

SOMMAIRE

1. Description du dispositif.

1.1. Une mesure de simplification administrative.

1.2. Architecture générale et fonctionnement du dispositif.

1.3. Un cadre juridique devenu inadapté.

II. Le chèque emploi-service : un bilan satisfaisant.

II.1. Un succès indéniable.

II.2. Employeurs et salariés.

II.3. Des objectifs correctement atteints.

II.4. Un bilan administratif et financier favorable.

III. Conclusions.

IV. Annexes.

- 1. Commission d'évaluation.**
- 2. Le chèque emploi-service.**
- 3. Circuits administratifs, demandes d'adhésions et produits du CNTCES.**
- 4. Textes et conventions.**
- 5. Résultats enregistrés au 27 novembre 1995.**
- 6. Etudes d'évaluation effectuée par la DARES.**
- 7. Données concernant les employeurs.**
- 8. Données concernant les salariés.**

1. DESCRIPTION DU DISPOSITIF.

I.1. - Une mesure de simplification administrative.

Le développement des emplois de service aux domiciles des particuliers a fait l'objet de nombreuses mesures : exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pour diverses catégories de population¹, création de prestations spécifiques comme l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), mesures d'incitation fiscale par le biais de réductions d'impôt sur le revenu de plus en plus élevées², simplification des formalités administratives³.

L'article 5 de la loi du 20 décembre 1993 s'inscrit dans ce mouvement même s'il témoigne d'une ambition de simplification administrative radicale : le "chèque service" -dénommé par la suite "chèque emploi service" tant pour des raisons de marque déposée que de meilleure compréhension- se présente ainsi comme un mode de paiement simplifiant à l'extrême la procédure administrative.

I.1.1. Deux objectifs prioritaires : simplicité d'usage et garantie des droits sociaux du salarié.

A cet égard, l'exposé des motifs de l'article 5 est parfaitement claire et explicite : *"La création du chèque service est une avancée majeure dans le domaine de la simplification administrative. Il se substitue aux obligations légales des employeurs : déclarations d'emplois aux URSSAF, établissement d'un contrat de travail, rédaction du bulletin de paie, relevé d'heures. Il permet le paiement de la rémunération des salariés qui effectuent des services occasionnels aux particuliers dans leur résidence. Le chèque service vaut pour une heure de rémunération. Il inclut notamment l'indemnité compensatrice de congés payés, ainsi que*

1. L'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale prévoit que les particuliers âgés de plus de 70 ans qui sont dans l'incapacité d'accomplir les actes ordinaires de la vie quotidienne ont droit à une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale afférentes à la rémunération de l'aide à domicile qu'ils emploient.

² 1992 : 12.500 FF. maximum, (loi de finances rectificative pour 1991) ;

1994 : 13.011 FF. maximum, (loi de finances pour 1994) ;

1994 : 45.000 FF. maximum, (loi de finances rectificative pour 1995).

³ Dans le domaine des relations entre l'employeur et l'URSSAF.

l'ensemble des cotisations sociales à la charge de l'employeur et du salarié calculées sur une assiette forfaitaire (..) ".

Il en va de même de la rédaction de l'article 5 : *"Il est institué, sous l'appellation de chèque service, un titre remis avec l'accord du salarié en paiement de la rémunération des emplois de service auprès de particuliers dans leurs résidences (...) L'employeur et le salarié qui utilisent le chèque service sont réputés satisfaire aux obligations admises à la charge de l'un ou de l'autre par les articles L. 122-3-1, L. 143-1, L. 143-3 et L. 212-4-3 du code du travail, par les articles L. 241-7 et L. 242-6 du code de la sécurité sociale et par les articles 1031 et 1061 du code rural (...)"*

Les objectifs sont donc clairement définis : simplification drastique des formalités demandées aux employeurs, garantie des droits sociaux pour les salariés, le tout devant aboutir à des créations d'emploi et/ou la sortie du travail non déclaré. Pour aboutir à ce résultat, il est apparu indispensable, durant la période de mise en place progressive explicitement prévue à l'article 5.II, et compte tenu de la volonté du gouvernement de mettre en oeuvre un système opérationnel avant la fin de l'année 1994, de suivre deux principes simples :

- s'appuyer sur le système existant des emplois familiaux ;
- prendre en considération les souhaits des utilisateurs potentiels.

Dans le cadre de cette démarche, le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle a fait procéder à une étude de marché, réalisée par la société ESOP, dont les principaux résultats ont été synthétisés dans une note du 19 mai 1994 :

"Il apparaît alors que le schéma idéal, capable de conduire à l'utilisation la plus forte du chèque service est le suivant :

Mode de paiement du chéquier : post paiement.

Statut de l'organisme gestionnaire : organisme public.

Modèle de chèque : montant variable.

