

LES EMPLOIS FAMILIAUX ET LES ORGANISMES DE SERVICES AUX PERSONNES EN 1998 ET 1999

Suite aux modifications réglementaires intervenues en 1998, la hausse des emplois familiaux s'est ralentie après 1997, tandis que diminue le nombre de bénéficiaires de l'allocation pour garde d'enfant à domicile (AGED).

Les chèques emploi-service deviennent un moyen de rémunération de plus en plus répandu, et près de la moitié des employeurs les utilise désormais (556 000).

Les organismes de services aux personnes poursuivent leur développement, avec un début de réorientation vers le secteur prestataire que favorisent les nouvelles mesures d'exonération de charges.

Les années 1998 et 1999 ont été marquées dans le domaine des emplois familiaux par deux réformes du régime des aides accordées aux employeurs. Pour les employeurs individuels, le plafond de réduction d'impôts a été ramené de 45 000 francs à 22 500 francs, et le montant de l'Aged a été réduit et modulé en fonction des ressources des ménages. Du côté des organismes de services aux personnes, le bénéfice de l'exonération totale de charges patronales de sécurité sociale, revendication ancienne du secteur, a été étendu aux activités prestataires (encadré 1). Si les dispositions prises à l'égard des employeurs individuels ont produit des effets différenciés, l'avantage accordé aux organismes de services aux personnes semble avoir déjà suscité un redéploiement de leurs activités au profit de l'intervention prestataire (encadré 1).

Le nombre des employeurs à domicile connaît une hausse modérée depuis 1997

Avec 1 272 000 employeurs en 1999, le nombre des ménages ayant recours à un salarié à domicile s'ac-

LES MESURES D'INCITATION AU DÉVELOPPEMENT DES EMPLOIS FAMILIAUX

Plusieurs modalités de recours à un service à domicile

Les ménages qui souhaitent recruter un salarié à domicile peuvent y procéder directement ou mandater un organisme agréé de services aux personnes. Ils peuvent également s'adresser à l'un de ces derniers pour la fourniture de prestations de même nature, tout en bénéficiant d'un avantage fiscal identique. Quand ils sont eux-mêmes employeurs, les particuliers peuvent choisir, depuis 1995, entre deux modes de rémunération des salariés. Le système « classique », reposant sur l'établissement de bulletins de paye traditionnels et de déclarations trimestrielles à une URSSAF d'une part, le système du chèque emploi-service d'autre part. Dans ce second cas, les formalités administratives, prises en charge par un organisme national créé à cet effet, sont fortement simplifiées pour l'employeur. D'un usage limité à huit heures hebdomadaires pendant sa phase expérimentale (1995), le chèque emploi-service est depuis 1996 utilisable sans limitation horaire. Pour les emplois dont la durée excède huit heures par semaine ou quatre semaines consécutives par an, l'employeur est toutefois tenu d'établir un contrat de travail écrit.

Avantages fiscaux et exonérations

Les ménages employeurs peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt représentant 50 % de la dépense totale annuelle (salaires et charges sociales). Le plafond de dépense ouvrant droit à cette réduction, fixé initialement à 25 000 puis à 26 000 francs en 1993, avait été porté à 90 000 francs en 1995. Il a été diminué de moitié (45 000 francs) en 1998.

Outre la réduction d'impôt, les familles souhaitant faire garder à domicile leurs enfants de moins de six ans peuvent bénéficier de l'Aged (Allocation de Garde d'Enfant à Domicile). En 1997, son montant équivalait au total ou à la moitié des charges salariales et patronales d'un SMIC, selon que les enfants étaient âgés de moins de trois ans ou de trois à six ans. En 1998, le montant de l'Aged a été réduit de 25 ou 50 % en fonction de l'âge des enfants et des ressources annuelles des ménages.

