

Emplois de proximité

Rapports

*Gilbert Cette, Pierre Héritier,
Dominique Taddei et Michel Théry*

Michèle Debonneuil et Reza Lahidji

Commentaires

Philippe Herzog et Claude Seibel

*Annexes préparées par
la Direction de la Prévision, la DARES, l'INSEE
la DGCCRF, la DGEFP et Gilbert Cette*

© La Documentation Française, Paris, 1998 - ISBN : 2-11-004163-3

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique « répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

*Lionel Jospin, Premier ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation du
Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997.
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.*

Sommaire

Introduction	7
<i>Pierre-Alain Muet</i>	
Stratégie de développement des emplois de proximité	9
<i>Gilbert Cette, Pierre Héritier, Dominique Taddei et Michel Théry</i>	
Services de proximité, État et marché	41
<i>Michèle Debonneuil et Reza Lahidji</i>	
<i>Commentaires</i>	
Qualité des emplois de proximité et solidarité des partenaires	61
<i>Philippe Herzog</i>	
Le développement des services de proximité	67
<i>Claude Seibel</i>	
<i>Annexes</i>	
Annexe A. Emploi dans les services : éléments de comparaison des structures de l'emploi européennes et américaines	73
<i>Manuel Marciaux</i>	
Annexe B. L'évolution du poids des services et des emplois familiaux en France	85
<i>Pierre-Alain Audirac, Alice Tanay et Serge Zilberman</i>	
Annexe C. La demande de services de proximité : une mise en perspective	103
<i>Anne Flipo</i>	
Annexe D. Le dispositif d'aide aux services de proximité	137
<i>Yves Mérian et Mahrez Okba</i>	
Annexe E. Dispositifs d'aide directe aux ménages	169
<i>Manuel Marciaux et Patrick Pommier</i>	

Annexe F. Éléments de comparaison européenne sur le développement des services de proximité destinés à la garde d'enfants et aux soins à domicile des personnes âgées	187
<i>Mahrez Okba</i>	
Annexe G. Les évaluations macroéconomiques des potentialités offertes par l'extension des services de proximité : brève synthèse	209
<i>Gilbert Cette</i>	
Résumé	219
Summary	223

Introduction

Les services de proximité sont souvent considérés comme un domaine dans lequel il serait possible d'associer une politique sociale redistributive et une politique d'emploi. Politique sociale dans la mesure où il s'agit d'aider les ménages à bénéficier de services que leurs ressources ne leur permettent pas d'acquérir. Politique d'emploi car ce secteur se caractérise par un fort contenu en emplois et une demande non satisfaite qui en font un gisement d'emplois potentiels élevé.

Restreint au seul champ des activités au domicile, le secteur des services de proximité emploie plus de 400 000 personnes en équivalent temps plein. Les aides déployées par les pouvoirs publics représentent un coût budgétaire d'environ 35 milliards de francs et se caractérisent par la superposition de nombreuses mesures qui aboutissent à des distorsions de concurrence importantes et, parfois, à des effets anti-redistributifs.

Le cadre réglementaire et conventionnel dans lequel s'exerce l'offre de service de proximité est très divers et ne favorise pas la qualité et la professionnalisation de l'offre. Les rapports de gré à gré représentent 80 % des prestations, et les 20 % restantes, offertes par des entreprises et des associations, s'exercent dans un cadre très diversifié.

Les deux rapports préconisent d'élargir les préoccupations des pouvoirs publics des services au domicile à certaines activités du domicile fortement substituables, cet élargissement devant faire l'objet d'une conciliation entre tous les acteurs concernés. Ils plaident également pour assurer une neutralité entre les différentes formes d'offre, en éliminant les distorsions de concurrence qui empêchent une structuration de l'offre favorisant la qualité. C'est le cas notamment du taux de TVA à 20,6 % qui ne favorise pas le développement des entreprises dans ce secteur. L'application du taux réduit de TVA, proposée dans le Plan français d'Action pour l'Emploi, réduirait cette distorsion.

Les deux rapports concluent à la nécessité de simplifier l'architecture générale des aides en favorisant la solvabilisation de la demande et en mettant en place des procédures de certification de la qualité de l'offre.

Le rapport de Gilbert Cette, Pierre Héritier, Dominique Taddei et Michel Théry propose d'encourager la professionnalisation de l'offre en

simplifiant le cadre réglementaire et conventionnel et en conditionnant l'octroi des aides publiques au recours à une offre proposée par des entreprises ou associations qui respecteraient une charte de qualité. Le rapport souligne également que le recours aux tickets-services (sous forme papier ou électronique) permettrait une grande souplesse dans le déploiement des aides publiques, les ménages pouvant bénéficier de tickets-services en nombre et en taux d'abondement variant selon leurs besoins et leurs ressources.

Le rapport de Michèle Debonneuil et Reza Lahidji propose de distinguer les aides générales, bénéficiant à tous les ménages et visant essentiellement à favoriser le développement de l'emploi, et les aides spécifiques correspondant à la politique sociale des pouvoirs publics au bénéfice de populations particulières comme les personnes dépendantes ou les parents de jeunes enfants. Il préconisent également de favoriser la baisse du coût de production des services concernés, par des incitations appropriées visant à modifier l'organisation même de la production, soit en améliorant la productivité, soit en incitant à la mise en place des infrastructures nécessaires à de tels gains.

Dans son commentaire, Claude Seibel souligne les difficultés qui résulteraient de la transition du système actuel à celui préconisé dans les rapports et rappelle qu'une certaine stabilité réglementaire est nécessaire pour accompagner un processus de développement. Philippe Herzog attire l'attention sur la nature des emplois concernés en soulignant les besoins de formation et de contrats de travail originaux, et sur l'enjeu de coopération entre les différents types de financiers et prestataires. Des annexes complètent ce volume en fournissant de nombreuses indications sur les emplois concernés, les aides et les dispositifs déployés.

Les rapports préliminaires ont fait l'objet d'une première discussion à la séance du 16 juillet, et les rapports définitifs ont été discutés le 17 septembre, en présence du Premier ministre.

*Pierre-Alain Muet
Conseiller auprès du Premier ministre
Professeur à l'École Polytechnique*

Stratégie de développement des emplois de proximité (1)

Gilbert Cette (*)

Pierre Héritier ()**

Dominique Taddei (*)

Michel Théry (*)**

Le secteur des services de proximité n'est pas défini de façon précise, et les nombreuses études réalisées sur ce thème le délimitent parfois de façon différente. Restreint au seul champ des activités au domicile et assimilées (emplois familiaux strictement définis et assistantes maternelles), ce secteur emploie (en 1997) plus de 400 000 personnes en équivalents temps plein (soit un doublement depuis 1992). Les prestations correspondantes sont rendues approximativement à 80 % dans le cadre de rapports d'emploi direct (gré à gré), et 20 % par le biais d'organismes prestataires ou mandataires, essentiellement associatifs. La concurrence est ouverte aux entreprises depuis 1996, mais elles n'occupent qu'une part très marginale de ce marché.

Le secteur des services de proximité se caractérise par un très fort contenu en emplois résidents. Par ailleurs, les ménages déclarent avoir de nombreux besoins non satisfaits en services courants, mais aussi en services de gardes d'enfants ou d'aides aux personnes âgées ou dépendantes. Les politiques publiques d'intervention en ce domaine ont ainsi pu prétendre associer une logique de création d'emplois, une logique sociale redistributive mais aussi une logique d'insertion de personnes en difficulté comme des chômeurs de longue durée (cf. annexe 1). Certes, l'un des principaux freins

(*) Conseil d'Analyse Économique ; (**) LASAIRE ; (***) Commissariat général du Plan.

(1) L'élaboration de ce rapport a largement bénéficié des travaux de réflexion du groupe qui s'est réuni, au Conseil d'Analyse Économique, sur ce thème des emplois de proximité, entre octobre 1997 et mai 1998, ainsi que des informations apportées par les documents annexés au présent dossier. Les données fournies dans le texte, caractérisant les services de proximité, sont généralement tirées de ces documents annexés. Pour autant, les propositions présentées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs.

au développement des services de proximité est culturel. Mais la demande des ménages en services de proximité paraît également très sensible au prix et à la qualité de ces services, ce qui confère une réelle opérationnalité aux politiques publiques. Actuellement, l'intervention publique résulte de la superposition historique de nombreuses mesures conçues sans nécessaire cohérence, et dans un environnement réglementaire et conventionnel très complexe. Concernant les services au domicile, cette intervention représentait, en 1996, un coût budgétaire d'environ 35 milliards de francs qui correspondait à un taux d'aide des dépenses des ménages d'environ 60 % en moyenne, ce taux variant sensiblement selon les besoins.

Les expérimentations de terrain et les études de faisabilité, comme les évaluations macro-économiques, convergent pour montrer l'intérêt, en termes d'emploi, de promouvoir le développement des services de proximité. Toutefois, il importe de savoir si les trois logiques possibles de développement sont à mettre sur le même plan et comment elles s'articulent. Les propositions qui suivent privilégient clairement les deux premières (la logique d'emploi et la logique sociale), tout en tenant compte d'une logique d'aménagement du territoire conformément aux orientations affirmées par le Gouvernement.

Plus précisément, les propositions qui suivent s'articulent principalement autour de deux axes correspondant à la finalité visée et aux moyens développés pour cela.

La finalité est de développer les emplois de proximité, par une solvabilisation accrue et plus efficace de la demande privée des ménages. Ce développement correspond à la *mise en œuvre et l'élargissement d'une politique sociale*, déclinée à la fois :

- en solvabilisant la demande des ménages d'autant plus fortement que leurs besoins sont importants et leurs ressources faibles ;
- en favorisant le développement d'une offre professionnalisée, bénéficiant d'un statut rejoignant celui des salariés par opposition à l'habituel rapport de gré à gré. Ce développement serait également favorisé par une simplification du cadre réglementaire et conventionnel, et une intervention publique dont la neutralité élargirait l'éventail du choix des ménages.

Le principal moyen consiste à adopter les instruments les plus efficaces et les plus compatibles avec la finalité visée. Le ticket-services, dont le principe est présenté plus loin, peut constituer l'un de ces instruments, sous sa forme « papier » ou électronique et dématérialisée.

Les propositions ici avancées sont regroupées en trois rubriques : favoriser la création de vrais emplois et non pas des « petits boulots » ; assurer la solvabilisation de la demande ; évoquer les choix possibles dans la gestion des dispositifs préexistants.

Une politique sociale favorisant la création de vrais emplois

À cet égard, trois questions se posent : le champ concerné, la neutralité fiscale, la qualité des services, et la qualification du personnel.

Quel champ de services ?

Le champ d'application du bénéfice de la réduction d'impôt ainsi que des titres-emploi-services peut constituer une première base de réflexion⁽²⁾ (ce champ est rappelé en annexe 2).

Une question de principe se pose immédiatement si on souhaite aller au-delà : faut-il limiter le champ aux activités *au domicile* ? Ou l'étendre aux activités *du domicile* ? Les évolutions actuelles (travail des femmes...) incitent à préférer la seconde solution. D'ailleurs, pour des raisons souvent culturelles⁽³⁾, de nombreux ménages sont non seulement souvent réticents mais aussi réfractaires à l'utilisation de personnels (femmes de ménage ou employés de maison) à leur domicile. À cela s'ajoute le problème hautement symbolique de la remise de « la clé du domicile » qui, malgré le développement du travail de maison, est souvent considéré, dans les milieux populaires et dans les couches moyennes de salariés, comme le domaine de la « maîtresse de maison ».

Par ailleurs, les gains de productivité liés aux effets d'échelle et à l'utilisation d'équipements plus sophistiqués sont davantage envisageables hors domicile qu'à domicile (par exemple, pour l'entretien du linge). Bien sûr, à production donnée, de tels gains de productivité sont, par nature, préjudiciables à l'emploi. Mais la création d'emplois dans les services de proximité doit être liée au développement de ces activités. Or, ce développement verrait ses effets sur l'emploi certes atténués par les gains de productivité liés aux transferts hors domicile de certaines activités, mais il serait simultanément accentué par les effets-prix favorables associés à de tels gains.

Se pose ainsi la question d'une modification de la loi du 29 janvier 1996 concernant le titre-emploi-services, permettant de prendre en compte les activités du domicile, y compris celles qui sont effectuées à l'extérieur (entretien du linge par exemple).

Même si on souhaitait ne raisonner que sur le domicile, un ensemble de services artisanaux devrait être concerné, notamment dans tous les domaines de maintenance et de réparation indispensables (électricité, plomberie...), à la condition de prendre deux précautions :

(2) Cf. Lasaire (1996).

(3) Comme cela est montré dans l'annexe de Flipo dans ce dossier.

— définition, avec les professions concernées, des limites apportées aux opérations visées⁽⁴⁾ ;

— limitation de l'aide au seul travail et non aux matériaux vendus à cette occasion.

Il va de soi que le choix du champ concerné par des politiques d'aides est inévitablement normatif. Ce choix devra sans nul doute résulter de la concertation la plus large avec tous les acteurs concernés. La définition du champ s'inscrit nécessairement dans les objectifs sociaux associés aux politiques d'aides. Il pourrait dans une certaine mesure varier suivant les régions et/ou public concernés (*cf. infra*). Dans tous les cas, il conviendrait d'éviter les distorsions de concurrence entre des différentes formes d'offre substituables, les unes bénéficiant de l'aide et non les autres.

L'indispensable neutralité de l'intervention publique

À qualité et professionnalité identiques des prestations fournies, l'intervention publique ne doit pas privilégier certaines formes d'offre par rapport à d'autres. Cette neutralité ouvre une certaine concurrence entre prestataires, qui peut impulser la recherche de gains d'efficacité et de baisse de prix au bénéfice des ménages consommateurs. Il va cependant de soi que si la mise en concurrence des offreurs peut permettre des gains d'efficacité, elle ne doit pas aboutir à une dégradation de la qualité des prestations fournies. Les propositions avancées dans la section suivante visent à écarter un tel risque.

Dans leurs modalités actuelles, les aides publiques sont bien loin de respecter un tel souci de neutralité, sur trois aspects principalement.

— Tout d'abord, parce que le cadre réglementaire et conventionnel applicable aux activités des services de proximité est d'une grande complexité, et aboutit à des écarts de prix très amples pour des prestations proches voire identiques, selon la nature du prestataire. Cet aspect sera développé ci-dessous (*cf. la section « La qualification des personnels, gage de la qualité des services »*). Mais il paraît indispensable de simplifier ce cadre par un processus concerté de façon à faciliter la recherche d'une neutralité de l'intervention publique.

— Ensuite, pour une raison de champ. En limitant le bénéfice des aides aux services rendus à domicile, l'intervention publique privilégie ces dernières au détriment de formes d'offres parfois fortement substituables pro-

(4) La question de la délimitation du champ d'application ne se pose pas seulement pour le système de paiement : il concerne de la même manière le recours éventuel à un taux de TVA réduit (voir la section suivante). Plus largement, ce problème de champ se pose également pour délimiter les contours de services de proximité, comme l'a bien montré Fraisse (1979).

posées hors domicile. Ainsi, par exemple, les exonérations fiscales accordées pour les dépenses associées aux emplois ménagers amènent à favoriser l'entretien du linge à domicile au détriment des pressings qui pourtant peuvent être plus efficaces. Nous ne développons pas davantage cet aspect, plus longuement explicité dans le rapport de Debonneuil et Lahidjji.

Ce souci de neutralité de l'intervention publique doit être présent dans les concertations qui permettraient de définir le champ du déploiement des aides (*cf. supra*).

— Enfin, parce que le déploiement des aides publiques consiste souvent à abaisser le prix de l'offre, privilégiant en cela certaines formes d'offre par rapport à d'autres. C'est l'une des raisons qui nous amènent à préconiser un déploiement des aides publiques davantage tourné vers la solvabilisation de la demande, plutôt que vers la baisse du prix de certaines formes d'offre. La finalité de l'intervention publique est d'aider certains ménages à accéder à certains services, et non à modifier le système des prix. Les modalités préconisées de solvabilisation de la demande sont plus longuement développées dans seconde partie de ce rapport. À ce stade, il nous paraît cependant utile de commenter deux formes d'aides actuellement développées et abaissant les prix d'offre : les baisses de TVA et les exonérations de charges sociales.

Concernant la TVA

Les partisans d'un taux réduit pour ces activités partent du constat que les associations ne sont actuellement soumises ni à la TVA ni à la taxe professionnelle, mais sont par contre tenues de verser la taxe sur les salaires. Le taux de TVA à 20,6 % appliqué aux entreprises a pour effet de réserver le marché aux associations, à quelques rares exceptions près. Conformément aux recommandations européennes et au Plan français d'Action pour l'Emploi en 1998 présenté par la France lors du Conseil extraordinaire de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997, une application générale d'un taux de TVA réduit, par exemple à 5 ou 5,5 % serait de nature à laisser jouer la concurrence dans un secteur où elle est encore largement souterraine⁽⁵⁾.

(5) Dans ce plan, il est ainsi affirmé que « La France soutiendra la proposition de réduire le taux de TVA sur certaines activités de services à forte intensité de main-d'œuvre, dans le respect de ses contraintes budgétaires. Dans un premier temps, elle proposera à ses partenaires européens et à la Commission de pouvoir expérimenter l'application d'un taux réduit de TVA aux services rendus à domicile aux particuliers ». Cf. *Liaisons sociales*, cahier joint au numéro 12665, n° 44/98, mardi 28 avril 1998.

Peu d'évaluations économiques sont disponibles sur l'impact d'une telle baisse de TVA. Une évaluation rapide de REXECODE (1997) montre que, sur le seul champ des emplois familiaux (donc plus restreint que celui évoqué dans le présent rapport), cette baisse aurait un impact économique très réduit compte tenu de la faible présence actuelle des entreprises sur cette activité. Cette mesure serait neutre fiscalement pour les associations, et sans conséquences significatives en termes de recettes fiscales.

Il peut sembler pertinent que, par souci de neutralité, les aides publiques puissent être mobilisées pour les activités dans et hors domicile, en cas de forte substituabilité. On retrouve à nouveau la question du champ de déploiement des aides, déjà développée ci-dessus. En cas d’élargissement de ce champ, la TVA à taux réduit et la solvabilisation de la demande (via les ticket-services décrits plus loin) pourraient s’appliquer aux activités décidées par les pouvoirs publics, qu’elles soient indifféremment réalisées dans et hors domicile. Le taux réduit de TVA et la possibilité de paiement par ticket-services s’appliqueraient ainsi à un grand nombre de services ou de commerces. Cependant, afin de limiter les excès, le taux réduit de TVA bénéficierait aux seuls paiements réalisés avec les formules de tickets-services (subventionnés ou non) proposées plus loin, et dont la fourniture resterait contrôlée par les pouvoirs publics. Pour autant, il demeure que la TVA à taux réduit ramène à un financement de l’offre, dont ce rapport souligne à plusieurs endroits les inconvénients. Si elle est politiquement utile, une telle mesure ne nous paraît pas économiquement optimale.

Par ailleurs, on ne peut ignorer que l’ensemble des associations, qui militent depuis si longtemps en matière d’aides aux personnes en difficulté avec un dévouement extrême, soit traumatisé par une telle mesure. C’est pourquoi on ne saurait trop recommander qu’une éventuelle banalisation de leur situation fiscale soit conditionnée à une concertation avec elles, voire à leur approbation, sous peine de démobiliser ceux qui demeureront sûrement les meilleurs « fantassins des services de proximité ». Cette indispensable concertation avec le secteur associatif doit cependant tenter de prendre en considération l’impératif d’éviter les effets de segmentation du marché du type : action sociale pour le secteur associatif, activités marchandes pour le secteur des entreprises. Introduire en effet une dualisation de ces activités n’aurait d’autre effet que de marquer le secteur associatif du stigmate du « service pour les pauvres ».

Les exonérations de charges sociales patronales

Elles ne sont actuellement ouvertes qu’aux employeurs directs (gré à gré ou mandataire). Les personnes âgées de plus de 70 ans en bénéficient, de même les parents d’enfants de moins de trois ans à travers l’AGED et l’AFEAMA. Par contre, les prestataires (entreprises ou associations agréées) rendant les mêmes services ne peuvent bénéficier de ces avantages. Les deux systèmes mandataires et prestataires devraient être mis sur le même pied d’égalité et disposer des mêmes avantages afin d’éviter tout effet pervers et permettre une harmonisation tarifaire.

Par ailleurs, il nous semble que les aides correspondantes pourraient être avantageusement redéployées dans les mesures proposées ci-dessous

de solvabilisation de la demande des ménages. Souvent inspirées par le souci de concurrencer le travail au noir, de telles exonérations présentent le double inconvénient (outre celui d'une distorsion de concurrence dans leur mode actuel d'attribution) de constituer une forme d'intervention sur l'offre qui aboutit à une mauvaise perception de la valeur réelle des prestations fournies, et surtout d'aller à l'encontre de la préoccupation citoyenne sous-jacente au mode de financement de la protection sociale en France, qui veut inclure dans l'assiette des prélèvements sociaux tous les revenus du travail. Par ailleurs, en termes d'efficacité, une aide publique déployée en solvabilisant la demande des ménages dans les modalités préconisées ci-dessous peut également aboutir, dans de nombreux cas, à favoriser la consommation aidée d'une offre déclarée plutôt que la consommation non aidée d'une offre non déclarée.

