

N° 389

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 janvier 2022

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi  
tendant à **expérimenter un chèque emploi petites communes**  
pour l'**emploi d'agents contractuels et vacataires**,*

Par Mme Christine BONFANTI-DOSSAT,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteuse générale* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Brigitte Devésa, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, M. Olivier Léonhardt, Mmes Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micoulean, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, MM. Dominique Théophile, Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Mélanie Vogel.

**Voir les numéros :**

Sénat : **568** (2019-2020) et **390** (2021-2022)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....	11
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> , ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	39
LA LOI EN CONSTRUCTION .....	41



## L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 26 janvier 2022 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Mme Christine Bonfanti-Dossat sur la proposition de loi tendant à expérimenter un chèque emploi petites communes pour l'emploi d'agents contractuels et vacataires et, sur proposition de la rapporteure, ne l'a pas adoptée, en décidant de soumettre au Sénat une motion tendant à son renvoi en commission.

### I. SUR LE MODÈLE DES OFFRES DONT BÉNÉFICIENT LES EMPLOYEURS PRIVÉS, LA PROPOSITION DE LOI TEND À EXPÉRIMENTER UN DISPOSITIF SIMPLIFIÉ DE DÉCLARATION ET DE RECOUVREMENT EN FAVEUR DES PETITES COMMUNES

#### A. UN TITRE EMPLOI VISANT À SIMPLIFIER L'EMPLOI D'AGENTS CONTRACTUELS ET VACATAIRES PAR LES PETITES COMMUNES

Dans un souci d'**allègement des contraintes administratives pesant sur les petites communes en matière d'embauche et d'emploi**, ainsi que de soutien au recrutement d'agents contractuels et vacataires, la proposition de loi prévoit, à **titre expérimental** et pour une durée de trois ans, le déploiement d'un « *chèque emploi petites communes* » permettant aux **communes de moins de 5 000 habitants** de simplifier les déclarations et formalités liées à l'emploi, pour une durée maximale de trois mois, d'agents contractuels et vacataires, sans que les sommes versées par ce biais puissent excéder 5 % de la masse salariale brute de la commune.

Ce dispositif permettrait notamment à la commune de :

- **procéder aux déclarations obligatoires relatives aux cotisations et contributions sociales** devant être adressées aux organismes gérant les régimes concernés - ces déclarations ont, pour la plupart, été remplacées, depuis le dépôt de la proposition de loi, par une déclaration unique, la déclaration sociale nominative (DSN) ;

- **bénéficier du calcul du montant des rémunérations et des cotisations et contributions sociales dues.**

**La proposition de loi vise à créer, en faveur des petites communes, un dispositif simplifié de déclaration, de paiement de la rémunération et de recouvrement des cotisations sociales des agents contractuels et vacataires.**

Une **attestation mensuelle d'emploi** se substituant au bulletin de paie serait délivrée aux agents concernés par l'Urssaf, qui assurerait, au travers d'un centre national dédié, la gestion du dispositif, le **recouvrement des cotisations et contributions sociales** et leur reversement aux organismes auxquels elles sont dues. En outre, pour les seuls vacataires, l'utilisation du chèque emploi petites communes serait **réputée valoir acte d'engagement**.

#### ***B. LES EMPLOYEURS DU SECTEUR PRIVÉ PEUVENT UTILISER DE TELS DISPOSITIFS SIMPLIFIÉS***

Certaines catégories d'employeurs ne disposant pas des ressources nécessaires à la satisfaction des obligations qui leur incombent, plusieurs **dispositifs simplifiés de déclaration et de paiement de la rémunération des salariés** sont proposés par l'Urssaf afin de favoriser l'emploi :

- le **chèque emploi-service universel** (Cesu), créé en 1994, auquel peuvent recourir les particuliers qui emploient à domicile des salariés réalisant des prestations de services à la personne ;

- le **chèque-emploi associatif** (CEA), créé en 2004, utilisable par les associations à but non lucratif, les fondations dotées de la personnalité morale et les associations de financement électoral ;

- le **titre emploi-service entreprise** (TESE), créé en 2004, destiné aux entreprises relevant du régime général de sécurité sociale.

***Nombre de salariés déclarés en moyenne chaque mois en 2021 (en milliers)***



***dans le CEA***



***dans le TESE***



***dans le Cesu***

En recourant à l'un de ces dispositifs, l'employeur est **réputé satisfaire à l'obligation d'établissement d'un contrat de travail écrit**<sup>1</sup>, peut acquitter tout ou partie du montant de la rémunération de son salarié et procède, de façon simplifiée :

- à la **déclaration et au paiement des cotisations sociales dues** au titre de l'activité du salarié ;

- à la déclaration et au reversement des montants donnant lieu à la **retenue à la source de l'impôt sur le revenu** ;

- à l'**accomplissement des formalités obligatoires** liées à l'embauche et à l'emploi de salariés (déclaration auprès de l'Urssaf, déclarations relatives aux cotisations et contributions sociales, établissement des bulletins de salaire, etc.).

## **II. UN DISPOSITIF DIFFICILE À TRANSPOSER AU SECTEUR PUBLIC LOCAL, UNE RÉFLEXION PLUS LARGE À MENER POUR AIDER LES COMMUNES À RECRUTER**

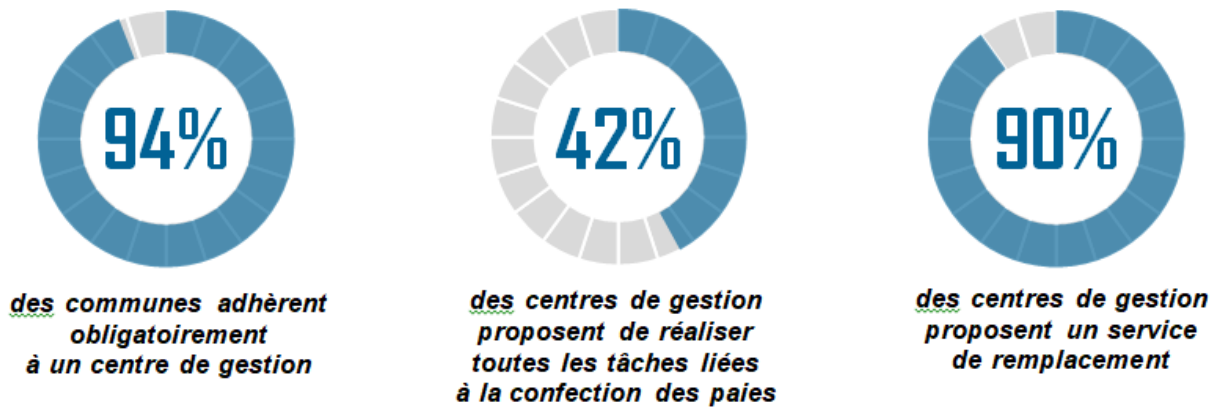
### ***A. LE RECOURS AU CENTRE DE GESTION PERMET D'ORES ET DÉJÀ AUX PETITES COMMUNES DE BÉNÉFICIER DE SERVICES DE MISE À DISPOSITION DE PERSONNELS, D'AIDE AU RECRUTEMENT ET DE GESTION DES PAIES***

Chargés d'accompagner les collectivités dans la gestion de leurs personnels, **les centres de gestion de la fonction publique territoriale** exercent, outre des fonctions obligatoires, des missions facultatives, parmi lesquelles figure **la mise à disposition d'agents** pour assurer le remplacement d'agents momentanément indisponibles, pour assurer des missions temporaires, pour pourvoir à la vacance d'un emploi ou pour affecter ces agents à des missions permanentes.

Les centres de gestion fournissent également aux collectivités **des prestations d'aide à la définition de leurs besoins, à la conduite des entretiens d'embauche et à la rédaction des contrats de travail et des arrêtés de nomination.**

---

<sup>1</sup> Dans le cas d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat à durée indéterminée à temps partiel, pour les emplois dont la durée de travail n'excède pas huit heures par semaine ou ne dépasse pas quatre semaines consécutives dans l'année dans le cas du Cesu et pour tous les emplois dans le cas du CEA et du TESE.



Le recours à **l'intercommunalité** en vue de la mise à disposition de personnels ou à une association fournissant des **prestations de services** constituent d'autres solutions potentielles.

***B. LE DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET LES PRINCIPES DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE PUBLIQUE FONT OBSTACLE AU DÉPLOIEMENT RAPIDE D'UN DISPOSITIF SIMPLIFIÉ À L'INTENTION DES PETITES COMMUNES***

Le recrutement d'agents publics ne peut intervenir qu'**au terme d'une procédure strictement encadrée** visant à garantir à la fois le contrôle démocratique, l'égalité d'accès aux emplois publics et la protection des agents et du service publics. L'utilisation d'un dispositif simplifié de déclaration et de recouvrement ne saurait autoriser à y déroger et **perdrait donc beaucoup de son intérêt en termes de simplification.**

**Un dispositif simplifié de déclaration et de recouvrement ne saurait exonérer la commune des formalités légales et réglementaires préalables à l'embauche et ne permettrait donc pas d'accélérer le processus de recrutement.**

Le conseil municipal doit d'abord adopter **une délibération** autorisant la création de l'emploi et précisant son ouverture aux contractuels s'il s'agit d'un emploi permanent ou autorisant le recrutement d'un contractuel s'il s'agit d'un emploi non permanent. Dans le cas des vacataires, bien qu'il ne soit pas nécessaire de créer un emploi, la délibération doit autoriser le recrutement. Il est nécessaire que **les crédits afférents soient inscrits au budget.** La création ou la vacance d'un emploi permanent doit ensuite, pour sa part, **faire l'objet d'une publicité.**



Les contractuels sont enfin recrutés sur la base d'**un contrat écrit comportant des mentions obligatoires**, à commencer par le motif du recours à un contractuel, qui doit être soumis au contrôle de légalité<sup>1</sup>. L'acte d'engagement des vacataires, quant à lui, doit préciser les conditions du recrutement et faire apparaître les éléments justifiant la qualité de vacataire (accomplissement d'un acte déterminé, discontinuité dans le temps et rémunération attachée à l'acte).

