

LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE ET LE MAINTIEN À DOMICILE DES PERSONNES ÂGÉES EN PERTE D'AUTONOMIE

Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de
contrôle des politiques publiques de l'Assemblée
nationale

Juillet 2014

Sommaire

AVERTISSEMENT.....	7
RESUME	11
RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	19
INTRODUCTION	21
CHAPITRE I UNE DUALITE D’OBJECTIFS, UN PILOTAGE CLOISONNE	25
I - Deux objectifs principaux insuffisamment articulés.....	25
A - De la politique de solidarité à celle de l’emploi	25
B - Des évolutions disparates	27
II - Des activités toujours hétérogènes	28
A - Un champ stable depuis 2005.....	28
B - Une absence d’unité de l’activité.....	31
C - Un champ disparate et mal défini pour les intervenants au domicile des personnes âgées en perte d’autonomie	33
III - Une perte de cohérence des dispositifs	35
A - Le chèque emploi service universel : un champ plus large que les services à la personne	36
B - La déclaration, l’agrément, l’autorisation et la faculté d’option.....	36
C - Les dépenses fiscales et les niches sociales	40
IV - Un pilotage trop cloisonné	46
A - Un pilotage budgétaire dispersé au niveau national	46
B - Une gestion éphémère par l’agence nationale des services à la personne.....	49
C - Des intervenants multiples au niveau territorial	50
D - Une articulation à trouver avec les politiques de solidarité dans le cas du pilotage de la politique d’assistance aux personnes fragiles	51
CHAPITRE II UN IMPACT SUR L’EMPLOI LIMITE	59
I - Des problèmes de mesure persistants.....	60
A - Le champ différent des nomenclatures statistiques	60
B - Des objectifs fixés sans définition préalable de leurs instruments de mesure	65
C - Des recommandations du conseil national de l’information statistique toujours à mettre en œuvre	66

II - Une faible part dans l'emploi total.....	67
A - 1,3 million de personnes au 2 ^{ème} trimestre 2012.....	68
B - 914 millions d'heures rémunérées en 2012	70
C - 2 % de l'emploi total en équivalent temps plein.....	71
D - Une part dans l'emploi total modeste malgré une évolution moins défavorable que dans les autres secteurs.....	73
III - L'influence incertaine des aides publiques sur l'emploi malgré un fort besoin de prise en charge des personnes dépendantes.....	75
A - La problématique du travail dissimulé	77
B - L'existence d'emplois non pourvus.....	85
C - Des besoins manifestes de recrutement pour l'aide aux personnes âgées en perte d'autonomie	88
D - Des études sur le coût par emploi aidé qui aboutissent à des fourchettes très larges	92
CHAPITRE III L'ENJEU DE LA PROFESSIONNALISATION ET DE LA STRUCTURATION DES ACTIVITES	97
I - Des emplois trop peu attractifs	97
A - Des emplois plus développés dans les zones rurales	97
B - Une population salariée féminine et âgée	98
C - Des salariés encore faiblement qualifiés dans l'intervention au profit des personnes âgées	99
D - Une pluriactivité rendue nécessaire par l'importance du temps partiel.....	100
E - Des rémunérations modestes et stagnantes	104
F - Des conditions de travail souvent difficiles	106
II - Des employeurs de statut différent, entraînant une prise en charge segmentée des personnes âgées dépendantes	108
A - La part prépondérante des particuliers employeurs	109
B - La montée en puissance des organismes des services à la personne	110
C - Des acteurs spécifiques pour les personnes âgées en perte d'autonomie	113
III - Un secteur qui peine à se structurer.....	115
A - Un empilement d'accords de branche.....	115
B - Une hétérogénéité indépendante du public servi	116
IV - L'enjeu de la qualification des salariés	117
A - Une politique propre à chaque branche	117
B - Un accès limité à la formation	119
C - Une offre de formation peu lisible.....	120
D - Des qualifications trop nombreuses et mal adaptées pour les intervenants au domicile des personnes fragiles	120
E - Le verrou de la tarification pour les personnels de l'aide aux personnes âgées en perte d'autonomie.....	123

CHAPITRE IV UN CIBLAGE NECESSAIRE	129
I - Un coût brut qui a doublé depuis 2004.....	129
A - Un coût brut en forte augmentation jusqu'en 2010	133
B - Une baisse en 2011 et 2012	134
C - Une remontée sensible en 2013 et 2014	134
II - Des efforts de contrôle malaisés	135
A - Les contrôles organisés par les services fiscaux	135
B - Les contrôles réalisés par les organismes de protection sociale ...	137
III - Le caractère redistributif et incitatif des aides et la problématique du ciblage.....	138
A - Un régime de TVA à simplifier.....	138
B - Des aides pour le CESA préfinancé à évaluer au regard d'autres régimes applicables aux avantages accordés aux salariés.....	139
C - Un ciblage des allègements de charges à poursuivre.....	140
D - Un plafond à mieux différencier pour la réduction et le crédit d'impôt	143
CONCLUSION GENERALE.....	155
GLOSSAIRE.....	159
ANNEXES	161

Avertissement

Sur proposition du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), le Président de l'Assemblée nationale a saisi, par lettre du 15 novembre 2013¹, le Premier président de la Cour des comptes d'une demande d'évaluation portant sur le développement des services à la personne, au titre des dispositions de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières.

Le Premier président a accepté cette demande par une lettre au Président de l'Assemblée nationale du 3 février 2014², la remise du rapport étant fixée au 10 juillet 2014 au plus tard. Ce courrier précise que, compte tenu de ce délai, les travaux de la Cour ne pourraient être conduits conformément aux règles applicables aux évaluations de politique publique et prendraient la forme d'un contrôle classique de la politique de développement des services à la personne.

Comme demandé par l'Assemblée nationale, le travail mené par la Cour a consisté, d'une part, en une approche globale des services à la personne et, d'autre part, en une analyse particulière des services intervenant au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie.

L'enquête a été conduite sur pièces et sur place auprès des ministères en charge de l'économie, de l'emploi, des affaires sociales et des finances ainsi que d'organismes de sécurité sociale. Un ensemble de parties prenantes a été rencontré, associations d'élus, fédérations d'employeurs ou syndicats. Un atelier a également été organisé avec des chercheurs sur la mesure de l'emploi dans les services à la personne et de l'efficacité des aides publiques. Compte tenu des délais et comme convenu avec les rapporteurs parlementaires du CEC, la Cour n'a en revanche pas pu analyser les dispositifs locaux de soutien aux personnes âgées en perte d'autonomie, qui relèvent principalement des collectivités territoriales, et leur mode de financement. Ceux-ci font l'objet d'une enquête des juridictions financières dont les résultats sont attendus pour l'an prochain.

¹ Annexe 1

² Annexe 2

Le contenu du rapport a fait l'objet d'une procédure contradictoire écrite. Un relevé d'observations provisoires a été adressé aux destinataires suivants : direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), direction générale de la cohésion sociale (DGCS), direction générale des finances publiques, direction générale du trésor, direction du budget, direction de la sécurité sociale, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques, caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, assemblée générale des départements de France, association des maires de France. Des extraits des observations provisoires ont en outre été adressés à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, à la fédération des particuliers employeurs, à l'union nationale de l'aide, des soins et des services au domicile, à l'union nationale de l'aide à domicile en milieu rural, à la caisse nationale d'assurance vieillesse et à l'institut national de la statistique et des études économiques. Quinze réponses ont été reçues en juin 2014.

La Cour a également procédé le 18 juin 2014 à l'audition de la DGCIS, de la DGEFP et de la DGCS.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête effectuée, a été délibéré le 18 juin 2014, par la cinquième chambre, présidée par Mme Froment-Meurice, présidente de chambre, et composée de M. Duchadeuil, Mme Dayries, M. Ténier, Mme Froment-Védrine, MM. Urgin, Antoine, Guérout, Mmes Esparre, Soussia, Périgord, conseillers maîtres, M. de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs³, Mme Charolles, conseillère référendaire et M. Brottier, auditeur, assistés de Mme Gandin, et en tant que contre-rapporteur, M. Hayez, conseiller maître.

³ Ont également participé à l'instruction M. Carcagno, conseiller référendaire, Mme Butel, M. Scotti et Mme Le Bourgeois, rapporteurs, assistés de Mme Gervais.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 1^{er} juillet 2014 par le comité du rapport public et des programmes, composé de M. Migaud, Premier président, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte, M. Vachia, M. Paul, rapporteur général du comité, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Résumé

Une dualité d'objectifs, un pilotage cloisonné

La loi du 26 juillet 2005 a fixé à la politique de développement des services à la personne un objectif de création de 500 000 emplois supplémentaires en trois ans et lui a associé deux priorités complémentaires : la structuration et la professionnalisation du secteur. Cette priorité donnée à la politique de l'emploi n'a toutefois pas conduit à remettre en cause les mesures préexistantes qui avaient été prises dans le cadre des politiques de solidarité en faveur des familles avec enfants, des personnes handicapées et des personnes dépendantes. Les objectifs d'emploi et de solidarité se sont donc superposés les uns aux autres sans que les résultats à atteindre et les moyens à mobiliser ne soient articulés.

La suppression, en 2011, de l'abattement de 15 points de cotisations sociales dont bénéficiaient les particuliers employeurs depuis 2005 et celle, en 2013, de la possibilité de déclarer les cotisations sociales au forfait ont recentré les exonérations et réductions de cotisations sociales spécifiques sur les personnes fragiles visées par les politiques de solidarité. La mise en place d'un abattement forfaitaire de 0,75 centimes par heure en 2013, dont le doublement était envisagé au moment où la Cour terminait ses investigations, a initié un mouvement en sens contraire.

La loi de 2005 avait également élargi le champ des services à la personne en retenant une liste de 23 activités. Inchangée depuis, cette liste comporte aussi bien des activités liées à l'assistance aux personnes dépendantes ou handicapées (environ un tiers de l'activité), à la garde d'enfants à domicile (environ 10 % de l'activité) que des services dits de confort (plus de la moitié de l'activité). Comme la Cour l'a déjà relevé en 2010, ce regroupement est hétérogène. Il apparaît en outre excessivement large au regard des pratiques de nos partenaires européens, depuis qu'il a été étendu aux petits travaux de jardinage et de bricolage, aux cours à domicile, aux livraisons de repas à domicile, à l'assistance informatique ou encore à la surveillance de la résidence principale ou secondaire pour les personnes non fragiles.

Les services à la personne au profit des personnes âgées en perte d'autonomie se matérialisent par des activités d'aide et d'assistance, qui excluent tout acte de soin. Les actes de soin sont en effet réalisés dans le

cadre de professions réglementées, par des infirmiers ou aides-soignants, agissant sur prescription médicale et qui voient leurs actes financés par l'assurance maladie. Comme pour les autres services à la personne, les interventions auprès des personnes en perte d'autonomie peuvent prendre trois modes (prestataire, mandataire et emploi direct), dont le premier implique l'insertion du salarié dans une organisation de travail, les deux autres le faisant relever directement d'un particulier employeur.

Ces intervenants à domicile agissent dans un cadre réglementaire dual. La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale avait entraîné dans le champ des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) l'ensemble des services de soins et d'aide à domicile, les soumettant ainsi à autorisation par les conseils généraux. Depuis la loi du 26 juillet 2005, l'aide à domicile auprès de personnes fragiles peut également être assurée par des entreprises ou associations agréées par les services de l'État. Cette dualité est source de complexité pour tous les intervenants et entraîne des difficultés pour organiser la réponse aux besoins des personnes en perte d'autonomie. Une unification doit être opérée.

Enfin, l'unité du pilotage de la politique de développement des services à la personne n'est pas assurée, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), chargée de cette politique au sein du ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique, n'étant pas responsable des crédits qui y sont affectés. Cette situation ne permet pas d'examiner les dépenses fiscales dans un cadre adéquat. Les services à la personne bénéficient pourtant de onze dépenses fiscales et réductions ou exonérations de cotisations sociales, communément appelées niches sociales, pour un montant de 6,05 Md€ en 2012 (4,25 Md€ de dépenses fiscales et 1,8 Md€ de niches sociales). Pour être satisfaisant, ce pilotage devrait en outre mieux tenir compte des politiques de solidarité existantes, comme celle en faveur de la dépendance, pour lesquelles les services à domicile revêtent une importance décisive.

Il n'existe pas d'évaluation globale qui tienne compte de l'ensemble des mesures spécifiques aux services à la personne mais aussi de leurs interactions avec les aides directes existant en matière de solidarité (comme l'allocation personnelle d'autonomie) et avec les allègements généraux de cotisations sociales dont les organismes de services à la personne bénéficient également. Il est en conséquence difficile de se prononcer sur l'efficacité et l'efficience de la politique menée en matière de développement des services à la personne. Des tendances nettes se dégagent néanmoins.

Un impact sur l'emploi limité

Sur les 500 000 emplois nouveaux visés entre 2004 et 2007, 270 000 auront été créés, selon le mode de décompte très large retenu par l'observatoire des services à la personne. Si l'on s'en remet aux statistiques publiées par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social, l'augmentation est de 230 000 emplois, soit moins de la moitié de l'objectif affiché.

Le niveau de l'emploi dans les services à la personne diffère en effet sensiblement selon les indicateurs retenus. Il paraît toutefois plus pertinent de s'appuyer sur les données fournies par la DARES, celles produites par l'observatoire des services à la personne ayant nettement surestimé le volume d'emplois dans le secteur.

Les services à la personne ne recoupent en effet pas les nomenclatures de l'INSEE et le décompte de l'activité y est fait à partir de sources administratives. Comme la Cour l'avait demandé en 2010, le Conseil national de l'information statistique a fait des recommandations pour améliorer le suivi du secteur, qui ne sont toujours pas mises en œuvre.

Selon les données de la DARES, les services à la personne employaient 1,3 million de personnes en 2012, en ne comptant qu'une fois les salariés employés à la fois par un particulier et un organisme prestataire (environ 100 000 personnes). À cette même date, et selon les estimations de la Cour, ce secteur représentait 513 000 emplois en équivalent temps plein, contre 360 000 en 2004.

La croissance régulière observée jusqu'en 2010 (530 000 équivalents temps plein en 2010) a été suivie d'une légère baisse, ce secteur ayant toutefois mieux résisté à la crise que le reste de l'économie. Si la part des services à la personne dans l'emploi a bien crû (5,5 % des effectifs en 2012 contre 3,5 % en 2000), ramenée en équivalent temps plein, elle demeure modeste (2 % de l'emploi total en équivalent temps plein en 2012). Les dernières statistiques de l'ACOSS pour les particuliers employeurs et celles issues des déclarations des organismes de services à la personne montrent en 2013 une dégradation de l'emploi, qui n'est pas plus sévère que pour le reste de l'économie.

Il est par ailleurs difficile d'attribuer les créations d'emplois à l'effet des aides publiques et le coût par emploi pour les finances publiques mis en évidence par les rares études existantes fait apparaître des fourchettes très larges.

Le travail « dissimulé », qui concerne particulièrement ce secteur, comme c'est le cas également de secteurs comme le BTP ou les cafés-restaurants, n'a pas non plus fait l'objet d'études suffisantes pour mesurer l'ampleur du phénomène et son évolution sur la période récente, alors que la lutte contre celui-ci constitue une justification majeure des aides accordées. En l'absence de données publiées par les services de l'État, des estimations alarmantes ont pu être avancées. Or, les données de l'ACOSS sur l'évolution des déclarants entre 2012 et 2013 suggèrent qu'il n'y a pas eu de sorties majeures du système déclaratif à la suite de la suppression des mesures telles que l'abattement de 15 points de cotisations sociales et la possibilité de cotiser forfaitairement. À défaut d'une étude spécifique, il n'est pas possible de savoir si cette situation est liée au succès rencontré par le CESU, préfinancé ou non, mis en place en 2005.

Enfin, depuis 2013, les particuliers employeurs qui n'entrent pas dans la catégorie des publics qualifiés de fragiles se trouvent dans une situation moins favorable que les entreprises et associations œuvrant dans le secteur, dans la mesure où ils ne bénéficient pas des allègements généraux de charges. Cette situation, que la mise en place du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) accentue, ne semble avoir été ni anticipée, ni souhaitée. Ces particuliers sont également concernés en priorité par des crédits ou réductions d'impôt en matière de services à la personne, qui leur imposent d'avancer pendant dix-huit mois les fonds correspondant aux aides publiques, décalage n'existant pas pour les allègements de charges et pénalisant les foyers à revenus modestes, notamment les personnes dépendantes.

L'enjeu de la professionnalisation et de la structuration des activités

L'emploi dans les services à la personne présente plusieurs particularités. Il est plus développé dans les zones rurales où la présence de personnes âgées de plus de 75 ans est importante et où les structures collectives (crèches, maisons de retraites) sont peu nombreuses. Composée presque exclusivement de femmes, plus âgées et moins qualifiées que dans les autres secteurs, la population salariée peut être confrontée à des conditions de travail difficiles. Les salariés qui la composent cumulent fréquemment les employeurs à domicile (particuliers ou organismes) ou leur emploi avec un travail dans un autre secteur, pour une rémunération en moyenne faible, en dépit de salaires horaires qui peuvent être supérieurs au SMIC pour certaines activités.

La structuration de l'emploi dans le secteur s'opère par ailleurs difficilement. La coexistence de services relevant du secteur privé lucratif

et des secteurs public et associatif entraîne une diversité importante des dispositions applicables : trois conventions collectives principales se juxtaposent, tandis que le régime de la fonction publique s'applique pour certains établissements. Or, cette hétérogénéité n'est pas dictée par le besoin d'organiser les services en fonction du type de public bénéficiaire des prestations. Elle nuit dans certains cas à la qualité de la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie et limite les perspectives de carrière des salariés. Plutôt que de viser la construction d'un secteur figé, des logiques transversales de filières devraient être mises en œuvre autour des trois composantes des services à la personne que sont les services aux personnes handicapées et dépendantes, les services à la petite enfance et les services de confort.

La qualification des salariés est enfin un enjeu majeur. Malgré des efforts de professionnalisation, l'emploi reste marqué par un faible recours à la formation, la politique menée variant considérablement d'une branche à l'autre. Si le besoin en formation est différencié selon les activités et les modes d'intervention, l'organisation actuelle ne permet pas de répondre à la nécessaire montée en compétence des intervenants au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. Dans ce cadre spécifique, il est manifeste que la tarification pratiquée pour les services prestataires limite la progression du niveau de formation des personnels. Le secteur souffre également de l'absence de lisibilité des offres de formation, confronté au foisonnement de qualifications comparables limitant les passerelles entre métiers et les perspectives de carrière et contribuant au maintien de la faible attractivité du secteur. Des simplifications doivent ainsi être recherchées.

Un ciblage nécessaire

Entre 2003 et 2013, le coût des dépenses fiscales et des niches sociales en faveur des services à la personne a plus que doublé en euros courants (+ 125 %) et a cru de 91 % en euros constants. Cette évolution a été particulièrement marquée entre 2005 et 2010 (+ 3 Md€). Si on observe une légère décrue entre 2010 et 2012, les dépenses prévisionnelles augmentent à nouveau depuis 2012, pour atteindre plus de 6,5 Md€ de dépenses attendues en 2014. Une telle évolution est au moins autant liée à celle de la réglementation et à la création de mesures nouvelles qu'au dynamisme de l'activité.

Si des efforts de contrôle du bien-fondé des dépenses sont réalisés, les investigations restent malaisées en raison notamment du nombre de déclarants très élevé pour des montants individuels modestes.

La mesure de l'efficience de la politique conduite en matière de services à la personne supposerait une évaluation qui tienne compte de l'ensemble des aides existantes et de leur interaction avec les politiques de l'emploi et de solidarité. En l'état, le régime d'aide applicable aux services à la personne apparaît à la fois trop complexe et insuffisamment ciblé :

- la transposition de la directive européenne sur les services a conduit à un régime de TVA des services à la personne (705 M€ de coût pour l'État en 2014) trop complexe pour les utilisateurs, ce qui constitue un frein à l'intégration des offres de services ;
- les aides attribuées au CESA préfinancé (170 M€) sont calquées sur celles dont bénéficient les tickets-restaurant et les chèques-vacances et mériteraient d'être examinées avec ces dispositifs ;
- les allègements de cotisations sociales pour les dépenses de services à la personne (2,1 Md€ en 2014), qui représentent 46 % des niches sociales non compensées par l'État aux caisses de sécurité sociale, sont largement ciblés sur des publics prioritaires depuis leurs réformes en 2011 et 2013. Néanmoins, la hausse des dépenses imputées sur le crédit d'impôt qui en a résulté et l'instauration en 2013 d'une déduction forfaitaire de 0,75 centimes par heure déclarée ont amoindri les bénéfices attendus pour les finances publiques de la suppression de l'assiette forfaitaire (175 M€ contre 475 M€ avancés). L'allègement de charges en faveur des plus de 70 ans, mesure instaurée en 1948 et seul avantage non ciblé sur des personnes fragiles (en dehors de la déduction forfaitaire et du CESA préfinancé), constitue une dépense qui pourrait être mieux utilisée au vu des priorités actuelles (+ 250 à 300 M€ en cas de suppression, + 100 M€ en cas de report à 80 ans) ;
- l'avantage fiscal lié au crédit et à la réduction d'impôt (3,6 Md€ en 2014) se concentre majoritairement sur les foyers aux revenus fiscaux les plus élevés. Malgré un taux affiché à 50 %, il couvre en moyenne 35 % des dépenses de services à la personne déclarées par les contribuables, avec une forte différence entre foyers actifs (47 % de crédit d'impôt en moyenne) et foyers inactifs (27 % de réduction d'impôt en moyenne). Cette différenciation est liée au souhait de favoriser les ménages actifs et notamment le maintien d'un taux d'activité élevé des femmes. L'abaissement du plafond des dépenses éligibles pour les services dits de confort, avec maintien de plafonds élevés pour les services destinés aux enfants en bas âge et aux personnes fragiles, serait un moyen d'améliorer l'efficience de cette dépense fiscale.

De manière plus générale, des exonérations de charges présenteraient l'avantage d'éviter aux employeurs d'avoir à avancer pendant 18 mois la trésorerie correspondant au soutien public.

Au total, la politique de soutien aux services à la personne se révèle coûteuse si on la rapporte au nombre d'emplois concernés. Elle risque de ne pas être soutenable si l'emploi se développe notablement dans le secteur pour faire face aux besoins engendrés par le vieillissement de la population.

C'est pourquoi il devrait lui être préféré des dispositifs plus ciblés. Les économies ainsi dégagées pourraient permettre de contribuer aux nécessités du redressement des finances publiques et de contribuer à la réforme du financement du soutien aux personnes âgées dépendantes que l'évolution démographique et le souci d'une amélioration de la qualité de leur prise en charge imposeront tôt ou tard.

À cet effet, la Cour formule douze recommandations parmi lesquelles quatre revêtent une importance particulière : elles concernent l'articulation des objectifs visés (recommandation n° 1), le renforcement de la lutte contre le travail dissimulé (recommandation n° 6), l'évaluation globale des dépenses fiscales et des niches sociales accordées au regard de politiques d'allègements généraux de cotisations sociales ou d'aides directes à la personne (recommandation n° 8) et, enfin, la simplification du régime fiscal et social aujourd'hui appliqué aux services à la personne (recommandation n° 12).

Il est à cet égard proposé d'étudier trois pistes : la suppression de l'usage du taux intermédiaire de TVA de 10 %, la suppression ou le report de l'exonération de cotisations sociales accordée sous seule condition d'âge du bénéficiaire et sans prise en compte de sa situation de dépendance et de ses ressources, l'abaissement du plafond des dépenses éligibles au crédit et à la réduction d'impôt s'agissant des dépenses dites de confort, le plafond demeurant inchangé pour les publics prioritaires (petite enfance, handicap, dépendance). Ces pistes seraient susceptibles de générer, toutes choses égales par ailleurs, des économies de l'ordre d'1,3 Md€ par an, qui pourraient être mobilisées pour répondre aux enjeux du vieillissement et du redressement des finances publiques.

Récapitulatif des recommandations

1. *articuler les objectifs des pouvoirs publics en matière de développement des services à la personne et leur associer des indicateurs permettant d'évaluer les résultats obtenus (ministères chargés de l'économie, de l'emploi et des affaires sociales) ;*
2. *réexaminer la pertinence des aides spécifiques pour certaines activités : cours à domicile, maintenance, entretien, vigilance temporaire de la résidence, assistance administrative, assistance informatique et internet, livraison de courses, soins esthétiques, soin et promenade des animaux (ministère chargé de l'économie) ;*
3. *unifier le cadre réglementaire régissant l'activité de services à la personne auprès des publics fragiles (ministères chargés de l'économie et des affaires sociales) ;*
4. *confier la responsabilité des dépenses budgétaires et fiscales au ministère chargé du pilotage de la politique des services à la personne (ministères chargés de l'économie, de l'emploi en lien avec le ministère des finances) ;*
5. *mettre en œuvre les recommandations du conseil national de l'information statistique, en veillant à disposer de données fiables, partagées et utiles pour le développement des études et le pilotage des actions publiques (ministère de l'économie en lien avec celui de l'emploi, l'INSEE et l'ACOSS) ;*
6. *s'agissant du travail dissimulé :*
 - a. *- mener des études sur échantillon pour mesurer l'ampleur du phénomène ;*
 - b. *simplifier encore les démarches des employeurs (ministères chargés des finances et de l'économie).*
7. *généraliser, après une phase d'expérimentation, la dématérialisation du CESU préfinancé et les mécanismes de tiers payant (ministères chargés de l'économie et des affaires sociales) ;*
8. *évaluer les impacts des aides fiscales et sociales aux services à la personne par rapport à des allègements généraux de cotisations sociales et à des prestations sociales directes (ministère chargé de*

l'économie en lien avec les ministères chargés des finances, de l'emploi et des affaires sociales) ;

- 9. réexaminer la pertinence des incitations fiscales et sociales en faveur de l'activité de mandat (ministères chargé de l'économie et des finances) ;*
- 10. simplifier la carte des formations et des qualifications pour les services à la personne (ministère en charge de l'emploi en lien avec les ministères chargés de l'économie, des affaires sociales, et de la santé) ;*
- 11. organiser des passerelles entre les métiers des services à la personne et ceux exercés dans les établissements (ministère chargé de l'emploi en lien avec les ministères chargés de l'économie, des affaires sociales, et de la santé) ;*
- 12. rationaliser les aides existantes :*
 - en revoyant le bien-fondé du régime dérogatoire des quatre taux de TVA, notamment du taux intermédiaire de 10 % pour certaines activités de services à la personne ;*
 - en réexaminant l'exonération de cotisations patronales du seul fait de l'âge instaurée en 1948 ;*
 - en étudiant un abaissement ciblé du plafond pour le crédit et la réduction d'impôt (ministères chargés de l'économie, des finances, de l'emploi et des affaires sociales).*

Introduction

Dans son rapport public annuel de février 2010, la Cour des comptes a dressé un premier bilan de la politique en faveur des services à la personne mise en œuvre depuis 2005.

Cette politique, dont les premières mesures remontent à 1948, était à l'origine orientée vers les personnes dites fragiles (personnes âgées ou handicapées) et la petite enfance. Avec la mise en place du chèque emploi service et de la réduction d'impôt de 50 % pour les particuliers employeurs, elle s'est étendue à tous les publics au début des années 1990. Le plan de cohésion sociale 2005-2009 et la loi du 26 juillet 2005 ont renforcé ses instruments dans un objectif de développement des services à la personne. La finalité principale de ces mesures était la création d'emplois, avec pour cible 500 000 emplois supplémentaires en trois ans. Les moyens mis en œuvre visaient à la fois à développer l'offre de services en aidant les entreprises à s'engager dans ce secteur et à accroître la demande en élargissant les services ouvrant droit aux diverses aides ainsi qu'en élevant le niveau de ces aides.

Au moment où un second plan de développement des services à la personne était annoncé, la Cour faisait ainsi le constat que les créations d'emplois résultant du premier plan étaient difficiles à mesurer, que cette politique était coûteuse et que le chèque emploi service universel (CESU) préfinancé avait été lancé dans l'urgence. Elle estimait en particulier que le dispositif fiscal et social gagnerait à être mieux ciblé sur les personnes vulnérables ainsi que sur la professionnalisation des salariés.

Les recommandations de la Cour en 2010

À l'État :

- charger le conseil national de l'information statistique (CNIS) de faire des propositions afin de définir une méthode stable et partagée pour améliorer la connaissance statistique des emplois dans les services à la personne ;
- inciter tous les acteurs à conduire les travaux nécessaires, tant sur le plan des conventions collectives que sur celui de la formation et des diplômes, pour améliorer la professionnalisation de ces emplois ;
- compléter l'agrément simple d'exigences minimales de qualité des prestations ; diligenter les contrôles nécessaires au respect des exigences de l'agrément qualité ;

- évaluer avec rigueur l'impact sur l'emploi des plans successifs de développement des services à la personne, en tenant compte du coût net des mesures ;

- faire procéder aux études nécessaires en vue d'améliorer l'efficacité du dispositif d'aide publique, et notamment, à l'actualisation par la DGTPE de celles réalisées, en 2005, sur l'effet de l'application du taux réduit de TVA au secteur des services à la personne et, en 2008, sur les conséquences de la dépense fiscale pour l'emploi à domicile ;

- engager, sur la base des résultats obtenus à la suite de ces études, une réflexion d'ensemble visant un meilleur ciblage des aides en direction des personnes vulnérables, ainsi qu'en matière de professionnalisation des salariés. Les pistes suivantes pourraient être explorées en ce sens :

* subordonner l'octroi de tout ou partie de l'abattement sur les cotisations patronales accordé aux particuliers employeurs à l'adhésion aux futurs centres ressources appelés à appuyer les particuliers et leurs employés, mesure qui serait de nature à éviter la hausse du travail dissimulé si le système d'aides venait à être révisé ;

* aligner le régime des exonérations de cotisations sociales patronales sur le régime de droit commun des allègements généraux sur les bas salaires.

À l'agence nationale des services à la personne :

- assurer le développement du CESU préfinancé, en élargissant sa part dans le paiement de prestations sociales comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), en ouvrant son émission à la concurrence d'autres opérateurs privés dont l'habilitation pourrait être désormais limitée dans le temps et en diminuant son coût de traitement par la dématérialisation.

Depuis lors, la politique de développement des services à la personne a été en partie reconfigurée. Les régimes d'allègements sociaux ont été adaptés à deux reprises, en 2011 et 2012. L'agence nationale des services à la personne (ANSP) est en cours de dissolution. Le lancement de trois nouveaux chantiers a été annoncé en conseil des ministres du 11 septembre 2013⁴, en portant l'accent sur une coordination renforcée des pouvoirs publics de nature à mieux concilier soutien à l'emploi et rôle social de ces activités, notamment de celles destinées aux publics fragiles.

Enfin, les problématiques liées au vieillissement de la population se sont affirmées. Elles ont donné lieu à un projet de loi relatif à

⁴ Conférence de progrès avec les partenaires sociaux, groupe de travail sur la gouvernance du secteur et groupe de travail sur le cadre fiscal et social des services à la personne.

l'adaptation de la société au vieillissement, présenté le 3 juin 2014 en conseil des ministres, qui met l'accent sur l'anticipation des besoins, l'adaptation des politiques publiques et l'accompagnement des personnes. En particulier, l'enjeu de la prise en charge à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie s'est accru, compte tenu des perspectives démographiques⁵, et alors que les dépenses d'APA, qui bénéficiaient à près d'1,2 million de personnes en 2012, ont considérablement augmenté. La capacité à disposer de personnels suffisamment nombreux et qualifiés pour assurer cette prise en charge représente un défi. Le plan pour les métiers de l'autonomie, annexé au projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, prévoit à cet égard un ensemble d'initiatives⁶. Ces actions font l'objet d'une enquête engagée par la Cour avec les chambres régionales des comptes sur le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, dont les résultats sont attendus pour 2015.

C'est dans ce contexte que l'Assemblée nationale a demandé à la Cour de procéder à une nouvelle enquête sur le développement des services à la personne, qui mette en particulier l'accent sur les enjeux liés au vieillissement de la population. Le présent rapport examine, dans la perspective globale des services à la personne et en mettant en exergue les enjeux particuliers liés au maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie,

- les objectifs, les instruments et le pilotage de la politique de développement des services à la personne et son articulation avec celle menée en faveur du maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie (chapitre I) ;
- l'efficacité de la politique conduite au regard de l'objectif de création d'emplois fixé par le plan de 2005 ainsi que des besoins liés au vieillissement de la population (chapitre II) ;
- l'efficacité des mesures prises en matière de qualification des emplois et de structuration du secteur (chapitre III) ;

⁵ Sur la base des travaux conduits par le groupe de travail présidé par M. Bertrand Fragonard en 2011, le nombre des personnes dépendantes devrait s'accroître de 250 000 à 550 000 d'ici 2030.

⁶ Contrats État-partenaires sociaux en vue d'établir des engagements de développement de l'emploi et des compétences, développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au sein des établissements et services sociaux et médico-sociaux, états généraux du travail social.

- l'efficience de la politique de développement des services à la personne, dont l'examen conduit à préconiser de renforcer le ciblage des soutiens publics (chapitre IV).

Chapitre I

Une dualité d'objectifs, un pilotage cloisonné

Si le plan de 2005 a précisé les ambitions de la politique des services à la personne, cette dernière n'en continue pas moins de poursuivre des objectifs insuffisamment articulés, couvrant un champ excessivement large. Le pilotage de l'action publique apparaît, quant à lui, encore trop cloisonné au regard des enjeux.

I - Deux objectifs principaux insuffisamment articulés

Les dépenses fiscales et les niches sociales relatives aux services à la personne sont le résultat d'une sédimentation des mesures prises depuis l'immédiat après-guerre.

A - De la politique de solidarité à celle de l'emploi

1 - Une politique de solidarité à l'origine

Les premières mesures encore en vigueur aujourd'hui ont concerné les particuliers employeurs susceptibles de bénéficier d'une politique de solidarité. Jusqu'en 1991, l'action des pouvoirs publics dans ce domaine s'est donc principalement orientée vers des publics fragiles.

En 1991, le chèque emploi service a été créé et une réduction d'impôt de 50 % mise en place au titre de l'emploi par un particulier d'un salarié à domicile. La finalité première de cette politique n'était pas la création d'activités nouvelles, mais l'encouragement à la déclaration des activités domestiques réalisées par des tiers, en lien avec la lutte contre le travail dissimulé, et le soutien à l'activité professionnelle féminine. Dans le même temps, les activités réalisées par les associations agréées étaient exemptées de TVA. C'est encore une logique de solidarité qui prédominait, même si les objectifs commençaient à se multiplier.

2 - Une priorité donnée à l'emploi en 2005

Le plan de développement des services à la personne marque un changement de cap dans la politique des services à la personne. Un objectif prioritaire est fixé : la création d'emplois, assortie d'une cible chiffrée à horizon de trois ans.

À cet objectif prioritaire ont été associés deux autres objectifs : la professionnalisation des intervenants et la structuration du secteur. Dans un champ jusqu'alors essentiellement composé de particuliers employeurs et d'associations, il s'agissait notamment de favoriser la création d'entreprises de services à la personne, qui bénéficiaient depuis 1999 de taux réduits de TVA.

Pour atteindre ces objectifs, le champ couvert par les aides publiques est élargi, et le chèque emploi service universel est créé, ainsi qu'un chèque emploi service universel préfinancé exonéré de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu. Un abattement spécifique de 15 points sur les cotisations sociales est également instauré pour les particuliers employeurs.

Le point central de la politique de développement des services à la personne devient le soutien à l'emploi. Dans ce cadre, les dépenses fiscales figurent dans le programme budgétaire 103 *Accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi*. Seule la dépense fiscale liée au CESU préfinancé (crédit d'impôt de 25 % pour l'entreprise) est rattachée au programme budgétaire 106 *Actions en faveur des familles vulnérables*, car il s'agit d'une des dépenses donnant droit au crédit impôt famille. Les niches sociales sont rattachées à un objectif de développement de l'emploi déclaré.

B - Des évolutions disparates

À partir de 2011, dans une volonté d'économie et de rationalisation des dispositifs sociaux et fiscaux dérogatoires, les principaux dispositifs sociaux qui n'étaient pas ciblés sur des publics fragiles ont été supprimés (assiette forfaitaire, abattement de 15 points de cotisations). Cette réorientation des objectifs de la politique de développement des services à la personne vers des publics prioritaires est confirmée par la communication de septembre 2013 en conseil des ministres.

La clarification opérée à l'occasion du plan de développement de 2005 n'avait d'ailleurs pas conduit à éluder tous les objectifs qui pouvaient relever d'une politique de solidarité, notamment les allègements de cotisations sociales ciblées. De même, un crédit d'impôt avait été créé pour les ménages actifs, le mécanisme moins favorable de réduction d'impôt demeurant applicable aux ménages inactifs. Cette création témoignait d'un objectif, non de création directe d'emploi, mais de soutien aux travailleurs actifs, en particulier aux femmes.

En juin 2014, un débat s'est engagé sur un doublement possible de la déduction forfaitaire de cotisations sociales 0,75 € par heure accordée à tous les particuliers employeurs depuis 2013, dans un objectif cette fois de soutien à l'activité et à l'emploi.

Entre soutien aux publics fragiles, aide à la conciliation des vies familiale et professionnelle, lutte contre le travail dissimulé et développement de l'emploi, il apparaît ainsi que les objectifs ont surtout tendance à se superposer sans être suffisamment articulés les uns avec les autres. En effet, une politique visant à la création d'emplois et une politique visant à répondre aux besoins des publics fragiles, si elles peuvent être toutes deux justifiées, ne visent pas les mêmes résultats, ni ne passent par les mêmes instruments de politiques publiques.

II - Des activités toujours hétérogènes

A - Un champ stable depuis 2005

Le champ des services à la personne défini par décret⁷ suite à la loi du 26 juillet 2005 est demeuré depuis inchangé. L'annonce d'un élargissement de la liste des activités en 2009 dans le cadre du plan II des services à la personne, n'a pas été suivie d'effet.

Le champ établi en 2005 n'en demeure pas moins très large, au regard de ce qu'il était auparavant (sept activités) tout comme des pratiques de nos partenaires. Il couvre en effet 23 activités⁸.

Si des évolutions sont intervenues depuis 2005, elles ont porté sur la présentation de la liste et sa portée, sans changer le contenu des activités concernées : en 2007, pour étendre aux particuliers employeurs le bénéfice de l'élargissement des activités (réservé jusque-là aux seuls organismes de services à la personne) ; en 2010, pour modifier le régime des organismes de services à la personne ; en 2011, pour réorganiser la liste, en dédoublant notamment les activités liées à la garde d'enfants en fonction de l'âge (ce qui conduit à une présentation en 23 items)⁹.

La présentation désormais retenue distingue les activités soumises à agrément de celles soumises à déclaration, et recoupe une frontière entre services à la petite enfance et aux publics fragiles (personnes dépendantes ou handicapées), figurant dans la liste I, et services dits de confort, figurant dans la liste II.

⁷ Décret 2005-1698 du 29 décembre 2005 fixant la liste mentionnée à l'article L. 129-1 du code du travail et inscrite à l'article D.129.35 du code du travail.

⁸ La liste des activités comportait 21 items en 2005 ; elle en comporte désormais 23, sans changement sur le champ couvert, les activités de garde d'enfant à domicile étant désormais présentées de façon dédoublée selon qu'elles concernent les enfants de plus ou de moins de trois ans.

⁹ Ordonnance n° 2007-328 du 12 mars 2007 relative au code du travail, loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce et à l'artisanat, décret n° 2011-1133 du 20 septembre 2011 modifiant certaines dispositions du code du travail relatives au chèque emploi service universel et aux services à la personne.

Tableau n° 1 : activités de service à la personne (art. D.7231-1 du code du travail)

I - Les activités soumises à agrément		Soumise à la condition d'offre globale d'activités à domicile
1	Garde d'enfants à domicile en dessous d'un âge fixé par arrêté	Non
2	Assistance aux personnes âgées ou autres personnes nécessitant une assistance hors actes médicaux	Non
3	Garde-malade, hors soins	Non
4	Assistance aux personnes handicapées	Non
5	Conduite du véhicule de personnes dépendantes	Oui
6	Aide à la mobilité et transport des personnes ayant des difficultés à se déplacer	Oui
7	Accompagnement des enfants de moins de 3 ans, des personnes âgées ou handicapées en dehors du domicile	Oui
II - Les activités de services à la personne soumises à titre facultatif à la déclaration		
1	Entretien de la maison et travaux ménagers	Non
2	Petits travaux de jardinage, y compris débroussaillage	Non
3	Travaux de petit bricolage	Non
4	Garde d'enfants à domicile au-dessus d'un âge fixé par arrêté	Non
5	Soutien scolaire ou cours à domicile	Non
6	Soins d'esthétique à domicile pour personnes dépendantes	Non
7	Préparation de repas à domicile	Non
8	Livraison de repas à domicile	Oui
9	Collecte et livraison à domicile de linge repassé	Oui
10	Livraison de courses à domicile	Oui
11	Assistance informatique et internet à domicile	Non
12	Soins et promenade d'animaux de compagnie	Non
13	Maintenance, entretien et vigilance temporaires de la résidence, y compris secondaire	Non
14	Assistance administrative à domicile	Non
15	Accompagnement des enfants de plus de trois ans dans leurs déplacements	Oui
16	Coordination des services mentionnés de 1 à 15	Non

Parmi les services dits de confort, la France se singularise par l'octroi d'aides pour des activités comme les petits travaux de jardinage, les petits travaux de bricolage, les cours à domicile, l'assistance

informatique et internet à domicile, les soins aux animaux de compagnie, la surveillance des résidences, y compris secondaires¹⁰.

Tableau n° 2 : champ des services à la personne dans huit pays européens

	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède	France
Ménage								
Jardinage [y compris travaux de débroussaillage]								
Petit bricolage ["hommes toutes mains"]								
Garde d'enfant								
Soutien scolaire								
Cours à domicile								
Préparation et livraison des repas à domicile								
Collecte et livraison de linge repassé						(3)		
Assistance aux personnes âgées ou dépendantes						(4)		
Aide aux familles fragilisées								
Assistance aux personnes handicapées						(5)	(1)	
Garde malade							(1)	
Aide à la mobilité/transport, Prestation de conduite du véhicule								
Accompagnement des enfants/ pers. âgées/ handicapées							(2)	
Livraison de courses à domicile								
Assistance informatique et Internet à domicile								
Soins et promenade d'animaux de compagnie Soins d'esthétique à domicile, Entretien / vigilance des résidences						(5)		
Assistance administrative à domicile								

En grisé : services pris en compte dans les services à la personne

(1) « autre forme de soin et de garde, différente de la garde d'enfants, dont une personne physique peut avoir besoin et qui est délivrée au domicile ou à proximité de celui-ci » ; (2) aide à la mobilité ; (3) « blanchisserie-teinturerie » ; (4) « action sociale hors institution pour personnes âgées et handicapées » ; (5) Coiffure, soins esthétiques, activités de bien-être physique

Source : Cour des comptes d'après DGCIS

¹⁰ L'annexe 11 présente les conclusions d'une étude conduite par la DGCIS sur les services à la personne dans sept pays européens. Sont ici visés les services qui sont assurés sans se rattacher aux actes essentiels de la vie quotidienne pour des personnes fragiles.