La qualité des services et le développement d'une offre adaptée

Il est nécessaire de porter une attention particulière aux conditions à réunir pour la structuration d'une *offre adaptée et de qualité facilitant la mise en place d'un « cercle vertueux »* : une nouvelle demande pourra émerger et se développer de manière conséquente si elle rencontre une adaptation qualitative de l'offre. Ceci suppose de s'interroger sur la nature des offreurs possibles et souhaitables, puis sur les procédures d'évaluation de la qualité des services⁽⁶⁾.

Qui doit offrir ces services ?

En toute généralité, ces services peuvent être assurés par des associations à but non lucratif (qui ont joué un rôle historique décisif), des entreprises et des personnes individuelles. La coexistence entre les deux premières catégories, affirmée par l'arrêté ministériel du 13 septembre 1996, devrait être confirmée. Le marché potentiel est vaste : il y a donc place pour le secteur associatif et pour le secteur privé lucratif. Le redéploiement de l'intervention publique dans le sens d'une plus grande neutralité doit faciliter la mise en concurrence de tous les acteurs, sur des critères de qualité mais aussi du prix des prestations.

La question d'autoriser les services rendus directement de personne à personne est plus complexe.

L'activité prestataire (association pour l'essentiel) a actuellement tendance à décliner au profit du mandataire, de l'intermédiaire ou du gré à

(6) Les modalités actuelles de structuration de l'offre sont rappelées en annexe 3.

gré. Les différentes mesures de réduction du coût de l'offre et de simplification administrative ont un effet de parcellisation des relations d'emploi. Cet éclatement de l'emploi ne peut que dégrader la qualité puisque rien ne permet, hormis l'expérience acquise « sur le tas », de hausser la professionnalisation. Les organisations productives d'une certaine taille sont plus à même de réduire le risque que fait courir la disparité de la demande. Elles peuvent, par leur faculté d'organisation du travail, dégager les temps utiles et les financements pour des actions de formation et de professionnalisation.

L'essentiel du marché des services à la personne est actuellement constitué par des activités d'entretien quotidien (ménage), les activités de garde d'enfants et de service aux personnes âgées dépendantes n'arrivant qu'en deuxième et troisième positions. Les transformations sociales à l'œuvre, largement liées aux progrès du taux d'activité féminin, modifient sérieusement la structure de la demande. En effet, dans un ménage bi-actif, les tâches ménagères confiées à un tiers s'exécutent en général en dehors de la présence des membres du ménage au travail. Au mieux, ces activités se combinent avec la présence ou la garde d'enfants. Dans ces conditions, la relation d'emploi ne peut pas faire du couple ou de l'un de ses membres l'employeur à proprement parler. Le travail s'exécute sans réel commandement : le ménage achète le résultat du travail que la personne qui s'y livre a toute latitude pour réaliser. Il s'agit en fait de l'achat d'une prestation de services.

Dans le domaine des personnes âgées dépendantes, la médiation par un tiers paraît indispensable, comme l'a montré Croff (1995). C'est dans le débat avec la personne âgée et son entourage que se déterminent les contenus des services à rendre qui doivent périodiquement être redéfinis en fonction de l'évolution de la situation et des autres prestations à caractère médical ou médico-social. C'est donc au responsable de l'entreprise ou de l'association de définir avec la famille de la personne âgée le contenu des tâches à accomplir et de les faire figurer dans le contrat qui lie l'employeur à cette personne. On pourrait probablement tenir le même genre de considérations en matière de garde d'enfants.

Ces usages, encore peu répandus, permettent de sortir d'un simple rapport de domesticité pour se diriger vers la prestation de service et simultanément *retrouver une relation classique d'emploi entre employeur et salarié*.

Il existe une supériorité manifeste des associations et entreprises dans la mesure où les contrôles et les garanties exigées, à juste titre, pour ces structures prestataires, ne sont pas exigés de la même façon pour les dispositifs de gré à gré qui effectuent des prestations similaires. Ainsi par

exemple, les associations doivent justifier d'un personnel formé et qualifié pour obtenir l'agrément qualité, alors que les personnes qui utilisent l'AGED peuvent recourir à n'importe qui, sans qu'aucune exigence ne soit formulée. C'est pourquoi, il nous paraît décisif que l'octroi d'une aide publique soit le plus souvent conditionnée au fait que les personnes rendant ces services soient des salariés d'une association ou d'une entreprise facturant ses services aux particuliers qui y ont recours. Autrement dit, le prestataire doit être généralement préféré au mandataire et *a fortiori* au gré à gré.

En tout état de cause, toutes les formes d'exercice de ces professions devraient être soumises à un agrément préalable et à une évaluation permanente.

Assurer la qualité des services

Le sérieux du système d'agrément mis en place est la première réponse, et sans doute la plus importante, à l'exigence de qualité. C'est pourquoi le contrôle qualité doit devenir une procédure courante d'habilitation ou d'agrément administratif.

Les techniques auxquelles les entreprises ont recours en matière de certification (norme *Iso* par exemple) pourraient servir de guide à l'Administration. Au-delà, une vérification *a posteriori* des résultats obtenus au regard des objectifs affichés pourrait permettre de sortir d'une simple évaluation *a priori* fondée sur un ensemble de critères dont l'appréciation est toujours en décalage avec la réalité. Par exemple, les diplômes requis pour exercer une activité sont très généralement absents ; ils ne constituent que rarement une garantie eu égard aux conditions de leur obtention. Actuellement, les conditions de délivrance des agréments sont très largement soumises aux réseaux locaux d'influences.

Plus largement, les problèmes de fond qui se posent peuvent être résolus par les mécanismes de régulation dévolus à l'État, par les exigences de qualité et de déontologie fixées dans un cahier des charges, et par la mise en place d'un système d'évaluation qui viserait à proposer à chaud des recadrages et privilégierait la prévention à la sanction. Les pouvoirs publics pourraient également mettre en place un Office National de la Qualité (ONQ) indépendant, qui délivrerait des « labels » et en contrôlerait le respect. Il va de soi que la définition des normes de qualité devrait résulter d'une large concertation entre tiers payeurs (*cf. infra*), professionnels et représentants d'utilisateurs.

Afin d'apporter un appui à la professionnalisation de l'offre et améliorer la qualité des prestations, un fonds mis en place au niveau de chaque région permettrait de financer des missions courtes d'appui et de conseil

aux associations en matière de professionnalisation. L'objectif serait d'accompagner ces structures dans leurs actions de formation et de leur apporter les moyens techniques et méthodologiques leur permettant d'inscrire leurs prestations dans une stratégie générale de la qualité, comme pour les secteurs concurrentiels.

La qualification des personnels, gage de la qualité des services

La qualification du personnel et la professionnalisation de l'offre soulèvent trois questions : la formation, le cadre conventionnel et enfin le cas particulier des associations intermédiaires.

— *La formation professionnelle*, initiale et continue, des personnels prestataires des services concernés est un enjeu stratégique⁽⁷⁾. Les services déconcentrés de l'État, les services des régions et les efforts des professions (financés sur le coût des prestations) devraient y concourir conjointement. Mais les perspectives de formation sont en partie bridées par la complexité du cadre conventionnel dans lequel sont fournies les prestations.

— Au-delà du nécessaire effort de formation, parmi les différents facteurs qui influent sur la professionnalisation et le prix des services à domicile figurent *les accords conventionnels applicables à chacune des activités* (aide à domicile, employés de maison, entreprises de propriété pour les entreprises privées de ce secteur...). Diversement applicables selon le type de relation de travail, ces accords se combinent avec la nature juridique de l'organisme employeur (association ou entreprise prestataire, fonction publique territoriale, association mandataire, association intermédiaire, ménage) organisant une variation relativement ample des prix pour une même prestation. Causse, Fournier et Labruyère (1998) ont recensé trois accords conventionnels applicables pour les seules activités d'aide aux personnes âgées⁽⁸⁾, sans compter... l'absence d'accord conventionnel dans le cas d'un rapport de gré à gré. Et l'on imagine aisément la complexité des situations concrètes dès lors qu'on élargit le regard vers des activités comme la garde des enfants, l'aide aux devoirs et, plus encore, lorsque ces activités se cumulent (garder des enfants, les aider à faire le travail scolaire, faire le ménage...) et se combinent différemment auprès de divers utilisateurs. Il est rare en effet qu'un seul « client » permette au prestataire d'atteindre un niveau d'activité qui justifie d'un salaire satis-

(7) Cet enjeu est également particulièrement souligné par J.-P. Baily (1996).

(8) Il s'agit de la convention collective des emplois ménagers, ou des aides à domicile, ou encore de celle (en cours de négociation) du Syndicat des entreprises de services à la personne.

faisant. Clients et activités peuvent donc se combiner de multiples manières pour offrir à celui qui rend le service une rémunération globale raisonnable.

De nombreux travaux ont souligné la nécessité d'une simplification de ce cadre conventionnel⁽⁹⁾. *Il serait souhaitable d'assurer la même couverture conventionnelle pour des travailleurs exécutant les mêmes activités.* Mais aucune simplification, nécessairement concertée, n'unifiera complètement ce cadre. Il serait donc utile que les partenaires sociaux entament une négociation de façon à satisfaire deux objectifs : une clarté des niveaux de rémunération conventionnels de façon à ce que la même activité entraîne un même coût du travail et une même rémunération minimale, et que les cumuls d'activités différentes soient possibles pour les personnes dont les compétences le permettent. Étant admis que les pouvoirs publics s'engagent pour leur part à résorber les disparités de régime de travail à l'origine des distorsions de prix.

Compte tenu d'une grande variété de la demande de services et des temps d'exécution souvent brefs, un même salarié peut être amené à effectuer, au cours de la journée ou de la semaine ou du mois, plusieurs activités auprès de plusieurs ménages. Comment assurer dans ces conditions un régime contractuel « de droit commun » sans produire un effet-prix dissuasif ? On pourrait imaginer que différents taux de salaire s'appliquent selon le type de travail à accomplir. Pour éviter les variations de rémunération du salarié selon les tâches qui lui seraient confiées, on pourrait imaginer que le contrat de travail encadre ces modulations de façon à partager les incertitudes entre salariés et employeurs. Les effets d'agrégation et les économies d'échelle permettraient le développement d'une offre variée mobilisant des salariés pluri-compétents et suffisamment stabilisés dans leur emploi pour participer aux nécessaires actions de professionnalisation garantes de la qualité du service rendu.

À défaut d'une négociation permettant de définir les conditions conventionnelles pour que des salariés puissent poursuivre plusieurs types d'activités, on a toute raison de penser que les dispositions conventionnelles les moins avantageuses se répandront (Convention collective des entreprises de propriété).

— Il s'agit par ailleurs utile de *lever les distorsions de concurrence* notamment entre les associations intermédiaires (dont la fonction d'insertion apparaît contradictoire avec l'objectif de professionnaliser l'offre de services) et les associations ou entreprises ordinaires. Le prix pratiqué par

(9) Parmi les études récentes, outre celle déjà signalée de Causse, Fournier et Labruyère (1998), on peut aussi se reporter à Bailly (1996) ou Muller (1998).

les associations intermédiaires est d'environ 50 francs de l'heure contre une moyenne de 80 francs de l'heure pour les associations ou entreprises prestataires de services, ce qui avantage considérablement les premières, sans qu'aucune contrepartie en termes de qualité de service soit exigée. Par ailleurs, le « turnover » des salariés des associations intermédiaires pose problème quant à la permanence du service, ainsi que le fait d'employer souvent des personnes socialement fragiles, pour s'occuper de publics eux-mêmes fragilisés.

La loi sur les associations intermédiaires (L.128 du Code du Travail) définit les activités des dites associations de la manière suivante : les « activités qui ne sont pas déjà assurées, dans les conditions économiques locales, par l'initiative privée ou par l'action des collectivités publiques ou des organismes bénéficiant de ressources publiques ». Dès lors que des entreprises ou des associations développent leur activité selon les principes énoncés précédemment, les associations intermédiaires se trouvent confrontées à l'existence d'une initiative privée ou publique et doivent donc disparaître de ce champ. Le maintien d'associations intermédiaires en concurrence avec des organismes prestataires de services serait alors un instrument de dérégulation du marché qui n'aurait d'autre effet que de fausser la concurrence et de chasser les emplois stables et professionnalisés au profit d'emplois temporaires dont on ne peut pas assurer le professionnalisme. L'insertion des chômeurs et personnes en difficulté peut être traitée dans un cadre plus approprié, y compris d'ailleurs dans les structures privées et associatives ordinaires, permettant une organisation du travail qualifiante et la mise en place d'un véritable tutorat.

Assurer la solvabilisation de la demande

On commence par justifier ce principe pour souligner ensuite que l'abondement partiel de la demande est préférable à l'exonération fiscale. Le ticket-services apparaît être l'instrument d'application le plus souple d'un tel abondement. Après avoir décrit le principe de fonctionnement de ce ticket-services, on analyse successivement les tiers payeurs publics, privés, et leur complémentarité.

La solvabilisation de la demande est préférable à la réduction du prix de l'offre

Intervenir du côté de l'offre consiste à « subventionner » les producteurs des services concernés afin d'abaisser, pour les ménages aidés, le prix de ces services. C'est actuellement le mode d'intervention privilégié des pouvoirs publics dans le domaine social.

Cette intervention sur l'offre se heurte à une contradiction.

— Ou bien, elle profite à tous les bénéficiaires, quelle que soit leur situation de fortune ou de revenu. Autrement dit, on subventionne autant les riches que les pauvres, ce qui enlève tout contenu social à cette intervention, et par ailleurs est source d'inefficacité : la réduction du prix de l'offre génère systématiquement des effets d'aubaine qui, pour un financement public donné, réduisent le nombre de services et d'emplois créés.

— Ou bien leur sélectivité constraint la façon de réduire le coût. Il peut par exemple s'agir d'une prise en charge plus ou moins développée des cotisations sociales des salariés qui exécutent le service. Dans ce dernier cas, de multiples contraintes s'exercent, en particulier celle qui oblige la personne qui réclame le service à être réellement ou fictivement (association mandataire) l'employeur de la personne qui exécute la prestation. Les décisions prises par les Conseils généraux en matière d'attribution de la PSD en sont le plus clair témoignage : la disparité des prix pratiqués pour un même service a entraîné des choix guidés par des objectifs budgétaires plus ou moins amortis par l'influence des réseaux associatifs spécialisés dans cette prestation.

Intervenir du côté de la demande consiste à subventionner les consommateurs des services concernés, par des aides plus ou moins importantes.

Le choix de l'un ou l'autre de ces deux modes n'est pas indifférent, et il nous semble que *l'intervention du côté de la demande doit être préférée à l'intervention du côté de l'offre pour plusieurs raisons*. Tout d'abord, intervenir par la demande ne modifie en rien l'affichage du prix des services, qui est le même pour tous, tandis qu'intervenir du côté de l'offre implique un affichage de prix différent selon les ménages et les aides dont on veut les faire bénéficier : les ménages aidés payent moins cher les services concernés que les autres ménages. Cette différence d'affichage peut aboutir à une perception biaisée de la réelle valeur de ces services, ce qui peut entraîner une certaine déconsidération du travail des offreurs des services, voire des comportements pervers de gaspillage. Par ailleurs, l'intervention par la demande est davantage compatible avec une complète liberté, pour le demandeur de services, de choisir l'offreur à qui il va s'adresser et donc avec la recherche d'une neutralité de l'intervention publique. Enfin, l'intervention du côté de la demande, par le moyen des tickets-services préconisé ci-dessous, permet de moduler plus aisément les aides publiques selon les besoins et les ressources des ménages, ce qui est source d'efficacité. Rappelons que cette logique d'une intervention du côté de la demande, souvent à l'aide d'une formule de ticket-services, a déjà été proposée dans de nombreux travaux antérieurs, parmi lesquels on peut signaler Héritier (1988), Commissariat général du Plan (1990), Cette, Cunéo, Eyssartier, Combier et Pouquet (1993) et Bailly (1996).

L'abondement partiel est préférable à l'exonération fiscale

Toutes les formes de solvabilisation de la demande ne se valent pas. Ainsi, l'exonération d'IRPP, qui est une mesure de solvabilisation de la demande, permet bien aux particuliers de se procurer les services de leur choix, dès lors que ces derniers entrent dans le champ de la dite exonération, sans effectuer la moindre pression sur les prix, les quantités ou les qualités de ces services. Cependant, cette exonération organise, eu égard aux publics dont il convient de solvabiliser la demande, une sélectivité à l'envers : compte tenu de la structure fiscale française, seule la moitié la plus aisée de la population est assujettie à l'IRPP et bénéficie donc de l'aide ! De surcroît, l'aide est potentiellement d'autant plus importante que le revenu est élevé, même si un système de plafonnement vient limiter les effets de cette aberration.

Le besoin de mieux cibler la mesure pour la rendre plus efficace conduit donc à préférer la forme de solvabilisation de la demande par ticket-services proposée ci-dessous. Ce mode de solvabilisation s'inspire du principe des tickets-restaurants : tous les salariés allant au restaurant se voient distribuer un même menu, avec les mêmes prix, tout en pouvant payer avec des tickets diversement abondés par leur entreprise.

Un instrument central, le ticket-services, partiellement subventionné par des tiers-payeurs publics et/ou privés

Cet instrument revient à distribuer aux publics visés un pouvoir d'achat conditionnel, une « quasi-monnaie » fonctionnant de façon simple et fiable. Les tickets-services remplissent les conditions pour devenir l'instrument d'échange des services de proximité. Ce moyen de paiement facilitant l'abondement des aides peut être véhiculé sur support papier, comme l'actuel titre-emploi-services, ou sur support électronique, comme l'illustre bien l'expérience Adicarte expérimentée par exemple avec succès par les Services d'Action sociale du Conseil général des Bouches-du-Rhône⁽¹⁰⁾. Sous ces deux formes matérielles, le principe du ticket-services reste le même.

La grande souplesse de cet outil et sa neutralité permettent de ne différencier, dans son usage, ni les utilisateurs, ni les prestations offertes.

(10) Dans le cadre de cette expérimentation, le prestataire de services est doté d'un lecteur de carte portable et d'une carte à puce, qu'il amène au domicile du bénéficiaire de l'aide. Ce dernier est doté d'une autre carte à puce, sur laquelle sont enregistrées les activités pour lesquelles il est aidé, l'enveloppe globale et le taux des aides. Les deux cartes sont introduites dans le lecteur au début de la prestation et retirées à la fin de celle-ci, ce qui permet un décompte du temps de prestation. Pour le reste, le circuit de cette forme de gestion de l'aide est identique à celui du ticket-services décrit dans la figure p. 24.

Sur support papier, le ticket-services afficherait une valeur faciale qui ne permettrait pas de distinguer les discriminations faites éventuellement lors de son abondement : pas de discrimination entre le cadre qui paie 80 % de la valeur faciale, l'employé qui ne paie que 30 % et éventuellement le chômeur ou la personne âgée dépendante qui ne paie rien. Sur support électronique, l'affichage éviterait par nature une telle discrimination. Il conviendrait, pour éviter les possibilités de trafic des tickets-services sur support papier, d'instaurer une pratique « de marquage » des tickets remis aux personnes impossables.

L'utilisation du ticket-services pourrait concerner l'ensemble des services de proximité compris dans le champ de l'intervention publique et non de façon limitée telle ou telle prestation. En effet, le ciblage sur telle ou telle prestation particulière dans le champ de l'intervention publique (garde d'enfants par exemple) est coûteuse à gérer pour les pouvoirs publics et peut être un frein au développement des services de proximité dans leur ensemble.

Cela n'empêche en rien la définition en amont de priorités : quels publics veut-on aider ? Comment pratiquer une discrimination positive en aidant davantage ceux qui en ont besoin ? Les tickets-services permettent de gérer ces choix à la source, au moment de la délivrance de ces formules de paiement, ces choix étant totalement « invisibles » à l'utilisation des formules.

De même, le ticket-services est neutre pour celui qui l'encaisse : « le prestataire de services »⁽¹¹⁾ peut mettre en place une organisation du travail satisfaisante pour l'utilisateur comme pour le salarié. La qualité, le rapport qualité/prix, la professionnalisation sont certes garantis par les processus proposés plus haut, mais ils résultent surtout du libre choix des bénéficiaires mis en situation de s'exprimer sur un marché, grâce à leur solvabilité.

Dans son principe, le ticket-services est un dispositif très simple qui a déjà fait ses preuves :

- il est analogue à celui des tickets-restaurants, dont le succès ne se dément pas depuis des décennies ;
- il peut s'appuyer sur les expérimentations menées à l'aide du titre-emploi-services. Autorisé par l'arrêté ministériel du 13 septembre 1996, ce dernier a eu le mérite de débroussailler la question et de montrer la validité du principe. Toutefois, la timidité de son financement et les confusions engendrées avec le chèque-emploi-services (*cf. supra*) conduit à en revenir à l'appellation proposée dès les travaux du 8^e Plan.