**L'établissement d'un bulletin de paie demeure indispensable à la réalisation des contrôles réglementaires du comptable public.**

Par ailleurs, **le bulletin de paie permet au comptable public de contrôler la régularité de la dépense ordonnée** et, partant, de mettre en paiement la rémunération. Bien que la proposition de loi dispense la commune d'émettre ce document, l'Urssaf n'est pas en mesure de l'établir, en raison des spécificités de la paie des agents publics. Or, une simple attestation d'emploi ne permettrait pas au comptable d'accomplir sa mission. Si la commune devait demeurer dans l'obligation de réaliser ses bulletins de paie, **le dispositif proposé perdrait, là encore, en utilité.**

### ***C. UNE RÉFLEXION PLUS LARGE DOIT DÉSORMAIS ÊTRE MENÉE DANS LE BUT DE MIEUX AIDER LES PETITES COMMUNES EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT***

**La commission n'a pas adopté la proposition de loi** et a décidé de soumettre au Sénat une motion tendant à son **renvoi en commission**, compte tenu, notamment :

- **de l'absence de demande particulière de la part des communes concernées**, consultées au travers de l'AMF et de l'AMRF ;

- **des possibilités dont elles disposent déjà** pour simplifier leurs démarches ou déléguer leurs tâches en matière d'embauche et d'emploi et qui semblent leur apporter pleine satisfaction ;

- de l'impossibilité d'assurer, à travers le dispositif proposé, une simplification effective des procédures de recrutement, de déclaration et de paiement de leurs agents ;

- **du coût de l'expérimentation, estimé à douze millions d'euros** pour un nombre marginal d'utilisateurs potentiels, et de l'impossibilité pour l'Urssaf d'envisager sa mise en œuvre avant 2025.

La question soulevée par la proposition de loi étant cruciale, elle propose toutefois que soit menée une **réflexion plus large** sur les moyens d'assouplir la gestion par les collectivités territoriales de leurs ressources humaines, de renforcer leurs capacités de recrutement et d'**accroître l'attractivité des emplois publics territoriaux.**

---

<sup>1</sup> *Hormis les contrats conclus afin de faire face à un accroissement temporaire d'activité ou à un accroissement saisonnier d'activité.*



## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Article unique*

#### **Expérimentation d'un chèque emploi petites communes pour l'emploi d'agents contractuels et vacataires**

*Cet article vise à expérimenter auprès des communes de petite taille un dispositif simplifié de déclaration et de paiement de la rémunération et des cotisations sociales de leurs agents contractuels et vacataires.*

*La commission n'a pas adopté cet article.*

#### **I - Le dispositif proposé : l'expérimentation d'un titre emploi à destination des petites communes pour l'emploi d'agents contractuels et vacataires**

*A. Au cours des dernières années, tandis qu'un effort de simplification des déclarations sociales était mené, plusieurs titres emploi ont été développés dans le but de faciliter les démarches des employeurs*

Les multiples obligations de l'employeur en matière de déclaration et de paiement de ses salariés peuvent constituer **des freins à l'embauche** et, partant, **ralentir la croissance de l'économie et la dynamique du marché du travail**. En effet, certains employeurs, qu'il s'agisse de petites structures ou de particuliers, ne disposent pas de toutes les ressources nécessaires à l'accomplissement de ces formalités.

C'est la raison pour laquelle ont été mis en œuvre au cours des dernières décennies des efforts de développement de **dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement** des cotisations et contributions sociales à destination de ces employeurs, d'une part, et de **simplification des déclarations sociales**, d'autre part.

Trois principaux dispositifs simplifiés de déclaration et de paiement de la rémunération et des cotisations sociales d'un salarié<sup>1</sup> ont été développés depuis les années 1990 :

- le **chèque emploi-service universel (Cesu)**<sup>2</sup>, créé en 1994, auquel peuvent recourir les particuliers qui emploient à domicile des salariés réalisant des prestations de services à la personne ;

- le **chèque-emploi associatif (CEA)**<sup>3</sup>, créé en 2004, utilisable par les associations à but non lucratif, les fondations dotées de la personnalité morale et les associations de financement électoral ;

---

<sup>1</sup> Article L. 133-5-6 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Article L. 1271-1 du code du travail.

<sup>3</sup> Article L. 1272-4 du code du travail.

- le **titre emploi-service entreprise** (TESE)<sup>1</sup>, créé en 2004, destiné aux entreprises relevant du régime général de sécurité sociale.

Ces dispositifs permettent aux employeurs auxquels ils s'adressent **d'acquitter tout ou partie du montant de la rémunération de leurs salariés et de satisfaire, de manière simplifiée, aux obligations de l'employeur**<sup>2</sup>, à savoir :

- **la déclaration et le paiement des cotisations sociales ;**

- **la déclaration et le reversement des montants donnant lieu à la retenue à la source** de l'impôt sur le revenu ;

- **l'accomplissement des formalités obligatoires** liées à l'embauche et à l'emploi de salariés (déclaration auprès de l'Urssaf, déclarations relatives aux cotisations et contributions sociales, établissement des bulletins de salaire, *etc.*).

Les employeurs y recourant sont réputés satisfaire, entre autres, aux **obligations d'établissement d'un contrat de travail écrit** et d'inscription des mentions obligatoires pour un contrat à temps partiel<sup>3</sup> et à ces mêmes obligations, ainsi qu'à celle de transmission du contrat au salarié pour un contrat à durée déterminée (CDD)<sup>4</sup> :

- pour les emplois dont la durée de travail n'excède pas huit heures par semaine ou ne dépasse pas quatre semaines consécutives dans l'année dans le cas du Cesu<sup>5</sup> ;

- pour tous les emplois dans le cas du CEA<sup>6</sup> et du TESE<sup>7</sup>.

Les employeurs adhérant aux dispositifs CEA ou TESE **doivent les utiliser pour l'ensemble de leurs salariés**<sup>8</sup>. Cette obligation d'exclusivité sera supprimée le 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>9</sup>.

Sur le plan des déclarations sociales, l'Urssaf est chargée, pour le compte des employeurs recourant au Cesu, au CEA ou au TESE, **d'établir les formalités et déclarations auxquelles la déclaration sociale nominative (DSN) se substitue**<sup>10</sup>.

---

<sup>1</sup> Articles L. 1273-3 et L. 1273-5 du code du travail.

<sup>2</sup> Article L. 133-5-7 du code de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> Article L. 3123-6 du code du travail.

<sup>4</sup> Articles L. 1242-12 et L. 1242-13 du code du travail.

<sup>5</sup> Article L. 1271-5 du code du travail.

<sup>6</sup> Article L. 1272-4 du code du travail.

<sup>7</sup> Article L. 1273-5 du code du travail.

<sup>8</sup> Article L. 133-5-6 du code de la sécurité sociale.

<sup>9</sup> Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022, article 13.

<sup>10</sup> Article L. 133-5-9 du code de la sécurité sociale.

### La déclaration sociale nominative

Ouvert à partir de 2013 aux entreprises volontaires<sup>1</sup>, le recours à la DSN, qui a remplacé et simplifié la plupart des déclarations sociales<sup>2</sup>, est **obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour tous les employeurs du secteur privé**<sup>3</sup>.

Transmise par voie électronique, celle-ci **rationalise le système déclaratif en mutualisant la collecte des données**, partagées entre les organismes sociaux<sup>4</sup> selon leurs besoins, de façon à réduire la charge administrative des employeurs, ainsi qu'à sécuriser les droits des assurés en limitant les risques d'erreur ou d'oubli.

La DSN établit ainsi, pour chaque salarié ou assimilé<sup>5</sup> :

- le lieu d'activité et les caractéristiques de l'emploi et du contrat de travail ;
- les montants des rémunérations, des cotisations et contributions sociales et la durée de travail retenus ou établis pour la paie de chaque mois ;
- les dates de début et de fin de contrat, de suspension et de reprise du contrat de travail intervenant en cours de mois ;
- le cas échéant, une régularisation au titre des données inexactes ou incomplètes transmises au cours des mois précédents.

Les données contenues dans la DSN servent :

- **au recouvrement des cotisations et contributions sociales** et de certaines impositions et à la vérification de leur montant ;
- à la détermination du taux de certaines cotisations ;
- au versement de certains revenus de remplacement ;
- à l'accomplissement par les administrations et organismes destinataires de leurs diverses missions.

La DSN a été progressivement étendue à la fonction publique et est **obligatoire pour l'ensemble des employeurs publics depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022**<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des charges administratives, article 35.

<sup>2</sup> La DSN intègre la quasi-totalité des déclarations sociales des entreprises, soit 45 déclarations (déclaration des cotisations sociales Urssaf, déclaration automatisée des données sociales unifiées, transmission des informations relatives au prélèvement à la source, etc.).

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs, article 9, et décret n° 2016-611 du 18 mai 2016 fixant les délais limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative, article 1<sup>er</sup>.

<sup>4</sup> Urssaf, CGSS, MSA, Agirc-Arrco, Ircantec, CPAM, CAF, Pôle Emploi, etc.