L'examen des dispositifs d'aide pratiqués dans huit pays européens montre que la France est le seul pays à retenir une palette aussi large d'activités.

B - Une absence d'unité de l'activité

Le secteur des services à la personne a été institué en regroupant des activités qui répondent à des constructions historiques et des logiques différentes.

Le code du travail retient trois éléments, qui ne coïncident pas exactement avec les libellés retenus dans la définition réglementaire du secteur : 1° *la garde d'enfants* ; 2° *l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile* ; 3° *les services aux personnes à leur domicile relatifs aux tâches ménagères ou familiales* (article L. 7231-1 du code du travail).

Ce regroupement correspond à des emplois en réalité très différents. On peut estimer que les aides à domicile pour les personnes fragiles (« aide à domicile ») y représentent un tiers de l'activité, la garde d'enfants environ 10 % et les activités dites de « confort » (« autres emplois familiaux ») nettement plus de la moitié.

Tableau n° 3 : schéma de répartition des heures rémunérées en 2011

	Total		dont particuliers employeurs*		dont organismes prestataires de services à la personne	
	heures en millions	%	heures en millions	%	heures en millions	%
Aide à domicile	326	35%	113	20,0%	213	59,3%
Garde d'enfants	82	9%	68	12,0%	14	4,0%
Autres emplois familiaux	515	56%	384	68,0%	131	36,6%
Total	923	100	565	100	358	100

Source : Cour des comptes d'après DARES et INSEE

Les heures rémunérées sont reprises de *Dares Analyses* n° 38, mai 2014.

* La répartition des heures des salariés des particuliers employeurs selon le type d'activité en 2011 est obtenue à partir des catégories socioprofessionnelles du fichier Particulier Employeur Anonymisé. Les heures correspondantes sont donc des estimations (*Dares Analyses*, mai 2014).

Les heures des organismes prestataires des aides à domicile ont été obtenues en faisant la somme des activités assistance aux personnes âgées (51,9%), aide/accompagnement des familles fragilisées (1,3%), accompagnement des enfants/ personnes âgées/handicapées (1,1%), assistance aux personnes handicapées (3,8%), garde malade (0,4%), aide à la mobilité et à la conduite (0,8%).

La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) répartit pour sa part les services à la personne en trois catégories : huit métiers de la vie quotidienne (agent d'entretien de petits travaux et de jardins, cuisinier à domicile, enseignant à domicile...), six métiers pour la famille et les personnes fragiles (aide médico-psychologique, opérateur de téléassistance, garde d'enfant à domicile...), trois métiers de direction et d'encadrement.

L'hétérogénéité du champ se manifeste enfin dans les différentes modalités d'emploi, au nombre de trois. Dans le cas de l'emploi direct par un particulier employeur, il n'est pas fait appel à un organisme de services à la personne. Dans celui du recours à un organisme de services à la personne en mode mandataire, l'organisme de service à la personne place les salariés auprès des particuliers qui demeurent employeurs. Enfin, dans le cas du recours à un organisme de services à la personne en mode prestataire, l'organisme emploie les salariés mis à disposition des particuliers, auxquels ils facturent leurs services.

C - Un champ disparate et mal défini pour les intervenants au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie

Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie ne constitue pas à ce jour une politique publique autonome. Sous le vocable d'« autonomie » sont regroupées personnes âgées dépendantes et personnes handicapées. La notion de perte d'autonomie va au-delà des bénéficiaires de l'APA, chargée de solvabiliser la demande de prise en charge des personnes non autonomes et suppose notamment de tenir compte des groupes iso-ressources (GIR) de niveau 5 et 6, non couverts par l'APA¹¹.

Le montant des dépenses publiques consacrées au maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie n'a été calculé que de façon récente. Il tend à se préciser même si l'exercice de synthèse reste complexe. Le compte de la dépendance, établi par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) en 2014¹² à la suite de la première estimation faite par la Cour des comptes en 2005, isole la modalité spécifique du « maintien à domicile » à partir de données financières parfois imprécises, ce qui oblige à recourir à de nombreuses hypothèses de périmètre, conventions de calcul ou estimations. De manière générale, la charge de la dépendance incombe à la dépense publique pour 75 % de son montant. Pour les GIR 1 à 4, qui concernent les personnes les plus dépendantes, 25,7 Mds € sont dépensés chaque année, et se répartissent en trois enveloppes : soins, hébergement et assistance à la personne (dépendance). Les soins représentent 42 % des sommes engagées au titre de la dépendance. Les 58 % restants se répartissent respectivement entre hébergement et dépendance à hauteur de 25 % et 33 %. Le maintien à domicile, dépenses de soins et de dépendance confondues atteint 9,1 Mds € pour les GIR 1 à 4, et 1 Md € supplémentaire en incluant les GIR 5 et 6. Au total le maintien à domicile, en tant que solution privilégiée à la lutte contre la perte d'autonomie coûterait chaque année 10,1 Mds € dont 9,2 Mds € apparaissent à la charge de la collectivité.

¹¹ Réparties en fonction de leur niveau de dépendance selon les critères établis par la grille autonomie gérontologie groupes iso-ressources (AGGIR)¹¹ les personnes âgées en perte d'autonomie ne peuvent prétendre à l'APA que si elles font l'objet d'un classement en GIR 1 à 4 sur une échelle démarant à 6, le GIR 1 correspondant au niveau de dépendance le plus lourd.

¹² DREES, Dossiers solidarité et santé n° 50, *Le compte de la dépendance en 2011 et à l'horizon 2060*, février 2014.

Tableau n° 4 : compte de la dépendance

<i>(en Md€)</i>	2010 (Groupe n° 4)				2011 (DREES)	
	Périmètre Cour des comptes 2005		Périmètre alternatif *			
	Total	dont domicile	Total	dont dom.	Total	dont dom.
Soins GIR 1-4	14,4	3,8	10,9	3,8	10,7	3,1
<i>dép. publique</i>	13,7	3,1	10,2	3,1	10,7	3,0
<i>ménages</i>	0,7	0,7	0,7	0,7	0,1	0,1
Hébergement GIR 1-4	10,1	-	6,7	-	6,4	-
<i>dép. publique</i>	1,9	-	1,9	-	1,8	-
<i>ménages</i>	8,2	-	4,8	-	4,7	-
Dépendance GIR 1-4	8,3	5,5	8,3	5,5	8,6	6,0
<i>dép. publique</i>	6,8	4,9	6,8	4,9	7,0	5,1
<i>ménages</i>	1,5	0,6	1,5	0,6	1,5	0,8
Sous-total GIR 1-4	32,8	9,3	25,9	9,3	25,7	9,1
<i>dép. publique</i>	22,4	8,0	18,9	8,0	19,4	8,2
<i>ménages</i>	10,4	1,3	7,0	1,3	6,3	0,9
GIR 5-6	1,5	0,9	1,5	0,9	2,6	1,0
<i>dép. publique</i>	1,5	0,9	1,5	0,9	1,6	1,0
<i>ménages</i>	-	-	-	-	1,0	-
TOTAL	34,3	10,2	27,4	10,2	28,3	10,1
<i>dép. publique</i>	23,9	8,9	20,4	8,9	21,1	9,2
<i>ménages</i>	10,4	1,3	7,0	1,3	7,2	0,9

Source : Cour des comptes sur la base des données du groupe n° 4 du débat national sur la dépendance de juin 2011 et de la DREES.

* Exclusion des dépenses de « gîte et de couvert » en établissement.

L'intervention des personnels de l'aide à domicile s'inscrit par ailleurs dans un schéma complexe, déterminé par les variables du mode d'intervention, de la structure d'emploi, du cadre réglementaire et des règles de gestion des ressources humaines. Pour une même tâche, les personnels de l'aide à domicile peuvent en effet connaître diverses modalités d'encadrement de leur travail.

Tableau n° 5 : cadre d'intervention des personnels concourant au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie

<i>Mode d'intervention</i>	<i>Structure d'emploi</i>	<i>Cadre réglementaire</i>	<i>Cadre de gestion des ressources humaines</i>
Prestataire	Services de soins infirmiers à domicile (SSIAD)	Autorisation (CASF)	Convention collective nationale de la branche de l'aide à domicile (associatif non lucratif)
			Convention collective des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif
			Droit de la fonction publique (FPH ou FPT)
	Services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD)	Autorisation (CASF) ou agrément (Code du travail)	Convention collective nationale de la branche de l'aide à domicile (associatif non lucratif)
			Convention collective de la branche des entreprises de service à la personne
			Droit de la fonction publique (FPH ou FPT)
	Services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD)	Autorisation (CASF) ou autorisation et agrément (CASF et Code du travail)	Convention collective nationale de la branche de l'aide à domicile (associatif non lucratif)
			Droit de la fonction publique (FPH ou FPT)
Mandataire	Particulier employeur	-	Convention collective du particulier employeur
Emploi direct			

Source : Cour des comptes

III - Une perte de cohérence des dispositifs

La politique des services à la personne comporte trois sortes de dispositifs : des mécanismes visant à simplifier les formalités (chèque

emploi service universel - CESU), des réglementations visant à encadrer l'activité des organismes de service à la personne (déclaration, agrément), et, enfin, des aides publiques (dépenses fiscales et niches sociales). Aujourd'hui, le champ d'application de ces différents dispositifs ne coïncide plus avec celui défini pour les services à la personne.

A - Le chèque emploi service universel : un champ plus large que les services à la personne

Le CESU s'est substitué au chèque emploi service et au titre emploi service au 1^{er} janvier 2006. Il se décline depuis en deux dispositifs : le CESU « déclaratif », qui correspond à l'ancien chèque emploi service, et le CESU « préfinancé », qui offre la possibilité à un employeur de payer ses salariés avec des chèques affectés aux services à la personne, en franchise de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu pour les salariés.

Ces deux dispositifs ont en réalité un champ d'application plus large que les services à la personne : les simplifications administratives concernent également les assistantes maternelles ; outre les dépenses afférentes, le CESU préfinancé permet depuis 2010¹³ d'acquitter les dépenses de crèche et de halte-garderie ainsi que d'aide à domicile en faveur d'ascendants bénéficiaires de l'APA, les frais de taxi incombant aux personnes âgées ou à mobilité réduite bénéficiaires de prestations sociales et de services fournis par les organismes émetteurs de CESU préfinancés.

B - La déclaration, l'agrément, l'autorisation et la faculté d'option

La loi du 26 juillet 2005 avait en particulier pour objectif de stimuler l'emploi par un accroissement de l'offre de service et sa diversification. Pour ce faire, elle a simplifié la procédure d'agrément des organismes de service à la personne et l'a rendue plus rapide. Une faculté

¹³ Loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce et à l'artisanat.

d'option a été également instituée¹⁴ pour certaines activités entre le régime de l'autorisation et de l'agrément.

1 - L'évolution de la procédure de déclaration et d'agrément

La loi du 23 juillet 2010, consécutive à la directive européenne sur les services de 2006, a supprimé la condition d'exclusivité pour obtenir l'agrément. Seul le critère de la qualité¹⁵ de service a été conservé. Le critère d'exclusivité s'impose néanmoins pour pouvoir bénéficier des avantages fiscaux et sociaux, ce qui lui conserve une forte portée pratique. Indépendamment de l'agrément, tous les organismes de services à la personne doivent déclarer leur activité pour bénéficier des aides fiscales et sociales.

L'ensemble des agréments et des déclarations de services à la personne font l'objet d'enregistrements dans l'application NoVA¹⁶. Pour la période 2005-2013, 47 625 agréments et déclarations ont été délivrés, 3 112 agréments et déclarations ont été retirés et 8 229 agréments ont fait l'objet d'un renouvellement. D'ici 2019, les renouvellements d'agréments devraient atteindre 17 884 (dont 4 016 en 2015 et 7 062 en 2016).

Depuis 2005, les démarches de déclaration et d'agrément des organismes de services à la personne ont en effet pour objet de développer l'offre et de la diversifier, notamment en attirant des entreprises privées, en raccourcissant les délais de procédure et en facilitant les démarches par les téléprocédures.

33 000 organismes de services à la personne étaient recensés fin 2013. Le nombre de prestataires privés est passé d'environ 500 en 2005 à 20 000 à fin 2013 et représente désormais 72 % des structures prestataires.

¹⁴ Article 4 de l'ordonnance n° 2005-1477 du 1^{er} décembre 2005 portant diverses dispositions relatives aux procédures d'admission à l'aide sociale et aux établissements et services sociaux et médico sociaux.

¹⁵ Le critère de qualité est apprécié sur la base du respect du cahier des charges défini par arrêté du 26 décembre 2011.

¹⁶ Cf. annexe 6.

2 - La coexistence entre autorisation et agrément pour les services aux personnes dépendantes et le droit d'option

Les activités de services à la personne en direction des personnes âgées ou handicapées, font l'objet d'un encadrement administratif protecteur, matérialisé soit par le régime de l'agrément prévu par le code du travail, soit par un régime d'autorisation instauré à l'article L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Selon qu'il opte pour l'autorisation ou l'agrément, l'organisme de services à la personne n'est pas soumis aux mêmes règles de tarification et d'évaluation.

L'autorisation, d'une durée de 15 ans, est octroyée par le président du conseil général au terme d'une procédure d'appel à projet (article L. 313-1-1 du CASF) mettant en concurrence tout acteur (privé, public, associatif, etc.) souhaitant y répondre. Cet appel est lancé sur la base d'un besoin identifié par le schéma départemental d'organisation sociale et médico-social (article L. 113-2 du CASF). L'agrément, accordé pour cinq ans, n'est pas conditionné par un besoin spécifique identifié sur un territoire, et n'est lié qu'au respect d'un cahier des charges.

L'organisme autorisé est financé directement par le conseil général selon un système de tarification réelle arrêtée, structure par structure, en fonction du volume d'heures accompli par les salariés. En revanche, l'organisme agréé fixe librement ses prix, dont seule l'évolution est encadrée par un arrêté annuel du ministère de l'économie et des finances.

Les organismes autorisés sont soumis à une évaluation interne et externe obligatoire tous les cinq ans. Les organismes agréés n'y sont pas soumis, le respect du cahier des charges relatif à l'agrément les dispensant d'y procéder.

Les organismes ayant opté pour l'agrément sont contrôlés par les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) pour s'assurer de l'état de santé, de la sécurité, de l'intégrité et du bien-être physique et moral des bénéficiaires du service.

La liste des activités exercées par un prestataire de service relevant de la possibilité d'opter¹⁷ entre les deux régimes est précisée par une circulaire de la DGCIS. Un tableau en annexe 5 du présent rapport présente pour chaque activité le régime auquel elle est soumise. Selon les fédérations de services de soins à domicile, les conditions du droit d'option, tant pour définir les activités qui en relèvent que pour établir la procédure même de l'option, demeurent imprécises.

Le droit d'option est apparu comme le résultat de la confrontation de deux logiques, une logique de planification et une logique de développement de l'emploi. Il est considéré comme une source de complexité pour les services instructeurs et les familles qui ne disposent pas d'une information homogène sur l'offre existante¹⁸.

Pourtant, selon l'article L. 7232-5 du code du travail, « *l'exigence de qualité nécessaire à l'intervention [...] de toute personne morale ou entreprise individuelle mentionnée aux articles L. 7232-1 et L. 7232-1-2 est équivalente à celle requise pour les mêmes publics par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale* ». Le législateur prévoit donc bien une identité de qualité de prestation pour les services agréés et les services autorisés. Alors que les tâches réalisées par les services agréés et autorisés sont comparables en tous points (même si l'assistance aux personnes fragiles ne représente pas toujours la même proportion du volume d'activité), le maintien de deux régimes est source de complexité pour tous les partenaires. Comme le relève notamment un représentant des employeurs comme l'Union nationale de l'aide à domicile en milieu rural (UN-ADMR), il peut en outre avoir des effets potentiellement négatifs sur l'activité.

Le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement aborde ce sujet sous l'angle d'une facilitation d'obtention de l'autorisation pour les services agréés proposant des services à domicile au bénéfice des personnes en perte d'autonomie. Ces services seraient en effet dispensés de passer par la procédure d'appel d'offres pour obtenir l'autorisation du département.

¹⁷ L'article L. 312-1-2 du CASF prévoit que les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) destinés aux personnes âgées ou handicapées sont soumis soit à l'autorisation, soit à l'agrément, mais le cumul des deux régimes est en pratique possible.

¹⁸ E Ratte, D Imbaud, Groupes de travail sur la dépendance « *Accueil et accompagnement des personnes âgées en perte d'autonomie* » p.5.

Ce projet de loi accorde ainsi une préférence au régime d'autorisation. Il n'est toutefois pas certain que le régime d'autorisation tel qu'il existe aujourd'hui puisse demeurer en l'état. Une plainte d'une entreprise pour pratique discriminatoire d'un conseil général a en effet conduit la Commission européenne à adresser une demande d'information sur d'éventuelles discriminations entre structures agréées et structures autorisées. Dans ce contexte, la DGCIS fait part de sa préférence pour le maintien du seul agrément, selon des modalités éventuellement adaptées pour permettre notamment aux conseils généraux d'instruire les demandes.

C - Les dépenses fiscales et les niches sociales

Pour établir la liste des dépenses fiscales et niches sociales, la Cour a retenu celles dont les objectifs correspondent, dans les documents budgétaires, à la politique de développement des services à la personne. Dans le montant des dépenses rattachées aux services à la personne, il n'est donc pas tenu compte des dispositifs de portée générale, comme les allègements généraux de charges dits « allègements Fillon », bien qu'ils bénéficient aux entreprises et associations du secteur, ni des dépenses qui relèvent de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Ainsi caractérisées, les aides aux services à la personne sont au nombre de onze en 2014¹⁹ : quatre niches sociales et sept dépenses fiscales. Leur coût total en 2012 s'est élevé à 6,05 Md€, 70 % pour les mesures fiscales (4,25 Md€) et 30 % (1,8 Md€) pour les niches sociales²⁰. Les champs d'application de ces dispositifs et des activités des services à la personne coïncident de plus en plus difficilement.

¹⁹ Les principales caractéristiques de ces dépenses fiscales et niches sociales sont présentées en annexes 7 et 8.

²⁰ Dernier chiffre définitif disponible, le chiffre 2013 est une prévision.

Tableau n° 6 : dépenses fiscales et niches sociales en vigueur en 2014 et historique depuis 2011

DEPENSES FISCALES SERVICES A LA PERSONNE (en M€)						
Article du CGI	Numéro dépense fiscale correspondante	Date création	Catégorie d'impôt	Objet de la mesure	Nombres de bénéficiaires en 2012	Coût en 2012
Article 199 sexdecies	110214	1991	IR	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	2 275 400 ménages	1 380
Article 199 sexdecies	110246	2006	IR	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 553 400 ménages	2 000
Article 81	120134	2005	IR	Exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne	nd	40
Article 206-5 bis	320115	1987	IS	Non assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des associations de services à la personne	nd	10
Article 244 quater F	210308	2003	IR/IS	Crédit d'impôt famille	4 850 entreprises	45
Article 279 I et 278-0 bis D	730214	1999	TVA	Taux réduit pour les entreprises, associations ou organismes déclarés : 10% (7% avant le 1er janvier 2014) pour les services d'aide à la personne à l'exclusion de 5 activités, 5,5% pour les services exclusivement liés aux gestes essentiels de la vie quotidienne	10 000 entreprises	200
Article 261-7 1° ter	720107	1991	TVA	Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail	8 100 entreprises	570
				Total des dépenses fiscales		4 245
NICHES SOCIALES (en M€)						
Référence code	Numéro de la niche sociale correspondante	Date création		Objet de la mesure	Nombres de bénéficiaires en 2012	Coût en 2012
Article L. 241-10-I code de la sécurité sociale	N° 05105	1948		Aide à domicile employée par un particulier fragile : exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale	Effectifs exonérés : 960000	861
Article L. 241-10-III code de la sécurité sociale	N° 05110	1999		Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile : exonération des cotisations patronales	Effectifs exonérés : 247970	827
Article L. 241-10-III bis code de la sécurité sociale		2005		Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne non fragile : exonération des cotisations patronales		Supprimée à partir de 2011
Articles L. 1271-1, L. 7233-4 et L. 7233-5 du code du travail	N° 13115	2005		Aide du comité d'entreprise ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile - CESU préfinancé : exclusion de l'assiette des cotisations et contributions sociales	7 000 employeurs	118
Article L.133-7 du code de la sécurité sociale		2005		Abattement (15 points) en faveur du particulier employeur cotisant sur l'assiette réelle,		Supprimée à partir de 2011
Article L. 133-7 du code de la sécurité sociale*		1970		Particulier employeur: possibilité de cotiser sur une assiette forfaitaire		Supprimée à partir de 2013
Article L.241-10-1-bis du code de la sécurité sociale	N°05100	2013		Déduction forfaitaire de 0,75€ par heure de travail effectuée pour les particuliers employeurs		Créée en 2013
				Total des niches sociales		1 806
				Total des mesures fiscales et niches sociales		6 051

Sources : Cour des comptes; Dépenses fiscales (chiffage tome II Voies et moyens PLF 2014); Mesures sociales (chiffage PLFSS, annexe V) (en bleu : les mesures nouvelles ; en grisé : les mesures supprimées)

1 - Quatre niches sociales en vigueur en 2014

Depuis 1948, une exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale²¹ est accordée pour l'aide à domicile employée par un particulier fragile²², catégorie qui rassemble les personnes recevant une prestation liée à leur handicap ou dépendance²³, les parents d'un enfant handicapé ouvrant droit au complément de l'AEEH²⁴, ainsi que les personnes âgées de 70 ans ou plus. Pour les personnes éligibles en raison de leur âge, l'exonération n'est applicable que dans la limite de 65 fois le SMIC horaire par mois. Depuis 2005, cette exonération du fait de l'âge est automatique, sans qu'il soit nécessaire d'en faire la demande. L'exonération de cotisations patronales pour les employeurs fragiles représentait en 2012 14 % (861 M€) des dépenses fiscales et niches sociales en faveur des services à la personne.

Cette exonération a été étendue en 1999 aux aides à domicile employés par une association ou une entreprise auprès d'un particulier fragile²⁵. Comme pour l'exonération offerte au particulier employeur, le bénéficiaire du service à la personne doit être une personne dépendante, handicapée ou de plus de 70 ans. Mais cette deuxième niche concerne également les familles fragiles²⁶. Elle a été étendue en 2005 dans le cadre du plan de développement des services à la personne aux services assurés auprès de personnes non fragiles. En 2011, il a été mis fin à cette extension. La mesure actuellement en vigueur, qui porte sur les publics fragiles, représentait également 14 % (827 M€) des dépenses fiscales et sociales en faveur des services à la personne en 2012.

Jusqu'à cette date, le particulier employeur bénéficiait de la possibilité de cotiser sur une assiette forfaitaire : le calcul des cotisations salariales et patronales dues était alors ramené à un niveau égal au SMIC par heure rémunérée, quel que soit le salaire réel. Le plan de

²¹ À l'exclusion des cotisations accident du travail maladie professionnelle (ATMP).

²² Article L. 241-10-I du code de la sécurité sociale.

²³ Les personnes percevant la prestation de compensation du handicap (PCH), la majoration pour tierce personne au titre de l'invalidité, ainsi que les personnes remplissant la condition de perte d'autonomie requise pour prétendre à l'APA.

²⁴ AEEH: allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

²⁵ Article L. 241-10-III du code de la sécurité sociale.

²⁶ Familles en difficulté bénéficiaires de l'intervention d'un technicien de l'intervention sociale et familiale ou d'une auxiliaire de vie sociale via la caisse d'allocation familiale ou le conseil général.

développement des services à la personne y avait ajouté en 2005 le bénéfice d'un abattement de quinze points pour le particulier employeur cotisant sur l'assiette réelle, ce qui rendait ce régime de cotisation dans la plupart des cas plus favorable à l'employeur que le régime forfaitaire. Ces deux niches sociales ont été supprimées, en 2011 pour l'abattement et en 2012 pour l'assiette forfaitaire. Elles ont été remplacées, à compter de 2013, par une nouvelle niche sociale, consistant en une déduction forfaitaire de cotisation sociale pour le particulier employeur de 0,75 centimes par heure de service rémunérée. Cette aide n'est pas cumulable avec l'exonération de cotisations patronales accordée aux employeurs de 70 ans et plus. Son coût est estimé à 150 M€ en 2013.

La quatrième niche sociale applicable aux services à la personne concerne le CESU préfinancé : les versements effectués par les entreprises ou comités d'entreprise à ce titre aux salariés sont exonérés de toute forme de cotisation sociale, dans la limite d'une aide maximum de 1 830 € par an et par salarié bénéficiaire. En 2012, cette mesure représentait 2 % (118 M€) du coût total des dépenses fiscales et des niches sociales en faveur des services à la personne.

2 - Sept dépenses fiscales en vigueur en 2014

Les particuliers employeurs bénéficient depuis 1991 d'une réduction d'impôt de 50 % des sommes déclarées au titre de l'emploi d'un salarié à domicile. En 2005, le plafond des dépenses éligibles a été porté de 10 000 € à 12 000 € et une majoration de 1 500 € par personne à charge a été introduite dans la limite de 15 000 € au total, mesure qui venait s'ajouter au plafond spécifique de 20 000 € existant depuis 1998 pour invalidité.

En 2005, ce dispositif a été transformé en deux dépenses fiscales distinctes : le régime de la réduction d'impôt, qui demeure applicable aux foyers inactifs, et le crédit d'impôt, régime plus favorable applicable aux foyers actifs. Dans ce dernier cas en effet, si l'avantage fiscal attendu est supérieur au montant de l'impôt dû, l'État rembourse au contribuable les montants en jeu. En 2012, ces deux dépenses fiscales représentaient 56 % (3 380 M€) du total des aides fiscales et sociales en faveur des services à la personne.

Le CESU préfinancé bénéficie par ailleurs depuis sa création en 2005 d'une exonération d'impôt sur le revenu, dont le montant dépend du niveau de l'aide dont bénéficie le salarié sans pouvoir excéder le montant

acquitté pour le service. En 2012, le coût de cette dépense fiscale était de 40 M€.

La loi de 2005 a également ouvert droit à un crédit d'impôt sur les sociétés correspondant à 25 % de l'aide financière versée par l'employeur dans le cadre du CESU préfinancé. Son champ est plus large que le CESU préfinancé, puisqu'il couvre les dépenses liées à la création et au fonctionnement d'établissements d'accueil pour les enfants. En 2012, la dépense fiscale était de 45 M€ pour ce crédit d'impôt dit famille.

Deux dépenses fiscales concernent spécifiquement les associations. Depuis 1987, les associations de services à la personne agréées ou conventionnées qui ont une gestion désintéressée ne sont plus assujetties à l'impôt sur les sociétés. En 2012, cette mesure fiscale a représenté 10 M€. Depuis 1991, les associations dont la gestion est désintéressée et qui sont agréées bénéficient également d'une exonération totale de TVA pour les activités de services à la personne. En 2012, le coût de cette mesure était de 540 M€.

Enfin, depuis 1999, les organismes de services à la personne, entreprises ou associations non visées par les mesures précédentes bénéficient d'un taux réduit de TVA. Jusqu'en 2010, ce taux était de 5,5 %. À partir de 2011²⁷, puis de 2012²⁸, ce taux unique a été abandonné au profit de trois taux différents : 5,5 %, 10 % et le taux normal. En 2012, cette mesure avait un coût de 200 M€.

²⁷ Loi du 28 décembre 2011 de finances rectificatives pour 2011.

²⁸ Loi du 29 décembre 2012 de finances rectificatives pour 2012.

Tableau n° 7 : régime de TVA des activités de service à la personne

Exonération	Associations agréées dont la gestion est désintéressée disposant d'un agrément pour la garde d'enfants au-dessous d'une limite d'âge ou l'assistance aux personnes âgées et handicapées
Taux de 5,5%	Assistance aux personnes âgées ou aux personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exclusion d'actes de soins relevant d'actes médicaux Garde-malade à l'exclusion des soins Assistance aux personnes handicapées, y compris les activités d'interprète en langue des signes, de technicien de l'écrit et de codeur en langage parlé complété Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives Aide à la mobilité et transport de personnes ayant des difficultés de déplacement Accompagnement des personnes âgées ou handicapées dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transport, actes de la vie courante)
Taux de 10%	Garde d'enfants à domicile Entretien de la maison et travaux ménagers Travaux de petit bricolage dits " homme toutes mains "
	Soutien scolaire à domicile Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes Préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux commissions Livraison de repas à domicile Collecte et livraison à domicile de linge repassé Livraison de courses à domicile Soins et promenades d'animaux de compagnie, à l'exception des soins vétérinaires et du toilettage, pour les personnes dépendantes Assistance administrative à domicile Accompagnement des enfants dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transport, actes de la vie courante)
Taux normal	Petits travaux de jardinage, y compris les travaux de débroussaillage Cours à domicile Assistance informatique et internet à domicile Maintenance, entretien et vigilance temporaires, à domicile, de la résidence principale et secondaire Activités qui concourent directement et exclusivement à coordonner et délivrer les services mentionnés au présent article

Source : Cour des comptes à partir du code général des impôts.

Pour régler la répartition des taux de TVA entre ces diverses activités de service à la personne, un décret²⁹ a fixé en 2013 une nouvelle liste d'activités. Or, ces deux listes, inscrites dans le code du travail et dans ce décret, ne coïncident plus qu'imparfaitement :

- les activités qui bénéficient du taux de TVA à 5,5 %³⁰ ne correspondent pas entièrement aux activités qui nécessitent un agrément, les activités de garde et d'accompagnement des enfants de moins de trois ans ne bénéficiant pas de la TVA à 5,5 % mais du taux de 10 % ;
- les activités qui bénéficient d'un taux de 10 % n'englobent pas la totalité des activités de la liste des services à la personne, cinq activités relevant du taux normal de TVA.

Au total, si le plan de développement de services à la personne a voulu instaurer en 2005 un secteur, en regroupant des activités autour d'un même régime fiscal, social et réglementaire, force est de constater que cette cohérence, si elle a jamais existé, s'est progressivement perdue. Cette situation se traduit en particulier dans le champ des services aux personnes âgées dépendantes où deux régimes juridiques coexistent pour les structures qui viennent en aide aux personnes dépendantes.

IV - Un pilotage trop cloisonné

A - Un pilotage budgétaire dispersé au niveau national

Le pilotage de la politique de développement des services à la personne a été transféré en 2009 du ministère chargé de l'emploi à celui chargé des services.

²⁹ Décret n° 2013-510 du 17 juin 2013 fixant la liste des activités de service à la personne éligibles aux taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée, article 86 de l'annexe III au code général des impôts.

³⁰ Article 278-0 bis du code général des impôts : prestations de service exclusivement liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes qui sont dans l'incapacité de les accomplir.

Le plan de 2005, situé dans une perspective de développement de l'emploi, avait rattaché au ministère chargé de l'emploi les dépenses fiscales associées aux services à la personne et la tutelle de la nouvelle agence en charge de ce développement.

Début 2009, lors de la création de la DGCIS³¹, rattachée au ministère de l'industrie, cette direction s'est vu confier la charge de proposer et mettre en œuvre les actions et mesures propres à favoriser le développement des services aux personnes. Elle devait exercer désormais la tutelle de l'ANSP « *pour le compte du ministre chargé de l'emploi* »³². C'est désormais la DGCIS qui prend en charge les évolutions législatives et réglementaires dans le domaine des services à la personne³³.

Pour autant, les dépenses fiscales ainsi que les dépenses liées à la compensation des niches sociales portant sur le développement des services à la personne sont demeurées affectées au ministère de l'emploi, sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

La DGCIS se trouve ainsi responsable d'une politique pour laquelle elle ne dispose que de quelques millions d'euros de crédits, quand le ministère chargé de l'emploi, qui n'a plus la charge de cette politique, porte 4,2 Md€ de dépenses fiscales à ce titre ainsi que, jusqu'à leur suppression, 580 M€ de dépenses budgétaires liées à la compensation d'exonérations sociales.

C'est dans ce cadre peu cohérent qu'ont été décidées, sous l'impulsion en particulier du ministère en charge de l'emploi, la suppression de l'abattement de 15 points de cotisations sociales ainsi que celle du calcul au forfait, niches sociales compensées auprès des régimes de sécurité sociale et qui venaient peser sur le budget du ministère de l'emploi pour une politique dont il n'avait plus la charge.

³¹ Décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009.

³² Article 2 (II) du décret précité. Le décret du 15 avril 2011 modifiant les articles du code du travail portant sur les services à la personne (article D.7234-3) prévoit quant à lui que la tutelle de l'agence est assurée conjointement par le ministère chargé de l'emploi et celui chargé des services.

³³ Et notamment la transposition de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur dans la loi du 24 juillet 2010.

De même, c'est toujours lors des conférences fiscales portant sur la mission budgétaire *Travail et emploi* que les dépenses fiscales liées aux services à la personne sont examinées alors que ce ministère n'a plus la charge de cette politique. Si la première conférence a fait le constat que les aides à la personne constituaient un ensemble complexe qu'il conviendrait d'évaluer de façon globale à la suite notamment de l'examen de ces dépenses réalisé dans le cadre de la mission confiée à Henri Guillaume en 2011, une telle évaluation n'est pas pour l'heure programmée.

Le rapport du comité d'évaluation de 2011

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011 piloté par Henri Guillaume comporte une annexe C portant évaluation approfondie des dépenses fiscales et des niches sociales en faveur des services à la personne. Réalisée par la direction générale du Trésor, sa synthèse met l'accent sur les points suivants :

- du fait notamment de la déclaration au forfait, les aides semblent « sur-calibrées » par rapport à l'objectif de lutte contre le travail dissimulé (mesure supprimée depuis) ;
- l'impact positif des exonérations fiscales sur l'emploi déclaré serait plus faible que celui des allègements généraux de charges sur les bas salaires, s'agissant en particulier de l'effet d'une augmentation du plafond de la réduction d'impôt ;
- les objectifs de politique publique en matière de garde d'enfants et de dépendance ne peuvent être des critères pertinents pour calibrer les aides concernant l'ensemble du secteur ;
- le champ des activités s'est élargi à des domaines entrant en concurrence avec des activités non subventionnées ;
- l'exonération dont bénéficient les personnes de plus de 70 ans ne semble reposer sur aucune justification propre ;
- les exonérations fiscales continuent à avoir un effet anti-redistributif mais elles viennent dans le même temps soutenir des emplois peu qualifiés.

Les scores attribués aux dispositifs évalués sont les suivants : 2 pour le crédit et la réduction d'impôt pour l'emploi d'une personne à domicile ; 0 pour les aides attribuées au CESU préfinancé ; 1 pour les autres dispositifs (réduction ou exonération de TVA et exonérations de cotisations sociales). *La note 0 correspond aux mesures jugées inefficaces, la note 3 aux mesures efficaces et les notes 1 et 2 aux mesures efficaces mais non efficaces, du fait notamment d'un ciblage insuffisant ou d'un coût trop élevé.*

Il convient de confier la responsabilité budgétaire des services à la personne à l'administration en charge du pilotage de cette politique.

B - Une gestion éphémère par l'agence nationale des services à la personne

Lors de l'adoption de la loi de 2005, il a été décidé de confier le développement des services à la personne à une agence créée à cet effet : l'agence nationale des services à la personne (ANSP). Cette agence a notamment été chargée de coordonner le déploiement du CESU préfinancé, ce qui fut fait dans l'urgence et selon des modalités dont la Cour avait appelé le réexamen en 2010. Celui-ci a été mené en ce qui concerne les relations avec les banques pour l'encaissement des CESU préfinancés.

L'agence a vu sa subvention se réduire entre 2006 et 2013. C'est toutefois en 2009 que les dépenses ont atteint un point haut³⁴.

Tableau n° 8 : budget et dépenses de l'ANSP

	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013
subvention pour charges de service public après réserve	28 130 000	25 410 000	22 662 000	19 073 040	18 800 434	18 228 199	11 683 942	8 524 484
dépenses de personnel	NC	1 647 000	1 808 000	1 724 000	1 903 895	1 887 296	1 927 570	1 579 890
dépenses de fonctionnement	NC	19 794 000	2 632 000	2 731 000	2 910 483	2 997 810	2 496 001	2 172 915
dépenses d'intervention	NC		16 228 000	20 190 000	10 792 317	12 729 089	6 837 222	3 706 728
dépenses totales		21 441 000	20 668 000	24 645 000	15 606 695	17 614 195	11 260 793	7 459 533

Source : rapport annuel de performance/opérateurs

Au deuxième semestre 2012, la dissolution de l'ANSP a été décidée, le gouvernement ayant considéré, selon la DGCIS, que le secteur avait atteint une maturité suffisante pour pouvoir évoluer sans le soutien technique et opérationnel de cet opérateur. Cette décision se situait également dans le cadre d'une politique de réduction des dépenses de l'État et notamment du nombre de ses agences.

³⁴ Dans le cadre de la présente enquête, les comptes et la gestion de l'ANSP n'ont pas été contrôlés.

Les missions de l'ANSP ont été réintégrées au sein des services ministériels fin 2013, la DGCIS ayant pris en charge les personnels et missions de l'agence ainsi que la dissolution de sa structure. À cet effet, le programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* a été doté de crédits de 5,13 M€ en 2014.

C - Des intervenants multiples au niveau territorial

L'incohérence qui existe aujourd'hui entre la responsabilité de la politique des services à la personne et la responsabilité budgétaire correspondante se retrouve au niveau territorial, même si elle s'exprime, depuis la création des DIRECCTE, au sein d'une même direction.

Ce sont les services déconcentrés issus du ministère de l'industrie qui sont chargés du développement des services à la personne au niveau régional. Mais l'essentiel du suivi de la politique est assuré au niveau départemental pour privilégier la proximité, en particulier avec les conseils généraux. Or, à ce niveau ce sont les services de l'État issus du ministère chargé de l'emploi qui sont chargés de l'instruction des dossiers. Cette mission, pilotée par la DGCIS depuis 2009, repose ainsi sur des effectifs du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, du ministère de l'emploi³⁵.

Selon les éléments recueillis lors de l'enquête, la création d'emplois et d'organismes nouveaux ne figure plus dans la feuille de route des services déconcentrés. Le travail se concentre sur la délivrance des agréments qui, selon les territoires, peut se faire en concertation avec le conseil général, et le suivi des organismes de services à la personne.

³⁵ En 2012, 129,8 équivalents temps plein étaient affectés au développement des services à la personne, soit une légère baisse par rapport à 2011 (141 équivalents temps plein, dont 20 % de catégorie A, 44 % de catégorie B et 36 % de catégorie C).

D - Une articulation à trouver avec les politiques de solidarité dans le cas du pilotage de la politique d'assistance aux personnes fragiles

Il est impossible de prendre des décisions éclairées sur les objectifs de la politique en faveur des services à la personne et les moyens à y consacrer sans examiner de façon précise les besoins différenciés auxquels répondent ces services et qui, pour certains, font appel à des politiques de solidarité.

Cette observation s'applique en particulier aux personnes fragiles (personnes dépendantes ou personnes handicapées). L'articulation des politiques publiques à leur égard avec celle qui est développée dans le cadre des services à la personne paraît défailante, alors qu'elle est essentielle pour évaluer l'effet des mesures prises, ainsi que les moyens d'en améliorer l'efficacité et l'efficience. À cet égard, la DGCS, principale concernée, estime toutefois mener un travail interministériel de qualité avec la DGCIS comme en témoigne l'association des deux directions notamment dans le groupe de travail relatif à la fiscalité des services à la personne.

C'est pourtant dans un cadre différent que la politique d'assistance aux personnes fragiles est pilotée. Elle fait intervenir au premier chef le ministère des affaires sociales et de la santé et les départements.

1 - Le rôle pilote du ministère des affaires sociales et de la santé

En vertu du décret n° 2010-95 du 25 janvier 2010 relatif à l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales et portant création de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), cette dernière « *conçoit et conduit les politiques de cohésion sociale en faveur des personnes âgées et veille à la promotion des solidarités intergénérationnelles* » de même qu'elle « *définit et veille à l'application de la politique d'intégration dans la vie sociale et citoyenne, d'aide à l'autonomie, d'accompagnement et de prise en charge à domicile et en établissement des personnes handicapées et des personnes âgées* ». Administration responsable des politiques sociales en faveur des personnes âgées en perte d'autonomie, le rôle de la DGCS est majeur pour la gestion du secteur.

Les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) s'inscrivent en effet dans des règles spécifiques de dialogue social. Ainsi, tout accord collectif, ou accord de branche ne peut entrer en vigueur qu'après avoir été agréé par la DGCS, qui réalise préalablement un double contrôle portant sur la légalité et les conséquences financières de l'accord au sein de la commission nationale d'agrément des conventions collectives nationales et accords collectifs de travail (CNA). L'agrément de l'accord peut ainsi être refusé au nom de la préservation des finances publiques. L'Assemblée des départements de France met néanmoins à cet égard en avant le fait que la concordance entre cet agrément et les enveloppes financières limitatives accordées n'est pas pleinement assurée.

Pour encadrer ce système, un taux d'évolution de la masse salariale est défini chaque année par la DGCS à l'issue d'une conférence salariale regroupant les partenaires sociaux du secteur et les élus locaux. Tous les accords collectifs signés dans l'année sont adressés à la direction générale, qui vérifie le respect de l'enveloppe allouée en début d'année. En 2014, l'augmentation annuelle de la masse salariale autorisée était de 165 M€.

2 - Le rôle des départements

a) Une planification par appels d'offres

Ce sont les départements qui autorisent les projets « de création, de transformation et d'extension d'établissements ou de services sociaux et médicaux-sociaux relevant de l'article L. 312-1 (...) en vertu de l'article L. 313-3³⁶ » (article L. 313-1-1 du CASF). Le département délivre l'autorisation après l'avis d'une commission de sélection d'appel à projet social ou médico-social dès que les projets sollicitant une autorisation font appel partiellement ou intégralement à des financements publics.

³⁶ Celui-ci précise que « l'autorisation est délivrée a) Par le président du conseil général, [...] lorsque les prestations qu'ils dispensent sont susceptibles d'être prises en charge par l'aide sociale départementale ou lorsque leurs interventions relèvent d'une compétence dévolue par la loi au département ».

Les départements sont également consultés sur les volets autonomie des schémas d'organisation sociale et médico-sociale (art. L. 312-5 du CASF). Dans ce cadre, les départements soumettent à la procédure de l'appel d'offres les projets de création de nouveaux services devant permettre de couvrir le besoin recensé.

La tâche des départements en matière de programmation apparaît très difficile. Ils doivent veiller à la bonne adéquation entre les besoins en aide et accompagnement des personnes âgées en perte d'autonomie et une offre qui doit être à la fois suffisante et de qualité. Or, ces collectivités ne semblent pas armées pour appréhender avec précision les besoins en ce domaine. En effet, sous réserve des enseignements ultérieurs de l'enquête actuellement conduite par la Cour et les chambres régionales des comptes sur le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, très peu de départements semblent avoir réalisé des études de besoins en aide et en accompagnement à domicile sur leurs territoires alors que la difficulté de l'exercice tient à de multiples facteurs dont en particulier la prise en compte de l'intervention du ou des proches aidants.