Toutefois, l'étude qualitative intrique que ce chèque à montant variable doit être accompagné d'un barème clair et précis, permettant à l'employeur par simple lecture de connaître précisément, pour un salaire donné, le montant des charges sociales qui

lui sera débités ce dernier devant donc être connu de l'employeur dès la remise du chèque au salarié et non pas au moment de l'avis de débit de compte employeur.

Réseau : banque (et dans tous les cas, pas les bureaux de tabac).

Mode de règlement du salaire : crédit sur compte ou espèces (critère non déterminant).

L'inflexion apportée par l'étude de marché est ainsi sensible : alors que l'article 5 -s'inspirant vraisemblablement de précédents tels que le chèque-repas- envisageait un système de chèques à valeur forfaitaire fondé sur le pré-paiement, le dispositif final retient le principe d'un chèque de montant variable et celui du post-paiement du salaire et des cotisations sociales entendues au sens large.

Bien entendu, une simplification administrative d'une telle ampleur ne pouvait être entreprise, dans un premier temps, qu'à titre expérimental et suivie d'une évaluation ; par ailleurs, elle supposait une délimitation stricte de son champ d'application.

1.1.2. - Un champ d'application strictement délimité.

Le chèque emploi service est utilisable pour le paiement de la rémunération des emplois de service effectués auprès des particuliers dans leurs résidences, avec l'accord du salarié. Il ne peut être utilisé pour la rémunération des personnels qui consacrent tout ou partie de leur temps de travail à une activité relevant de la profession de l'employeur et pour le compte de celui-ci. Les activités salariées pouvant donner lieu à un règlement simplifié de la rémunération et des des charges sociales sont celles qui entrent dans le champ de la réduction d'impôt instituée par l'article 17 de la loi de finance n ° 91-1323 du 30 décembre 1991, tel que défini par l'instruction fiscale 5B-13-92 du 27 avril 1992, paragraphe I-C-I et par l'instruction fiscale 5B-13-94 du 7 avril 1994, c'est-à-dire les activités à caractère domestique et / ou familial ainsi que le jardinage, dont la durée hebdomadaire est au plus de 8 heures ou qui sont exécutées dans le cadre d'un contrat à durée déterminée dont la durée n'excède pas un mois par an⁴. Il convient toutefois de préciser que les particuliers qui perçoivent l'allocation de garde d'enfant à domicile ne peuvent s'acquitter de leurs obligations envers leur garde d'enfant à domicile en

⁴ Cette limitation est la conséquence des dispositions de la directive CEE du 14 octobre 1991, afin d'éviter l'obligation d'établir un ou plusieurs documents écrits comportant l'identité des parties, le lieu de travail, la qualification et la nature du poste, le début de la relation de travail. la rémunération et la durée de celui-ci.

utilisant le chèque emploi service. Il en est de même pour certaines personnes exonérées de charges patronales de sécurité sociale au titre de l'article 241 - 10 du code de sécurité sociale, c'est-à-dire notamment celles qui sont dans l'incapacité d'accomplir les actes ordinaires de la vie quotidienne (personnes handicapées ou invalides). Dans ces deux cas de figure, les procédures particulières d'instruction et de prise en charge applicables rendaient inadapté le recours au chèque emploi service. Une seule exception est prévue : les personnes âgées de plus de 70 ans. Enfin, les emplois au pair sont exclus du champ d'application. Par souci de simplifier autant que possible le nombre et le contenu des informations nécessaires à l'utilisation du chèque, option a été prise :

- de rattacher au régime général et à la convention collective des employés de maison et au régime de retraite complémentaire correspondant l'ensemble des salariés concernés alors même que la Mutualité Sociale Agricole était explicitement visée par la loi ;
- de retenir un taux unique de cotisation pour le risque accidents du travail ;
- de considérer que l'avantage fiscal représente pour l'employeur une incitation suffisante au respect de l'obligation de transmettre les volets sociaux dans les quinze jours qui suivent la remise du chèque et, par conséquent, de ne pas assortir de pénalités l'éventuel manquement à cette obligation;
- d'appliquer, en cas de non immatriculation du salarié, l'article R. 312-8 du code de la sécurité sociale qui donne à celui-ci la responsabilité de sa propre immatriculation lorsqu'il travaille "*(...) soit pour plusieurs employeurs, soit occasionnellement ou par intermittence pour le compte d'un même employeur*".

1.1.3. - Une présentation attrayante.

Le produit final se présente sous la forme d'un chéquier ordinaire, conforme aux normes bancaires en vigueur, au sein duquel alternent 20 chèques et 20 volets sociaux et répond bien à l'objectif de simplicité d'usage tout en garantissant les droits sociaux de l'employé (cf. annexe 2).

1.2. - Architecture générale et fonctionnement administratif du dispositif.

L'organisation du CES retenue a bien évidemment été directement dictée par les objectifs assignés par la loi du 20 décembre 1993 ; mais elle a également été influencée par la prise en compte des résultats d'analyse des desiderata des utilisateurs potentiels, afin d'adapter au mieux cette mesure nouvelle à son public, ce qui a conduit à privilégier deux axes.

