

N° 254

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 2008

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relative à l'extension du chèque emploi associatif,*

Par Mme Sylvie DESMARESCAUX,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de* : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mme Claire-Lise Campion, MM. Bernard Seillier, Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Annie David, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Pierre Bernard-Reymond, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, Muguette Dini, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Louis Pinton, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Alain Vasselle, François Vendasi.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) :** 616, 658 et T.A. 93

**Sénat :** 195 (2007-2008)



## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
<b>I. LES ASSOCIATIONS : UN SECTEUR DYNAMIQUE, CRÉATEUR D'EMPLOIS .....</b>	<b>7</b>
<b>II. LE CHÈQUE EMPLOI ASSOCIATIF : UN MODE DE PAIEMENT SIMPLIFIÉ QUI A FAIT SES PREUVES.....</b>	<b>9</b>
<b>III. LA MESURE PROPOSÉE : UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA SIMPLIFICATION DE LA VIE DES ASSOCIATIONS .....</b>	<b>11</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>13</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>17</b>



Mesdames, Messieurs,

Déposée par nos collègues députés, Jean-Pierre Decool et Jean-François Lamour, cette proposition de loi vise à faciliter la vie des associations, notamment des petites associations. Elle répond ainsi à la fois à leurs attentes et à une véritable nécessité, compte tenu de la complexité des procédures administratives auxquelles ces organismes sont soumis.

Il s'agit d'un texte simple qui prend parfaitement en compte la réalité du terrain et qui poursuit un objectif essentiel dans le contexte économique actuel, à savoir favoriser les embauches et l'emploi.

En sollicitant l'extension d'un dispositif mis en place en 2003, qui a fait ses preuves et remplit ses objectifs, cette proposition de loi permet donc non seulement de renforcer une mesure de simplification administrative mais également de faciliter l'application des règles sociales. En effet, le chèque emploi associatif, dont le champ d'application est élargi, offre une grande souplesse pour l'association employeur, comme pour le salarié ne désirant travailler que quelques heures, et contribue, par là-même, à favoriser le travail associatif dans la légalité.

Son adoption permettra le développement du monde associatif, un secteur vivant et dynamique, auquel les élus comme les citoyens sont, à juste titre, extrêmement attachés.



## **I. LES ASSOCIATIONS : UN SECTEUR DYNAMIQUE, CRÉATEUR D'EMPLOIS**

Le secteur associatif français se caractérise par le grand nombre et la variété de ses acteurs, ainsi que par son dynamisme, comme en témoignent les données suivantes<sup>1</sup> :

### **- plus d'un million d'associations**

Le nombre d'associations recensées est actuellement d'environ 1 100 000, avec un taux de renouvellement appréciable puisqu'on estime qu'en six ans, le nombre d'associations « vivantes » a progressé de 220 000, donnée qui correspond au solde des créations et des disparitions d'associations.

Les associations sportives, culturelles et de loisirs dominent le paysage associatif, en constituant 60 % du nombre total des associations. Elles sont suivies par les associations de défense des droits et des causes (15 % du total), puis par les associations d'action sociale et de santé (11 % du total).

### **- plus de vingt millions de membres**

Un Français sur trois est membre d'au moins une association.

### **- près de quatorze millions de bénévoles**

Le travail bénévole est le principal mode de fonctionnement des associations. Il croît régulièrement, au rythme d'environ 5 % par an. En volume, on estime que le temps de travail des bénévoles représente l'équivalent de 935 000 emplois à temps plein.

### **- un budget cumulé de l'ordre de 59 milliards d'euros**

L'analyse des dernières évolutions intervenues montre que ce budget est en croissance significative avec, en six ans, une progression annuelle moyenne de 2,5 %, soit une augmentation plus rapide que celle du Pib durant la même période.

Ce budget est concentré dans les associations employeur et dans les grandes associations d'action sociale et de la santé. Ainsi, les 172 000 associations qui ont recours à l'emploi salarié ont réalisé en 2006 un budget cumulé de 48,5 milliards d'euros, soit 82 % du budget total du secteur associatif.

### **- 1,9 million d'emplois salariés**

1 900 000 salariés sont en poste dans les associations, que ce soit au titre d'un emploi principal ou pour effectuer un travail complémentaire à une activité principale exercée ailleurs. Dans le secteur associatif en effet, de

---

<sup>1</sup> Les données présentées ont été publiées dans Stat-Info n° 07-04 de novembre 2007 du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports.

nombreux emplois sont occasionnels ou à temps partiel, voire saisonniers. De ce fait, le volume de l'emploi salarié est estimé à environ 1 045 000 équivalents temps plein.

L'emploi salarié des associations a augmenté de façon continue au cours des dernières années, d'environ 2,5 % par an en volume entre 2000 et 2006.