En outre, l'offre existante en prestations d'aide et d'accompagnement ne semble connue que de façon très partielle. Ces services autorisés d'aide et d'accompagnement à domicile sont répertoriés dans le Fichier national des établissements et services sociaux et médico-sociaux (FINESS) géré par la DREES. Toutefois, leur capacité est évaluée en nombre de places, un critère assez peu opérationnel puisque l'unité d'œuvre efficace en la matière est le nombre d'heures effectuées auprès des personnes âgées.

L'offre en services agréés est encore moins bien cernée par les départements puisque son dénombrement repose sur l'exploitation de la base NoVA des services de l'État. Cette base recense actuellement 2 134 services agréés pouvant intervenir auprès des personnes âgées, des personnes handicapées et des familles fragilisées et 215 services mandataires. La DGCS souligne toutefois que ces données ne permettent pas de distinguer finement les activités qui ne relèvent pas du champ des bénéficiaires de l'APA, de la PCH et de l'aide sociale à l'enfance.

L'intervention des particuliers employeurs semble encore moins bien connue des départements. Certes, l'emploi direct génère des cotisations sociales dont la gestion implique un décompte qui le rend

statistiquement observable³⁷. À partir des dossiers d'APA, des estimations peuvent en outre être faites. La part de bénéficiaires de l'APA recourant à des particuliers employeurs varie très fortement d'un département à l'autre à l'exemple de la Bretagne (de 5 % en Ille-et-Vilaine à 23 % dans le Morbihan, pour 13 % en moyenne), selon une étude DREES/ACOSS de 2012. Une meilleure coordination avec l'ACOSS, qui détient ces données, améliorerait la situation.

Surtout, les départements ne maîtrisent pas les créations de places dans les services prestataires. En effet, la priorité donnée en 2005 par le gouvernement à la création d'emplois conduit les DIRECCTE à se montrer diligentes dans les procédures d'agrément des services prestataires. Ces créations augmentent l'offre de SAAD dans les territoires, sans que les orientations données par les schémas gérontologiques ou par tout autre document de politique sociale du département soient prises en considération. L'enquête à venir des chambres régionales des comptes auprès des départements devrait permettre d'éclairer les conditions dans lesquelles le secteur de l'aide et l'accompagnement à domicile des personnes âgées pourrait être régulé sur leur territoire.

b) La solvabilisation de la demande

Les départements assurent également plusieurs prestations concourant à financer le recours par les bénéficiaires à des interventions à domicile : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), la prestation de compensation du handicap (PCH) ainsi que les aides sociales qu'ils peuvent choisir d'attribuer³⁸. Gestionnaires de l'APA, qu'ils versent aux bénéficiaires, les départements possèdent ainsi une capacité de solvabilisation de la demande appuyée par la CNSA, qui abonde les départements à hauteur de 30 % environ de leurs dépenses d'APA.

³⁷ Observatoire de la FEPEM des emplois de la famille, octobre 2013, *Quels besoins de compétences pour l'accompagnement des personnes âgées dépendantes en Bretagne à l'horizon 2040 ?*

³⁸ Cf. Cour des Comptes, Rapport public annuel 2013, Tome I. *La situation et les perspectives financières des départements*, p. 65-116. La documentation française, janvier 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Tableau n° 9 : dépenses brutes de l'APA, de l'ACTP et de la PCH (en M€ constants)

	2008	2009	2010	2011
Total personnes âgées	4 999	5 206	5 433	5 537
APA	4 802	4 964	5 126	5 188
dont APA à domicile	3 044	3 110	3 164	3 155
ACTP, 60 ans ou plus	119	119	121	125
PCH, 60 ans ou plus	78	123	185	224

Champ : France métropolitaine.

Source : DREES, Etudes et résultats n° 870, Les dépenses d'aide sociale départementale en 2012, février 2014.

Les prestations de l'aide sociale départementale couvrent exclusivement l'aide aux actes essentiels ou instrumentaux de la vie quotidienne, les prestations de soins étant prises en charge par l'assurance maladie.

c) L'action des départements sur l'offre dans le cadre de la tarification

Enfin, les départements arrêtent la tarification des SAAD : en vertu de l'article L. 314-1 du CASF, ils définissent chaque année le tarif des prestations fournies par les établissements et services habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale du département. Dans ce cadre, deux modalités de tarification peuvent être retenues :

- si le service est autorisé par le département, celui-ci fixe, à l'issue d'un dialogue de gestion comprenant notamment des prévisions d'activité, une tarification horaire du service ;
- si le service est agréé par la DIRECCTE, le conseil général ne fixe qu'un tarif horaire de référence à partir duquel le service peut établir librement ses prix dans des limites fixées par décret.

Ce pouvoir de tarification, lié volontairement par le législateur à la capacité de solvabilisation de la demande par le biais de l'aide sociale, peut engendrer certaines difficultés, d'autant que les pratiques de chaque département en la matière varient fortement selon les territoires.

Les départements conservent donc une importance particulière pour le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. Couvrant, hors activités de soins, à la fois la solvabilisation de la demande, la planification de l'offre et la tarification des services, ils sont devenus les acteurs centraux de la politique de maintien à domicile des

personnes âgées en perte d'autonomie. Ce positionnement central n'est pas sans influence sur la gestion des ressources humaines au sein des SAAD. La tarification pratiquée notamment représente en effet un des outils de gestion du personnel parmi les plus contraignants.

3 - Une insuffisante coordination des acteurs

À côté de ces acteurs principaux, et comme le souligne l'Association des maires de France (AMF), les communes et intercommunalités jouent un rôle actif dans l'offre de services et d'équipements répondant aux besoins spécifiques des personnes âgées, services qui vont bien au-delà du portage de repas et de l'aide-ménagère ponctuelle.

Les agences régionales de santé interviennent par ailleurs dans le volet médical du maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. Dans le cadre des schémas régionaux d'organisation médico-social, elles déterminent ainsi l'offre au niveau de chaque région.

Ainsi la politique d'assistance aux personnes fragiles, bien que reposant pour une part importante sur le recours à des services à la personne fait intervenir des acteurs pour l'essentiel différents de ceux qui pilotent la politique de développement des services à la personne, sans que ces acteurs se coordonnent. Une telle action est pourtant indispensable à la fois pour ne pas confondre les objectifs de politique publique, mais aussi pour assurer la cohérence du cadre fiscal et social par rapport aux objectifs différenciés visés par ces politiques.

Il y a donc lieu de mieux distinguer dans le champ des services à la personne, trois types d'activité qui, fondées sur des logiques distinctes, appellent des politiques différenciées.

Pour les services dits de « confort », le développement de l'emploi s'analyse au moins autant en termes d'emplois nouveaux créés que de lutte contre le travail dissimulé. Dans ce cadre, l'efficacité de la politique publique peut se mesurer à sa capacité à cibler un niveau d'aide, d'information et de contrôle de nature à endiguer le travail dissimulé sans pour autant entraîner une concurrence faussée au détriment des services ne bénéficiant pas des mêmes soutiens.

Pour les services à la petite enfance, les aides à l'emploi à domicile s'analysent plus en termes de substitut, souvent non souhaité, à une offre collective, scolaire ou périscolaire, qui est moins onéreuse pour la

collectivité publique que les gardes à domicile. Ils sont en partie déterminés par l'évolution de l'amplitude des horaires de travail des ménages et par l'insuffisance des capacités d'accueil des structures collectives.

Pour les services destinés au maintien à domicile des personnes fragiles, handicapés et personnes âgées en perte d'autonomie, dont le nombre est appelé à croître rapidement, le maintien à domicile est une solution supposée moins onéreuse pour les finances publiques que le placement en collectivité, sans que ceci n'ait été établi de manière chiffrée. C'est en outre, et à la différence de la petite enfance, une solution majoritairement souhaitée par les publics concernés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Axée à l'origine sur la solidarité envers les publics fragiles, la politique de développement des services à la personne s'est développée depuis les années 1990 dans un objectif de création d'emplois. En pratique, cet objectif général se décline sur trois axes : favoriser l'émergence d'une demande latente de services, lutter contre le travail dissimulé, contribuer à maintenir un taux élevé d'activité des femmes. Le plan de développement des services à la personne de 2005 a ajouté, outre des attentes chiffrées en termes de création d'emplois associées à un renforcement des aides publiques, un objectif de professionnalisation du secteur, autour notamment d'entreprises.

C'est dans ce cadre et par rapport à ces objectifs que l'efficacité et l'efficience de la politique de développement des services à la personne doivent être mesurées. Mais elles ne peuvent l'être qu'en tenant compte des politiques publiques de solidarité existantes, afin d'éviter tout autant les redondances que les transferts de charges non souhaités.

De fait, les mesures qui visent spécifiquement les publics fragiles n'ont pas été supprimées, les objectifs d'emploi et de solidarité se superposant les uns aux autres sans articulation des résultats à atteindre et des moyens à mobiliser.

Défini en 2005 comme un ensemble réuni par les mesures fiscales et sociales qui s'y appliquaient, les services à la personne ne constituent pas pour autant un ensemble homogène. Ils recouvrent en effet trois types d'activités : les services dits de « confort » (qui représentent plus de la moitié des heures de travail rémunérées en 2011) ; la garde d'enfants à domicile (environ 10 % des heures rémunérées) ; et l'aide à domicile pour les publics fragiles, dont les personnes dépendantes (un tiers des heures rémunérées).

Pour les organismes intervenant auprès des publics fragiles, deux régimes coexistent : l'agrément et l'autorisation. Cette situation est source de complexité pour tous les intervenants et entraîne des difficultés pour organiser la réponse aux besoins des publics fragiles.

En outre, la liste des activités dites de « confort » ouvrant droit au bénéfice des aides fiscales et sociales est, depuis 2005, un champ excessivement large au regard des pratiques de nos partenaires européens.

Enfin, le pilotage de la politique de développement des services à la personne manque d'unité : la direction en charge de cette politique n'est pas responsable des dépenses fiscales correspondantes. Cette situation ne permet pas d'examiner les mesures dont bénéficient les services à la personne dans un cadre adéquat du point de vue des finances publiques. Ce sont pourtant onze dépenses fiscales et niches sociales qui sont consacrées à ce secteur pour un montant de 6,05 Md€ en 2012 (4,25 Md€ de dépenses fiscales et 1,8 Md€ d'exonérations et de réductions de cotisations sociales). Pour être satisfaisant, ce pilotage devrait également tenir compte des politiques de solidarité pour lesquelles les services à domicile revêtent une importance décisive, qu'elles concernent la petite enfance, le handicap ou la dépendance.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 1. articuler les objectifs des pouvoirs publics en matière de développement des services à la personne et leur associer des indicateurs permettant d'évaluer les résultats obtenus (ministères chargés de l'économie, de l'emploi et des affaires sociales) ;*
- 2. réexaminer la pertinence des aides spécifiques pour certaines activités : cours à domicile, maintenance, entretien, vigilance temporaire de la résidence, assistance administrative, assistance informatique et internet, livraison de courses, soins esthétiques, soin et promenade des animaux (ministère chargé de l'économie) ;*
- 3. unifier le cadre réglementaire régissant l'activité de services à la personne auprès des publics fragiles (ministères chargés de l'économie et des affaires sociales) ;*
- 4. confier la responsabilité des dépenses budgétaires et fiscales au ministère chargé du pilotage de la politique des services à la personne (ministères chargés de l'économie, de l'emploi en lien avec le ministère des finances)*

Chapitre II

Un impact sur l'emploi limité

L'efficacité de la politique de développement des services à la personne s'apprécie tout d'abord au regard de l'objectif de la création d'emplois, y compris par régularisation du travail dissimulé.

À cet égard il apparaît des problèmes de mesures persistants sur le niveau de l'emploi dans le secteur. Le bilan quantitatif diffère en outre fortement en fonction de l'indicateur retenu. Enfin, il est particulièrement difficile d'établir la part des emplois créés qui peut être attribuée aux soutiens publics.

I - Des problèmes de mesure persistants

A - Le champ différent des nomenclatures statistiques

1 - Un suivi complexe pour les services à la personne

Comme la Cour l'a relevé en 2010, les services à la personne ne constituent pas un secteur au sens des nomenclatures d'activité³⁹. Ainsi l'enquête « emploi » de l'INSEE ne peut-elle être utilisée pour suivre le champ des services à la personne. L'enquête « budget de familles » de l'INSEE peut être utilisée de façon ponctuelle pour estimer la consommation des ménages en services à la personne mais elle n'est menée que tous les cinq ans. Quant à la compilation des déclarations annuelles de données sociales, dite « DADS grand format », elle ne permet de répertorier qu'imparfaitement les prestations assurées par les organismes de services à la personne⁴⁰.

Dans ces conditions, la mesure de l'emploi dans les services à la personne repose sur les déclarations administratives des particuliers employeurs et des organismes prestataires agréés et/ou autorisés.

Le suivi des particuliers employeurs est réalisé à partir des déclarations effectuées via CESU, Pajemploi pour la garde des jeunes enfants et la déclaration nominale simplifiée (DNS). Ces données sont traitées par l'ACOSS ainsi que par l'IRCEM⁴¹ et l'INSEE.

L'activité des organismes de services à la personne est mesurée à partir d'états mensuels d'activité et de tableaux statistiques annuels. Renseignées par les organismes concernés depuis 2008 dans l'extranet

³⁹ Cette situation est le reflet de l'absence de cohérence du secteur en termes d'activité, relevée en particulier dans les travaux de Florence Jany-Catrice.

⁴⁰ Absence des auto-entrepreneurs, difficulté à isoler le personnel intervenant à domicile et le personnel administratif.

⁴¹ Groupe de protection sociale des emplois de la famille, qui gère la protection sociale complémentaire et la prévoyance.

NoVA, ces données, gérées par l'ANSP jusqu'à la fin 2013, le sont désormais par la DGCIS. Elles ne sont pas exhaustives⁴².

Chaque trimestre, l'ACOSS publie les données du trimestre précédent relatives à l'emploi dans les services à la personne par les particuliers employeurs. L'IRCEM produit durant l'année n+1 les chiffres de la profession, en retenant les données relatives au deuxième trimestre. De son côté, l'INSEE utilise les données des particuliers employeurs pour réaliser des publications ponctuelles.

Au sein des services statistiques ministériels, seule la DARES établit des données qui couvrent l'ensemble des services à la personne, en compilant à la fois les déclarations des particuliers employeurs et celles effectuées par les organismes dans l'extranet NoVA. Ce suivi, qui se fonde sur le travail de l'IRCEM pour les particuliers employeurs, n'est disponible que tardivement, en avril de l'année n+2 (soit en avril 2014 pour l'année 2012).

Or, l'emploi dans les services à la personne est marqué par certaines caractéristiques : importance des flux entrants et sortants en cours d'année, prédominance des emplois à temps partiel, voire très partiel, nombre élevé de personnes ayant plusieurs employeurs dans le secteur (salariés multi-employeurs), fréquence de la multi-activité (salariés travaillant dans les services à la personne et dans une autre activité).

Ces facteurs cumulés rendent le décompte des emplois dans les services à la personne difficile et particulièrement sensible aux règles retenues.

Ainsi, selon le champ et la définition de l'emploi adoptés, les données diffèrent très sensiblement, les statistiques faisant apparaître une différence de plus d'un million de salariés.

⁴² Taux de saisie de 85 % en 2011 et de 81 % en 2012 en moyenne pour les saisies mensuelles, et de 71 % en 2011 et 2012 pour les saisies annuelles selon des données DARES pour la Cour des comptes.

Tableau n° 10 : Les différences dans la mesure des effectifs

	Effectifs présents au cours de l'année	Effectifs présents au 2 ^e trimestre	Effectifs présents au 4 ^e trimestre	Effectifs présents la dernière semaine
Salariés des particuliers employeurs	1 272 500	993 900	957 400	816 300
Salariés des organismes prestataires*	607 400	405 700	405 400	406 900
Assistants maternelles	355 900	325 700	319 700	308 200
Total avec assistantes maternelles	2 235 800	1 725 300	1 682 500	1 531 400
Total salariés des SAP (1)	1 879 900	1 399 600	1 362 800	1 223 200

* Effectif moyen sur les 3 mois du trimestre pour les effectifs trimestriels. Le nombre de salariés prestataires présents la dernière semaine de décembre est approché par le nombre de salariés présents au cours du mois de décembre.

OSP.

Note : pour les effectifs présents au cours de l'année, les estimations de l'Ircem sont légèrement différentes de celles de l'Insee, du fait d'un traitement différent des doubles comptes (1 274 440 pour les salariés des particuliers employeurs et 351 700

Sources : Insee pour particuliers employeurs et les assistantes maternelles ; DGCis, Nova ; traitement Dares pour les organismes prestataires.

Champ : France entière.

Source : DARES

Dans ses statistiques, la DARES exclut les assistantes maternelles et retient le nombre de salariés présents au second trimestre de l'année, trimestre jugé représentatif de l'activité moyenne de l'économie. Elle établit ses données à partir de la source NoVA pour les salariés des organismes et de l'IRCEM pour les salariés des particuliers employeurs. Selon ce mode de calcul, les services à la personne comptaient 1,4 million de salariés en 2012. L'ANSP avait pour sa part retenu une donnée intégrant tous les effectifs présents au cours de l'année, y compris assistantes maternelles, soit 2,2 millions de salariés pour la même période.

Par définition, aucune de ces statistiques n'intègre le travail dissimulé.

2 - Une complexité accrue pour le suivi statistique des personnels intervenant au domicile des personnes fragiles

Le graphique de la page suivante permet de reconnaître, parmi les intervenants auprès des personnes âgées en perte d'autonomie, ceux qui relèvent du secteur des services à la personne.

Tableau n° 11 : les intervenants auprès des personnes âgées en perte d'autonomie (effectifs relevant de la branche de l'aide à domicile)

Champ des services à la personne : les aides à domicile					
Métier	Cadre d'intervention	Effectifs (branche de l'aide à domicile uniquement - 2012)	Qualification	Actes	Rémunération moyenne (calcul Cour à partir des données DREES 2008, enquête IAD)
Auxiliaire de vie sociale	SAAD	42 680	Diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale ou CAFAD ou Mention complémentaire aide à domicile	Aide et accompagnement de la personne fragile	1 250 €/ mois
Employé à domicile	SAAD	32 650	Qualification de niveau V du secteur social ou médico-social hors DEAVS, CAFAD et mention complémentaire aide à domicile	Aide et accompagnement de la personne fragile	1 195 €/mois
Agent à domicile	SAAD	106 000	Sans qualification	Amélioration de l'environnement de vie de la personne fragile	1 190 €/ mois
Ergothérapeute	-	-	Diplôme d'Etat d'ergothérapeute	Rééducation de la personne et aménagement du lieu de vie	-
Hors champ des services à la personne : les personnels de soins					
Métier	Cadre d'intervention	Effectifs (DREES 2008)	Qualification	Actes	Rémunération moyenne (base SIMS)
Infirmier	SSIAD	4 416	Diplôme d'Etat d'infirmier	Soins techniques et nursing	2 400 €/ mois
	Libéral	20 000			
Aide-soignant	SSIAD	25 115	Diplôme d'Etat d'aide soignant	Assistance aux soins ; soins d'entretien et accompagnement	1 510 €/mois

Source : Cour des comptes. Les salaires sont donnés à titre indicatifs.

L'analyse statistique des personnels concourant au maintien à domicile des personnes fragiles pose des difficultés supplémentaires⁴³, qui trouvent leur source dans la multiplicité d'acteurs et de cadres réglementaires du secteur. Le maintien à domicile des personnes âgées est en effet assuré par plusieurs types de structures, dont le suivi statistique diffère. Ainsi, si la DGCS est capable d'identifier le nombre de salariés dénombrés dans les structures prestataires via l'analyse de leurs DADS, elle n'est pas en mesure d'assurer le même suivi pour les salariés travaillant dans le cadre d'un contrat passé avec un particulier employeur.

Les statistiques produites au sujet des salariés de particuliers employeurs intervenant au domicile des personnes fragiles le sont donc principalement par l'observatoire de branche du particulier employeur. Celui-ci travaille à partir du croisement des données de l'ACOSS et de celles de l'IRCEM.

La DGCS s'est aussi dotée récemment d'un système d'information sur la masse salariale (SIMS) des ESSMS. Il est alimenté par des extractions du fichier national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS), des enquêtes de la DREES réalisées auprès des établissements et des DADS. Ce système ne permet cependant pas encore une exploitation thématique véritable. Pour les personnels concourant au maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, il souffre de deux faiblesses importantes : il ne couvre que les salariés de services prestataires et ne distingue pas les personnels intervenant auprès des personnes âgées de ceux intervenant auprès des personnes handicapées.

Dans ce cadre, la DREES est donc seule à pouvoir alimenter le champ d'étude des personnels de l'intervention au domicile des personnes fragiles. Ses enquêtes sont cependant réalisées selon des intervalles qui ne permettent pas un fin suivi de l'évolution des personnels. L'enquête dite « IAD » - pour intervenants à domicile, menée en 2008 - a ainsi alimenté des publications de la DREES jusqu'en 2012. Aucune production ultérieure de données spécifiquement orientée sur ce champ n'a depuis été réalisée.

⁴³ Le Centre de Recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, le soulignait dans son cahier de recherche n° 277 *Les emplois dans les services à domicile aux personnes âgées, approche d'un secteur statistiquement indéfinissable*. Isa Aldeghi, Anne Loones, décembre 2010.

B - Des objectifs fixés sans définition préalable de leurs instruments de mesure

Comme l'a relevé la Cour en 2010, l'objectif de 500 000 emplois à créer en trois ans a été fixé en 2005 sans étude préalable et à partir de données qui ne résultaient pas d'une analyse fiable : toute personne ayant travaillé au moins une fois dans l'année, quelle que soit la durée de ses prestations, chez un ou plusieurs employeurs, a été considérée comme occupant un emploi, ce qui correspondait à 75 000 « emplois » créés en 2004. Il a été décidé de doubler ce chiffre pour les trois années suivantes (soit $3 \times 150\,000 = 450\,000$) et de l'arrondir à 500 000⁴⁴.

Par rapport à ce cadrage, il s'agissait ainsi de passer de 1,3 million de personnes en 2004 à 1,8 million en 2007. Même avec ce mode de décompte, l'augmentation aura été bien moindre, avec 1,57 million de personnes employées dans le secteur en 2007⁴⁵.

Pour suivre ce périmètre, qui n'est pas celui retenu par les services statistiques ministériels, un tableau de bord du secteur des services à la personne a été mis en place par l'ANSP et sa réalisation confiée au BIPE. La dernière livraison de données publiques a été effectuée en mars 2012, avec des données allant jusqu'à 2011.

Les chiffres-clés de ce tableau de bord ont mis en avant des données nettement supérieures à celles de la DARES. Y compris lorsque les statistiques paraissent correspondre à un champ identique à celui traité par la DARES, il existe des différences importantes : 560 000 emplois équivalents temps plein hors assistantes maternelles pour l'observatoire de l'ANSP contre 458 000 selon les données de la DARES⁴⁶, soit une différence de plus d'un emploi en équivalent temps plein sur cinq. L'observatoire de l'ANSP retient en effet toutes les entrées dans l'emploi sur le champ des services à la personne sans tenir compte des sorties.

Ainsi, bien qu'un observatoire ait été mis en place pour suivre l'activité dans ce secteur, les conditions dans lesquelles il a établi ses

⁴⁴ Ce chiffre figure dans le contrat d'objectifs et de moyens entre l'ANSP et l'État.

⁴⁵ Les données statistiques détaillées figurent en annexe 10.

⁴⁶ Il s'agit des intervenants, salariés et non salariés. Les salariés représentaient 439 000 emplois en équivalent temps plein dans ce total en 2011.

données et les a communiquées n'ont pas permis d'aboutir à une vision satisfaisante de cette activité ni d'alimenter une évaluation adaptée des résultats de la politique menée.

C - Des recommandations du conseil national de l'information statistique toujours à mettre en œuvre

La Cour des comptes a recommandé en 2010 de charger le conseil national de l'information statistique (CNIS) de faire des propositions afin de définir une méthode stable et partagée pour améliorer la connaissance statistique des emplois dans les services à la personne.

À la suite de cette recommandation, un groupe de travail interinstitutionnel sur la connaissance statistique des emplois dans les services à la personne a été mis en place par le CNIS et a rendu en mai 2012 ses conclusions. Ce travail de qualité fournit un cadre exhaustif et pertinent pour améliorer la connaissance statistique des emplois dans le secteur des services à la personne. À ce jour, sa mise en œuvre reste toutefois partielle⁴⁷.

En effet, la remise du rapport a coïncidé avec la décision de supprimer l'ANSP. La dissolution étant désormais intervenue et ses activités ayant été réintégrées au sein des services ministériels, il convient que la mise en œuvre des recommandations du CNIS intervienne sans délai.

⁴⁷ Réalisation et mise à disposition d'outils pour la production d'études régionales par le biais d'un co-investissement entre la DARES et l'INSEE ; étude DARES et INSEE à partir des DADS grand format et du fichier particulier employeurs anonymisés qui quantifie la multi activité, les temps de travail et les salaires et permet notamment des restitutions par région et par catégorie socio-professionnelle ; améliorations des contrôles internes réalisés par l'ANSP puis la DGCIS sur les données de NoVA ; mise à disposition de nouvelles données auprès des services statistiques des DIRECCTE.

À cet égard, les éléments recueillis lors de l'enquête de la Cour conduisent à mettre en avant trois priorités :

- améliorer les statistiques portant sur l'activité des entreprises et associations de services à la personne en mettant systématiquement en œuvre les dispositions qui rendent la saisie dans NoVA obligatoire pour bénéficier des avantages associés au statut d'organisme de service à la personne. Pour ne pas alourdir les charges administratives des organismes, cette pratique pourrait s'accompagner d'une simplification des données renseignées et de leur périodicité de saisie ;

- s'assurer que les statistiques produites seront utilisées par tous les intervenants du secteur. La production des statistiques mériterait ainsi d'être inscrite dans la gouvernance de la politique de développement des services à la personne, avec une instance de pilotage légère réunissant tous les partenaires intéressés, notamment l'ACOSS, et reposant sur un service statistique ministériel ;

- augmenter la périodicité des statistiques consolidées produites pour qu'elles puissent être plus utilement mobilisées dans le pilotage des politiques publiques. Ainsi, un suivi de l'ensemble du secteur à fournir dès le milieu de l'année n+1 pourrait avantageusement compléter le bilan que la DARES produit actuellement en avril de l'année n+2.

II - Une faible part dans l'emploi total

L'emploi dans les services à la personne et son évolution peuvent être examinés au regard des effectifs présents au 2^{ème} trimestre de l'année, du nombre d'heures rémunérées dans l'année, ou encore d'une transposition de ces heures en emploi équivalent temps plein.

À partir des réponses reçues, des entretiens réalisés et d'un atelier de travail organisé par la Cour avec des chercheurs intervenant dans le domaine⁴⁸, des éléments statistiques se dégagent.

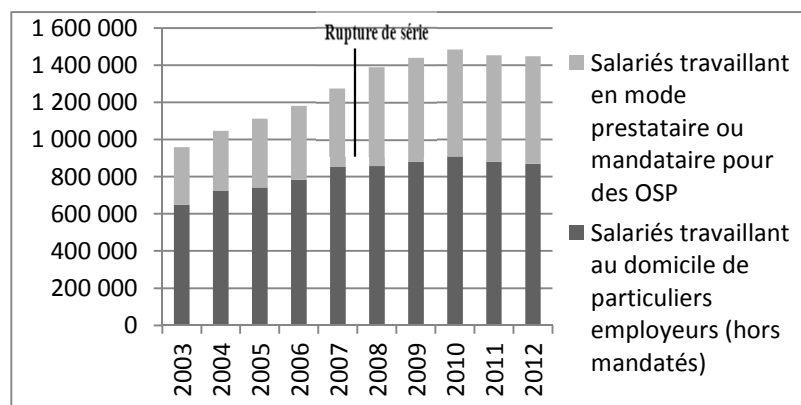
⁴⁸ Dont la liste figure en annexe 4.

A - 1,3 million de personnes au 2^{ème} trimestre 2012

Les effectifs présents au second trimestre de l'année, tels qu'ils ressortent des statistiques de la DARES ont cru de 400 000 unités entre 2004 et 2012, passant, sans retraitement des doubles comptes, de 1,05 million à 1,40 million de personnes employées.

Entre 2004 et 2007, période correspondant à l'objectif du premier plan de développement des services à la personne de créer 500 000 emplois, la croissance a été de 230 000 personnes. Le taux de croissance moyen annuel est très contrasté : près de 7,5 % par an entre 2003 et 2007, 1 % entre 2008 et 2012.

Graphique n° 1 : effectifs présents au 2^{ème} trimestre (2003-2012)



Source : Cour des comptes à partir de données DARES. La rupture de série est liée à la mise en place du nouveau système d'information NoVA à compter de 2008.

Ces statistiques⁴⁹ présentent néanmoins des doubles comptes, correspondant aux personnes qui travaillent à la fois pour un particulier employeur et pour un organisme de service à la personne. Le travail de repérage mené par la DARES conduit à estimer cette part à 28 % des

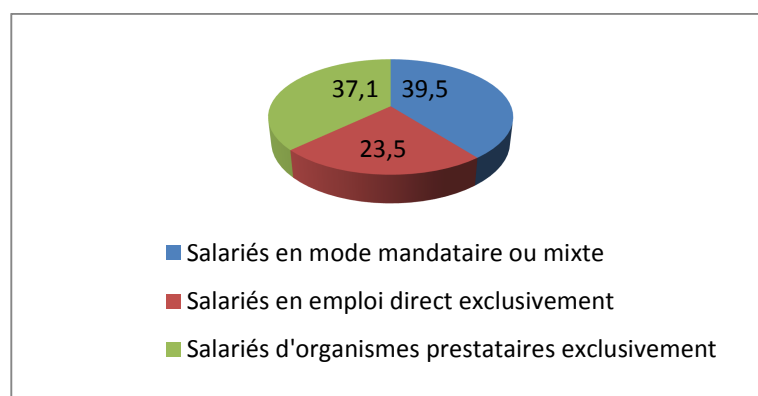
⁴⁹ Les données détaillées figurent en annexe 10 ; elles présentent une rupture de série entre 2007 et 2008 due à la mise en place de l'extranet NoVA.

salariés en 2011. Hors doubles comptes, le nombre de salariés du champ des services à la personne est ainsi estimé à 1,3 million.

Les intervenants au domicile des personnes fragiles représentent une part importante, mais mal définie de ces emplois. Selon les données établies par la DREES pour l'année 2008, les personnels intervenant au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie se répartissent selon deux grands ensembles en fonction de la nature des actes effectués.

Les intervenants à domicile non chargés de prodiguer des soins (aides à domicile) étaient 515 000 en 2008, dont 494 000 intervenants auprès des personnes âgées en perte d'autonomie, le solde étant déployé auprès de publics uniquement handicapés.

Graphique n° 2 : répartition des intervenants à domicile (hors personnels de soins) en fonction du mode d'intervention (en %)



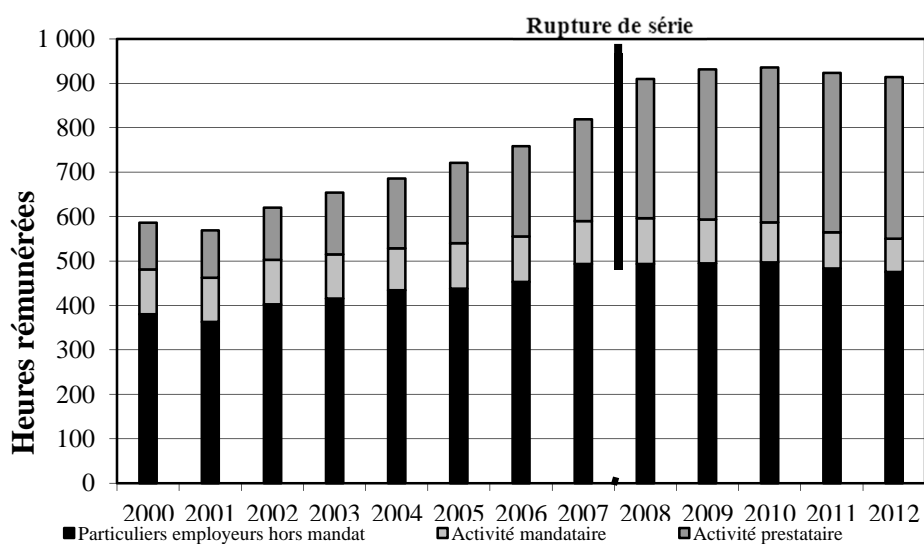
Source : DREES, *Etudes et résultats* n° 728, *Les intervenants au domicile des personnes fragilisées en 2008*, juin 2010.

Toutefois, les effectifs présents, s'ils permettent de connaître les personnes ayant travaillé dans les services à la personne, ne donnent pas une vision suffisante de l'emploi et de son évolution dans la mesure où nombre de personnes ont une activité à temps partiel, voire très partiel.

B - 914 millions d'heures rémunérées en 2012

Examiner l'évolution du nombre d'heures de travail effectuées dans le champ des services à la personne permet de neutraliser les biais liés aux doubles comptes et de faire apparaître l'évolution de l'activité dans le secteur, en tenant compte de la durée du travail.

Graphique n° 3 : nombre d'heures rémunérées (en millions) entre 2000 et 2012



Source : Cour des comptes à partir de données DARES.

Le nombre d'heures rémunérées (avec congés payés) s'établit à 914 millions en 2012⁵² contre 686 millions d'heures en 2004, soit une augmentation de 40 %. Entre 2005 et 2008, la croissance avait été de 26 %.

La progression du nombre d'heures rémunérées est plus faible que celle des effectifs, avec un rythme annuel d'un peu moins de 6 % entre 2003 et 2007 et une croissance nulle entre 2008 et 2012, ce qui reflète le développement du multi-salariat et des temps partiels.

S'agissant des services aux personnes fragiles, l'ANSP chiffre à 315 millions les heures réalisées en 2011 en faveur des personnes fragiles, soit 31 % du total des services à la personne. La DARES estime que près de la moitié des heures réalisées par les organismes de services à la personne concernent l'assistance aux personnes âgées, ce qui est inférieur à l'estimation de 235 millions d'heures en 2012 de la Fédération des particuliers employeurs (FEPEM).

C - 2 % de l'emploi total en équivalent temps plein

La mesure qui permet de refléter de la façon la plus synthétique l'évolution de l'activité dans les services à la personne et de la comparer à celle de l'emploi en général consiste à établir le décompte des emplois en équivalent temps plein.

Le résultat de ce calcul est régulièrement présenté par la DARES dans ses bilans annuels de l'activité dans les services à la personne.

⁵² Ces données portent sur l'ensemble des intervenants (salariés et non salariés) dans le secteur, alors que la DARES privilégie les seuls salariés. Le nombre d'heures salariées rémunérées en 2012 était de 901 millions, soit une augmentation de 31 % par rapport à 2004 (686 millions d'heures).

Tableau n° 12 : emploi en équivalent temps plein dans les services à la personne (référence : convention collective des particuliers employeurs)⁵³

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Emploi EQTP particulier employeur	247 591	261 154	266 931	275 576	292 486	297 105	296 074	295 685	283 245	274 482
Emploi EQTP organisme	66 722	75 485	86 861	97 850	110 210	150 975	161 177	169 323	174 452	174 218
Emploi total EQTP	314 313	336 639	353 792	373 426	402 696	448 080	457 251	465 008	457 696	448 700
Evol n/n-1		7%	5%	6%	8%	11%	2%	2%	-2%	-2%

Champ: France entière à partir de 2007, France métropolitaine avant 2007.

Source : DARES ; *donnée estimée pour 2012

Si l'emploi ainsi exprimé croît nettement sur la période (+ 43% entre 2003 et 2012), il n'en demeure pas moins, en valeur absolue, d'un niveau bien plus faible que celui que font apparaître les données en effectifs présents, en particulier lorsqu'ils sont calculés sur l'année. Ainsi, en 2012, les services à la personne représentent environ 450 000 emplois en équivalent temps plein, contre un peu plus de 300 000 en 2003. Cette évolution résulte d'une croissance soutenue entre 2003 et 2009, suivie depuis par une très légère décline.

Ces résultats donnent toutefois une vision restrictive de l'emploi dans les services à la personne au regard de la mesure de celui-ci dans les autres secteurs. En effet, le calcul du temps plein travaillé est établi à partir de la convention collective des salariés des particuliers employeurs qui prévoit une durée hebdomadaire du travail de 40 heures.

Si l'on ne retient pas cette référence mais la durée légale du travail à temps plein⁵⁴, le niveau de l'emploi est plus élevé tant en début qu'en fin de période : 360 000 équivalents temps plein en 2003 (contre un peu plus de 300 000 dans le mode de décompte précédent) ; 512 800 en 2012 (contre 450 000 avec le mode de décompte précédent).

⁵³ En annexe 9 est reproduit le tableau correspondant au seul champ des salariés (hors intervenants non salariés) : si le niveau d'emploi est identique en 2003, il diffère en 2012 (433 377 équivalents temps plein) du fait du développement du travail indépendant dans le secteur.

⁵⁴ Soit 1 607 heures travaillées par an depuis 2002, soit 1 820 heures rémunérées (avec congés payés et jours fériés), contre 2 080 heures de référence rémunérées retenues pour la convention collective des salariés de particuliers employeurs. Cf. également Insee première n° 1066- février 2006.

Tableau n° 13 : emploi en équivalent temps plein dans les services à la personne (référence : durée légale du travail)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Emploi total EQTP	359 215	384 730	404 334	426 773	460 224	512 091	522 573	531 437	523 081	512 800

Champ: France entière à partir de 2007, France métropolitaine avant 2007.

Source : Cour des comptes à partir de DARES et INSEE

D - Une part dans l'emploi total modeste malgré une évolution moins défavorable que dans les autres secteurs

1 - Les services à la personne dans l'emploi total sur longue période

Quel que soit l'indicateur retenu, la part des services à la personne dans l'emploi total a cru entre 2000 et 2012 : la dynamique de l'emploi dans ce champ est beaucoup plus forte, en équivalents temps plein, que celle de l'emploi en général.

Tableau n° 14 : services à la personne dans l'emploi total

	2000			2008			2012		
	Ensemble de l'économie	SAP**	Part des SAP	Ensemble de l'économie	SAP**	Part des SAP	Ensemble de l'économie	SAP**	Part des SAP
Effectifs	25 106 000	883 000	3,5%	26 338 000	1 390 000	5,3%	26 294 000	1 449 000	5,5%
Heures travaillées*	38 970,1	586,4	1,5%	40 478,5	909,6	2,2%	39 872,6	914,1	2,3%
EQTP	24 068 163	322 174	1,3%	25 685 206	512 091	1,99%	25 457 176	512 800	2,01%

* en millions ; Cour des comptes à partir de données DGTrésor, Dares, Insee.

**il s'agit des intervenants au deuxième trimestre pour les effectifs des SAP, soit un majorant de leur part dans l'emploi total.

Les emplois en équivalent temps plein sont ceux établis par la Cour des comptes sur une base de 35 heures hebdomadaires

Champ : emploi total

Ce diagnostic est toutefois plus ou moins marqué selon le plan sur lequel on se place. La part des services à la personne dans l'emploi total varie en effet de plus du simple au double en fonction de la référence retenue : 5,5 % de l'emploi total au 2^{ème} trimestre de l'année en 2012, 2,3 % des heures travaillées dans l'année et 2 % des emplois en équivalent temps plein.

Si, depuis 2000, la part des services à la personne dans les heures travaillées totales a tendance à s'affirmer (de 1,5 % à 2,3 %), elle reste ainsi d'un niveau modeste.

2 - Les dernières données conjoncturelles disponibles

Les dernières données consolidées de la DARES publiées en mai 2014 portent sur l'année 2012. Les données conjoncturelles de l'ACOSS ou celles issues de NoVA permettent de donner des tendances pour la période plus récente.

Selon les données de l'ACOSS, la baisse de l'emploi dans le secteur des particuliers employeurs, entamée en 2009, s'est poursuivie en 2013. Les glissements annuels des heures rémunérées sont négatifs depuis le dernier trimestre 2008, le plus mauvais résultat ayant été enregistré au premier trimestre 2013 (- 7,5 % par rapport au premier trimestre de l'année précédente) ; au dernier trimestre 2013, le glissement annuel est de - 6,1 %, soit une baisse plus marquée que celle des années précédentes.

Ce mouvement s'explique notamment par le fait que les volumes horaires au titre de la garde d'enfants à domicile, qui n'avaient pas été touchés par la crise jusqu'au premier trimestre 2012, ont depuis lors reculé (- 4,7 % au dernier trimestre 2013 en glissement annuel).

La décrue est un peu moins marquée en termes de masse salariale nette (- 5,7 % en glissement sur l'année 2013 contre - 6,1 % pour les heures rémunérées) du fait d'une légère amélioration du salaire horaire.

Enfin, les données de la DARES montrent que pour la période allant de 2008 à 2012, les services à la personne ont mieux résisté que les autres secteurs à la crise : le tableau de la page précédente montre qu'entre 2008 et 2012 la part des services à la personne dans l'emploi total a tendance à s'affirmer.

III - L'influence incertaine des aides publiques sur l'emploi malgré un fort besoin de prise en charge des personnes dépendantes

Si des emplois ont été créés dans les services à la personne, le rôle des aides publiques est difficile à évaluer. Ces emplois peuvent également provenir d'une dynamique propre aux activités concernées.

On peut toutefois relever que le niveau des financements publics apportés par rapport aux salaires versés demeure élevé, et ce, quel que soit le type d'employeurs (particulier employeur, organisme de service à la personne à but lucratif ou non lucratif) ou le type de bénéficiaires (publics fragiles, garde d'enfants en bas âge, activités domestiques, ou encore activités introduites en 2005 comme les petits travaux de jardinage). La DGCIS a modélisé les coûts salariaux, avant et après aides fiscales et sociales en retenant huit profils. Cette maquette présente l'avantage de tenir compte de l'ensemble des dépenses fiscales et niches sociales dont bénéficie le secteur (prises en charge directe de cotisations par la CAF, etc.), bien qu'elle n'inclue pas toutes les aides directes (APA, etc.). Elle permet donc de modéliser les prix pratiqués. Les allègements généraux de charges (avant CICE) et les aides attribuées au titre de la PAJE sont donc pris en compte.