1.2.1. Mettre à profit l'expérience d'institutions de référence

L'architecture générale du dispositif repose sur un principe de simplicité et de recherche de la plus grande efficacité grâce à la mise à contribution et au rôle joué par des institutions de référence :

- la distribution des chéquiers par le réseau bancaire, entendu au sens large (plus de 40.000 points de contact) ;
- le recours à la branche "recouvrement" de la sécurité sociale.

Présentant a priori des avantages considérables, le recours au réseau d'établissements tirés de chèques -tels que mentionnés à l'article 8 de la loi du 24 janvier 1984- s'est imposé de façon définitive à l'issue de l'étude de marché. Le maillage serré du territoire -plus de 40.000 points de contact-, l'expérience de la clientèle potentielle des utilisateurs de CES, la sécurité des transactions inhérente aux moyens de paiement retenus (chèque, avis de paiement), représentent en effet une garantie de qualité exceptionnelle. En revanche, et de façon parfaitement légitime, ces réseaux ne pouvaient assumer une responsabilité quelconque dans un domaine -le recouvrement des cotisations sociales- qui n'est pas le leur. La seule transmission par leurs soins de données nominatives concernant les salariés aurait d'ailleurs été vraisemblablement refusée par la CNIL. C'est pourquoi les réseaux bancaire, postal, de la Caisse des Dépôts et Consignations et du Trésor public ont par conséquent été appelés à :

- assurer l'accueil et l'information de la clientèle du dispositif ;

- transmettre les demandes d'adhésion au centre national de traitement du chèque emploi-service (CNTCES) mis en place par l'ACOSS ;
- gérer manuellement, le plus souvent, leurs relations avec le personnalisateur ;
- mettre en place des circuits particuliers pour répondre aux spécificités du chèque emploi service.

Deux modalités particulières au chèque emploi service ont été introduites. Dans un souci d'unité, de rapidité et de limitation des coûts de revient, la fabrication, la personnalisation et le routage des chéquiers ont été confiés à deux prestataires -l'Imprimerie Nationale et Monétique Chèque Edit- désignés par les pouvoirs publics après appel d'offre. Cette procédure inhabituelle pour les réseaux distributeurs et limitée à la phase expérimentale- assurait une simplicité d'organisation qui paraissait indispensable. Les contraintes et responsabilités supplémentaires inhérentes à la prise en charge du dispositif ont eu pour contrepartie la prise en charge par le budget de l'Etat des coûts de fabrication, de personnalisation et de routage afférents. Pour le client, le chèque emploi service est apparu comme gratuit dans la mesure où les établissements n'ont pas répercuté les coûts induits par la gestion de ce nouveau service.

Le choix du gestionnaire social, chargé d'assurer le prélèvement des cotisations et la gestion du flux d'informations permettant de garantir les droits sociaux, s'est porté sur la branche "recouvrement" du régime général de sécurité sociale. Cette option -même si elle était contraire à certains projets envisagés initialement- semblait de loin la plus logique et la plus cohérente, compte tenu des caractéristiques du dispositif qui a été retenu :

- le champ d'application du chèque emploi service la rendait naturelle :
- l'article 5 de la loi du 20 décembre 1993 n'avait pas remis en cause le monopole de recouvrement des cotisations de sécurité sociale conféré par le code de la sécurité sociale aux URSSAF ;
- l'expérience et la compétence de la branche recouvrement était irremplaçable et présentait toutes les garanties nécessaires de sécurité et de rapidité de mise en oeuvre ;
- le potentiel de cette même branche et l'effet de seuil qu'elle garantissait permettaient d'attendre un coût de revient de l'opération minimal ;

- enfin, cette institution gérait déjà les flux financiers et d'informations nominatives nécessaires à l'ouverture et à la gestion des droits au regard de la sécurité sociale, de l'institution de retraite complémentaire des employés de maison (IRCEM) et de l'assurance chômage.

Une innovation importante a cependant été introduite par le dispositif : alors que les employeurs de personnel de maison sont habituellement affiliés auprès de l'URSSAF de leur lieu de domicile, dans le cas particulier du chèque emploi service -et cela pour des raisons de simplicité évidentes- un seul centre, le centre national de traitement, créé pour la circonstance au sein de l'URSSAF de Saint-Etienne, a pour mission de centraliser, précisément, l'ensemble des dossiers.

1.2.2. - Des circuits administratifs simplifiés.

On trouvera en annexe 3 le schéma des circuits administratifs ainsi que les documents de demande d'adhésion et les produits fournis par le centre national aux employeurs et aux salariés.

1.2.3. - Comparaison entre le chèque emploi service et le système simplifié des emplois familiaux : la poursuite du mouvement de simplification administrative.