Parallèlement, la rémunération d'une aide à domicile pour les personnes âgées de 70 ans ou plus ou des personnes dépendantes de moins de 70 ans bénéficie, depuis 1987, d'une exonération totale de charges patronales de sécurité sociale. De nouvelles dispositions, applicables à partir de janvier 1999, étendent celle-ci aux rémunérations des aides à domicile employées en CDI par les organismes agréés. En contrepartie, le plafond de rémunération exonérée est fixé à 65 fois la valeur du SMIC horaire par mois, pour une personne aidée.

Le titre emploi service

Depuis 1996 un nouvel instrument de solvabilisation et de simplification a été créé qui ouvre la possibilité aux comités d'entreprise ou, en l'absence de comité, aux employeurs eux-mêmes, d'apporter une aide financière aux salariés souhaitant recourir à des services familiaux. Cette aide est fixée à 12 000 francs par année civile et par bénéficiaire et ne peut excéder le coût des services supporté par ce dernier. Lorsque le bénéficiaire souhaite recourir aux services d'un organisme agréé, il peut utiliser comme mode de paiement un *Titre Emploi Service* (TES). Conçus comme des tickets-restaurant, ces titres sont émis par les sociétés habilitées, acquis par les comités d'entreprise ou les entreprises, et attribués aux salariés en vue du paiement de tout ou partie des services effectués à leur domicile par un prestataire agréé.

Après une phase d'expérimentation qui a débuté en septembre 1996 dans treize départements puis étendue à tout le territoire, le dispositif a été pérennisé en 1997. L'année 1998 a été marquée par une forte progression du TES : les émetteurs ont délivré près de 300 000 titres, ce qui représente un volume financier d'émission de plus de 22 millions de francs.

Les organismes agréés de services aux personnes

Le statut d'organisme agréé de services aux personnes a été institué en 1992 et attribué aux associations à but non lucratif qui comptaient parmi leurs activités soit la garde des enfants au domicile de leurs parents, soit l'assistance aux personnes âgées ou handicapées.

La loi de janvier 1996 a introduit une modification importante dans le système des agréments : elle ouvre aux entreprises privées se consacrant exclusivement aux services aux personnes la possibilité de bénéficier du statut et introduit une procédure d'agrément à deux niveaux :

- l'agrément simple qui concerne les associations ou entreprises n'intervenant pas dans les domaines de la garde des jeunes enfants ou de l'assistance aux personnes âgées ou handicapées ;
- l'agrément « qualité » pour celles qui souhaitent intervenir dans les domaines précités.

Les organismes agréés peuvent intervenir de deux façons principales :

- par la prestation de services, que l'organisme fournit avec ses moyens et son personnel propres. C'est le cadre juridique dans lequel ils peuvent tous opérer : entreprises privées, associations d'aide à domicile et centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS) ;

- dans le cadre du mandat, forme d'intervention qui s'est le plus développée jusqu'en 1999 et qui reste le domaine des associations et des CCAS. Ces structures peuvent mettre en rapport employeurs et salariés et assurer, moyennant une contribution à leurs frais de gestion, les formalités administratives d'emploi : établissement des bulletins de paye, immatriculation de l'employeur auprès de la sécurité sociale, calcul des cotisations et établissement des déclarations aux URSSAF. Ce système cumule, pour les particuliers âgés de 70 ans ou plus, les avantages de l'exonération de charges patronales de sécurité sociale instaurée en 1987 et ceux de la réduction d'impôt du dispositif de 1992.

croît modérément depuis 1997 (1). Après la forte progression du début de la décennie, due à la montée en charge du nouveau dispositif, suivie d'une croissance exceptionnelle en 1995 et 1996 (+37,6 % sur ces deux années) résultant de l'augmentation temporaire du montant des dépenses ouvrant droit à une déduction fiscale (90 000 francs en 1995 ramenés à 45 000 francs en 1997) et surtout de l'instauration du chèque emploi-service, le rythme de croissance du nombre d'employeurs n'est plus que de 4,5 % en 1998, puis 5,5 % en 1999 (graphique 1).

