

PROPOSITION DE LOI

PROTECTION SOCIALE DES ASSISTANTS MATERNELS ET DES SALARIÉS DES PARTICULIERS EMPLOYEURS

Première lecture



Réunie le mercredi 19 mai 2021 sous la présidence de Mme Catherine Deroche (Les Républicains, Maine-et-Loire), présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de M. Martin Lévrier (RDPI, Yvelines) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs.

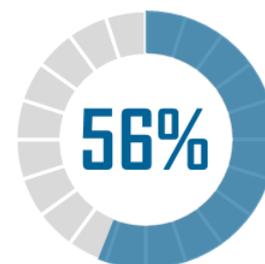
Considérant que le dispositif proposé sécurise la protection sociale des salariés en créant un mécanisme de recouvrement des cotisations sociales complémentaires adapté aux spécificités du secteur de l'emploi direct par un particulier, **la commission a, sur proposition de son rapporteur, adopté la proposition de loi sans modification.**

1. DES DISPOSITIFS DE GESTION DES DROITS SOCIAUX DES SALARIÉS ADAPTÉS AU SECTEUR DES PARTICULIERS EMPLOYEURS

A. UN SECTEUR SANS ENTREPRISES, COMPTANT PLUS D'EMPLOYEURS QUE DE SALARIÉS

Le secteur des particuliers employeurs présente plusieurs caractéristiques :

- **L'exercice d'une activité professionnelle à domicile** : au domicile du salarié pour les assistants maternels ou au domicile de l'employeur pour les autres salariés (aides à domicile, garde d'enfant, entretien du domicile, etc.). **Secteur sans entreprise, il compte, en 2018, près de 3,4 millions d'employeurs pour 1,4 million de salariés.**



des salariés ont au moins deux employeurs¹

Effectifs des particuliers employeurs et de leurs salariés en 2018

	Nombre d'employeurs	Nombre de salariés
Emploi hors garde d'enfant	2 200 000	929 875
Garde d'enfant à domicile	28 409	117 369
Assistants maternels	1 040 000	304 705

Source : commission des affaires sociales d'après les données FEPEM (2020)

¹ Source : FEPEM, 2020.



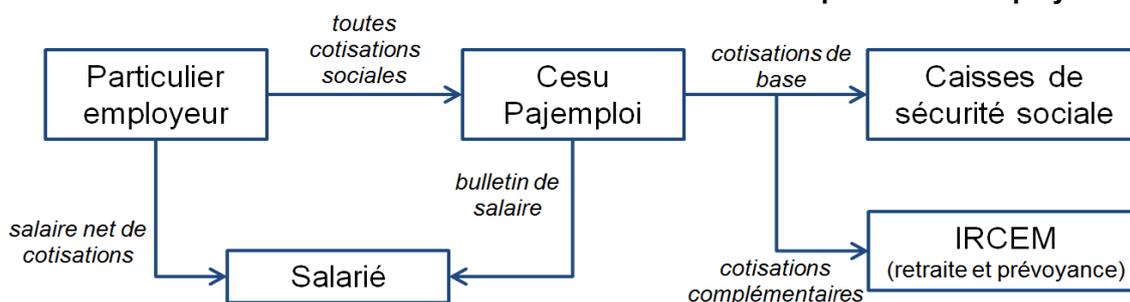
- **Une forte féminisation** : 99,4 % des assistants maternels sont des femmes, 96,7 % des salariés pour la garde d'enfants à domicile et 83,3 % des autres salariés.
- **Des employeurs, hors activité de garde d'enfant, relativement âgés**, 60 % d'entre eux ayant au moins 60 ans.
- **Une instabilité des relations de travail dans le temps** puisque les activités de garde d'enfant ou d'aides à domicile pour des employeurs âgés sont par nature d'une durée limitée à quelques années. Les besoins des employeurs peuvent également varier lors d'un changement de domicile. Les salariés du secteur peuvent donc voir leurs employeurs évoluer au cours d'une année.
- **Un soutien par des aides sociales et fiscales destinées à réduire le coût de l'emploi d'un salarié pour les employeurs.** Les contribuables qui recourent à des services à la personne à leur domicile peuvent bénéficier du **crédit d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile**,¹ dont le montant est égal à 50 % des dépenses engagées dans l'année, dans la limite d'un plafond. Il bénéficie à près de 4,2 millions de ménages, pour une dépense fiscale de 4,8 milliards d'euros en 2019². **Pour les gardes d'enfant, le complément de libre choix du mode de garde (CMG)**³ est une prestation financière destinée à aider les familles qui emploient une assistante maternelle agréée ou un employé à domicile et dont le montant varie selon le nombre d'enfants à charge, l'âge de l'enfant et les ressources du foyer (de 89 € à 1 119 € par mois). Les dépenses de CMG s'élèvent à 5,9 milliards euros en 2019 pour la sécurité sociale⁴.