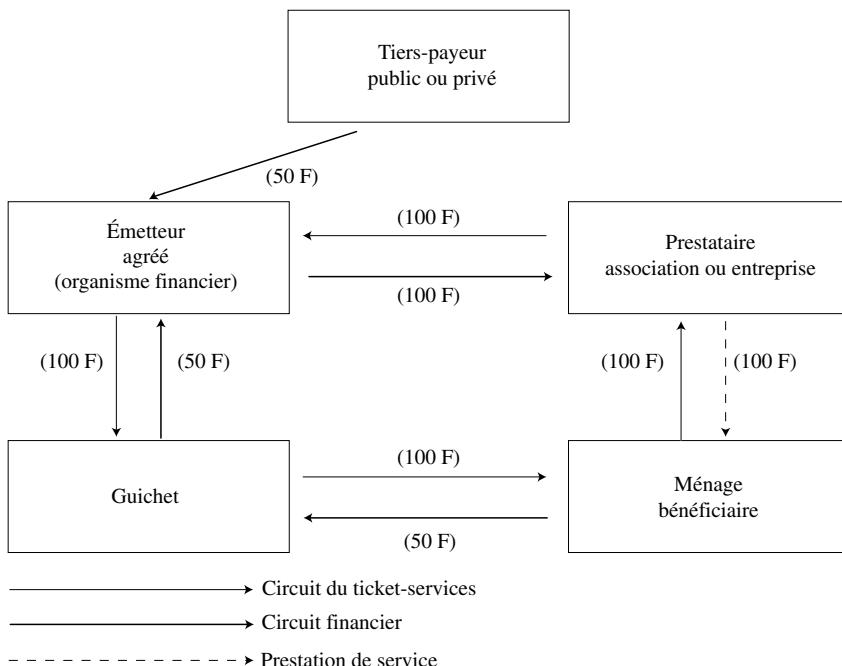
(11) Au sens large du terme et non par opposition aux mandataires, ce qui exclut cependant le subventionnement des relations de gré à gré.

Le principe de fonctionnement du ticket-services

Le circuit de fonctionnement du ticket-services et l'économie d'ensemble du ticket-services sont illustrés dans le graphique et l'annexe 4. Globalement, la logique du ticket-services pourrait être la suivante :

- Les tiers-pareurs choisissent un émetteur agréé, après un appel d'offre rédigé avec un cahier des charges précis, et lui versent les sommes correspondant à leur engagement. Une liste de quatre émetteurs agréés existe concernant le titre-emploi-services, mais il serait certainement souhaitable que les pouvoirs publics élargissent cette offre à d'autres organismes présentant toutes les garanties.
- Des guichets de vente des tickets-services sont installés en des lieux faciles d'accès pour les bénéficiaires. De ce point de vue, les bureaux de poste pourraient jouer un rôle systématique, mais qui ne serait pas exclusif d'autres lieux de distribution.
- Les bénéficiaires d'une aide achètent à un guichet habilité (*cf. infra*) des tickets-services pour un montant plafonné (par exemple 1 000 francs par mois) à un taux subventionné, qui peut varier entre 0 et 100 %.

Le circuit du ticket-services



Entre () : Exemple d'une prestation de 100 F subventionnée à 50 % par un tiers-pareur.

Ainsi, les prestations publiques, type PSD (Prestation Spécifique Dépendance) pourraient être payées sous cette forme, sauf éventuellement lorsqu'il s'agit de personnes âgées (ou malades ou handicapées) vivant dans un foyer de long séjour, un établissement de soins ou équivalent. Inversement, des personnes non aidées pourraient acheter des tickets-services à leur valeur faciale, de façon à pouvoir s'adresser plus aisément à l'ensemble des prestataires agréés (*cf. infra*). Cette tendance à la généralisation, sans doute progressive, du dispositif, outre qu'elle supprimerait toute forme de discrimination sociale, aurait pour avantage supplémentaire de bénéficier d'économies d'échelle, notamment en matière d'intermédiation et de promotion du système. La formule des tickets-services permettrait aux Administrations de développer les politiques d'aides aux ménages selon deux axes : le nombre de tickets, qui pourrait par exemple dépendre des ressources des ménages aidés, et le taux d'abondement par les Administrations publiques, qui pourrait lui-même dépendre de leurs besoins (par exemple le degré de dépendance pour une personne âgée). Pour la simplicité de l'exposé, on raisonnera par la suite sur un taux moyen de subvention de 50 %.

Les sommes versées pour acheter les tickets-services seraient adressées à l'émetteur par le guichet :

— Les bénéficiaires s'adresseraient à des prestataires de services agréés, soit directement, soit par la médiation d'une « plate-forme d'intermédiation » qui pourrait être dotée d'un numéro vert. À cet égard, l'État, par des mises à disposition du « Plan Jeunes », pourrait cofinancer la mise en place de ces plates-formes d'intermédiation.

— Les prestataires agréés seraient des associations ou des entreprises, employeurs des salariés qui rendraient le service. Ils seraient payés sur facture au moyen des tickets-services, à un tarif minimum (qui pourrait être de l'ordre de 80 francs de l'heure), de façon à éviter toute forme de « dumping » ou de non respect de la législation sociale. Ce plancher pourrait être relevé pour des prestations réclamant des qualifications particulières (12). Au-delà de ce tarif minimum, il serait souhaitable, là où il existe une réelle concurrence entre les prestataires, de laisser ces derniers fixer librement leurs prix. Par contre, là où des rentes de situation risqueraient de se constituer, la fixation de tarifs supérieurs devrait faire l'objet d'un accord préalable. Il serait en effet inacceptable que le volume global de services et d'emplois soit réduit du fait de marges abusives.

— Les organismes prestataires se feraient rembourser les tickets-services auprès des émetteurs.

(12) On notera qu'avec un taux de subvention d'au moins 50 % ce dispositif ne coûterait pas plus de 40 francs de l'heure au bénéficiaire, contre 50 francs ou plus pour le travail au noir.

Les tiers-payeurs publics

Ils auraient vocation à s'adresser à l'ensemble de la population, sans discrimination professionnelle.

L'État

Au-delà de son rôle évident d'impulsion (nous soulignons à diverses reprises, dans ce rapport, que le « Plan emploi-jeunes » pourrait y contribuer utilement, qu'il s'agisse de l'intermédiation entre la demande et l'offre, de l'ingénierie des circuits décentralisés ou de la promotion d'ensemble du système), son implication financière serait décisive. La quasi-absence de tiers-payeurs publics lors des expérimentations du titre-emploi-services, malgré quelques études de faisabilité concluantes, en a apporté la démonstration *a contrario*.

Au demeurant, la légitimité de cette implication financière est forte :

— d'une part, parce que le coût public par emploi créé au moyen de cette politique d'intervention par le ticket-services serait faible, comparativement aux autres politiques d'emploi : d'après des calculs raisonnables, le coût à budgéter ne devrait pas excéder, *ex ante*, environ 60 000 francs par an pour un emploi équivalent temps plein ;

— d'autre part, parce que les retombées positives des créations d'emplois sur les finances publiques concerneraient essentiellement, *ex post*, des caisses publiques centralisées, qu'il s'agisse des ASSEDIC, des autres caisses de Sécurité sociale ou celles de l'État. Le raisonnement économique est ici semblable à celui qui a prévalu pour justifier l'aide de l'État aux accords collectifs de réduction de la durée hebdomadaire du travail à 35 heures et il consiste bien à activer des dépenses, jusque-là passives. Il en résulterait pour les caisses publiques un coût final *ex post* d'environ 35 000 francs par emploi, qui pourraient par exemple se répartir entre 15 000 francs à la charge de l'État et 20 000 francs pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Compte tenu de la faiblesse des sommes en jeu, il ne paraîtrait pas déraisonnable qu'un Gouvernement qui a affiché avec autant de détermination sa priorité à la création d'emplois prenne en charge 15 000 francs soit près de la moitié du coût *ex post*. Sur les 60 000 francs de coût *ex ante* par emploi (équivalent temps plein), ceci reviendrait pour l'État à budgéter environ 40 000 francs, 20 000 francs étant à la charge des collectivités territoriales. *Ex post*, l'apport de l'État serait de 15 000 francs, les 25 000 francs restant étant financés par les effets de retour sur les Finances publiques. De surcroît cette dépense permettrait de faire bénéficier au moins dix ménages (*cf. infra*) des services correspondants pour chacun des ces emplois.

Les collectivités territoriales

La légitimité de leur intervention est non moins certaine, s'agissant d'emplois de proximité : ceux-ci intéressent en première analyse les communes ; ces emplois ont de surcroît des retombées évidentes, en matière sociale, domaine de compétence des conseils généraux ; ils en ont enfin en matière d'aménagement du territoire et de formation professionnelle, domaine de compétence des conseils régionaux. Là se situe d'ailleurs un risque de contradiction des interventions publiques : d'un côté, l'aide de l'État étant décisive (*cf. supra*), elle légitime une certaine forme de centralisation ; de l'autre côté, la bonne gestion du dispositif doit se situer le plus près possible des bénéficiaires..., ce qui nécessite sûrement des éléments de déconcentration et de négociations décentralisées entre les différents tiers-payeurs.

Le mode d'articulation entre les différents tiers-payeurs

Pour éviter ce risque de contradiction entre différents tiers-payeurs, l'État pourrait prévoir une dotation globale par région, réservant des financements complémentaires aux collectivités territoriales qui accepteraient de s'engager à ses côtés, par exemple, sous la forme de conventions qui pourraient être intégrées, ou du moins annexées, aux Contrats de Plan. C'est lors de cette procédure que seraient prises les décisions concrètes concernant la liste des services subventionnés, celle des bénéficiaires, les taux de subvention... En outre, la formule dématérialisée des tickets-services permettrait de gérer sans difficulté technique la coexistence éventuelle de différents tiers-payeurs.

Des consultations menées avec les Associations représentatives des élus des différentes collectivités territoriales devraient permettre de trouver rapidement un consensus équilibrant les charges financières et les pouvoirs de décision des différents partenaires publics.

Les tiers-payeurs privés

Ils ont vocation à s'adresser à des publics particuliers. C'est évidemment le cas des comités d'entreprises et des entreprises, mais aussi de l'État à l'égard de ses personnels ou encore des caisses de retraites et des institutions sociales à l'égard de leurs ayants droit.

Les comités d'entreprises et les entreprises : le ministère de l'Emploi pourrait négocier avec les confédérations une modification du cadre réglementaire prévoyant que « les entreprises peuvent, dans le cadre des négociations sociales, s'engager dans la solvabilisation » du ticket-services. Elles pourraient ainsi devenir « tiers-payeurs » directs au même titre que

les CE, à la condition de signer un accord avec le ou les syndicats. Par ailleurs, une circulaire pourrait éventuellement autoriser les comités d'entreprises, s'ils le souhaitent, à ne pas communiquer aux Directions d'entreprise les montants versés aux salariés (certains CE refusant actuellement de mettre en place le TES du fait de cette obligation).

L'État-patron pourrait abonder le ticket-services au profit de ses salariés et inviter les collectivités territoriales à faire de même. Pour éviter une trop forte augmentation des dépenses publiques, l'État pourrait cibler prioritairement son effort sur certaines catégories de salariés de personnel, par exemple les catégories B et C, et/ou ayant des situations particulières, par exemple sur ceux et celles qui ont des enfants à charge âgés de moins de six ans. Tous les fonctionnaires pourraient à terme bénéficier de cet avantage.

Organismes divers : les caisses de retraite et institutions sociales seraient invitées à cofinancer le ticket-services au profit de leurs ayants droit. Certaines caisses de retraite ont d'ailleurs déjà commencé à le faire.

Quelle complémentarité entre les deux systèmes de tiers-payeurs ?

Des financements communs ou exclusifs ?

On peut certes avancer que tous les besoins n'étant pas prêts d'être satisfaits, il pourrait être choquant que certains citoyens bénéficient des deux systèmes, tandis que d'autres bénéficiaient d'aucun, au hasard de leur domicile et de leur profession. À cela on peut objecter que, obéissant à des perceptions différentes des besoins de services, on ne voit pas pourquoi les deux systèmes ne seraient pas cumulables.

Un cumul sur les taux de subvention ou sur les montants autorisés ?

Si l'on opte en faveur du cumul, celui-ci pourrait s'opérer sur les taux : à la limite, l'ayant droit d'un taux de 50 % de subvention des caisses publiques et d'un taux équivalent de son entreprise bénéficierait de tickets, et donc de services, gratuits. On objectera à l'encontre de cette forme de cumul un risque de complication des opérations (surtout si on ne veut pas dépasser 100 % d'avantages...), qui devraient être concentrées aux mêmes guichets. On peut donc préférer le cumul des montants autorisés, le même ayant droit pouvant acheter — et dépenser — le double de tickets, ce qui répondrait à la critique précédente.

Des guichets communs ou distincts ?

Dans cette dernière option, il n'y aurait pas de raison particulière d'unifier les deux types de guichets, publics et privés. Les seconds se trouveraient très normalement dans les entreprises, quitte à ce que les guichets publics puissent également distribuer les uns et les autres. Cette éventuelle contradiction de guichets pourrait trouver une solution grâce à un support informatique unique (carte à puce).

Gérer les transitions

Une des tares les plus évidentes de la situation actuelle est l'extrême complexité de l'ensemble des dispositifs déjà existants. Dès lors, y ajouter un nouveau dispositif risque d'aboutir à compliquer encore la situation présente. Il pourrait sembler logique, dans ces conditions, de supprimer tout, ou du moins la plus grande partie, des dispositifs actuels. Cependant, cette politique de la table rase risque d'être imprudente dans la mesure où elle cristalliseraient contre la stratégie proposée plus haut tous ceux qui sont sensibles aux avantages de tel ou tel des dispositifs actuels. De tels choix d'opportunité relevant, à l'évidence, plus de la décision politique que de l'expertise, il nous a paru préférable, dans la plupart des cas, de montrer les différents choix ouverts dans le sens d'une simplification d'ensemble qui nous paraît, en tout état de cause, nécessaire.

Les objectifs qui précèdent ne sont atteignables que dans le moyen terme, mais ils doivent clairement inspirer les décisions de court terme pour éviter les effets de brouillage et complexification qui oblitèrent déjà les activités de services à domicile. Si les évolutions ne peuvent être que progressives, elles doivent s'entourer des concertations utiles au plan politique et social. Il paraît en effet indispensable d'éviter les effets de segmentation qui consisteraient en une construction séparant *de facto* les prestataires sociaux des autres prestataires. Ces services se présentent comme aidés différemment par les pouvoirs publics selon les situations des ménages qui y ont recours, via la souplesse dans la solvabilisation de la demande que permettrait la formule du ticket-services, mais tous doivent pouvoir s'adresser aux mêmes prestataires lesquels doivent offrir une même qualité de prestation à tous.

Chaque étape franchie dans la transformation des activités de ce secteur devrait pouvoir faire l'objet d'une évaluation qui serait partie intégrante des négociations à venir.

Diverses questions se posent.

- Concernant la redéfinition du champ de l'intervention publique, la modification du cadre réglementaire et conventionnel, la professionnalisa-

tion et la labellisation qualitative de l’offre, on a vu qu’un large processus de concertation était indispensable. Ce processus, qui demandera lui-même du temps, aura évidemment comme finalité de préciser le système cible vers lequel on s’orienterait, mais aussi le rythme de cette mutation et de la transition correspondante ;

- Concernant la TVA, si le choix retenu consiste à instituer un taux réduit, ce passage pourrait être rapide car il ne concernerait directement, dans un premier temps, que peu d’offreurs déjà présents sur le marché. L’émergence d’une offre d’entreprises ainsi impulsée ne pourrait être que progressive, et le coût immédiat très réduit pour les Finances publiques ;
- Concernant les exonérations de charges sociales, des formes d’aides par solvabilisation de la demande pouvant s’y substituer sans préjudice pour les ménages bénéficiaires.

Il reste à évoquer la question des exonérations fiscales et enfin celle des actuels chèques-emploi-services.

Les exonérations fiscales

Les exonérations fiscales nous semblent constituer une forme de solvabilisation de la demande éminemment critiquable, pour les raisons évoquées plus haut, dont la principale est que cette forme d’aides est anti-redistributive. Nous recommandons en conséquence leur disparition et le redéploiement du surcroît de prélèvement fiscal ainsi opéré par une solvabilisation de la demande avec un contenu social et redistributif nettement affirmé. Pour autant, le rythme de disparition de ces exonérations peut être progressif, pour deux raisons principales :

— tout d’abord, parce que cette disparition entraînera un surcoût transitoire pour les Finances publiques, puisque les droits à ces exonérations sont acquis l’année précédente. Il peut donc être préférable d’étaler dans le temps le surcoût correspondant ;

— ensuite, car il est clair que le redéploiement de ces aides lésera les ménages (aisés) qui en bénéficient actuellement au profit d’autres ménages, et il peut sembler préférable de lisser cette modification du mode de distribution des aides.

Le chèque-emploi-services

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour suggérer la suppression du chèque-emploi-services. En premier lieu, le souci de ne pas encourager les relations de gré à gré, sources d’une moins bonne qualité des presta-

tions et incitation à « une nouvelle domesticité »⁽¹³⁾. En second lieu, la recherche d'une plus grande lisibilité du dispositif d'ensemble, dont l'outil privilégié visant à solvabiliser la demande serait le ticket-services.

On ne saurait cependant ignorer que ce dispositif a été bien perçu comme permettant une simplification administrative pour des employeurs occasionnels. Il pourrait, dans ces conditions, être plus sage de le maintenir provisoirement et d'attendre la montée en puissance du nouveau dispositif pour prendre une décision définitive. Le changement de fiscalité réduirait fortement son intérêt et limiterait sans doute son usage à la recherche de simplifications administratives, pour des situations particulières, telle l'impossibilité de trouver des prestataires de proximité ou des services spécifiques adaptés.

Si l'ensemble des propositions de ce rapport semblaient dignes d'intérêt, on ne saurait trop insister sur l'importance des consultations préalables à toute décision avec de nombreux groupes d'acteurs : associations d'élus locaux, partenaires sociaux, associations ayant une expérience des services de proximité, association des présidents de chambres des métiers, ensemble des professions concernées... Il est évident que les propositions qui précèdent s'en trouveraient grandement améliorées et, peut-être, consolidées.

Dès lors, la mise en œuvre d'une véritable campagne d'information et de sensibilisation sur le nouveau mode de déploiement de l'intervention publique serait indispensable. Concernant l'outil de solvabilisation de la demande que constitue le ticket-services, l'essor n'est envisageable que si le Gouvernement s'engage de manière explicite et concrétise son soutien, non seulement par la mise en œuvre de moyens financiers, mais aussi par des campagnes promotionnelles de la même envergure que celles mises en œuvre pour le chèque-emploi-services. Là encore, on peut s'interroger sur la pertinence d'une contribution du plan « emploi-jeunes ». À cet égard, des expérimentations locales pourraient constituer un premier pas rapidement réalisable.

(13) Ce point est particulièrement développé dans Causse, Fournier et Labruyère (1998).

Références bibliographiques

- Bailly J.-P. (1996) : *Le développement des services de proximité*, rapport présenté au Conseil économique et social, direction des Journaux officiels, n° 4296, janvier.
- Causse L., Fournier C. et Labruyère C. (1998) : *Les aides à domicile*, Syros. Cet ouvrage fait suite à un rapport du CEREQ des mêmes auteurs intitulé *Le développement des emplois familiaux, effets sur les métiers de l'aide à domicile*, février 1997.
- Cette G., Cunéo P., Eyssartier D., Combier J. et Pouquet L. (1993) : *Nouveaux emplois de service : les 10 services de solidarité*, mimeo, rapport réalisé à la demande du ministère du Travail, 2 tomes, février. Une version résumée de ce rapport est présentée dans « Nouveaux emplois de service : les 10 services de solidarité », *Futuribles*, n° 174, mars, et *Travail et emploi*, n° 55, 1993/1.
- Commissariat Général du Plan (1990) : *Nouvelles demandes, nouveaux services*, rapport du groupe présidé par X. Greffe, la Documentation française, septembre.
- Croff B. (1995) : *Seules : genèse des emplois familiaux*, Métailié.
- Fraisse G. (1979) : *Femmes toutes mains ; Essai sur le service domestique*, le Seuil.
- Héritier P. (1988) : *Nouvelle croissance et emploi*, Syros-Alternatives économiques.
- Lasaire (1996) : Rapport à la délégation à l'Emploi et à la Formation professionnelle sur l'expérimentation faite depuis la loi du 29 janvier 1996.
- Muller F. (1998) : « Pour une mise à plat du cadre contractuel et conventionnel des emplois de services aux personnes », *RD sanit. soc.*, 34 (2), avril-juin.
- Rexecode (1998) : *Étude sur l'impact économique de diverses mesures en faveur des emplois familiaux*, mimeo, juillet.

Annexe 1

Les logiques de l'intervention publique en matière de services de proximité

L'intervention publique dans le domaine des services de proximité répond principalement à *trois logiques distinctes* : une logique sociale voire redistributive, une logique d'emploi et une logique d'insertion (voir annexe 3 pour une présentation des modalités d'organisation de l'offre de services aux personnes).

La logique sociale, historiquement première, consiste principalement à apporter une aide matérielle ou financière aux ménages connaissant des difficultés liées à l'âge ou à un handicap pour accomplir certaines activités quotidiennes, afin qu'ils puissent se maintenir à domicile, ou aux parents pour faire garder leurs enfants. Cette logique devient également redistributive en faveur des ménages les plus défavorisés lorsque les aides sont soumises à des conditions de ressources. La logique sociale peut, dans certains cas, être aussi perçue comme une logique de service public (par exemple la substitution à l'hôpital que peut représenter l'aide aux personnes âgées) ou encore d'aménagement du territoire (par exemple, dans le cas des services aux personnes âgées dans les zones rurales en voie de désertification).

