

N° 610

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 mai 2021

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à sécuriser les **droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs,***

Par M. Martin LÉVRIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; 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, Patrick Boré, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Élisabeth Doineau, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Laurence Garnier, 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 Micouveau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, M. Dominique Théophile.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3807, 3977 et T.A. 581

Sénat : 459 et 611 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. DES DISPOSITIFS DE GESTION DES DROITS SOCIAUX DES SALARIÉS ADAPTÉS AU SECTEUR DES PARTICULIERS EMPLOYEURS.....	5
A. UN SECTEUR SANS ENTREPRISES, COMPTANT PLUS D'EMPLOYEURS QUE DE SALARIÉS	5
B. UN SYSTÈME DE RECOUVREMENT DES COTISATIONS SOCIALES SIMPLIFIÉ POUR LES EMPLOYEURS ET SÉCURISANT LES DROITS DES SALARIÉS	7
II. LA PROPOSITION DE LOI ADAPTE LE RECOUVREMENT DES COTISATIONS SOCIALES COMPLÉMENTAIRES AUX SPÉCIFICITÉS DU SECTEUR ET AU DROIT DE LA CONCURRENCE	8
A. L'ADAPTATION DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS COMPLÉMENTAIRES, RENDU NÉCESSAIRE PAR LE DROIT DE LA CONCURRENCE, S'INTÈGRE DANS UNE CONVERGENCE DES BRANCHES PROFESSIONNELLES	8
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ CONFIE À UNE ASSOCIATION PARITAIRE LE PRODUIT DES COTISATIONS COMPLÉMENTAIRES COLLECTÉES PAR LES ORGANISMES DE RECOUVREMENT	9
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....	11
• <i>Article unique</i> Unification et adaptation des circuits de recouvrement des cotisations sociales complémentaires des assistants maternels et des salariés du particulier employeur.	11
EXAMEN EN COMMISSION.....	17
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 »)	23
Liste des personnes entendues	25
LA LOI EN CONSTRUCTION	27

L'ESSENTIEL

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.

I. 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



des salariés ont au moins deux employeurs¹

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.

¹ Source : FEPEM, 2020.

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)

- **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.

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.

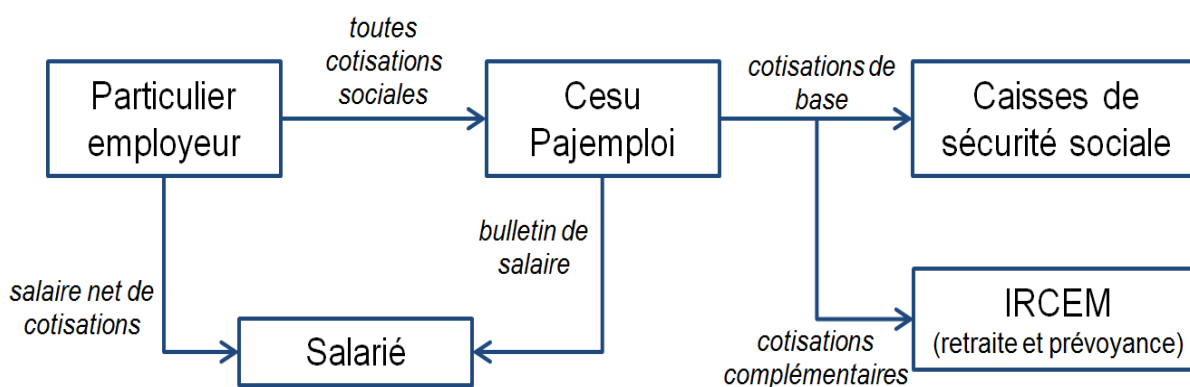
⁴ CNAF (2020). Montant des dépenses de CMG pour l'emploi d'un salarié ou d'un assistant maternel (793 000 bénéficiaires) ainsi que lorsque les ménages ont recours à une entreprise ou un organisme habilité pour la garde d'enfants à domicile (90 000), cette dernière situation étant hors du secteur des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

B. UN SYSTÈME 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 sociale¹ et sont tous affiliés, pour leur protection sociale complémentaire, au groupe IRCÉM, en vertu des clauses de désignation qui ont retenu cet organisme par accord de branche en 1999 pour les salariés du particulier employeur² et en 2004 pour les assistants maternels³.