Tableau n° 15 : structure des coûts du travail dans les services à la personne

		PE "fragiles"	PE "famille" & "support"	PE garde d'enfants	dont PE via mandataire	OSP lucratif "fragiles"	OSP non lucratif "fragiles"	OSP "famille"	OSP "support"	OSP non lucratif "support" (I)
DISPOSITIONS FISCALES SOCIALES	Réduction d'IR	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
	TVA	0%	0%	0%	19,60%	5,50%	0%	7,00%	7,00%	7,00%
	Taxe sur les salaires	0%	0%	0%	0,00%	0,00%	4,25%	0,00%	0,00%	0,00%
	Impôt sur les sociétés									
	Cotisations sociales patronales	12,51%	40,71%	40,71%	15,31%	12,51%	12,51%	Fillon	Fillon	Fillon
	Déduction cotisations patronales	0,00 €	0,75 €	0,75 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
	Cotisations sociales salariales	23,11%	23,11%	23,11%	23,11%	21,66%	21,66%	21,66%	21,66%	21,66%
COÛTS HORAIRES	Salaires nets (a)	8,98 €	9,33 €	8,44 €	8,25 €	8,98 €	8,98 €	9,28 €	9,28 €	9,28 €
	Charges sociales salariales (b)	2,70 €	2,80 €	2,54 €	2,48 €	2,48 €	2,48 €	2,57 €	2,57 €	2,57 €
	ex charges salariales au forfait	2,18 €	2,18 €	2,18 €	2,18 €					
	prise en charge CAF			1,27 €						
	Salaires bruts (a+b)	11,68 €	12,13 €	9,71 €	10,73 €	11,46 €	11,46 €	11,85 €	11,85 €	11,85 €
	Charges sociales patronales (c)	1,46 €	4,19 €	3,77 €	1,64 €	1,43 €	1,43 €	3,39 €	3,39 €	3,39 €
	prise en charge CAF			2,23 €						
	Salaires chargés (a+b+c)	13,14 €	16,32 €	11,24 €	12,37 €	12,90 €	12,90 €	15,24 €	15,24 €	15,24 €
	Autres coûts et marges	0%	0%	0%	20%	20%	20%	20%	28%	28%
	Prix facturé HT	13,14 €	16,32 €	11,24 €	2,47 €	15,48 €	15,48 €	18,28 €	19,50 €	19,50 €
	TVA	- €	- €	- €	0,48 €	0,85 €	- €	1,28 €	1,37 €	1,37 €
	Taxe sur les salaires	- €	- €	- €	- €	- €	0,49 €	- €	- €	- €
	Prix total avant réduction d'IR	13,14 €	16,32 €	11,24 €	2,96 €	16,33 €	15,96 €	19,56 €	20,87 €	20,87 €
COÛTS HORAIRES	Réduction d'IR	6,57 €	8,16 €	5,62 €	7,66 €	8,16 €	7,98 €	9,78 €	10,43 €	10,43 €
	Reste à charge consommateur final	6,57 €	8,16 €	5,62 €	7,66 €	8,16 €	7,98 €	9,78 €	10,43 €	10,43 €
COÛTS HORAIRES	Salaires bruts (base 100)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Salaires nets horaires	76,89%	76,89%	86,94%	76,89%	78,34%	78,34%	78,34%	78,34%	78,34%
	Charges sociales	23,11%	23,11%	13,06%	23,11%	21,66%	21,66%	21,66%	21,66%	21,66%
	Charges patronales	12,51%	34,53%	38,79%	15,31%	12,51%	12,51%	28,63%	28,63%	28,63%
COÛTS HORAIRES	Salaires chargés	112,51%	134,53%	138,79%	115,31%	112,51%	112,51%	128,63%	128,63%	128,63%

Source : DGCIS, données 2011.

Au total, selon ce modèle, les services à la personne représentent une masse salariale nette en 2011 de 7,9 Md€⁵⁵, des charges salariales de 2,3 Md€, des charges patronales de 2,3 Md€, une TVA de 176 M€ et une taxe sur les salaires de 81 M€. Marges comprises, le prix total facturé dans le secteur est de 13,3 Md€ avant réduction d'impôt sur le revenu et le

⁵⁵ Elle peut être comparée à la masse salariale annuelle consacrée aux aides à domicile intervenant au domicile des personnes fragiles évaluée à hauteur de 2,25 Md€, montant probablement sous-estimé. À titre indicatif, la masse salariale nette générée par les particuliers employeurs de plus de soixante ans (sans qu'il soit possible de déterminer exactement combien peuvent être concernés par la perte d'autonomie), toutes activités confondues, était estimée en 2010 à 2,94 Md€ selon des estimations réalisées à partir du chiffre communiqué pour le quatrième semestre 2010.

prix payé après réduction d'impôt de 10 Md€⁵⁶ pour un total de 876 millions d'heures assurées.

Depuis la mise en place des allègements dits « Fillon » (qui ne concernent pas les particuliers employeurs) et la suppression des allègements de cotisations sociales non ciblés, les réductions de charges patronales appliquées aux entreprises et associations sont supérieures à celles dont bénéficient les particuliers employeurs au titre des activités domestiques ou support. Les cotisations salariales sont également légèrement plus élevées dans le cas des particuliers employeurs.

Alors que les particuliers employeurs bénéficiaient initialement d'un soutien financier plus généreux, la situation s'est donc inversée. La mise en œuvre du CICE, qui n'est pas ouvert aux particuliers employeurs, renforcera cette tendance. Cette réalité semble être la résultante d'une absence de mise en perspective des différents modes d'allègements de charges existants. Il n'est pas encore possible de savoir comment la mise en œuvre du pacte de responsabilité la fera évoluer, ses modalités techniques d'application n'étant pas connues au moment où la Cour conduisait ses investigations.

A - La problématique du travail dissimulé

Un des objectifs visés par la politique de développement des services à la personne étant l'accroissement de la part du travail déclaré, l'efficacité de la politique conduite doit également se mesurer à cette aune.

1 - L'absence d'étude spécifique diligentée par les pouvoirs publics sur le travail illicite

Par nature, le travail dissimulé nécessite que des études spécifiques soient menées pour être mesuré. Des travaux, rares et anciens, ont fourni des chiffrages. La part des ménages recourant à des services à domicile non déclaré parmi l'ensemble des ménages utilisateurs a ainsi été évaluée

⁵⁶ Le coût total des dépenses sociales et niches fiscales sur le champ des services à la personne est de 6,25 Md€ en 2011.

à 50 % en 1996 (Flipo, 1998). En utilisant l'enquête « budget de famille » de l'INSEE de 2005, une nouvelle étude a chiffré ce taux à 30 % en 2005 (Marbot, 2008).

En dix ans, la part du travail déclaré dans les services à domicile aurait ainsi augmenté de 20 points. Cette évolution peut être rapprochée de la montée en puissance des aides fiscales et de la mise en place du chèque emploi service et suggère que les politiques publiques ont eu une efficacité en la matière, même si elle n'a pas été suffisante pour résorber le travail dissimulé.

Les résultats de la dernière enquête « budget de familles » de l'INSEE (année 2010) devraient permettre de fournir une estimation de l'évolution du recours au travail dissimulé pour une période plus récente. Aucun résultat n'est toutefois attendu avant le second semestre 2014. A la suite de l'enquête de la Cour, la DARES a accéléré ses travaux sur le sujet et devrait publier une étude à l'été 2014.

Les travaux menés en 2008 et en cours ont comparé l'évolution du recours aux services à domicile déclaré lors de l'enquête « budget de famille » et celle, nettement plus soutenue, des services déclarés à l'administration fiscale pour bénéficier du crédit ou de la réduction d'impôt. Si ces travaux permettent de conclure sur l'évolution du recours au travail dissimulé sous certaines hypothèses, ils restent tributaires de l'étude de 1998 pour en tirer des conclusions en termes de niveau.

En l'absence d'études sur échantillon diligentée par les pouvoirs publics sur ce sujet pourtant déterminant dans la justification des aides accordées au secteur, des chiffres alarmants peuvent être avancés dans des études assurées par des sociétés de services à la personne.

Ainsi, selon l'enquête réalisée par internet par la société Market Audit auprès de 1 000 personnes et publiée en décembre 2013, on assisterait à une hausse massive du travail dissimulé par rapport à une précédente enquête conduite en 2008 : 54 % de travail dissimulé pour le baby-sitting, 42 % pour l'aide aux personnes âgées, 37 % pour la garde d'enfants régulière, 33 % pour les tâches ménagères. Ce travail dissimulé se partage à parts sensiblement égales entre travail dissimulé (absence de déclaration) et travail « gris » (non déclaration d'une partie des heures rémunérées). Cette enquête suggère également que la perception et l'information sur les risques encourus s'est réduite en cinq ans, plus de la moitié des répondants considérant notamment être assez mal ou mal

informés sur les avantages fiscaux associés à la déclaration et sur les pertes de cotisations que représente pour l'État le travail dissimulé.

Les dernières données administratives disponibles à ce jour ne laissent toutefois pas percevoir une forte dégradation du niveau du travail déclaré. Suite à la suppression du calcul des cotisations au forfait, l'ACOSS a analysé les volumes déclarés au CESU⁵⁷ au premier semestre 2013 en distinguant les nouveaux entrants dans le système déclaratif, les déclarants pérennes et les sortants :

- les nouveaux entrants du premier semestre 2013 (356 000 employeurs) déclarent un salaire net inférieur de 2,1 % à ceux du premier semestre 2012 (304 000 employeurs), cette évolution étant liée à un niveau de salaire d'entrée et à un nombre d'heures inférieurs ;
- les salaires versés par les employeurs pérennes (1,22 million d'employeurs) baissent de 2 % du fait d'une baisse des heures déclarées plus élevée (- 3,5 %) que la hausse du salaire horaire (+ 1,5%) ;
- enfin, le taux de sortie du régime déclaratif est de 4,6 %, contre 3,6 % en moyenne entre 2007 et 2012.

Si la tendance est à la baisse, comme celle de l'emploi tous secteurs économiques confondus, on ne constate donc pas, en 2013, de sorties massives du régime déclaratif lié à la suppression du calcul des cotisations au forfait.

Sur la base d'un taux de travail dissimulé de 30 %, la DGCIS évalue la perte directe pour les finances publiques à 2 Md€⁵⁸. Si l'on tient compte du fait que ces dépenses deviendraient éligibles au crédit d'impôt, le gain net serait en réalité de 1,0 Md€ ou de 1,3 Md€ (si l'on tient compte du taux effectif observé pour le crédit et la réduction d'impôt).

On en déduit également que, au prix et à la structure de marché de 2013, la réduction de 20 points du travail dissimulé qui serait intervenue entre 1996 et 2005 aurait généré 1,35 Md€ de cotisations sociales, TVA

⁵⁷ Ce périmètre ne correspond pas exactement à celui des particuliers employeurs, ceux-ci pouvant avoir également recours à la PAJE et à la DNS.

⁵⁸ 1 Md€ pour les cotisations salariales, 950 M€ pour les cotisations patronales, 75 M€ pour la TVA et 35 M€ de taxe sur les salaires.

et taxe sur les salaires supplémentaires, associés à une hausse du volume du crédit d'impôt comprise entre 480 et 690 M€ selon les hypothèses retenues, soit un gain net pour les finances publiques compris entre 690 et 890 M€.

Au vu de ces enjeux, il paraît indispensable que l'administration mène une enquête pour appréhender la réalité du travail dissimulé dans le champ des services à la personne.

Ce phénomène concerne l'ensemble des pays étudiés dans l'enquête sur les services à la personne dans sept pays européens réalisée par la DGCIS en novembre 2011.

Par-delà les travaux à réaliser sur la mesure du travail dissimulé, l'attribution d'aides fiscales et sociales n'est pas le seul moyen de lutter contre cette pratique : des campagnes d'information sur les risques encourus en cas de travail dissimulé et les avantages du travail déclaré, tant pour les finances publiques que pour les employeurs et les salariés, sont également un moyen d'action à disposition des pouvoirs publics ; les contrôles peuvent être renforcés comme dans d'autres secteurs connaissant une part importante de travail dissimulé (BTP, hôtel-restaurant).

2 - Le succès du CESU

a) Le CESU déclaratif

Le recours au CESU déclaratif s'est largement répandu : 80 % des particuliers employeurs l'utilisaient en 2012, contre 56 % en 2002⁵⁹. Dans le même temps, le nombre d'employeurs envoyant une déclaration directement à l'URSSAF (DNS) est en recul continu (16 % en 2012 contre 18 % en 2010 et 39 % en 2002). Les autres particuliers (4 %) utilisent la PAJE réservée aux parents d'enfants de moins de six ans.

⁵⁹ DARES Analyses, mai 2014 n° 38 « les services à la personne en 2012 : une baisse de l'activité, sauf dans les entreprises prestataires ».

Le CESU déclaratif

L'adhésion au dispositif s'effectue par internet ou par un formulaire disponible dans les URSSAF ou les établissements bancaires. La déclaration par l'employeur des périodes d'emploi se fait par internet ou au moyen des volets sociaux du chéquier CESU envoyés au centre national du CESU (CNCEU). Le CNCEU calcule les cotisations salariales et patronales, adresse au particulier employeur un avis de prélèvement et procède au prélèvement des sommes correspondantes sur le compte de l'employeur. Il transmet au salarié un document valant bulletin de salaire et au particulier employeur une attestation fiscale qui sert à justifier de la réduction ou du crédit d'impôt sur le revenu. Le salaire inclut une indemnité de congés payés égale à 10 % de la rémunération brute. Il peut être réglé par tout moyen de paiement habituel, en utilisant un chéquier CESU⁶⁰ ou un CESU préfinancé.

L'enquête de satisfaction menée chaque année depuis 2009 par l'ACOSS montre que 98 % des utilisateurs du CESU en sont satisfaits.

Ce dispositif s'accompagne d'informations pour les employeurs et les salariés. Un nouveau portail a été créé sous la responsabilité de la direction de la sécurité sociale (DSS) en 2013 (www.net-particulier.fr). Il ne permet toutefois pas un calcul automatique des congés payés (pour les gardes d'enfants à domicile) ou des indemnités de fin de contrat.

b) Le CESU préfinancé

Tel un titre-restaurant, le CESU préfinancé est acheté par un organisme à un émetteur⁶¹, et remis ou vendu au bénéficiaire pour un montant inférieur à sa valeur nominale. Deux formes coexistent :

⁶⁰ Le chéquier CESU est composé de 20 chèques et de 20 volets sociaux. Le salaire est réglé au moyen des chèques bancaires contenus dans ce chéquier. L'employé l'encaisse comme un chèque classique.

⁶¹ Six organismes ont été habilités par l'ANSP à émettre des CESU préfinancés : Chèque domicile, Groupe Domiserve, Edenred, La Banque Postale, Natexis Intertitres, Sodexo CCS. Les émetteurs de CESU sont regroupés au sein de l'association professionnelle des émetteurs de CESU préfinancés (APECESU).

- il peut être préfinancé par des employeurs⁶² en faveur de leurs salariés. En contrepartie de ce « CESU ressources humaines » (ou « CESU RH ») versé à leurs salariés, les employeurs bénéficient d'avantages fiscaux et sociaux⁶³ ;
- il peut être également préfinancé par les conseils généraux et les organismes du secteur de l'assurance et de la protection sociale pour le paiement de prestations liées à une dépense de services à la personne (généralement AP ou PCH), dans le cadre d'une politique d'action sociale (« CESU social »).

Entre 2006 et 2013, le volume d'émission du CESU préfinancé est passé de 82 M€ à 739 M€, croissant de 7 % en 2012. En 2013, 897 000 personnes en ont bénéficié. 12 700 organismes (entreprises, comités d'entreprise, collectivités, mutuelles, etc.) les ont financés pour le paiement de 933 101 prestataires et intervenants, parmi lesquels 897 758 personnes physiques (aides ménagères, jardiniers, etc.).

En 2013, la répartition des émissions entre le CESU social et le CESU RH s'établit à 59 % pour le premier (436 M€, dont 372 M€ versés par les conseils généraux) et 41 % pour le second (303 M€).

Le volume d'émission du CESU RH est en constante progression. A la différence de la réduction ou du crédit d'impôt, ce dispositif permet en effet au salarié de bénéficier d'une aide immédiate. Selon l'Association professionnelle des émetteurs de CESU (APECESU), il s'adresse principalement aux ménages modestes : 60 % des bénéficiaires ont un revenu net inférieur à 2 200 €. En 2013, 71 % des CESU RH étaient utilisés pour la garde d'enfant.

En 2010, la Cour recommandait d'assurer le développement du CESU préfinancé, en élargissant sa part dans le paiement des prestations sociales. En 2013, 26 conseils généraux utilisaient le CESU social, contre 20 en 2011. C'est un outil efficace⁶⁴ qui garantit aux conseils généraux la

⁶² L'employeur peut appartenir au secteur public ou privé; en 2013 sur 303 M€ de CESU RH émis, 227 M€ ont été émis pour le secteur privé (entreprises et comité d'entreprises).

⁶³ Cf. chapitre I.

⁶⁴ Cour des Comptes, Rapport public annuel 2013, Tome I. La situation et les perspectives financières des départements, p.96. La documentation française, janvier 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

bonne utilisation des sommes versées et permet de contrôler la réalité de la dépense, notamment par un suivi individuel des plans d'aide en temps réel. En 2013, 32,6 M€ ont ainsi été reversés aux conseils généraux sur les dépenses 2012 au titre des CESU non utilisés⁶⁵. À ce titre, l'IGAS et l'IGF⁶⁶ préconisaient en 2010 que les critères de compensation⁶⁷ des dépenses d'APA aux conseils généraux prennent en compte les efforts des conseils généraux pour contrôler l'effectivité de la dépense.

Malgré sa progression, la mise en place du CESU social par les conseils généraux se heurte à certains freins. Il s'agit en particulier du paiement des cotisations sociales. En effet, si le CESU préfinancé permet de rémunérer l'intervenant, le conseil général doit verser les cotisations sociales en numéraire au particulier employeur. Ce frein pourrait être levé par la mise en place d'un système de « tiers-payant »⁶⁸ en cours d'expérimentation⁶⁹ permettant au conseil général de verser à l'ACOSS la partie des cotisations sociales du plan d'aide. Cette avancée technique, qui retient l'intérêt de la DGCIS, simplifie les circuits pour les conseils généraux et leur permet de ne verser que la part des cotisations sociales correspondant aux salaires effectivement payés par le bénéficiaire de l'APA ou de la PCH. Elle contribuerait aussi à lutter contre le travail non déclaré. La réactivation des possibilités d'échanges d'informations techniques et de bonnes pratiques entre conseils généraux pourrait contribuer à lever les autres freins.

Pour faciliter le développement du CESU préfinancé, un dispositif de remise en banque des titres par les salariés en vue de faciliter l'encaissement bancaire a été mis en place, financé par l'ANSP. En 2010,

⁶⁵ 100 M€ d'économie en quatre ans selon l'APECESU.

⁶⁶ Mission IGAS-IGF relative aux questions de tarification et de solvabilisation des services à domicile en direction des publics fragiles, octobre 2010.

⁶⁷ Les critères de compensation des dépenses d'APA aux conseils généraux prennent en compte parmi d'autres déterminants les dépenses nettes d'APA pour calculer le concours à verser par la CNSA. Ainsi les économies effectuées à partir des sommes reversées au titre des CESU non utilisés permettent de réduire la dépense nette et influent sur le calcul du concours versé par la CNSA.

⁶⁸ Le système de « tiers-payant » était une des mesures du Plan 2 des services à la personne présenté en mars 2009. Il n'a pas été mis en œuvre. Le décret n° 2013-604 du 9 juillet 2013 relatif à la prise en charge des cotisations des bénéficiaires de l'APA et de la PCH utilisant le CESU vient d'autoriser sa mise en place.

⁶⁹ Expérimentation en Gironde et dans les Bouches du Rhône en avril 2014. Décret n° 2013-604 du 9 juillet 2013 relatif à la prise en charge des cotisations des bénéficiaires de l'APA et de la PCH utilisant le CESU.

la Cour recommandait de diminuer le coût de traitement du CESU préfinancé par sa dématérialisation⁷⁰. Un abaissement du défraiement des établissements bancaires a alors été obtenu et des démarches ont été entreprises pour supprimer le soutien financier de l'ANSP à l'encaissement bancaire, dont le conseil d'administration de l'ANSP du 19 décembre 2012 a acté la fin. La sortie du dispositif⁷¹ a été progressive jusqu'en juin 2013. Certaines banques ont cependant choisi de continuer à permettre à leurs clients de remettre au guichet leur CESU préfinancé. L'arrêt du soutien à l'encaissement bancaire des chèques accélère le mouvement de dématérialisation.

Depuis 2006, le CESU préfinancé peut faire l'objet d'une semi-dématérialisation⁷². Elle est en progression constante : en 2013, 45,7% des remboursements ont été effectués de façon dématérialisée (contre 42,2% par l'envoi des CESU au centre de remboursement et 12,1% par remise au guichet des banques)⁷³.

Le CESU peut également faire l'objet d'une dématérialisation intégrale depuis 2008, sous forme d'un compte internet à partir duquel le bénéficiaire peut régler des intervenants. En 2013, 18% des CESU ont fait l'objet d'une émission dématérialisée contre 9% en 2010. La dématérialisation pourrait s'accompagner d'un dispositif plus complet, consistant à payer et déclarer dans le même processus.

Des avancées en termes de tiers-payant et de dématérialisation pourraient permettre de conforter le succès global du CESU, comme le reconnaît la DGCIS.

⁷⁰ La dématérialisation du CESU est le remplacement, à l'une des étapes du circuit papier, du chèque CESU par un enregistrement électronique.

⁷¹ En 2012, le soutien à l'encaissement bancaire représentait 1,5 M€.

⁷² Le CESU est émis sous forme papier, sa dématérialisation intervenant au moment du paiement.

⁷³ Source : APECESU.

B - L'existence d'emplois non pourvus

1 - Des demandeurs d'emploi en nombre important

En novembre 2013, près de 500 000 demandes d'emplois étaient recensées dans le secteur des services à la personne, dont près de la moitié concerne l'assistance auprès d'enfants.

Tableau n° 16 : demandeurs d'emploi par types de métiers sur le champ des services à la personne (novembre 2013)

Services domestiques	147 780	31,3%
Assistance auprès d'adultes	89 264	18,9%
Intervention sociale et familiale	1 466	0,3%
Assistance auprès d'enfants	220 985	46,9%
Accompagnement médico-social	11 960	2,5%
Total	471 455	100,0%

Source: Pôle emploi/DARES, fichier national Nostra, novembre 2013.

2 - Des emplois non pourvus également élevés

Selon une enquête du nouvel observatoire Tendances, emploi, compétence du MEDEF menée auprès de 40 000 entreprises, 132 700 des 835 291 offres d'emploi mises sur le marché au troisième trimestre 2013 n'auraient pas été pourvues, dont la moitié des offres effectuées dans le champ des assistantes maternelles.

Les enquêtes sur les besoins en main-d'œuvre réalisées par le CREDOC et Pôle emploi font état de fortes difficultés de recrutement dans le champ des services à la personne, couplées à d'importants projets de recrutements. Ainsi, l'enquête 2014 de Pôle emploi et du CREDOC fait ressortir le domaine des « aides à domicile et aides ménagères » comme le 7^{ème} métier portant les plus importants projets de recrutement en nombre pour l'année (plus de 50 000 projets) sur un ensemble de 200 métiers.

Sur les 15 métiers rassemblant le plus grand volume de projets de recrutement, les aides à domicile et aides ménagères sont le domaine dans lequel les projets de recrutement sont jugés les plus difficiles à mener (près de 65 % de projets jugés difficiles, contre 35 % en moyenne sur l'ensemble des métiers). Les besoins sont également jugés importants en matière d'employés de maison et de personnel de ménage (près de 22 000 projets de recrutements).

Parmi ces 15 métiers les plus recherchés, les secteurs des aides à domicile, des aides ménagères et des aides-soignants se caractérisent par de fortes difficultés de recrutement alors que la part des emplois saisonniers proposés est plus faible que dans les autres secteurs connaissant des problèmes à l'embauche.

Le diagnostic, similaire dans les enquêtes 2012 et 2013, montrait une part importante des projets de recrutements portés par les services à la personne (plus de 42 % des projets totaux) et deux tiers de recrutements jugés difficiles.

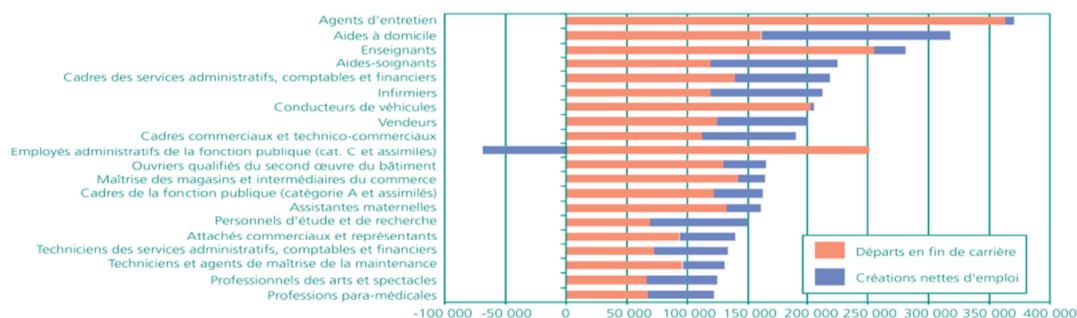
Cette situation paradoxale, où coexistent d'importantes demandes d'emploi et des difficultés de recrutement peut être rapportée à la fois aux caractéristiques de l'emploi dans le secteur, notamment à la place des emplois à temps partiel, et à des problématiques d'adéquation entre qualifications des personnels et profils souhaités par les employeurs. Elle peut également s'expliquer par une inadéquation entre les zones dans lesquelles les emplois sont proposés et celles dans lesquelles se situent les demandeurs d'emploi. On constate notamment une polarisation des difficultés d'embauche dans le centre de la France.

3 - Des perspectives d'embauches significatives sur la décennie

Selon les analyses de la DARES, les aides à domicile sont le métier qui, après les agents d'entretien, offre les plus fortes perspectives de créations d'emploi.

Graphique n° 4 : métiers qui offriraient le plus de postes à pourvoir entre 2010 et 2020

Graphique 4



Lecture : sur la période 2010-2020, 370 000 postes d'agents d'entretien seraient à pourvoir, dont 364 000 pour remplacer des départs en fin de carrière et 6 000 pour répondre à des créations nettes d'emploi. Les métiers d'employés administratifs de la fonction publique de catégorie C ou assimilés perdraient 68 000 emplois entre 2010 et 2020 et compteraient 250 000 départs en fin de carrière. Au total, 182 000 postes seraient donc à pourvoir (250 000 - 68 000), soit un nombre inférieur à celui des départs en fin de carrière.

Concepts : emploi au sens du BIT ; nomenclature des familles professionnelles (FAP 2009).
Champ : ménages ordinaires ; France métropolitaine.

Source : DARES.

Les 325 000 postes à pourvoir sur la décennie dans l'aide à domicile se partagent à parts égales entre recrutements suite à des départs en fin de carrière et créations nettes d'emploi.

Au total, le nombre de postes à pourvoir dans le champ des aides à domicile serait de cinq postes par an pour 100 emplois existants (contre moins de trois postes pour 100 emplois sur l'ensemble de la population en emploi). Pour les employés de maison, le rapport est de plus de trois postes et demi à pourvoir par an pour 100 emplois, cette fois quasi-exclusivement liés à des renouvellements après départs en fin de carrière. Pour les assistantes maternelles, le niveau de recrutement prévu est d'un peu plus de 3,5 emplois pour 100 emplois existants, dont environ un quart correspondrait à des créations nettes d'emplois.

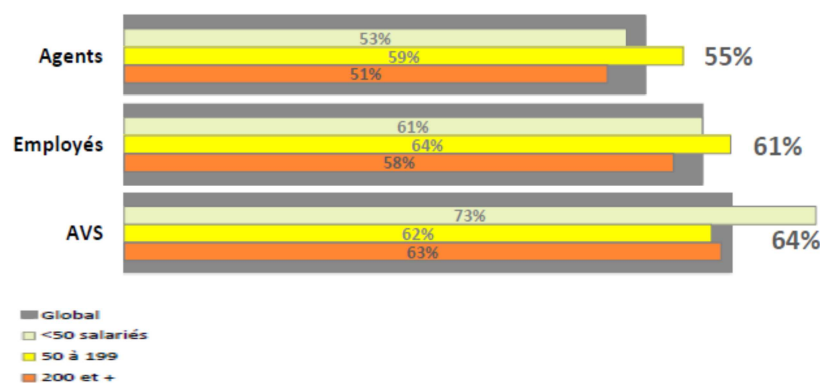
Ces perspectives sont le témoin à la fois de l'âge actuellement élevé des intervenants dans le secteur et de l'affirmation des besoins dans le champ des services à la personne, du fait d'une natalité élevée combinée à une atomisation du temps de travail au sein des familles ainsi que du vieillissement de la population.

C - Des besoins manifestes de recrutement pour l'aide aux personnes âgées en perte d'autonomie

1 - D'importantes difficultés de recrutement

Le secteur de l'aide à domicile au profit des personnes âgées, peine également à recruter. Les deux histogrammes ci-dessous traduisent ces problématiques de recrutement en présentant, par taille de structures, les difficultés de recrutement déclarées par les services prestataires et mandataires appartenant à la branche de l'aide à domicile.

Graphique n° 5 : pourcentage de structures rencontrant des problèmes de recrutement pour embaucher des aides à domicile



Source : Observatoire de branche de l'aide à domicile : Aide à domicile, rapport national, avril 2012.

Même si elles doivent être considérées avec le recul nécessaire puisque fondées sur une mesure du ressenti des employeurs, ces données illustrent néanmoins les difficultés entourant le processus de recrutement des aides à domicile.

2 - Des évolutions structurelles rendant le besoin de renforcement de l'attractivité du secteur plus pressant

a) Vers une raréfaction des proches aidants

Les personnes âgées en perte d'autonomie se maintenant à domicile sont aujourd'hui l'objet de l'attention de deux types d'aidants : les professionnels de l'intervention à domicile et les proches aidants. Ces personnes de l'entourage de la personne aidée réalisent à titre bénévole un soutien au maintien à domicile, dont l'importance est sans doute sous-estimée.

Cette conjonction d'interventions permet, sous certaines conditions (niveau de dépendance, proximité géographique des proches aidants, moyens financiers de la personne aidée), de rendre possible le maintien à domicile de la personne en perte d'autonomie. Selon la DREES, les proches aidants apportant une aide à la vie quotidienne des personnes âgées seraient environ 3,5 millions.

Les évolutions démographiques à venir devraient remettre en cause les capacités de cette équation fragile à permettre le maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie. En effet, d'ici 2060, la part des personnes âgées de 60 ans et plus pourrait atteindre un tiers de la population en France. Le ratio aidant/aidé pourrait dès lors évoluer négativement. De plus, parmi une même classe d'âge, les proches aidants devraient à l'avenir constituer une proportion moins nombreuse qu'aujourd'hui. Jusqu'à présent en effet, l'accès rapide à la parentalité permettait d'avoir des proches disponibles pour aider au maintien à domicile étant donné l'âge moyen de départ en retraite. Le retardement aux alentours de la trentaine de l'âge moyen d'accès à la parentalité est de nature à remettre en cause cet équilibre. L'entrée dans le processus de perte d'autonomie pourrait plus souvent qu'aujourd'hui intervenir à un stade où les enfants sont encore en activité. La féminisation du marché du travail pourrait accentuer ce phénomène et raréfier le nombre de proches-aidants. En 2008, les aidants étaient âgés en moyenne de 59 ans, et 53 %

d'entre eux étaient des femmes. La moitié des aidants étaient les descendants de la personne aidée⁷⁴.

b) L'incompressible part d'aides humaines pour favoriser le maintien à domicile malgré le développement des aides techniques

Face à cette raréfaction des aidants bénévoles, une partie de la solution pourrait résider dans l'accroissement des moyens d'aide techniques, qui pourraient, à terme, transformer les métiers du maintien à domicile en les rendant à la fois plus techniques et plus qualifiés car liés à la surveillance, l'entretien et l'utilisation de techniques nouvelles (systèmes de surveillance, outils domotiques...etc.).

L'adaptation du domicile par des travaux et des aménagements permet en effet de différer en partie le recours à une aide humaine ou d'en limiter le besoin. En outre, les « géron-technologies » pourraient contribuer à répondre à une partie des besoins aujourd'hui assurés par des personnes.

Même si cette dimension a vocation à se développer, l'aide humaine à domicile porte en elle un des atouts majeurs de la lutte contre la perte d'autonomie en offrant aux personnes qui en bénéficient un lien humain qui dépasse la simple réalisation d'actes. La perte d'autonomie est en effet entretenue et accélérée par l'isolement de la personne âgée. L'intervention à domicile d'un aidant permet de rompre cet isolement et de maintenir la personne aidée dans sa relation avec autrui.

Dans ce cadre, l'aide technique, qu'elle soit matérialisée par des outils issus de la « Silver économie », par de meilleurs systèmes de surveillance ou par des réaménagements du logement des personnes âgées en perte d'autonomie, ne saurait à elle seule permettre de diminuer le besoin en présence humaine qu'implique le grand âge.

⁷⁴ DREES, Etudes et résultats n° 799 *Aider un proche âgé à domicile : la charge ressentie*, mars 2012.

La « Silver économie »

La « Silver économie » a été définie par le gouvernement comme « l'économie au service des âgés ». Elle a donné lieu à un rapport du Commissariat général à la stratégie et à la prospective publié en décembre 2013 et intitulé « La Silver Économie, une opportunité de croissance pour la France ». Le contrat de filière, devant donner naissance à ce nouveau secteur, qualifié de stratégique par le gouvernement, a été signé conjointement le 12 décembre 2013 par le ministre du redressement productif et la ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes âgées et de l'autonomie. Sur le plan des enjeux en matière de ressources humaines, le contrat de filière, qui fait la part belle à l'émergence d'un nouveau secteur technologique, contient un axe intitulé « professionnaliser les acteurs de la Silver économie ». Celui-ci prévoit notamment plusieurs actions qui doivent trouver leur réalisation dans l'action de « pilotes » identifiés.

c) Des projections de besoin en heures d'intervention inexistantes

S'il existe des projections à moyen terme sur l'évolution du nombre de personnes âgées, notamment de celles en perte d'autonomie, aucune étude à ce jour n'a permis de dégager les besoins, en termes d'interventions à domicile, engendrées par ces évolutions.

Dépendantes de nombreux facteurs (structures familiales, préférence pour le domicile, espérance de vie, proportion de personnes atteintes par la dépendance), ces estimations sont pourtant nécessaires au pilotage de l'offre d'aide, d'accompagnement et de soins à domicile sur le territoire. Si la logique de planification de l'offre sous-jacente au régime de l'autorisation devait être retenue, l'évaluation, en nombre d'heures d'intervention, des besoins futurs, devrait être un objet d'étude prioritaire. L'ignorance de ce besoin rend aujourd'hui incertain l'exercice de planification et le développement des services l'accompagnant.

D - Des études sur le coût par emploi aidé qui aboutissent à des fourchettes très larges

La réduction d'impôt de 50 % pour l'emploi d'un salarié à domicile existant depuis 1991, des études économétriques ont pu être réalisées pour mesurer son impact sur l'emploi.

L'évaluation réalisée par Claire Marbot, publiée en janvier 2011 par l'INSEE⁷⁵, vise ainsi à déterminer si la redistribution que cet avantage fiscal génère en faveur des plus aisés est contrebalancée par une incitation à utiliser des services à domicile en direction de ménages plus contraints financièrement ainsi qu'au développement d'emplois peu qualifiés. Les résultats obtenus suggèrent que la mise en place de la réduction d'impôt aurait eu un effet significativement positif, de l'ordre de 1,3 à 4,9 points de pourcentage sur la propension à consommer des services à domicile pour les 40 % des ménages dont le niveau de vie est intermédiaire.

Considérant que ce résultat est un minorant de l'efficacité du crédit d'impôt (il ne tient notamment pas compte des incitations potentielles pour les revenus les plus bas et les plus élevés), le nombre d'emplois créés par l'introduction de la réduction d'impôt est estimé entre 18 000 et 65 000 équivalents temps plein. Compte tenu du coût budgétaire du crédit d'impôt, le coût par emploi créé se situe entre 85 000 € et 23 000 € (35 000 € pour le scénario central). L'étude conclut que cet ordre de grandeur est proche du coût estimé pour un emploi créé par les allègements de charges, plaçant la réduction d'impôt parmi les mesures relativement efficaces.

Une étude ultérieure de Claire Marbot et Delphine Roy évalue les effets de la transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt pour les personnes actives en 2007. Les estimations économétriques effectuées suggèrent que la mesure aurait provoqué une hausse significative du taux de recours et des services utilisés.

Enfin, une étude publiée en 2010 dans la revue *Economie et statistique*⁷⁶ examine les effets ex-post de l'augmentation du plafond en 2003 de 7 000 € à 10 000 €. Cette étude constate que « *le coût fiscal des*

⁷⁵ Cf. bibliographie en annexe 3.

⁷⁶ de Clément Carbonnier, Cf. bibliographie en annexe 3.

rehaussements de plafond a été probablement plus important que ce qu'aurait été le coût budgétaire d'un financement direct des nouveaux emplois créés par la réforme. Les modifications de plafond apparaissent donc davantage comme une aide aux ménages (et surtout aux familles nombreuses et aux personnes âgées) que comme une mesure permettant d'augmenter substantiellement l'emploi dans les services à la personne ». En effet, selon cette étude, le relèvement du plafond aurait créé 500 emplois équivalent temps plein, soit un coût fiscal de 135 000 € par emploi créé. Depuis 2003, le plafond a été encore relevé.

Toutes ces études portent sur la réduction et le crédit d'impôt, sans tenir compte des neuf autres dépenses fiscales et niches sociales applicables aux services à la personne.

Même si la réduction et le crédit d'impôt de 50 % constituent l'aide financière principale accordée aux services à la personne, une étude évaluant les interactions entre tous les dispositifs existants dans ce champ, prenant en compte les aides attribuées au titre des politiques de solidarité et resituant l'ensemble dans la politique générale de l'emploi, et notamment par rapport aux allègements de charges désormais pratiquées pour les entreprises, fait aujourd'hui défaut.

Une telle étude pourrait en particulier utilement examiner la réalité du travail dissimulé, justification majeure des aides apportées au secteur et les avantages respectifs de l'outil fiscal et des allègements de cotisations sociales. Si l'outil fiscal a été majoritairement retenu pour le champ des services à la personne, il présente un double défaut : ne pas couvrir, malgré la mise en place du crédit d'impôt, l'ensemble des foyers, s'agissant en particulier des retraités ; et, dans le mode actuel de décompte de l'impôt sur le revenu, ne procurer les avantages attendus par les foyers fiscaux que 18 mois après que la dépense a été effectuée.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Par rapport à l'objectif affiché en 2005 visant à créer 500 000 emplois entre 2004 et 2007, 270 000 seulement l'auront été selon le mode de décompte très large retenu par l'observatoire des services à la personne, correspondant à 1,57 million de personnes ayant travaillé dans le secteur dans l'année 2007. Si l'on s'en remet aux statistiques publiées par la DARES, l'augmentation est de 230 000 emplois, soit la moitié de l'objectif visé.

Le niveau de l'emploi dans les services à la personne diffère sensiblement selon les indicateurs retenus. En équivalents temps plein,

selon les estimations de la Cour, il représente 513 000 emplois en 2012, contre 360 000 en 2004. Si les effectifs présents dans les services à la personne représentent en 2012 5,5 % de l'emploi total, cette part est ramenée à 2 % en équivalent temps plein du fait de l'importance du recours au temps partiel pour les activités de service à la personne.

La croissance régulière observée jusqu'en 2010 (530 000 emplois en équivalent temps plein en 2010) fait depuis place à une légère décline. Les services à la personne ont, pour les dernières données globales dont on dispose et qui s'arrêtent à 2012, mieux résisté que le reste de l'économie à la crise. Les dernières données conjoncturelles publiées par l'ACOSS et issues de NoVA n'infirmant pas ce diagnostic.

Au regard de son objectif principal de création d'emplois, les études existantes aboutissent à des fourchettes très larges de coût par emploi créé et ne permettent pas d'établir de façon précise l'efficacité des aides accordées par l'État.

L'une des justifications majeures de la politique d'aide menée, la lutte contre le travail non déclaré, n'a pas non plus fait l'objet d'études spécifiques, sur échantillon, de la part des pouvoirs publics, afin de mesurer l'ampleur du phénomène et son évolution. Plus encore, aucune campagne de sensibilisation n'a été engagée.

Enfin, depuis la suppression de l'abattement de 15 points de cotisations sociales et de la possibilité de cotiser au forfait, les particuliers employeurs non fragiles se trouvent dans une situation moins favorable que les entreprises et associations œuvrant dans le secteur, celles-ci bénéficiant des allègements généraux de charges. Cette tendance est renforcée par le CICE. La situation des particuliers au regard des allègements de charges attendus dans le pacte de compétitivité n'était pas encore connue au moment où la Cour menait ses investigations. Le fait que les particuliers employeurs soient aujourd'hui moins soutenus que les organismes de services à la personne constitue une évolution majeure qui ne paraît pas avoir été souhaitée, ni anticipée.

La Cour recommande en conséquence de :

- 5. mettre en œuvre les recommandations du conseil national de l'information statistique, en veillant à disposer de données fiables, partagées et utiles pour le développement des études et le pilotage des actions publiques (ministère de l'économie en lien avec celui de l'emploi, l'INSEE et l'ACOSS) ;*

-
6. *s'agissant du travail dissimulé, conduire une étude sur l'ampleur du phénomène, renforcer l'information sur les risques encourus et sur les avantages du travail déclaré ; simplifier encore les démarches des employeurs (ministère chargé des finances et de l'économie) ;*
 7. *généraliser, après une phase d'expérimentation, la dématérialisation du CESU préfinancé et les mécanismes de tiers payant (ministères chargés de l'économie et des affaires sociales) ;*
 8. *évaluer les impacts des aides fiscales et sociales aux services à la personne par rapport à des allègements généraux de cotisations sociales et à des prestations sociales directes (ministère chargé de l'économie en lien avec les ministères chargés des finances, de l'emploi et des affaires sociales).*
-

Chapitre III

L'enjeu de la professionnalisation et de la structuration des activités

Par-delà la question du nombre d'emplois créés grâce à la politique de développement des services à la personne, l'efficacité de cette politique peut également s'apprécier au regard de l'objectif qui lui est associé depuis 2005 : la professionnalisation et la structuration du champ couvert, particulièrement nécessaire pour les intervenants auprès des personnes âgées en perte d'autonomie.

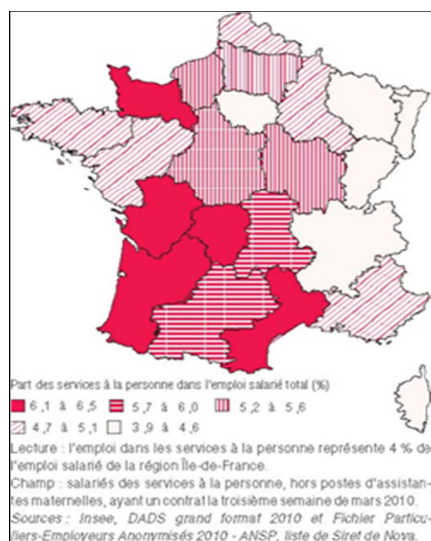
I - Des emplois trop peu attractifs

A - Des emplois plus développés dans les zones rurales

La part des services à la personne dans l'emploi diffère selon les régions. L'assistance aux personnes âgées ou dépendantes étant de loin la première activité du secteur, ces services pèsent plus dans les régions où la présence des personnes âgées de plus de 75 ans est importante. Les services à la personne contribuent également plus fortement à l'emploi salarié dans les zones rurales où les structures collectives (crèches, établissement accueillant des personnes âgées) sont plus rares. Ainsi, dans le quart Sud-Ouest, les services à la personne contribuent à hauteur de 6%

à l'emploi salarié (en nombre d'emplois non pondérés du temps de travail) mais seulement pour 4 % en Ile de France.