Mis en place en 1992, le système simplifié des emplois familiaux entamait le mouvement de simplification administrative et comportait déjà une incitation fiscale attractive. L'apparition du CES n'a pas mis fin à ce premier dispositif; bien au contraire, les deux dispositifs coexistent et peuvent même être employés simultanément par un même employeur, selon les emplois proposés. Ils confèrent des droits sociaux identiques aux salariés. Une différence notable doit toutefois être signalée : les "emplois familiaux" concernent les travaux permanents ou occasionnels, alors que le chèque emploi n'est applicable qu'à ces derniers ; cette disposition restrictive résulte non pas de l'article 5 de la loi quinquennale, mais de son seul exposé des motifs. Le tableau suivant illustre l'approfondissement du mouvement de simplification opéré par le chèque emploi service.

Système simplifié des emplois familiaux⁵ Système du chèque emploi-service

1. Réduction d'impôt :

50% de la dépense annuelle totale, plafonnée à 90.000 FF. pour 1995.

2. Procédure d'embauche :

* contrat ou lettre d'engagement ;
* recherche de l'URSSAF de rattachement ;

* transmission de la déclaration d'employeur ;

* si le salarié n'est pas affilié à la S.S., remplir une demande d'immatriculation accompagnée de pièces justificatives.

3. Paiement du salaire et des cotisations sociales :

* établissement d'un bulletin de salaire ;
* paiement du salaire;

* établir la déclaration nominative trimestrielle simplifiée adressée par l'URSSAF et la retourner ;

* après calcul des cotisations par l'URSSAF, règlement dans le mois (y compris par prélèvement automatique) sous peine de majoration de retard.

1. Réduction d'impôt:

Idem.

2. Procédure d'embauche :

* pas de contrat de travail ;

* interlocuteur : réseau bancaire ou postal;

* demande d'adhésion;

* cette formalité administrative n'est pas à la charge de l'employeur.

3. Paiement du salaire et des cotisations sociales :

* pas de bulletin de salaire ;

* paiement du salaire incluant les congés payés, mais seulement par chèque;

* remplir le volet social et l'adresser au CNT dans les 15 jours;

* règlement exclusivement par prélèvement automatique ;

* pas de majoration de retard.

⁵ Il est rappelé que le champ d'application n'est pas strictement identique (exclusion de certains employeurs exonérés de cotisations patronales).

1.3. - Un cadre juridique devenu inadapté.

1.3.1. - Un cadre juridique complexe et négocié.

Mesure de simplification administrative, le chèque emploi service (CES) n'en a pas moins nécessité l'édiction d'un cadre juridique complexe. Le paradoxe n'est qu'apparent, tant il est vrai que la poursuite d'une plus grande simplicité et d'une meilleure lisibilité des circuits suppose, en l'occurrence, l'aménagement d'un droit du travail et de la sécurité sociale particulièrement complexe.

Institué par l'article 5 de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 "*(...) relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle*", à titre provisoire -du 1er décembre 1994 au 31 décembre 1995- sur le seul territoire métropolitain, le chèque emploi service a donc été mis en place, comme l'autorisait l'alinéa 2 de ce même article - "*(...) les conditions d'application progressive du I sont fixées par décret(.. .)*" -, par voie réglementaire.

Outre des textes réglementaires -dont on verra plus loin qu'ils se sont assez nettement écartés de la lettre sinon de l'esprit de la loi- des accords de nature conventionnelle, ainsi que des avis d'une importance particulière ont été également nécessaires.

Les textes réglementaires sont constitués du décret d'application n° 94-974 du 10 novembre 1994, d'un arrêté en date du même jour et d'une circulaire du 22 novembre 1994. Compte tenu de leur teneur, ils ont été respectivement signés par le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, le ministre de l'économie, le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

L'accord et, au-delà, la participation active des partenaires étant indispensables, plusieurs accords conventionnels ont été conclus. Il s'agit en premier lieu d'un accord général entre l'Etat et les organismes tirés de chèques représentés par l'association française des établissements de crédit (AFEC) et la Poste ; ce texte de cadrage a été suivi de conventions particulières -passées avec chaque réseau- qui sont venues le compléter.

En second lieu, les partenaires sociaux gestionnaires de la convention collective des employés de maison ont, le 23 septembre 1994, signé -à l'unanimité moins une voix, celle de la CGT- un

avenant⁶ permettant l'utilisation du chèque emploi service, avenant qui a lui-même fait l'objet d'une procédure d'extension par arrêté du 25 novembre 1994. En outre, les partenaires sociaux représentés au sein du conseil d'administration de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) chargée du recouvrement des cotisations sociales ont, le 23 septembre 1994, donné un avis favorable -là encore à l'unanimité, moins la CGT- à la prise en charge par un établissement de cette branche de la gestion du volet social du chèque emploi service. Enfin, le 28 novembre 1994, une convention a été signée entre les pouvoirs publics et l'UNIOPSS, précisant le rôle des associations au sein du dispositif.

Quant au système informatique de gestion du CES, il a reçu l'aval de la commission nationale informatique et libertés (CNIL).

Les principaux textes sont présentés en annexe 4.