La logique d'emploi consiste à augmenter le volume de la consommation des ménages ou à modifier sa structure, en l'enrichissant en services de proximité. Les activités concernées ont en effet un fort contenu en emplois résidents (et même local), du fait d'une absence complète de contenu en importations et presque complète en capital, de rémunérations souvent inférieures à la moyenne, et d'un recours au temps partiel souvent élevé. De ce fait, l'enrichissement de la structure de consommation des ménages en services de proximité peut être favorable à l'emploi. Dans cette logique, l'intervention publique la plus efficace (en termes d'emplois créés par franc de dépense supplémentaire) vise à compléter une solvabilité parfois insuffisante de la demande, et concerne prioritairement les ménages aux revenus intermédiaires : les ménages aux revenus les plus élevés saturent déjà leurs besoins en services de proximité et les aides se perdent alors en effets d'aubaines, tandis que la solvabilisation de la demande des ménages les plus défavorisés est peu efficace en termes d'emplois (d'autant plus qu'ils bénéficient déjà souvent d'aides « gratuites »).

La logique d'insertion est plus récente et vise à faciliter la reprise d'emploi de certaines catégories d'actifs en difficulté. Elle a été amorcée par la loi du 27 janvier 1987 créant les associations intermédiaires comme

instrument d'exploration de nouveaux créneaux d'emplois dont l'essor se heurterait à une insuffisante solvabilité de la demande.

Ces trois logiques ne sont pas nécessairement cohérentes entre elles. Ainsi, par exemple, un ménage défavorisé et ne payant pas d'impôt sur le revenu ne bénéficiera pas de l'aide publique, sous forme d'économie d'impôts, que pourra solliciter le ménage aux revenus moyens employant pour quelques heures à son domicile l'étudiant donnant des cours particuliers de rattrapage scolaire à ses enfants...

À côté de la réduction d'impôt sur le revenu, mesure de solvabilisation de la demande des ménages imposables, viennent s'adoindre des mesures de réduction du prix par le biais d'exonérations de cotisations sociales qui tantôt visent des politiques sociales tantôt des politiques d'emplois. Leur superposition, par des réglementations successives, crée une grande obscurité dans la conduite de l'action publique et dans le comportement des acteurs.

Aucun critère non-normatif ne peut permettre de choisir la « bonne » pondération entre les trois objectifs potentiellement visés. Mais il est sans doute utile d'expliciter, dans la définition de politiques visant à réorienter ou développer les services de proximité, les objectifs retenus et leur éventuelle hiérarchisation.

Annexe 2

Le champ d'application du bénéfice de la réduction d'impôt ainsi que des titres-emploi-services

Il s'agit des prestations suivantes :

- ménage, repassage, etc. ;
- préparation de repas, y compris temps passé aux commissions ;
- assistance aux personnes âgées (plus de 70 ans), handicapés ou dépendantes à l'exception des soins relevant d'actes médicaux ;
- livraison de repas à domicile à la condition que cette prestation soit comprise dans un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
- garde d'enfants, soutien scolaire ;
- petits travaux de jardinage ;
- prestations « hommes toutes mains ».

Annexe 3

Les modalités d'organisation de l'offre de services aux personnes

Chacune des formes d'organisation de l'offre est soumise à un agrément administratif, à l'exception du gré à gré (en application des dispositions soit de l'article L.129-1, soit de l'article L.128 du Code du Travail).

Les associations prestataires de services (L.129-1 I 2°)

Ces associations (sans but lucratif) embauchent des travailleurs et fournissent aux particuliers des prestations pour des activités qui concernent les tâches ménagères ou familiales et, soit la garde d'enfants, soit l'assistance aux personnes âgées handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile. Exonérées de TVA et d'impôt sur les sociétés, ces associations peuvent bénéficier soit de la ristourne bas salaires, soit de l'exonération de 30 % des cotisations patronales d'assurances sociales pour les services rendus aux personnes âgées de plus de 70 ans, d'invalides, de handicapés ou de personnes ayant en charge un enfant handicapé. Elles sont soumises à la taxe sur les salaires.

Les entreprises de service à domicile (L.129-1 II)

Des entreprises dont les activités concernent exclusivement les tâches ménagères ou familiales peuvent, dans les mêmes conditions sauf en ce qui concerne le régime socio-fiscal, fournir les mêmes services que les associations prestataires. Ces entreprises sont soumises au régime général de TVA, d'impôt sur les sociétés et de taxe professionnelle.

Les associations mandataires (L.129-1 I 1°)

Les personnes physiques employeurs peuvent confier à une association mandataire agréée le soin d'accomplir en leur nom les formalités administratives et les déclarations sociales et fiscales liées à l'emploi d'un travailleur, moyennant une participation aux frais de gestion. Ces associations sont autorisées à réaliser des activités de placement. Les travailleurs sont alors les salariés des personnes physiques qui les emploient et se voient appliquer les mêmes dispositions que les travailleurs employés dans les systèmes dits de gré à gré ; ils sont considérés comme des employés de maison (L.772-1 du Code du Travail).

Les associations intermédiaires (L.128)

Les associations intermédiaires ont pour objet de recruter des personnes sans emploi rencontrant des difficultés particulières d'insertion

(allocataires du RMI, chômeurs de longue durée, bénéficiaires de l'ASS, jeunes en difficulté...) et de les mettre, à titre onéreux, à la disposition de personnes physiques ou morales. Leur champ d'activité est limité aux « activités qui ne sont pas déjà assurées, dans les conditions économiques locales, par l'initiative privée ou par l'action de collectivités publiques ». La facturation aux particuliers de la mise à disposition de personnel est exonérée de TVA. Elles bénéficient d'une exonération de cotisations sociales patronales à concurrence de 750 heures par an et par salarié.

Le « gré à gré »

Les personnes physiques peuvent recruter dans les normes du livre VII du Code du Travail des employés de maison. Leur régime de travail est celui du droit commun et de la convention collective de cette activité.

Simplifications administratives

Le chèque-emploi-services (L.129-2) permet de simplifier les procédures d'embauche et de gestion de la rémunération du salarié. Il peut, avec l'accord du salarié, être employé dans une relation de « gré à gré ». L'ensemble des relations avec les services recouvrant les cotisations sociales sont réduites à une seule opération se confondant avec le versement de la rémunération qui inclut une indemnité de congés payés (10 %). Les chèques-emploi-services sont délivrés par les établissements de crédit ayant passé une convention avec l'État.

Solvabilisation de la demande de services par les entreprises ou les comités d'entreprise

Le titre-emploi-services est aux services à domicile ce que le titre restaurant est aux services de restauration. Il permet à ses bénéficiaires de concourir à la solvabilisation de leurs besoins de services à domicile à concurrence de 12 000 francs par an. Les sommes versées par les entreprises ou leur CE sont exonérées de l'ensemble des cotisations sociales et autres taxes assises sur les salaires. Pour leurs bénéficiaires, il s'agit d'un revenu complémentaire, soumis à l'impôt sur le revenu, sous la forme d'une monnaie réservée à l'achat de services à domicile.

L'offre de services à domicile la plus répandue est celle du « gré à gré ». La durée hebdomadaire moyenne des travaux exécutés par un même salarié pour un employeur est à peine supérieure à 4 heures. Pour obtenir un revenu mensuel raisonnable, un salarié doit trouver et coordonner son activité auprès de plusieurs employeurs (5 pour obtenir l'équivalent d'un mi-temps). Il ne peut être question de formation professionnelle ni de déroulement de carrière. Héritée de la tradition des domestiques attachés à une famille qui les logeait et les nourrissait, cette formule n'emprunte aux

relations salariales que sa technique. On est, *de facto*, plus proche de la prestation de service d'un travailleur indépendant que dans une relation de contrat de travail *stricto sensu*. Le chèque-emploi-services qui encourage cette formule a pour objectif la lutte contre le travail au noir.

La formule de l'*association mandataire* se distingue du gré à gré en ce qu'une coordination entre les employeurs peut être réalisée par l'association qui peut aussi organiser des formations complémentaires sous réserve d'en trouver le financement public ou parapublic. Les activités de l'association mandataire dans la coordination des salariés dont elle assure la gestion est cependant limitée par le risque de requalification : plus elle organise l'activité des salariés, plus elle s'approche du statut d'employeur pratiqué par les associations prestataires ou les entreprises de service à domicile. En cas de requalification par les tribunaux, les avantages sociaux attachés au mandat, confié par les employeurs personnes physiques, disparaissent.

Associations prestataires et entreprises de services sont les formules qui permettent le développement d'activités salariées avec facturation aux particuliers des prestations qu'ils réclament, dans le droit commun des contrats de travail et des relations commerciales. Elles seules sont capables d'offrir une garantie en matière de qualité, puisqu'elles sont les seules à être responsables en droit des activités de leurs salariés. Peu développés, ces types de structures sont cependant plus particulièrement aptes à répondre à une demande fragmentée et évolutive. Ces organismes prestataires pourraient être tout à fait aptes à accueillir des personnes en insertion dans les mêmes conditions que les autres entreprises sans qu'il soit utile de recourir aux services d'*associations intermédiaires* dont la tarification introduit des perturbations sur le marché du travail à domicile.

Le *titre-emploi-services*, ou tout autre forme de monnaie dédiée, a l'avantage d'une neutralité quant à la structure de l'offre. Il n'obéit donc pas le développement des formules d'offre de service correspondant aux évolutions de la demande. C'est donc une formule d'encouragement propice au développement de l'emploi.

Annexe 4

Descriptif d'une opération d'expérimentation

Les ménages bénéficiaires

Soit une zone d'expérimentation de 1 000 habitants. Elle comporte environ 500 bénéficiaires potentiels. On supposera un taux d'utilisation des tickets-services (TS) de 20 % ce qui fait 100 personnes effectivement bénéficiaires. Chacun de ces bénéficiaires achète chaque mois avec 500 francs pour 1 000 francs de TS (taux moyen de subvention 50 %) et peut payer avec des TS une facture d'environ trois heures de services hebdomadaires pour un coût minimal de 80 francs de l'heure (soit 12,5 heures/mois). On peut remarquer que le service lui aura effectivement coûté 40 francs de l'heure (contre en moyenne 50 francs pour le travail au noir).

Ménage bénéficiaire

Dépense : 500 francs par mois (pour 1 000 francs de prestation effective) pour 3 heures de prestation par semaine pendant 12 mois.

L'association ou l'entreprise agréée

En échange des TS, l'association ou l'entreprise agréée employeuse recevra 80 francs par heure prestée ce qui correspond à au moins 12 000 francs par an et par bénéficiaire (c'est-à-dire 1 000 francs pendant 12 mois). Il suffit donc de 10 bénéficiaires, soit 120 000 francs par an, pour assurer un emploi par an toutes charges incluses.

Association ou entreprise prestataire agréée

Reçoit : 80 francs par heure :

- pour un bénéficiaire, par mois : $3 \times 80 \times 4$: soit environ 1 000 francs par mois ;*
- pour un bénéficiaire, par an (12 mois) : 12 000 francs par an ;*
- pour 10 bénéficiaires par an : 120 000 francs.*

Paie son salarié : 120 000 francs par an.

Les tiers-payeurs

La charge pour l'ensemble des tiers-payeurs est pour un salarié de 60 000 francs, c'est-à-dire 50 % de 120 000 francs. Pour une zone de 1 000 habitants, cela représente 600 000 francs qui pourraient se répartir comme suit :

- État : 400 000 francs (qui en récupérerait ultérieurement 250 000 francs) ;*

- Conseils régionaux et/ou généraux : 150 000 francs (soit environ 1/8^e de ce que coûte un emploi public) ;
 - autres financeurs : 50 000 francs,
- et permettraient la création de 10 emplois ETP.

Tiers payeurs

Pour une zone de 1 000 habitants comportant 500 bénéficiaires potentiels (taux d'utilisation de 20 %, soit 100 bénéficiaires concernés). Création de 10 ETP pour une participation de 600 000 francs par an soit pour un ETP : participation de 60 000 francs (50 % de 120 000 francs).

En résumé, une zone de 1 000 habitants peut concerner 100 ménages bénéficiaires et permettre la création de 10 emplois ETP pour un coût annuel de 600 000 francs.

Services de proximité, État et marché⁽¹⁾

Michèle Debonneuil et Reza Lahidji

Commissariat Général du Plan

Le développement des services de proximité constitue un enjeu économique et social majeur. Le changement des modes de vie, l'évolution du travail et des structures sociales, le vieillissement de la population ont créé au fil des années de multiples besoins en services qui demeurent insatisfaits. En outre, ces activités à forte intensité en travail peu qualifié pourraient apporter une solution satisfaisante au problème du chômage, en France comme dans d'autres pays européens. Cependant, les services de proximité ne connaissent pas l'essor que l'on pourrait attendre et restent circonscrits à des créneaux où ils bénéficient de fortes subventions publiques. Il est donc justifié que l'État s'interroge sur les raisons de ce développement insuffisant et cherche à y remédier.

L'émergence d'un large secteur d'activité est généralement soumise à deux conditions. Premièrement, une diversité suffisante de l'offre qui permette d'identifier et d'exploiter les différents segments de la demande. Deuxièmement, une division du travail et des gains de productivité qui, en faisant baisser les prix, créent un marché de masse. Ces deux conditions ne sont actuellement pas remplies dans les services de proximité en raison, d'une part, de la sous-optimalité de l'intervention publique et des distorsions de concurrence qu'elle engendre, et, d'autre part, de l'existence de coûts fixes qui handicape les structures naissantes.

Ce rapport présente les grandes lignes d'une réforme qui poserait le socle d'un vaste secteur concurrentiel des services de proximité. Une telle

(1) Ce rapport a bénéficié des travaux et réflexions du groupe « Emplois de proximité » du Conseil d'Analyse Économique, et en particulier des contributions de l'INSEE, de la Direction de la Prévision et de la Direction Générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes du ministère de l'Économie et des Finances, ainsi que de la Direction Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Les propositions présentées dans ce rapport n'engagent toutefois que ses auteurs.

réforme ne serait en rien incompatible avec le maintien d'exigences particulières quant aux conditions de prestation et au financement des services à caractère social. Elle comporterait trois volets : rétablir une neutralité fiscale et réglementaire à l'égard de tous les prestataires ; mettre en place une politique industrielle pour encourager l'innovation, la coordination des acteurs et les gains de productivité ; améliorer l'efficacité de la dépense publique, notamment en simplifiant le dispositif d'aides.

La lutte contre le chômage peut aujourd'hui suivre deux pistes : prendre pour acquis la divergence des salaires et des productivités, et tenter de la compenser par une politique de subvention ou de redistribution ; ou concentrer ses efforts sur l'élévation de la productivité dans les secteurs où celle-ci est particulièrement faible. La première stratégie est vouée à des difficultés grandissantes car elle est à contre-courant de l'évolution économique. La seconde, qui inspire ce rapport, vise au contraire à créer un équilibre économique compatible avec nos exigences sociales.

Le potentiel des services de proximité

Peut-on parler de services de proximité ? La définition même d'un tel secteur semble être une tâche délicate. Pour deux experts de la question, « les services de proximité sont des activités marchandes ou partiellement marchandes circonscrites à un espace local quotidien leur imprimant une fonction sociale relationnelle, qui répondent dans un délai assez court ou selon une périodicité plus ou moins déterminée à des besoins non satisfaits de particuliers en tant que ces besoins relèvent des pratiques de leur vie quotidienne ou renvoient à une utilité sociale admise majoritairement »⁽²⁾.

La notion de services de proximité répond en fait essentiellement à une logique d'emplois potentiels ou, de façon équivalente, de besoins potentiels. Il est fréquemment dit, depuis une dizaine d'années au moins, qu'il existe au sein des services des « gisements d'emplois » insuffisamment exploités, correspondant à autant de « besoins non satisfaits ». Nés d'évolutions démographiques, économiques, sociales et culturelles lourdes, ces besoins ont été mis en évidence par de multiples études. L'allongement de l'espérance de vie et le vieillissement démographique suscitent une demande accrue de loisirs de proximité, d'entretien et d'aménagement du cadre de vie, et également d'aide à la dépendance. L'augmentation du taux d'activité féminine engendre des besoins en matière d'entretien du domicile et de garde des enfants. L'offre publique de garde collective des

(2) Laville et Eme, cités dans Flipo (1998), « La demande de services de proximité : une mise en perspective », en annexe.

enfants ne peut plus répondre à elle seule à une diversité de situations liée à la disparité croissante des horaires de travail et des modes de vie. L'accroissement du niveau de vie moyen banalise peu à peu des services auparavant considérés « de luxe ». Enfin, la déshumanisation de nos villes et la désertification de nos campagnes créent un besoin d'animation de la vie locale⁽³⁾.

Les services de proximité chevauchent plusieurs branches de la comptabilité nationale, des services aux ménages et aux entreprises au commerce et à l'hôtellerie-restauration. Ils sont également hétérogènes en matière de métiers, de clientèle, de développement, de financement⁽⁴⁾. Ils comportent notamment des services dits sociaux (essentiellement l'aide aux personnes âgées et/ou dépendantes, et la garde des jeunes enfants), qui se distinguent des autres (que l'on appellera « courants ») par deux aspects fondamentaux : on considère que leur financement doit être au moins en partie assuré par la collectivité, et que, du fait d'asymétries entre offre et demande, les conditions de prestation des services doivent être réglementées. L'analyse spécifique des besoins sociaux a récemment fait l'objet d'un rapport⁽⁵⁾. Ici, sauf mention du contraire, nous intégrerons services sociaux et courants.

Les besoins en services de proximité sont divers, mais au total considérables. En 1996, un sondage réalisé pour le compte du Syndicat des entreprises de services à la personne (SESP) indiquait qu'« une offre nouvelle de services à la personne intéresserait un ménage français sur quatre, soit près de 6 millions de ménages ». Selon l'INSEE, plus de 4 millions de ménages expriment le besoin d'une aide de proximité pour la vie quotidienne. La demande potentielle de services de proximité représenterait près de 500 000 emplois équivalent temps plein d'après une étude du CREDOC ne prenant pas en compte les consommateurs les moins disposés à payer.

Au-delà de ces estimations statiques, le rôle central que pourrait jouer ce secteur dans la résorption du chômage en France a souvent été souligné. Le handicap français en matière de chômage, d'ailleurs partagé par d'autres pays européens, est en grande partie de nature structurelle et concerne essentiellement le travail non qualifié. Dans l'ensemble des pays développés, la main-d'œuvre la moins qualifiée a fait face ces vingt-cinq

(3) Sur les besoins et la demande effective de services de proximité, on pourra se reporter à Flipo, *op. cit.*

(4) On trouvera une classification des services de proximité dans Flipo, *op. cit.*

(5) Cf. Rapport au Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, au Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au Secrétaire d'État au Budget sur les services d'aide aux personnes (Hespel et Thierry, juillet 1998).

dernières années à une évolution technique défavorable et à la concurrence de pays à faibles coûts⁽⁶⁾. Il en a résulté une pression à la baisse sur le prix du travail peu qualifié. Les pays qui ont laissé ce prix évoluer vers son nouvel équilibre ont, à l'image des États-Unis, rétabli peu ou prou le plein-emploi au prix d'un élargissement de l'éventail des salaires. Ceux qui s'y sont opposés, notamment par le maintien d'un salaire minimum significatif, n'ont pu contrer la montée du chômage⁽⁷⁾. Toutefois, dans le premier groupe de pays, la création massive d'emplois non qualifiés n'est pas tant due à une inversion des tendances du progrès technique ou des échanges internationaux qu'au développement d'activités intensives en main-d'œuvre dans le secteur des services. L'écart de taux d'emploi entre la France et les États-Unis provient à 90 % des services, et à 60 % des seuls secteurs du commerce et de l'hôtellerie-restauration⁽⁸⁾. Sans que l'on puisse chiffrer la contribution des services de proximité proprement dits à ce résultat, on peut en inférer que ces services possèdent en France à la fois un potentiel de demande et un contenu en emplois faiblement qualifiés qui en font l'une des toutes premières pistes de lutte contre le chômage.

La longue histoire de l'intervention publique dans les services de proximité

L'organisation et le développement des services de proximité ont été modelés au cours des dernières décennies par une succession de mesures des autorités publiques nationales ou locales. L'histoire de l'intervention publique est complexe, mais il nous suffit ici d'en isoler quelques étapes nécessaires à l'analyse du secteur⁽⁹⁾.

À partir de la Libération, des mouvements associatifs se sont développés pour répondre aux besoins en services sociaux de ménages qui ne pouvaient plus compter sur la solidarité familiale et n'avaient pas les moyens d'employer du personnel de maison. Ces structures ont d'abord dû faire

(6) Pour une discussion, se reporter à Cotis, Germain et Quinet (1997), « Les effets du progrès technique sur le travail peu qualifié sont indirects et limités », *Économie et statistique* n° 301-302.

(7) Cf. Abowd, Kramarz, Lemieux et Margolis (1996), « Minimum wages and youth employment in France and in the United States », *Document de travail du CREST - INSEE*.

(8) Cf. Piketty, « Les créations d'emploi en France et aux États-Unis : « services de proximité » contre « petits boulots » ? », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, et Marciaux (1998), *Emploi dans les services : éléments de comparaison des structures de l'emploi européennes et américaine*, en annexe.

(9) Une analyse détaillée de l'intervention publique dans le secteur des services de proximité est proposée dans Mérian et Okba (1998), *Le dispositif d'aide aux services de proximité*, en annexe.

face au besoin de garde d'enfants lié à la généralisation du travail des femmes. Elles ont ensuite organisé des services permettant aux personnes âgées dépendantes de rester à leur domicile. Progressivement, les pouvoirs publics ont fédéré ces initiatives locales, de sorte qu'à côté de l'embauche traditionnelle de salariés à domicile (« emploi direct ») s'est constituée une offre associative de services sociaux de garde d'enfants et d'aide aux personnes âgées. L'emploi direct et les associations prestataires bénéficiaient des mêmes aides de l'État : exemption de TVA pour l'ensemble des services, et diverses allocations spécifiques pour les services sociaux. Pour assurer une certaine qualité de service, de nouvelles professions sont apparues (aide ménagère, assistante maternelle) et des conventions collectives ont été créées pour les régir. Simultanément des structures collectives publiques ou privées (crèches, maisons de retraite) sont venues compléter l'offre de services sociaux rendus au domicile.