B. UN SYTÈME DE RECOUVREMENT DES COTISATIONS SOCIALES SIMPLIFIÉ POUR LES EMPLOYEURS ET SÉCURISANT LES DROITS DES SALARIÉS

Les salariés du particulier employeur relèvent très majoritairement du **régime général de la sécurité sociale**⁵ et sont tous affiliés, pour leur **protection sociale complémentaire, au groupe IRCM**, en vertu des clauses de désignation qui ont retenu cet organisme par accord de branche en 1999 pour les salariés du particulier employeur⁶ et en 2004 pour les assistants maternels⁷.

Pour simplifier les démarches des employeurs et sécuriser les droits sociaux des salariés, des **dispositifs simplifiés de recouvrement des cotisations et contributions sociales** sont proposées par les Urssaf aux employeurs : **Pajemploi** pour les gardes d'enfants à domicile et les assistants maternels et le **Chèque emploi service universel (Cesu)** pour les autres salariés. Ces dispositifs, généralisés depuis le 1^{er} janvier 2021⁸, permettent aux **employeurs de déléguer aux Urssaf la déclaration du salarié, l'émission des bulletins de salaire, le calcul et le recouvrement des cotisations** et, dans le cadre des services *Cesu+* et *Pajemploi+*, de procéder à la retenue à la source de l'impôt sur le revenu et de verser la rémunération nette de cotisations et d'impôts au salarié.

Circuit actuel de recouvrement des cotisations sociales des particuliers employeurs



Source : commission des affaires sociales

¹ Art. 199 *sexdecies* du code général des impôts.

² PLF pour 2021, Évaluation des voies et moyens, tome II.

³ Art. L. 531-5 et L. 531-6 du code de la sécurité sociale.

⁴ CNAF (2020). Montant des dépenses de CMG pour l'emploi d'un salarié ou d'un assistant maternel (793 000 bénéficiaires) ainsi que lorsque les ménages ont recours à une entreprise ou un organisme habilité pour la garde d'enfants à domicile (90 000), cette dernière situation étant hors du secteur des emplois du particulier employeur.

⁵ Quelques salariés relèvent du régime agricole (certaines activités de jardinage, gardes-chasse).

⁶ Convention collective nationale des salariés du particulier employeur du 24 novembre 1999.

⁷ Convention collective nationale des assistants maternels du particulier employeur du 1^{er} juillet 2004.

⁸ En vertu du décret n° 2019-613 du 19 juin 2019 relatif à la simplification des déclarations sociales des employeurs.

2. LA PROPOSITION DE LOI ADAPTE LE RECOUVREMENT DES COTISATIONS SOCIALES COMPLÉMENTAIRES AUX SPÉCIFICITÉS DU SECTEUR ET AU DROIT DE LA CONCURRENCE

A. L'ADAPTATION DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS COMPLÉMENTAIRES, RENDU NÉCESSAIRE PAR LE DROIT DE LA CONCURRENCE, S'INTÈGRE DANS UNE CONVERGENCE DES BRANCHES PROFESSIONNELLES

Les deux branches professionnelles des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs ont entamé fin 2018 une négociation visant à **faire converger leurs deux conventions collectives**. Les partenaires sociaux ont abouti le 26 mars dernier à la signature d'**une convention collective unique pour l'ensemble du secteur**¹, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2022. En matière de protection sociale complémentaire, la convention collective, actuellement soumise à extension auprès du ministère du travail, entend améliorer la couverture des risques décès, invalidité et incapacité de travail des salariés.

Pour la couverture de ces risques (complémentaire santé et prévoyance), **la convention collective ne peut toutefois pas désigner d'organisme complémentaire chargé de les assurer**, comme ce fut le cas pour les conventions collectives précédemment conclues en 1999 et en 2004. En effet, **les clauses de désignation d'un organisme de protection sociale complémentaires par accord de branche ont été censurées par le Conseil constitutionnel en 2013**. Dans sa décision du 13 juin 2013², le Conseil constitutionnel a en effet considéré que le fait de **lier une entreprise à un cocontractant déjà désigné par un contrat négocié au niveau de la branche et au contenu totalement prédéfini portait une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre**. Le juge constitutionnel a toutefois précisé que dans un but de mutualisation des risques, les partenaires sociaux pouvaient recommander au niveau de la branche un organisme de prévoyance proposant un contrat de référence.