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 2021⁴, 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 Quelques salariés relèvent du régime agricole (certaines activités de jardinage, gardes-chasse).

² Convention collective nationale des salariés du particulier employeur du 24 novembre 1999.

³ Convention collective nationale des assistants maternels du particulier employeur du 1^{er} juillet 2004.

⁴ En vertu du décret n° 2019-613 du 19 juin 2019 relatif à la simplification des déclarations sociales des employeurs.

II. 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.

¹ Convention signée, pour les employeurs, par la FEPPEM 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.

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.**

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).**

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.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Unification et adaptation des circuits de recouvrement des cotisations sociales complémentaires des assistants maternels et des salariés du particulier employeur.

Le présent article vise à unifier dans le code de la sécurité sociale les circuits de recouvrement des cotisations sociales des assistants maternels et des salariés du particulier employeur et à confier à une association paritaire le soin de gérer le produit des cotisations sociales complémentaires collectées par les organismes de recouvrement.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé : adapter la gestion du produit de la collecte des cotisations sociales complémentaires aux spécificités de l'emploi par un particulier employeur

A. Un circuit actuel de recouvrement des cotisations sociales complémentaires fondé sur des clauses de désignation devenues obsolètes

1. Le circuit actuel de recouvrement des cotisations sociales complémentaires des assistants maternels et des salariés du particulier employeur

Sur le fondement de l'article L. 133-7 du code de la sécurité sociale, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos)¹ et la Mutualité sociale agricole (MSA) assurent, respectivement pour le régime général et le régime agricole, **le recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions sociales**, dont celui des cotisations complémentaire de retraite, de santé et de prévoyance **des salariés du particulier employeur**, en vertu d'une convention de délégation conclue avec les organismes de protection sociale complémentaire. **L'Acos et la MSA recouvrent les cotisations et contributions sociales des assistants maternels selon les mêmes modalités**, sans pour autant que ces derniers ne soient explicitement mentionnés à l'article L. 133-7 du code de la sécurité sociale.

¹ En janvier 2021, l'Acos est devenue Urssaf Caisse nationale. La dénomination juridique de l'Acos a néanmoins été préservée.

Dans ce cadre, les cotisations sociales patronales et salariales dues au titre de l'emploi d'une garde d'enfant à domicile ou d'un assistant maternel sont prélevées sur le compte de l'employeur par le centre **Pajemploi** et, pour les autres salariés des particuliers employeurs, par le **centre Chèque emploi service universel (Cesu)**. Ces services de déclaration et de paiement simplifiés, qui concernaient 1,3 million de salariés en 2019, dont un tiers d'assistants maternels ou gardes d'enfants à domicile, ont été généralisés depuis le 1^{er} janvier 2021¹. Ils assuraient, en 2019, la collecte d'environ 1,4 milliard d'euros de cotisations dues au titre de la protection sociale complémentaire des salariés, pour le compte des organismes assureurs.

Produit des cotisations sociales complémentaires des assistants maternels et des salariés du particulier employeur en 2019

(en millions d'euros)

	Cesu	Pajemploi	Autres comptes*	Total
Retraite complémentaire	477	642	80	1 199
Prévoyance	77	156	10	243
Total	554	798	90	1 442

Source : Données transmises au rapporteur par l'URSSAF Caisse nationale.