En 1986-1987, au moment où un vent de libéralisme rendait suspectes de rigidités l'offre associative et collective, les pouvoirs publics ont accéléré la montée en puissance de l'emploi direct, en accordant à cette seule forme d'offre des exonérations de charges sociales (d'abord aux personnes de plus de 70 ans, puis à la garde d'enfants sous des modalités qui ont évolué jusqu'aux systèmes actuels de l'AFEAMA et de l'AGED). Les associations ont réussi à limiter les effets de cette mesure discriminatoire en recourant à une nouvelle forme d'intermédiation dite « mandataire », où l'association n'emploie pas les prestataires, mais prend en charge les formalités administratives qui incombent au client dans la formule d'emploi direct.

Jusqu'à la réforme de 1986-1987, la logique de l'intervention publique était exclusivement sociale. Il s'agissait de mettre à la disposition de populations fragiles (jeunes enfants, personnes âgées) des services de première nécessité de qualité à un coût abordable. Cependant, dès 1986-1987, l'introduction de l'allégement des charges comme instrument de l'aide sociale témoignait déjà du nouveau souci de créer des emplois. En 1992, la superposition d'une logique de création d'emplois à la logique sociale s'est confirmée. Alors que le chômage apparaissait de plus en plus préoccupant, deux innovations ont été introduites. Partant de la garde d'enfants et de l'aide aux personnes âgées, le champ des services aidés a été élargi à des services courants rendus au domicile, comme l'entretien du logement ou les services de petites réparations. Sur l'ensemble du champ des « emplois familiaux », une réduction d'impôt de 50 % des dépenses annuelles totales a été accordée aux ménages imposables dans la limite d'un plafond qui a été fortement accru en 1995 puis abaissé en 1998.

En 1996, les entreprises, jusque là exclues du domaine des emplois familiaux, se sont vu ouvrir une possibilité d'agrément. Le chèque-emploi

services, instrument de simplification administrative à l'usage des particuliers employeurs a été pérennisé, tout en restant soumis à certaines limites dans son usage⁽¹⁰⁾. Enfin, l'État a adopté le principe du titre emploi-service (TES), dispositif réglementaire permettant aux entreprises de prendre une partie des dépenses en emplois familiaux de leurs salariés en charge via le comité d'entreprise.

Au total, en 1996, les pouvoirs publics accordaient à travers ces différents canaux environ 35 milliards de francs de subventions à des activités de services de proximité⁽¹¹⁾.

Pourquoi les besoins restent-ils non satisfaits ?

Soutenus par les dispositifs d'aide publique, les emplois familiaux ont augmenté de 80 % entre 1991 et 1997 (soit 190 000 créations d'emplois en comprenant les assistantes maternelles), dans un contexte de stagnation de l'emploi total. En 1997, l'ensemble des activités bénéficiant de l'aide publique (services sociaux et emplois familiaux) employait 920 000 personnes quasiment à mi-temps en moyenne, soit 400 000 équivalents temps-plein. Le ménage était directement employeur dans 80 % des cas, et la prestation n'était intermédiaire par des associations « mandataires » ou des organismes « prestataires » — associations ou entreprises — que dans 20 % des cas. Les entreprises demeuraient en fait pratiquement absentes de ce secteur.

En revanche, sur les créneaux de marché non-couverts par l'aide publique, l'activité ne s'est pas développée. Certes, quelques segments ont fait exception et connaissent une croissance rapide, à l'image de la livraison à domicile associée à la consommation d'autres biens et services (commerce, restauration)⁽¹²⁾. Mais le plus souvent, l'offre demeure quasi-inexistante, les prix paraissent trop élevés aux yeux d'une majorité de ménages, et les besoins correspondants sont couverts, dans des conditions plus ou moins satisfaisantes, par l'auto-production, l'aide informelle de proches, voire l'échange de services. À titre d'exemple, dans le cas des personnes dépendantes où le système d'assurance collective comporte de graves lacunes,

(10) Ainsi, le chèque-emploi-services ne peut pas être utilisé lorsque l'employeur perçoit l'allocation de garde d'enfant à domicile.

(11) cf. Mérian et Okba, *op. cit.*

(12) À leur apparition, les services de livraison ont largement été subventionnés par la vente des produits livrés. Mais il semblerait que de façon croissante, ces activités deviennent autonomes et rentables, notamment grâce à des progrès en matière d'organisation. Nous reviendrons sur ce point.

« le volume d'aide informelle représente, déjà aux bas niveaux de dépendance, le double ou le triple du volume d'aide formelle »⁽¹³⁾.

Au total, l'offre de services de proximité ne semble émerger, sauf exception, qu'à l'abri de subventions publiques substantielles, directes ou indirectes. En amont de toute nouvelle décision, il convient donc se demander pourquoi ce potentiel ne se réalise pas plus largement et plus spontanément. L'explication la plus immédiate est que le prix trop élevé des services de proximité n'est que le reflet du coût excessif du travail non qualifié. Si cela était avéré, cela justifierait que l'État, en charge de préserver la cohésion sociale, subventionne ces activités, à travers des allégements du coût du travail ou d'autres formes de soutien à l'offre ou à la demande. L'une des principales conclusions de ce rapport est toutefois que l'hypothèse de départ ne peut être acceptée tant que l'offre de services de proximité n'a pas été en mesure de réaliser des gains de productivité et d'abaisser les prix.

La productivité de nombreux services de proximité pourrait être améliorée par une plus grande professionnalisation, une amélioration des processus de production, une incorporation accrue de capital, et une meilleure organisation du travail. Les segments de marché les plus larges, destinés à des consommateurs à revenus moyens, se caractérisent par la fragmentation des heures et lieux de travail. Dans de telles conditions, seules les structures capables d'amortir des coûts d'organisation importants peuvent obtenir une productivité compatible avec les coûts salariaux français. Certes l'amélioration de la productivité réduirait inévitablement le contenu en emplois de ces activités. Cependant, à mesure qu'elle permettrait aux prix de s'abaisser jusqu'au niveau requis par les consommateurs, elle élargirait le marché, déclencherait une dynamique de croissance, et créerait les emplois espérés. De nombreuses études indiquent que l'élasticité de la demande de services de proximité aux prix, bien que difficile à évaluer avec précision, est élevée. Une hypothèse vraisemblable est l'existence d'un prix de réservation en deçà duquel les ménages auraient une consommation substantielle de services de proximité, mais qui reste aujourd'hui inférieur au prix de marché de ces services.

Autrefois, le passage d'une agriculture de subsistance ou d'une industrie naissante à la production de masse de produits agricoles ou industriels a résulté de l'effondrement des coûts et des prix à la suite des gains de productivité. La même évolution pourrait se produire aujourd'hui pour les services de proximité, mais elle rencontre deux obstacles majeurs : les distorsions de concurrence introduits par les dispositifs réglementaires et fiscaux, et l'existence de coûts fixes importants.

(13) Génier, cité par Flipo, *op. cit.*

Les modalités de l'intervention publique dans le champ des services de proximité engendrent des distorsions de concurrence rédhibitoires pour le développement du secteur⁽¹⁴⁾. Les formules d'emploi direct et d'associations mandataires bénéficient d'une exemption de la TVA et, sur le champ des services sociaux, de la réduction de charges sociales. Les associations prestataires n'ont droit qu'à l'exemption de TVA (et accessoirement à une baisse des charges de 30 %), et paient en revanche une taxe sur les salaires. Les entreprises, elles, ne bénéficient d'aucune de ces aides.

Les biais introduits entre prestataires se doublent de biais entre activités, et entre ménages. Les aides actuelles privilégient les services rendus au domicile. Elles sont donc peu propices au développement des gains de productivité liés à des modes de production plus industrialisés, en particulier lorsqu'ils nécessitent des équipements qui ne peuvent être installés au domicile. Or, du fait de la substituabilité entre activités, le soutien des services à domicile handicape mécaniquement certains services à l'extérieur du domicile. Ainsi, en soutenant exclusivement les activités existantes, on pénalise celles qui pourraient émerger pour être demain les plus porteuses. Par ailleurs, le choix de la réduction d'impôt sur le revenu comme principal instrument de l'aide définit automatiquement la population-cible : la moitié imposable des ménages français, et surtout parmi ceux-ci, du fait de la progressivité de l'impôt, les ménages les plus aisés. La cible est donc restreinte, et comporte le risque de bénéficier d'effets d'aubaine.

Au total, alors que l'avenir du secteur réside dans le développement de structures d'offre bien organisées, à même de réaliser des gains de productivité importants et de toucher le large marché des couches moyennes de la société, la fiscalité actuelle défavorise l'intermédiation (et particulièrement les entreprises), les gains de productivité, et les classes moyennes. Il est donc crucial de rétablir au minimum une neutralité fiscale et réglementaire à l'égard du secteur.

Le deuxième frein au développement d'une offre dynamique est l'existence de coûts fixes et d'externalités. Les nouvelles structures de prestation de services cumulent des handicaps propres à leur taille (difficultés de financement et de notoriété, poids des formalités administratives, des relations avec la clientèle et de l'organisation du travail), et à leur secteur (taille insuffisante du marché qui interdit une spécialisation poussée et la division du travail). Le succès des services de portage en est une preuve par l'absurde : ces structures « mono-produit » ont opéré une division efficace du travail, sont accessibles et bénéficient indirectement de l'image du commerce auquel elles sont rattachées. Un apport crucial de la politique

(14) Cf. Marciaux et Pommier (1998), *Dispositifs d'aide directe aux ménages* en annexe.

économique consisterait donc à créer des infrastructures d’information, à faciliter le financement des projets porteurs, à soutenir la promotion de la qualité. Il est nécessaire de mener dans ce secteur une politique industrielle visant à réunir des outils d’aide et d’appui aux structures émergentes, essentielles à la fois pour exploiter les nombreuses « niches » et pour intensifier les améliorations de qualité et de productivité.

L’intervention publique doit donc être réexaminée au vu de trois objectifs principaux : éliminer les distorsions fiscales et réglementaires ; mettre en œuvre une politique industrielle visant à dynamiser l’offre et à permettre d’importants gains de productivité ; et améliorer la clarté et l’efficacité d’une dépense budgétaire déjà considérable dans ce secteur. La suite de ce rapport est consacrée à l’analyse d’une telle réforme dans ses grandes lignes.

Rétablissement la neutralité

La question de la neutralité couvre, comme on l’a vu, les trois champs visés par l’intervention publique : les activités, les ménages, et les prestataires. Du fait de l’hétérogénéité des services de proximité, on a préféré définir le champ des mesures par énumération d’un certain nombre d’activités, quitte à ce que cette définition soit restrictive. Or les approches partielles conduisent ici à des analyses biaisées et à des politiques contre-productives du fait de la substituabilité des activités. Il est donc crucial d’adopter une approche aussi large que possible des services de proximité. Certes, la frontière du secteur est difficile à tracer, et il n’existe sans doute pas de définition parfaite. Pour les besoins de la politique économique, toutefois, la frontière optimale doit minimiser la substituabilité entre les activités qu’elle entoure et celles laissées à l’extérieur. Dans cette optique, il serait en particulier souhaitable d’étendre les aides accordées aux emplois familiaux aux services rendus hors du domicile. Notamment en raison de la lutte contre le travail clandestin, une telle décision risquerait cependant d’avoir de lourdes implications budgétaires. Nous reviendrons sur cette question.

De la même façon, les ménages à revenus moyens représentent le segment de marché qui dispose du plus fort potentiel de développement, c’est-à-dire celui qui saura faire naître des gains de productivité d’organisation ou d’industrialisation de la production. Les ménages les plus aisés, quant à eux, conserveront peut-être un mode de consommation plus traditionnel de services au domicile. Il serait donc préférable, du point de vue de l’efficacité, de prendre pour nouvelle cible l’ensemble des ménages. Cela

imposerait le choix d'un véhicule autre que l'impôt sur le revenu, à moins de mettre en place un impôt négatif.

Par ailleurs, l'émergence d'une offre dynamique passe par la neutralité de l'intervention publique, c'est-à-dire par la mise de tous les acteurs sur un pied d'égalité, quel que soit leur statut (associatif ou commercial, prestataire, mandataire ou emploi direct) et quels que soient les services qu'ils rendent (sociaux ou courants). La neutralité fiscale et réglementaire permet de ne pas associer *a priori* des catégories de services à des formes d'offre supposées mieux adaptées. Elle permet de ne privilégier ou condamner aucune forme d'offre, et définit des règles du jeu qui permettront à chacune de trouver sa place en fonction de ses avantages comparatifs dans un marché destiné à se fragmenter en segments requérant chacun des savoirs-faire et des modes d'organisation spécifiques. Cette neutralité n'est pas contradictoire avec le respect de conditions particulières associées à la prestation de certains services, en particulier sociaux. Lorsque des exigences spécifiques sur les conditions de prestation sont nécessaires, elles doivent être posées explicitement, par exemple à travers des cahiers des charges, sans créer de distorsion *ex ante* du côté de l'offre. De même, lorsque le financement du service est pris en charge par la collectivité, des prestations à la population bénéficiaire doivent être préférées à des subventions à une forme d'offre au détriment des autres.

Concernant la fiscalité des prestataires, le système actuel présente en particulier une distorsion illustrative, l'exemption de TVA dont ne bénéficient pas les entreprises. Détaillons brièvement les conditions d'un quasi-alignement des régimes fiscaux des différents acteurs, à champ d'activité constant, dans ce cas. En théorie, l'harmonisation des conditions entre offreurs peut être obtenue soit par suppression, soit par extension de l'avantage créant la distorsion de concurrence. La suppression, *a priori* plus simple, n'est pas toujours possible, en particulier pour l'exemption de TVA. D'une part, cet avantage étant lié au statut associatif, il serait impossible de le supprimer pour toutes les associations et difficile d'en priver les seules associations de services à la personne. D'autre part, le coût prohibitif de la collecte de la TVA auprès des particuliers empêche d'y soumettre l'emploi direct, qui bénéficierait alors d'un avantage fiscal sur toutes les autres formes d'offre. L'harmonisation ne pourra donc se faire que par extension de l'avantage à l'ensemble des acteurs du champ aidé. On pourrait imaginer, par exemple, que le passage à la TVA à taux réduit (5,5 %) — préconisée par le Plan national d'action pour l'emploi — puisse s'étendre non seulement aux entreprises mais aussi aux associations pour la partie de leur activité ayant un caractère économique. En contrepartie, les associations ne seraient plus redevables de la taxe sur les salaires, ce qui serait relativement neutre pour elles comme pour le budget de l'État.

Au total, l'objectif doit être de rendre possible et effectif un libre choix par les ménages, et non de choisir à leur place par voie administrative les solutions supposées les plus appropriées. L'intervention administrative dans le choix des solutions devrait se limiter à des cas particulièrement sensibles, par exemple certains cas de grande dépendance, lorsqu'il n'est pas assuré que le bénéficiaire puisse donner un consentement éclairé.

Bâtir une politique industrielle des services

La viabilité économique des services de proximité dépend de la capacité de l'offre à créer des services de masse de qualité à des coûts abordables, en réalisant d'importants gains de productivité. Ceux-ci ne pourront apparaître que si les prestataires de services sont capables d'une part de revoir leur organisation, aujourd'hui plus adaptée à la prestation de services sociaux qu'à celle de services généraux. Ces difficultés sont nouvelles, car compte tenu du caractère social de l'essentiel des prestations existantes, la maîtrise des coûts ne pouvait être érigée en objectif prioritaire dans le passé. Les services courants, eux, ne justifient pas les mêmes préventions vis-à-vis de l'efficacité. Les efforts devront porter sur la mise au point et la systématisation de modes d'organisation efficaces pour gérer la grande fragmentation des heures et des lieux de travail qui caractérise les services domestiques courants de masse. Les gains de productivité pourront être recherchés par la gestion des temps morts dans le cadre des services rendus au domicile, et par la mise au point de modes de production plus capitalistiques, susceptibles de fonctionner avec une productivité d'une toute autre ampleur, dans le cadre de services rendus à l'extérieur du domicile. Dans ce dernier cas, il faudra veiller à ce que les aides publiques à l'innovation, prévues pour les entreprises industrielles et parfois pour les entreprises de services aux entreprises, puissent être aussi attribuées aux prestataires de services de proximité qui, étant jusqu'alors quasiment inexistantes, ont souvent été oubliées dans ces dispositifs.

Par ailleurs, la qualité est une condition préalable au développement du secteur, et la difficulté consiste à l'obtenir à un coût raisonnable. Diverses initiatives se sont déjà développées pour promouvoir des démarches qualité appropriées. Des procédures de certification sont en train de se mettre en place⁽¹⁵⁾. Elles constituent sans doute le meilleur moyen d'organiser le contrôle de la qualité au meilleur coût. Un Syndicat des entreprises de services à la personne a été créé pour rassembler l'ensemble des acteurs, petits ou grands, et se faire le porte-parole de leurs besoins auprès des pouvoirs publics.

(15) Cf. Mérian et Okba, *op. cit.*

Pour développer des services de proximité de masse, il faut enfin que les prestataires se structurent pour partager les coûts fixes liés aux nouvelles infrastructures qui accompagnent désormais leurs modes de production, qu'il s'agisse des infrastructures spécifiques dédiées à la promotion, à la description de l'offre, à la prise de commandes, et à la facturation des services, ou des infrastructures de ramassage-livraison souvent associées à la prestation de service de proximité. Le partage des coûts fixes et l'offre d'une palette de services coordonnés à l'intérieur de laquelle une division du travail pourrait s'effectuer constituerait des aides importantes aux structures naissantes. Diverses expériences locales vont d'ailleurs dans ce sens⁽¹⁶⁾.

Pour satisfaire les besoins de communication entre le prestataire et le client, des plates-formes téléphoniques ont été mises en place au cours des dernières années. Ces plates-formes sont adaptées à la fourniture de services sociaux, de sorte qu'elles sont généralement non rentables et financées par des collectivités locales ou des fondations d'entreprises privées⁽¹⁷⁾. Les services courants, de leur côté, répondent à des besoins plus uniformes, et nécessitent un moindre suivi. Dès lors, des réseaux spécifiques, par exemple basés sur l'Internet, semblent être plus adaptés à leur fourniture que les plates-formes téléphoniques. Toutefois, l'organisation de tels réseaux ne peut résulter de l'initiative propre de petites et très petites entreprises, qui n'ont en général ni la visibilité, ni le savoir-faire, ni les capacités financières nécessaires. Idéalement, elle pourrait être assurée par des entreprises ayant une surface financière suffisante pour couvrir progressivement les coûts fixes de la conception et de la mise en place du réseau par le flux des redevances payées par les entreprises adhérentes.

L'activité de ramassage-livraison représente une grande part de la demande de nouveaux services. Le portage se développe aujourd'hui très rapidement à l'initiative d'entreprises de grande distribution qui accompagnent la tendance de leurs clients à se faire livrer ce qu'ils allaient chercher auparavant dans les magasins. Mais, pour le moment, ces services de portage leur sont dédiés. Compte tenu des coûts fixes attachés à cette activité, les petites entreprises, pour leur part, ne pourraient faire appel qu'à des services de livraison externes, pour l'heure pratiquement inexistants. Diverses formules, impliquant plus ou moins une intervention publique, pourraient permettre de développer une offre de services de portage non pas dédiée à un seul demandeur, mais à laquelle tous les prestataires

(16) Les deux projets décrits (réseaux de communication, entreprises de ramassage-livraison) sont actuellement expérimentés à Strasbourg.

(17) L'expérience City Service à Nantes fait à ce titre exception en recherchant la rentabilisation à terme des coûts d'intermédiation par un système d'abonnements.

pourraient s'adresser. On pourrait ainsi imaginer que, dans le cadre des politiques visant à inciter les automobilistes à laisser leurs véhicules dans les parkings à l'entrée des villes, les collectivités locales suscitent la création d'entreprises de portage de paquets depuis les commerces jusqu'aux parkings.

Sur l'ensemble de ces points, la contribution des pouvoirs publics pourrait être décisive. Elle consisterait avant tout à encourager les initiatives privées, à faciliter l'innovation, en particulier sur le plan financier, à coordonner des expériences locales souvent soutenues par des collectivités territoriales, à mettre en place un dialogue avec l'ensemble des acteurs dans le but de définir un cadre adapté au secteur.

Dépenser mieux

Il semble aujourd'hui temps d'améliorer l'efficacité des ressources budgétaires importantes affectées aux services de proximité, en commençant par simplifier le dispositif d'aides. La juxtaposition de la logique d'emplois à la logique sociale a eu pour effet de multiplier les formes d'aides, rendant le système d'une complexité excessive. L'aide à l'assistance aux personnes âgées, à titre d'exemple, comporte deux volets : un volet social, le plus souvent sous forme d'une aide directe qui équivaut au remboursement d'une partie de la dépense, et un volet création d'emplois qui comprend un abaissement des charges de Sécurité sociale et, si le ménage est imposable, une réduction d'impôts. Si l'on y ajoute l'exemption de TVA, ces services font l'objet de quatre formes d'avantages différents. De façon générale, une grande partie de l'aide sociale effective transite, dans le système actuel, par des instruments de la politique d'emploi, en particulier par l'allégement des charges patronales. L'intervention d'une multiplicité de financeurs (État, URSSAF, organisations de Sécurité sociale), sans compter les collectivités locales ou certains organismes privés qui complètent très souvent l'aide de façon significative, rend difficile toute vision globale de l'intervention publique et gêne les tentatives de réforme. De surcroît, la complexité du système d'aides est dissuasive pour des ménages peu habitués à avoir recours à ces services.