Ce tassement du recours aux emplois familiaux est probablement plus lié à un phénomène de saturation déjà entamé en 1997 que la conséquence directe de la réduction de moitié du montant maximum déductible des impôts. En effet, les employeurs utilisent généralement un faible nombre d'heures salariées : compte tenu des coûts moyens observés avant réduction d'impôt, seuls 9 % des employeurs de 70 ans ou plus, et 14 % des autres employeurs inscrits fin 1997, auraient été touchés par la mesure fiscale. Les allocataires de l'Aged, utilisateurs plus intensifs, ont été, quant à eux, beaucoup plus sensibles à la réduction des concours dont ils bénéficiaient auparavant.

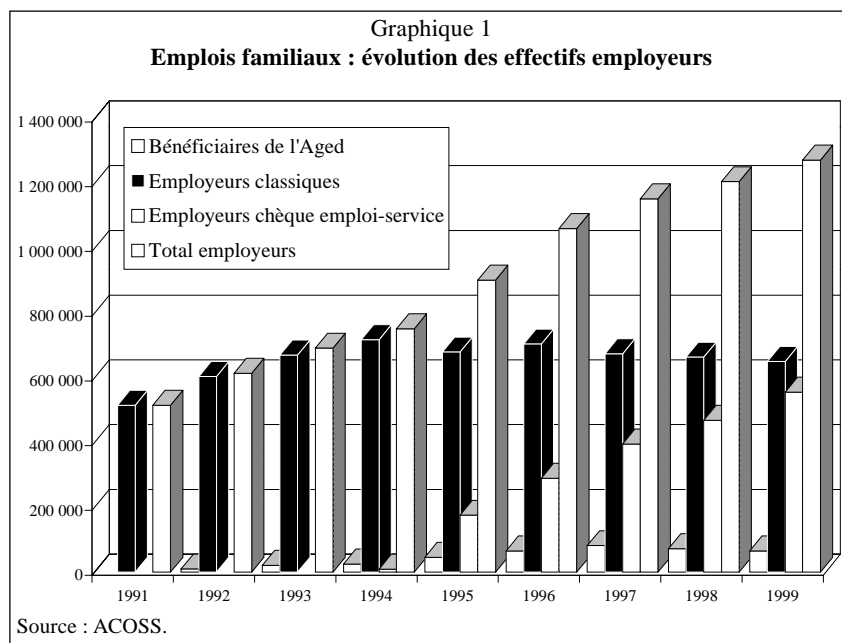
Forte baisse des allocataires de l'Aged depuis deux ans

La diminution du plafond des dépenses permettant une réduction d'impôt survenue en 1998 a produit des effets sensibles sur le nom-

(1) - Les données figurant dans cette partie concernent l'ensemble des employeurs individuels, y compris ceux qui recrutent avec le concours d'une association mandataire (encadré 1).

(2) - Céalis R., Zilberman S. (1998), « Les emplois familiaux et les organismes de services aux personnes en 1997 », Premières Synthèses 98.10-n° 43.2, MES-DARES.

(3) - Année marquée par le relèvement du plafond de réduction d'impôt de 13 000 à 45 000 francs.



bre des allocataires de l'Aged, pour lesquels cette mesure se combinait avec d'autres, prises simultanément pour limiter les avantages consentis aux ménages à revenus élevés faisant garder leurs enfants à domicile (réduction du montant de l'allocation pour garde d'enfants, mise sous condition de ressources du versement des allocations familiales, limitation du quotient familial) (2).

En augmentation continue depuis 1992, et plus encore depuis 1995 (3) (+78 % entre 1995 et 1997), la population des allocataires Aged a diminué en 1998 (-11 %), puis en 1999 (-20,5 %), passant de 82 000 à la fin de 1997 à 65 000 en 1999. Il semble peu contestable qu'un nombre conséquent de foyers se tourne vers d'autres modes de garde.

L'analyse des salaires déclarés révèle, par ailleurs, une diminution très sensible de la dépense moyenne par ménage. Deux inflexions dans les comportements d'employeurs, qu'il est actuellement difficile de distinguer, peuvent l'expliquer :

- d'une part, un moindre recours à des gardes à temps pleins que par le passé ;

- d'autre part, un phénomène de sous-déclaration des ménages cherchant à optimiser nombre d'heures déclarées, montant de l'Aged et montant prévisionnel de leurs impôts.