Part des services à la personne dans l'emploi salarié total



Source : INSEE Première n° 1461 – juillet 2013.

B - Une population salariée féminine et âgée

90 % des salariés des services à la personne sont des femmes. La moyenne d'âge y est plus élevée que dans les autres secteurs : 24 % des salariés ont plus de 55 ans contre 11 % pour l'ensemble des salariés. Cette proportion est plus importante parmi les employés des particuliers que parmi ceux des organismes prestataires. Les salariés immigrés sont surreprésentés (32 % des employés de maison et 12 % des aides à domicile), notamment parce que le secteur offre des emplois accessibles sans diplôme spécifique. Le secteur des services à la personne constitue ainsi un vecteur potentiel d'insertion ou de reconversion, pour des personnes éloignées de l'emploi.

L'observation des intervenants au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie corrobore cette approche globale. En effet, 97,5 % des

intervenants à domicile sont des femmes⁷⁸ Cette convergence se retrouve également pour l'âge des intervenants.

Tableau n° 17 : âge des intervenants au domicile des personnes fragiles

Age	Salariés d'organismes prestataires	Salariés en emploi direct	Salariés en mode mandataire	Ensemble
Âge moyen	43,2	47,4	45	44,9
3 ^{ème} quartile	51	55	53	52
Médiane	45	48	46	46
1er quartile	37	41	39	39

Source : DREES, enquête « IAD ».

À titre de comparaison, l'âge moyen des salariés de l'ensemble du secteur privé se situait fin 2011 à 39,4 ans selon Pôle emploi.

C - Des salariés encore faiblement qualifiés dans l'intervention au profit des personnes âgées

Les intervenants au domicile des personnes fragiles sont très majoritairement peu qualifiés. Presque un tiers des intervenants à domicile (32,7 %) n'a pas été scolarisé au-delà du collège. Ils sont également moins de la moitié à disposer d'un niveau d'études équivalent au second cycle technique court (préparation d'un CAP ou d'un BEP). Cette faible qualification est plus marquée encore pour les intervenants en emploi direct : 41,9 % n'ont pas atteint le second cycle.

Au-delà du niveau d'études, l'adéquation du type d'emploi avec le diplôme détenu se révèle problématique. Les aides à domicile possèdent rarement les qualifications les plus en lien avec leurs activités⁷⁹. En 2008, seuls 21,2 % possédaient le diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS) ou le certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile

⁷⁸ Pour simplifier la lecture, il sera fait référence en tant que de besoin à l'« enquête IAD ». Celle-ci renvoie dans sa forme longue au cahier Etudes et résultats n° 728 de juin 2010 intitulé *Les intervenantes au domicile des personnes fragilisées en 2008*.

⁷⁹ Cf. données détaillées en annexe 9.

(CAFAD). Si ce pourcentage a pu augmenter légèrement depuis, du fait de l'engouement pour l'obtention de cette qualification par la voie de la validation des acquis de l'expérience (VAE)⁸⁰, il démontre que peu d'intervenants sont formés aux actes qu'ils pratiquent. Le chiffre est d'ailleurs très inférieur lorsqu'on examine la détention de cette qualification chez les intervenants salariés en emploi direct (3 %).

La plupart des intervenants détenant un diplôme en lien avec le métier exercé l'ont obtenu alors qu'ils exerçaient déjà un métier d'aide à domicile : 71 % des titulaires d'un DEAVS ou du CAFAD seraient dans ce cas. Ce résultat montre la prédominance de la formation continue dans le secteur et confirme l'intérêt qu'y représente la VAE.

Ces données, qui correspondent à l'année 2008, sont cependant à relativiser au vu de l'évolution constatée depuis lors. Les derniers éléments communiqués par l'observatoire de branche de l'aide à domicile (78 % des structures prestataires) témoignent d'une progression constante en termes de qualification des personnels. Il convient cependant de rester vigilant, le nombre d'accès au DEAVS par la VAE dans la branche étant tombé à 1 127 en 2012 contre un chiffre supérieur à 3 000 en 2009.

D - Une pluriactivité rendue nécessaire par l'importance du temps partiel

1 - La prédominance du temps partiel dans les services à la personne

Selon les nomenclatures retenues par l'INSEE, 77 % des employés de maison et 68 % des salariés de la branche de l'aide à domicile travaillent à temps partiel contre 18 % pour l'ensemble des salariés et 22% pour le secteur tertiaire⁸¹. Les temps partiels dans les services à la personne sont en outre beaucoup plus courts que pour les autres salariés : en moyenne 46 % du temps complet observé contre 59 % pour l'ensemble des salariés. Les salariés des services à la personne ont

⁸⁰ 2 538 DEAVS ont été délivrés en 2012 par la voie de la VAE, soit 43,5 % du total délivré en 2012.

⁸¹ Données de l'enquête « Emploi » de l'INSEE en 2011.

travaillé en moyenne 770 heures en 2010. Un quart des salariés a accompli moins de 200 heures et un quart plus de 1 200 heures.

Tableau n° 18 : répartition des salariés selon le temps de travail en 2010

Nombre d'heures sur l'année	En %		
	PE	OSP	Ensemble
moins de 150h/an	25,7	12,2	20
150 à moins de 500h/an	31,5	18,9	25,8
500 à moins de 1000h/an	22	21,2	21,6
1000 à moins de 1500h/an	11,8	23,3	16,3
1500 à moins de 1880h/an	4,8	22,3	11,4
1880h et +	4,2	2,1	4,9
Ensemble	100	100	100

Lecture : 25,7% des salariés de PE ont effectué moins de 150 heures dans l'année au titre de
 Champ : salariés des services à la personne au lieu de résidence, hors postes d'assistantes
 Sources : Insee, DADS-GF - Insee, Particuliers Employeurs - ANSP, Liste des Siret de nOva.

Le temps de travail est plus faible pour les salariés employés par un particulier (610 heures) que pour ceux travaillant pour un organisme prestataire (950 heures). Il est également variable selon les activités : les salariés des particuliers employeurs assurant la garde d'enfant travaillent en moyenne 785 heures contre 493 heures pour les employés de maison. Les salariés pluriactifs (cumulant emploi dans ce secteur et emploi en dehors du secteur) ont un temps de travail deux fois plus élevé que la moyenne (1 320 heures par an), qui les rapproche du temps complet (78 % du temps complet observé).

En 2011, un quart des employés de maison et des aides à domicile déclaraient être en temps partiel subi, contre 6 % globalement pour la population en emploi⁸². Selon la DGCIS, le sous-emploi serait en augmentation dans le secteur et représenterait 45 % en 2013⁸³. C'est cependant moins la part des temps partiels subis qui singularise les services à la personne (tous secteurs confondus, un salarié à temps partiel sur trois déclare être dans cette situation faute d'avoir trouvé un temps complet) que celle des temps partiels dans l'emploi total.

⁸² DARES « Les portraits statistiques des métiers 1982-2011 ».

⁸³ Enquête réalisée par le BIPE en 2013.

2 - Des temps partiels également fréquents pour les intervenants au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie

Les intervenants au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie interviennent dans des proportions similaires à temps partiel. Seuls 30,4 % des intervenants, hors personnels de soins, travaillent ainsi à temps plein. Cette proportion varie cependant selon le mode d'intervention (37 % pour les salariés d'organismes de services à la personne, 17 % pour l'emploi direct par un particulier).

Si les aides à domicile directement employés par des particuliers sont moins souvent à temps complet que lorsqu'il est fait appel à un organisme de service à la personne, en revanche leurs horaires hebdomadaires sont plus stables : plus des trois-quarts d'entre eux déclarent travailler le même nombre d'heures chaque semaine, contre deux-tiers des salariés en mode prestataire ou mandataire.

En moyenne, un aide à domicile intervient en une semaine auprès de 6,5 personnes, pour une durée de 26,1 heures. Cette moyenne est très légèrement supérieure au seuil minimal de 24 heures hebdomadaire nécessaire à la conclusion d'un contrat de travail, instauré par la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi⁸⁴. Les particuliers employeurs étant exonérés du respect de ce seuil, les salariés en emploi direct et en mode mandataire ne sont pas concernés : seuls les salariés d'organismes prestataires de services à la personne le sont. Des dérogations sont possibles par accord de branche.

3 - Une situation propice à la pluriactivité

La pluriactivité est une conséquence de la prédominance du temps partiel. La moitié environ des personnes directement employées par un particulier ont plusieurs employeurs (3,2 en moyenne mais 17 % des salariés ont quatre employeurs ou plus), alors que cette situation de salarié multi-employeur se retrouve dans seulement 11 % des cas pour l'ensemble des salariés. Près de 10 % des salariés sont employés au cours de la même semaine, à la fois par un particulier et par un organisme

⁸⁴ Les fédérations professionnelles ont fait valoir leurs préoccupations au sujet des possibles conséquences sur l'emploi de cette loi.

prestataire. Enfin, près d'un salarié sur trois travaille également en dehors du secteur des services à la personne.

Cette situation trouve sa source dans un recours souvent occasionnel à ces services. En effet, les besoins des utilisateurs sont devenus de plus en plus diversifiés et évolutifs. Cette tendance ne peut que contribuer à l'émiettement du travail dans ce secteur même si cela n'exclut pas à l'inverse, pour les besoins réguliers, l'existence de relations pérennes (17 % des emplois ont une durée supérieure à cinq ans⁸⁵).

Les besoins sont réputés assez réguliers dans le cas de l'intervention au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. Cependant, le taux de pluriactivité pour les aides à domicile s'avère également élevé. Le travail des intervenants à domicile auprès des publics fragiles est en effet fortement morcelé, avec une concentration de l'activité sur trois moments-clés de la journée : le matin pour le lever, le petit-déjeuner et la toilette, le milieu de journée pour le repas et le soir pour le repas et le coucher. Les heures de fin de matinée et de l'après-midi, si elles sont parfois utilisées à des tâches ménagères, peuvent être inoccupées. Cette caractéristique de l'emploi du temps des intervenants à domicile conduit une part non négligeable d'entre eux à cumuler plusieurs activités. La DREES estimait à 13 % en 2008 la proportion d'intervenants à domicile cumulant cette activité avec un emploi dans un autre secteur⁸⁶. Les aides à domicile en emploi direct sont plus nombreux à déclarer un autre emploi (25 %). 41 % des salariés en pluriactivité exerce comme personnel de ménage dans des écoles, hôpitaux ou entreprises.

La pluriactivité témoigne également du manque d'attrait de l'aide au domicile des personnes fragiles. Tous les intervenants ne considèrent pas en effet que l'aide à domicile constitue leur activité principale. C'est le cas notamment de 27 % des salariés en emploi direct (contre 8% des salariés d'organismes de services à la personne). Les aides à domicile ayant une autre activité consacraient ainsi en 2008 14,7 heures hebdomadaires en moyenne à leur deuxième activité. Le volume horaire

⁸⁵ Durabilité des relations d'emploi entre particuliers employeurs utilisateurs de CESU et leurs salariés - Sophie Bressé – FEPEM – novembre 2010.

⁸⁶ Cf. données détaillées en annexe 10.

moyen consacré à l'intervention au domicile des personnes fragiles étant de 17,2 heures, une partie des aides à domicile réserve potentiellement plus de temps à une autre activité. Interrogés par la DREES, les intervenants en pluriactivité expliquent les raisons de celle-ci par deux facteurs principaux : l'insuffisance de la rémunération pour 50 % d'entre eux, leur activité constituant un complément par rapport à une activité principale également en temps partiel ; le souhait de travailler davantage pour 38 % des intervenants à domicile.

E - Des rémunérations modestes et stagnantes

1 - Une disparité salariale et des rémunérations peu élevées pour l'ensemble des services à la personne

Le salaire horaire moyen dans les services à la personne est de 12,30 € brut, soit 1,4 fois le SMIC. La rémunération assurée par les particuliers employeurs est en moyenne plus élevée (12,50 € brut) que celle des organismes prestataires (10,80 € brut). Pour les particuliers, la fixation du salaire horaire net fait l'objet d'une négociation entre l'employeur et le salarié, qui n'est pas nécessairement à l'avantage de l'employeur, notamment dans les régions où la demande excède l'offre. Ainsi, en région parisienne, le niveau des salaires est supérieur de 16 % au reste de la France. En outre, les activités les mieux rémunérées, comme le soutien scolaire, sont exercées généralement dans le cadre mandataire, contribuant ainsi à majorer le montant moyen des salaires versés par les particuliers employeurs. La rémunération peut également y être très variable suivant l'activité ; les travaux ménagers sont ainsi jusqu'à 1,5 fois mieux rémunérés à l'heure que la garde d'enfant, cette dernière donnant en revanche souvent lieu à un nombre d'heures de travail élevé.

Si les salaires horaires sont inégaux selon le type d'activité exercée, le salaire annuel est très largement déterminé par des temps de travail beaucoup plus courts que dans les autres secteurs. Aussi, les rémunérations moyennes sont faibles : en 2010, un salarié de services à la personne a touché en moyenne 725 € brut par mois (867 € pour un salarié d'organisme de services à la personne, 492 € pour le salarié d'un particulier employeur).

2 - Un niveau de salaires également faible pour l'intervention auprès de publics fragiles

Le salaire net médian⁸⁷ pour les intervenants au domicile des personnes fragiles atteignait 840 € en 2008 : 1 190 € pour les temps pleins et 736 € pour les temps partiels. Le niveau global des salaires horaires est faible mais supérieur de 16 % au SMIC en base mensuelle. Comparée au SMIC mensuel net en 2008 (1 025,22 €⁸⁸), la rémunération médiane pour un temps plein n'est supérieure que de 165 €. Plus que le salaire horaire, c'est le temps travaillé qui pèse sur le niveau des rémunérations.

Depuis 2008, le taux d'évolution annuel de la masse salariale autorisé par arrêté du ministre en charge des affaires sociales n'a été supérieur que deux fois à l'inflation : en 2009, où l'inflation s'est révélée quasi nulle (0,1 %), et en 2013, avec une augmentation accordée de 1,4 % contre 0,9 % d'inflation évaluée en fin de l'année. Ce relèvement n'efface pas la perte de pouvoir d'achat des intervenants à domicile depuis 2008 qui se sont vu accorder, en moyenne, une revalorisation annuelle de leur masse salariale inférieure de 21 points de base à l'inflation.

En outre, le point d'indice servant de base au calcul de la rémunération pour les aides à domicile employés par des organismes prestataires de statut associatif (soit les deux-tiers des organismes prestataires) est bloqué par défaut d'agrément de la DGCS depuis 2009. Le SMIC étant revalorisé chaque année, la rémunération moyenne des intervenants à domicile s'est progressivement tassée au niveau du SMIC. Dans un contexte où la moitié des salariés en multi-activité disent la pratiquer pour des motifs financiers, il n'a pas été produit d'estimations sur les recrutements non réalisés du fait de cette faible rémunération.

⁸⁷ Le salaire médian est celui en-dessous duquel 50 % des personnes se situent.

⁸⁸ SMIC mensuel net pour une base de 35 h, communiqué par l'INSEE après déduction de la CSG et de la CRDS.

F - Des conditions de travail souvent difficiles

1 - Pour les salariés des services à la personne

Les salariés des services à la personne peuvent être confrontés à des conditions de travail difficiles : horaires découpés ou atypiques, déplacements entre leurs différents lieux de travail, pénibilité physique⁸⁹.

L'examen de ces indicateurs pour les aides à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie montre des différences de conditions d'emploi en fonction des modes d'intervention : les salariés d'organismes de services à la personne, déjà moins concernés par le temps partiel, disposent également d'horaires plus étalés dans la semaine et mieux encadrés. Les salariés en emploi direct travaillent auprès de bénéficiaires moins nombreux et déterminent leur emploi du temps au quotidien en fonction des besoins de la personne qui utilise leurs services ; en revanche, ils sont plus souvent amenés à réaliser des interventions plus longues, voire à séjourner de façon stable au domicile du bénéficiaire et leur présence de nuit est plus fréquente.

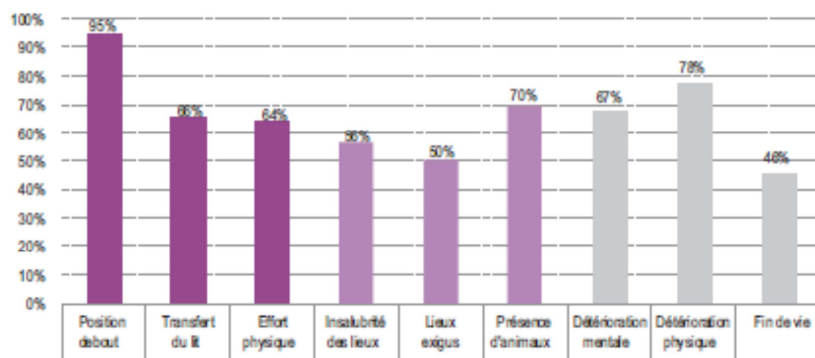
Le taux de fréquence et l'indice de gravité des accidents du travail sont presque deux fois plus élevés dans les services à la personne que dans l'ensemble des secteurs d'activité, respectivement 45,6 contre 22,0 et 26,1 contre 14,9. Les données de la CNAMTS confirment la place du secteur parmi les secteurs les plus « accidentogènes », notamment plus risqué que le BTP.

2 - Pénibilité et sinistralité accrues pour les intervenants auprès de personnes fragiles

Les conditions d'intervention des personnels de l'aide à domicile auprès des personnes fragiles sont rendues complexes par une pluralité de facteurs : demandes qui peuvent dépasser le rôle de l'intervenant, pénibilité du travail liée à la difficulté physique des actes effectués, au lieu d'intervention ou encore à l'état général de la personne aidée.

⁸⁹ Cf. données détaillées en annexe 9.

Graphique n° 6 : proportion de salariés concernés par les situations de travail potentiellement pénibles



Source : Enquête DREES sur les conditions de travail des intervenants au domicile des personnes fragilisées (2012 – données 2008). Lecture : 95% des salariés restent longtemps debout dans leur travail.

Par ailleurs, la plupart des interventions se réalisent seul, et l'intervenant à domicile est donc très autonome. Point fort pour certains, cette caractéristique peut aussi mener à des situations d'isolement.

Ces difficultés trouvent une traduction concrète dans le nombre d'arrêts de travail. Un tiers des salariés du secteur déclarait avoir connu au moins un arrêt de travail pendant l'année écoulée (contre environ un quart des salariés du secteur privé). Ces arrêts sont plus fréquents pour les salariés des organismes de services à la personne (45 % contre 17 % pour l'emploi direct et 33 % pour le mode mandataire). Les contraintes plus fortes sur les horaires et la possibilité de se faire remplacer pourraient expliquer ce taux élevé pour le mode prestataire. Le morcellement croissant des interventions (exemple d'une heure d'intervention quotidienne réalisée en trois fois 20 minutes) entraîne également des trajets, qui accroissent les possibilités d'accident. Intervenant souvent avec un véhicule personnel, les salariés peuvent être amenés à interrompre leur travail du fait d'une indisponibilité de leur véhicule.

Le secteur connaît également une forte proportion d'accidents du travail, d'accidents de trajet et de maladies professionnelles. La CNAMTS comptabilisait pour l'année 2008 6,4 arrêts pour 100 salariés des structures de l'aide à domicile (hors soins à domicile). Les données administratives de la CNAMTS soulignent le caractère plus « accidentogène » de cette activité : 5,2 accidents de travail pour 100 salariés des structures d'aide à domicile contre 3,8 accidents dans

l'ensemble des branches professionnelles couvertes par la CNAMTS en 2008. Selon l'étude de la caisse sur les services d'aide et de soins à domicile⁹⁰, l'indice de fréquence, le taux de fréquence et le taux de gravité⁹¹ des accidents du travail sont respectivement supérieurs du tiers, de moitié et des deux tiers à l'ensemble des secteurs d'activités.

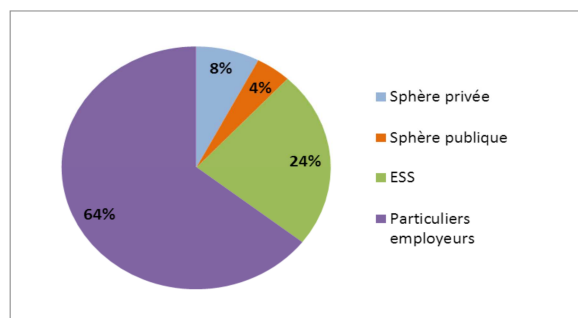
II - Des employeurs de statut différent, entraînant une prise en charge segmentée des personnes âgées dépendantes

Le secteur s'organise autour de deux grands types d'employeurs : les particuliers et les organismes de service à la personne. Ce dernier ensemble recouvre des structures obéissant à des modèles économiques très différents : organismes appartenant à l'économie sociale et solidaire et regroupant des associations et des organismes publics (par exemple les centres communaux d'action sociale) ou entreprises commerciales.

⁹⁰ CNAMTS 2010, « Sinistralité 2008 des structures d'aide et de soins à domicile (SSAD) ».

⁹¹ L'indice de fréquence des accidents du travail est le nombre d'accidents en premier règlement pour 1 000 salariés ; le taux de fréquence est le nombre d'accidents en premier règlement par million d'heures de travail ; le taux de gravité des incapacités temporaires est le nombre de journées d'incapacité temporaire pour 1 000 heures de travail (source : CNAMTS, étude 2013-208-CTNI, 2013).

Graphique n° 7 : répartition du nombre d'heures rémunérées



Source : Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

A - La part prépondérante des particuliers employeurs

1 - Plus de 60 % des heures rémunérées par les particuliers employeurs en 2012

La France se distingue des autres pays européens par le poids très important des particuliers employeurs et la faiblesse du recours aux entreprises.

Stable, autour de 500 000 personnes durant les années 1980, le nombre de particuliers employeurs a constamment augmenté à partir de 1992 pour dépasser les 2 millions en 2007. Une baisse s'est amorcée à partir de 2010 (- 0,3 % en 2010, - 0,9 % en 2011, - 1,8 % en 2012). Selon l'ACOSS, leur nombre serait encore en recul en 2013 (- 3,2 %), faisant passer les particuliers employeurs en dessous des deux millions.

L'emploi par cette catégorie reste néanmoins le mode dominant dans les services à la personne.

Les particuliers employeurs ont majoritairement recours aux services à la personne pour les tâches ménagères (69 %), devant l'aide à domicile (20 %) et la garde d'enfant (12 %). La proportion d'employeurs titulaires de l'APA ou ayant plus de 70 ans est élevée : fin 2012, 157 000 particuliers employeurs étaient bénéficiaires de l'APA à domicile et 680 000 avaient plus de 70 ans.

2 - Des particuliers qui demeurent employeurs en cas de recours à un service mandataire

Même s'ils n'en ont pas toujours conscience, les particuliers qui passent par un organisme mandataire demeurent les employeurs du salarié. L'Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles (UNA) demande ainsi qu'il soit mis fin à l'utilisation du terme mandataire qui peut laisser penser que l'emploi est moins direct, ce qui est erroné. Nombreux sont les cas où le particulier employeur n'est pas informé du fait qu'il reste l'employeur responsable de l'intervenant à domicile lorsqu'il passe par un service mandataire. Pour pallier ces difficultés, la CNSA et la FEPEM ont signé deux conventions pluriannuelles (2009 et 2013) avec pour ambition de labelliser les services mandataires respectant un référentiel de qualité (*Qualimandat®*).

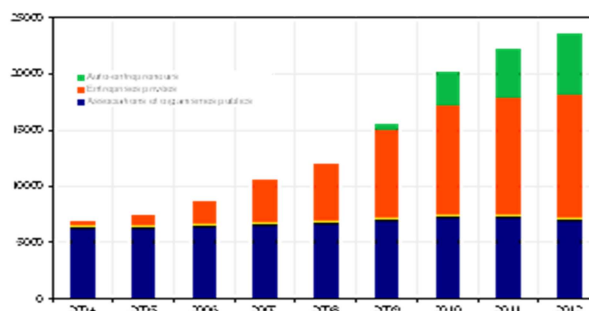
Dans son avis du 12 juin 2012 sur les services à la personne, le conseil national de la consommation a recommandé que le contrat de mandat rappelle obligatoirement aux consommateurs qu'ils sont soumis en tant qu'employeurs au code du travail et à la convention collective des salariés du particulier employeur. Il convient que cet avis, qui comporte dix recommandations relatives aux services à la personne, soit suivi d'effets et que les textes réglementaires nécessaires soient adoptés.

Le mode mandataire n'est en outre pas une modalité de réalisation d'un service à la personne mais une prestation de service en tant que telle, ce qui suppose de lui appliquer le taux de TVA ordinaire et non le taux de TVA éventuellement réduit attaché à l'activité offerte. Ainsi, le taux normal de TVA est applicable à des prestations d'intermédiation depuis le 1^{er} juillet 2013. Plus largement, la question peut également être posée de savoir s'il convient d'accorder le bénéfice des dépenses fiscales et des niches sociales aux activités de mandat.

B - La montée en puissance des organismes des services à la personne

Le nombre d'organismes de services à la personne a plus que triplé entre 2004 et 2012, en passant de 6 900 à 23 700. Ce dynamisme provient essentiellement des entreprises privées, passées de 570 en 2004 à 11 000 en 2012. Apparues en 2009, les auto-entrepreneurs sont plus de 5 500 en 2012. Le nombre des organismes à but non lucratif est resté stable.

Graphique n° 8 : stock moyen d'organismes actifs de services à la personne



Sources : DARES pour les années 2004 à 2007 et NOVA pour 2008 à 2012.

Les associations comptent pour 68 %, les organismes publics pour 12 %, les entreprises privées pour 20 % de l'activité prestataire. Les effectifs salariés des organismes prestataires continuent également de croître, mais à un rythme moins soutenu : + 8 % en 2010 et + 2 % en 2012.

1 - La présence historique de l'économie sociale et solidaire

Avec les deux-tiers des heures rémunérées en mode prestataire, les organismes de la sphère de l'économie sociale et solidaire occupent une place prépondérante. Ils se composent de près de 5 800 associations et près de 1 300 organismes actifs. Le nombre des associations est en recul ainsi que leur part dans les heures rémunérées, tandis que la part des structures publiques (11 % des heures rémunérées) reste stable.

Les organismes à but non lucratif représentent une part particulièrement importante des heures effectuées auprès des publics fragiles (70 % contre 37 % pour les organismes de la sphère privée). Ils restent très présents en milieu rural, tandis que les entreprises gagnent du terrain en milieu urbain, où la demande est la plus solvable.

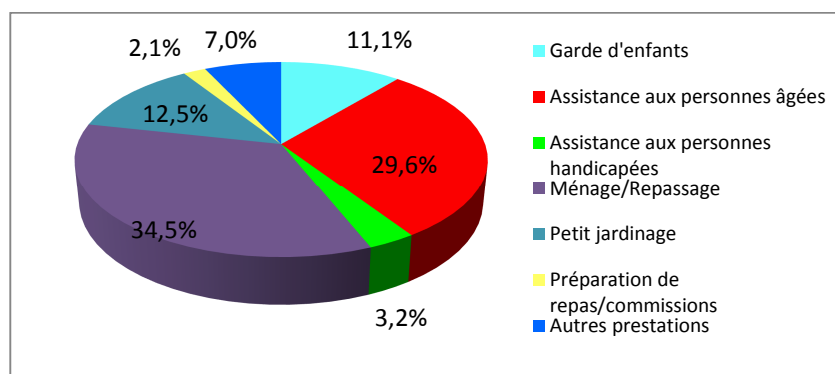
L'arrivée du secteur privé a fortement touché le secteur associatif, qui a dû subir d'importantes restructurations. Ce secteur connaît en effet des difficultés spécifiques : relevant du secteur non marchand dont la

solvabilité n'est pas garantie, il est généralement composé de structures de petite taille, dépendantes d'un financeur (les conseils généraux).

2 - L'émergence des entreprises

Le développement des entreprises de services à la personne est récent : l'ouverture de l'agrément et des réductions fiscales aux entreprises privées date de 1996⁹². Avec 150 000 salariés et un volume annuel de 81 millions d'heures salariées, elles représentent 7 % des services à la personne. Leur part dans l'activité prestataire progresse continûment, passant de 17 % en 2009 à 24 % en 2011. Il s'agit dans la majorité des cas de structures de moins de 10 salariés (67 % de très petites entreprises).

Graphique n° 9 : répartition des heures prestataires des entreprises privées en 2011



Source : DARES d'après NoVA.

Les activités des entreprises sont orientées vers les services de la vie quotidienne. Un peu moins d'un tiers est positionné sur l'activité d'aide à domicile auprès des publics fragiles.

⁹² Loi n° 96-63 du 29 janvier 1996 en faveur du développement des emplois de services aux particuliers.

Malgré les effets de la crise et des mesures prises dans le cadre de la réduction des déficits publics, le chiffre d'affaires de huit entreprises sur 10 a progressé en 2011 et 2012. Il est estimé au total à 1,3 Md€ contre 4,1 Md€ pour les organismes non lucratifs. Selon la Fédération française des services à la personne et de proximité, le taux de rentabilité des entreprises du secteur serait faible (1,5 %). 70 % des dépôts de bilan d'organismes de services à la personne en 2013 concerneraient des entreprises et 30 % des associations.

En dépit de la volonté marquée par la loi de 2006 de développer les entreprises dans les services à la personne, les dispositions réglementaires et fiscales qui leur sont applicables diffèrent de celles réservées aux organismes à but non lucratif. Ainsi, les entreprises sont soumises à un régime de TVA spécifique alors que les associations agréées en sont exonérées. Ces dernières bénéficient d'une dérogation à la règle de l'exclusivité qui leur permet de diversifier leurs services à condition de tenir une comptabilité distincte. A l'inverse, les entreprises bénéficient du CICE, dont sont exclues les associations. Ces différences de traitement ne sont pas de nature à faciliter le rapprochement des deux types de structures et maintiennent pour le moment éloignée la perspective de la création d'une branche unique.

C - Des acteurs spécifiques pour les personnes âgées en perte d'autonomie

La situation financière des divers organismes chargés d'assurer le soutien des personnes âgées à domicile est précaire, compte tenu de leur mode de financement. Les contraintes de la tarification de leurs prestations ont dû être compensées à deux reprises dans les lois de finances pour 2012 et 2013 et dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 par l'octroi d'aides exceptionnelles à la restructuration pour un montant cumulé de 130 M€.

1 - Les SAAD, premiers services prestataires de l'aide à domicile

Les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) sont les services prestataires qui prennent en charge les heures d'aide et d'accompagnement des personnes fragiles, hors actes de soins. Evalués à 8 964 organismes⁹³, ils rassemblent les intervenants de l'aide à domicile regroupés sous les emplois-repères « agents et employés de l'aide à domicile » ainsi qu'« auxiliaires de vie sociale » (AVS). Selon la DREES⁹⁴, 78 % des intervenants à domicile travaillant dans le cadre de services prestataires sont employés de SAAD associatifs. Ces organismes sont susceptibles d'intervenir au-delà du cadre des personnes fragiles bénéficiant de plans d'aide. Agréés par les services préfectoraux ou autorisés par les départements, ils regroupent en général un directeur ainsi qu'un ou des responsables de secteur, chargés de coordonner les personnels.

2 - Les SPASAD, un difficile équilibre à trouver entre services à la personne et logique de soins

Les services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD), créés en 2004, ont eux pour objectif de permettre une plus grande fluidité de la prise en charge. Regroupant les effectifs d'un SSIAD⁹⁵ et d'un SAAD, ils assurent des services allant de l'aide-ménagère aux actes de soins. Ils proposent donc une prise en charge intégrée des bénéficiaires d'aide à domicile. Leur modèle de financement est cependant fragile. Les

⁹³ Croisement base de données NoVA (DGCIS) et FINESS (DGCS) en février 2014. La base de données NoVA permet de décompter le nombre de structures agréées, la base FINESS décompte les structures autorisées. Le chiffre donné ici est un chiffre retraité après élimination des doubles comptes.

⁹⁴ DREES, enquête « IAD » 2008.

⁹⁵ Les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) sont des services prestataires intervenant au domicile des personnes de plus de 60 ans, des adultes handicapées et des adultes souffrant de certaines maladies chroniques. Ils regroupent des infirmiers et des aides-soignants, et seraient au nombre de 2 095. Autorisés par les ARS qui définissent leurs tarifs, les SSIAD assurent des soins médicaux remboursés par l'assurance maladie et échappent ainsi au champ des services à la personne. La dernière enquête publiée par la DREES dressait un bilan pour l'année 2008 : 63,1 % de l'offre en la matière est proposée par des structures associatives, 35,6 % par des structures publiques. La présence du privé lucratif est résiduelle.

SSIAD font en effet l'objet d'une tarification par les ARS et les SAAD par les départements. Le pilotage de la structure est ainsi rendu complexe par l'existence de deux autorités tarifcatrices concomitantes. De même, le regroupement des aides à domicile et des personnels de soins dans un même service oblige à une coordination des intervenants à domicile. Les frais occasionnés par ces besoins supplémentaires ne sont que très peu pris en compte par les autorités tarifcatrices. A cela s'ajoute l'absence de fongibilité entre les enveloppes définies par les autorités tarifcatrices. Ces raisons expliquent pourquoi ils sont si peu nombreux. Difficilement catégorisés dans les statistiques, les SPASAD ne sont pas dénombrés de manière exacte. Alors que la DREES en comptait 47 en 2008, les dernières estimations varient entre 80 et 100.

III - Un secteur qui peine à se structurer

A - Un empilement d'accords de branche

Les services à la personne sont couverts par trois branches : les salariés du particulier employeur ; l'aide, l'accompagnement, les soins et services à domicile (économie sociale et solidaire) et les entreprises privées des services à la personne. Cette structuration a suivi une logique à la fois historique et juridique avec les particuliers employeurs et les structures, principalement associatives, de l'économie sociale et solidaire auxquelles s'est récemment ajoutée une branche spécifique pour les entreprises. Alors que la loi de 2005 aurait dû conduire au regroupement au sein d'une même branche des entreprises privées et des organismes à but non lucratif, cette solution n'a pu aboutir et la création d'une nouvelle branche a fini par s'imposer, faute d'accord entre les partenaires.

L'organisation des deux premières branches est relativement ancienne. L'aide à domicile s'est structurée dès 1970 avec la signature de deux conventions collectives. La convention collective de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile, signée en mai 2010 et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012, se substitue aux textes existants. La convention collective des salariés du particulier employeur, signée en 1999, reprend un premier accord datant de 1980. Plusieurs accords y sont annexés, parmi lesquels un accord de prévoyance et un accord de formation.

La convention collective des entreprises de services à la personne a été signée en septembre 2012 et étendue en avril 2014. Les organisations représentant les salariés et employeurs des entreprises avaient dès 2009 désigné AGEFOS PME pour collecter les contributions à la formation professionnelle, ce qui avait permis la création d'une commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle et d'un observatoire des métiers et des qualifications.

Incluant les soins, la branche de l'économie sociale et solidaire dépasse les activités de services à la personne définies par le code du travail. Bien que large, ce cadre ne parvient donc pas à répondre à la logique d'intégration de services, pouvant inclure des soins et avec des parcours alternant domicile et établissement, qui commencent à émerger.

B - Une hétérogénéité indépendante du public servi

La diversité des cadres conventionnels est encore plus marquée pour les personnels intervenant au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. Outre les trois conventions collectives des branches des services à la personne, certains SSIAD appliquent en effet la convention collective des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif, les SSIAD publics sont régis par le droit de la fonction publique hospitalière (FPH) et les SAAD publics sont gérés par des communes ou des CCAS le droit de la fonction publique territoriale.

Tableau n° 19 : organismes prestataires d'aide à domicile

	Organismes agréés	Organismes autorisés
Associatifs	547	4 282
Privé lucratif	1 039	606
Public	539	2 242
Total	2 134	7 130

NB : ces chiffres présentent une marge d'erreur liée à des doubles comptes.

Source : DGCS croisement base NoVA (DGCIS) et base FINESS.

La ventilation par heures réalisées donne l'avantage aux secteurs associatif et public, qui assurent les 9/10^{èmes} de l'aide au domicile des personnes fragiles. La répartition des personnels dans les SAAD est très largement en faveur du secteur associatif. Les données issues de la base

SIMS (masse salariale des ESSMS), développée par la DGCS en 2011, permet de fournir cette répartition indicative : 120 000 ETP pour le secteur associatif ; 26 000 ETP pour le secteur privé lucratif ; 17 000 ETP pour la fonction publique territoriale (CCAS et CCIAS).

Dans ce contexte, l'accord-cadre national d'engagement de développement de l'emploi et des compétences pour l'autonomie (EDEC), signé en mars 2014, constitue une innovation qu'il conviendra de suivre. Cet accord interbranches, centré sur les soins et l'accompagnement des publics fragiles et couvrant à la fois le champ des services à la personne et des établissements médico-sociaux a pour objectif d'accompagner l'évolution des professionnels dans une logique, non plus de secteurs devenus trop étroits, mais de coopération et d'intégration des services, répondant mieux aux besoins du public.

La structuration des services à la personne est en effet moins à rechercher à l'intérieur d'un secteur, qui peine par ailleurs à exister, qu'à travers l'intégration de services, selon une logique de filières. Le dispositif d'allègements sociaux et fiscaux est devenu beaucoup trop complexe pour accompagner utilement cette évolution, notamment en termes de TVA et de condition d'offre de services.

IV - L'enjeu de la qualification des salariés

Les services à la personne se caractérisent par le faible niveau de qualification de ses salariés et par un faible accès à la formation continue. C'est dans ce contexte que chaque branche met en place sa propre politique de formation.

A - Une politique propre à chaque branche

Les moyens consacrés à la formation professionnelle varient d'une branche à l'autre, en premier lieu parce que les taux de contribution diffèrent très substantiellement.

Tableau n° 20 : la collecte et les dépenses de la formation professionnelle en 2012

	Collecte brute	Dépenses	Structure/Particulier	nombre de salariés
Branche Aide à domicile	44 246 000	50 747 000	5 078	242 753
Branche des entreprises privées des SAP	2 332 834	11 676 167	3 154	49 669
Branche particulier employeur	12 882 317	5 178 386	2 500 000	1 300 000
Branche assistants maternels	5 772 457	5 032 732	1 000 000	339 000
Total	65 233 608	72 634 285		1 931 422

Source : bilan 2012 UNIFORMATION (branche Aide à domicile) et AGEFOS-PME. Les fonds disponibles pour les branches correspondent à la collecte brute moins le prélèvement du FPSPP (fixé à 10 % en 2012), moins les frais de gestion, moins les charges reversées.

La branche de l'aide à domicile a développé depuis plusieurs années une politique volontariste de professionnalisation, notamment de validation des acquis de l'expérience. Elle s'est dotée des moyens pour y aboutir avec en particulier un taux de cotisation de 2,07 % de la masse salariale supérieur au taux légal. Ses dépenses de formation sont en outre supérieures à la collecte, reflet de la politique volontariste menée.

Le taux de cotisation de la branche du particulier employeur est nettement plus faible (0,25 %). La branche n'a en outre dépensé en 2012 que 53 % de sa capacité de financement. La FEPEM, qui représente les particuliers employeurs au sein de la branche, considère que les outils de formation ont été mis en place et qu'il reste à les faire connaître.

La branche des entreprises privées a un taux de cotisation intermédiaire (0,55 % jusqu'à 9 salariés, 1,05 % jusqu'à 19 et 1,6 % au-delà). En 2012, la branche des entreprises privées de services à la personne a favorisé l'emploi à travers le contrat de professionnalisation, et la préparation opérationnelle à l'emploi. A ce titre, elle a bénéficié d'une importante subvention du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

La perte d'autonomie étant, par nature, un processus évolutif, il peut être plus opportun de penser le passage de relais entre prise en charge par un salarié en emploi direct et personnels de services prestataires, que de chercher à augmenter la formation des salariés en poste. Dans ce cadre, une politique de formation de filière serait particulièrement utile. En tout état de cause, la multiplicité des conventions collectives dans le secteur rend complexe l'organisation de

l'accès à la formation pour les salariés et ne facilite pas le développement de compétences transversales.

B - Un accès limité à la formation

Le taux d'accès à la formation dans les services à la personne reste modeste. Si peu de données globales existent, l'exploitation réalisée par la DARES de la dernière enquête européenne sur la formation des adultes (*Adult Education Survey* 2012) pour les salariés des services à la personne montre que ceux-ci accèdent moins fréquemment à la formation que les autres salariés, leur taux d'accès se rapprochant de celui des ouvriers non qualifiés. Les deux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) du secteur produisent également des statistiques sur l'accès à la formation, qui montrent le caractère très inégal de celui-ci selon les branches. Si la moyenne pour l'ensemble du secteur s'établit pour 2012 à 7,6 %, le taux d'accès à la formation atteint le niveau plus que significatif de 51 % pour la branche « Aide à domicile ».

Dans la branche des entreprises, le taux d'accès décroît avec la taille de l'entreprise (23 % pour les moins de 10 salariés, 4 % pour les 50 salariés et plus). Les salariés en formation proviennent pour près de 60 % d'entreprises de moins de 10 salariés, alors que pour la branche « Aide à domicile », ils sont issus à plus de 50 % de structures de plus de 50 salariés. Le profil type des stagiaires diffère également selon les branches : plutôt âgés (plus de 45 ans) dans les branches « aide à domicile » et « particulier employeur », ils sont plus jeunes (entre 25 et 34 ans) dans la branche « entreprises privées de services à la personne ».

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ce faible recours à la formation : méconnaissance de l'offre par les employeurs et les salariés ; faible disponibilité des salariés compte tenu de leurs horaires de travail atypiques et des difficultés liées à leur remplacement ; absence de volonté de formation d'employés souvent âgés et qui n'éprouvent pas de difficultés à réaliser leur travail en raison d'un manque de formation (selon la DARES, 8 % des salariés des services à la personne et des assistants maternels ressentent de telles difficultés contre 17 % pour l'ensemble des salariés).

Parmi les principales difficultés citées, celles incombant à l'employeur (refus ou absence d'aide de l'employeur) sont plutôt moins fréquemment invoquées par les salariés des services à la personne que par

l'ensemble des salariés interrogés. En revanche, l'éloignement et l'incompatibilité avec l'emploi du temps le sont davantage.

C - Une offre de formation peu lisible

L'offre de formation, initiale comme continue, pêche par manque de lisibilité du fait de la multiplicité des qualifications existantes. S'il existe quelques diplômes de niveau III, et, au niveau IV, un bac professionnel et un diplôme d'État, les qualifications de niveau V sont très nombreuses (19).

La branche des salariés du particulier employeur a créé trois titres professionnels (assistant maternel/garde d'enfant, employé familial, assistant de vie dépendance). Les deux autres branches ont recours aux multiples diplômes et titres professionnels existants⁹⁶.

D - Des qualifications trop nombreuses et mal adaptées pour les intervenants au domicile des personnes fragiles

1 - Des qualifications trop nombreuses

Les métiers de l'aide et de l'accompagnement à domicile font majoritairement appel à des intervenants possédant un diplôme de niveau V (DEAVS, DEAS, l'ancien BEP carrières sanitaires et sociales etc...). A ces diplômes bien identifiés correspondent également de nombreuses qualifications de même niveau. Dans un rapport remis au Premier ministre en 2009, M. Georges Asseraf, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et président de la commission nationale de la certification professionnelle (CNCP), appelait à une « simplification de l'offre de certifications » dans le champ

⁹⁶ CAP Petite enfance, assistant technique en milieu familial, diplômes d'État d'aide médico-psychologique, d'État d'auxiliaire de vie sociale, titres professionnel assistant de vie aux familles, assistant maternel/garde d'enfants, employé familial, assistant de vie dépendance, agents d'accompagnement auprès des personnes âgées et personnes dépendantes.

des services aux personnes fragiles⁹⁷. Comme l'admet la DGCIS, ces préconisations n'ont pas été mises en œuvre.