L'aide sociale

En matière d'aide sociale, ce rapport s'en tiendra à quelques principes généraux. L'ensemble du secteur gagnerait à ce que l'aide sociale fût réorganisée de manière à être indépendante de la logique circonstancielle de création d'emplois. Dans un système plus transparent, une aide « spécifique »

à caractère social, orientée vers des populations bien définies (en l'occurrence les personnes âgées, les personnes dépendantes, et les parents de jeunes enfants), devrait s'ajouter à une éventuelle aide « générale ». Mais il est important d'éviter toute confusion entre la première, instrument permanent de la politique sociale, et la seconde, « coup de pouce » provisoire au développement du secteur.

La prestation de services sociaux a deux particularités qui justifient une intervention publique : les asymétries d'information entre offre et demande et le financement collectif. Aucune ne requiert toutefois de discriminer les différentes formes d'offre. Au contraire, la politique publique optimale pour atteindre ces objectifs sans créer de distorsion ni perdre en efficacité consiste à verser une prestation spécifique aux populations cibles, et imposer un même cahier des charges à tous les prestataires. Il conviendrait également de réduire — à défaut de les supprimer totalement — les biais existant entre l'offre individuelle et l'offre collective. Aujourd'hui, à titre d'exemple, les incitations créées par le système d'aide à la garde d'enfants sont telles que seuls les ménages à revenus modestes ont intérêt à confier leurs enfants à la crèche, de sorte que ce système de garde risque de devenir celui des enfants défavorisés.

La conception et la mise en place d'une réforme générale du système d'aides sociales et son suivi gagneraient à faire l'objet d'une coopération de l'ensemble des organismes concernés, qu'ils soient nationaux (CAF et CNAV) ou locaux (collectivités territoriales). La réforme pourrait être l'occasion d'activer et de rendre plus efficace l'aide en faveur de la dépendance, pour laquelle la France semble en retard au regard des standards de ses partenaires européens.

Éviter une logique de subvention permanente

En dehors des mesures présentées précédemment, est-il justifié que l'État soutienne les services de proximité par une aide générale ? Trois arguments semblent militer dans ce sens. Premièrement, une telle aide existe déjà. Il s'agirait donc de la réaffecter afin d'en améliorer les résultats. Deuxièmement, cette action pourrait viser à corriger une « myopie » des agents privés. Troisièmement, l'enjeu en termes de créations d'emploi est considérable. Il faut toutefois prendre garde à ce qu'une telle aide ne débouche pas sur la création d'un secteur non-viable. Expliquons-nous.

Les politiques de lutte contre le chômage sont fréquemment jugées à l'aune de « l'activation des dépenses passives ». On considère ainsi que, si les dépenses publiques liées au chômage représentent 200 000 francs par chômeur et par an en moyenne, toute mesure permettant de créer un emploi pour un coût inférieur est satisfaisante. Un tel raisonnement revient

à prendre pour référence la situation actuelle, caractérisée par un gâchis humain et économique manifeste. Il peut déboucher sur l'affectation de ressources fiscales considérables au maintien d'emplois improductifs dans des activités peu valorisantes. Il nous semble au contraire qu'une mesure de lutte contre le chômage est satisfaisante dès lors qu'elle permet un retour durable à un équilibre économique, où l'État n'a nul besoin de subventionner de façon permanente un grand nombre d'emplois.

Schématiquement, le faible développement des services de proximité résulte aujourd'hui d'un écart entre prix de marché et prix de réservation des ménages. Il se pourrait que le faible niveau du prix de réservation résulte d'une « myopie » des consommateurs qui, par manque d'habitude, ne perçoivent pas l'accroissement d'utilité (individuelle et collective) procuré par ces services. Dans ce cas, leur prix de réservation serait appelé à augmenter dès qu'ils auront pris l'habitude de recourir à des prestataires de services. Une intervention publique temporaire serait nécessaire pour « amorcer » le développement du secteur, par exemple sous forme d'une solvabilisation de la demande. Mais il se pourrait aussi que la disposition à payer des ménages reste durablement en deçà des prix de marché actuels, notamment en raison de la concurrence du travail clandestin. L'intervention de l'État pour combler l'écart entre prix et disposition à payer deviendrait alors permanente, et serait injustifiée même dans une logique d'activation des dépenses passives de lutte contre le chômage. Cela reviendrait à forcer les ménages à consommer des services qu'ils n'achèteraient pas spontanément, en affectant à cette consommation l'argent de leurs impôts. Pour éviter une telle issue, il faut s'assurer que le soutien initial aux activités de services de proximité leur permettrait d'atteindre rapidement la viabilité commerciale et de marginaliser le travail clandestin⁽¹⁸⁾.

En ce sens, une éventuelle aide générale serait indissociable d'une politique de développement de l'offre. Pour réunir à un horizon raisonnable les conditions de désengagement de l'État du secteur des services courants, il est nécessaire que la concurrence et les gains de productivité abaissent les prix à un niveau que les ménages seront prêts à payer. De leur côté, le rétablissement des conditions de concurrence et l'élargissement du champ d'activités visé par l'intervention publique imposent une remise à plat des dispositifs d'aide actuels.

Quelle forme d'aide générale ?

Il existe deux grandes catégories d'instruments permettant d'apporter une aide publique à un secteur d'activité : la subvention de l'offre qui

(18) En dehors bien sûr des services sociaux.

réduit le coût supporté par le producteur (allégement de charges, baisse du taux de TVA⁽¹⁹⁾), et la solvabilisation de la demande qui rembourse une partie de la dépense des ménages (allocation, réduction d'impôts). Sous les hypothèses les plus simples, les deux types d'aides ont les mêmes effets. En pratique, du fait notamment de l'existence d'un système que l'on cherche à amender, chaque solution présente des intérêts et des inconvénients.

La solvabilisation de la demande a le grand avantage d'être une mesure précise, qui permet en particulier de concentrer l'aide sur des sous-populations données sans nuire à la simplicité du système général. On peut ainsi imaginer qu'une incitation générale à la consommation de services de proximité soit particulièrement renforcée dans des zones urbaines sensibles ou dans des campagnes en dépeuplement, avec un seul et même instrument. Par ailleurs, la solvabilisation de la demande fournit aux ménages un pouvoir d'achat affecté pour acheter un service proposé à son vrai prix. Elle ne fausse donc pas le signal donné par le prix, et ne dévalorise pas le service.

Un support possible pour la solvabilisation de la demande est le titre-emploi-services (TES). Sous sa forme actuelle, l'usage du TES court le risque de rester limité, alors qu'il pourrait prendre une ampleur considérable en étant modifié pour recevoir un abondement de l'État, et élargi à l'ensemble des ménages.

Face aux avantages de la solvabilisation de la demande, l'instrument de l'allégement des charges ne présente que celui de la simplicité de mise en place, puisqu'il s'agirait d'étendre un dispositif existant. La baisse des cotisations patronales ne permet au maximum qu'une réduction d'un quart du coût du travail pour les salaires les plus faibles, avantage limité par rapport à ceux assurés par le dispositif actuel, et probablement insuffisant pour concurrencer le travail clandestin.

Par-delà ces avantages relatifs, le choix des modalités de la politique de soutien devra privilégier avant tout la simplicité et la crédibilité. Au cours des dernières années, plusieurs tentatives de simplification administrative ont été menées dans le secteur, depuis le chèque-emploi-services et la formule de calcul forfaitaire des cotisations pour les ménages-employeurs jusqu'aux expériences locales d'utilisation de cartes à puce⁽²⁰⁾. Ces améliorations techniques ne pourront atteindre leur pleine efficacité tant que

(19) La baisse du taux de TVA est en fait à mi-chemin entre une subvention de l'offre et une solvabilisation de la demande. Nous la classons dans la première catégorie parce qu'à l'image de mesures comme la baisse des charges, elle vise à abaisser le prix de vente du service.

(20) Voir l'expérience du Conseil général des Bouches-du-Rhône en matière de prestation spécifique dépendance, qui utilise une carte à puce comme instrument de solvabilisation des personnes âgées et de paiement des prestations.

les ménages seront confrontés à un système réglementaire et fiscal aussi complexe qu'aujourd'hui. La simplification du dispositif de soutien à la demande sera tout aussi essentielle que la neutralité du côté de l'offre.

Par ailleurs, la succession de décisions parfois contradictoires a dans le passé mis à mal la crédibilité et la lisibilité de la politique de solvabilisation de la demande. Il semble donc crucial d'inscrire tout nouveau changement dans le cadre d'une stratégie de long terme. Les choix relatifs au processus de transition vers la nouvelle aide générale dépendront largement de la formule d'aide retenue. Mais plus que son caractère soudain ou graduel, c'est la cohérence de la transition et son aboutissement à une situation stable qui compteront.

Analyse coût/efficacité

Il n'est ni dans l'objectif ni dans les moyens de ce rapport d'établir un chiffrage budgétaire précis de mesures qui restent à préciser. Toutefois, il apparaît de façon très générale que la plupart des réformes décrites auraient un faible coût additionnel pour l'État, ce qui, dans le contexte budgétaire actuel, n'est sans doute pas le moindre de leurs avantages. L'amélioration de la coordination et la simplification des dispositifs réglementaires engendreront probablement plus d'économies que de charges pour l'ensemble des intervenants. La création de réseaux d'information ne devrait pas, de son côté, nécessiter des investissements considérables. Seuls finalement les impacts budgétaires de l'harmonisation de la fiscalité de l'offre et de la politique d'aide générale seraient susceptibles d'être importants. Nous analysons ici brièvement le coût des principales mesures évoquées dans le rapport, indépendamment de nos préférences pour l'une ou l'autre.

À champ d'activité constant, l'harmonisation de la fiscalité concerne-rait pour l'essentiel le régime de TVA, aujourd'hui défavorable aux entreprises. Elle serait d'un coût très limité, puisqu'elle bénéficierait à des acteurs aujourd'hui absents du marché, donc à base imposable quasi-nulle. À l'examen, il s'avère donc que seule l'extension du champ pourrait être coûteuse, si elle concerne des services dont la base imposable est déjà significative. Ceux-ci seraient alors soumis à de moindres taux de prélèvement, de sorte que l'impact budgétaire dépendrait d'un effet-taux et d'un effet-base⁽²¹⁾.

La solvabilisation de la demande pourra de son côté être pilotée de façon à ne pas engendrer de dérive budgétaire. Il est vrai que la solvabilisation de

(21) L'impact des mesures de soutien sur l'activité et la base imposable compenserait au moins en partie l'effet des baisses de taux sur les rentrées fiscales.

la demande a un coût proportionnel à la demande des ménages, et pèsera donc en termes bruts d'autant plus sur le budget que la croissance du secteur sera rapide. Rien ne garantit donc *a priori* que les enveloppes allouées initialement restent constantes. Simplement, un accroissement du coût de la solvabilisation sera le signe *a posteriori* que la politique de lancement du secteur a réussi, et que la part des dépenses prise en charge par l'État peut être graduellement abaissée.

S'il existe un dilemme coût/efficacité, il résulte finalement de la conjonction des différents objectifs que l'on voudrait fixer à l'intervention publique. La lutte contre le travail clandestin imposerait ainsi un taux d'aide élevé, que la neutralité exigerait d'étendre à tous les prestataires et toutes les activités. En effet, l'évitement du travail clandestin suppose aujourd'hui une réduction du coût du travail de 50 % dans les emplois familiaux, qu'assurent dans la plupart des cas les dispositifs d'aide⁽²²⁾. L'extension d'un tel allègement à un champ plus large pourrait avoir un coût important. Certains métiers de l'artisanat se sentant concurrencés par des prestataires de services pourraient en particulier demander à être soumis au même régime fiscal. Il pourrait en être ainsi, par exemple, pour la teinturerie traditionnelle si les services de repassage à l'extérieur du domicile rentraient dans le champ de l'aide, ou pour la plomberie ou la menuiserie si des entreprises de services de proximité proposaient des services de réparations au domicile. Il convient cependant de redire ici que l'intervention publique doit éviter de créer un secteur cloisonné, n'obéissant pas aux mêmes règles que le reste de l'économie, fût-ce pour lutter contre le travail clandestin. Des services organisés en dehors du domicile, substituables au travail clandestin, sont aujourd'hui pénalisées par une distorsion de concurrence. L'enjeu est alors de réduire suffisamment cette distorsion (à défaut de l'éliminer immédiatement) pour que, dans un avenir proche, ces activités évincent naturellement le travail clandestin en proposant un meilleur rapport qualité/prix.

Au total, un compromis satisfaisant pourrait être :

- sur le champ des services sociaux, de transformer les baisses de charges en prestations versées aux particuliers ; d'ouvrir le secteur à tous les prestataires sous réserve de certification et d'acceptation d'un cahier des charges ;
- sur le champ des emplois familiaux, d'établir une neutralité fiscale entre prestataires (application de la TVA réduite aux entreprises et aux associations, suppression de la taxe sur les salaires pour ces dernières) ; de réaffecter à l'ensemble des ménages les ressources de la réduction d'impôt via un instrument plus universel comme le TES ;

(22) La baisse du plafond de la réduction d'impôts en 1998 semble toutefois avoir mis à mal le dispositif de lutte contre le travail clandestin.

— enfin, pour les activités hors domicile, de faire bénéficier les prestataires d'une aide intermédiaire (par exemple un accès partiel au TES) et des outils d'une politique industrielle.

Politique sectorielle dans les services et politique générale de baisse des charges : une comparaison

Si l'on s'accorde sur les deux dimensions du problème du chômage en France (excès du coût du travail non qualifié et développement insuffisant des services intensifs en main-d'œuvre), il existe deux grandes stratégies pour y remédier : premièrement, abaisser le coût du travail non qualifié en le subventionnant, dans la mesure où l'on ne souhaite pas mettre en cause l'existence du salaire minimum ; deuxièmement, susciter le développement d'activités de services intensives en main-d'œuvre.

Les gouvernements français ont suivi au fil des ans les deux stratégies, principalement par le biais des allégements de charges sur les bas salaires d'une part, de soutiens fiscaux et sociaux aux services à domicile de l'autre. Aucune voie n'est d'ailleurs intrinsèquement supérieure à l'autre : il s'agit de subventionner dans un cas une population, dans l'autre un secteur, au nom de la solidarité et de l'intérêt nationaux. Pourtant, il est certainement sous-optimal de mener de front les deux politiques sans tenir compte de leurs efficacités respectives, en dispersant de rares ressources budgétaires sur la voie d'un seul et même objectif. Nous expliquerons donc, en conclusion de ce rapport, en quoi la seconde voie nous semble préférable à la première.

L'exonération de cotisations patronales sur les bas salaires a été mise en œuvre entre 1993 et 1996, et ne produira pleinement ses effets qu'à moyen terme. S'il est donc trop tôt pour en mesurer les résultats, il est hasardeux de lui attribuer l'enrichissement en emplois de la croissance observé dès 1993. À terme, les estimations fondées sur les élasticités de substitution entre capital, travail qualifié et travail non qualifié s'accordent sur un total de 200 000 à 250 000 créations d'emplois, pour un coût de 42 milliards de francs, l'effet étant réduit de 30 à 50 % s'il y a compensation budgétaire. La mesure est donc d'une efficacité médiocre (de l'ordre de 200 000 francs par an et par emploi créé), et, une fois financé, nécessiterait le déplacement de masses budgétaires considérables pour avoir un effet substantiel sur le chômage. Pourquoi cela ? Parce qu'au lieu de se concentrer sur des créations d'emplois, la mesure se dilue sur le stock d'emplois existants : plus de cinq millions de personnes (36 % des effectifs salariés) sont rémunérées en deçà de 1,33 fois le SMIC dans les secteurs marchands non agricoles et concernées à ce titre par l'exonération

avant que le premier emploi ne soit créé. L'effet de baisse des prix et d'augmentation de la demande en volume est quant à lui dilué entre secteurs d'activité, puisque dans les services intensifs en main-d'œuvre, principaux bénéficiaires et cibles implicites de la mesure, la baisse maximale du prix permise par la réduction des coûts salariaux serait de 6 à 8 %⁽²³⁾. Le surcroît de demande des ménages pour ces services risque donc d'être minime.

Enfin, si les tendances récentes du marché du travail venaient à se prolonger (ce qui ne saurait être exclu), cette politique reviendrait à avaliser une distribution primaire des revenus de plus en plus inégalitaire, et à la contrebalancer par une politique fiscale de plus en plus redistributive. Bien qu'assez limitée, la redistribution fiscale est déjà contestée en France. Une telle stratégie serait donc difficile à tenir dans la durée, surtout si le capital et le travail qualifié deviennent des facteurs de production plus mobiles que par le passé.

En résumé, une politique générale est sans doute relativement aisée à mettre en œuvre, mais risque de disperser ses moyens et de déboucher sur un équilibre économique incompatible avec le contrat social. Par comparaison, une politique spécifique aux services de proximité suivant les lignes esquissées plus haut aurait, selon toute vraisemblance, un meilleur rendement⁽²⁴⁾ sans grever durablement le budget des administrations publiques, sans contribuer au creusement des inégalités entre salaires (même bruts). Elle consisterait à concentrer l'action de l'État sur le secteur le plus porteur de l'économie en termes de lutte contre le chômage, celui qui conjugue le mieux contenu élevé en emplois faiblement qualifiés et forte élasticité de la demande. Elle propose d'y mener une politique industrielle orientée vers la croissance, contribuant à une élévation de la productivité à un niveau compatible avec nos exigences sociales.

(23) Éléments établis à partir des données chiffrées du rapport du CSERC sur allégement des charges sur les bas salaires (1996).

(24) Rappelons que la réduction d'impôts pour les emplois familiaux, dont nous avons brièvement souligné les inconvénients, coûte 60 000 francs par an et par emploi créé.

Commentaire

Qualité des emplois de proximité et solidarité des partenaires

Philippe Herzog

Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre

Les deux rapports sont complémentaires. Celui de Debonneuil et Lahidji (DL, par la suite) offre un cadre de réflexion plus général et plus axé vers une politique de l'offre ; le rapport Cette, Héritier, Taddei et Théry (CHTT, par la suite) est plus axé sur la demande et voulu pré-opérationnel. Tous deux attirent l'attention sur le potentiel de développement considérable des services de proximité et sur le besoin d'une remise à plat de l'intervention publique. Ils soulignent que l'empilement des mesures successives d'aides publiques forme un ensemble peu efficace et contradictoire, générant des effets pervers. Il y a donc besoin d'une évaluation approfondie pour concevoir une stratégie de transition permettant de passer de cette situation à une politique publique différente et efficace.

Ces travaux ont beaucoup de précédents, et je crois qu'il serait important de commencer par une petite présentation historique des travaux antérieurs récents, entre autres : Laville et la CFDT, Matteoli et le CES, la cellule de prospective de la Communauté européenne, Fouquet et l'ISERES, Bailly. Il convient aussi de restituer les enseignements d'expériences importantes, comme celle conduite par le Conseil régional du Nord Pas-de-Calais.

Je ne suis pas un spécialiste mais j'ai eu l'occasion de discuter du sujet avec plusieurs des auteurs que je viens de citer et avec de nombreux acteurs sociaux, ce qui m'autorise à quelques observations. Les deux rapports posent assez bien les enjeux, mais il faut encore approfondir la nature des emplois de proximité et l'organisation du secteur. La nature relationnelle des emplois appelle l'organisation de partenariats. Une ample concertation avec les acteurs sociaux et territoriaux est donc nécessaire avant le choix et la décision politiques.

La nouveauté des services de proximité mérite d'être explorée. Les rapports ont pris une option positive pour un champ large d'activités non centrées sur le domicile. Il s'agit bien de dépasser l'optique très ancienne des emplois familiaux et domestiques. Les services de proximité couvrent un champ large — je me réfère aux travaux qui ont cherché à établir une liste —, qui dépasse encore la dimension vie quotidienne, retenue dans les deux rapports présentés ici. La cellule de prospective de la Communauté européenne cite : services de la vie quotidienne, services d'amélioration des cadres de vie, services de culture et de loisirs, services de sauvegarde et de valorisation de l'environnement, et aussi services qualifiés d'intermédiation, c'est-à-dire de mise en relation des particuliers et des acteurs socio-économiques par l'information, l'orientation et le conseil. Nous pourrions souhaiter élargir notre réflexion à un champ aussi large.

D'ailleurs, la demande des particuliers ne vise pas seulement l'amélioration de la vie quotidienne à domicile ou hors domicile, elle est souvent très liée à l'amélioration du cadre de vie ; elle concerne aussi les relations entre les particuliers, les entreprises, et les collectivités. Il ne s'agit pas de choisir de façon centralisée une bonne nomenclature. Même si on se focalise sur les services de la vie quotidienne, la problématique ne peut ignorer les problèmes d'intermédiation et d'organisation, et donc le besoin d'une certaine complémentarité des services. Cela a des implications majeures pour les choix économiques : polyvalence des infrastructures et des emplois, groupements des employeurs, etc. Le choix d'un bon champ nécessite donc une concertation décentralisée. Mais quel est le bon niveau décentralisé ? Bassins d'emplois, pays ? Quand on examine les cas cités dans le rapport Bailly, on s'aperçoit que le bon champ et le niveau idoine de proximité territoriale sont deux questions à résoudre ensemble. J'insiste : une nomenclature ne doit pas être établie sans que les partenaires ne se soient concertés.