La possibilité de **désigner** un organisme de protection sociale par accord professionnel ou interprofessionnel a donc été remplacée par la possibilité de **recommander** un ou plusieurs organismes de protection sociale complémentaire par la voie d'un accord collectif, encadrée par l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale³. Après une procédure de mise en concurrence, les partenaires sociaux peuvent ainsi recommander un ou plusieurs organismes pour une durée maximale de cinq ans. Si l'organisme assureur doit appliquer un tarif et des garanties identiques à l'ensemble des employeurs et ne peut pas refuser une entreprise de la branche, **l'employeur n'est pas tenu de suivre la recommandation posée par l'accord collectif pour choisir un organisme de protection sociale complémentaire pour ses salariés**.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ CONFIE À UNE ASSOCIATION PARITAIRE LE PRODUIT DES COTISATIONS COMPLÉMENTAIRES COLLECTÉES PAR LES ORGANISMES DE RECOUVREMENT

Compte tenu des exigences posées par le droit applicable à la sélection par les employeurs d'un organisme de protection sociale complémentaire et des spécificités du secteur de l'emploi direct par des particuliers employeurs, **la proposition de loi entend créer un circuit de recouvrement des cotisations complémentaires spécifique au secteur**.

En effet, le **droit commun**, qui donne la liberté à chaque employeur de retenir un organisme assureur pour les garanties de prévoyance et de complémentaire santé de ses salariés, est **inapplicable au secteur du particulier employeur**.

¹ Convention signée, pour les employeurs, par la FEPEM et, pour les salariés, par la CGT, l'UNSA, la CFDT, FO et le SPAMAF.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, cons.11.

³ Article modifié par la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 afin de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 13 juin 2013.

La multiplicité des employeurs, l'instabilité des relations de travail entre employeurs et salariés et les faibles volumes horaires de travail effectués par les salariés pour chacun de leurs employeurs auraient pour conséquence **d'éclater la couverture complémentaire des salariés et de fragiliser leurs droits sociaux**. Les démarches pour les particuliers employeurs s'en trouveraient complexifiées et il serait très difficile pour eux de conclure un contrat de couverture pour de petites quotités de travail.

Dans ces conditions, et faute de pouvoir désigner un organisme par la voie d'un accord collectif, **la proposition de loi entend sécuriser la protection sociale complémentaire des salariés et maintenir**, par la voie du Cesu et de Pajemploi, **le mécanisme de guichet unique pour les employeurs**. À cette fin, elle prévoit que **le recouvrement des cotisations sociales complémentaires sera effectué par les organismes de recouvrement pour le compte de l'association paritaire nationale interbranches (APNI)**.

La proposition de loi sécurise la protection sociale complémentaire des salariés et maintient un guichet unique pour les employeurs.

Cette association paritaire, créée par les partenaires sociaux du secteur en 2018, a pour objet de coordonner, pour le compte des employeurs, la mise en œuvre d'actions sociales, culturelles et de formation professionnelle pour les salariés. La mutualisation de ces actions facilite ainsi leur gestion, compte tenu du morcellement du secteur. **La proposition de loi confie à l'APNI la collecte des cotisations complémentaires au titre de la prévoyance, et prévoit que l'APNI délègue cette collecte aux organismes de recouvrement par voie de convention. La nouvelle convention collective prend déjà en compte le circuit de recouvrement proposé, son article 84 prévoyant que l'APNI a pour missions « d'organiser, pour le compte des particuliers employeurs, la mise en œuvre et le suivi du régime de prévoyance, notamment par le mandat donné par les particuliers employeurs au travers des dispositifs simplifiés de déclaration et de paiement des cotisations sociales » et « la collecte des cotisations dues au titre du régime de prévoyance. En application de l'article L.133-7 du code de la sécurité sociale, elle délègue le recouvrement desdites cotisations aux organismes de recouvrement du régime général et, pour les salariés relevant du régime agricole, aux caisses de mutualité sociale agricole. »** En tant que responsable de la mise en œuvre du régime de prévoyance pour le compte des employeurs, **l'APNI pourra ensuite confier la couverture du risque prévoyance à un tiers assureur en le sélectionnant dans des conditions conformes au droit de la concurrence.**

En adhérant obligatoirement aux dispositifs Cesu et Pajemploi, **l'employeur délèguera ainsi à l'APNI le soin de collecter les cotisations sociales complémentaires et d'en reverser le produit à l'organisme de protection sociale qu'elle aura sélectionné.** L'ajout de l'APNI dans le circuit de recouvrement, qui ne garantit pas en soi la conformité au droit de la concurrence, répond à un motif d'intérêt général. En effet, si l'employeur est ainsi lié à un organisme qu'il n'a pas directement choisi, le mécanisme proposé, nécessaire et proportionné au regard des spécificités du secteur, permet de **garantir l'effectivité des droits sociaux des salariés**. Pour ces raisons, le rapporteur est favorable à la proposition de loi.



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



Martin Lévrier
Sénateur (RDPI) des Yvelines
Rapporteur

Consulter les dossiers législatifs

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-459.html>