**- 172 000 associations employeur**

Ce sont 172 000 associations qui recourent à l'emploi de professionnels salariés.

Près de la moitié de ces associations emploient seulement un ou deux salariés, 60 % moins de cinq salariés et 75 % moins de dix salariés. Ces dernières représentent au total à peine plus du dixième des salariés. A l'inverse, les 3 000 plus grosses associations, qui emploient chacune au moins cent salariés, concentrent près du tiers de l'emploi total.

**- les communes sont le premier partenaire public des associations**

Les communes entretiennent des relations financières avec 63 % des associations. A côté d'actions de partenariat impliquant un engagement financier important ou régulier, les communes établissent aussi des liens qui se traduisent par un financement de nature plus symbolique. L'Etat, pour sa part, accorde un financement à seulement 10 % des associations.

\*

L'ensemble de ces données fait ainsi apparaître **le poids considérable du secteur associatif dans l'économie et la société française.**

Il montre aussi la vitalité du secteur et sa **capacité à créer des emplois**. Si l'on rapporte simplement le nombre des associations employeur au nombre total d'associations, on mesure le « potentiel d'embauches » encore existant. Nombre d'observateurs estiment d'ailleurs que le monde associatif constitue un réel gisement d'emplois.



## **II. LE CHÈQUE EMPLOI ASSOCIATIF : UN MODE DE PAIEMENT SIMPLIFIÉ QUI A FAIT SES PREUVES**

Afin de faciliter les formalités d'embauche, particulièrement dissuasives pour les petites associations, **la loi n° 2003-442 du 19 mai 2003 relative au chèque emploi associatif** a créé ce mode de paiement simplifié.

Cette loi, dont notre collègue député Jean-Pierre Decool avait déjà pris l'initiative, visait à permettre aux associations à but non lucratif employant, au plus, **un équivalent temps plein**, de simplifier les formalités liées à la rémunération et aux déclarations sociales de leurs salariés.

Le succès de ce dispositif, malgré son impact encore limité, comme c'est le cas d'ailleurs pour l'ensemble des mesures de simplification du paiement et de déclaration des salaires mis en place au bénéfice des « petits employeurs », a rapidement conduit le Gouvernement à élargir son champ.

Ainsi, **l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003** relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs, a porté à **trois équivalents temps plein** le nombre de salariés permettant, pour une association, de recourir au chèque emploi associatif. Cela signifie qu'une association peut utiliser le dispositif dès lors que la durée annuelle du travail effectuée par ses salariés ne dépasse pas 4 821 heures dans l'année.

Selon les données transmises à votre rapporteur, à la fin de l'année 2007, ce sont **un peu plus de 44 000 associations** qui recouraient au chèque emploi associatif pour rémunérer environ **113 000 salariés**, soit 6 200 équivalents temps plein.

Ainsi, la moitié des associations susceptibles de bénéficier du dispositif utilisent actuellement le chèque emploi associatif, ce qui est loin d'être négligeable pour un système mis en place il y a moins de cinq ans.

### **Le chèque emploi associatif**

Le chèque emploi associatif est un titre simplifié de paiement, émis par les établissements de crédit, qui permet à la fois :

- le paiement des salaires par la remise d'un chèque aux salariés de l'association ;

- le calcul des charges sociales par le centre national du chèque emploi associatif, le CNCEA, géré par l'Urssaf d'Arras ; le calcul se fait par l'envoi d'un volet social (la moitié des associations envoient leur volet social sous forme dématérialisée) qui permet ensuite le prélèvement automatique des charges ;

- la dispense de diverses obligations administratives - dix-sept au total - notamment la déclaration unique d'embauche, les déclarations annuelles des salaires à la sécurité sociale et à l'administration fiscale, les déclarations aux organismes de retraite complémentaire et d'assurance chômage ainsi qu'aux services de santé au travail, ou encore la tenue du registre du personnel ;

- la dispense d'avoir à établir un contrat de travail écrit et des bulletins de paie, ceux-ci étant directement envoyés aux salariés par le CNCEA.

### III. LA MESURE PROPOSÉE : UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA SIMPLIFICATION DE LA VIE DES ASSOCIATIONS

Afin de poursuivre le développement de ce moyen de paiement simplifié et surtout dans le but de favoriser la création d'emplois, la présente proposition de loi, dans son article unique, a pour objet d'assouplir les règles d'effectif, **en portant de trois à neuf équivalents temps plein** l'effectif maximal de salariés permettant aux associations d'utiliser le chèque emploi associatif.

Cela signifie que, selon les chiffres un peu approximatifs dont on dispose, plus des trois quarts des associations employeur, c'est-à-dire environ **130 000 associations représentant plus de 300 000 salariés** (15 000 en équivalents temps plein), seront susceptibles de bénéficier du dispositif, au lieu de seulement 80 000 à 90 000 associations aujourd'hui.