Certains auteurs indiquent une contradiction entre emploi et proximité. Si en effet on pense aux emplois productifs, voire « industriels », il y a une contradiction avec le service de proximité, à fort contenu relationnel, où la qualité et la variété prennent sur la productivité classique. Par contre nous voulons de vrais emplois professionnels, alors qu'aujourd'hui on a souvent du travail au noir, et/ou une activité qui a une image dévalorisée.

Qu'est ce qu'un bon emploi de proximité qui soit professionnel et non domestique ou au noir ? Est-ce qu'on vise un travail non-qualifié ou qualifié ? Implicitement les rapports répondent justement : travail qualifié. Est-ce que ce choix est accepté ? Dans la réalité, la notion d'emploi de proximité et celle de travail non-qualifié sont souvent associées. Dans le rapport DL, on rapproche ces notions quand on dit qu'il y a deux problèmes aujourd'hui pour le traitement du chômage en France : d'abord la baisse du

coût du travail non qualifié ; puis la création d'emplois de proximité. Pour ce rapport DL, et je suis de son avis, la seconde option s'oppose à la première. Pour beaucoup d'auteurs, elles sont compatibles, et parfois on les confond carrément. Le développement des emplois de proximité vise souvent des petits boulots et fait appel à des incitations par la baisse du coût du travail non-qualifié. Tout ce contexte pèse et je pense qu'il faut clarifier. Si aujourd'hui les emplois de proximité sont dévalorisés et sous-payés, les effets pervers des mécanismes d'aide publique jouent beaucoup. Vous connaissez par exemple les différences entre les conventions collectives pour les associations mandataires et pour les prestataires de service : à travail égal, salaire 25 % inférieur dans un cas par rapport à l'autre. C'est lié à la structuration de l'aide. De nouvelles conventions collectives ne seront possibles que si l'organisation publique des emplois de proximité fait sauter des cloisonnements réglementaires et administratifs.

J'ouvre une parenthèse. Je pense que nous avons un débat rentré sur cette question de l'excès éventuel du coût du travail non-qualifié en France, et qu'il ne faut plus le fuir. En fait nous avons une efficacité faible du capital financier en France en termes de création de ressources disponibles, donc un excès du coût du capital, par contre le coût du travail qualifié et non qualifié n'est pas excessif en moyenne. Si nous arrivions à utiliser le capital plus efficacement pour qu'il assume les risques du développement de l'emploi et la qualification, peut-être aurions nous plus de valeur ajoutée disponible pour insérer et qualifier. Au lieu de focaliser les débats de politique économique sur « qu'est ce qu'on peut faire pour que les non-qualifiés soient embauchés ? », ne faut-il pas se demander : « qu'est ce qu'on peut faire pour créer plus d'emplois qualifiés, qualifier les non-qualifiés, mieux mettre en valeur les capacités humaines ? ». Les charges sociales sont exorbitantes pour les travailleurs indépendants, trop élevées pour nombre de petites entreprises, pas assez élevées pour des entreprises très capitalistiques. Celui qui embauche et qualifie paie plus, celui qui accumule du capital en réduisant l'emploi paie moins. Il est donc clair qu'une réforme de l'assiette des cotisations des employeurs est indispensable, et selon moi il est erroné de l'aborder par la notion d'excès du coût du travail non qualifié. Réfléchissons beaucoup plus à l'excès des coûts fixes, qui pèse notamment sur les PME et dissuade recherche, développement et qualification. D'ailleurs les besoins de développement de ces entreprises appellent tout autant du travail qualifié — souvent pour eux inaccessible — que du travail non qualifié. Je ferme ma parenthèse, mais elle concerne mon propos. Car, comment va-t-on inciter à créer des emplois de proximité ? Encore par la réduction de charges sociales ? Prudemment, les rapporteurs parlent plutôt de baisse de TVA.

Il y a un passage du rapport CHTT qui oppose emploi et productivité. Le rapport DL indique qu'on peut et qu'on doit accroître l'activité et la productivité en même temps que l'emploi. Je pense qu'il a raison, à condition de choisir la productivité totale des facteurs et non la productivité apparente du travail, et qu'on ne sacrifie pas la qualité et la variété. D'ailleurs ces emplois ont vocation à être non marchands autant que marchands. Dans tous les cas, il faut traiter le problème des coûts fixes. Ceux-ci concernent aussi bien les systèmes d'information que la distribution, et ils doivent pouvoir s'amortir sur un large champ d'activités. Ce qui soulève plusieurs enjeux. La polyvalence des emplois ; le regroupement d'employeurs ; lever l'obstacle d'une organisation administrative qui segmente et cloisonne. Deuxième enjeu, mentionné aussi par Claude Seibel : des formes nouvelles de contrats de travail, ces contrats multi-employeurs notamment dont a parlé le rapport Boissonnat du Commissariat Général du Plan. Troisième enjeu, qui finance, et qui pilote les infrastructures ? Le rapport DL cite de grands opérateurs comme Suez-Lyonnaise. Je n'ai pas d'objection contre de grands opérateurs privés, mais comme nous avons besoin aussi d'emplois non marchands, il faudra également des opérateurs publics et surtout mutualistes. Quatrième enjeu, l'organisation de partenariats, et notamment la place des usagers.

Cette question essentielle ne doit pas être perdue de vue lorsqu'il s'agit de concevoir la nature d'intervention publique, sur laquelle je viens maintenant. Je pense que nous sommes d'accord pour écarter la logique d'insertion, car l'emploi de proximité n'est pas la voie obligée pour l'insertion. Nous avons beaucoup d'expériences d'insertion par des emplois de proximité qui déçoivent. Les CES par exemple. D'autre part, si historiquement l'emploi de proximité répondait à une logique d'aide sociale, nous voulons la combiner maintenant avec une logique d'emploi, qui devrait prédominer.

Le gros problème, c'est que l'administration publique est obnubilée par deux questions : quel coût ? et quel chiffre d'emplois créés ? Elle peut sous-estimer les problèmes de formation des acteurs, des salariés, et d'organisation du secteur. Je crois que l'évaluation critique approfondie du système d'aide actuel montre à quel point elle ne s'intègre pas dans une stratégie de développement. Les deux rapports montrent bien le besoin d'une nouvelle forme d'aide qui favorise la structuration et la régulation d'un nouveau secteur. Le schéma ticket-services mérite d'être regardé de très près. Il permet d'opérer une médiation entre le serveur et le servi. C'est très important, car c'est une condition de la professionnalisation et de l'appartenance à un collectif de travail, même s'il s'agit d'un collectif pluri-employeurs. Autre atout : ce ticket-service sert pour différents types de protection et de service sur un territoire pertinent. On peut alors viser des effets d'échelle, et éviter les effets d'aubaine. Les auteurs expriment le

souci d'éviter une réduction artificielle des coûts, contradictoire avec la qualité. Cela dit, la réussite d'une opération en grand suppose de résoudre les problèmes redoutables du montage des acteurs et du partage des coûts entre eux. Laville souligne que la durée du montage doit être longue — plus d'un an —, afin d'élaborer la relation de confiance et l'efficacité. Les rapports parlent d'une neutralité de l'aide par rapport au choix des prestataires. C'est ambigu. Certes, leur diversité doit être bien acceptée, mais quand on voudra assurer l'égalité d'accès pour les usagers, ne faudrait-il pas un soutien public spécifique ? Des fonds territoriaux accordant l'aide dans le cadre de conventions d'objectifs seraient utiles. Quand le PDG de la RATP, Jean-Paul Bailly, propose des créations d'emplois de services de proximité dans les transports en milieu urbain, il souligne la nécessité d'accords de coopération entre les petits opérateurs privés et l'opérateur public. Cela pourrait se faire dans un cadre conventionnel. L'aide devrait consister en une participation publique à la prise en charge des coûts fixes et non en réduction de charges sociales. L'expérience des emplois jeunes est utile et intéressante : le paiement public de salaires à 80 % du SMIC conduit à des emplois de type public ou disposant de subventions d'exploitation permanentes. Comme le rapport DL, je pense que — sauf cas de service d'intérêt général — nous ne devrions pas viser une aide pérenne pour les emplois de proximité : les partenaires prendront et partageront les charges.

Dans le schéma principal du rapport CHTT, il faudrait faire apparaître explicitement les intermédiaires entre les prestataires et les bénéficiaires. Cités dans le texte, ils ne sont pas dans le schéma. Celui-ci serait plus complexe, mais aussi plus réaliste. La question des financements est en effet essentielle. Le tiers-paiement fait l'avance et l'on pense : État, comité d'entreprise. Il faudrait poser la question d'opérateurs financiers et particulièrement des mutuelles. Certains syndicalistes évoquent même le besoin d'une nouvelle branche de prévoyance à propos des services de proximité. Autre question essentielle : la fonction territoriale d'intermédiation. Il faut pouvoir encourager les porteurs de projets, mutualiser les compétences, gérer des données, créer des observatoires, faire en sorte que la flexibilité de la relation de l'offre et à la demande ne soit pas supportée avant tout par les salariés, subissant la précarité. La coopération entre les élus locaux sera particulièrement nécessaire dans les montages, mais elle doit être ouverte aux opérateurs et aux acteurs sociaux.

Soulignons l'enjeu culturel. La formation et la qualification appellent des certifications. Un des textes évoque le risque de réseaux locaux d'influence. Par ailleurs, l'Éducation nationale est réticente à accepter ces certifications, parce qu'elle craint la concurrence. Ceci appelle aussi des solutions.

On peut ainsi conclure et recommander de :

- Éviter l’obsession qui consiste à bâtir un nouveau programme public d’État sur la base d’une subvention, et de la recherche de chiffres d’emplois.
- Avoir le souci de renverser l’image négative liée à une idée dévalorisante de servitude. Il s’agit de créer un lien social et d’un travail de solidarité.
- Il faut nouer une large concertation avec les acteurs sociaux et les élus locaux avant de décider, et ensuite former des partenariats où chacun est co-responsable.

La nouveauté de tout ceci appelle une grande visibilité et une promotion publique.

Commentaire

Le développement des services de proximité

Claude Seibel (*)

*Directeur de l'Animation de la Recherche,
des Études et des Statistiques*

Un travail poussé d'investigation statistique pour lequel les principales administrations concernées ont été sollicitées a permis de dresser dans les annexes qui suivent un *état des lieux physico-financier*, inédit, relativement détaillé et cohérent des sources de financement public (État, caisses sociales, collectivités locales) qui soutiennent le développement du secteur et aussi des emplois qui y ont été créés.

Alors que jusqu'à maintenant, les données statistiques disponibles étaient éparses ou n'existaient pas sur certains points, le travail d'investigation nous apprend que le secteur des services de proximité emploie près de 450 000 personnes en équivalents-temps-plein (soit un doublement depuis 1992) et que le financement public est à hauteur de 35 milliards de francs par an dont 60 % proviennent des caisses de Sécurité sociale.

On peut citer en particulier, tout l'intérêt des travaux d'exploitation de l'enquête de l'INSEE sur les services de proximité, travaux statistiques et de modélisation qui permettent de mettre en perspective la demande de services de proximité. Ces travaux concluent en l'existence d'un fort potentiel d'emplois, qui est là analysé finement, en pesant les facteurs socio-économiques, positifs ou négatifs qui jouent dans cette dynamique. Les besoins de services de proximité sont considérables, mais ils ne sont pas tous synonymes d'emplois. Les contraintes culturelles et les effets-revenu sont importants. L'élasticité-prix de la demande n'est pas constante et dépend de facteurs socio-économiques et culturels (diplômes, âge, revenus). (Nous y reviendrons tout à l'heure).

(*) Ce commentaire a été établi en concertation avec la DARES, la DGCCRF, la DGEFP et la DP.

On peut enfin signaler l'intérêt des analyses comparatives internationales que la DGEFP et des représentants de la Commission européenne ont apporté à travers leur contribution, qui a permis de se faire une idée précise des spécificités du modèle français de développement des services de proximité. Et notamment, sur un double plan : celui de la forme de l'intervention des pouvoirs publics (soutien financier à caractère plutôt universel et massif vers les ménages) et celui d'un relatif équilibre entre les deux pôles principaux de la demande — la demande de garde d'enfants et l'assistance aux personnes âgées dépendantes.

Tous ces travaux ont permis une capitalisation utile qu'il serait souhaitable de poursuivre grâce au travail en réseau qui s'est instauré. Il convient à ce stade de reconnaître une difficulté qui traverse tous ces travaux techniques (objet des riches annexes du travail du groupe) mais aussi les deux chapitres principaux qui viennent d'être présentés. Elle concerne le *champ* des emplois de service de proximité : s'agit-il d'emploi *au domicile* ou d'emploi *du domicile* (il peut en fait être exercé à l'extérieur du domicile) ou s'agit-il d'emploi de services aux personnes ou d'emplois de services aux ménages ? Enfin derniers clivages importants : les logiques du développement des emplois de proximité doivent-elles privilégier sur le même plan et articuler : logique économique, logique de créations d'emploi, logique sociale et logique d'insertion ? Ou bien s'agit-il de privilégier, comme le font nettement les rapports de proposition, logique économique et logique d'emploi ?

Les propositions des deux rapports s'articulent autour de deux principes :

- l'aide publique doit privilégier la *solvabilisation de la demande* plutôt que la réduction du prix de l'offre ;
- son obtention doit être éventuellement conditionnée *au recours à une association ou à une entreprise* plutôt qu'à une relation d'emploi direct.

En vertu du premier principe, intervenir sur la demande présente l'avantage d'être compatible avec une totale liberté pour le demandeur de services de choisir l'offreur à qui il va s'adresser. Cependant les mécanismes de solvabilisation actuels (essentiellement la réduction d'impôt) ne sont pas satisfaisants du point de vue de l'équité, sinon de l'efficacité, puisque l'aide sera d'autant plus importante que le revenu est élevé.

Si l'énoncé de ce premier principe paraît satisfaisant du point de vue de l'égalité d'accès à des services bénéficiant d'une aide publique, sa mise en œuvre en l'état actuel de la réflexion et du chiffrage des propositions paraît encore problématique. On sait en effet, et les auteurs en sont conscients, que la consommation de services au domicile obéit à deux catégories de facteurs, financiers et culturels.

Or la sensibilité au prix de la demande de services de proximité, mesurée par l'élasticité-prix, est mal connue : l'impact d'une réforme telle que la solvabilisation de la demande sur le comportement de consommation des ménages non imposables est particulièrement incertain, compte tenu de l'état actuel des connaissances. Pour l'illustrer, il suffit de reprendre, à travers deux cas extrêmes, l'analyse de Flipo et Olier (1998) en termes de prix de réservation, c'est-à-dire le prix à partir duquel un ménage est prêt à recourir à un service de proximité : si tous les ménages non imposables ont un « prix de réservation » *supérieur* au prix actuel moins 30 %, la réforme les conduira tous à recourir à ce type de services ; s'ils ont tous, à l'inverse, un « prix de réservation » *inférieur* au prix actuel moins 30 %, la réforme n'aura aucun impact sur ces ménages et conduira les ménages « perdants » (parmi les hauts revenus) à réduire leur consommation en services domestiques, voire à ne plus y recourir ou à y recourir au noir.

De ce fait, en restant sur le registre de l'efficacité (et non pas de l'équité), on peut craindre, en cas de remise en question de l'exonération fiscale, que l'élargissement du champ des utilisateurs potentiels ne compense pas l'éventuel recours au travail au noir des ménages subissant des restrictions des aides dont ils bénéficiaient auparavant.

Avant d'évoquer l'élément central du rapport de proposition, c'est-à-dire l'extension très large du « ticket-services », dont le « titre-emploi-services » constitue une préfiguration, je voudrais revenir sur une forme de solvabilisation de l'offre qui n'est pas retenue dans la logique du premier principe (solvabilisation directe de la demande) à savoir la baisse de la TVA pour les entreprises qui exercent dans le secteur des services de proximité.

Les conditions éventuelles de mises en œuvre de cette réforme ne sont pas réellement prises en compte dans les rapports, alors qu'il s'agit sans doute d'une étape importante pour améliorer la neutralité du dispositif d'offre. De même les résultats économiques à en attendre n'ont pas pu être traités. Or, la proposition d'expérimenter une TVA à 5,5 % dans le secteur des services à la personne a été retenue dans le Plan national d'action pour l'emploi (PNA), plan présenté par le gouvernement français aux instances européennes au printemps 1998.

Je reviens maintenant aux remarques que suscite l'extension du « ticket-services » dont les différents aspects sont développé dans le rapport « stratégie de développement des emplois de proximité ». Il est important d'abord de bien comprendre que cet outil se trouve au confluent des deux principes que j'ai énoncé ci-dessus : en effet, il s'agit bien d'un outil de solvabilisation de la demande : c'est un instrument qui serait neutre par rapport à l'offre : il est compatible avec une complète liberté,

pour le demandeur de service, de choisir l'offreur à qui il va s'adresser : l'analogie avec le ticket restaurant est bien décrite.

Le « ticket-services » est également conçu pour vérifier le second principe, c'est-à-dire favoriser le recours à une association ou à une entreprise plutôt qu'une relation d'emploi direct (de gré à gré).

Les réactions que j'ai recueillies auprès des administrations soulèvent un certain nombre de points qu'il serait souhaitable d'approfondir. J'en évoquerai quatre.

- Au niveau de l'instrumentation, le ticket-services semble conserver un certain nombre des inconvénients qui avaient amené à amender considérablement le projet de chèque-services tel qu'il était défini dans la loi quinquennale de décembre 1993 : nécessité de se le procurer à un guichet (en dehors des cas où le tiers-payant sera l'employeur de l'usager), paiement avant prestation et enfin valeur faciale fixe.

On peut se demander si la logistique du chèque-emploi-services qui est dorénavant éprouvée, et dont c'était d'ailleurs la vocation originelle, ne pourrait être l'instrument de paiement et d'« hybridation » des différentes aides à la demande dont pourraient bénéficier les ménages quel que soit le statut du prestataire, individuel ou collectif, même si les auteurs n'envisagent de concours public qu'en cas de recours à une structure agréée.

- Les auteurs du rapport affirment avec raison que le développement et la promotion du secteur passe par une professionnalisation accrue des prestataires. Le ticket-services devrait permettre une professionnalisation des emplois de service. Pourtant, cet enjeu si important n'est abordé que de manière relativement succincte, et en tout cas, relativement incomplète.

En effet, le seul fait de limiter ou de supprimer l'activité mandataire ou le gré à gré comme il est suggéré ne constitue pas la condition qui conduirait à une augmentation spontanée de la qualité des services. Il faut favoriser plusieurs orientations que l'on peut décliner de la façon suivante :

— Il y a une nécessité de *mettre en place une filière professionnelle unique du secteur de l'intervention à domicile qui pourrait déboucher sur une filière de formation conjointe*. La conclusion d'une convention collective unique fusionnant les trois commissions de convention collective actuelles de l'aide à domicile et la Convention collective nationale des employés de maison constituerait une suite logique de la mise en place d'une filière unique de formation.

— Il y a nécessité de *professionnaliser les emplois et les organisations*. Ceci implique, d'une part, la mise en place d'un dispositif cohérent et complet de formation avec la filière professionnelle reconnue par les partenaires sociaux et, d'autre part, un rééquilibrage des systèmes d'aides

en faveur des employeurs collectifs pour les interventions à caractère sensible. Concrètement, cette orientation doit se traduire par un effort conjoint de l'État et de la branche (OPCA) qui permettrait de créer une dynamique locale et de réduire les divisions entre fédérations, pas toujours bien perçues au niveau local.

Elle devrait également se traduire par un effort accru de formation en direction des salariés, bien entendu, notamment pour les besoins liés aux interventions auprès des familles et des personnes en difficulté, mais également au niveau des structures associatives par la formation de cadres intermédiaires et de bénévoles pour améliorer la gestion et le développement des associations.

- La professionnalisation des emplois doit aller de pair avec une amélioration des conditions d'emploi des salariés si on souhaite stabiliser ceux-ci dans leurs emplois à travers :

- l'élargissement du rôle des plates-formes locales de services qui pourraient organiser un rapprochement des associations et prestataires pour offrir aux salariés, massivement à temps partiel, des compléments d'activité ou pour favoriser l'organisation de formation ;

- l'évolution de la tarification des prix (dans le secteur de l'aide à domicile) en fonction de l'engagement des associations dans une démarche qualité de services.

Faute de ces orientations, qui ne peuvent évidemment se mettre en place qu'avec l'accord des professionnels du domaine et après discussion approfondie avec les partenaires sociaux, risquent de perdurer des conditions de travail difficiles pour les salariés du domaine. Quelque soit pourtant la place du « tout associatif » ou du « tout entreprise » par rapport au « gré à gré », les salariés du domaine continueront malgré tout à être confrontés à la multiplicité des lieux d'intervention sinon des employeurs.