Le chèque emploi-service se substitue peu à peu aux feuilles de paie classiques

Le nombre d'employeurs familiaux utilisant le mode de rémunération traditionnel (employeurs dits « classiques ») hors Aged a diminué de 1,5 à 2 % durant les années 1998 et 1999. Les utilisateurs de chèques emploi-service (556 000 en 1999) constituent désormais presque la moitié des effectifs des employeurs familiaux. Ce type de paiement connaît, après la vive croissance liée au démarrage du dispositif, une évolution stabilisée autour de +18,5 % chacune de ces deux années.

C'est parmi les ménages de moins de 70 ans que l'utilisation du chèque emploi-service est la plus importante : 57 % d'entre eux utilisent désormais ce mode de rémunération (4), et leur progression s'est accentuée en 1999. Compte

tenu de la stabilisation des effectifs des employeurs classiques de cette tranche d'âge (270 000 foyers en 1999), c'est sans doute parmi une nouvelle population que se recrutent les utilisateurs du chèque emploi-service.

Les ménages âgés se tournent progressivement vers l'utilisation du chèque emploi-service, malgré une évolution plus modérée que pour les personnes de moins de 70 ans (+14 % en 1999 contre +21 % parmi ces dernières). Leurs effectifs atteignent 193 500 et représentent désormais 34 % des employeurs familiaux de cette tranche d'âge.

Aussi, les employeurs classiques de 70 ans ou plus sont-ils en recul en 1999 (-3 % par rapport à l'année précédente), mais 381 000 personnes âgées utilisent encore ce mode de rémunération (graphique 2).

Les modifications des conditions d'attribution de l'Aged ont fait baisser de manière conséquente le nombre d'heures par employeur bénéficiaire de cette mesure (20 heures par semaine en 1998, contre 23 heures en 1997). Pour les autres employeurs classiques, les horaires ont plus faiblement diminué (7,7 heures par semaine en 1998, contre 7,9 en 1997), et pour les utilisateurs du chèque emploi-service ils restent toujours peu importants (4,7 heures par semaine en 1998).

Avec 730 000 salariés en 1998 (5), les effectifs des personnes en emploi familial connaissent une légère augmentation (+1 %). Les salariés rémunérés par chèque emploi-service deviennent de plus en plus nombreux (370 000 en 1998, soit une hausse de 8 % par rapport à l'année précédente) (tableau 1) ; ils représentent désormais plus de la moitié des employés familiaux.

(4) - Les utilisateurs de l'Aged ne sont pas comptés parmi ces effectifs car ils ne peuvent pas avoir recours à ce type de rémunération.

(5) - Données de 1999 non disponibles.