** Les autres comptes sont des comptes de particuliers employeurs qui restent gérés hors CESU, principalement gérés par des mandataires.*

Les conventions collectives des deux branches désignant toutes deux pour organisme de prévoyance le groupe IRCEM², le produit des cotisations complémentaires correspondantes collectées par l'Acoss et la MSA est reversé à cet organisme. Les cotisations de retraite complémentaire, quant à elles, sont reversées d'office à l'IRCEM Retraite³, membre de la Fédération AGIRC-ARRCO, qui gère le régime d'assurance-vieillesse complémentaire obligatoire des salariés du secteur privé.

¹ Décret n° 2019-613 du 19 juin 2019 relatif à la simplification des déclarations sociales des employeurs

² Convention collective nationale des salariés du particulier employeur du 24 novembre 1999 et convention collective nationale des assistants maternels du particulier employeur du 1er juillet 2004.

³ Le groupe IRCEM est un groupe de protection sociale à gestion paritaire intervenant dans le champ des emplois de la famille, constitué sous le statut juridique d'une association loi de 1901 à but non lucratif, et constitué de trois institutions sectorielles (IRCEM Retraite, IRCEM Prévoyance et IRCEM Mutuelle).

2. L'obsolescence des clauses de désignation, source d'insécurité juridique pour le secteur

Par sa décision du 13 juin 2013, le Conseil constitutionnel a censuré ce mode de désignation d'un organisme de protection sociale complémentaire au regard des principes de liberté contractuelle et de liberté d'entreprendre, en considérant que « *si le législateur peut porter atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle dans un but de mutualisation des risques, notamment en prévoyant que soit recommandé au niveau de la branche un seul organisme de prévoyance proposant un contrat de référence y compris à un tarif d'assurance donné ou en offrant la possibilité que soient désignés au niveau de la branche plusieurs organismes de prévoyance proposant au moins de tels contrats de référence, il ne saurait porter à ces libertés une atteinte d'une nature telle que l'entreprise soit liée avec un cocontractant déjà désigné par un contrat négocié au niveau de la branche et au contenu totalement prédéfini* »¹

Les clauses de désignation de l'IRCEM ne contraignent donc plus les particuliers employeurs pour ce qui concerne la prévoyance (incapacité, invalidité, décès, frais de santé). Le secteur est ainsi exposé à **un risque important - quoique théorique - d'atomisation de la protection complémentaire de ses salariés**, dès lors que chacun des 3,4 millions de particuliers employeurs serait libre de choisir individuellement l'organisme de protection complémentaire des salariés qu'il emploie.

Depuis 2014, les clauses de désignation sont remplacées par la possibilité donnée aux partenaires sociaux, en vertu de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale, de **recommander**, après avoir mené une procédure de mise en concurrence dans des conditions de transparence, d'impartialité et d'égalité de traitement entre les candidats, des organismes de protection sociale complémentaire aux employeurs, pour une durée maximale de cinq ans.

B. Un nouveau circuit de recouvrement unifié et adapté aux spécificités du secteur et au droit de la concurrence

Le 26 mars dernier, dans le cadre du processus de rationalisation des branches professionnelles amorcé avec la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, le dialogue conduit par les partenaires sociaux a abouti à **la conclusion d'une convention collective commune aux branches des assistants maternels et des salariés du particulier employeur**, actuellement soumise à extension, et qui devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, considérant 11.

En conformité avec la décision du Conseil constitutionnel, la convention ne mentionne aucun organisme de protection sociale complémentaire en particulier. En revanche, elle donne mandat à **l'association paritaire nationale interbranches (APNI)**, créée par les deux conventions collectives en 2018 afin de contribuer au développement de la formation professionnelle et des activités sociales et culturelles des salariés, pour **mettre en œuvre le régime de protection sociale complémentaire des assistants maternels et salariés de particuliers employeurs**. Le motif d'intérêt général qui sous-tend ce circuit, lié à la nécessaire préservation d'un mécanisme adapté aux particularités du secteur, permettrait de satisfaire aux exigences constitutionnelles.