<sup>5</sup> Article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>6</sup> Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, article 43, et décret n° 2018-1048 du 28 novembre 2018 fixant les dates limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative pour les régimes mentionnés aux 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de l'article R. 711-1 du code de la sécurité sociale, article 1<sup>er</sup>.

Concrètement, à partir de la déclaration par l'employeur des éléments de paie fixes et variables, les offres simplifiées, qui fonctionnent comme un guichet unique, réalisent la paie, produisent l'équivalent du contrat de travail et du bulletin de salaire, émettent la DSN et assurent le prélèvement des cotisations et contributions dues, puis leur répartition et leur reversement à leurs différents attributaires. Le salaire reste versé par l'employeur.

Il convient de noter que le terme de « *chèque emploi* » est hérité d'anciens usages des offres de l'Urssaf et ne paraît plus tout à fait pertinent aujourd'hui<sup>1</sup>. En effet, les dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement des cotisations et contributions sociales désignés sous cette appellation sont des instruments permettant de confier à l'Urssaf la charge des formalités qu'elle assume en lieu et place de l'employeur. Dès lors, l'Urssaf Caisse nationale recommande plutôt de recourir, comme dans le cas du TESE, au terme de « *titre emploi* » afin d'éviter toute confusion.

**B. La proposition de loi prévoit l'expérimentation, par des communes de petite taille, d'un dispositif simplifié de déclaration et de paiement de la rémunération de leurs agents contractuels et vacataires afin d'alléger les contraintes administratives pesant sur ces collectivités**

**1. Face aux difficultés auxquelles elles peuvent être confrontées en matière de recrutement et de déclaration de la rémunération de certains de leurs agents pour des emplois de courte durée, les petites communes disposent déjà de plusieurs solutions**

*a) Des difficultés financières*

Comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, nombre de communes font face à « *des contraintes budgétaires telles qu'elles ne sont pas en mesure d'embaucher* », **bien que ce constat soit plus nuancé en ce qui concerne les communes de petite taille**, ainsi que l'a indiqué au rapporteur Étienne Duvivier, sous-directeur de la gestion comptable et financière des collectivités locales à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

---

<sup>1</sup> À l'exception du « Cesu préfinancé », moyen de paiement pouvant être remis par le comité d'entreprise, le conseil départemental ou encore la mutuelle, à distinguer du « Cesu déclaratif », qui constitue le dispositif simplifié de déclaration de la rémunération du salarié à domicile.

### La situation financière des communes de petite taille à fin 2021

D'après la DGFIP, à fin 2021, les communes de moins de 3 500 habitants, qui représentent plus de 90 % des communes, disposent d'**une épargne brute supérieure de 20 % à la situation à fin 2019** (2,4 milliards d'euros contre 1,9 milliard), dernière année « normale » de comparaison.

Par ailleurs, **leurs recettes de fonctionnement augmentent plus rapidement que leurs dépenses réelles de fonctionnement** (+ 4,6 % contre + 2,2 % entre 2019 et 2021).

Elles affichent en outre un niveau de trésorerie « *très satisfaisant* », à hauteur de 14 milliards d'euros à fin 2021 contre 12,3 milliards à fin 2019.

### *b) Des difficultés d'ordre procédural*

Concernant les agents contractuels et vacataires en particulier, il convient de noter que le recours à ces catégories d'agents fait l'objet d'**un encadrement strict**.

### Le recrutement d'agents contractuels et vacataires par les collectivités locales

Les collectivités territoriales peuvent recruter temporairement des **agents contractuels sur des emplois non permanents** pour faire face à **un besoin lié à un accroissement temporaire d'activité**, pour une durée maximale de douze mois, **ou à un accroissement saisonnier d'activité**, pour une durée maximale de six mois<sup>1</sup>.

**Les emplois permanents, quant à eux, peuvent être occupés par des agents contractuels dans certains cas uniquement :**

- pour **assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires ou d'agents contractuels** autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un détachement de courte durée, d'une disponibilité de courte durée prononcée d'office, de droit ou sur demande pour raisons familiales, d'un détachement pour l'accomplissement d'un stage ou d'une période de scolarité préalable à la titularisation dans un corps ou un cadre d'emplois de fonctionnaires ou pour suivre un cycle de préparation à un concours donnant accès à un corps ou un cadre d'emplois ou d'un congé régulièrement octroyé<sup>2</sup> ;

- pour **faire face à une vacance temporaire d'emploi** dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire<sup>3</sup> ;

<sup>1</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 3, I.

<sup>2</sup> *Supra*, article 3-1.

<sup>3</sup> *Supra*, article 3-2.

- **de manière permanente**, lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté, pour tous les emplois des communes de moins de 1 000 habitants et des groupements de communes regroupant moins de 15 000 habitants, pour tous les emplois des communes nouvelles issues de la fusion de communes de moins de 1 000 habitants (pendant une période de trois années suivant leur création), pour tous les emplois à temps non complet des autres collectivités territoriales lorsque la quotité de temps de travail est inférieure à 50 % et pour les emplois des communes de moins de 2 000 habitants et des groupements de communes de moins de 10 000 habitants dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service publique<sup>1</sup>.

**Les vacataires, quant à eux, ne sont pas recrutés pour pourvoir un emploi, mais pour accomplir une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés<sup>2</sup>.** Les dispositions du décret du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale ne leur sont pas applicables.

En outre, le recrutement d'un agent contractuel requiert **l'adoption par le conseil municipal d'une délibération créant l'emploi<sup>3</sup>**, précisant l'ouverture du poste aux contractuels dans le cas d'un recrutement sur un emploi permanent ou autorisant expressément le recrutement d'un contractuel dans le cas d'un recrutement sur un emploi non permanent. Les crédits nécessaires au paiement de la rémunération de l'agent doivent être inscrits au budget. Contrairement aux emplois non permanents, la création ou la vacance d'un emploi permanent doit **faire l'objet d'une publicité<sup>4</sup>**. Au terme de la procédure de recrutement, l'agent contractuel doit ensuite être recruté par **un contrat écrit comportant un certain nombre de mentions obligatoires<sup>5</sup>**, notamment le motif de recours à un contractuel. À l'exception du cas des contrats conclus afin de faire face à un accroissement temporaire d'activité ou à un accroissement saisonnier d'activité, la délibération et le contrat doivent enfin être **transmis au préfet dans le cadre du contrôle de légalité**.

---

<sup>1</sup> *Supra*, article 3-3.

<sup>2</sup> Décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, article 1.

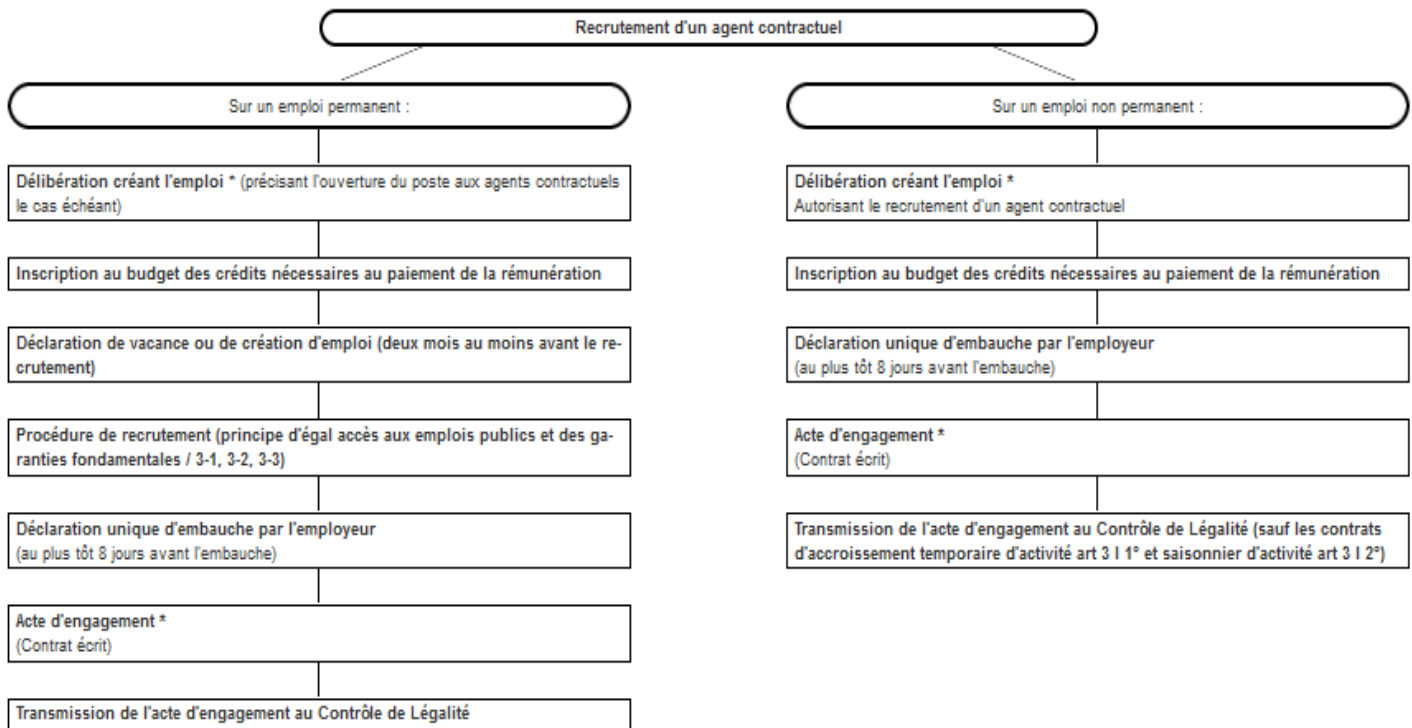
<sup>3</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 34.