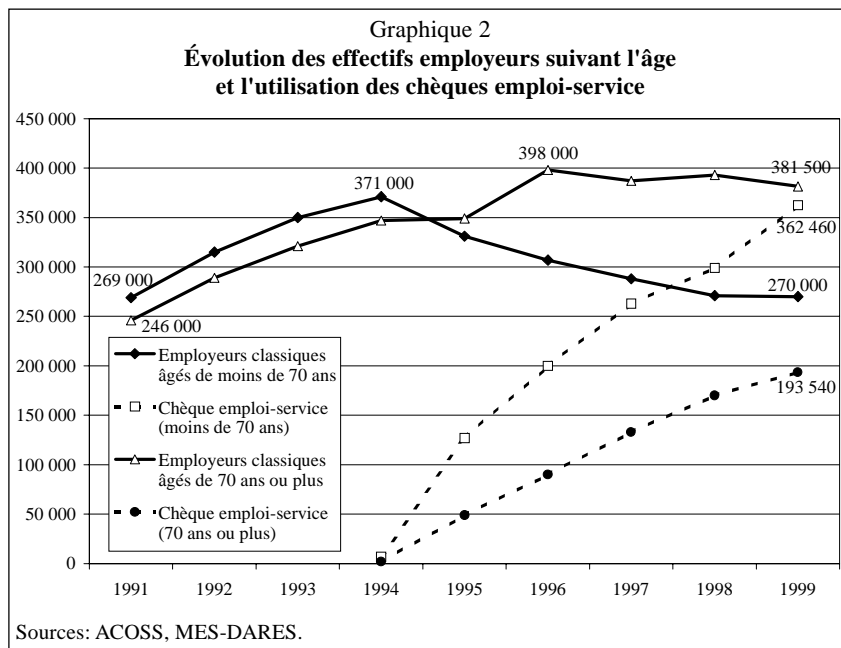


Tableau 1
Effectifs salariés des emplois familiaux

Catégories	Effectifs salariés	
	1997	1998
Emplois familiaux classiques (y compris Aged).....	495 605	489 580
Emplois familiaux en chèque emploi-service	342 149	370 261
Total Emplois familiaux (1)	724 631	732 242

(1) - Le total ne correspond pas à la somme des emplois classiques et des emplois rémunérés par chèque emploi-service car certains salariés travaillent avec les deux systèmes de paiement.

Source : IRCEM.

Entraîné par le recul de l'Aged, le nombre d'heures hebdomadaires effectuées par les salariés rémunérés selon la formule classique diminue (12,5 heures par semaine en 1998, contre 13,9 en 1997).

En revanche, les salariés qui perçoivent leur rémunération sous forme de chèque emploi-service voient leurs horaires hebdomadaires légèrement augmenter (7,2 heures contre 6,7 heures en 1997).

Plus d'organismes prestataires en 1999

Fin 1999, 5 954 organismes de services aux personnes étaient recensés, en progression de 7 % par rapport à l'année précédente.

Ces organismes interviennent de deux manières : soit directement comme prestataire de services avec leurs moyens et leurs personnels

propres, soit en tant qu'intermédiaire entre l'employeur et le salarié, exerçant alors une activité mandataire. Ils peuvent, en outre, pratiquer les deux modes d'intervention (activité « bi-active »).

Les entreprises privées, autorisées à demander l'agrément depuis 1996, restent très minoritaires au sein de ces organismes (2 % du total).

L'ensemble des organismes de services aux personnes emploie près de 4 500 employés en équivalents-temps plein et environ 16 000 bénévoles pour leur propre gestion administrative. En 1999, les personnels employés familiaux ont assuré près de 175 millions d'heures de travail contre 158 millions en 1998. Au total, ce sont plus de 289 000 personnes qui ont travaillé dans le cadre d'un organisme de services aux personnes, soit une

augmentation de 11 % par rapport à l'année précédente, avec un nombre d'emplois en équivalents-temps plein de 87 500 personnes, contre 79 000 en 1998.

Le bénéfice de l'exonération de charges patronales pour les prestations effectuées auprès d'employeurs de 70 ans ou plus, accordé au début de 1999, a modifié la répartition des organismes agréés au profit des organismes prestataires. Avec 2 066 organismes intervenant uniquement sur le mode prestataire, ce type de service connaît une nette augmentation de 1998 à 1999 : alors qu'ils représentaient 27,5 % des organismes de services aux personnes en 1998, ils sont 34,5 % en 1999 à proposer ce genre d'activité (tableau 2). Le nombre d'organismes mandataires reste stable (850), mais les organismes dits « bi-actifs », c'est-à-dire pratiquant les deux modes d'interventions sont en diminution (3 066 organismes contre 3 160 en 1998). Il semble que les organismes « bi-actifs » ont eu tendance à réorienter leurs activités vers le mode prestataire du fait de l'extension du bénéfice de l'exonération patronale.

En termes de nombre de salariés, l'évolution vers le secteur prestataire est également très nette (28,7 % en 1999, contre 20,7 % en 1998) ; 180 000 salariés ont été employés selon ce type d'activité en 1999 (+23,5 % par rapport à 1998), dont plus d'un tiers dans des organismes intervenant uniquement dans ce cadre.