1.3.2. - Des aménagements indispensables.

Trois problèmes juridiques restent en suspens et devraient être résolus dans un avenir très proche.

En premier lieu, l'article 5 de la loi quinquennale est -dans sa rédaction actuelle- inadapté à la réalité du dispositif chèque emploi effectivement mis en place. Il correspond, en effet, à une conception initiale du chèque, désormais dépassée, qui s'inspirait de ce qui existait déjà dans ce domaine : le chèque repas, par exemple. Cette vision originelle explique l'emploi de formules telles que -"*(...) les chèques sont cédés à des employeurs contre paiement de leur valeur(...)*", ou "*(...) la valeur forfaitaire des chèques(...)*", ou bien encore "*(...) l'assiette forfaitaire des cotisations sociales(...)*"- aujourd'hui dépassées. Ainsi, le chèque emploi service est présenté comme un titre nouveau de paiement du salaire, venant s'ajouter aux modalités classiques - espèces, chèque barré, virement- prévues par le code du travail. Or, en réalité, le chèque emploi service n'est qu'un moyen de paiement ordinaire, auquel est joint un volet social, seules la nature du chéquier et l'organisation qui le sous-tend étant particulières. De même, le montant du chèque est libre et en ce qui concerne l'assiette des cotisations, celle-ci peut être soit forfaitaire, soit assise sur le salaire réel. Enfin, l'employeur n'achète pas à l'avance le titre de paiement ; il règle, à terme échu, salaire et cotisations sociales.

⁶ Cet avenant comportait une clause restrictive le chèque emploi service ne s'appliquait qu'aux nouveaux emplois. Les textes réglementaires n'ont pas suivi cette rédaction.

La rédaction actuelle de l'article 5 est de surcroît incomplète. Sur un point pourtant important - le caractère occasionnel du travail- elle reste ainsi silencieuse. Et, malgré la référence faite aux articles L.122-31 et L.21243 du code du travail -visant respectivement les contrats de travail à durée déterminée et le travail à temps partiel- ce contenu reste insuffisant au regard de la directive européenne du 14 octobre 1991. La nature du contrat de travail (à durée déterminée ou indéterminée) devrait être précisée, car elle fait l'objet de questions et d'interrogations.

Le rôle des associations visées aux articles L.128 et L.129-1 du code du travail reste mal précisé. Dans la configuration initialement envisagée -un système de distribution et de recueil d'un chèque service de valeur forfaitaire- leur place était naturelle : en témoignant les propositions de gestion du CES formulées par le secteur associatif et, en particulier, par de grandes associations d'aide à domicile et par l'association pour le développement du chèque service. Or, le dispositif tel qu'il est mis en application est en contradiction avec cette première approche. L'article L. 129-1 concerne les associations de service aux personnes. La disposition ne fait, bien entendu, pas difficulté pour l'une des possibilités offertes à ces associations : l'aide aux formalités et la recherche d'un salarié. En revanche, le louage de services pose problème : le particulier qui traite avec l'association ne rémunère pas un salarié, mais achète simplement une prestation de service ; comment, dès lors, envisager l'utilisation du CES dans une telle situation compte tenu du cadre juridique actuel ? La même difficulté est soulevée par le cas des associations visées par l'article L.128, c'est-à-dire les associations intermédiaires dont l'objet est de promouvoir la réinsertion de personnes sans emploi et notamment des allocataires du RMI.

Le cas de la mutualité sociale agricole (MSA) pose lui aussi problème : l'article 5 de la loi y fait explicitement référence. Or, dans un souci de simplification des formalités pour l'employeur, le rattachement au régime général et la centralisation des informations dans un seul centre national de traitement paraissaient indispensables. Ces dispositions sont valables pour tous les salariés concernés, y compris les jardiniers, alors même qu'en toute logique juridique, cette activité aurait dû être prise en charge par une filière spécifique avec, en particulier, un taux de cotisation sociale différent. La crainte de la lourdeur considérable qui en aurait résulté pour la mise en place expérimentale du CES, mais aussi le souci d'éviter aux salariés potentiellement concernés les problèmes juridiques et pratiques posés par des chevauchements d'activités - "*jardinage*" et "*homme toutes mains*", en particulier- ont conduit à s'écarter du texte de la loi pour mieux en respecter l'esprit.

Pour l'ensemble de ces raisons, il paraît indispensable de revoir l'article 5 de la loi du 20 décembre 1993 afin de le mettre en conformité avec le dispositif existant et de rétablir sa cohérence.

Les décisions d'extension prises récemment par le Gouvernement sont l'occasion d'une révision des textes. Elles pourraient aussi permettre de prendre position sur deux points complémentaires : le champ d'application du système (les DOM en sont actuellement exclus) et certaines de ses modalités concernant les règles habituellement utilisées dans le recouvrement des cotisations (retard de paiement).