<sup>4</sup> Décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques, article 1.

<sup>5</sup> Décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, article 3.



## Procédure de recrutement d'un agent contractuel par une collectivité territoriale



Source : Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Gers

Dans le cas des vacataires, il est nécessaire que soit adoptée **une délibération autorisant le recrutement, sans pour autant créer un emploi**. L'acte d'engagement doit préciser les conditions de recrutement et les éléments relatifs aux fonctions et modalités de leur exercice qui permettent de faire apparaître la qualité de vacataire (accomplissement d'un acte déterminé, discontinuité dans le temps et rémunération attachée à l'acte) ; **il n'est pas soumis au contrôle de légalité**.

### c) Des difficultés de recrutement

L'Association des maires ruraux de France (AMRF) a indiqué au rapporteur que « *la difficulté qui remonte le plus du terrain est la difficulté des maires à recruter des secrétaires de mairie, notamment pour des remplacements (lors de vacances, de congé maladie ou maternité, etc.). Cette difficulté touche également les autres agents (personnels techniques, cantinières, etc.)* », en soulignant qu'il « *s'agit davantage d'une problématique de pénurie de candidats dans certains territoires que de lourdeurs administratives à l'embauche* ».

En effet, comme l'ont rappelé Thierry Senamaud et Cindy Laborie, respectivement directeur et responsable des affaires juridiques de la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), « *les collectivités territoriales sont surtout confrontées à une problématique d'attractivité* ».

La ministre de la transformation et de la fonction publiques, Amélie de Montchalin, a d'ailleurs confié, le 21 septembre dernier, une mission sur l'attractivité de l'emploi territorial à Corinne Desforges, inspectrice générale de l'administration, Mathilde Icard, présidente de l'association des directeurs des ressources humaines territoriaux et directrice du centre de gestion du Nord, et Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT).

La FNCDG identifie à ce titre plusieurs problématiques rencontrées par les collectivités locales, dont :

- la **pénibilité du travail** à laquelle sont exposés les agents publics territoriaux ;

- un recrutement par concours pas toujours adapté aux besoins des collectivités ;

- la **faible connaissance du secteur public local** et de ses métiers à l'échelle des bassins d'emploi ;

  - la visibilité limitée des modes de recrutement ;

  - **des procédures de recrutement très encadrées** ;

- la dualité de gestion entre fonctionnaires et contractuels, qui entraîne **des inégalités de traitement entre des agents exerçant les mêmes fonctions** ;

  - les **niveaux de rémunération** ;

  - la concurrence entre collectivités.

*d) Plusieurs solutions permettent déjà aux petites communes de faire face à leurs difficultés en matière de recrutement et de déclaration de la rémunération de leurs agents contractuels et vacataires*

Au cours de leur audition, les représentants de la FNCDG, Laurent Trijoulet, directeur de cabinet du président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), et Christophe Bernard, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique à la direction générale des collectivités territoriales, ont rappelé qu'outre la possibilité de recruter directement un agent, les petites communes disposent de plusieurs possibilités pour répondre à un besoin ponctuel de recrutement.

D'abord et surtout, les collectivités peuvent bénéficier de **la mise à disposition de personnels par le centre de gestion** auquel elles sont affiliées.

### Les centres de gestion

Créés par la loi en 1984, les centres de gestion ont succédé aux syndicats de communes pour le personnel communal. Ils sont chargés d'**accompagner les élus des collectivités et des établissements publics qui leur sont affiliés dans la gestion de leurs personnels.**

98 centres de gestion couvrent l'ensemble du territoire national, soit un par département, à l'exception de l'Île-de-France, qui compte deux centres interdépartementaux (Petite Couronne, Grande Couronne) et un centre départemental (Seine-et-Marne).

L'affiliation est obligatoire pour les collectivités qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires ou stagiaires à temps complet, pour celles qui, n'employant aucun fonctionnaire titulaire ou stagiaire à temps complet, emploient au moins un fonctionnaire à temps non complet et pour celles qui n'emploient que des agents non titulaires<sup>1</sup>. D'après la FNCDG, **94 % des communes sont concernées par cette obligation.** Les autres collectivités peuvent demander à bénéficier des prestations fournies par les centres de gestion.

Financés par les cotisations de leurs affiliés, **les centres de gestion exercent un certain nombre de missions obligatoires**, parmi lesquelles figurent une mission générale d'observation de l'emploi public territorial, l'organisation des concours de catégorie A, B et C de la fonction publique territoriale (à l'exception des A+, gérés par le CNFPT), la publicité des créations et vacances d'emplois, la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi, le fonctionnement des organismes paritaires ou une assistance au recrutement<sup>2</sup>.

En parallèle, **ils peuvent exercer plusieurs missions facultatives**, financées par une cotisation additionnelle. Il s'agit notamment de la transmission aux régimes de retraite, pour le compte des collectivités, des données relatives à la carrière et aux cotisations des agents<sup>3</sup>, des services de médecine préventive, de médecine agréée et de contrôle ou de prévention des risques professionnels<sup>4</sup>, de l'accomplissement de toute tâche administrative et de l'exercice de missions d'archivage, de numérisation, de conseils en organisation et de conseils juridiques<sup>5</sup>.

En effet, au titre de leurs missions facultatives, les centres de gestion ***« peuvent mettre des agents à disposition des collectivités et établissements qui le demandent pour assurer le remplacement d'agents momentanément indisponibles, pour assurer des missions temporaires, pour pourvoir à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu ou pour affecter ces agents mis à disposition à des missions permanentes à temps complet ou non complet »***<sup>6</sup>. D'après la FNCDG, **plus de 90 % des centres de gestion proposent actuellement un service de remplacement.**

<sup>1</sup> Décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion institués par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 2.

<sup>2</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 23.

<sup>3</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 24.

<sup>4</sup> *Supra*, article 26-1.

<sup>5</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 25.

<sup>6</sup> *Supra*, article 25.

De plus, toujours selon la FNCDG, **42 % d'entre eux proposaient à leurs affiliés de réaliser toutes les tâches liées à la confection des paies de leurs personnels** en 2018, contre 24 % en 2004. 32 % des centres de gestion réalisent plus de 1 000 bulletins de paie chaque mois.

Dans le cadre de **l'aide au recrutement**, ces structures fournissent aux collectivités des prestations d'aide à la définition des besoins en matière de recrutement, à la conduite des entretiens d'embauche et à la rédaction des contrats de travail et des arrêtés de nomination.

Lorsque le centre de gestion dont elles relèvent n'est pas en mesure d'assurer la mission de remplacement, les collectivités peuvent **avoir recours à cet effet à une entreprise de travail temporaire**<sup>1</sup>. Il en va de même lorsqu'elles doivent faire face à une vacance temporaire d'emploi, à un accroissement temporaire d'activité ou à un besoin occasionnel ou saisonnier<sup>2</sup>. Elles peuvent également bénéficier de la **mise à disposition de salariés de droit privé** en vue de la réalisation d'une mission ou d'un projet déterminé qui ne pourrait être mené à bien sans les qualifications techniques spécialisées détenues par un salarié de droit privé<sup>3</sup>.

Enfin, les communes peuvent également solliciter **la mise à disposition de personnels auprès de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)** auquel elles appartiennent ou **recourir à des associations fournissant des prestations de services**, comme l'a relevé l'AMRF.

## **2. La proposition de loi tend à expérimenter un titre emploi à destination des petites communes pour simplifier l'emploi d'agents contractuels et vacataires**

La proposition de loi déposée par le sénateur Louis-Jean de Nicolaÿ vise à expérimenter un dispositif simplifié de déclaration et de paiement de la rémunération des agents contractuels et vacataires des petites communes.

Le I de l'article unique **prévoit, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, le déploiement d'un chèque emploi petites communes, que les communes de moins de 5 000 habitants pourraient utiliser pour simplifier les déclarations et formalités liées à l'emploi, pour une durée maximale de trois mois, d'agents contractuels et vacataires**, conformément aux dispositions des articles 3, 3-1, 3-2 et 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui déterminent les circonstances dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent recruter des agents contractuels. Il précise que **ce dispositif peut être utilisé uniquement à l'égard de ces catégories d'agents**.

---

<sup>1</sup> *Supra*, article 3-7.

<sup>2</sup> Article L. 1251-60 du code du travail.

<sup>3</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 61-2, et décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux, article 11.

Le II prévoit que les sommes versées par le biais du chèque emploi petites communes ne puissent pas excéder **5 % de la masse salariale brute de la commune**.

Le III dispose que :

- les cotisations et contributions sociales dues au titre de l'activité de ces agents seront recouvrées et contrôlées par des organismes habilités par décret selon les règles et sous les garanties applicables au recouvrement des cotisations du régime général assises sur les salaires ;

- les modalités de transmission des déclarations aux régimes pour le compte desquels seront recouvrées ces cotisations et contributions et de répartition entre ces régimes des sommes recouvrées feront l'objet d'accords entre les organismes nationaux gérant ces régimes ;

- **une attestation mensuelle d'emploi se substituant au bulletin de paie** sera délivrée aux agents concernés par l'organisme chargé du recouvrement ;

- l'utilisation du chèque emploi pour l'emploi d'agents vacataires sera réputée **valoir acte d'engagement**.