L'activité mandataire, avec 170 000 salariés voit ses effectifs

Tableau 2
Répartition des organismes et de leurs salariés par type d'activité
En pourcentage

Type d'activité	1998		1999	
	Organismes	Salariés	Organismes	Salariés
Organismes prestataires	27,5	20,7	34,5	28,7
Organismes mandataires	15,3	27,6	14,1	22,5
Organismes « bi-actifs »	57,2	51,7	51,5	48,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : MES-DARES.

stabilisés en 1999. Enfin, 60 000 salariés ont travaillé dans des organismes « bi-actifs » sous les deux statuts en 1999.

Un nombre d'heures travaillées en augmentation dans le secteur prestataire...

L'activité du secteur prestataire augmente fortement en 1999 : il a effectué au total près de 88 millions d'heures (+ 13,5 % par rapport à 1998), correspondant à 43 500 emplois en équivalents-temps plein. 61 % de ces heures ont été prises en charge, pour tout ou partie, par les institutions finançant l'aide ménagère, tels que les conseils généraux au titre de l'aide sociale ou les caisses de retraite.

En 1999 l'augmentation du nombre d'heures effectuées en mode prestataire reste cependant modérée, comparée à la forte hausse du nombre de salariés.

L'activité mandataire représente en 1999 près de 87 millions d'heures (+0,5 % par rapport à 1998), dépendant de 291 000 employeurs (+4 % par rapport à 1998), soit un

ratio de 1,6 employeur par salarié. Dans ce type d'activité, l'effectif salarié reste donc quasiment stable, alors que le nombre d'heures travaillées croît de 8 %.

Quant aux organismes « bi-actifs », ils effectuent en 1999 légèrement plus d'heures prestataires qu'en 1998 (51,2 % contre 49,5 %).

...mais les durées du travail restent plus importantes dans le secteur mandataire

Après une baisse en 1998, le nombre moyen de salariés dans les organismes de services aux personnes se stabilise en 1999 (41 salariés par organisme). Seuls les organismes prestataires, avec 37 salariés en moyenne, connaissent une hausse significative de leurs effectifs, liée sans doute aux premiers effets de l'exonération totale de charges patronales pour les employeurs de 70 ans ou plus accordée en 1999 (tableau 3). Malgré une diminution en 1999, les organismes mandataires ont toujours les effectifs les plus nombreux.

Cependant, si l'on raisonne en termes de nombre moyen en équivalents-temps plein, les effectifs

Tableau 3
Nombre moyen de salariés et d'heures effectuées par organisme

	Salariés /organisme		Salariés/organisme en équivalents-temps plein		Heures travaillées par salarié et par semaine	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Organismes prestataires	34	37	11	8,5	13	9
Organismes mandataires	74	70	19	21	11	13
Organismes bi-actifs	46	42	16	18	14	16
Ensemble	40	41	14	16	14	15

Source : MES-DARES.

des organismes mandataires (21 ETP par organisme) sont cette fois en progression par rapport à 1998. Au contraire, ceux des organismes prestataires diminuent dans le même temps de 11 à 8,5. Le nombre d'heures effectuées par chaque salarié dans ce type d'organisme recule en effet, passant de 13 heures par semaine en 1998 à 9 heures en 1999, alors qu'il croît pour les organismes mandataires et ceux qui pratiquent les deux modes d'acti-

tivité. Les organismes « bi-actifs » font pratiquer le plus grand nombre d'heures hebdomadaires (16 heures en 1999), car les employés peuvent y cumuler les deux types de service, et donc pratiquer un nombre d'heures plus important.

L'effectif des organismes de services aux personnes s'est ainsi plutôt orienté vers les services prestataires, mais qui fournissent un volume d'heures hebdomadaires par salarié plus faible.

Ménage et assistance aux personnes âgées représentent plus de 85 % des heures travaillées

L'assistance aux personnes âgées dépendantes représente, depuis l'origine, l'activité dominante des organismes de services aux personnes, qu'elle soit effectuée en mode prestataire (un peu plus de 50 % des heures travaillées en 1999) ou mandataire (près de 63 %). Difficilement dissociable des activités de ménage dans les déclarations, elle constitue, avec ces dernières, plus de 85 % des heures pratiquées.

