

PROPOSITION DE LOI CHÈQUE EMPLOI PETITES COMMUNES

Première lecture



Réunie le mercredi 26 janvier 2022 sous la présidence de Mme Catherine Deroche (LR, Maine-et-Loire), présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Mme Christine Bonfanti-Dossat (LR, Lot-et-Garonne) 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.



1. 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**¹, 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.).

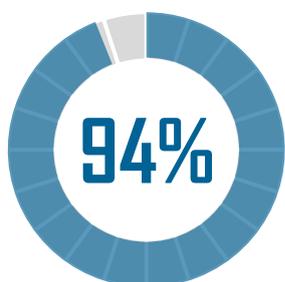
¹ Dans le cas d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat à durée indéterminée à temps partiel, pour les emplois dont la durée de travail n'excède pas huit heures par semaine ou ne dépasse pas quatre semaines consécutives dans l'année dans le cas du Cesu et pour tous les emplois dans le cas du CEA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

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

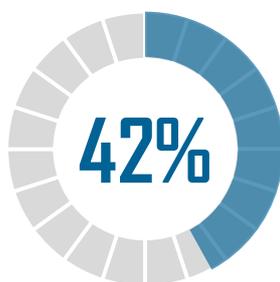
A. LE RECOURS AU CENTRE DE GESTION PERMET D'ORES ET DÉJÀ AUX PETITES COMMUNES DE BÉNÉFICIER DE SERVICES DE MISE À DISPOSITION DE PERSONNELS, D'AIDE AU RECRUTEMENT ET DE GESTION DES PAIES

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.

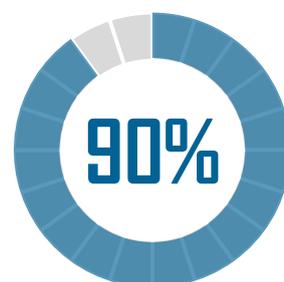
Les centres de gestion fournissent également aux collectivités **des prestations d'aide à la définition de leurs besoins, à la conduite des entretiens d'embauche et à la rédaction des contrats de travail et des arrêtés de nomination.**



*des communes adhèrent
obligatoirement
à un centre de gestion*



*des centres de gestion
proposent de réaliser
toutes les tâches liées
à la confection des paies*



*des centres de gestion
proposent un service
de remplacement*

Les communes peuvent également faire appel à **des sociétés d'intérim** lorsque leur centre de gestion n'assure pas la mission de remplacement ou pour faire face à une vacance temporaire d'emploi, à un accroissement temporaire d'activité ou à un besoin occasionnel ou saisonnier, ou opter pour **la mise à disposition de salariés de droit privé** afin de réaliser une mission ou un projet qui ne pourrait l'être sans les qualifications techniques détenues par un salarié de droit privé.

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 légalité¹. 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**.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Christine Bonfanti-Dossat
Sénateur (LR) de Lot-et-Garonne
Rapporteur

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl19-568.html>

¹ Hormis les contrats conclus afin de faire face à un accroissement temporaire d'activité ou à un accroissement saisonnier d'activité.