Le IV précise que le chèque emploi permettrait notamment à la commune :

- de recevoir les documents ou modèles nécessaires au respect de ses obligations envers les agents concernés en matière de protection sociale (1°) ;

- de **procéder aux déclarations obligatoires relatives aux cotisations et contributions sociales** devant être adressées aux organismes gérant les régimes concernés (2°) – ces déclarations ont pour la plupart été remplacées, depuis le dépôt de la proposition de loi, par la DSN ;

- de **bénéficier du calcul du montant des rémunérations et des cotisations et contributions sociales dues** (3°).

Le V indique que les communes de moins de 5 000 habitants disposeraient d'un délai de six mois à compter de la publication de la loi pour demander à participer à l'expérimentation, une convention devant être conclue entre l'État, les organismes chargés du recouvrement et chaque commune retenue.

Le VI prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport présentant le bilan de l'expérimentation dans un délai de six mois à compter de son achèvement.

Enfin, le VII dispose qu'un décret en Conseil d'État déterminera les conditions d'application des dispositions du texte, en fixant notamment la liste des communes retenues pour participer à l'expérimentation, les mentions devant figurer sur le chèque emploi et ses modalités d'utilisations et, éventuellement, des mesures supplémentaires de simplification dont bénéficieraient les communes utilisant le dispositif.

## **II - La position de la commission : un dispositif difficilement applicable, qui appelle néanmoins à une réflexion plus large sur la gestion des ressources humaines des collectivités locales**

La commission prend note d'**un besoin d'adaptation de la fonction publique territoriale aux défis qu'elle doit relever aujourd'hui**, soulevé par Murielle Fabre, secrétaire générale de l'Association des maires de France (AMF), sans qu'en résulte pour autant une forme de précarisation. D'après la FNCDG, « *le statut général est un cadre suffisamment souple pour permettre la plupart des réformes nécessaires à son adaptation* ».

Comme l'a relevé l'AMRF, qui prévoit des départs en retraite massifs dans les dix prochaines années, **l'enjeu principal réside dans l'attractivité des emplois publics territoriaux**. Le rapport commandé à ce sujet par la ministre de la transformation et de la fonction publiques devrait être rendu fin janvier et permettre d'identifier des pistes de réformes.

En ce qui concerne les formalités administratives obligatoires liées à l'embauche et à l'emploi d'agents contractuels et vacataires, la DGCL indique n'avoir « *pas à ce jour été destinataire de signalements particuliers dans ce domaine et n'(avoir) jamais été sollicitée par les associations d'élus* » à ce sujet, tant dans le cadre des concertations conduites à l'occasion de l'élaboration de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique que dans celui de ses relations quotidiennes avec les employeurs territoriaux. La FNCDG partage largement ce constat, tandis que l'AMRF estime que **les difficultés de recrutement rencontrées par les petites communes sont davantage liées au manque de candidats qu'aux contraintes administratives**.

En tout état de cause, l'assistance apportée par les centres de gestion et les diverses autres possibilités dont disposent les petites communes pour recruter des agents contractuels et vacataires ou se décharger des tâches liées à la déclaration et au paiement de leur rémunération **semblent pour l'heure largement suffisantes**. L'AMRF note ainsi que, si « *l'efficacité des centres de gestion est parfois critiquée* », « *dans l'ensemble, les maires ruraux interrogés semblent satisfaits* ».

L'utilité d'un dispositif simplifié de déclaration et de paiement à l'intention des communes de petite taille s'avèrerait donc extrêmement limitée du fait **du nombre marginal de collectivités ne pouvant trouver, dans ce domaine, aucun autre recours qu'elles-mêmes** et qui, selon les organismes auditionnés, seraient plutôt des collectivités de grande dimension que des petites communes.

Il convient de préciser à ce sujet que les communes élaborent désormais la paie de leurs fonctionnaires et procèdent aux déclarations sociales au travers de la DSN. Dès lors, la DGCL estime que « *procéder de même pour les agents contractuels ne semble pas soulever de difficulté particulière* ».

La commission souligne en outre que, contrairement au Cesu, cumulable avec le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile<sup>1</sup>, le chèque emploi petites communes ne présenterait pas d'intérêt financier pour les collectivités concernées, **aucun avantage particulier n'y étant attaché** en la matière. L'AMRF regrette d'ailleurs l'absence, dans la proposition de loi, d'un allègement de cotisations sociales pour les communes qui y recourraient. Ainsi, comme le souligne la DGCL, « *un tel dispositif, s'il amenait à alléger la gestion administrative, ce qui n'est pas avéré, serait en tout état de cause sans incidence sur le budget des collectivités* ».

En revanche, les communes utilisatrices du chèque emploi petites communes demeureront redevables envers les agents concernés – à l'exception des vacataires – de **l'indemnité de fin de contrat**, ou « *prime de précarité* », due, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, aux agents contractuels dont la durée du contrat est inférieure à un an<sup>2</sup>, dès lors que la proposition de loi cible **les contrats d'une durée maximale de trois mois**.

D'autre part, il est apparu, au cours des travaux du rapporteur, que le déploiement d'un tel dispositif ne permettrait pas de simplifier les démarches administratives des petites communes, mais risquerait, au contraire, de susciter de nouvelles difficultés.

D'abord, bien que les offres simplifiées de l'Urssaf allègent effectivement les formalités liées à l'embauche, **elles n'exonèrent pas l'employeur de la totalité du processus de gestion**. Un collaborateur de la collectivité concernée ou de son centre de gestion devra donc toujours assurer la saisie des données sur le site dédié au chèque emploi petites communes :

- lors de l'adhésion (renseignements sur la collectivité en tant qu'employeur) ;
- lors de l'embauche (données fixes de paie) ;
- chaque fin de mois (données variables de paie).

De plus, les recrutements d'agents contractuels et vacataires devant nécessairement être autorisés par le vote d'une délibération par le conseil municipal, la création ou la vacance d'un emploi permanent devant faire l'objet d'une publicité et un contrat de travail écrit étant obligatoire pour les agents contractuels, **le chèque emploi petites communes ne permettrait pas d'accélérer outre mesure les embauches** en vue de répondre à des besoins ponctuels.

---

<sup>1</sup> Instauré en 1991, le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est égal à 50 % des dépenses afférentes nettes des aides perçues au titre de l'emploi du salarié à domicile (allocation personnalisée pour l'autonomie, prestation de compensation du handicap, complément de libre choix du mode de garde, etc.), dans la limite d'un plafond dépendant de la composition du foyer fiscal.

<sup>2</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 136, et décret n° 2020-1296 du 23 octobre 2020 relatif à l'indemnité de fin de contrat dans la fonction publique, article 2.

La commission relève à ce propos que la proposition de loi n'est pas explicite quant à son domaine d'application. Bien que son dispositif cible l'ensemble des agents contractuels pouvant être recrutés par les collectivités, il semble, au regard de l'exposé des motifs, qui évoque les besoins ponctuels des petites communes, que l'intention de l'auteur soit en réalité de ne viser que les recrutements opérés pour faire face à un accroissement temporaire d'activité ou à un accroissement saisonnier d'activité, **à l'exclusion des contractuels recrutés sur un emploi permanent.**

Des interrogations se sont également faites jour quant à la disposition prévoyant la substitution au bulletin de paie d'une attestation d'emploi remise par l'Urssaf.

De fait, **l'établissement d'un bulletin de paie en bonne et due forme paraît lui aussi nécessaire.** En effet, en vertu de la séparation de l'ordonnateur et du comptable public, principe fondamental de la gestion comptable publique, le comptable doit s'assurer de la régularité de la dépense ordonnée par l'ordonnateur, à savoir l'exécutif de la commune, **au regard de pièces justificatives**<sup>1</sup>. S'il n'a pas satisfait à ces contrôles, il ne peut prendre en charge et mettre en paiement la rémunération des agents concernés.

Or, la DGFIP a alerté le rapporteur quant au fait que, dans la pratique, **la quasi-totalité des contrôles effectués sur la rémunération des agents publics est réalisée à l'aide du bulletin de paie.** Dans le cadre du contrôle de la liquidation, par exemple, le comptable public vérifie à cette occasion que les éléments composant la rémunération sur le bulletin de paie sont correctement calculés. Il apparaît donc qu'aux termes de la proposition de loi, les contrôles réglementaires du comptable public ne seraient plus réalisables dans les mêmes conditions.

Une autre difficulté d'ordre comptable est liée à la charge incombant au comptable public d'effectuer les oppositions diligentées par les tiers créanciers sur les agents concernés. Dans ce cadre, **celui-ci peut être amené à calculer la quotité saisissable en cas de rémunération insuffisante, ce qui est impossible en l'absence d'un bulletin de paie.**

La commission attire donc l'attention sur la **différence fondamentale** entre les offres simplifiées utilisés dans le secteur privé et les **exigences propres à la gestion de l'argent public, qui ne permettent pas de transposer tel quel ces dispositifs gérés par l'Urssaf dans le champ de l'emploi public local.**

Pour autant, Patricia Poulet-Mathis, directrice des offres particulières de l'Urssaf Caisse nationale, et Victoire Pohyer, responsable de pôle, ont attiré l'attention du rapporteur sur **l'impossibilité, pour l'Urssaf, d'émettre les bulletins de paie des agents contractuels et vacataires des**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, articles 19 et 20.



communes utilisatrices, rappelant que « *les spécificités de la paie des agents contractuels et des vacataires par rapport à une paie « standard » du régime général (taux de cotisations spécifiques, règles d'assujettissement, exonérations et allègements, organismes de protection sociale, etc.) pèseront sur la capacité de l'Urssaf à les intégrer dans un dispositif simplifié* ».