La part des seules tâches d'assistance aux personnes âgées a connu une forte hausse dans les deux types d'activité en 1998, puis un léger tassement en 1999. Les tâches de ménage, quant à elles, progressent dans l'activité prestataire (42 % contre 40 % en 1998), mais régressent dans l'activité mandataire (24 % contre 26 %) (tableau 4).

Gérard DENANTES
(DARES).

Tableau 4
Nombre d'heures travaillées selon le type d'activité

	1998		1999	
	Nombre d'heures (en milliers)	En %	Nombre d'heures (en milliers)	En %
Activité prestataire	77 542	100,0	87 838	100,0
Ménage	30 587	39,4	36 704	41,8
Soutien scolaire	1 058	1,4	618	0,7
Garde d'enfants	3 309	4,3	2 223	2,5
Assistance aux Personnes âgées	39 442	50,9	440 58	50,2
Autres	3 146	4,0	4 235	4,8
Activité mandataire	80 338	100,0	86 908	100,0
Ménage	20 490	25,5	20 612	23,7
Garde d'enfants	7 501	9,3	10 189	11,7
Assistance aux Personnes âgées	51 761	64,5	54 597	62,9
Autres	586	0,7	1 509	1,7

Source : MES-DARES.

Encadré 2

LES SOURCES STATISTIQUES

Les emplois familiaux classiques

Les données concernant les employeurs individuels et leurs salariés sont fournies par l'ACOSS et l'IRCEM (Institut de retraite complémentaire des employés de maison). Elles sont fondées sur les déclarations trimestrielles des employeurs aux URSSAF.

Les chèques emploi-service

La source statistique essentielle provient du traitement, au Centre national des chèques emploi service (CNTCES) de Saint-Étienne, des volets sociaux adressés aux utilisateurs. L'exploitation de cette source fournit principalement des informations sur les effectifs d'employeurs et de salariés, la durée mensuelle du travail et le salaire moyen.

Les organismes agréés

L'activité des organismes agréés est mesurée au moyen de deux sources :

- *des informations mensuelles* simples qui alimentent le « tableau de bord des politiques d'emploi du ministère de l'emploi et de la solidarité » ; elles renseignent sur les volumes d'heures travaillées et les effectifs de salariés concernés, tant au titre de l'activité prestataire que mandataire ;

- *un bilan annuel* qui détaille le volume d'activité selon les grands types de prestations dispensées, et fournit des informations sur les caractéristiques et les statuts des personnels.

PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES sont éditées par le Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) 20 bis, rue d'Estrées 75700 Paris 07 SP. Tél. : 01.44.38.23.11 ou 23.14. Télécopie 01.44.38.24.43. www.travail.gouv.fr (Rubrique Emploi puis Études et Statistiques) - Directeur de la publication : Annie Fouquet.

Secrétariat de rédaction : Catherine Demaison et Evelyn Ferreira. Maquettistes : Myriam Garric, Daniel Lepesant, Guy Barbut. Conception graphique : Ministère de l'emploi et de la solidarité, Flashage : AMC, Paris. Impression : Ecoprint, Pontcarré et JC DM-BUDY, Paris. Reprographie : DARES. Abonnements : La Documentation Française, 124 rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex. Tél. : 01.40.15.70.00. Télécopie : 01.40.15.68.00 - http://www.ladocfrancaise.gouv.fr PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES - Abonnement 1 an (52 n°) : France (TTC) 711,71 F (108,50 Euros) - Europe (TTC) : 747,79 F (114 Euros) - DOM-TOM (HT, avion éco.) : 741,23 F (113 Euros) - Autres pays (HT, avion éco.) 760,91 F (116 Euros) - Supplément avion rapide : 45,92 F (7 Euros). Publicité : Ministère de l'emploi et de la solidarité. Dépôt légal : à parution. Numéro de commission paritaire : 3124 AD. ISSN 1253 - 1545.