Le choix de **limiter le nouveau seuil d'effectif à neuf salariés** est justifié par deux types de considérations :

- d'une part, les divers systèmes de « chèques emploi » créés, y compris le chèque emploi associatif, ont tous pour objet de **simplifier le fonctionnement des petites structures** ; il ne s'agit donc pas de les généraliser à tous les employeurs ;

- d'autre part, **à partir de dix salariés la structure des cotisations assises sur les salaires se complexifie** et la centralisation du calcul des charges par le CNCEA serait plus difficile à gérer ; rentrent par exemple dans cette catégorie le calcul du versement-transport, avec des taux variables selon la localisation géographique ou le nombre de salariés, ou encore celui des contributions à la formation professionnelle.

\*

L'extension du champ d'application du chèque emploi associatif ainsi proposée comporte de **nombreux aspects positifs**.

En effet, elle permet une nouvelle avancée dans la simplification administrative, le développement de l'emploi, un meilleur respect des règles sociales dans le monde associatif en favorisant notamment l'ouverture de droits sociaux pour un certain nombre d'intervenants, principalement occasionnels. Elle facilite aussi le fonctionnement des petites associations qui pourront plus facilement justifier l'usage qu'elles font des subventions reçues des municipalités.

\*

**En conséquence et pour l'ensemble de ces raisons, votre commission vous demande d'adopter cette proposition de loi sans modification.**



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le mercredi 2 avril 2008, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Sylvie Desmarescaux sur la proposition de loi n° 195 (2007-2008), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'extension du chèque emploi associatif.*

*Mme Sylvie Desmarescaux, rapporteur, a indiqué que cette proposition de loi a pour objet de faciliter la vie des associations. Son article unique porte de trois à neuf l'effectif salarié maximum des associations pouvant recourir au chèque emploi associatif.*

*Le secteur associatif français compte environ un million d'associations avec plus de 60 000 créations par an. Plus de vingt millions de personnes sont membres d'une association. Trois domaines concentrent l'essentiel de la vie associative : la santé et l'action sociale, l'éducation, la culture et le sport. L'emploi associatif représente plus de 5 % de l'emploi salarié total avec 1,9 million de salariés, soit un peu plus d'un million d'équivalents temps plein, le temps partiel étant très répandu dans ce secteur. On compte au total 170 000 associations employeur, dont 75 % avec moins de dix salariés. Ces chiffres, en progression continue au cours des dernières années, témoignent à la fois de la vitalité du secteur associatif et de sa capacité à créer des emplois. En effet, pour de nombreux observateurs, les associations constituent un réel gisement d'emplois.*

*Afin de faciliter les formalités d'embauche, particulièrement dissuasives pour les petites associations, la loi du 19 mai 2003 a créé le chèque emploi associatif, avec pour objet de permettre aux associations à but non lucratif, employant au plus un équivalent temps plein, de simplifier les formalités liées à la rémunération et aux déclarations sociales de leur salarié. Concrètement, le chèque emploi associatif est un titre de paiement, émis par les banques, qui permet à la fois le paiement des salaires, le calcul et le prélèvement des charges sociales par le centre national du chèque emploi associatif (CNCEA), la dispense de diverses obligations administratives comme la déclaration unique d'embauche ou les déclarations annuelles des salaires à la sécurité sociale et à l'administration fiscale, enfin, la dispense d'avoir à établir un contrat de travail écrit et des bulletins de paie, ceux-ci étant envoyés au salarié par le CNCEA.*

*Devant le succès des dispositifs de paiement simplifiés, le Gouvernement a décidé d'élargir le champ du chèque emploi associatif en portant, par l'ordonnance du 18 décembre 2003, à trois équivalents temps*

*plein le nombre de salariés permettant, à une association, d'y recourir. Selon les derniers chiffres disponibles, on compte un peu plus de 44 000 associations utilisant le chèque emploi associatif pour rémunérer environ 113 000 salariés, soit 6 200 équivalents temps plein.*

*Afin de poursuivre le développement de ce moyen de paiement simplifié et dans le but de favoriser la création d'emplois, le texte propose de porter de trois à neuf équivalents temps plein l'effectif maximal de salariés permettant aux associations d'utiliser le chèque emploi associatif. Désormais, plus des trois quarts des associations employeur, c'est-à-dire environ 130 000 associations représentant plus de 300 000 salariés, seront susceptibles de bénéficier du dispositif (contre seulement 80 000 à 90 000 associations aujourd'hui). Le choix de limiter le nouveau seuil d'effectif à neuf salariés est justifié d'une part, par le souci de limiter l'emploi des formules de « chèque emploi » aux seules petites structures, d'autre part, par la complexification des cotisations et la difficulté de centraliser le calcul des charges au-delà de dix salariés.*