Dans ce contexte, **la présente proposition de loi tend à unifier le circuit de recouvrement des cotisations sociales complémentaires des deux branches professionnelles et à confier à l'APNI la charge de collecter de celles-ci auprès des organismes chargés du recouvrement.**

Le I du présent article procède à deux modifications du code de la sécurité sociale.

- Son 2° modifie l'article L. 133-7, qui prévoit la délégation du recouvrement des cotisations sociales dues aux organismes de protection sociale complémentaire à l'Acoss et à la MSA.

D'une part, il tend à **unifier explicitement dans le code de la sécurité sociale les circuits de recouvrement des cotisations sociales des assistants maternels et des salariés du particulier employeur**, dont le fonctionnement est identique en pratique, en mentionnant l'article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles.

D'autre part, il désigne l'APNI comme destinataire des cotisations sociales complémentaires : **le circuit de recouvrement proposé reposera donc sur la collecte par l'APNI du produit des cotisations complémentaires de santé et de prévoyance recouvrées par l'Acoss et la MSA en vertu d'une convention.**

En tant que gestionnaire du régime de prévoyance, **l'APNI confiera ensuite à un organisme assureur, qu'elle sélectionnera après procédure de mise en concurrence, le soin de couvrir les risques et à qui elle reversera le produit des cotisations collectées**. En parallèle, et indépendamment de l'organisme de protection sociale complémentaire retenu à l'issue de ce processus, **les cotisations complémentaires de retraite, également collectées par l'Acoss et la MSA, continueront d'être reversées directement à l'IRCEM Retraite**, ce régime complémentaire étant placé hors du champ concurrentiel.

• Son 1° modifie l'article L. 133-5-7, qui permet **l'utilisation des dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement des cotisations sociales par les particuliers employeurs** en vue de déclarer et de payer les cotisations sociales de leurs salariés. **Il confie aux dispositifs Cesu et Pajemploi le soin de collecter les cotisations sociales complémentaires pour le compte de l'APNI**, afin de maintenir un guichet unique de déclaration et de recouvrement pour les employeurs. Dès lors, **l'adhésion obligatoire à ces derniers par l'employeur emporte délégation à l'APNI du recouvrement des cotisations sociales complémentaires de santé et de prévoyance** et de leur reversement à l'organisme retenu par celle-ci au terme de la procédure de mise en concurrence.

Le II prévoit l'entrée en vigueur de ce dispositif au 1^{er} janvier 2022, date à laquelle doit entrer en vigueur la nouvelle convention collective.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Sur proposition de la députée Annie Vidal, auteure et rapporteure de la proposition de loi, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté cinq amendements rédactionnels.

III - La position de la commission : une adoption sans modification

Lors de ses auditions, le rapporteur a constaté l'attente forte exprimée par les partenaires sociaux de faire converger les deux branches professionnelles et que de mettre en œuvre le circuit de recouvrement des cotisations sociales complémentaires des salariés proposé.

Dans la situation actuelle, la clause de désignation de l'IRCEM en qualité d'organisme de prévoyance obligatoire des salariés des deux branches n'ayant plus de caractère contraignant, ces derniers sont exposés au **risque de voir leur protection sociale complémentaire fortement fragilisée**, du fait de la complexité d'un système fondé sur le libre choix par chaque particulier employeur de l'organisme de protection sociale complémentaire de ses salariés.

En consacrant le principe du versement des cotisations à l'APNI par les organismes chargés de leur recouvrement, la présente proposition de loi tend à établir une base juridique solide pour le circuit de recouvrement de ces cotisations, tandis que l'absence de désignation d'une institution de prévoyance par la convention collective unifiée permettra à l'APNI de sélectionner un organisme à l'issue d'une procédure d'appel d'offres respectueuse du droit de la concurrence.