II. LE CHEQUE EMPLOI SERVICE : UN BILAN SATISFAISANT.

II. 1. - Un succès indéniable.

L'examen des données statistiques disponibles à la date du 27 novembre 1995 témoigne du réel succès emporté par le chèque emploi service auprès du public. C'est ainsi que depuis le 1er décembre 1994, date de mise en route du dispositif:

- 313.125 demandes d'adhésions, représentant les employeurs potentiels, ont été enregistrées ;
- 1.417.669 volets sociaux ont été reçus par le centre national de traitement ;
- et 347.602 chéquiers ont été envoyés par le personnalisateur aux réseaux de distribution.

Les tableaux figurant en annexe 5 détaillent ces données brutes. Ils appellent quelques commentaires.

La progression des demandes d'adhésions et des chéquiers distribués est constante, même si, après une phase de démarrage très rapide -favorisée vraisemblablement par l'importante campagne de communication gouvernementale- on a enregistré un ralentissement avant le sensible ressaut du mois de septembre. La différence existant entre le nombre des demandes d'adhésion et celui des chéquiers distribués est non seulement liée à l'utilisation de plusieurs chéquiers par un même employeur, mais encore aux modalités différentes de transmission des demandes d'adhésion d'un réseau bancaire à l'autre. La courbe retraçant l'envoi des volets sociaux présente des pics très marqués suivant une périodicité de quatre à cinq semaines. Quant à la distribution des chéquiers, elle est essentiellement assurée par quelques grands réseaux et reflète leur présence sur le marché des particuliers.

D'autres chiffres permettent de prendre la mesure du succès du chèque emploi service. Ainsi, de décembre 1994 à octobre 1995, 767 millions de francs de salaires nets et 432 millions de francs de cotisations sociales ont été générés.

II.2. - Employeurs et salariés.

II.2.1. - Les employeurs.

Les demandes d'adhésion enregistrées représentent le potentiel total d'employeurs au regard du chèque emploi service. De manière plus fine, l'ACOSS a suivi de mois en mois le nombre d'employeurs ayant effectivement utilisé leurs chèquiers. Le tableau suivant retrace cette évolution.

Décembre	8660
Janvier	58.464
Février	76.340
Mars	96.995
Avril	114.320
Mai	125.055
Juin	130.737
Juillet	117.757
Août	92.245
Septembre	130.676
Octobre	161.027

En dehors du fléchissement observé pendant la période des vacances, la progression du nombre des employeurs actifs a été continue.

L'étude réalisée par la DARES -jointe en annexe 6- fournit d'utiles renseignements complémentaires. Ainsi, un quart des ménages n'ont pas utilisé le chéquier commandé et dans 90% des cas, les usagers du CES n'ont recours aux services que d'une seule personne. Ces résultats doivent être confrontés avec ceux obtenus par l'analyse des fichiers du CNTCES, qui indiquent que 56,5% des employeurs font appel à un seul salarié ; 24,6% ont eu recours à 2 salariés et 18,9% à plusieurs salariés, que ce soit successivement ou simultanément.

Les données concernant les employeurs figurent en annexe 7.

II.2.2. - Les salariés.

	Salariés occupés au cours du mois
Décembre	8869
Janvier	58.228
Février	74.583
Mars	93.419
Avril	108.767
Mai	117.655
Juin	120.288
Juillet	106.626
Août	84.141
Septembre	120.220
Octobre	148.144

Au total, ces résultats représentent plus de 18,2 millions d'heures de travail, soit environ 10.000 emplois équivalent temps plein en moyenne sur la période de onze mois écoulés ; sur le dernier mois connu, on atteint un peu plus de 15.000 emplois ETP. Depuis la mise en route du dispositif, 767,2 millions de francs de salaires ont été versés.

En moyenne, chaque salarié travaille environ 16 heures par mois. Le paiement du salaire se fait à un rythme mensuel dans 79% des cas, hebdomadairement dans 11% des cas et tous les 15 jours dans 5%. Le montant et la répartition du salaire horaire (calculés sur les données disponibles fin mai 1995) sont consignés en annexe 8.

II.2.3. Chèque emploi service et Emplois familiaux : des populations sensiblement différentes

Les diagrammes en annexe 6 illustrent les différences entre ces deux populations utilisatrices de ces formalités simplifiées. La première différence notable tient en ce que les utilisateurs du chèque emploi service appartiennent à une frange plus jeune de la population (cf. le diagramme de répartition des usagers par classe d'âge). Seconde différence sensible : les utilisateurs du

chèque emploi service appartient à des catégories plus aisées de la population, comme en témoignent les répartitions comparées des revenus.

Par ailleurs, le nombre d'heures travaillées par semaine est de 4 pour le chèque emploi service, alors qu'il est de 8 pour les EMP, et le nombre d'employeurs bénéficiaires d'une exonération de cotisations patronales est nettement plus faible, ce qui n'est guère étonnant compte tenu des champs différents des deux dispositifs.

II.3. - Des objectifs correctement atteints.