***Mme Sylvie Desmarescaux, rapporteur,** s'est félicitée du bien-fondé de ce texte, parfaitement en prise avec les réalités du terrain et qui poursuit un objectif essentiel, à savoir favoriser les embauches et l'emploi dans notre pays. Son adoption permettra tout à la fois de développer un dispositif qui fonctionne bien, d'étendre une mesure de simplification administrative et de faciliter l'application des règles sociales, car le chèque emploi associatif permet une grande souplesse pour l'association employeur comme pour le salarié qui ne souhaite travailler que quelques heures. Il est, à son avis, très justifié de soutenir le secteur associatif auquel tous les concitoyens et les élus sont extrêmement attachés.*

***Mme Isabelle Debré** a jugé la proposition de loi excellente. Elle a ensuite souligné les nombreux problèmes liés aux effets de seuil pour les entreprises.*

***M. Alain Gournac** a estimé très positive la démarche retenue, à savoir l'expérimentation d'un système, puis son extension, après avoir vérifié son bon fonctionnement. Il est indispensable de faciliter la vie des associations qui se heurtent encore trop souvent à des procédures complexes. Enfin, la régularisation du travail au noir est toujours une excellente chose.*

***Mme Annie David** a estimé que l'extension du chèque emploi associatif ne résoudra pas forcément le problème du travail au noir. Par ailleurs, si le texte permet un développement de l'emploi, il s'agira essentiellement de travail à temps partiel. Au total, elle reste dubitative sur l'objet réel de la proposition de loi.*

***Mme Annie Jarraud-Vergnolle** a rappelé que le chèque emploi associatif a été créé à un moment où ont été supprimés les emplois jeunes et les contrats de solidarité. Si elle s'est dite favorable au contenu de la proposition de loi, qui répond à une attente des associations, elle a indiqué que le groupe socialiste s'abstiendra sur le texte pour dénoncer le*

*désengagement de l'Etat en faveur du secteur associatif, pourtant dernier rempart en matière de solidarité dans notre pays, et la forte diminution des crédits aux associations au cours des dernières années. Elle s'est élevée contre la précarisation croissante des petites associations ainsi que celle des salariés, s'interrogeant notamment sur l'accès à la formation des salariés des petites associations.*

***Mme Sylvie Desmarescaux, rapporteur,** a indiqué que le projet de loi de modernisation de l'économie devrait répondre à la question de la simplification des procédures pour les petites et moyennes entreprises. Elle s'est félicitée de l'état d'esprit de la proposition de loi qui permet le développement de la légalité, notamment pour l'emploi d'animateurs sportifs ou culturels dans les petites communes. Elle a rappelé que les petites associations ne sont jamais financées par l'Etat, ce qui signifie qu'il n'y a pas de lien à établir entre la proposition de loi et la dénonciation de la baisse des crédits budgétaires en faveur des associations. En tout état de cause, le texte proposé répond parfaitement aux attentes des associations.*

***La commission a alors adopté la proposition de loi dans le texte voté par l'Assemblée nationale.***





**TABLEAU COMPARATIF**

Textes en vigueur	Conclusions de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p align="center"><b>Code du travail</b></p>	<p align="center"><b>Proposition de loi relative à l'extension du chèque emploi associatif</b></p>	<p align="center"><b>Proposition de loi relative à l'extension du chèque emploi associatif</b></p>	<p align="center"><b>Proposition de loi relative à l'extension du chèque emploi associatif</b></p>
<p>Art. L. 128-1. - Un chèque-emploi associatif peut être utilisé par les associations à but non lucratif employant trois salariés au plus, pour rémunérer des salariés et pour simplifier les déclarations et paiements afférents aux cotisations et contributions dues au régime de sécurité sociale ou au régime obligatoire de protection sociale des salariés agricoles, au régime d'assurance chômage et aux institutions de retraites complémentaires et de prévoyance. Les associations visées à l'article L. 52-5 du code électoral peuvent utiliser le chèque emploi associatif quel que soit le nombre de leurs salariés.</p> <p>.....</p>	<p align="center">Article unique</p> <p>I. - Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 128-1 du code du travail, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « neuf ».</p>	<p align="center">Article unique</p> <p>I. - Non modifié</p>	<p align="center">Article unique</p> <p>Sans modification</p>
<p>Art. L. 1272-1. - Un chèque-emploi associatif peut être utilisé par :</p> <p>1° Les associations à but non lucratif employant trois salariés au plus ;</p> <p>.....</p>	<p>II. - Dans le 1° de l'article L. 1272-1 du code du travail tel qu'il résulte de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « neuf ».</p>	<p>II. - Dans ...</p> <p>... 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), le mot : ...</p> <p>... « neuf ».</p>	