Au total, la présente proposition de loi permet d'aboutir à la mise en œuvre d'un mécanisme :

- **sécurisant la protection sociale complémentaire** des assistants maternels et salariés du particulier employeur dans un cadre explicitement unifié ;
- **adapté aux particularités du secteur**, notamment à l'atomicité de ses acteurs et à la nécessité d'un dispositif de recouvrement simplifié ;
- **et conforme à l'exigence de respect de la liberté contractuelle et de la liberté d'entreprendre** affirmée par le Conseil constitutionnel.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a adopté le présent article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 mai 2021, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine le rapport de M. Martin Lévrier, rapporteur, sur la proposition de loi (n° 459, 2020-2021) visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) a inscrit à l'ordre du jour de son espace réservé du 27 mai 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.

Ce texte, déposé par notre collègue députée Annie Vidal, vise à modifier le circuit de recouvrement des cotisations sociales complémentaires dans le champ de l'emploi par un particulier employeur.

Compte tenu de son caractère technique et largement consensuel, je vous proposerai de l'adopter sans modification.

Avant toute chose, il me revient 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 recouvrement des cotisations sociales complémentaires des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs.

En revanche, j'estime que des amendements relatifs au droit de la sécurité sociale et aux garanties de protection sociale complémentaire applicables à ces salariés, aux modalités de fonctionnement des dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement de cotisations sociales applicables aux particuliers employeurs, au droit encadrant les relations individuelles et collectives de travail des salariés de ce secteur, et aux aides sociales et fiscales destinées à favoriser l'emploi d'un assistant maternel ou d'un salarié à domicile ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé.

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

Le secteur des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs est marqué par un fort degré d'atomicité – 3,4 millions de particuliers emploient 1,4 million de salariés – et par une grande instabilité des relations professionnelles dans le temps, chaque salarié changeant d'employeur de nombreuses fois au cours de sa carrière au gré des besoins du foyer, des déménagements ou de la scolarisation des enfants.

Le secteur du particulier employeur est aujourd'hui composé de deux branches professionnelles : celle des assistants maternels, dont la convention collective date de 2004, et celle des salariés des particuliers employeurs qui repose sur un accord collectif de 1999.

Pour assurer la protection sociale des salariés, les singularités de ce secteur sans entreprises, composé d'employeurs non professionnels, exigent un mécanisme de déclaration et de paiement des cotisations sociales adapté et allégé.

C'est la raison pour laquelle les Urssaf ont mis en place les services Pajemploi et chèque emploi service universel (CESU), qui assurent pour le compte de l'employeur la déclaration du salarié, l'émission des bulletins de salaire, le calcul et le recouvrement de l'ensemble des cotisations. Le produit de ces prélèvements est ensuite reversé par les Urssaf aux caisses et organismes de protection sociale.

Concernant les cotisations sociales complémentaires de santé et de prévoyance, leur circuit de recouvrement repose actuellement sur la désignation, par les conventions collectives des deux branches, d'un organisme de protection sociale complémentaire, le groupe Ircem, auquel les organismes de recouvrement reversent le produit des cotisations afférentes.

Les cotisations sociales complémentaires de retraite sont, quant à elles, reversées d'office à l'Ircem Retraite, membre de la fédération Agirc-Arrco, qui gère le régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des salariés du secteur privé.

Dans une décision du 13 juin 2013, le Conseil constitutionnel a estimé que ces clauses de désignation portaient une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre, dès lors qu'elles privaient les employeurs du libre choix de l'organisme de protection sociale complémentaire de leurs salariés. Depuis, les clauses de désignation ont été remplacées par des clauses de recommandation, qui tendent à suggérer aux employeurs de chaque branche professionnelle un organisme de protection sociale complémentaire, sans pouvoir le leur imposer.

Par conséquent, les assistants maternels et les salariés des particuliers employeurs se trouvent confrontés à un risque de fragmentation de leur protection sociale complémentaire, chacun de leurs employeurs pouvant potentiellement désigner un organisme de prévoyance différent de celui retenu par les autres.