II.3.1. - Une simplification administrative très appréciée.

Premier objectif assigné par le législateur à ce nouveau dispositif, la simplification administrative est unanimement saluée. Selon une enquête réalisée à la demande du ministère du travail trois mois après la mise en route du chèque emploi service, 98% des employeurs et 95% des salariés considèrent le dispositif comme très satisfaisant. Observation qui vient renforcer ce constat, la commodité d'usage est l'avantage principalement avancé par les employeurs, avant même la réduction fiscale.

II.3.2. - Un impact réel sur l'emploi déclaré.

Toujours selon la même enquête, dans 2/3 des cas l'utilisation du chèque emploi service concernerait un nouvel emploi. La DARES, quant à elle, à la suite de son étude au mois d'octobre 1995, concluait que "(...) l'on peut estimer que le recours au chèque emploi service a consisté en une substitution du bulletin de paie pour un tiers des utilisateurs, un blanchiment du travail au noir dans 15 à 20% des situations et une embauche "pure" dans la moitié des cas".

Les données de l'ACOSS sur le sujet sont les suivantes (nombre de comptes actifs) :

	EPM ordinaires	EPM chèque E/S	Total
4ème Trimestre 93	671.105	-	671.105
1er Trimestre 94	681.960	-	681.960
2ème Trimestre 94	697.734	-	697.734
3ème Trimestre 94	698.922	-	698.922
4ème Trimestre 94	717.482	8634	726.116
1er Trimestre 95	699.690	96.188	795.878
2ème Trimestre 95	691.236	129.537	820.773

On observe donc un infléchissement du rythme de progression des EPM ordinaires, ce qui confirme l'effet de substitution partielle. Le cumul EPM ordinaires / EPM chèque E/S, quant à lui, connaît une croissance régulière.

II.3.3. - Des droits sociaux des salariés convenablement préservés.

Au regard du niveau de salaire, les analyses menées par l'ACOSS à ce sujet lui permettent de conclure que *"La rémunération des emplois par utilisation du chèque emploi service est notablement supérieure aux coefficients minimaux prévus par la convention collective, y compris en tenant compte du poids de la région parisienne dans la détermination du taux horaire moyen (où les rémunérations sont plus élevées qu'en province)".*

Trois difficultés doivent être cependant soulignées.

La première a trait à la notion de contrat de travail. Selon la DARES *"(...) 59% des utilisateurs considèrent qu'ils ont noué un contrat à durée indéterminée avec leur employé, 8% un contrat à durée déterminée et 27% aucun contrat. Les employeurs âgés et les utilisateurs irréguliers du chèque sont les plus nombreux dans ce dernier cas. Ces chiffres sont à rapprocher du fait qu'interrogés sur la permanence de l'emploi, 83% des utilisateurs ne lui ont pas fixé de limite, 6% estiment avoir recruté pour au moins deux ans et 5% pour moins d'un an. L'existence de la convention collective des employés de maison, mentionnée dans la brochure de présentation du chèque, est connue de 56% des utilisateurs. La aussi, les employeurs âgés*

dotés de revenus modestes se montrent moins informés (42%) que les ménages disposant de plus de 30.000 FF. par mois (65%)".

La seconde tient aux problèmes rencontrés par certains salariés pour faire valoir leurs droits à l'assurance maladie. Une circulaire du ministère des affaires sociales a été adressée à la CNAMTS pour que l'attestation d'emploi soit considérée à l'égal d'un bulletin de salaire.

Il semblerait qu'une circulaire UNEDIC soit également nécessaire pour ce qui concerne l'assurance chômage. Par contre, le report en compte des salariés pour l'assurance vieillesse (régimes de base et complémentaire) suivant la procédure de droit commun ne devrait pas soulever de difficultés.

Enfin, l'inclusion dans le paiement des congés payés est mal comprise. Certains employeurs procèdent à ce paiement au moment où ils sont effectivement pris.

II.4. - Un bilan administratif et financier favorable.

II.4.1. - Des règles et des procédures largement respectées.

En premier lieu, la limitation du temps de travail à 8 heures par semaine a été respectée.

Les procédures relatives au recouvrement des cotisations ont été, elles aussi, globalement respectées.

Il en est ainsi des règles fixées pour l'envoi des volets sociaux : 85% des employeurs déclarent le transmettre dans un délai d'une semaine au maximum, dont 50% le jour même ou le lendemain, selon l'enquête ESOP, ce que confirme la DARES pour laquelle 80% des envois sont effectués dans la semaine qui suit le paiement. Les restes à recouvrer sont par conséquent extrêmement faibles : 421.777 FF. sur 276.732,141 FF. appelés fin juillet 1995, soit un taux de créances à recouvrer de 0,15% seulement. Encore ces impayés ne sont-ils pas toujours le fait des employeurs.

II.4.2. Première approche partielle du bilan financier.