Dans ce foisonnement d'offres de qualification pour des emplois faisant globalement appel aux mêmes compétences, les certificateurs publics jouent une part prépondérante, 12 des 19 qualifications de niveau V existantes étant de leur ressort. Les sept qualifications restantes prennent la forme de certificats de qualification professionnelle, qui attestent la maîtrise de certaines compétences, et de titres professionnels, délivrés par les branches professionnelles, à l'instar du titre professionnel assistant de vie dépendance de la branche des salariés du particulier employeur.

Les personnels étant mobiles entre les branches professionnelles, l'offre de formation, déjà complexe, peut donc se doubler d'une difficulté liée à l'adéquation des qualifications détenues par rapport à celles que reconnaît l'employeur.

2 - Des compétences mal délimitées donnant lieu à chevauchements

Chaque qualification détenue valide la maîtrise d'un certain nombre de compétences. Les branches ont tendance à détailler au maximum les compétences de chacun afin de pouvoir gérer des groupes de personnels très spécialisés. Dans un secteur au fort potentiel de recrutement et à l'attractivité insuffisante, l'enjeu est plutôt dans l'acquisition de compétences transversales par un public plus nombreux.

Le foisonnement des qualifications ne réussit pas, en outre, à pallier la mauvaise délimitation des actes qu'autoriseraient certaines qualifications. Dans la pratique, des chevauchements, pourtant théoriquement bannis, sont souvent relevés. C'est le cas des toilettes médicalisées. Assurées la semaine par les aides-soignants d'un SSIAD, il n'est pas rare que les employés du SAAD intervenant le week-end prennent la relève pour la fin de semaine. Alors qu'elles sont prescrites sur ordonnance et ne peuvent être réalisées que par des personnels de soins encadrés, les auxiliaires de vie sociale se chargent de leur réalisation lorsque l'aide-soignante n'est pas présente.

⁹⁷ Le secteur recouvrait 59 certifications professionnelles fin 2012.

Ce cas, fréquent, peut indiquer que la limite des compétences de chacun des intervenants est mal fixée. Dans le cas présent, la délimitation s'appuie sur une barrière d'autant plus difficile à franchir qu'elle recouvre la frontière entre social et sanitaire. L'UN-ADMR soutient notamment une telle évolution et prône à ce titre l'élaboration d'un tronc commun aux formations d'auxiliaires de vie sociale, d'aide médico-psychologique et d'aide-soignant. A l'issue de ce tronc commun, elle propose de créer trois spécialisations orientées vers les spécificités de ces formations. Dans une approche quelque peu différente, une refonte des qualifications de niveau V pourrait être menée, de manière à recentrer les aides-soignants sur les actes de soins, tout en permettant que les actes courants, même considérés comme « médicalisés », soient réalisés par les auxiliaires de vie sociale ou aides médico-psychologiques. Une telle refonte devrait offrir aux aides-soignants, moins nombreux, une meilleure rémunération ainsi qu'un travail mieux valorisé. Pour les aides à domicile, la nouvelle définition de leurs compétences permettrait une meilleure prise en charge des publics bénéficiaires. Les travaux engagés à ce stade par la DGCS vont globalement dans le sens de ces réflexions. Les travaux de refonte entamés, notamment à travers l'élaboration de référentiels communs aux DEAVS et DEAMP ont pour objectif d'aboutir à la création d'un diplôme unique d'accompagnement de niveau V. L'articulation de cette évolution avec la formation au DEAS n'est pas envisagée à ce stade.

3 - Une progression de carrière difficile

L'émiettement des qualifications dans le secteur entraîne également des difficultés en termes de progression de carrière. Certains diplômes de niveau V sont ainsi considérés comme plus spécifiques à l'exercice de la profession en établissement alors que d'autres sont plus adaptés à l'exercice à domicile. C'est le cas notamment des diplômes d'auxiliaire de vie sociale et d'aide médico-psychologique. Le premier est privilégié pour les intervenants à domicile, quand le second, qui recouvre pourtant une formation très proche, semble être une voie d'accès privilégiée à l'exercice du métier en établissement.

Dans des métiers où une large part des savoir-faire est acquise grâce aux stages et aux mises en situations pratiques, il serait opportun de décroiser les qualifications de niveau V en permettant le cas échéant une spécialisation au choix pour engranger les premières expériences. Au vu de l'objectif de libre choix cependant, et afin de permettre des déroulements de carrière qui facilitent une progression horizontale, l'inclusion dans les principaux cursus de niveau V d'un stage réalisé dans

un service d'aide ou de soins à domicile pourrait assurer une meilleure adéquation de l'offre de travail à la demande.

Pour rendre le secteur attractif, il apparaît ainsi nécessaire de simplifier l'offre de qualifications beaucoup trop abondante et segmentée. La démarche initiée avec l'EDEC pour l'autonomie de mars 2014 pourrait à cet égard être étendue à d'autres domaines, notamment à la garde d'enfants. Il convient également d'établir des passerelles entre métiers, mesure que soutient notamment l'Association des maires de France (AMF). Ainsi, des équivalences entre diplômes pourraient décloisonner les secteurs entre le sanitaire et le médico-social et permettre aux salariés d'exercer une activité aussi bien à domicile qu'en établissement. Cette formation mérite en outre de couvrir l'ensemble des niveaux afin de développer des métiers d'encadrement dans le secteur. Il s'agit au final de constituer une offre de formation initiale et continue à la fois simple, complète, et donc plus lisible permettant de développer de parcours professionnels. Il conviendrait enfin de favoriser l'intégration des services de façon à la fois à offrir des parcours professionnels plus riches aux salariés, améliorant ainsi l'attractivité du secteur, et à mieux répondre aux besoins de publics ciblés, en particulier les plus fragiles. La DGCIS estime que les travaux en cours (réflexion sur un référentiel de compétences commun aux services à domicile, etc.) dans le cadre de la conférence de progrès pour l'emploi dans le secteur des services à la personne visent à répondre à ces enjeux.

E - Le verrou de la tarification pour les personnels de l'aide aux personnes âgées en perte d'autonomie

La plus grande technicité des actes à réaliser face à des dépendances de plus en plus lourdes suppose un accroissement de la compétence des intervenants au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie.

1 - L'importance du lien entre qualification détenue et rémunération

Dans le cadre conventionnel existant, l'obtention d'une qualification supplémentaire entraîne, au travers des classifications réalisées par les conventions collectives, une revalorisation des rémunérations auxquelles les professionnels peuvent prétendre.

La branche de l'aide à domicile fixe des points accordés à un salarié en fonction de son niveau de qualification. La valeur du point, inchangée depuis 2009 est de 5,302 €. La classification en catégorie A (agent à domicile) entraîne une rémunération à l'embauche de 255 points soit 1 352,01€ brut. La classification en catégorie B n'autorise une rémunération que d'un point supérieur. Le passage en catégorie C, celle des détenteurs du DEAVS, aboutit quant à lui à une embauche, sans expérience préalable, à 296 points, soit 1 569,40 € brut.

L'augmentation salariale accordée à l'ancienneté est également différente selon la qualification. En 30 ans (maximum prévu par la convention), un auxiliaire de vie sociale peut espérer gagner par simple application de la convention collective 102 points, et passer à un salaire de 2 110,20 € (hors mesures catégorielles et revalorisations du point). La hausse de rémunération minimale atteint donc 540,80 € pour un auxiliaire de vie sociale. Un agent à domicile sans qualification pourra passer à 306 points, soit une augmentation de salaire de 270 €, deux fois inférieure à la progression prévue pour l'auxiliaire de vie sociale.

Dans la convention collective nationale des entreprises de services à la personne, la classification emporte un lien moins fort avec la qualification, la seule distinction faite pour les aides à domicile résidant dans la possession d'un diplôme de niveau V ou non.

2 - La tarification pratiquée ne facilite pas la qualification des personnels

a) Une formation plus professionnalisante que qualifiante

Ce fonctionnement, qui lie qualification et rémunération, est de nature à constituer un frein à la formation des personnels. Celle-ci, au vu des conséquences salariales d'une formation certifiante, se trouve souvent limitée à des séances courtes (2,23 jours en moyenne pour les formations cofinancées), mettant à jour les connaissances des intervenants face à des situations ponctuelles, sans leur permettre de prétendre à une meilleure prise en compte de leur compétences dans la structure où ils travaillent.

L'OPCA de la branche de l'aide à domicile dénombre ainsi un tiers de formations à visée certifiante pour deux-tiers de formations dites « professionnalisantes » dans l'ensemble des formations suivies par des salariés de la branche en 2012. Les formations professionnalisantes sont

fondées sur l'acquisition de compétences, sans qu'une qualification soit obtenue par le stagiaire à l'issue. Si la branche de l'aide à domicile fait preuve d'une politique de formation dynamique et si environ la moitié des salariés de la branche partent en formation chaque année, cette situation est donc d'un impact salarial limité du fait de la prévalence de la formation non-certifiante.

b) Des expérimentations en cours

Le contexte économique fragile du secteur peut trouver sa cause dans une gestion insuffisamment rigoureuse des organismes, ou dans les effets de la tarification déterminée par les conseils généraux. A frais de structure inchangés, la tarification semble agir comme un bouclier face à la montée en qualification des personnels. En empêchant la revalorisation des prix facturés au bénéficiaire, elle incite les structures d'aide à domicile, dont les coûts de personnels représentent 80 à 90 % du budget de fonctionnement, à maintenir sous une contrainte excessive la masse salariale. Cette contrainte trouve sa traduction dans la fixation d'un quota de personnels par catégorie. Dans la branche de l'aide à domicile, la plupart des services prestataires évoquent la fixation informelle par les départements d'un quota de personnels de catégories C. Dans nombre de cas celui-ci est fixé au maximum à un tiers des effectifs.

Les expérimentations menées dans le cadre d'une réforme éventuelle de la tarification des services à domicile pourraient faire basculer cette tendance et inciter les services à réaliser les réformes de structures nécessaires pour trouver des marges de manœuvre financières. Pour étayer la mise en œuvre d'un nouveau modèle tarifaire, une étude nationale des coûts a été lancée fin 2013, dans le but d'avoir une meilleure connaissance de la structure des coûts des services et d'élaborer un référentiel national de prestations et de coûts.

Les projets de réforme de la tarification des SAAD

Alors que les missions, les prestations et le niveau de dépendance des publics pris en charge par les SSIAD et les SAAD ont beaucoup évolué, notamment depuis la création de l'APA en 2001, le système de tarification n'a pas été modifié. Les modalités de tarification des SAAD, fondées sur le nombre d'heures effectuées par le service, ne prennent pas en compte la diversité des interventions à réaliser. Ainsi, la réalisation d'un plan d'aide auprès d'une personne classée en GIR 1 sans proche aidant ne demande pas la même intensité de prestation que celle effectuée auprès d'une personne classée en GIR 4 vivant avec un proche aidant.

La tarification strictement horaire des SAAD ne permet donc pas la prise en compte des coûts liés aux besoins des personnes. Manquant d'équité et générant des effets pervers, elle a conduit les pouvoirs publics à envisager une réforme et à prévoir une expérimentation selon deux modalités différentes. Un arrêté ministériel du 30 août 2012, modifié le 6 janvier 2014, a fixé le cahier des charges de ces expérimentations et le contenu du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens à passer entre le département expérimentateur et le service concerné par l'expérimentation.

La première modalité d'expérimentation, soutenue notamment par l'Assemblée des départements de France (ADF), privilégie une tarification sous la forme d'un forfait global négocié. Sont particulièrement pris en compte le nombre d'usagers que doit accompagner le SAAD au regard du GIR moyen pondéré (GMP) et le niveau de l'aide apportée par l'entourage de la personne aidée. La deuxième modalité, moins novatrice, est une tarification horaire assortie le cas échéant d'une dotation de valorisation de missions d'intérêt général spécifiques telles que celles liées à l'amplitude horaire d'intervention ou l'ancienneté du personnel. Les expérimentations peuvent aussi concerner des services agréés. Dans ce cas, elles peuvent prévoir une adaptation des tarifs de références servant à la revalorisation des plans d'aide et de compensation.

La durée des expérimentations ne devra pas excéder trois ans à compter la signature du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (laquelle ne pourra pas être postérieure au 31 décembre 2014).

L'évaluation de ces expérimentations devra donc impérativement porter sur l'influence des nouvelles tarifications proposées sur la qualification des personnels, que ce soit directement ou indirectement par les marges de manœuvre dégagées au sein des services. Ainsi, les pouvoirs publics disposeront des éléments pour se prononcer, soit sur la

viabilité du système moyennant des ajustements dans le processus de tarification, soit sur la nécessité d'une réforme plus profonde.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les services à la personne sont plus développés dans les zones rurales, où la présence de personnes âgées est importante et où les structures collectives (crèches, maisons de retraites) sont peu nombreuses. Composée presque exclusivement de femmes, plus âgée et moins qualifiée que dans d'autres secteurs, la population salariée peut être confrontée à des conditions de travail difficiles, en particulier dans l'accompagnement des personnes âgées en perte d'autonomie. Les salariés ont fréquemment plusieurs employeurs ou cumulent emplois à domicile avec un travail dans un autre secteur, pour une rémunération en moyenne faible, du fait de la prédominance des temps partiels, et en dépit de salaires horaires, qui sont, pour certaines activités, supérieurs au SMIC.

Le secteur peine par ailleurs à se structurer. La coexistence de services relevant du secteur privé lucratif et des secteurs public et associatif, entraîne une diversité importante des dispositions applicables, avec en particulier trois conventions collectives visant principalement les services à la personne. Cette hétérogénéité n'est pas dictée par le besoin d'organiser les services en fonction du type de public bénéficiaire des prestations ; elle nuit dans certains cas à la qualité de la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie et limite les perspectives de carrière des salariés. La structuration des activités paraît, dès lors, devoir plus reposer sur des logiques transversales de filières que sur la recherche de la construction d'un secteur figé.

Parmi les formes d'organisation des services à la personne, le recours au mode mandataire pose des difficultés particulières : les particuliers qui ont recours aux services d'un mandataire sont souvent insuffisamment informés de leur statut d'employeur du salarié et des conséquences juridiques et financières qui en découlent. Cette situation pose la question de la pertinence des aides fiscales et sociales liées à ce mode de recours aux services à la personne.

Malgré des efforts de professionnalisation, l'emploi du secteur reste marqué par un faible recours à la formation. La politique menée en la matière varie considérablement d'une branche à l'autre. Si le besoin en formation est différencié selon les activités et le mode d'intervention, l'organisation actuelle ne permet pas de répondre à la nécessaire montée en compétence des intervenants au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. Dans ce cadre spécifique, il apparaît également que le type

de tarification retenu pour les services prestataires freine la progression du niveau de formation des personnels.

Le secteur souffre enfin de l'absence de lisibilité des offres de formation, encouragées par le foisonnement de qualifications de même niveau, qui limitent les passerelles entre métiers et les perspectives de carrière, contribuant à la faible attractivité du secteur.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 9. réexaminer la pertinence des incitations fiscales et sociales en faveur de l'activité de mandat (ministères chargé de l'économie et des finances) ;*
 - 10. simplifier la carte des formations et des qualifications pour les services à la personne (ministère chargé de l'emploi en lien avec les ministères chargés de l'économie, des affaires sociales, et de la santé) ;*
 - 10. organiser des passerelles entre les métiers des services à la personne et ceux exercés dans les établissements (ministère chargé de l'emploi en lien avec les ministères chargés de l'économie, des affaires sociales, et de la santé).*
-

Chapitre IV

Un ciblage nécessaire

Entre 2003 et 2013, le coût des dépenses fiscales et des niches sociales en faveur des services à la personne a doublé. Si on observe une légère décrue entre 2010 et 2012, les dépenses prévisionnelles augmentent à nouveau depuis 2013 pour se situer à 6,5 Md€ en 2014. Or, l'emploi dans le secteur est loin d'avoir évolué dans les mêmes proportions.

On ne peut pas attendre d'une amélioration des capacités de contrôle une réduction significative du coût de la politique de développement des services à la personne. Dans ces conditions, la Cour a élaboré certains scénarios, dont l'objectif est de limiter le coût des mesures d'aides sans nuire à leur efficacité. Ces scénarios passent par un meilleur ciblage des aides accordées. C'est le moyen d'assurer la soutenabilité d'une politique de soutien aux services à la personne dans un contexte de demande croissante de ces services.

I - Un coût brut qui a doublé depuis 2004

En 2010, la Cour relevait le coût important et la forte progression entre 2006 et 2009 des dépenses fiscales et des niches sociales afférentes aux services à la personne. Elle précisait toutefois que ce coût brut ne tenait pas compte des contreparties positives liées à la création d'emplois et à la réduction du travail dissimulé (surcroît de cotisations sociales et de rentrées fiscales, moindres versements d'allocations chômage).

L'estimation du coût net de la politique de développement des services à la personne peut prendre plusieurs formes, qui aboutissent à des résultats très différents selon les hypothèses retenues.

Il s'agit d'abord de tenir compte de l'interaction entre les différents instruments mobilisés au titre de cette politique, en particulier pour évaluer les effets de potentielles modifications dans leur régime ; par exemple, toutes choses égales par ailleurs, une réduction des niches sociales pour les services à la personne se traduira par une augmentation des dépenses déclarées par les particuliers au titre de l'impôt sur le revenu et donc par une augmentation de la dépense fiscale. A cette estimation statique peut également s'ajouter une estimation dynamique qui tient compte d'une adaptation des comportements des consommateurs aux évolutions de la réglementation. C'est sur ces deux types d'analyses que reposent les estimations présentées dans les développements qui suivent.

Par ailleurs, on peut chercher à déterminer ce que le secteur apporte comme cotisations sociales et rentrées fiscales, comme le ferait tout autre secteur, au regard du coût de la politique menée. Cette approche aboutit à un total de 4,8 Md€⁹⁸. On peut également tenter de rapporter le coût des politiques menées au gain que représenterait l'atteinte de l'objectif de suppression du travail dissimulé⁹⁹. Toutes choses égales par ailleurs, la déclaration de l'ensemble des services à la personne engendrerait des recettes de 1,3 Md€ pour les finances publiques. Dans le scénario le plus complet, il conviendrait de tenir compte de l'adaptation des comportements des consommateurs aux évolutions du secteur (élasticité prix et volume), des externalités positives liées au développement des services à la personne et du bouclage macro-économique d'ensemble de la politique (effet sur le PIB, financement des dépenses publiques). Il n'existe pas dans les administrations de modèle effectuant ce bouclage. Dans ces conditions, seule l'approche du coût brut offre une assise permettant des comparaisons dans le temps.

⁹⁸ Cf. le modèle de la DGCIS présenté au chapitre 2.

⁹⁹ Cette approche est chiffrée page 69 du présent rapport.

Tableau n° 21 : évolution des dépenses fiscales et niches sociales pour le développement des services à la personne entre 2003 et 2014

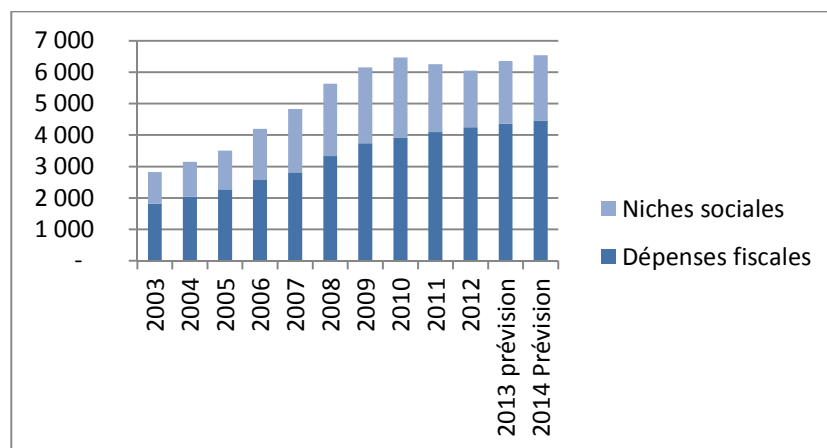
DéPENSES FISCALES SERVICES A LA PERSONNE (en M€)															
Article du CCF	Numéro de la loi	Catégorie d'impôt	Objet de la mesure	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Article 199 sesdices	110214	IR	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de six mois	1 520	1 700	1 860	2 060	2 190	1 110	1 248	1 250	1 270	1 380	1 480	1 580
Article 199 sesdices	110246	IR	Credit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	-	-	-	-	-	1 495	1 682	1 785	1 900	2 000	2 085	2 070
Article 81	120134	IR	Exonération de cotisations sociales pour le conjoint d'entreprise en faveur des salariés d'fin de finances des services à la personne	-	-	-	<0,5	7	20	20	20	70	40	40	40
Article 206-5 bis	320115	IS	Non assujettis en tant que sociétés des résultats des associations de services à la personne	nc	nc	nc	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Article 244 quater F	210308	IR-BS	Credit d'impôt pour les particuliers, associations ou entreprises déclarées : 10% (7% avant le 1er janvier 2010) pour les services exclusivement liés aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes	-	-	35	40	50	63	66	54	37	45	58	58
Article 279) et 278-0 bis D	730214	TVA	Exonération de TVA pour les associations ou entreprises déclarées : 10% (7% avant le 1er janvier 2010) pour les services exclusivement liés aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes	10	15	15	30	60	80	110	100	210	200	200	175
Article 261-7 1° 1°	720107	TVA	Exonération de TVA pour les associations ou entreprises déclarées : 10% (7% avant le 1er janvier 2010) pour les services exclusivement liés aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes	290	320	360	450	500	550	600	700	600	570	540	530
Total des dépenses fiscales				1 820	2 035	2 270	2 590	2 817	3 328	3 736	3 919	4 097	4 245	4 363	4 463
NIF IRS SOCIALES (en M€)															
Référence code	Numéro de la loi	Du	Objet de la mesure	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Article L. 241-103	N° 05105	1948	Aide à domicile employée par un particulier fragile :	625	693	799	889	956	845	867	856	850	861	853	845
Article L. 241-103	N° 05110	1999	Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile : exonération des cotisations patronales	378	420	438	513	516	638	658	718	750	827	868	905
Article L. 241-103 bis		2005	Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile : exonération des cotisations patronales	-	-	-	37	169	194	235	263	39	-	-	-
Article L. 1271-1, L. 7233-4 et L. 7233-5 du code du travail	N° 13115	2005	Aide de comité d'entreprise ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile - CSG préfinancé : exclusion de l'assiette des cotisations et contributions sociales	-	-	-	19	40	66	68	95	111	118	124	131
Article L. 133-7 du code de la sécurité sociale		2005	Abattement (15 points) en faveur du particulier employeur	-	-	-	140	225	261	288	317	62	-	-	-
Article L. 133-7 du code de la sécurité sociale		1970	Précise l'employeur, possibilité de cotiser sur une assiette forfaitaire	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Article L. 241-103 bis du code de la sécurité sociale	N°05100	2013	Deduction forfaitaire de 0,75€ par heure de travail effectuée pour les particuliers employeurs	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Total des niches sociales				1 003	1 113	1 237	1 607	2 006	2 304	2 416	2 549	2 152	1 806	1 995	2 079
Total des dépenses fiscales et niches sociales				2 823	3 148	3 507	4 197	4 823	5 632	6 152	6 468	6 249	6 051	6 358	6 542
Evolution NIS-1				-	12%	11%	26%	15%	15%	17%	5%	3%	3%	5%	3%
Non déterminé avant 2008, chiffrage IGF de 2008 à 2010															

Sources : Cour des comptes, dépenses fiscales (2003-2004, PLF 2005 ; 2005-2011, chiffrages délégués issus des RAP ; 2012, chiffrage zone II, Vies et moyens PLF 2014 ; 2013-2014, chiffrage prévisionnel, zone II-Vies et moyens PLF 2014) ; Mesures sociales (chiffrage PLESS, annexe V)

En 2014, le montant brut total des dépenses fiscales en faveur des services à la personne représente une prévision de 4,5 Md€, soit 6 % du total des dépenses fiscales. Le montant brut des niches sociales est estimé à 2,1 Md€. Les deux principales niches sociales (exonérations des cotisations pour l'aide au domicile d'une personne fragile) représentent 83 % de ce montant et près de la moitié (46 %) de l'ensemble des exonérations et réductions de cotisations non compensées par l'État aux caisses de sécurité sociale, qui viennent donc peser sur le déficit de la sécurité sociale. Au total, les dépenses fiscales et niches sociales prévues en 2014 en faveur des services à la personne s'élèvent à 6,4 Md€.

Entre 2003 et 2013, les dépenses fiscales et niches sociales consacrées aux services à la personne ont plus que doublé en euros courants (+ 125 %, soit un taux de croissance moyen annuel de 8,5 %) et progressé de 91 % en euros constants.

Graphique n° 10 : montant des dépenses fiscales et des niches sociales (en Md€)



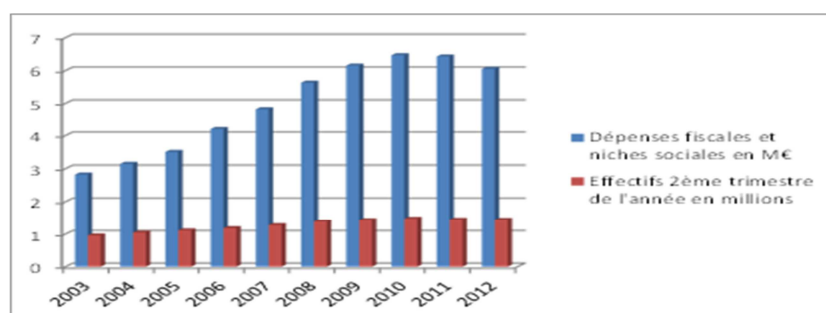
Source : Cour des comptes

Le coût des avantages fiscaux et sociaux a été en forte augmentation jusqu'en 2010. Il a ensuite baissé en 2011 et 2012 et est reparti depuis à la hausse.

A - Un coût brut en forte augmentation jusqu'en 2010

Le coût des niches sociales et des dépenses fiscales a culminé à 6,5 Md€ en 2010. La forte augmentation enregistrée depuis 2003 était autant liée aux évolutions de la réglementation et à la création de mesures nouvelles qu'au dynamisme de l'emploi.

Graphique n° 11 : évolution comparée des aides publiques et de l'emploi



Source : Cour des comptes

Les mesures introduites par la loi de 2005 se sont traduites par une forte augmentation du coût des exonérations et réductions liées aux services à la personne entre 2006 et 2010 : élargissement du champ des activités couvertes, augmentation du plafond des dépenses éligibles à la réduction d'impôt à 12 000 €, abattement de cotisations sociales de 15 points pour les particuliers employeurs cotisant sur une assiette réelle, exonération de cotisations patronales dans la limite d'un plafond, exonération de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu pour le CESU préfinancé.

Les trois niches sociales nouvelles ont représenté un surcoût de 434 M€ en 2007 et de 675 M€ en 2010. A partir de l'imposition 2008, la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile a été transformée en crédit d'impôt pour les personnes exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi. Cette mesure, dont le coût avait été estimé à

140 M€¹⁰⁰ en 2008, s'est en réalité traduite par une charge supplémentaire de 385 M€ pour les finances publiques.

B - Une baisse en 2011 et 2012

Le montant total des dépenses fiscales et des niches sociales s'est réduit à 6,2 Md€ en 2011 puis à 6,05 Md€ en 2012. Les dépenses fiscales ont continué à augmenter (+ 4 % en 2011 et 2012). En revanche, les niches sociales ont fortement baissé, passant de 2 549 M€ en 2010 à 2 152 M€ en 2011 et 1 806 M€ en 2012.

Cette évolution est principalement le résultat des modifications introduites en 2011 dans le régime de cotisations sociales. Deux des trois niches sociales créées par le plan de développement des services à la personne ont en effet été réservées aux seuls employeurs fragiles (exonération de cotisation patronale, abattement de 15 points en cas de cotisation sur une assiette réelle).

La réduction et le crédit d'impôt ont également été compris dans le champ de l'application du plafonnement global de certains avantages fiscaux relatifs à l'impôt sur le revenu (soit 10 000 € d'avantages fiscaux pour les revenus 2013).

Dans le même temps, le régime de TVA a été durci : passage du taux réduit de TVA de 5,5 % à 7 % pour 11 activités en 2011 (puis 10 % en 2014).

C - Une remontée sensible en 2013 et 2014

Le mouvement de réduction des dépenses, centré principalement sur les niches sociales et le régime de TVA, a conduit à un resserrement des dispositifs en faveur des publics fragiles. Si les acteurs expriment un avis convergent sur la nécessité d'un moratoire en matière fiscale et sociale, les prévisions pour 2013 et 2014 montrent cependant à nouveau un fort dynamisme des dépenses. Elles retrouvent, selon les prévisions 2014, le niveau atteint en 2010, soit 6,5 Md€.

¹⁰⁰ Selon la direction de la législation fiscale.

Cette évolution, qui devra être confirmée à partir des données réelles de 2013 et 2014, est le résultat de la création de la déduction forfaitaire de 0,75€ et de la hausse des dépenses déclarées suite aux suppressions d'exonérations de cotisations sociales.

En 2013, la possibilité de cotiser au forfait a été supprimée. La crainte d'une baisse des heures travaillées et d'une augmentation du travail dissimulé a conduit à prévoir une déduction forfaitaire de 0,75 € par heure de travail effectuée pour les particuliers employeurs. Cette mesure a été estimée à 150 M€ en 2013 et 198 M€ en 2014.

De même, cinq activités ont été exclues du taux réduit de TVA en 2013. Afin d'amoindrir l'effet de cette exclusion, au 1^{er} juillet 2013, le plafond annuel par foyer fiscal des dépenses autorisées a été relevé pour les petits travaux de jardinage et pour l'assistance informatique¹⁰².

Enfin, toutes choses égales par ailleurs, la baisse du niveau des réductions et exonérations de cotisations sociales engendre mécaniquement une augmentation du coût des services à la personne et donc du niveau du crédit d'impôt en faveur de ces services.

II - Des efforts de contrôle malaisés

Face à ces enjeux financiers globaux, les contrôles menés par les services fiscaux et sociaux restent malaisés.

A - Les contrôles organisés par les services fiscaux

Les contrôles fiscaux sont conduits dans le cadre d'une stratégie globale visant à assurer une présence équilibrée sur tous les contribuables et pour tous les impôts, en fonction des enjeux et des risques fiscaux. Dans ce cadre, les mesures fiscales attachées aux services à la personne ne constituent pas en tant que tel un axe de contrôle et aucune consigne spécifique n'est transmise aux services de contrôle. Les dépenses fiscales en faveur des services à la personne sont examinées à l'occasion du

¹⁰² De 1 000 € à 3 000 € pour l'assistance informatique et de 3 000 € à 5 000 € pour le petit jardinage.

contrôle des impôts auxquelles elles sont rattachées (TVA, impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu).

Dans le cas de la réduction et du crédit d'impôt, les sommes déclarées sont examinées à l'occasion du contrôle sur pièces du dossier d'un particulier. Les risques de fraude portent à ce niveau sur la déclaration de services exclus de la liste d'activité, ou encore le prise en compte dans les sommes déclarées des aides dont le contribuable a bénéficié (CESU préfinancé, PCH, APA).

Des recoupements peuvent être faits entre les déclarations des particuliers et le contrôle des entreprises. Ces recoupements permettent de remonter jusqu'au salarié. Le système d'information de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ne permet toutefois pas d'avoir une vision nationale des contrôles réalisés par les services fiscaux qui déterminent eux-mêmes leur programme de contrôle. En effet, l'application ILIAD IS, dans laquelle sont enregistrés les résultats des contrôles à l'impôt sur le revenu, n'a pas de base nationale, ce qui rend difficile toute interrogation au niveau central. Une amélioration du système d'information contribuerait à une meilleure connaissance des risques de fraudes. Alors que la Cour conduisait son enquête, un groupe de travail interministériel piloté par la délégation nationale de lutte contre la fraude a été créé.

La volonté de la DGFIP et des organismes de protection sociale de coopérer en vue de lutter contre la fraude s'est traduite par la mise en place à partir de 2008 d'un dispositif conventionnel. Celui-ci se décline à tous les échelons territoriaux et se traduit par des échanges systématiques de renseignements. Depuis 2011, des recoupements sont réalisés au niveau national avec les données concernant la PAJE et le CESU. Pour aller plus loin, l'instauration d'un mécanisme exhaustif de recoupement automatisé entre la DGFIP et les organismes de protection sociale (dont les URSSAF) serait de nature à améliorer la lutte contre la fraude.

Par ailleurs, la faisabilité technique d'un enrichissement de la déclaration pré-remplie est actuellement à l'étude en ce qui concerne les données relatives aux dépenses réalisées au titre d'un emploi à domicile. Il s'agirait d'obtenir le pré-remplissage, et non plus seulement un pré-affichage des informations concernant le CESU et la PAJE sur les dossiers fiscaux dématérialisés des contribuables.

La DGFIP estime qu'il sera difficile de faire mieux en termes d'automatisation des contrôles, compte tenu de la nécessité de proportionner le contrôle aux enjeux.

B - Les contrôles réalisés par les organismes de protection sociale

Les particuliers employeurs ne sont pas écartés des plans de contrôle des organismes du recouvrement. A titre d'illustration, les orientations nationales de lutte contre le travail illégal pour 2010-2011 ciblaient spécifiquement cette catégorie de cotisants. Des plans d'actions de contrôle ont ainsi été menés en 2011 à titre expérimental sur le CESU et le dispositif Pajemploi.

Il convient de rappeler que les agents chargés des contrôles ne peuvent en l'état pénétrer dans des domiciles privés. L'ACOSS souligne par ailleurs que le dispositif de réduction ou de crédit d'impôt n'est pas articulé avec les actions de recherche de fraude menées par ailleurs par les organismes de protection sociale, les textes ne permettant pas en particulier de revenir sur l'avantage fiscal accordé en cas de fraude déclarative.

Le contrôle des organismes mandataires présente en outre une difficulté particulière qui, selon la DSS, constitue un frein aux contrôles, les contrats de travail étant passés non avec le mandataire, mais avec les particuliers bénéficiaires de ses services. En cas de redressement, les particuliers doivent ainsi être visés individuellement.

Enfin, la politique de sécurisation des enjeux financiers définie en particulier par la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et l'agence n'est pas nécessairement en adéquation avec le contrôle des particuliers employeurs. Pris individuellement, les enjeux financiers des contrôles en direction de ce type d'employeurs ne sont en effet pas aussi importants qu'auprès d'entreprises.

III - Le caractère redistributif et incitatif des aides et la problématique du ciblage

Il n'existe pas pour l'heure d'évaluation qui permettrait de porter un jugement sur l'efficacité comparée des dispositifs en faveur des services à la personne au regard, d'une part, des allègements généraux de charges et, d'autre part, des aides directes sous forme de prestations sociales.

Une approche par dispositifs permet cependant de cerner les principales faiblesses des mesures existantes au regard des différents publics visés. Sur ces points, la direction générale des finances publiques et la fédération des particuliers employeurs ont notamment fait part de l'importance de la stabilité du cadre fiscal et social applicable au secteur.

A - Un régime de TVA à simplifier

Le régime de TVA dérogatoire applicable aux services à la personne est le dispositif dont le coût a évolué de la façon la plus dynamique : 335 M€ en 2004, 800 M€ en 2010, 770 M€ en 2012, 705 M€ prévus en 2014. Ce dispositif comporte à la fois une exonération de TVA pour les services rendus par les associations agréées (570 M€ en 2012) et des taux réduits pour les organismes déclarés (entreprises ou associations) et certaines activités (200 M€ en 2012).

En 2012, environ 8 100 associations ont été exonérées de TVA, (7 900 en 2010) et 10 000 organismes (15 000 en 2010) ont bénéficié d'un taux réduit à 5,5 %.

Le régime de TVA mis en place progressivement entre 2011 et 2013 aboutit à une situation d'une très grande complexité puisque coexistent désormais dans le champ des services à la personne quatre taux différents : 0 % en cas d'exonération, un taux réduit à 5,5 %, un taux intermédiaire à 10 % et le taux normal à 20 %.

Cette évolution s'est réalisée dans le cadre de la directive européenne sur les services, qui vise à faire en sorte que tous les acteurs se trouvent en situation identique sur un même marché. La gestion qui en découle pour les parties prenantes est d'une grande complexité.

Ce régime témoigne également des limites de la construction, au travers des dispositifs fiscaux, d'un champ qui relève de logiques

différenciées, s'agissant notamment des prestations de confort pour lesquels les services à la personne peuvent relever d'une logique d'activité proche de celles des intervenants du secteur concurrentiel. La logique par service qui a présidé à l'évolution du cadre réglementaire peut représenter un frein à une intégration plus poussée des activités de services à la personne. Il serait possible de simplifier le régime actuellement appliqué dans le respect des règles communautaires.

B - Des aides pour le CESU préfinancé à évaluer au regard d'autres régimes applicables aux avantages accordés aux salariés

D'un coût de 160 M€ en 2012 (170 M€ prévus pour 2014), l'exclusion de l'assiette de cotisations sociales et l'exonération d'impôt sur le revenu des CESU préfinancés ont été introduites lors de la création de cet instrument en 2005. Ces deux mesures ont un coût limité mais dynamique. Elles font partie des mesures auxquelles la mission d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales avait attribué le score 0, correspondant aux mesures jugées les plus inefficaces.

En 2012, 922 000 personnes ont bénéficié de l'exonération de cotisations sociales à ce titre ; le nombre de bénéficiaires de l'exonération d'impôt sur le revenu n'est pas connu.

Le CESU préfinancé ne sert pas exclusivement à financer des services à la personne répertoriés dans la liste des activités de services à la personne : il peut par exemple être utilisé pour acquitter des dépenses de crèche ou de centre de loisir.

Toutes choses égales par ailleurs, la suppression du régime dérogatoire accordé au CESU préfinancé conduirait à réintégrer les dépenses financées dans l'assiette du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, réduisant de moitié, ou du tiers, l'avantage obtenu pour les finances publiques.

Ce dispositif est identique à celui qui existe pour les chèques-restaurant ou encore les chèques-vacances. Aussi, si la pertinence des exonérations fiscales et sociales dont bénéficie le CESU préfinancé de l'assiette des cotisations sociales n'est pas démontrée, c'est dans le cadre d'un examen transversal des dispositifs applicables aux avantages accordés aux salariés qu'il conviendrait d'examiner les raisons qui ont

conduit à mettre en place ce traitement dérogatoire, afin d'être en mesure d'adapter ces régimes de façon cohérente.

C - Un ciblage des allègements de charges à poursuivre

Depuis la suppression de l'abattement de 15 points de cotisations sociales et de l'assiette forfaitaire en 2011 et 2013, les allègements de cotisations sont concentrés sur les publics fragiles, à trois exceptions près : l'exonération pour le CESH préfinancé (*Cf. supra*) ; la réduction forfaitaire et l'exonération pour les plus de 70 ans.

1 - Les effets de la suppression de l'assiette forfaitaire et de la mise en place de la réduction forfaitaire

Le gain brut lié à la suppression de l'assiette forfaitaire en 2013 a été évalué dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale à 475 M€, montant probablement surestimé au regard du coût de la mesure en 2011 (340 M€ sur le périmètre plus restreint de la sécurité sociale et donc hors assurance chômage et régimes de retraites complémentaires). Néanmoins, l'augmentation de la dépense réalisée par les ménages à ce titre se traduira, toutes choses égales par ailleurs, par une augmentation de la dépense fiscale au titre du crédit d'impôt, avec une perte de recettes pour l'État évaluée à 200 M€. Le gain net de la mesure toutes administrations publiques est ainsi ramené à 275 M€.

En tenant compte de la loi de financement de la sécurité sociale votée et de l'instauration d'un abattement de cotisation de 75 centimes par heure, le gain net pour les finances publiques est ramené à 175 M€ (soit 200 M€ de niches sociales supplémentaires, contrebalancées par 100 M€ de dépenses fiscales en moins). Les paramètres des dépenses fiscales et des niches sociales non ciblées n'ont ainsi pas été profondément modifiés par le dispositif adopté.

2 - L'exonération de cotisations patronales pour les plus de 70 ans

L'exonération de cotisations patronales pour les publics fragiles comporte en réalité plusieurs volets, dont l'un concerne les personnes âgées de plus de 70 ans. Cette exonération du seul fait de l'âge représente

une part importante du public bénéficiaire et du montant des exonérations attribuées aux services à la personne, même si son niveau est plafonné¹⁰³.

Tableau n° 22 : exonération du fait de l'âge - Evolution

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Effectifs (milliers)	568	607	645	663	672	685	683	682	679
Masse salariale nette (M€)	938	1027	1154	1234	1299	1345	1382	1409	1440
Exonération (M€)	288	315	368	394	369	380	396	399	411

Cour des comptes à partir des données ACOSS.

Tableau n° 23 : exonération du fait de l'âge – décomposition par âges (données 2009, hors TTS)

Tranche d'âge	Nb employeurs au T4 2009		Assiette de cotisations (en M€)		Exonérations (en M€)	
	Niveau	%	Niveau	%	Niveau	%
non déclaré	3 278	0,5	14	0,9	3	0,7
70 à 74	121 635	17,7	231	14,3	55	14,8
75 à 79	165 232	24,1	332	20,6	81	21,7
80 à 84	189 349	27,6	421	26,1	100	26,8
85 à 89	154 161	22,5	409	25,4	93	25,0
>=90	52 955	7,7	207	12,8	41	10,9
Total	686 610	100,0	1 614	100,0	373	100,0

Source : Acoiss-Urssaf, CnCesu, Centre Pajemploi, en réponse à la Cour

Cette exonération, qui n'est, par exception aux principes généraux applicables, pas compensée par l'État aux caisses de sécurité sociale, est automatiquement attribuée depuis la loi de 2005 aux personnes de plus de 70 ans, alors que celles-ci devaient auparavant en faire la demande aux caisses. Elle a été instaurée en 1948, date où l'espérance de vie était moins élevée, y compris l'espérance de vie en bonne santé, et où ni la réduction d'impôt de 50 % pour les dépenses d'aide à domicile, ni l'APA

¹⁰³ Le plafond de dépenses est élevé : 65 fois le SMIC horaire par mois.

n'existaient. Or, dans le cadre du vieillissement attendu de la population, le coût de cette mesure a vocation à progresser.

La Cour a évoqué dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale l'hypothèse d'une mise sous condition de ressources de cette exonération¹⁰⁴. La question est par ailleurs régulièrement posée de sa suppression. Deux hypothèses sont à cet égard évoquées : suppression pure et simple en raison des autres dispositifs d'aide existants ; élévation de l'âge pris en compte en lien avec l'amélioration de l'espérance de vie en bonne santé. On peut également ajouter l'hypothèse d'un ciblage sur les GIR ne donnant pas lieu à l'APA. Les regroupements d'employeurs sont opposés à une évolution sur ce point, et notamment l'Union nationale de l'aide à domicile en milieu rural.