La proposition de loi vise à remédier à ce risque juridique dans le contexte de convergence des deux branches du secteur. En effet, après dix-huit mois de négociation, les partenaires sociaux sont parvenus, le 26 mars dernier, à un accord sur une convention collective commune, qui devrait être effective au 1^{er} janvier 2022.

Conformément aux exigences du Conseil constitutionnel traduites depuis 2014 dans la loi, la nouvelle convention ne désigne aucun organisme de prévoyance en particulier. Elle confie la gestion du régime de protection sociale complémentaire des assurés à l'Association paritaire nationale interbranches (APNI).

Cette association a été créée par les partenaires sociaux en 2018 pour coordonner la mise en œuvre d'actions sociales, culturelles et de formation professionnelle à destination des salariés des deux branches. À l'avenir, l'APNI pourrait également se voir confier la mutualisation d'autres garanties et droits sociaux des salariés du secteur, par exemple en matière de santé au travail.

Dans le cadre de la future branche unifiée, l'APNI désignera donc l'organisme de protection sociale complémentaire des assistants maternels et salariés du particulier employeur à l'issue d'une procédure d'appel d'offres respectueuse du droit de la concurrence.

Afin de permettre la mise en œuvre de ce nouveau circuit de recouvrement, la proposition de loi confie à l'APNI le soin de recueillir le produit des cotisations sociales complémentaires collectées en son nom par les organismes de recouvrement. L'APNI pourra ensuite les reverser à l'organisme de prévoyance qu'elle aura désigné.

L'article unique modifie ainsi le code de la sécurité sociale : pour unifier explicitement dans la loi le recouvrement des cotisations des assistants maternels et des salariés du particulier employeur, déjà identique en pratique ; pour désigner l'APNI comme destinataire des cotisations sociales complémentaires recouvrées par les Urssaf ; et pour intégrer ce nouveau circuit aux dispositifs Pajemploi et CESU afin qu'ils demeurent le guichet unique des employeurs.

En adhérant de façon obligatoire à ces dispositifs, les particuliers employeurs délègueront à l'APNI la charge du recouvrement des cotisations sociales complémentaires de santé et de prévoyance. Si une forme de mutualisation demeurera, celle-ci sera par conséquent strictement nécessaire et proportionnée à la singularité du secteur.

La proposition de loi prévoit l'entrée en vigueur de ces dispositions au 1^{er} janvier 2022, date à laquelle la convention collective unifiée doit entrer en vigueur.

Dans la perspective de la convergence de ces deux branches professionnelles si semblables, l'adoption de ce texte est indispensable : pour sécuriser les droits sociaux des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs au sein de la future branche professionnelle unifiée ; pour conserver un circuit de recouvrement des cotisations sociales complémentaires le plus adapté possible à l'exigence de simplicité liée à l'atomicité et à la précarité des acteurs du secteur ; et pour garantir le respect des prescriptions constitutionnelles et du droit de la concurrence.

C'est pourquoi je propose à la commission d'adopter cette proposition de loi sans modification.

Mme Élisabeth Doineau. – *Je félicite notre rapporteur qui a apporté des explications simples sur un sujet technique.*

Le texte poursuit deux objectifs.

D'abord, lutter contre la sédimentation des textes, une fâcheuse habitude française. Dans les deux secteurs de travail qui nous intéressent, nous avons un peu atteint le niveau maximum, et les textes se contredisaient parfois.

Ensuite, faire suite à un long processus de dialogue social, puisque l'ensemble des partenaires sociaux se sont réunis pendant plus d'un an. Certains auraient voulu régler d'autres problèmes au travers de cette proposition de loi mais elle traite bien du thème qui est défini dans le titre.

Le groupe Union Centriste votera ce texte de simplification et de sécurisation.