Compte tenu de la nécessité d'une délibération, d'un contrat de travail et d'un bulletin de paie et de l'impossibilité pour l'Urssaf d'assurer dans l'immédiat des missions de calcul de la rémunération et des cotisations sociales dues, **le dispositif proposé perdrait, s'il était modifié en vue d'en assurer la conformité à la réglementation en vigueur, quasiment toute sa substance simplificatrice.**

S'ajoutent à ces constats des obstacles pratiques majeurs à la mise en œuvre du chèque emploi petites communes, qui ne sauraient être aisément surmontées.

L'Urssaf Caisse nationale relève ainsi que l'expérimentation prévue par le projet de loi impliquerait tout de même **le développement complet de la nouvelle offre simplifiée** en dépit du risque d'insatisfaction et d'abandon du projet au terme des trois années d'expérimentation. S'il lui est impossible de chiffrer avec exactitude le coût d'un tel dispositif à ce stade, celui-ci s'élèverait à **plusieurs millions d'euros, probablement autour de douze millions**<sup>1</sup> d'après Morgan Delaye, sous-directeur du financement de la sécurité sociale à la direction de la sécurité sociale (DSS).

**La commission ne juge pas pertinent d'allouer une telle somme au développement d'un dispositif qui ne serait vraisemblablement utilisé que de façon très marginale.** Par comparaison, Morgan Delaye a indiqué au rapporteur que le TESE, qui permettait à 70 000 entreprises de déclarer chaque mois 150 000 salariés en 2021 – soit un public bien plus large que celui que le chèque emploi petites communes pourrait concerner, n'était pas encore « rentable », dans la mesure où le nombre d'utilisateurs demeure relativement faible au regard des charges de gestion du dispositif.

Quoi qu'il en soit, l'Urssaf estime que le déploiement « *pourrait être envisagée au mieux sur 2025, sous réserve de pouvoir l'intégrer dans le plan de travail de l'Urssaf* », en raison, notamment, de l'ampleur des réformes en cours et à venir, à commencer par le transfert du recouvrement des cotisations sociales dues à plusieurs caisses de retraite, notamment l'Agirc-Arrco, et le passage de l'ensemble de la fonction publique à la DSN depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

---

<sup>1</sup> Une estimation pour la mise en place d'un dispositif simplifié de même nature avait initialement été évalué à douze millions d'euros dans le cas du transfert du recouvrement en DSN des cotisations du régime des marins (ENIM) et a été abandonné au regard de l'analyse coûts/avantages, du volume de la population cible, ainsi que du volume de cotisations et contributions recouvrées.

Au vu de ces délais, l'Urssaf recommande plutôt de **prendre le temps nécessaire à une analyse de faisabilité approfondie** avec l'ensemble des parties prenantes afin d'assurer la viabilité de la proposition et le retour sur investissement, en évaluant le delta existant entre les règles de paie applicables aux agents concernés par le dispositif et celles des salariés du secteur privé, en mesurant plus finement le coût de l'intégration de ce delta pour l'Urssaf, en estimant le nombre de collectivités et d'agents pouvant être concernés, le gain pour les collectivités en termes de coût et de gestion et l'incidence sur les centres de gestion et en explicitant le processus de gestion. Si cette analyse s'avérait favorable, *« il faudrait plutôt envisager un déploiement avec une phase pilote suivie d'une généralisation progressive »*.

Sur proposition du rapporteur, la commission a donc adopté une motion de renvoi en commission. En effet, il semble plus avisé d'envisager de mener, au cours des prochaines années, **une large réflexion sur les moyens d'assouplir la gestion par les collectivités territoriales de leurs ressources humaines et de renforcer leurs capacités de recrutement** pour répondre à leurs besoins en personnel.

**La commission a décidé de soumettre au Sénat une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi. En conséquence, elle n'a pas adopté la proposition de loi.**

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mercredi 26 janvier 2022, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine le rapport de Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur, sur la proposition de loi (n° 568, 2019-2020) tendant à expérimenter un chèque emploi petites communes pour l'emploi d'agents contractuels et vacataires.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, nous commençons nos travaux avec l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi de M. Louis-Jean de Nicolaÿ et plusieurs de ses collègues tendant à expérimenter un chèque emploi petites communes pour l'emploi d'agents contractuels et vacataires.

Je salue ceux de nos collègues qui participent à cette réunion en visio-conférence.

Notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ a été convié à assister à cette réunion et je lui donnerai la parole après le rapporteur, Christine Bonfanti-Dossat.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur.** – Nous avons tous ici le souci de simplifier autant que faire se peut la vie des élus locaux, en particulier de ceux des plus petites communes, qui sont les moins bien armés face aux responsabilités qui leur incombent et à l'ampleur de la tâche à mener.

Pour autant, nous devons veiller à ce que les mesures de simplification en leur faveur soient compatibles avec les exigences de la gestion des deniers publics, la préservation du contrôle démocratique, la garantie des droits des agents publics et l'intérêt général.

Forte de cette conviction, je vous présenterai dans un instant mon rapport sur la proposition de loi tendant à expérimenter un chèque emploi petites communes pour l'emploi d'agents contractuels et vacataires, déposée par notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, dont je tiens à saluer la présence parmi nous ce matin.

En dépit du caractère crucial de la question soulevée par ce texte, et compte tenu d'un certain nombre d'obstacles à la mise en œuvre du dispositif qui nous est soumis, je vous proposerai de soumettre au Sénat une motion tendant au renvoi de la proposition de loi à la commission.

Pour commencer, il m'appartient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution.

Je considère qu'il comprend des dispositions relatives aux modalités de déclaration, de paiement de la rémunération et de recouvrement des cotisations et contributions sociales des agents contractuels et vacataires des communes ; à la procédure de recrutement des agents contractuels et vacataires de la fonction publique territoriale.

En revanche, j'estime que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé des amendements relatifs aux modalités de déclaration, de paiement de la rémunération et de recouvrement des cotisations et contributions sociales des agents contractuels et vacataires des départements, des régions, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État ; aux modalités de déclaration, de paiement de la rémunération et de recouvrement des cotisations et contributions sociales des agents titulaires de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État ; à la procédure de recrutement des agents titulaires de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État ; aux dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement des cotisations et contributions sociales à destination des particuliers employeurs, des associations et des entreprises.

De tels amendements seraient donc déclarés irrecevables par notre commission en application de l'article 45 de la Constitution.

Les employeurs sont tenus d'accomplir de nombreuses formalités en matière de déclaration et de paiement de leurs salariés. Or certains d'entre eux, structures de petite taille ou particuliers, ne disposent pas des ressources nécessaires à la satisfaction de ces obligations, qu'il s'agisse des compétences requises, des moyens de recruter des salariés dédiés à ces tâches ou tout simplement du temps. Dans un tel contexte, la réglementation risquerait de constituer un frein à la dynamique de l'économie et de l'emploi.

C'est la raison pour laquelle l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) a développé, depuis les années 1990 plusieurs dispositifs simplifiés de déclaration, de paiement de la rémunération et de recouvrement des cotisations et contributions sociales des salariés à l'intention des employeurs du secteur privé.

Il s'agit principalement du chèque emploi service universel (CESU), créé en 1994, auquel peuvent recourir les particuliers qui emploient à domicile de salariés réalisant des prestations de services à la personne ; du chèque emploi associatif, créé en 2004, utilisable par les associations à but non lucratif, les fondations dotées de la personnalité morale et les associations de financement électoral ; et du titre emploi service entreprise, créé en 2004 également, et destiné aux entreprises relevant du régime général de sécurité sociale.

En utilisant l'une de ces offres, l'employeur est réputé satisfait à l'obligation d'établissement d'un contrat de travail écrit. Il peut acquitter tout ou partie du montant de la rémunération de ses salariés et procéder de manière simplifiée à la déclaration et au paiement des cotisations sociales ; à la déclaration et au reversement des montants donnant lieu au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ; à l'accomplissement des formalités obligatoires liées à l'embauche et à l'emploi de salariés, comme la déclaration auprès de l'Urssaf, la confection des bulletins de paie et les déclarations relatives aux cotisations et contributions sociales, sur la base desquelles l'Urssaf établit pour le compte de l'employeur la déclaration sociale nominative (DSN).

Obligatoire depuis 2017 pour tous les employeurs privés et depuis 2022 pour tous les employeurs publics, la DSN, qui se substitue à quarante-cinq déclarations sociales, permet de mutualiser la collecte des données, partagées entre les organismes sociaux selon leurs besoins.

La proposition de loi de notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ vise, dans un double souci de soutien au recrutement d'agents contractuels et vacataires, et de simplification administrative, à transposer au secteur public local les dispositifs simplifiés existant dans le secteur privé.

Le texte prévoit ainsi l'expérimentation, pour une durée de trois ans, d'un chèque emploi petites communes permettant aux communes de moins de 5 000 habitants de simplifier les déclarations et formalités liées à l'emploi, pour une durée maximale de trois mois, d'agents contractuels et vacataires. Les sommes versées par ce biais ne pourraient excéder 5 % de la masse salariale brute de la commune, tandis qu'une attestation mensuelle d'emploi délivrée par l'Urssaf se substituerait, pour les agents concernés, au bulletin de paie. Pour les seuls vacataires, l'utilisation de ce dispositif serait réputée valoir acte d'engagement.

Comme tous les employeurs, les petites communes font face, en matière d'embauche, à des difficultés de taille que notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ a mises en lumière.