L'estimation des effets d'une suppression de l'exonération du seul fait de l'âge ou son ciblage sur les publics fragiles peut être réalisée de manière statique ou dynamique. L'estimation statique calcule les effets d'une évolution du régime des cotisations sociales pour les différents acteurs (employeurs, sécurité sociale, État) sans prendre en compte une modification des comportements déclaratifs. L'estimation dynamique intègre les effets d'une évolution des déclarations des employeurs suite à l'augmentation du coût horaire de l'emploi induite par la mesure.

¹⁰⁴ Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale Chapitre XV *Les dispositifs fiscaux et sociaux propres aux retraités* – septembre 2012.

Tableau n ° 24 : estimation des gains (+) et pertes (-) par acteurs économiques en cas d'évolutions de l'exonération du fait de l'âge (en M€)

	Effet statique	
	suppression totale	limite fixée à 80 ans
Sécurité sociale	+411	+153
État (1)	-205,5	-76,5
Employeurs	-205,5	-76,5
Droits sociaux salariés	=	=

	Effet dynamique (baisse de 10 % du travail déclaré)	
	suppression totale	limite fixée à 80 ans
Sécurité sociale	+360	+138
État ⁽¹⁾	-180	-69
Employeurs	-180	-69
Droits sociaux salariés	-67	-25

Le montant de l'exonération est celui de 2012, la part des 80 ans et plus celle de 2009.

⁽¹⁾ Cet effet repose sur l'hypothèse que toutes les cotisations sociales supplémentaires pourront faire l'objet d'une réduction d'impôt.

Source : Cour des comptes.

La suppression de l'exonération de cotisations patronales du seul fait de l'âge concentrerait le bénéfice de cette cotisation sur les titulaires de la PCH et de l'APA, prestations qui tiennent déjà compte des niveaux de ressources. Il conviendrait toutefois d'estimer l'impact de cette évolution sur les demandes d'APA.

D - Un plafond à mieux différencier pour la réduction et le crédit d'impôt

1 - Des contribuables présentant des caractéristiques très différentes

En 2013 (revenus 2012), 3,8 millions de contribuables déclarent des dépenses de services à la personne dans le cadre des mesures de crédits ou de réduction d'impôt. Ils étaient 2,6 millions en 2005 (revenus 2004). Ainsi, plus d'un foyer fiscal sur dix emploie un salarié à domicile pour une dépense annuelle moyenne de 2 574 €. 40 % de ces foyers bénéficient d'un crédit d'impôt, 38 % d'une réduction effective d'impôt et 22 % ne bénéficient d'aucun avantage fiscal. Au total, 8 % des foyers

bénéficient d'un avantage fiscal, d'un montant annuel moyen de 880 €. La situation est différente selon que le contribuable peut prétendre au crédit ou à la réduction d'impôt.

a) Deux catégories déterminées par le critère de l'activité

L'introduction du crédit d'impôt à partir des revenus de 2007 a conduit à distinguer deux catégories de contribuables recourant aux services à la personne : les foyers ayant une activité professionnelle, qui relèvent du crédit d'impôt, et ceux n'en ayant pas, qui continuent à bénéficier de la réduction d'impôt. La première catégorie a connu une croissance dynamique jusqu'en 2011 (+ 8,3 % contre 4 % pour la seconde).

Tableau n° 25 : nombre de foyers fiscaux déclarant des dépenses d'emploi à domicile

Année budgétaire N Revenus N-1	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Réduction d'impôt DF 110214	2650	2730	2946	1984	2079	2189	2237	2275
Crédit d'impôt DF 110246				1258	1404	1510	1598	1553
Total	2650	2730	2946	3242	3483	3699	3835	3828
Evolution		3,0%	7,9%	10,0%	7,4%	6,2%	3,7%	-0,2%

Source : tome 2 du fascicule « Voies et moyens » annexé aux PLF.

Les foyers fiscaux bénéficiaires de la réduction d'impôt sont majoritairement des personnes seules et pour 95 % des foyers sans enfants à charge. 86 % de ces contribuables ont plus de 65 ans et près de la moitié plus de 80 ans. A l'inverse, le crédit d'impôt bénéficie pour plus des deux-tiers (un million de foyers) à des familles avec enfants. La majorité des contribuables concernés ont entre 30 et 50 ans.

La dépense de services à la personne n'est pas uniquement liée au niveau de revenu.

Les foyers aux revenus élevés concentrent une part importante de la dépense de services à la personne mais le recours à ces services par les foyers aux revenus plus modestes n'est pas pour autant négligeable.

Tableau n° 26 : répartition par décile de revenu fiscal de référence des foyers ayant déclaré des dépenses au titre d'un emploi à domicile (revenu 2012)

Foyers sans activité professionnelle

Décile de RFR	Nombre contribuables	RFR moyen	Dépense moyenne	Total dépense par décile (en M€)
< = 8 389 €	228 581	4 862	1 683	384,8
< = 11 751 €	228 616	10 034	1 487	339,9
< = 15 597 €	228 618	13 936	1 632	373,2
< = 18 570 €	228 491	17 139	1 771	404,6
< = 23 859 €	228 606	20 770	2 017	461,1
< = 28 879 €	228 583	26 287	2 129	486,7
< = 35 666 €	228 551	32 025	2 359	539,1
< = 46 172 €	228 565	40 553	2 572	587,9
< = 64 942 €	228 574	54 326	2 974	679,9
> 64 942 €	228 571	131 030	4 994	1 141,4
Total	2 285 756	35 095	2 362	5 398,6

Foyers avec une activité professionnelle

Décile de RFR	Nombre contribuables	RFR moyen	Dépense moyenne	Total dépense par décile (en M€)
< = 22 374 €	155 658	14 743	1 197	186,4
< = 32 060 €	155 621	27 410	1 228	191,1
< = 40 588 €	155 644	36 372	1 418	220,7
< = 48 939 €	155 641	44 752	1 624	252,7
< = 57 640 €	155 630	53 231	1 887	293,7
< = 67 629 €	155 643	62 484	2 242	349,0
< = 80 478 €	155 621	73 703	2 758	429,2
< = 100 306 €	155 641	89 497	3 531	549,6
< = 142 305 €	155 837	117 845	4 699	731,3
> 142 305 €	155 632	289 779	7 373	1 131,8
Total	1 556 568	80 980	2 786	4 335,5

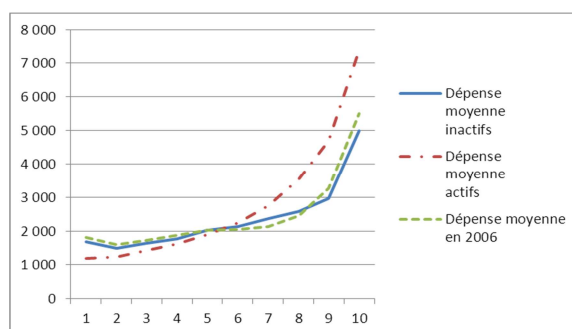
Source : DGFIP – Revenus 2012 à la 6^{ème} émission.

Pour les foyers actifs, les deux déciles de revenu les plus élevés représentent 43 % de la dépense totale de services à la personne. La dépense se répartit de façon plus régulière entre les déciles pour les foyers inactifs (34 % de la dépense totale pour les deux derniers déciles).

La dépense progresse avec le niveau de revenu, comme ont pu le montrer par ailleurs les études de l'INSEE¹⁰⁶. Pour le décile de revenu fiscal le plus élevé (supérieur à 142 300 €), la dépense moyenne de services à la personne atteint 7 273 € pour les actifs (5 000 € pour les non actifs) mais reste, dans les deux cas, très inférieure au plafond de droit commun de 12 000 €.

L'instauration du crédit d'impôt n'a pas modifié la répartition de la dépense déclarée de services à la personne ; contrairement à l'intention initiale, elle n'a pas entraîné une augmentation de la dépense moyenne des foyers au revenu modeste (quatre premiers déciles du graphique ci-dessous), mais semble au contraire avoir stimulé la dépense des foyers aux revenus intermédiaires et supérieurs.

Graphique n° 12 : dépense annuelle moyenne de services à la personne par décile de revenu fiscal



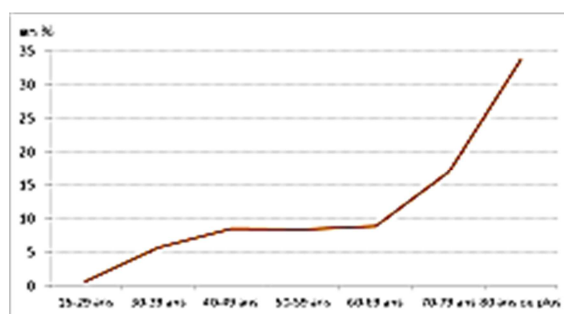
Source : Cour des comptes d'après données DGFIP (revenus 2012 après la 6ème émission).

Le niveau de dépenses pour les revenus les plus modestes demeure toutefois significatif. La dépense déclarée pour un salarié à domicile est proportionnellement plus importante pour les foyers fiscaux inactifs : leur dépense annuelle moyenne est inférieure de 15 % seulement à celle des foyers actifs, alors que leurs revenus sont inférieurs de presque 60 %. Pour les contribuables inactifs du décile le plus bas, la dépense déclarée

¹⁰⁶ Marbot C. « En France qui recourt aux services à domicile », France portrait social, 2008.

de services à la personne représente en moyenne 35 % du revenu fiscal de référence. Les foyers fiscaux non actifs comprenant majoritairement des retraités, cette observation vient étayer le constat, selon lequel le recours aux services à la personne augmente fortement avec l'âge.

Graphique n° 13 : taux de recours aux services à la personne en fonction de l'âge



Source : Marbot C. « En France qui recourt aux services à domicile », France portrait social, 2008.

Entre 2007 et 2012, la dépense des foyers actifs a légèrement progressé (de 2 506 € à 2 786 €), celle des foyers inactifs restant stable.

b) Un nombre significatif de contribuables déclarant des dépenses de services à la personne ne bénéficie d'aucun avantage fiscal

Le nombre des foyers déclarant des dépenses pour un emploi à domicile doit être distingué du nombre des foyers fiscaux tirant un avantage des mesures fiscales à ce titre. Pour la réduction d'impôt (contribuables inactifs), le nombre des bénéficiaires réels n'est que de 1,462 million en 2012 (revenu 2011) à rapporter aux 2,275 millions de contribuables déclarant des dépenses d'emploi à domicile. Pour le crédit d'impôt, ce nombre serait, selon la DGFIP, assez proche de celui des foyers fiscaux déclarant une dépense, le crédit d'impôt étant restituable.

Au total, pour plus de 810 000 foyers, soit plus de 20 % de l'ensemble des contribuables concernés (35 % des contribuables sans activité professionnelle), le recours à un emploi à domicile n'est assorti

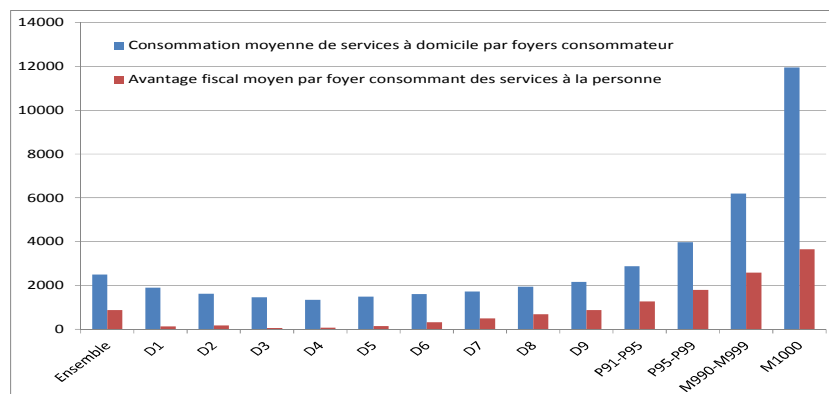
d'aucun bénéfice fiscal au motif que leurs revenus sont trop faibles pour être imposables et donc pour bénéficier de la réduction d'impôt. On peut estimer, sur la base d'une dépense moyenne de 1 200 € par an pour les premiers déciles, à environ un milliard d'euros la dépense totale de ces foyers. Ce montant constitue un reste à charge, les services à la personne couverts par l'APA ou la PCH n'ouvrant pas droit à réduction d'impôt.

Par ailleurs, sur 1,5 million de bénéficiaires du crédit d'impôt, 17 % bénéficient d'une restitution du fait du faible montant de leur imposition. Leur nombre diminue toutefois régulièrement depuis 2010 (262 035 pour les revenus 2012, 272 835 pour ceux de 2011, 325 537 pour ceux de 2010). La création du crédit d'impôt a donc permis à des foyers d'avoir accès à l'avantage fiscal lié à un emploi à domicile.

Le groupe de travail interministériel sur la fiscalité piloté par la DGCIS¹⁰⁷, en réponse à une recommandation de la Cour, a estimé que, pour la réduction et le crédit d'impôt réunis, moins de 30 % des contribuables parmi les cinq premiers déciles bénéficiaient d'un avantage fiscal ; pour ces déciles, la part de consommation remboursée n'excède pas 10 %, alors que leurs dépenses de services à la personne représentent environ 30 % de la dépense totale.

¹⁰⁷ Synthèse du groupe de travail « Fiscalité » - DGCIS/MISAP – mars 2014.

Graphique n° 14 : consommation moyenne des services à domicile et avantage fiscal moyen à ce titre, pour les foyers consommateurs selon le revenu



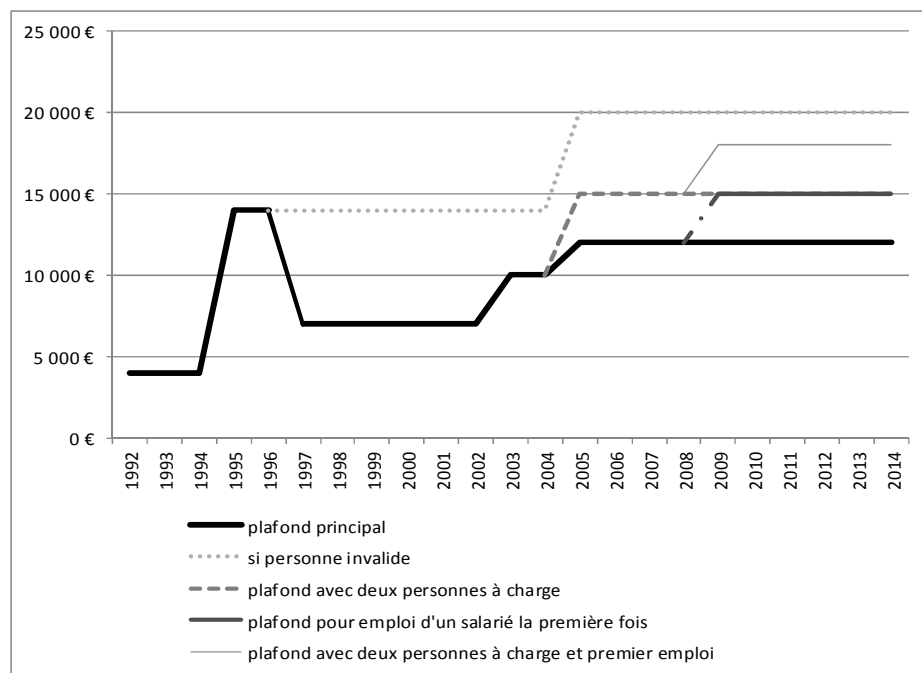
Source : Échantillon de 500 000 déclarations de revenu 2011 pour l'impôt 2012, calculs DG Trésor. Champ : Ensemble des foyers fiscaux, par unité de consommation

A l'inverse, plus de 90 % des contribuables des déciles supérieurs (7 à 10) bénéficient d'un avantage fiscal s'élevant en moyenne à 490 € pour le 7^{ème} décile et à 1 750 € pour le dernier décile. Le remboursement de la dépense engagée n'atteint 50 % que pour les plus hauts revenus. Au total, le crédit et la réduction d'impôt ne couvrent en moyenne que 35 % de la dépense de services à la personne déclarée par les contribuables (47 % pour le crédit d'impôt et 27 % pour la réduction).

2 - Les effets d'un abaissement du plafond

L'abaissement du plafond des dépenses éligibles au crédit d'impôt est le moyen le plus simple de limiter la dépense fiscale et de réduire son effet sur la redistribution verticale. Si le taux du crédit d'impôt n'a pas changé depuis la création du crédit d'impôt en 1991, le plafond des dépenses éligibles a d'ailleurs régulièrement évolué durant les différentes législatures.

Graphique n° 15 : plafonds de dépenses donnant lieu à réduction ou crédit d'impôt



NB : en 2007, la réduction d'impôt est transformée en crédit d'impôt pour les ménages actifs. L'année est celle des revenus imposables (imposition l'année suivante).

Source : Cour des comptes à partir des lois de finances

Les études économétriques disponibles tendent à montrer que le niveau actuel du plafond se situe largement au-dessus du seuil d'efficacité¹⁰⁸. Elles semblent indiquer à l'inverse que la baisse du plafond, comme ce fut le cas en 1997, n'a pas eu d'effet significatif sur les comportements de dépenses des foyers concernés et n'aurait donc pas pesé négativement sur l'emploi¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Clément Carbonnier (juin 2014) « La réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est-elle efficace en tant que politique de l'emploi ? Méta-analyse des évaluations empiriques 1991-2007 » Sciences-Po, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques.

¹⁰⁹ Bertrand Garbinti, « La réduction d'impôt pour l'emploi à domicile 1992-2011 bilan d'une politique publique », *Paris School of Economics*.

Dans ces conditions, la Cour a demandé à la direction générale du Trésor d'estimer les effets de différents scénarios d'abaissement du plafond des dépenses éligibles au crédit d'impôt. Le chiffrage a été réalisé par tranches de dépenses de 1 000 euros. Il porte à la fois sur le gain d'impôt pour les finances publiques et sur le nombre de foyers fiscaux perdants par rapport à la situation actuelle.

Graphique n° 16 : chronique d'abaissements du plafond de dépenses éligibles, gain pour les finances publiques et nombre de ménages concernés

	Plafond de dépenses standard	Majoration pour personne à charge	Plafond maximum après majoration, ou plafond pour la première année	Plafond majoré maximum	Plafond pour personne invalide	Gain d'IR pour les finances publiques par rapport à la situation actuelle (en M€)	Nombres de foyers fiscaux perdants par rapport à la situation actuelle (en milliers)
Plafonds actuels	12 000	1 500	15 000	18 000	20 000		
Abaissement du plafond de standard par palier de 1000 €, avec abaissement proportionnel des autres plafonds	11 000	1 375	13 750	16 500	18 333	30	59
	10 000	1 250	12 500	15 000	16 667	68	75
	9 000	1 125	11 250	13 500	15 000	116	94
	8 000	1 000	10 000	12 000	13 333	178	119
	7 000	875	8 750	10 500	11 667	256	149
	6 000	750	7 500	9 000	10 000	356	193
	5 000	625	6 250	7 500	8 333	487	262
	4 000	500	5 000	6 000	6 667	669	365
	3 000	375	3 750	4 500	5 000	935	561
	2 000	250	2 500	3 000	3 333	1 365	955
	1 000	125	1 250	1 500	1 667	2 132	1 714
	0	0	0	0	0	3 475	3 093

Source : Échantillon de 500 000 déclarations à l'IR, revenus 2012, législation 2013, calculs DG Trésor.

Note de lecture : En divisant tous les plafonds actuels par deux (plafond standard à 6 000, etc), l'IR perçu par les finances publiques serait plus élevé de 356 M€ par rapport à la situation actuelle, et 193 000 foyers fiscaux verraient leur impôt augmenter

Ainsi, l'abaissement du plafond de moitié (soit 6 000 €) conduirait à une baisse de la dépense fiscale de 10 % et toucherait 6 % des foyers fiscaux bénéficiaires. Ce plafonnement correspond à 500 € de dépenses déclarées par mois hors majorations, soit sept heures hebdomadaires de services à la personne au prix moyen constaté sur le marché, hors congés payés¹¹⁰.

¹¹⁰ 9,33 € nets par heure, soit 12,13 € bruts (source : modèle DGCIS).

Une réduction du plafond à 3 000 € conduit à une réduction de la dépense fiscale de 27 %, concentrée sur 18 % des foyers fiscaux bénéficiaires. Hors majorations, ce plafond correspond à trois heures trente de services à la personne par semaine.

Enfin, dans le cas d'un abaissement du plafond à 4 000 €, soit environ cinq heures de services à la personne par semaine, le gain sur la dépense fiscale est d'environ 20 % (670 M€) supporté par 12 % des foyers déclarant des dépenses de services à la personne.

Dans le cadre d'une évaluation de la politique de soutien aux services à la personne, il serait nécessaire de caractériser plus avant les profils des foyers concernés par un éventuel abaissement des plafonds. Il conviendrait également d'étudier les effets d'une telle évolution sur les publics fragiles et les familles, en particulier celles qui ont des enfants en bas âge, pour lesquels le niveau de consommation des services à la personne est élevé en cas de garde à domicile.

Dans la simulation effectuée, la structure actuelle des plafonds (majoration pour personne à charge, invalidité et première année) a été conservée. Des travaux ultérieurs pourraient conduire à recommander de différencier plus nettement les plafonds pratiqués, avec par exemple un plafond pour les personnes non fragiles, correspondant aux services dits de confort, fortement abaissé, et des plafonds restant à des niveaux significatifs pour les personnes handicapées et les personnes à charge.

Dans un scénario encore plus ciblé, les plafonds pourraient être ramenés à deux : un plafond de droit commun fortement abaissé et un plafond sensiblement plus élevé pour les personnes handicapées, dépendantes et la petite enfance.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Entre 2003 et 2013, le coût des dépenses fiscales et des niches sociales en faveur des services à la personne a plus que doublé en euros courants (+ 125 %) et a cru de 91 % en euros constants. Cette progression a été particulièrement sensible entre 2005 et 2010 (+ 3 Md€). Après une légère décrue entre 2010 et 2012, les dépenses prévisionnelles ont augmenté à nouveau en 2013 et 2014, pour atteindre plus de 6,5 Md€ de dépenses attendues en 2014. Ces évolutions sont au moins autant liées à celles de la réglementation et à la création de mesures nouvelles qu'au dynamisme des dépenses de services à la personne.

Face à ces enjeux, les contrôles fiscaux et sociaux restent malaisés du fait notamment d'un nombre de déclarants très élevé pour des enjeux financiers de contrôles faibles pris individuellement.

La mesure du rapport entre le coût et l'efficacité de la politique conduite en matière de services à la personne supposerait une évaluation qui tienne compte de l'ensemble des aides existantes et de leur interaction avec les politiques de l'emploi et de solidarité. En l'absence d'une telle évaluation, des tendances nettes se dessinent néanmoins. L'enquête de la Cour fait à cet égard ressortir les points suivants :

- *les choix des pouvoirs publics français lors de la transposition de la directive européenne sur les services ont abouti à un régime de TVA des services à la personne (705 M€ en 2014) trop complexe pour les utilisateurs et qui constitue un frein à l'intégration des offres de services ;*

- *les aides attribuées au CESA préfinancé (170 M€) sont calquées sur celles dont bénéficient les tickets-restaurant et les chèques-vacances et méritent d'être examinées avec ces dispositifs ;*

- *les allègements de cotisations sociales pour les dépenses de services à la personne (2,1 Md€ en 2014) représentent 46 % des niches sociales non compensées par l'État aux caisses de sécurité sociale. Depuis les réformes de 2011 et 2013, ces allègements sont largement ciblés sur des publics prioritaires. Néanmoins, la hausse des dépenses déclarées au crédit d'impôt qui a résulté de ces réformes et l'instauration d'une déduction forfaitaire de 0,75 centimes par heure déclarée ont amoindri les bénéfices attendus pour les finances publiques de la suppression de l'assiette forfaitaire (175 M€ contre 475 M€ avancés). En dehors de la déduction forfaitaire et du CESA préfinancé, le seul allègement de charge non ciblé est aujourd'hui attribué sur le seul critère de l'âge aux plus de 70 ans. La pertinence de son maintien ou de l'âge retenu aurait dû être examinée dès la mise en place de l'APA (+ 250 à 300 M€ pour les finances publiques en cas de suppression, + 100 M€ en cas de report à 80 ans) ;*

- *l'avantage fiscal lié au crédit et à la réduction d'impôt (3,6 Md€ en 2014) se concentre majoritairement sur les foyers aux revenus fiscaux les plus élevés. Malgré un taux affiché à 50 %, il couvre en moyenne 35 % des dépenses de services à la personne déclarées par les contribuables, avec une forte différence entre les foyers actifs (47 % de crédit d'impôt en moyenne) et les foyers inactifs (27 % de réduction d'impôt en moyenne). Cette différenciation est liée au choix, retenu lors de la mise en place du crédit d'impôt, de favoriser les ménages actifs et notamment le maintien d'un taux d'activité élevé des femmes. L'abaissement du plafond des dépenses éligibles au crédit et à la*

réduction d'impôt pour les services dits de confort, avec le maintien de plafonds élevés pour les services destinés aux enfants en bas âge et aux personnes fragiles, est le moyen le plus simple de limiter le coût de la dépense pour l'État sans réduire l'efficacité de l'aide apportée. Enfin, le choix retenu de passer par une réduction ou un crédit d'impôt conduit à une situation dans laquelle 18 mois s'écoulent entre la dépense pour le particulier et le versement de l'aide publique, ce qui pénalise surtout les ménages à faibles revenus.

Au total, le régime d'aide applicable aux services à la personne apparaît trop complexe et insuffisamment ciblé pour être efficient.

Des mécanismes plus ciblés seraient plus efficaces et généreraient, sans reconfiguration d'ensemble des aides, des économies substantielles. Selon les scénarios retenus, ces économies pourraient aller jusqu'à 1,3 Md€ par an. Ceci pourrait permettre de mieux financer les besoins qui existent, en particulier en matière de soutien aux personnes âgées dépendantes.

En conséquence, la Cour recommande de :

12. rationaliser les aides existantes :

- en revoyant le bien-fondé du régime dérogatoire des quatre taux de TVA, notamment du taux intermédiaire de 10 % pour certaines activités de services à la personne ;*
- en réexaminant l'exonération de cotisations patronales du seul fait de l'âge instaurée en 1948 ;*
- en étudiant un abaissement ciblé du plafond pour le crédit et la réduction d'impôt (ministères chargés de l'économie, des finances, de l'emploi et des affaires sociales).*

Conclusion générale

La Cour a analysé les objectifs visés, les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus dans le cadre de la politique de développement des services à la personne.

Cette politique a été prioritairement orientée vers un objectif de création d'emplois par le plan de développement de 2005. Dans ce cadre, la liste des services bénéficiant d'avantages fiscaux et sociaux a été élargie, et la portée de ces avantages étendue (ouverture des exonérations et réductions à de nouveaux bénéficiaires, augmentation du niveau des aides accordées).

La suppression de l'abattement de cotisations sociales de 15 points en 2011 et de la possibilité de cotiser au forfait en 2013 ont recentré les avantages sociaux sur le soutien aux besoins d'aide à domicile de publics prioritaires (personnes âgées dépendantes, personnes handicapées, familles avec enfants en bas âge).

Ainsi, la politique de développement des services à la personne combine deux objectifs, le développement de l'emploi et le soutien aux publics fragiles. Ces objectifs doivent être clairement articulés l'un par rapport à l'autre.

Faute de cette articulation, la politique de développement des services à la personne se révélerait coûteuse pour des résultats limités. Entre 2003 et 2013, le coût de cette politique a doublé pour l'État et la sécurité sociale. L'emploi est loin d'avoir évolué dans les mêmes proportions.

Pour un secteur qui compte 1,3 million d'intervenants en 2012, soit, compte tenu de l'importance des temps partiels, l'équivalent de 513 000 emplois à temps plein, cette politique est d'un coût élevé rapporté aux emplois concernés : environ 4 500 € en moyenne par personne et 11 800 € par emploi en équivalent temps plein, soit un niveau correspondant au haut de la fourchette des contrats aidés et proche de

celui des bénéficiaires d'allocation de retour à l'emploi¹¹³. Un tel niveau global de soutien ne serait pas soutenable si l'emploi se développe notablement dans le secteur, notamment du fait du vieillissement de la population. Outre l'importance qui s'attache à mieux mesurer la réalité du travail dans les services à la personne, y compris celle du travail dissimulé, la Cour met en avant deux séries de moyens pour relever ce défi.

Premièrement, la professionnalisation et la structuration des activités sont des enjeux déterminants pour assurer l'attractivité du secteur. Il s'agit à la fois de structurer l'offre pour permettre aux salariés d'exercer une activité, d'élever les qualifications pour s'adapter aux besoins des publics fragiles et de donner la possibilité aux salariés de construire des carrières. Il existe dans ces domaines de très importantes marges de progrès, qui appellent une simplification des offres de formation et une multiplication des passerelles entre les métiers.

Ces difficultés sont exacerbées dans le cas des intervenants au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie : les disparités de cadre réglementaire, de contrainte financière et de référentiels de ressources humaines aboutissent à une situation trop complexe, qui contraste avec la volonté affichée du maintien à domicile de la population âgée. Le secteur peine ainsi à recruter, malgré les projections qui pourraient en faire le principal pourvoyeur d'emplois de la décennie.

L'amélioration de la qualification des intervenants auprès des personnes âgées en perte d'autonomie devrait entraîner une série de conséquences propices à ajuster l'offre à la demande : hausse des rémunérations, convergence vers des volumes de travail plus complets, revalorisation sociale du métier et amélioration de la qualité de la prise en charge. Une telle logique de progression doit s'effectuer à coût global constant. C'est donc à partir d'une analyse fine, tenant compte notamment des niveaux de dépendance des bénéficiaires ainsi que du caractère évolutif du processus de dépendance, que des parcours de formation et de profils de carrière devront être conçus.

¹¹³ Source : « Les contrats aidés dans la politique de l'emploi », Cour des comptes, 2011 : le coût unitaire moyen du contrat d'avenir était de 15 500 € en 2009, 13 700 pour le contrat d'accompagnement dans l'emploi, les autres dispositifs ayant des coûts nettement moins élevés : 6 000 € pour le contrat initiative emploi, 5 000 € pour le contrat d'insertion revenu minimum d'activité et 1 400 € pour le contrat de professionnalisation.

Deuxièmement, l'amélioration du rapport entre le coût et l'efficacité de la politique de développement des services à la personne passe par un ciblage des aides sur certains publics et certains services, en fonction des objectifs retenus.

Si l'objectif principalement poursuivi est l'aide au domicile de publics prioritaires (familles avec enfants en bas âge, personnes handicapées, personnes âgées dépendantes), cette logique de solidarité incite à accorder à ces publics des avantages particuliers pour qu'ils puissent satisfaire des besoins de nécessité. Elle appelle à définir strictement les publics et les services bénéficiant du soutien public.

Si l'objectif prioritaire est de viser au développement général de l'emploi, le soutien peut s'étendre à des bénéficiaires moins prioritaires, mais, pour demeurer soutenable pour les finances publiques, une telle conception suppose un niveau d'aide nettement moins élevé que dans une approche centrée sur les publics fragiles. En outre, s'il s'agit de réduire le travail dissimulé, une aide financière massive n'est pas la seule option à la disposition des pouvoirs publics. Un accroissement des contrôles et une simplification des démarches des employeurs sont également de nature à permettre de lutter contre le travail dissimulé.

En se situant dans le cadre du premier objectif précité, la Cour a examiné un ensemble de mesures et de scénarios permettant de cibler plus efficacement les dépenses publiques : réduction de la liste des services dits de confort qui donnent lieu à des avantages fiscaux et sociaux, recentrage de l'exonération de cotisations patronales au profit des titulaires de l'allocation personnelle d'autonomie, de la prestation de compensation du handicap et de l'aide-ménagère, différenciation du plafond des dépenses éligibles au crédit et à la réduction d'impôt. Un tel ciblage permettrait de mobiliser les moyens publics plus efficacement, dans un souci de maîtrise des finances publiques, afin de mieux solvabiliser la demande de maintien à domicile et de faire face aux exigences accrues du vieillissement.

Glossaire

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACTP	Allocation compensatrice pour tierce personne
ADF	Assemblée des Départements de France
ADMR	Aide à domicile en milieu rural
AGGIR	Autonomie gérontologique groupe iso-ressources
ANSP	Agence nationale des services à la personne
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ARF	Assemblée des Régions de France
ARS	Agence régionale de santé
AS	Aide-soignant
AVS	Auxiliaire de vie sociale
BEP	Brevet d'études professionnelles
Bac pro ASSP	Baccalauréat professionnel Accompagnement soins et services à la personne
CAFAD	Certificat d'aptitude aux fonctions de l'aide à domicile
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CESU	Chèque emploi service universel
CNA	Commission nationale d'agrément des conventions collectives nationales et accords collectifs de travail
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNCP	Commission nationale de la certification professionnelle
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSG	Contribution sociale généralisée
CSP	Code de la santé publique
DADS	Déclaration annuelle des données sociales
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DEAMP	Diplôme d'État d'aide médico-psychologique
DEAS	Diplôme d'État d'aide-soignant
DEAVS	Diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale

DGEFP	Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle
DIRECCTE	Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DNS	Déclarations nominatives simplifiées
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EDEC	Engagement de développement de l'emploi et des compétences
ESSMS	Etablissements et services sociaux et médico-sociaux
ETP	Equivalent temps plein
FEPEM	Fédération des particuliers employeurs
FINESS	Fichier national des établissements sanitaires et sociaux
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
GIR	Groupe iso-ressources
IDE	Infirmier d'État
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRCEM	Institut de retraite complémentaire des employés de maison
NoVA	Nom de la base de données recensant les services agréés
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
PCH	Prestation de compensation du handicap
PCS	Professions et catégories socioprofessionnelles
SAAD	Service d'aide et d'accompagnement à domicile
SAP	Services à la personne
SIMS	Système d'information sur la masse salariale
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SPASAD	Service polyvalent d'aide et de soins à domicile
SROMS	Schémas régionaux d'organisation médico-sociale
SSIAD	Service de soins infirmiers à domicile
TISF	Technicien d'intervention sociale et familiale
UE	Unité d'enseignement
UNA	Union nationale de l'aide, des soins et des services au domicile
UN-ADMR	Union nationale de l'aide à domicile en milieu rural
VAE	Valorisation des acquis de l'expérience

Annexes

**Annexe n° 1 : lettre du Président de l'Assemblée nationale
du 15 novembre 2013**

KCC¹ A1308848 KZZ
18/11/2013

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 15 NOV. 2013

D-14-1084

Monsieur le Premier président,

Lors de sa réunion du 31 octobre dernier, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, de demander l'assistance de la Cour des comptes pour réaliser deux évaluations :

- la politique des douanes en matière de lutte contre la fraude et les trafics ;
- le développement des services à la personne.

Je vous saurais gré de me faire connaître dans quel délai la Cour des comptes serait en mesure de transmettre les rapports traduisant les résultats de ces deux évaluations.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président à l'assurance de ma considération distinguée.


Claude BARTOLONE

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

Annexe n° 2 : lettre du Premier Président du 3 février 2014*Le Premier Président*

Paris, le 03 FEV. 2014

1400591

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 15 novembre 2013, je vous confirme les modalités d'organisation et de calendrier des travaux demandés par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) à la Cour des comptes sur le développement des services à la personne.

Les réunions de travail qui se sont tenues au CEC, le 9 janvier et le 22 janvier, ont permis de fixer les enjeux et le champ de la mission confiée à la Cour et, d'autre part, de déterminer ses conditions d'intervention, de même que la méthode et la coordination des travaux.

Compte tenu du délai de six mois souhaité par les rapporteurs désignés par le CEC pour la remise du rapport, les travaux de la Cour ne seront pas en mesure de suivre les règles spécifiques applicables aux évaluations de politique publique : ils prendront donc la forme d'un contrôle de la politique de développement des services à la personne.

La participation de la Cinquième chambre portera tout d'abord sur une approche globale des objectifs, des moyens et des résultats de la politique de développement des services à la personne. En actualisant la démarche qu'elle avait suivie dans l'insertion au Rapport public annuel de 2010 consacrée à ce sujet, la Cour s'attachera à réunir les éléments d'appréciation disponibles sur l'efficacité et l'efficience des moyens engagés par cette politique, notamment au regard des éléments portant sur l'impact sur l'emploi, le coût des dispositifs et les publics concernés. Cette approche concernera donc globalement l'ensemble des activités de services à la personne identifiées par les textes, dont l'activité « assistance aux personnes âgées ou dépendantes ».

M. Claude Bartolone
Président de l'Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75007 Paris

...

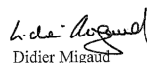
COUR DES COMPTES 13, rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 – Tél. 01.42.98.98.28 – Fax. 01.42.60.01.59

- 2

Par ailleurs, l'enquête de la Cour portera plus particulièrement, dans la perspective du futur projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, sur les services à la personne destinés aux personnes âgées en perte d'autonomie. Cette deuxième approche permettra de traiter quatre thèmes, qui seront abordés du point de vue national : le pilotage général de cette politique ; l'adaptation du logement, de l'habitat et les formules intermédiaires ; les agents et les métiers du maintien à domicile ; les comparaisons internationales.

La Cour établira, après contradiction, un rapport définitif qu'elle sera en mesure de remettre avant le 10 juillet 2014, comme le CEC l'a souhaité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.


Didier Migaud

Annexe n° 3 : liste des personnes rencontrées

Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)

Benjamin Gallezot, directeur général adjoint
Nicolas Lermant, chef de service
Guillaume Lacroix, adjoint au chef de service
Gilles Dumont, chef de la mission des services à la personne
Brigitte Drure-Recoing, adjoint du chef de la mission
Alain Fournat, chargé de mission

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Sabine Fourcade, directrice générale
Nathalie Cuvillier, sous-directrice de l'autonomie, des personnes handicapées et personnes âgées
Caroline Bachschmidt, chargée de la sous-direction des professions sociales de l'emploi et des territoires
Alice Clérici, adjointe à la sous-directrice de l'autonomie, des personnes handicapées et personnes âgées, en charge des personnes âgées
Boris Minot, chef de bureau emploi et politiques salariales au sein de la sous-direction des professions sociales de l'emploi et des territoires

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Marc-Antoine Estrade, chef du département des synthèses

Atelier de travail sur la mesure de l'emploi dans les services à la personne et de l'efficacité des aides publiques

Florence Jany-Catrice, université de Lille 1, chercheur au Clersé
Claire Marbot, administrateur à la DREES, chercheur au CREST (Centre de recherche en économie et statistique)
Clément Carbonnier, université de Cergy, chercheur au LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques)

François Guillaumat-Tailliet, Dares, chef du département des politiques de l'emploi

Benoît Ourliac, Dares, chef de la mission d'analyse économique,

Aurélie Goin, Dares

Aude Lecroart, INSEE

Direction du budget

Gautier Bailly, sous-directeur, 6ème sous-direction

Nicolas Noiriol, chef du bureau des comptes sociaux et de la santé

François Moyse, chef du bureau de la solidarité et de l'insertion

Direction générale du Trésor

Emmanuel Brettin, sous-directeur des politiques sociales et de l'emploi

Clément Schaff, chef du bureau études fiscales et dépense publique (sous-direction des finances publiques)

Salvatore Serravalle, chef du bureau marché du travail et politiques de l'emploi

Emmanuel Saillard, adjoint au chef du bureau marché du travail et politiques de l'emploi

Direction de la législation fiscale

Antoine Magnant, sous-directeur de la fiscalité des transactions

Vincent Uher, chef du bureau des principes généraux de l'impôt sur le revenu

Lionel Bauvalet, chef de section au bureau du droit commun de la TVA communautaire

Raphaël Montagner, chef de section au bureau des politiques sectorielles et des taxes sur les transactions

David Zani, rédacteur au bureau des principes généraux de l'impôt sur le revenu

Service du contrôle fiscal

Bastien Llorca, sous-directeur du contrôle fiscal

Maud Daniel-Prevel, adjointe au chef de section du pilotage et orientation du contrôle fiscal

Direction de la sécurité sociale

Arnaud Jullian, sous-directeur du financement de la sécurité sociale

Nicolas Hubert, chef du bureau législation financière

Virginie Chenal, adjointe au chef du bureau législation financière

Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

Gabrielle Hoppé, directrice de cabinet du directeur, secrétaire générale du conseil d'administration

Mme Chauveur, responsable du département réglementation

Florence Cornu, chargée d'étude, département réglementation

Nathalie Capéraci Di Pastena, responsable de projet

Habib El Haïba, gestionnaire de projet

Anne-Laure Zennou, direction des statistiques

Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Philippe Zamora, sous-directeur, suivi de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

François Guillaumat-Tailliet, chef du département des politiques de l'emploi

Benoît Ourliac, chef de la mission d'analyse économique,

Isabelle Benoteau, chargée d'étude, département des politiques de l'emploi

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

Franck Von Lennep, directeur

Magda Tomasini, sous-directrice de l'observation de la solidarité

Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE)

Ketty Attal-Toubert, responsable de la division exploitation des fichiers administratifs sur l'emploi et les revenus,

Aude Lecroart, division exploitation des fichiers administratifs sur l'emploi et les revenus

Unité territoriale des Hauts-de-Seine de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)

Magali Bounaix, pôle entreprise, économie, emploi responsable du département « économie et territoire »

Marie-Hélène Rannou, contrôleur du travail

Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

Luc Allaire, directeur

Emmanuelle Dubée, directrice adjointe

Etienne Deguelle, directeur adjoint compensation perte d'autonomie

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

Antonin Blanckaert, directeur de l'action sociale nationale par intérim

Yvon Le Men, responsable du département développement et pilotage de l'action sociale, direction nationale de l'action sociale

Laurent Tarrieu, chargé de mission, direction nationale de l'action sociale

Assemblée des départements de France (ADF)

Yves Daudigny, Sénateur, Président du Conseil général de l'Aisne, Président de la commission "politiques sociales et familiales" de l'ADF.

Jean-Pierre Hardy, chef du secteur "Politiques sociales et familiales"

Association professionnelle des émetteurs de CESU (APECESU)

Philippe Perrin, Président

Nicolas Herbreteau, membre du bureau

Emmanuel Maufoux, membre du bureau

Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM)

Marie-Béatrice Levaux, présidente

Jean-Rémy Acar, Directeur général

Audrey Pithon, Responsable filière dépendance
Sophie Bressé, Responsable des études à l'observatoire FEPEM
des emplois de la famille
Adrien Dufour, chargé de mission au pôle affaires publiques

**Fédération française des services à la personne et de proximité
(FEDESAP)**

Christian Junik, vice-président
Julien Jourdan, directeur

Union nationale de l'aide, des soins et des services au domicile (UNA)

Yves Vérollet, délégué général
Nicolas Pailloux, conseiller politiques publiques
Hélène Lemasson-Godin, directrice des ressources humaines
réseau

Union nationale de l'aide à domicile en milieu rural (UN-ADMR)

Thierry d'Aboville, secrétaire général
Christian Fourreau, directeur adjoint ADMR, responsable des
affaires financières
Laurence Jacquon, directrice adjointe ADMR responsable des
ressources humaines

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Gilles Desbordes, secrétaire général de la fédération des services
Manu Lecot, secrétaire national en charge des services à la
personne
Flavie Bolard, secrétaire fédérale en charge des services à la
personne

**Commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation
professionnelle de la branche de l'aide à domicile**

Claire Perrault, secrétaire générale adjointe (représentante de la
FNAAFP/CSF)
Josette Ragot, secrétaire général adjointe (représentante de FNAS
FO).