M. Philippe Mouiller. – *Le groupe Les Républicains votera cette proposition de loi conforme pour qu'elle puisse être opérationnelle le plus rapidement possible.*

Nous avons rencontré les associations de salariés et d'employeurs, notamment la Fédération des particuliers employeurs de France (Fepem). Il y a urgence à agir.

Je m'interroge sur la méthode. Le Gouvernement avait annoncé sa volonté de rapprocher les branches professionnelles, ce qui entraîne souvent des effets collatéraux. Les droits ne se superposent pas toujours et il existe des incertitudes sur les règles applicables... Je suis étonné que l'on soit obligé de recourir à une proposition de loi pour mettre en œuvre le dispositif envisagé.

Mme Michelle Meunier. – *Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain votera cette proposition de loi. Cette proposition de loi est un outil indispensable et permet d'évoquer les nombreux sujets qui concernent les professions des assistants maternels et des salariés du domicile.*

Mme Laurence Cohen. – *Je veux à mon tour remercier Martin Lévrier pour son travail et son rapport. Les organisations syndicales et patronales se sont accordées sur la gestion de la collecte dans un souci de simplification. Je suis moi aussi étonnée qu'il ait fallu passer par une proposition de loi : le rapporteur pourra peut-être nous en dire davantage sur ce point.*

Nous évoquerons dans l'hémicycle la situation particulière des salariés du travail à domicile, qui jouent un rôle extrêmement important dans la vie quotidienne de nos concitoyens. Nous devons interpeller le Gouvernement sur les niveaux de salaire des personnes qui travaillent dans le secteur de l'aide à domicile et la précarité à laquelle elles sont soumises. Je rappelle que 17 % des aides à domicile vivent sous le seuil de pauvreté, que les temps partiels sont extrêmement importants et que la majorité de ces travailleurs sont des femmes. Une amélioration du statut, une augmentation des salaires et, surtout, une meilleure reconnaissance des qualifications sont nécessaires.

M. René-Paul Savary. – Monsieur le rapporteur, cette proposition de loi fait suite à la décision du Conseil constitutionnel sur l'absence de choix pour les employeurs de leur organisme de protection sociale complémentaire. La réponse est d'ajouter une association intermédiaire qui fera un appel d'offres : cela complexifie le système, et je ne vois pas en quoi elle permet aux employeurs d'avoir davantage de choix.

M. Daniel Chasseing. – Je voudrais également féliciter Martin Lévrier. Je suis tout à fait favorable à cette proposition de loi qui vise à sécuriser les droits des assistants maternels et des salariés à domicile. Ce n'est pas l'objet de ce texte, mais il faudrait que ces salariés – souvent des femmes – voient leurs salaires augmentés et bénéficient d'une formation afin d'avoir des perspectives de carrière.

M. Alain Milon. – Cette proposition de loi est extrêmement intéressante et utile. Philippe Mouiller a indiqué que notre groupe votera cette proposition : je la voterai donc !

Je voudrais faire remarquer au rapporteur que nous allons voter cette proposition de loi alors que nous sommes les groupes d'opposition nationale au Gouvernement. De temps en temps, nous présentons nous aussi des propositions de loi intéressantes : il serait bon que, de la même façon, le groupe de la majorité présidentielle les prenne en considération et ne les rejette pas systématiquement, comme c'est le cas actuellement.

S'agissant des assistants maternels et des aides à domicile, des promesses avaient été faites dans le cadre de la crise de la covid-19 pour améliorer la situation de ces personnes, en particulier les assistants associatifs. En revanche, les assistants des entreprises privées ne voient toujours rien venir. Des propositions ont-elles été faites par le Gouvernement à ce sujet ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Ce point a été évoqué lors de l'audition de Brigitte Bourguignon. La réponse a été de dire que le privé, c'est le privé !

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Je vous remercie de vos commentaires et de vos votes. Pour toutes les personnes concernées, ce texte constitue une avancée.