Il est pratiquement impossible pour le moment d'effectuer un bilan financier global du chèque emploi service. En effet, comme pour les emplois familiaux, le coût principal pour la collectivité est représenté par la moins-value fiscale correspondant à la réduction d'impôt. Même si ces données étaient disponibles à la fin de la période expérimentale, encore faudrait-il effectuer des hypothèses délicates sur ce qu'aurait été la progression des emplois familiaux si le chèque service n'avait pas existé. En tout état de cause, le chèque emploi service ne génère pas, en tant que tel, de surcoût par rapport au système des emplois familiaux, dont il suit l'incitation fiscale mise en place pour développer les emplois à domicile.

Quant aux dépenses de fonctionnement du dispositif, retrace dans le budget du ministère du travail, elles représentent le seul véritable surcoût par rapport aux emplois familiaux pour ce qui concerne la fabrication, la personnalisation et la distribution des chéquiers ainsi que des imprimés y afférents. En effet, en ce qui concerne l'ACOSS, celle-ci traite d'ores et déjà les emplois familiaux. Par scrupule d'analyse, elles figurent cependant dans le tableau ci-dessous. Sous cette réserve, on peut estimer les dépenses au 31 octobre 1995 à :

ministère du travail : 10,4 MF⁷ ;

ACOSS (dépenses nettes)⁸ : 33,8 MF.

Total : 44,2 MF.

Les dépenses de promotion et d'études préalables au lancement s'élèvent, elles, à 31 MF. Elles correspondent; d'un point de vue économique et comptable, à des dépenses que l'on pourrait qualifier d'investissement et, à ce titre, elles devraient être amorties. Si, par hypothèse, on retient une durée d'amortissement de 5 ans, il faut alors ajouter 6,2 MF. et la dépense totale atteint alors 50,4 MF.

Sur la même période, le montant des cotisations brutes s'élève à 432 MF. Ce montant brut doit être pondéré par les résultats de l'enquête DARES faisant apparaître qu'un tiers des employeurs étaient déjà utilisateurs du système des emplois familiaux ce qui conduit par conséquent à un montant net de 288 millions de francs. Le solde de fonctionnement est donc largement positif.

⁷ Dont 4.2 MF. pour les seuls chéquiers, selon un coût unitaire moyen de 13 F. calculé ex post par la délégation à l'emploi. Le mécanisme des marchés à commande semble donc entraîner une surestimation.

⁸ Une partie du personnel affecté au CNTCES provient de redéploiements internes. En tout état de cause, ce montant est à comparer avec le coût de gestion des comptes EPM en 1994, soit 496 millions de francs.

24 III. CONCLUSION.

Compte tenu du mode de comptabilisation et de traitement des fichiers de l'ACOSS, les résultats définitifs du chèque emploi service institué par l'article 5 de la loi du 20 décembre 1993 ne pourront être disponibles qu'au premier trimestre 1996. Cependant, il est possible dès à présent de dégager les conclusions suivantes :

- le dispositif apparaît comme un réel succès : plus de 313.000 demandes d'adhésions, progression constante du nombre des employeurs actifs au cours d'un mois (exception faite, bien entendu, des vacances) qui passe de 8660 lors du lancement en décembre 1994 à 161.027 en octobre 1995. L'essor du chèque emploi service a ainsi permis la poursuite de l'augmentation du nombre des employeurs familiaux. Ce succès s'explique par l'importance de la simplification administrative introduite et qui constituait, rappelons-le, le principal objectif assigné à ce dispositif (98% des employeurs sont satisfaits de la commodité d'usage). Il doit aussi être mis à l'actif du dynamisme dont ont fait preuve tous les acteurs concernés ;

- les emplois ainsi créés -environ 15.000 ETP pour le mois d'octobre- proviennent majoritairement de recrutements nouveaux ou de passages à un travail déclaré. Un tiers d'entre eux, selon l'étude effectuée par la DARES, sont de simples transferts du système des emplois familiaux vers celui du chèque emploi service. Ce sont majoritairement des emplois occasionnels (16 heures par mois en moyenne) et qui respectent globalement les minima sociaux de la réglementation du travail ;

- les cotisations sociales brutes générées ne sont pas négligeables : environ 432 millions de francs ; il en va de même pour les salaires correspondants qui sont de l'ordre de 770 millions de francs ; après pondération, ces valeurs représentent respectivement 288 et 511 millions de francs nets ;

- un bilan financier complet -c'est-à-dire incluant la moins value fiscale- serait très difficile à élaborer. Néanmoins, il est possible d'indiquer que le surcoût du dispositif du chèque emploi service par rapport à celui des emplois familiaux est limité -prise en charge par l'Etat du lancement et du fonctionnement du système- et que ce seul coût de fonctionnement est très largement inférieur aux cotisations sociales récupérées ;

- la rédaction de l'article 5 de la loi du 20 décembre 1993 est devenue inadaptée. Les décisions récentes d'extension du champ d'application du chèque emploi service fournissent l'occasion d'une indispensable clarification.