Organisme paritaire collecteur agréé de la branche de l'aide à domicile (Uniformation)

Martine Rebière, conseillère section solidarité aide à domicile

SSIAD « Les Abondances »

Marie-Anne Fourier, chef d'établissement centre gérontologique
« Les Abondances »

Anne Raison, responsable du SSIAD « Les Abondances »

Association « vivre à domicile »

Jean-Loup Duros, président

Déplacement à Strasbourg :

- Marianne Welfert, directrice de l'action sociale (CARSAT Alsace-Moselle)
- Pascal Mangin, responsable de l'action sociale individuelle (CARSAT Alsace-Moselle)
- Fabienne Lutz, responsable de l'action sociale collective (CARSAT Alsace-Moselle)
- Claude Brignon, chargée de mission service emploi/insertion, services à la personne, évaluations (UT67 DIRECCTE)
- Véronique Laurent, responsable de la formation professionnelle continue (Conseil Régional Alsace)
- Florence Leibel, chargée de mission développement des métiers de la dépendance (Conseil Régional Alsace)
- Elisabeth Deiss responsable du Pôle Entreprises - Direction de l'Education et de la Formation (Conseil Régional Alsace)
- Jean Caramazana, directeur général (Association bas-rhinoise d'aide aux personnes âgées (ABRAPA))
- Nicole Weiss, directrice générale adjointe (Association bas-rhinoise d'aide aux personnes âgées (ABRAPA))
- Christine Ruelle, directrice des ressources humaines (Association bas-rhinoise d'aide aux personnes âgées (ABRAPA))
- Véronique Breining, adjointe à la directrice de l'autonomie (Conseil général 67)
- Cathie Lazarus, maison de l'autonomie (Conseil général 67)
- Sandrine Grimaldi, responsable du département des établissements médico-sociaux (ARS Alsace)

Annexe n° 4 : rapports et études utilisés

Economie et statistiques « Faut-il subventionner les services à domicile ? » par Anne Flipo & L. Olier, 1998, n° 316-317

« Aspects redistributifs des mesures incitatives au développement des emplois familiaux en France » par Anne Flipo, in Méhaut P., Mossé, P. Les politiques sociales catégorielles - Fondements, portée et limites, Tome 2, L'Harmattan, 1998

Rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, « Les services à la personne », janvier 2008, rapport n° 8

INSEE Références, France portrait social « En France, qui recourt aux services à domicile ? », par Claire Marbot, 2008

Notes de l'Idies, « Combien d'emplois dans les services à la personne ? », par Florence Jany-Catrice, note de travail n° 6, juillet 2009 ;

Sociologie du travail, « La construction sociale du secteur des « services » à la personne : une banalisation programmée ? », par Florence Jany-Catrice, vol. 52, n° 4, 2010

Economie et statistique, « Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives », par Clément Carbonnier, mai 2010, n° 427-428

Rapport d'information du Sénat, fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur « L'avenir des services à la personne », par M. Joseph Kergueris, sénateur, juin 2010

INSEE, direction des études et synthèses économiques, « Une évaluation de la réduction d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile », document de travail, par Claire Marbot, janvier 2011

Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, note rapide, « services à la personne en Ile-de-France : des emplois précaires peu rémunérés », n° 544, avril 2011

Rapport de la mission d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidée par Henri Guillaume, annexe C : mission d'évaluation approfondie n° 3 « Evaluation des dépenses fiscales et des niches sociales en faveur des services à la personne », juin 2011

INSEE, direction des études et synthèses économiques, « Evaluation de la transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile en 2007 », document de travail, par Claire Marbot et Delphine Roy, juillet 2011

DGCIS, « Etude sur les services à la personne dans sept pays européens », novembre 2011

Revue française des affaires sociales, « Interprétations localement différenciées d'une politique nationale : l'exemple des services à la personne », par François-Xavier Devetter et al., n° 4, 2011

Rapport du Conseil national de l'information statistique, « Services à la personne », rapporteure Christel Colin, mai 2012, n° 129

Institut pour le développement de l'information économique et sociale, « La mesure de l'emploi dans les services à la personne : encore un effort », par Florence Jany-Catrice, note de travail n° 25, septembre 2012

L'Homme et la société, « Services à la personne ou renouveau de l'emploi domestique ? », par François-Xavier Devetter et François Horn, 2012/3 n° 185-186

Cahiers lorrains de l'emploi, « Organismes de services à la personne en Lorraine : enquête six ans après le « plan Borloo » », février 2013, n° 2

Dares analyses, « Les services à la personne en 2011 : une baisse globale de l'activité et de l'emploi », par Salah Ould Younes, avril 2013, n° 025

Dares analyses, « Les services à la personne : davantage sollicités dans les zones rurales et âgées » par Isabelle Benoteau et al., juillet 2013, n° 50

Commissariat général à la stratégie et à la prospective, L'essentiel, « Services à la personne : constats et enjeux », septembre 2013

Insee première, « Travailler pour des particuliers : essor des métiers de garde d'enfants » par Francq Piot, n° 1472 novembre 2013

Acosstat, « les particuliers employeurs en 2012 : le repli de l'emploi à domicile s'étend à la garde d'enfants », n° 184, décembre 2013

Acosstat, « les particuliers employeurs au troisième trimestre 2013 », n° 185, décembre 2013

Annexe n° 5 : déclaration et agrément

1 - La déclaration

Concernant les organismes de service à la personne, que les activités relèvent ou non de l'agrément, la procédure de déclaration¹¹⁴ est indispensable pour ouvrir droit aux avantages fiscaux et sociaux des services à la personne. Par cette déclaration, la personne morale ou l'entrepreneur individuel s'engage à n'exercer que les activités mentionnées sur sa déclaration¹¹⁵, et à associer les prestations de livraison et transport à une ou plusieurs activités de services à la personne réalisées à domicile (condition d'offre globale). Il s'engage également à renseigner un état trimestriel d'activité, un bilan annuel d'activité et un tableau statistique annuel.

L'unité territoriale de la DIRECCTE vérifie que le dossier est complet¹¹⁶ et effectue un contrôle de cohérence du dossier sur les activités exercées. Quand le dossier est complet, le préfet du département enregistre dans les huit jours du dépôt la déclaration sur NoVA et délivre un récépissé, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture.

La DIRECCTE est fondée à contrôler que l'organisme de service à la personne délivre une information et propose des offres conformes à ses engagements notamment le respect de la clause d'activité exclusive et le cas échéant d'offre globale. Les inspecteurs et contrôleurs du travail, les agents de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes, sont compétents pour constater, par procès-verbal, les infractions aux dispositions relatives à la facturation des services.

Une décision de retrait de l'enregistrement de la déclaration peut être prise en cas de non-respect des obligations d'activité exclusive,

¹¹⁴ Article L. 7232-1-1 du code du travail.

¹¹⁵ Certains organismes de services à la personne sont dispensés de la condition d'activité exclusive, ils doivent alors mettre en place une comptabilité distincte permettant de facturer séparément les activités de services à la personne.

¹¹⁶ Contrôle de l'inscription au répertoire SIRENE (système informatique pour le répertoire des entreprises et de leurs établissements) de l'INSEE, ou vérifications équivalentes (déclaration pour les auto-entrepreneurs, déclaration au Journal officiel pour les associations).

d'offre globale pour les activités effectuées hors du domicile, ou de non transmission des états statistiques et bilan d'activité¹¹⁷.

2 - L'agrément

Les activités de services à la personne soumises à agrément sont définies par le code du travail¹¹⁸ : garde d'enfant de moins de trois ans, assistance aux personnes âgées, handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou à la mobilité dans l'environnement de proximité. Les activités qui ne mettent pas en cause la sécurité des personnes ne nécessitent pas un agrément. Contrairement à la déclaration, l'obtention de l'agrément est une condition préalable obligatoire à l'exercice de l'activité.

A réception du dossier complet, la DIRECCTE délivre un accusé réception qui fait courir le délai d'instruction et d'acceptation tacite de trois mois. D'une durée de cinq ans, l'agrément est délivré par le préfet (unité territoriale des DIRECCTE), après avis du président du conseil général, sur la base du respect du cahier des charges de l'agrément, fixé par arrêté du 26 décembre 2011. L'instruction porte sur des vérifications administratives¹¹⁹, le contrôle des moyens mis en œuvre¹²⁰, l'exigence d'un local et d'un accueil physique, l'accueil téléphonique, la vérification des documents à remettre au bénéficiaire, l'exigence de permanence et de continuité des prestations, de qualification des encadrants et des intervenants, et enfin éthiques et professionnelles du cahier des charges.

La demande de renouvellement d'agrément se fait dans les mêmes conditions qu'une demande initiale. Les organismes disposant d'une certification de service bénéficient d'un renouvellement automatique leur agrément.

L'agrément peut être retiré en cas de non-respect des obligations fixées par le cahier des charges et des dispositions légales relatives à la

¹¹⁷ Article R.7232-22 du code du travail.

¹¹⁸ Article L. 7232-1 et au I de l'article D.7231-1.

¹¹⁹ Contrôle du répertoire SIRENE, contrôle du casier judiciaire national et du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes pour les activités d'aide aux familles en difficulté de garde ou d'accompagnement d'enfants de moins de trois ans.

¹²⁰ Conditions d'emploi du personnel et les moyens d'exploitation mis en œuvre, le niveau de qualité des services, les modèles de document prévoyant une information des clients et des services administratifs, la qualification ou l'expérience professionnelle des salariés.

santé et à la sécurité du travail, si l'organisme exerce des activités autres que celles déclarées dans la demande d'agrément, ou enfin s'il ne transmet pas le bilan annuel quantitatif et qualitatif de son activité.

Le tableau suivant retrace pour chaque activité le régime applicable entre déclaration, agrément et autorisation.

Régime de réglementation des activités				
Activités de services à la personne (code du travail)	Activités soumises uniquement à agrément	Activités relevant soit de l'agrément soit de l'autorisation (mode prestataire)	Activité relevant des ESMS (code de l'action sociale et des familles)	Activités relevant uniquement de l'autorisation
Activités non soumises à agrément				
Entretien de la maison et travaux ménagers	Garde d'enfant de moins de 3 ans à domicile	Assistance aux personnes âgées, à l'exclusion d'actes médicaux	Aide aux personnes âgées	Autres activités relevant uniquement des ESMS
Petits travaux de jardinage	Accompagnement des enfants de moins de 3 ans dans leurs déplacements en dehors de leur domicile	Garde malade		
Travaux de petit bricolage	Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur les lieux de vacances, pour les démarches administratives	Accompagnement des personnes âgées en dehors de leur domicile		
Garde d'enfant à domicile de plus de 3 ans	Aide à la mobilité et au transport de personnes ayant des difficultés de déplacement	Assistance aux personnes handicapées	Aide aux personnes handicapées	
Soutien scolaire à domicile ou cours à domicile		Accompagnement des personnes handicapées en dehors de leur domicile	Aide aux familles fragilisées	
Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes		Assistance aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile à l'exclusion d'actes médicaux		
Préparation de repas à domicile et temps passé aux commissions				
Livraison de repas à domicile				
Collecte et livraison de linge repassé				
Livraison de courses à domicile				
Assistance informatique et internet à domicile				
Soins et promenade d'animaux de compagnie				
Maintenance, entretien et vigilance temporaires, à domicile de la résidence principale et secondaire				
Assistance administrative à domicile				
Accompagnement des enfants de plus de 3 ans dans leurs déplacements en dehors de leur domicile				
Activités d'intermédiation				

Source : Cour des comptes

Annexe n° 6 : la base de données NoVA

L'ensemble des organismes de services à la personne, qu'ils soient déclarés ou agréés, ont une obligation de production d'états statistiques et de bilan annuel d'activité, conformément à l'article R.7232-10 du code du travail. Depuis 2008, les organismes de services à la personne répondent à cette obligation réglementaire en saisissant les données dans le système d'information « NoVA » initialement géré par l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) et, maintenant repris par la DGCIS.

Cette base recense tous les organismes agréés ou déclarés. Elle contient des données administratives, des données relatives à l'agrément ou à la déclaration, des données commerciales et des données d'activité : états mensuels d'activité (EMA), tableaux statistiques annuels (TSA) et bilan annuel d'activité.

Si l'organisme ne remplit pas cette obligation, il encourt un retrait d'agrément ou de l'enregistrement de la déclaration.

Le système d'information « NoVA » permet également de gérer les agréments et les déclarations des organismes et d'assurer le suivi statistique de ces derniers. Les organismes agréés ou déclarés y sont connus de manière exhaustive.

Il faut souligner que tous les établissements enregistrés ne sont pas actifs (au sens où ils ne déclarent pas d'heures) et qu'une proportion relativement importante d'établissements actifs n'emploient pas de salariés (notamment parmi les auto-entrepreneurs et entreprises individuelles).

Une convention a été préparée par laquelle la DGCIS autorise l'accès par la DARES aux données de NoVA. D'autres organismes comme l'ACOSS, souhaiteraient disposer également d'un accès.

Le groupe de travail du CNIS a recommandé en 2012 un plus large accès aux données contenues dans NoVA et a souligné l'exigence de qualité qui est à présent attaché à la base, compte tenu de son caractère incontournable, non seulement à des fins de gestion administrative des organismes mais aussi à des fins de production statistique et d'études. Cette exigence de qualité porte à la fois sur le recensement des organismes et son exhaustivité, sur la saisie des données relatives à leur activité que ce soit dans les EMA et les TSA, et sur le traitement de ces données en aval (corrections, redressements).

Annexe n° 7 : niches sociales relatives aux services à la personne

1) Exonération de cotisations patronales de sécurité sociale pour l'aide à domicile employée par une personne fragile

N° de la mesure fiscale	05105
Référence Code de la sécurité sociale	L. 241-10-I
Objectif de la mesure	Favoriser le maintien à leur domicile des personnes en situation de dépendance. Cette mesure vise en outre à développer l'emploi déclaré dans le secteur des services à la personne
	Mesure non compensée
Chiffrage 2012	Calcul ACOSS sur la base des déclarations sociales. Effectifs exonérés : 960 000 Coût : 861 M€
Fiabilité	Très bonne

Source : PLFSS 2014.

Type d'emploi	Emploi direct par un particulier
Description de l'avantage social	Exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exclusion des cotisations ATMP, sans plafond de rémunération. Pour les personnes éligibles en fonction de leur âge, l'exonération n'est applicable que dans la limite de 65 fois le SMIC horaire par mois.
Conditions d'éligibilité	Emploi d'employés de maison Employeur fragile : personne âgée de 70 ans ou plus, parent d'un enfant handicapé ouvrant droit au complément de l'AEEH, personnes titulaires de la PCH, personnes percevant une majoration pour tierce personne au titre de l'invalidité, personnes âgées bénéficiant de la PSD, personnes remplissant la condition de perte d'autonomie requise pour prétendre à l'APA, indépendamment de l'âge et des ressources.

Cette mesure a été créée en 1948 et précisée par décret du 24 mars 1972. Elle exonère à l'origine de cotisations patronales, sur leur demande auprès des organismes en charge du recouvrement, les personnes bénéficiaires d'un avantage vieillesse et se trouvant dans l'obligation pour accomplir des actes ordinaires de la vie d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne salariée.

Le décret du 17 décembre 1985 élargit la liste des bénéficiaires en permettant aux personnes de plus de 70 ans de bénéficier de cette exonération, toujours sur demande express.

Le plan de développement des services à la personne de 2006 a supprimé la condition de demande express et prévu l'obtention automatique des exonérations si les conditions d'éligibilité sont remplies.

2) Exonération de cotisations patronales de sécurité sociale pour l'aide à domicile auprès d'une personne fragile par une entreprise ou une association

N° de la mesure fiscale	05110
Code de la sécurité sociale	L. 241-10-III
Objectif de la mesure	Favoriser le maintien à leur domicile des personnes en situation de dépendance. Cette mesure vise en outre à développer l'emploi déclaré dans le secteur des services à la personne
	Mesure non compensée
Chiffrage 2012	Calcul ACOSS et CCMSA, données comptables. Effectifs exonérés : 247 970 Etablissements déclarants : 8 301 Coût : 827 M€
Fiabilité	Très bonne

Source : PLFSS 2014.

Type d'emploi	Recours à un organisme de service à la personne
Description de l'avantage social	Exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exclusion des cotisations ATMP, sans plafond de rémunération. Lorsque le salarié intervient auprès d'une personne âgée d'au moins 70 ans et non dépendante, cette franchise de cotisation est limitée à 65 fois le SMIC horaire par mois (642,95 € en 2010)
Conditions d'éligibilité	Employeur : personne morale exerçant une activité de service à la personne (liste du code du travail). Auprès d'une personne fragile : personne âgée de 70 ans ou plus, parent d'un enfant handicapé ouvrant droit au complément de l'AEEH, personnes titulaires de la PCH, personnes percevant une majoration pour tierce personne au titre de l'invalidité, personnes âgées bénéficiant de la PSD, personnes remplissant la condition de perte d'autonomie requise pour prétendre à l'APA, indépendamment de l'âge et des ressources, personne bénéficiaire de prestation d'aide-ménagère aux personnes âgées ou handicapées au titre de l'aide sociale légale ou dans le cadre d'une convention conclue entre ces associations ou organismes et un organisme de sécurité sociale, familles en difficulté bénéficiaires de l'intervention d'un technicien de l'intervention sociale et familiale ou d'une auxiliaire de vie sociale via la CAF ou le conseil général.

Cette mesure a été créée par la loi du 27 janvier 1993 sous la forme d'une exonération de 30 % des cotisations patronales de sécurité sociale pour les associations intervenant auprès de personnes fragiles.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999 a porté le taux d'exonération à 100 % et prévu l'application des exonérations pour les CCAS et CIAS.

L'ordonnance du 24 juin 2004 a étendu le champ du dispositif aux entreprises.

3) Exclusion de l'assiette des cotisations et contributions sociales de l'aide de l'entreprise pour le financement d'activités de service à domicile par le CESU préfinancé

N° de la mesure fiscale	13115
Référence Code du travail	L. 1271-1, L. 7233-4, L. 7233-5
Objectif de la mesure	Inciter les employeurs à participer au financement des dépenses de services à la personne des salariés de l'entreprise.
	Mesure non compensée
Chiffrage 2012	Source : ACOSS Bénéficiaires : 7 000 employeurs (source IGF) Montant : 118 M€
Fiabilité	Bonne

Source : PLFSS 2014.

Description de l'avantage social	Exclusion de l'assiette des cotisations et contributions sociales du financement versé par le comité d'entreprise ou l'entreprise (CESU préfinancé RH), dans la limite de 1 830€ par an et par salarié bénéficiaire, en vue de financer : -des activités de services à la personne, -de garde d'enfants - d'assistance aux personnes dépendantes. -des prestations ou services fournis par les émetteurs de titres - des prestations de services fournies par les établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, ou établissements organisant un accueil des enfants scolarisés en école maternelle ou élémentaire limité aux heures qui précèdent ou suivent la classe.
Eligibilité	Tous les employeurs (publics, privés) ainsi que les chefs d'entreprises indépendants.

Ce dispositif a été créé par le plan de développement des services à la personne de 2005.

La loi du 23 juillet 2010 en a étendu le bénéfice en particulier au bénéfice des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans et à l'accueil des enfants scolarisés en école maternelle ou élémentaire dans les heures qui précèdent ou suivent la classe.

4) Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs

N° de la mesure fiscale	05100
Référence	L. 241-10-1-bis code de la sécurité sociale
Objectif de la mesure	Diminuer le coût du travail et inciter à la régularisation du travail non déclaré pour les ménages souhaitant recourir aux services à la personne
	Mesure compensée
Chiffrage estimé	Source : ACOSS 280 000 millions d'heures concernées Coût estimé 2013 : 150 M€
<i>Source : PLFSS 2014.</i>	
Description de l'avantage social	Déduction forfaitaire de 0,75 € par heure de travail effectué qui s'impute sur la cotisation maladie, maternité, invalidité et décès.
Conditions d'éligibilité	La déduction s'applique aux particuliers employeurs au titre des travaux domestiques.

La loi de financement pour la sécurité sociale pour 2013 a supprimé la possibilité de cotiser sur une assiette forfaitaire fixée à un SMIC mensuel qui bénéficiait aux particuliers employeurs et a introduit le principe d'une réduction forfaitaire. Le décret n° 2012-1565 du 31 décembre 2012 a fixé à 0,75€ le montant de la réduction.

Depuis 2010, trois niches sociales ont été supprimées :

- l'exonération des cotisations patronales pour l'aide à domicile employé par une association ou une entreprise auprès d'une personne non fragile ;

Référence	L. 241-10-III-bis code de la sécurité sociale
Impôt concerné	Cotisations sociales
Création/Suppression	Loi du 26 juillet 2005/loi du 29 décembre 2010(loi de finances pour 2011)
Objectif de la mesure	Favoriser l'emploi dans le secteur des services à la personne
Chiffrage	Source : ACOSS Dernier chiffre 2010 : 263 M€

- l'abattement de 15 points en faveur des particuliers employeurs cotisant sur l'assiette réelle ;
- la possibilité pour le particulier employeur de cotiser sur une assiette forfaitaire.

Référence	L. 133-7 du code de la sécurité sociale
Impôt concerné	Cotisations patronales et salariales
Création/Suppression	Loi du 26 juillet 2005/Loi du 29 décembre 2010(loi de finances pour 2011) : pour l'abattement des 15 points Arrêté du 7/12/1970/Loi du 17 décembre 2012 (loi de financement de la sécurité sociale pour 2013) : possibilité de cotiser sur une assiette forfaitaire
Objectif de la mesure	Favoriser l'emploi dans le secteur des services à la personne, régularisation de l'emploi non déclaré.
Chiffrage	Source : ACOSS -15 points : 317 M€ en 2012 -forfait : 340 M€ en 2011

Annexe n° 8 : dépenses fiscales relatives aux services à la personne

1) Réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile

Dispositif : réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois.

N° de la mesure fiscale	110214
Référence CGI	199 sexdecies- 1 à 3 et 5
Objectif	Développer les emplois de service à la personne
Programme de rattachement principal	<i>Accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi (P103)</i>
Programme de rattachement subsidiaire	<i>Actions en faveur des familles vulnérables (P106) et Handicap et dépendance (P157)</i>
Bénéficiaires en 2012	2 275 400 ménages
Chiffrage 2012	1 380 M€
Méthode du chiffrage	Simulation
Fiabilité	Très bonne

Source : rapports annuels de performance (RAP)/ PLF2014.

Type d'emploi	- emploi direct par un particulier - recours à un organisme de service la personne - recours à un organisme conventionné à but non lucratif ayant pour objet l'aide à domicile
Définition des activités	- liste des activités des services à la personne définies par le code du travail (article L. 7231-1, D. 7231-1 et D.7233-5 plafonnement du montant de certains travaux)
Conditions liées au contribuable	Ne pas exercer d'activité professionnelle ou être demandeur d'emploi depuis moins de trois mois.
Montant de l'avantage fiscal	50 % des dépenses sont imputées de l'impôt sur le revenu du contribuable dans la limite d'un plafond de dépense de 12 000 € (15 000 € pour la première année d'imposition, 20 000 € dans certaines conditions, majorations de 1 500 € dans certains cas).

La réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile a été créée en 1991. Si le taux de la réduction d'impôt n'a pas changé depuis (50 %), le plafond des dépenses éligibles a régulièrement évolué (Cf. tableau du chapitre III, point II).

Depuis la mise en place du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, la réduction d'impôt concerne exclusivement les personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle ou venant d'entrer au chômage. Ces personnes ne se voient donc pas remboursées de l'avantage fiscal auquel elles pourraient prétendre s'il excède l'impôt dû.

2) Crédit d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile

N° de la mesure fiscale	110246
Référence CGI	199 sexdecies- 1 à 4 et 6
Objectif	Développer les emplois de service à la personne
Programme de rattachement principal	Accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi (P103)
Programme de rattachement subsidiaire	Actions en faveur des familles vulnérables (P106) et Egalité entre les femmes et les hommes (P137)
Bénéficiaires 2012	1 553 400 ménages
Chiffage 2012	Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales : 2 000M€
Fiabilité	Très bonne

Source : rapports annuels de performance (RAP)/ PLF2014.

Type d'emploi	- emploi direct par un particulier - recours à un organisme de service la personne déclaré - recours à un organisme conventionné à but non lucratif
Définition des activités	- liste des activités des services à la personne définies par le code du travail (article L. 7231-1, D. 7231-1 et D.7233-5 : plafonnement du montant de certains travaux) pour les deux premiers types d'emploi.
Conditions liées au contribuable	Exercer une activité professionnelle ou être demandeur d'emploi depuis au moins trois mois.
Montant	50 % des dépenses sont imputées de l'impôt sur le revenu du contribuable dans la limite d'un plafond de dépense de 12 000 € (15 000 € pour la première année d'imposition, 20 000 € dans certaines conditions, majorations de 1 500 € dans certains cas).

La loi de finances rectificative pour 2006 a ajouté à la réduction d'impôt qui existait depuis 1991 un crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile. Réservé aux personnes actives ou à la recherche d'un emploi depuis plus de trois mois, il leur permet de se voir rembourser les droits à réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile lorsqu'ils excèdent le montant de l'impôt dû. Ce crédit s'est appliqué pour la première fois aux sommes versées en 2007 (imposition 2008). La loi de finances pour 2009 a majoré le plafond de droit commun de l'avantage fiscal de 3000 € pour l'année d'imposition au cours de laquelle les contribuables emploient pour la première fois un salarié.

3) Exonération de l'impôt sur le revenu de l'aide financière versée par l'employeur dans le cadre du CESA préfinancé

N° de la mesure fiscale	120134
Référence CGI	81-37
Objectif	Développer les emplois de service à la personne
Programme de rattachement principal	Accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi (P103)
Bénéficiaires	Ménages, nombre non déterminé
Chiffage 2012	Reconstitution de base taxable : 40 M€
Fiabilité	Ordre de grandeur

Source : rapports annuels de performance (RAP)/ PLF2014.

Définition des activités	- activités des services à la personne définies par le code du travail - garde d'enfant de moins de 6 ans hors du domicile familial - aide à domicile délivrées à ses ascendants bénéficiaires de l'APA - frais de transport de taxi de personnes âgées ou à mobilité réduite - services fournis par les émetteurs de CESU préfinancés
Montant	Montant maximum de l'aide exonérée : 1 830 €

Créée lors du premier plan de développement des services à la personne en 2005, cette mesure a vu son champ d'application s'étendre au-delà des services à la personne dans la loi du 23 juillet 2010.

4) Non assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des associations de services à la personne

N° de la mesure fiscale	320115
Référence CGI	206-5 bis
Objectif	Développer les emplois de service à la personne
Programme de rattachement principal	Accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi (P103)
Programme de rattachement subsidiaire	Handicap et dépendance (P157)
Bénéficiaires	Entreprises et ménages, nombre non déterminé
Chiffage 2012	Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales : 10 M€
Fiabilité	Ordre de grandeur

Source : rapports annuels de performance (RAP)/ PLF2014.

Type d'emploi	Recours à un organisme agréé ou à une association intermédiaire conventionnée, dont la gestion est désintéressée
Définition des activités	- liste des activités des services à la personne définies par le code du travail qui requièrent un agrément.
Type d'organisme	Association
Conditions	Agrément
Avantage	Non assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats et taxation au taux réduit des revenus de leur patrimoine financier, agricole et mobilier

Ce dispositif a été créé en 1987, préalablement à la mise en place de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile. Sa dernière modification date de 1998.

5) Crédit d'impôt pour les dépenses engagées par l'entreprise au titre de l'aide financière (crédit impôt famille)

N° de la mesure fiscale	210308
Imposition	Impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu
Référence CGI	244 quater F, 199ter E, 223 O-1-f
Objectif	Aider les familles
Programme de rattachement principal	Action en faveur des familles vulnérables (P106)
Création / dernière modification	2003/2008
Bénéficiaires 2012	4 850 entreprises
Chiffage 2012	Reconstitution de base taxable : 45M€
Fiabilité	Bonne

Source : rapports annuels de performance (RAP)/ PLF2014.

Le crédit d'impôt famille créé en 2003 comporte deux dispositifs dont l'un concerne l'aide financière versée par l'entreprise et destinée à financer des services à la personne, celle-ci donnant droit à un crédit d'impôt de 25 %, le crédit d'impôt famille étant plafonné à 500 000 €.

6) Taux réduits de TVA pour les services d'aide à la personne

N° de la mesure fiscale	730214
Référence CGI	279-i et 278 bis D
Objectif	Développer les emplois de service à la personne
Programme de rattachement principal	Accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi (P103)
Programme de rattachement subsidiaire	Actions en faveur des familles vulnérables (P106) et Handicap et dépendance (P157)
Bénéficiaires 2012	10 000 entreprises
Chiffrage 2012	Reconstitution de base taxable : 200 M€
Fiabilité	Ordre de grandeur

Source : rapports annuels de performance (RAP)/ PLF2014.

Le taux réduit de TVA pour les activités d'aides à la personne a été instauré en 1999 à un niveau de 5,5 %. La loi du 26 juillet 2005 a étendu la liste des activités éligibles à ce taux de TVA dans le cadre du premier plan de développement des services à la personne. La loi du 23 juillet 2010 a prévu que la liste des activités éligibles au taux réduit serait désormais fixée par décret. La loi de finances pour 2012 a introduit un taux intermédiaire de 7 %. Enfin, la loi de finances pour 2013 a augmenté les taux réduits respectivement de 5,5 % à 7 % et de 7 % à 10 %.

7) Exonération de TVA des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées

N° de la mesure fiscale	720107
Référence CGI	261-7-1° ter
Objectif	Développer les emplois de service à la personne
Programme de rattachement principal	Accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi (P103)
Programme de rattachement subsidiaire	Actions en faveur des familles vulnérables (P106) et Handicap et dépendance (P157)
Bénéficiaires 2012	8 100
Chiffrage 2012	Reconstitution de base taxable : 570 M€
Fiabilité	Ordre de grandeur

Source : RAP, programme 103.

Type d'emploi	Recours à un organisme de service la personne
Définition des activités	Activités des services à la personne du code du travail qui nécessitent un agrément.
Conditions pour les organismes	Agrément et déclaration ; Gestion désintéressée et affectation des excédents à la réalisation de leur objet

Cette mesure a été créée en 1991, dans le même temps que la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile.

Annexe n° 9 : données statistiques complémentaires sur l'évolution de l'emploi

Effectifs présents dans l'année (2000 à 2012)

Effectifs présents dans l'année depuis 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (p)
services à la personne	1 125 044	1 137 515	1 199 322	1 225 143	1 308 761	1 379 813	1 474 879	1 574 325	1 678 201	1 745 902	1 754 902	1 708 967	1 683 928
services à la personne et assistantes maternelles	1 390 419	1 407 267	1 477 615	1 499 299	1 588 879	1 669 331	1 773 723	1 876 450	1 986 130	2 062 883	2 082 057	2 046 187	2 028 604

Source : premières réponses de la DGCIS.

Effectifs au deuxième trimestre de l'année (2000 à 2012) : champ des intervenants (salariés et non-salariés) pour les OSP

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Salariés travaillant au domicile de particuliers employeurs (hors mandatés)	648 400	722 800	741 500	783 800	852 000	856 700	880 100	908 400	879 600	869 100
Salariés travaillant en mode prestataire ou mandataire pour des OSP	310 100	323 500	370 100	398 200	424 100	533 300	559 300	575 600	574 500	579 800
Total	958 500	1 046 300	1 111 600	1 182 000	1 276 100	1 390 000	1 439 400	1 484 000	1 454 100	1 448 900

Sources : DARES à partir de Ircem pour les salariés des particuliers employeurs ; ANSP-Nova, traitement Dares (à partir de 2008) et Dares (avant 2008) pour les salariés des organismes.

Effectifs salariés

Effectifs au deuxième trimestre de l'année (2003 à 2012)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Salariés travaillant au domicile de particuliers employeurs (hors mandatés)	648 400	722 800	741 500	783 800	852 000	856 700	880 100	908 400	879 600	869 100
Salariés travaillant en mode prestataire ou mandataire pour des OSP	310 100	323 500	370 100	398 200	424 100	528 400	553 300	560 900	556 300	558 900
Total	958 500	1 046 300	1 111 600	1 182 000	1 276 100	1 385 100	1 433 400	1 469 300	1 435 900	1 428 000

Heures rémunérées dans l'année selon le type d'employeurs (1998 à 2012) (champ des intervenants pour les OSP)

en millions	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Particuliers employeurs hors mandat	380	381	380	363	403	415	434	438	453	494	493	495	497	483	476
Activité mandataire	88	96	101	99	100	100	95	102	102	96	103	99	90	81	75
Activité prestataire	85	97	106	107	118	139	157	181	204	229	313	338	349	359	364
Total	553	573	586	569	620	654	686	721	759	819	910	931	936	924	914

Sources : Ircem pour les particuliers employeurs ; ANSP-Nova, traitement Dares (à partir de 2008) et Dares (avant 2008) pour l'activité prestataire et mandataire.

Heures rémunérées dans l'année selon le type d'employeurs (1998 à 2012) (champ des salariés pour les OSP)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Particulier employeur hors mandatés	380	381	380	363	403	415	434	438	453	494	493	495	497	483	476
Activité mandataire	88	96	101	99	100	100	95	102	102	96	103	99	90	81	75
Activité prestataire	85	97	106	107	118	139	157	181	204	229	308	332	341	349	351
Total	553	573	586	569	620	654	686	721	759	819	905	926	928	914	901

Heures rémunérées par des particuliers employeurs

date	Total emploi à domicile	Selon l'Acoss Stat	
		Emplois à domicile hors garde d'enfant	Garde d'enfants à domicile
Niveaux			
mars-04	138 349 036	123 770 023	14 587 530
mars-12	144 493 755	126 500 642	17 950 469
juin-12	140 892 293	123 166 790	17 727 697
sept-12	139 449 047	121 858 602	17 622 374
déc-12	138 123 654	120 782 706	17 356 677
mars-13	133 676 585	116 644 780	16 982 130
juin-13	133 675 290	116 616 952	17 058 728
sept-13	133 183 936	116 009 969	17 211 729
Glissements annuels			
janv-05	1,0%	1,2%	0,0%
mars-05	3,4%	3,6%	1,9%
sept-05	2,2%	2,2%	2,1%
déc-05	2,2%	2,2%	2,6%
mars-06	3,0%	3,0%	3,0%
juin-06	2,4%	2,4%	2,2%
sept-06	2,9%	2,8%	3,8%
déc-06	4,3%	4,2%	5,4%
mars-07	3,4%	3,2%	4,9%
juin-07	3,1%	2,8%	5,7%
sept-07	3,6%	3,4%	6,1%
déc-07	3,1%	2,9%	4,9%
mars-08	2,3%	1,9%	5,2%
juin-08	2,1%	1,7%	5,2%
sept-08	1,4%	1,1%	4,2%
déc-08	-0,2%	-0,8%	4,2%
mars-09	-0,9%	-1,5%	3,8%
juin-09	-0,8%	-1,2%	2,4%
sept-09	-0,7%	-1,1%	2,5%
déc-09	-0,3%	-0,5%	1,2%
mars-10	-0,3%	-0,4%	0,3%
juin-10	0,1%	-0,1%	1,4%
sept-10	-1,2%	-1,5%	1,4%
déc-10	-2,3%	-2,8%	1,9%
mars-11	-1,9%	-2,7%	3,8%
juin-11	-3,6%	-4,5%	2,7%
sept-11	-4,1%	-4,8%	1,3%
déc-11	-2,8%	-3,3%	1,0%
mars-12	-2,0%	-2,3%	0,3%
juin-12	-3,5%	-3,8%	-1,1%
sept-12	-3,2%	-3,5%	-1,1%
déc-12	-4,1%	-4,3%	-2,8%
mars-13	-7,5%	-7,8%	-5,4%
juin-13	-5,1%	-5,3%	-3,8%
sept-13	-4,5%	-4,8%	-2,3%
déc-13	-6,1%	-6,3%	-4,7%

Source : ACOSS indicateur conjoncturel.

Annexe n° 10 : données complémentaires sur les salariés des services à la personne et les intervenants au domicile des personnes âgées en perte d'autonomie

Condition de travail selon l'activité

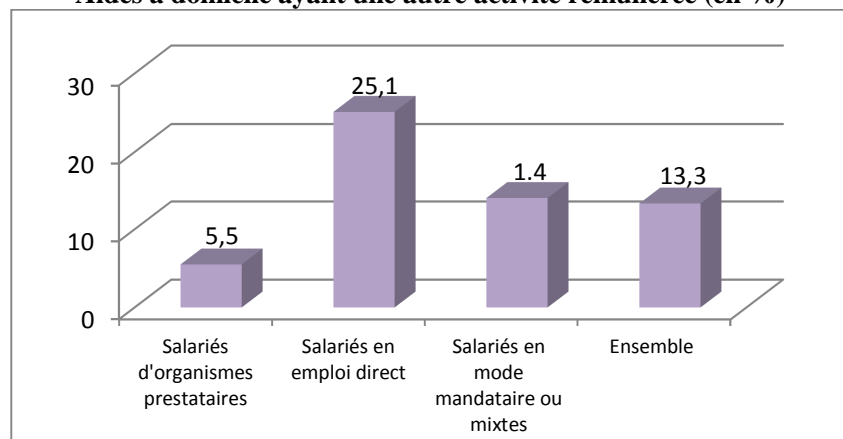
	Aide à domicile		Emploi de maison		Garde enfants		En %
	PE	OSP	PE	OSP	PE	OSP	Ensemble des salariés
Horaires variables	20	45	21	32	25	25	22
Travail en soirée	23	8	7	6	2	6	16
Travail de nuit	8	4	3	4	1	3	7
Travail le samedi	35	39	20	29	6	8	27
Travail le dimanche	33	28	9	14	1	3	13

Lecture : dans l'aide à domicile, 20 % des salariés de particuliers employeurs déclarent des horaires variables, contre 45 % des salariés d'organismes.

PE : particuliers-employeurs; OSP : organismes de services à la personne

Source : DARES d'après données Insee, Enquête Emploi 2010-2012

Aides à domicile ayant une autre activité rémunérée (en %)



Source : DREES, enquête « IAD » 2008.

Qualifications des intervenants au domicile des personnes fragiles

Qualification détenue/ mode d'intervention	Part d'intervenants ayant un diplôme, certificat ou titre en lien avec le métier (en %)			
	Salariés de prestataire	Salariés en emploi direct	Salariés en mo- de mandataire	Total
Aucun diplôme du secteur sanitaire ou social	48,3	85,1	61,3	62,1
DEAVS ou CAFAD	35,4	2,8	18,9	21,2
BEP carrière sanitaire et sociale*	11,2	4,7	6,5	7,8
Autre diplôme du domaine sanitaire et social	6,7	6,6	11,6	8,7
Titre professionnel d'assistante de vie	2,5	1,8	4,6	3,2
BEP agricole services à la personne	1,8	0,8	1,3	1,4
Diplôme d'État TISF ¹²¹ ou travailleur familial	1,5	0,5	0,4	0,8
Mention complémentaire aide à domicile	0,3	0,0	1,0	0,5

* Ce diplôme est devenu le Bac Pro ASSP, formation de niveau IV.

Les totaux par colonne peuvent dépasser 100 %, certains intervenants ayant plusieurs qualifications.

Source : DREES, enquête « IAD ».

¹²¹ Technicien d'intervention sociale et familiale.

Annexe n° 11 : le soutien public aux services à la personne dans sept pays européens

En novembre 2011, la DGCIS a produit une étude sur les services à la personne dans sept pays européens : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

Il apparaît sans surprise des différences dans les définitions du champ des services à la personne qui rendent les comparaisons chiffrées délicates à manier, s'agissant notamment de la part des services à la personne dans le PIB.

L'étude apporte néanmoins des confirmations et un éclairage sur certaines caractéristiques du marché des services à la personne :

1. Le lien entre démographie et taille du marché des services à la personne

Le taux d'emploi féminin, le nombre d'enfants et celui des personnes âgées joue un rôle moteur dans le développement des services à la personne.

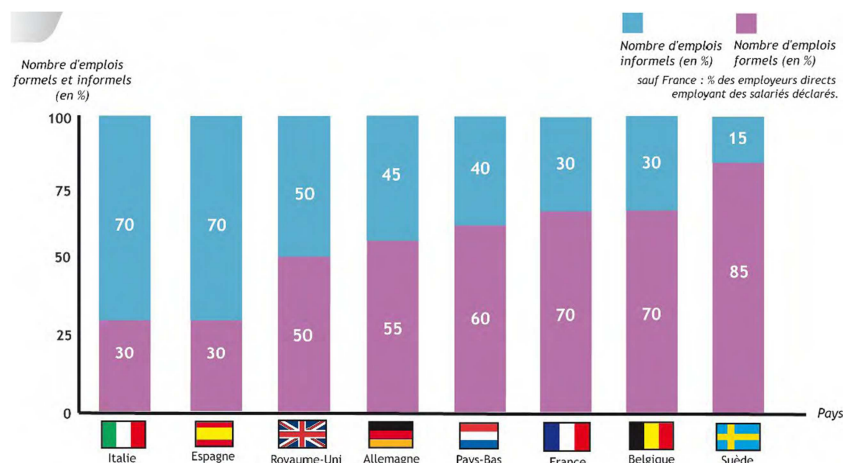
On relève à cet égard des rythmes hétérogènes de vieillissement de la population entre les pays étudiés : rapport de l'ordre de 1,6 entre le nombre de personnes âgées de 60 à 75 ans et celui des personnes âgées de plus de 75 ans en France, Espagne, Italie pour un ratio de 2,3 et de 2,5 en Allemagne et Pays-Bas, présageant un choc démographique plus marquant dans ces pays.

Une différenciation nord-sud se dessine également entre les pays dans lesquels l'État ou le secteur privé assurent ces prestations et ceux dans lesquels la solidarité familiale et/ou le travail informel subviennent à l'essentiel des besoins.

2. L'importance du secteur informel

Toutefois, quels que soient les pays, le secteur informel demeure important.

Part du secteur informel en 2010



Commentaire : le marché informel n'intègre pas la solidarité familiale

Source : DGCIS

3. Le recours à des mesures incitatives d'ordre fiscal

Tous les pays étudiés ont recours à des mesures incitatives d'ordre fiscal. La Suède se positionne comme un des pays les plus innovants. Le système suédois repose sur un avantage fiscal qui vient réduire directement pour le particulier le montant du règlement à effectuer au prestataire [i.e. système de tiers payant], et ce à hauteur de 50 % du coût de la main-d'œuvre du service exécuté dans une limite de 5 603 € par an et par personne, ou de 11 206 € par an et par ménage.

Il existe en outre au Royaume-Uni avec le mécanisme des « travailleurs occasionnels » et en Allemagne avec les « mini-jobs » des mécanismes de réduction ou d'exonération de charges sociales qui, sans être leur spécifiquement destinés, sont largement utilisés pour des activités de services à la personne.