Il s'agit d'abord, pour certaines d'entre elles, de difficultés financières, après des années de recul des dotations de l'État. La direction générale des finances publiques (DGFIP) a toutefois précisé que, sur la période récente, entre 2019 et 2021, les recettes de fonctionnement des communes de moins de 3 500 habitants ont augmenté plus rapidement que leurs dépenses de fonctionnement, à hauteur de 4,4 % contre 2,2 %.

Il s'agit également de difficultés d'ordre procédural. Les collectivités ne peuvent en effet recourir à des agents contractuels ou à des vacataires qu'en des circonstances très précises déterminées par la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Lorsque la loi les y autorise, elles doivent, en outre, respecter une procédure strictement encadrée permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics et la préservation des droits des agents publics.

Il s'agit, enfin, de difficultés de recrutement. Comme l'ont rappelé l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), il s'agit davantage d'une problématique de pénurie de candidats dans certains territoires que de lourdeurs administratives à l'embauche.

Or les organismes que j'ai entendus dans le cadre de mes travaux ont unanimement considéré que le déploiement d'une offre simplifiée ne constituait pas une solution adaptée et était difficilement envisageable.

D'abord, les centres de gestion, auxquels 94 % des communes adhèrent obligatoirement, fournissent une aide précieuse aux petites communes en matière de gestion des personnels. En effet, ceux-ci peuvent mettre à leur disposition des agents pour assurer le remplacement d'agents momentanément indisponibles, pour assurer des missions temporaires, pour pourvoir à la vacance d'un emploi ou pour affecter ces agents à des missions permanentes.

Plus de 90 % des centres de gestion assurent actuellement un service de remplacement et 42 % d'entre eux proposent à leurs affiliés de réaliser toutes les tâches liées à la confection des paies.

Les centres de gestion fournissent également aux collectivités des prestations d'aide à la définition de leurs besoins en personnels, à la conduite des entretiens d'embauche et à la rédaction des contrats de travail et des arrêtés de nomination. D'après l'AMRF, les maires interrogés seraient globalement satisfaits des services de leur centre de gestion. Lorsque ce dernier n'assure pas la mission de remplacement, les communes peuvent faire appel à des sociétés d'intérim. Il en va de même lorsqu'elles doivent faire face à une vacance temporaire d'emploi, à un accroissement temporaire d'activité ou à un besoin occasionnel ou saisonnier.

Rappelons, par ailleurs, que les élus peuvent également solliciter l'intercommunalité en vue de la mise à disposition de personnels ou opter pour le recours à une association fournissant des prestations de services.

En somme, le dispositif prévu par la proposition de loi serait probablement utilisé par un nombre marginal de communes. J'attire votre attention, à ce propos, sur l'absence d'attractivité financière de ce dispositif.

Contrairement au CESU, qui est cumulable avec le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, aucune mesure de soutien financier en faveur des communes ne serait attachée au titre emploi qui leur serait dédié.

J'ajoute que celui-ci n'exonérerait pas les communes utilisatrices du paiement de l'indemnité de fin de contrat, également appelée « prime de précarité », due, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, aux contractuels dont la durée du contrat est inférieure à un an.

Par ailleurs, la simplification des procédures de recrutement, de déclaration et de paiement des agents des communes n'est, pour l'heure, pas envisageable, en raison de leur encadrement par le droit de la fonction publique et les principes de la gestion budgétaire et comptable publique.

De fait, un certain nombre de formalités doivent être accomplies pour recruter un agent contractuel ou vacataire.

D'abord, le vote d'une délibération par le conseil municipal afin d'autoriser la création d'un emploi dans le cas des contractuels ou d'autoriser le recrutement en ce qui concerne les vacataires. Il est alors nécessaire d'inscrire les crédits afférents au budget et, dans certains cas, de transmettre la délibération à la préfecture en vue du contrôle de légalité.

Ensuite, l'obligation de publicité de la création ou de la vacance de l'emploi s'impose s'il s'agit d'un emploi permanent ouvert aux contractuels.

Enfin, la rédaction d'un contrat de travail écrit précisant le motif de recours à un contractuel ou, dans le cas des vacataires, un acte d'engagement précisant les conditions de recrutement et faisant apparaître les éléments justifiant la qualité de vacataire, c'est-à-dire l'accomplissement d'un acte déterminé, la discontinuité des tâches dans le temps et une rémunération attachée à l'acte.

Compte tenu de ces obligations légales et réglementaires, le chèque emploi petites communes ne permettrait pas d'accélérer outre mesure les embauches en vue de répondre à des besoins ponctuels.

De surcroît, je rappelle qu'en vertu du principe fondamental de séparation de l'ordonnateur et du comptable public ce dernier doit s'assurer de la régularité de la dépense ordonnée par le premier au moyen de pièces justificatives. Or la quasi-totalité des contrôles effectués sur la rémunération des agents publics est réalisée à l'aide du bulletin de paie.

Si, comme le prévoit la proposition de loi, une simple attestation d'emploi devait se substituer à ce document, le comptable ne pourrait ni satisfaire à ces contrôles réglementaires ni, par conséquent, mettre en paiement la rémunération des agents concernés. Malheureusement, l'Urssaf m'a indiqué ne pas être en mesure d'émettre un tel document, compte tenu des spécificités liées à la paie des agents publics.

Aussi la mise en conformité du dispositif avec la réglementation en vigueur entraînerait-elle la disparition des éléments de simplification qu'il contient.

Un dernier obstacle s'oppose à l'adoption de cette proposition de loi par notre commission.

En effet, comme l'a rappelé l'Urssaf, l'expérimentation de ce titre emploi impliquerait son développement complet. S'il n'est pas possible d'évaluer avec précision le coût de ce déploiement, la direction de la sécurité sociale l'estime aux alentours de 12 millions d'euros, alors que le dispositif expérimental ne serait vraisemblablement utilisé que de façon très marginale.

À titre de comparaison, le titre emploi service entreprise (TESE), qui permettait à 70 000 entreprises de déclarer chaque mois 150 000 salariés en 2021, n'est pas encore « rentable » compte tenu du faible nombre d'utilisateurs au regard du coût induit par la gestion de cette offre simplifiée.

En tout état de cause, la feuille de route de l'Urssaf est chargée de réformes d'ampleur en cours et à venir, notamment le transfert du recouvrement des cotisations sociales dues à plusieurs caisses de retraite et le passage de l'ensemble de la fonction publique à la DSN depuis le 1<sup>er</sup> janvier. Le déploiement d'un nouveau dispositif simplifié ne pourrait intervenir, au mieux, avant 2025.

Toutes ces problématiques ne pouvant être résolues aisément, mais la question soulevée par notre collègue faisant écho aux préoccupations de bien des élus locaux, j'estime qu'il est nécessaire de mener une réflexion plus large sur les moyens d'assouplir la gestion par les collectivités locales de leurs ressources humaines, de renforcer leurs capacités de recrutement et d'accroître l'attractivité des emplois publics territoriaux.

Sur ce dernier point, la ministre de la transformation et de la fonction publiques a confié une mission à plusieurs spécialistes, dont le rapport devrait être remis dans les jours ou les semaines à venir.

Parmi les enjeux identifiés par la Fédération nationale des centres de gestion figurent, entre autres, le strict encadrement des procédures de recrutement, les niveaux de rémunération, les inégalités de traitement entre fonctionnaires et contractuels exerçant les mêmes fonctions ou la mauvaise adaptation du recrutement par concours aux besoins des collectivités. Autant de sujets sur lesquels le Sénat fera entendre la voix des territoires.

Par conséquent, je vous propose de soumettre au Sénat une motion tendant au renvoi du texte à la commission.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, auteur de la proposition de loi.** – Je remercie l'ensemble des collègues qui ont cosigné cette proposition de loi. Il ne s'agit pas d'un problème nouveau, l'Assemblée nationale ayant examiné un texte similaire en 2006, mais celui-ci ne concernait que les communes de moins de 1 000 habitants.



Dans la Sarthe, sur 355 communes, 175 communes comptent moins de 1 500 habitants. Quasiment la moitié des communes pourrait donc être concernée par cette mesure. Je comprends les difficultés soulevées par la transposition au secteur public local d'un chèque emploi service issu du secteur privé. L'idée n'est pas de supprimer des emplois dans la fonction publique. Il s'agit simplement de permettre exceptionnellement, par exemple le temps d'une matinée, aux communes rurales d'employer une personne pour faire face à un besoin ponctuel. C'est une solution plus simple que d'adresser une demande auprès du centre de gestion, d'autant que des garde-fous sont prévus puisque les sommes utilisées par la commune au titre du chèque emploi petites communes ne peuvent excéder 5 % de la masse salariale brute, pour une durée maximum de trois mois.

J'ai bien noté que l'ensemble des administrations estime que cette proposition de loi est extrêmement compliquée à mettre en œuvre. En 1991, les arguments devaient être les mêmes lors de la mise en place du CESU. Pourtant, plus de 2 millions de personnes l'utilisent aujourd'hui !

Je ne vois aucun inconvénient à retravailler ce dossier afin qu'il trouve une issue plus favorable. Je ne m'oppose bien évidemment pas au souhait de Mme le rapporteur de renvoyer ce texte à la commission. J'ai soumis l'idée d'un chèque emploi à l'ensemble des maires des petites communes au moment de la campagne sénatoriale de 2020. Leur accueil a été plutôt favorable puisque j'ai été réélu !