Je voudrais insister sur un point essentiel qui est clairement apparu lors des auditions : il s'agit de la très grande qualité du dialogue social dans ces branches. Fallait-il un véhicule législatif pour régler ces problèmes ? N'était-il pas préférable de laisser les partenaires sociaux discuter entre eux et trouver des solutions de convergence intelligentes et intéressantes ? L'APNI existait déjà ; elle va se voir confier de nouvelles missions. J'ai admiré la capacité des partenaires sociaux à travailler ensemble, à montrer parfois leurs différences, mais toujours avec la volonté de parvenir à un consensus.

L'ajout de l'APNI permet de mettre en place un circuit dérogatoire au droit commun pour le recouvrement, et c'est sur ce point que l'intervention du législateur est nécessaire. L'idée est de sécuriser la situation de personnes concernées et de « rentrer dans les clous » du droit à la concurrence. L'APNI aura a priori délégation de l'ensemble des particuliers employeurs ; à elle ensuite de faire un appel d'offres dans le respect des réglementations. Il semblerait que l'APNI souhaite garder l'Ircem, un organisme qui fonctionne très bien. Le caractère dérogatoire permet de répondre à la demande du Conseil constitutionnel.

Monsieur le président Milon, je ne suis pas le Gouvernement ! Je suis très attentif à la problématique des entreprises qui embauchent des aides à domicile : elles ne font pas partie de l'accord, qui concerne les salariés du particulier employeur. J'obtiens les mêmes réponses que vous, et je ne peux pas me mettre à la place du Gouvernement.

Mme Catherine Deroche, présidente. – À l'impossible nul n'est tenu !

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté sans modification.

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 »¹.

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 saisie². 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 texte³. 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 initial⁴.

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.

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

² 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.

³ 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.

⁴ 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 19 mai 2021, **le périmètre indicatif de la proposition de loi (n° 459, 2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives aux modalités de recouvrement des cotisations sociales complémentaires des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs.

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

- au droit de la sécurité sociale et aux garanties de protection sociale complémentaire applicables aux salariés du particulier employeur ;
- aux modalités de fonctionnement des dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement de cotisations et contributions sociales applicables aux particuliers employeurs ;
- au droit encadrant les relations individuelles et collectives de travail des assistants maternels et des salariés du particulier employeur ;
- aux aides sociales et fiscales destinées à favoriser l'emploi d'un assistant maternel ou d'un salarié à domicile.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Annie Vidal**, députée de la Seine-Maritime, auteure de la proposition de loi
- **Direction de la sécurité sociale (DSS)**
Franck Von Lennep, directeur
Jean-Luc Matt, sous-directeur des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
- **Urssaf Caisse Nationale**
Yann-Gaël Amghar, directeur général
Patricia Poulet Mathis, directrice des offres particulières (notamment en charge du pilotage de l'offre Pajemploi)
- **Confédération des Syndicats d'Assistants Familiaux et d'Assistants Maternels (CSAFAM)**
Nathalie Dioré, secrétaire confédérale
Marie-Christine Martin, chargée de communication
- **Fédération C.G.T du commerce, des services et de la distribution**
Stéphane Fustec, secrétaire fédéral à la SAP-CGT
- **FO -FGTA**
Richard Roze, secrétaire fédéral
Véronique Delaitre, secrétaire générale du syndicat national FO des services à la personne
- **UNSA -FESSAD**
Liliane Delton, secrétaire fédérale
Bruno Quemada, juriste
- **CFDT-Services**
Véronique Revillod, secrétaire générale adjointe
Aurélié Flisar, secrétaire nationale

- **Groupe IRCEM**

Jean-Charles Grollemund, directeur général

- **Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM)**

Marie-Béatrice Levaux, présidente

Pierre-Olivier Ruchenstain, délégué général

Michaël Christophe, directeur des affaires publiques sectorielles

Pauline Cavanna, responsable juridique

Clémence Marraud des Grottes, chargée des affaires publiques

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 :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-459.html>