Je ne cherche pas à compliquer les choses. Cette proposition de loi mérite sans doute d'être améliorée. En tout état de cause, les communes rurales, qui ont aujourd'hui des difficultés à recruter des secrétaires de mairie et du personnel, apprécieraient qu'on leur simplifie la tâche afin qu'elles puissent embaucher ponctuellement les jeunes de la commune.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur.** - Chacun s'accorde à reconnaître qu'il faut simplifier la paperasse des petites communes, qui manquent de personnel pour effectuer les remplacements. Sur le fond, nous sommes tous d'accord. Pour autant, sur la forme, la mise en place d'un tel système s'avère aujourd'hui impossible. L'Urssaf nous a annoncé que nous n'y parviendrons, au mieux, qu'à compter de 2025. Nous avons donc fait preuve de sagesse en décidant de surseoir à l'examen de cette intéressante proposition de loi afin de réfléchir à un texte plus solide. Il s'agit d'éviter toutes les oppositions que nous avons pu rencontrer au cours des différentes auditions.

**Mme Frédérique Puissat.** - Je vous remercie, madame le rapporteur, de nous avoir éclairés sur cette proposition de loi que j'ai cosignée avec plusieurs de mes collègues. Louis-Jean de Nicolaÿ soulève une vraie question pour laquelle les petites communes n'ont aucune réponse. Une commune de 5 000 habitants est-elle petite ? J'aurais plutôt mis la jauge à 500 habitants. Vous avez rappelé que les centres de gestion pouvaient aider

au recrutement, mais ce n'est pas ce qui se constate sur le terrain. Certes, les élus sont globalement satisfaits, mais c'est oublier un peu vite que ce sont souvent leurs amis qui composent en grande partie les conseils d'administration des centres de gestion... Quant à l'intérim, il n'est pas monnaie courante. On essaie donc, en général, de piocher dans les habitants de la commune pour trouver une ou deux personnes susceptibles d'effectuer des remplacements. À mon sens, cette simplification aurait été la bienvenue. Je vous remercie de ne pas avoir fermé la porte au débat. Quand j'entends tous les arguments qui nous ont été opposés lors des auditions, je me dis que l'on a besoin d'un choc administratif dans ce pays. Il sera peut-être permis grâce aux prochaines échéances électorales...

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Le groupe CRCE n'a pas cosigné cette proposition de loi. Un certain nombre de dispositifs sont déjà en place et il conviendrait plutôt de les améliorer. Nous sommes tous conscients qu'il existe des problèmes administratifs lourds à gérer pour certaines communes. Le Pas-de-Calais, dont je suis l'élue, compte 890 communes, dont 787 communes de moins de 3 500 habitants et 640 communes de moins de 1 000 habitants. Les remontées du terrain font état d'un besoin de simplification. Néanmoins, comme l'a souligné Frédérique Puissat, la problématique des communes diffère en fonction de leur taille. Contrairement aux communes de 300 habitants, les communes de 5 000 habitants ont du personnel et peuvent traiter avec les centres de gestion. Il n'en va pas de même en ruralité profonde : ce sont d'ailleurs souvent les élus qui tondent les pelouses ou qui effectuent les remplacements dans les restaurations scolaires !

Par ailleurs, vous ne traitez pas le problème au fond et vous passez sous silence tous les moyens supprimés pour la ruralité au cours de ces dernières années, qu'il s'agisse des fermetures de trésoreries, de la suppression de la taxe d'habitation ou de la perte de 13 milliards d'euros au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Je ne suis pas de ceux qui disent qu'il ne faut rien faire, mais je défends mordicus le statut de la fonction publique territoriale. Il y a également matière à réflexion dans nos centres de gestion. Nous pourrions, par exemple, disposer de pools de ressources spécifiques par bassins d'emploi. Quoi qu'il en soit, la lourdeur administrative est effectivement un véritable souci.

**Mme Monique Lubin.** – Je partage en grande partie les propos de notre rapporteur. Je ne suis pas favorable à cette proposition de loi, qui contribue à accélérer la précarisation de l'emploi, dans la droite ligne des attaques en règle menées depuis quelques années contre le statut de l'emploi public auquel je tiens particulièrement.

Pour avoir été maire d'une toute petite commune, je ne méconnais pas les problèmes que vous soulevez, mais il existe des solutions. Les centres de gestion proposent des services de remplacement. Il existe également des mutualisations *via* les communautés de communes. Par ailleurs, je ne crois pas que ce chèque emploi petites communes permettra de recruter les bonnes personnes. J'ajoute qu'il existe des solutions au travers de l'économie sociale et solidaire (ESS). Je préside une association d'insertion qui permet à un certain nombre d'intervenants de donner un coup de main dans les communes. Cette proposition de loi a le mérite de poser le problème, mais les solutions préconisées ne nous semblent pas acceptables.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Je ne suis pas spécialement attaché au seuil de 5 000 habitants, si ce n'est que la commune dont j'étais maire compte 4 500 habitants...

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – On n'est jamais si bien servi que par soi-même !

**Mme Véronique Guillotin.** – Cette proposition m'a séduite. La solution proposée me paraît agile et simple à mettre en œuvre, d'autant qu'elle ne viendra pas télescoper les autres solutions de la fonction publique ni s'y opposer. Il s'agirait d'un outil de simplification supplémentaire dans la boîte à outils des petites communes. Je salue donc cette proposition de loi, tout en entendant les remarques formulées par Mme le rapporteur.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur.** – Pour répondre à Cathy Apourceau-Poly et à Frédérique Puissat, le seuil d'habitants me paraît également trop élevé, c'est un point qu'il faudra revoir. D'après la direction générale des collectivités locales (DGCL), à partir de 3 000 habitants, les communes disposent généralement d'un agent dédié à cette fonction.

Quelle que soit la taille de la commune, le problème relevé aussi bien par l'AMF que par l'AMRF est la faible attractivité de la fonction publique territoriale, sans doute en raison de la pénibilité du travail et de la faiblesse des rémunérations.

En réponse à Monique Lubin, d'après l'AMRF, les maires sont globalement satisfaits des centres de gestions. Je rappelle également que 94 % des communes y adhèrent obligatoirement. C'est aussi ce qui ressort de nos auditions.

Pour défendre notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, je rappelle que cette proposition de loi ne concerne pas du tout les fonctionnaires, ce qui, d'ailleurs, pourrait causer des difficultés en ce qui concerne la déclaration sociale nominative.

Enfin, je veux dire à Véronique Guillotin que nous sommes tous d'accord sur le bien-fondé de cette proposition de loi. C'est la raison pour laquelle nous allons continuer d'y travailler. En revanche, elle n'est pas du tout applicable en l'état. Serait-il bon de forcer les lignes en période électorale ? Il me paraît plus sage de prendre notre temps et de travailler davantage ce dossier.

#### EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

##### *Article unique*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je rappelle que notre rapporteur suggère d'approfondir le sujet soulevé par la proposition de loi par le dépôt d'une motion de renvoi à la commission.

Si le principe du dépôt de cette motion est adopté, cela suppose que notre commission rejette l'article unique. En conséquence, la discussion en séance porterait, en application de l'article 42 du Règlement du Sénat, sur la proposition de loi initiale.

*Le dépôt d'une motion de renvoi à la commission est décidé.*

*L'article unique n'est pas adopté.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – La séance est prévue le mardi 1<sup>er</sup> février prochain, sauf si le groupe Les Républicains demandait d'ici là le retrait du texte de l'ordre du jour du Sénat, ce qui n'est pas exclu.

## **RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires sociales a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 26 janvier 2022, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 568 (2019-2020) tendant à expérimenter un chèque emploi petites communes pour l'emploi d'agents contractuels et vacataires.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- aux modalités de déclaration, de paiement de la rémunération et de recouvrement des cotisations et contributions sociales des agents contractuels et vacataires des communes ;

- à la procédure de recrutement des agents contractuels et vacataires de la fonction publique territoriale.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs :

- aux modalités de déclaration, de paiement de la rémunération et de recouvrement des cotisations et contributions sociales des agents contractuels et vacataires des départements, des régions, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État ;

- aux modalités de déclaration, de paiement de la rémunération et de recouvrement des cotisations et contributions sociales des agents titulaires de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État ;

- à la procédure de recrutement des agents titulaires de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État ;

- aux dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement des cotisations et contributions sociales à destination des particuliers employeurs, des associations et des entreprises.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

---

- **Louis-Jean de Nicolaÿ**, sénateur de la Sarthe, auteur de la proposition
- **Urssaf Caisse nationale**  
**Patricia Poulet-Mathis**, directrice des offres particulières  
**Victoire Pohyer**, responsable de pôle
- **Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**  
**Laurent Trijoulet**, directeur de cabinet du président
- **Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCDG)**  
**Thierry Senamaud**, directeur  
**Cindy Laborie**, responsable des affaires juridiques
- **Direction générale des finances publiques (DGFiP)**  
**Étienne Duvivier**, sous-directeur de la gestion comptable et financière des collectivités locales
- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**  
**Christophe Bernard**, sous- directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- **Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)**  
**Murielle Fabre**, secrétaire générale de l'AMF, co-présidente de la commission Fonction publique territoriale, maire de Lampertheim  
**Corinne de La Mettrie**, directrice générale adjointe  
**Charlotte de Fontaines**, chargée des relations avec le Parlement
- **Direction de la sécurité sociale**  
**Morgan Delaye**, sous-directeur du financement de la sécurité sociale

### CONTRIBUTIONS ÉCRITES

**Association des maires ruraux de France (AMRF)**

**GIP Modernisation des déclarations sociales**





## LA LOI EN CONSTRUCTION

---

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-568.html>