- Enfin, la dernière remarque, suscitée par la mise en place à grande échelle du « ticket-services » est celle de la période « transitoire ». Certes ce point des transitions est évoqué dans la troisième partie du rapport Cette, Héritier, Taddei et Théry et les auteurs signalent les dangers et d'ailleurs l'impossibilité de faire « table rase » des dispositifs existants. Néanmoins, dans le même temps, on peut s'interroger sur la complexité (déjà grande) supplémentaire que pourrait créer l'adjonction d'un nouveau dispositif dans un ensemble déjà suffisamment enchevêtré et quelquefois très opaque. On a, par ailleurs énormément de mal à voir comment dans la pratique vont s'articuler tous les dispositifs existants et celui que l'on souhaite mettre en place. Une analyse approfondie des modalités de mise en œuvre de la période de transition est nécessaire, tant sur le plan du financement que de celui des possibles effets de dérives.

Pour permettre une transition plus souple, pourquoi ne pas créer une option en faveur d'un ménage qui choisirait entre une formule de réduction d'impôt et une prise en charge moins coûteuse mais immédiate telle que le « ticket-services » ?

Pour conclure mon commentaire je voudrais indiquer ce qui, du point de vue des administrations concernées, devrait suivre le rapport du Conseil d'Analyse Économique que nous examinons aujourd'hui.

En dehors du suivi du dispositif statistique et de l'approfondissement des travaux d'analyse économique sur les emplois de proximité que j'ai évoqué en préambule, les propositions de réformes doivent être également analysées à la lumière des récentes décisions annoncées par le gouvernement, suite à la Conférence de la famille du 12 juin 1998. Elles doivent également être confrontées aux propositions du rapport IGAS/IGF (Hespel et Thierry) sur les services d'aides à la personne. Le rapport, en cours de préparation mais dont nous connaissons les grandes lignes, met davantage l'accent sur les exonérations de charges sociales que celui de Cette, Héritier, Taddei et Théry. De plus il s'inscrit davantage dans une logique d'aide sociale, mais le rapport de Debonneuil et Lahidji nous montre bien les pistes qui pourraient être empruntées pour concilier logiques économiques et de créations d'emplois avec des logiques sociales aussi bien pour les aspects d'aide à la dépendance pour des aides à la jeune enfance. Ce sont ces deux postes, assistance aux personnes âgées et aide à la garde d'enfant, qui devraient de façon prioritaire déboucher sur des pistes opérationnelles.

Comme me l'ont indiqué plusieurs administrations, il est essentiel de préserver, voire d'accentuer plusieurs principes d'actions :

- assurer en priorité la neutralité à l'égard des formes d'offre, c'est-à-dire permettre le libre choix des ménages-consommateurs qui choisissent entre les différences en fonction de leurs exigences ;
- veiller à la simplicité des instruments, condition essentielle pour rendre accessible les services ;
- assurer, étape après étape, une neutralité fiscale et sociale telle que le système puisse se développer harmonieusement ;
- avoir un souci constant d'améliorer la qualité du service rendu, ce qui contribue à mieux développer le secteur et à solvabiliser la demande ;
- permettre l'optimisation des choix des ménages en assurant l'équivalence entre des solutions qui peuvent dans certains cas être radicalement différentes.

Annexe A

Emploi dans les services : éléments de comparaison des structures de l'emploi européennes et américaines

Manuel Marciaux

Direction de la Prévision

Cette annexe propose une comparaison entre les structures de l'emploi en Europe et aux États-Unis. Elle permet de mesurer, d'une part, les écarts d'emploi globaux des pays européens par rapport aux États-Unis et, d'autre part, leur poids dans le secteur des services.

Ainsi, la comparaison entre la structure des emplois en France et aux États-Unis amène à dresser deux constats :

— la France a environ 20 % d'emplois (par habitant) en moins que les États-Unis ;

— les secteurs dans lesquels la structure d'emploi entre les deux pays diffère sensiblement sont le commerce et l'hôtellerie-restauration ; il s'agit d'une différence structurelle, comme le montre la stabilité — à des niveaux très différents — de la part de ces secteurs dans l'ensemble de l'activité.

Elle étend ces constats à d'autres pays européens ⁽¹⁾, ainsi qu'au Japon lorsque cela est possible ⁽²⁾ ; une comparaison des écarts d'emploi entre les pays retenus pour l'analyse est alors possible.

(1) Espagne, Italie, Irlande, Belgique, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Danemark.

(2) En particulier, les données OCDE ne permettent pas de mesurer l'emploi japonais dans le secteur de l'hôtellerie-restauration. L'emploi dans ce secteur est inclus, soit totalement (emploi dans les restaurants et emploi dans les hôtels), soit partiellement (emploi dans les hôtels) dans une rubrique plus vaste qui n'est pas détaillée (« Services fournis à la collectivité, services sociaux et services personnels »). Ainsi, les tableaux de cette annexe présentant l'emploi dans l'hôtellerie-restauration ou l'emploi dans le secteur du commerce et de l'hôtellerie-restauration n'intègrent pas de données japonaises.

Les écarts d'emploi constatés renvoient à un ensemble de facteurs explicatifs, à la fois du côté de l'offre (différences de productivité ou de coût du travail) et du côté de la demande (différences dans les goûts ou les revenus des consommateurs). L'analyse de ces facteurs explicatifs soulève un ensemble de difficultés qui dépassent largement le cadre de la présente analyse.

Écarts d'emploi en 1996

Méthode ⁽³⁾

Les écarts entre les structures d'emploi européennes et américaines sont mesurés en 1996 pour chaque pays européen par la différence entre le nombre d'emplois observé et un nombre d'emplois simulé à partir des caractéristiques de la population active américaine.

Le nombre d'emplois simulé est déterminé en appliquant à la population totale réelle de chaque pays européen le taux d'emploi observé en 1996 aux États-Unis ⁽⁴⁾ ; le nombre d'emplois théorique par secteur est ensuite obtenu par l'application sur l'emploi théorique total de la structure d'emploi américaine ⁽⁵⁾.

Résultats

L'annexe 1 présente l'ensemble de la simulation effectuée. Les principaux résultats sont les suivants :

Sauf pour le Danemark, un « déficit » d'emploi est observé dans l'ensemble des pays européens (tableau 1).

La lecture du tableau se fait comme suit : par rapport aux États-Unis, l'écart d'emploi en France est ici un « déficit » de 5,1 millions, soit 19 % du nombre d'emplois théorique qu'aurait la France si elle bénéficiait du taux d'emploi américain.

(3) Cette étude reprend la méthode utilisée pour mesurer les écarts d'emploi entre la France et les États-Unis par Piketty (décembre 1997), « Les créations d'emploi en France et aux États-Unis, “services de proximité” contre “petits boulot” ». *Notes de la Fondation Saint-Simon*.

(4) Pour chaque pays, un taux de 74 % est appliqué à sa population réelle (15-64 ans) pour obtenir son emploi total théorique. Ce taux correspond au rapport entre la population active simulée en France dans l'étude de Piketty et la population française 15-64 ans.

(5) Les données européennes sur l'emploi proviennent de l'Enquête sur les forces de travail réalisée par Eurostat (en France, il s'agit de l'Enquête emploi utilisée par Piketty, sauf dans le tableau 2 où des données Eurostat sont utilisées) ; celles relatives à l'emploi américain de l'étude effectuée par Piketty (sauf pour le tableau 2 : données OCDE ; *Perspectives de l'emploi*, juillet 1997) ; les données japonaises sont des données OCDE (*Perspectives de l'emploi*, juillet 1997 et *Statistiques de la population active*, 1976-1996).

**1. Taux d'emploi au Japon et en Europe
(en % des 15-64 ans) et écarts d'emploi
en Europe par rapport aux États-Unis (1996)**

Taux d'emploi (*)	Écarts d'emploi par rapport aux États-Unis	
	En milliers	En % de l'emploi théorique
Espagne	47,0	– 7 038
Italie	51,3	– 8 767
Irlande	56,3	– 412
Belgique	56,6	– 1 149
France	60,0	– 5 095
Allemagne	64,7	– 4 996
Pays-Bas	66,0	– 828
Royaume-Uni	69,8	– 1 513
Suède	70,8	– 172
Japon	74,6	+ 510
Danemark	74,7	+ 33

Note : (*) Population active occupée divisée par la population des 15-64 ans.

Ce premier tableau fait apparaître la France en position médiane en Europe.

**2. Taux d'emploi par tranche d'âge en Europe,
au Japon et aux États-Unis (1996) (en %)**

	15-24 ans	25-54 ans	55-64 ans
France	25,5	77,1	29,1
Espagne	23,4	60,1	33,0
Italie	25,4	65,5	27,3
Irlande	35,7	66,5	40,2
Belgique	26,0	73,9	21,7
Allemagne	45,5	76,7	37,9
Pays-Bas	54,1	75,8	30,0
Royaume-Uni	54,9	77,5	47,7
Suède	33,9	81,4	64,1
Danemark	65,9	82,2	47,7
Japon	45,1	79,6	63,6
États-Unis	57,6	80,2	55,9

Notes : Taux d'emploi : nombre d'actifs occupés de la tranche d'âge rapporté à la population de la tranche.

La décomposition des taux d'emploi par tranche d'âge (tableau 2) permet d'expliquer, en partie, les écarts d'emploi observés dans le tableau 1.

Du tableau 2, on tire les observations suivantes :

En Espagne, Italie et Irlande, les taux d'emploi observés pour chacune des trois tranches d'âge sont particulièrement faibles par rapport aux États-Unis ; ces trois pays sont ceux qui présentent l'écart d'emploi le plus important par rapport aux États-Unis (tableau 1).

En France, le taux d'emploi des 25-54 ans est proche de celui observé aux États-Unis (77,1 % en France et 80,2 % aux États-Unis) ; cependant, des écarts importants entre les taux français et américains existent sur les tranches d'âge 15-24 et 55-64 ans. Les écarts français observés sur ces deux tranches d'âge contribuent à accroître l'écart d'emploi global constaté dans le tableau 1. La Belgique occupe une situation semblable à celle de la France.

Dans les autres pays étudiés, on constate des taux d'emploi sur la tranche d'âge 25-54 ans proches du taux américain (comme en France), et

3. Écart d'emploi en France par rapport aux autres pays et taux d'emploi à temps partiel (1996)

	Écart de la France par rapport aux autres pays		Emploi à temps partiel en %
	En milliers	En milliers d'équivalents temps-plein (*)	
Espagne	+ 4 816	+ 3 735	8,0
Italie	+ 3 214	+ 2 064	6,6
Irlande	+ 1 389	+ 819	11,6
Belgique	+ 1 262	+ 951	14,0
<i>France</i>	<i>Ref.</i>	<i>Ref.</i>	16,0
Allemagne	- 1 738	- 1 539	16,5
Pays-Bas	- 2 190	+ 679	38,1
Royaume-Uni	- 3 603	- 2 206	24,6
Suède	- 3 963	- 2 535	24,5
États-Unis	- 5 095	- 4 374	18,3
Japon	- 5 383	- 4 208	21,4
Danemark	- 5 415	- 4 223	21,5

Note : ()* Le nombre d'emplois en équivalent temps-plein est obtenu en additionnant, d'une part le total des personnes ayant un emploi multiplié par le taux d'emploi à temps complet et, d'autre part, le total des personnes ayant un emploi multiplié par le taux d'emploi à temps partiel, ce dernier étant divisé par deux (cela revient à considérer un taux de temps partiel moyen de 50 % dans chaque pays).

Lecture : si la France bénéficiait du taux d'emploi de l'Allemagne, elle aurait 1,7 million d'emplois en plus. En équivalent temps-plein, le nombre d'emplois supplémentaire serait de 1,5 million.

sur les 15-24 et les 55-64 ans des taux généralement inférieurs aux taux américains, mais nettement supérieurs à ceux observés en France ; dès lors, l'écart d'emploi global dans l'ensemble de ces pays est inférieur à celui observé en France (constat cohérent avec les observations du tableau 1).

La situation de la France peut également être présentée en comparaison avec chaque pays.

La France présente un taux d'emploi plus faible (d'où un écart négatif) que le Japon, les États-Unis et les pays européens ayant un taux d'emploi à temps partiel supérieur à celui observé en France. Un écart positif, correspondant à une situation française plus favorable, est constaté dans le cas contraire (taux d'emploi à temps partiel français supérieur). En dehors du cas des Pays-Bas, il s'agit d'une simple corrélation et la prise en compte du temps partiel ne permet cependant pas d'expliquer l'intégralité des écarts.

Sauf pour le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark, les structures européennes présentent essentiellement un écart dans les services, et notamment dans les secteurs du commerce et de l'hôtellerie-restauration.

4. Écart par secteur d'activité par rapport aux États-Unis (1996) (en %)

	Agriculture	Industrie	Services				
			Total	Commerce (1)	Hôt. rest. (2)	(1) et (2)	Services hors commerce et Hôt. Rest.
France	+ 39	- 10	- 24	- 36	- 60	- 43	- 14
Allemagne	- 8	+ 28	- 26	- 29	- 57	- 36	- 21
Espagne	+ 94	- 22	- 46	- 39	- 42	- 40	- 49
Italie	+ 64	- 7	- 42	- 31	- 55	- 38	- 44
Royaume-Uni	- 34	+ 7	- 9	- 17	- 35	- 22	- 3
Belgique	- 26	- 12	- 27	- 36	- 61	- 43	- 19
Danemark	+ 46	+ 11	- 3	- 21	- 58	- 31	+ 10
Pays-Bas	+ 12	- 19	- 16	- 18	- 59	- 30	- 9
Irlande	+ 192	- 13	- 36	- 39	- 35	- 38	- 36
Suède	+ 8	+ 3	- 7	- 33	- 63	- 41	+ 9

Lecture : en France, dans l'agriculture, l'emploi réel est supérieur de 39 % à l'emploi théorique (simulé) et, dans l'industrie, l'emploi réel est inférieur de 10 % à l'emploi théorique (simulé).

L'ensemble des pays européens présente un écart d'emploi dans le secteur des services. Le classement des pays en fonction de cet écart reflète

les hiérarchies observées précédemment en matière d'écart d'emploi total par rapport aux États-Unis (tableau 1).

Par ailleurs, la hiérarchie constatée en matière d'écart d'emploi dans les services reflète la hiérarchie observée dans le tableau 3. Les pays présentant un écart d'emploi global par rapport à la France sont les mêmes que ceux présentant un écart d'emploi dans les services supérieur à celui de la France (hors cas de l'Allemagne⁽⁶⁾), et réciproquement.

De plus, si les écarts d'emploi dans les services sont dispersés (écart compris entre – 3 % au Danemark et – 46 % en Espagne), les écarts européens dans les secteurs du commerce et de l'hôtellerie-restauration sont en revanche assez proches (écart d'environ 40 %), à l'exception notable du Royaume-Uni, du Danemark et des Pays-Bas. Les taux français et belge sont les plus élevés (43 %). Quant à la Suède, bien que présentant un écart équivalent aux autres pays européens dans le commerce et l'hôtellerie-restauration, son écart global dans les services est très faible (– 7 %) ; cet écart dans les activités marchandes est compensé par l'excédent dans les services non marchands (notamment santé et action sociale).

Hors Italie et Espagne, l'écart d'emploi observé dans le commerce et l'hôtellerie-restauration contribue fortement à l'écart global du secteur des services, et à celui de l'emploi total. Ce résultat est conforté par le niveau des écarts d'emploi constaté dans l'ensemble des services hors commerce et hôtellerie-restauration. En effet, les niveaux des écarts dans les services hors commerce et hôtellerie-restauration sont toujours inférieurs aux écarts observés globalement dans les services.

Enfin, sauf Irlande, l'écart d'emploi dans l'hôtellerie-restauration pour l'ensemble des pays retenus est toujours supérieur à celui constaté dans le commerce.

Évolution comparée de la part des emplois dans les services

Les observations précédentes peuvent être complétées par une présentation de quelques données clés relatives à l'évolution des structures d'emploi dans les économies européennes et japonaise par rapport aux États-Unis. Deux approches sont privilégiées : l'une permet de mesurer l'évolution de la part des emplois dans le commerce et l'hôtellerie-restau-

(6) Les chiffres relatifs à l'Allemagne dans les secteurs de l'industrie (excédent de 28 %) et des services (déficit de 26 %) reflètent une particularité de ce pays par rapport aux États-Unis. En Allemagne, l'externalisation de travaux réalisés dans l'industrie vers le secteur des services est beaucoup moins développée qu'aux États-Unis. Ainsi, beaucoup d'emplois de service restent souvent comptabilisés dans l'industrie.

ration, et l'autre l'évolution de la part des emplois dans les services. Les évolutions sont exprimées en pourcentage de l'emploi total⁽⁷⁾.

Les données européennes sur l'emploi proviennent de l'enquête Eurostat ; celles relatives à l'emploi américain sont issues de l'OCDE⁽⁸⁾, sauf celles de 1996 sur l'emploi dans les services, le commerce et l'hôtellerie-restauration (tableaux 5 et 7)⁽⁹⁾. Les données japonaises sont des données OCDE⁽¹⁰⁾.

Évolution de la part de l'emploi dans le commerce et l'hôtellerie-restauration en Europe et aux États-Unis

5. Part de l'emploi dans le commerce et l'hôtellerie-restauration (en % de l'emploi total)

	1979	1988	1996
France	16,9	17,1	16,9
Allemagne	16,3	16,5	17,5
Danemark	16,8	15,9	16,3
Italie	18,9	21,3	21,6
Royaume-Uni	17,3	20,7	20,0
Belgique	18,4	18,0	18,0
Espagne	nd	22,0	22,8
Pays-Bas	18,1	18,8	20,2
Irlande	16,3	19,2	19,5
Suède	nd	nd	14,8
États-Unis	23 (*)	23,7	24,1

(*) Année 1980.

Du tableau, on tire les observations suivantes :

- la part de l'emploi dans le commerce et l'hôtellerie-restauration est inférieure dans tous les pays d'Europe à celle observée aux États-Unis ;
- les taux les plus élevés concernent l'Espagne, et l'Italie d'une part, les Pays-Bas et le Royaume-Uni d'autre part ;
- hors Italie, Royaume-Uni et Irlande, les taux des pays européens demeurent sur la période étudiée relativement constants, comme aux

(7) Pour cette étude, les évolutions de la part des emplois dans le commerce et l'hôtellerie-restauration et de la part des emplois dans les services ont également été mesurées en pourcentage de l'emploi salarié. Cependant, présentant des résultats proches de celles exprimées en pourcentage de l'emploi total et en pourcentage de l'emploi salarié, les évolutions exprimées en pourcentage de l'emploi salarié ne sont pas présentées dans cette étude.

(8) *Source : Statistiques de la population active, 1976-1996.*

(9) *Source : note de Piketty.*

(10) *Source : Statistiques de la population active, 1976-1996.*

États-Unis. Entre 1979 et 1988, les évolutions les plus rapides concernent le Royaume-Uni (gain de 3,4 points : passage de 17,3 à 20,7 %), l'Irlande (gain de 2,9 points : passage de 16,3 à 19,2 %), et l'Italie (gain de 2,4 points : passage de 18,9 à 21,3 %) ; on peut noter qu'un gain de 3 % équivaut en France à près de 700 000 emplois.

Si l'on compare cette approche dynamique aux résultats observés précédemment (tableau 4), il apparaît que les pays les moins défavorisés en matière d'emploi dans les domaines du commerce et de l'hôtellerie-restauration sont les mêmes.

D'une part, les niveaux élevés des taux observés pour l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni et, d'autre part, la croissance de ce taux sur la période étudiée pour l'Italie et le Royaume-Uni (tableau 5) expliquent leur bon résultat (absolu ou relatif) en matière de commerce et d'hôtellerie-restauration (tableau 4) :

- le Royaume-Uni présente l'écart le plus faible (− 22 %) ;
- l'Italie et l'Espagne ont un écart d'emploi dans le commerce et l'hôtellerie-restauration inférieur à celui constaté dans le secteur des services ; en Irlande les deux taux sont relativement proches (− 36 % dans les services, et − 38 % dans le secteur du commerce et de l'hôtellerie-restauration) ; dans tous les autres pays européens, les écarts d'emploi dans le commerce et l'hôtellerie-restauration sont supérieurs aux écarts d'emploi dans les services.

En revanche, la relative stagnation de la part de l'emploi dans le commerce et l'hôtellerie-restauration observée dans la majorité des pays européens montre le caractère structurel de l'écart d'emploi par rapport aux États-Unis dans ce secteur.

Évolution de la part de l'emploi dans les services en Europe, au Japon et aux États-Unis

Alors que la part de l'emploi dans les services dans l'emploi total augmente sensiblement de 1979 à 1996, la part de l'emploi dans le commerce et l'hôtellerie-restauration dans l'emploi total est quasiment constante dans la majorité des pays européens. Le secteur du commerce, de l'hôtellerie-restauration n'a pas contribué à l'accroissement de la part de l'emploi dans les services dans l'emploi total ; c'est le développement d'autres secteurs qui explique cette augmentation de la part de l'emploi dans les services (services non marchands — notamment les services sociaux —, services aux entreprises, autres services aux ménages).

L'annexe 2 présente une comparaison graphique des taux de variation de l'emploi total, de l'emploi dans les services et de l'emploi dans le commerce et l'hôtellerie-restauration sur la période 1979-1996 en Europe.

6. Part de l'emploi dans les services
(en % de l'emploi total)

	1979	1988	1996
France	54,6	62,8	68,6
Allemagne	49,9	55,0	61,8
Danemark	59,8	67,1	69,7
Italie	49,1	58,0	61,1
Royaume-Uni	55,4	64,9	70,6
Belgique	58,6	65,5	69,6
Espagne	nd	53,2	62,0
Pays-Bas	60,0	68,6	73,1
Irlande	46,7	55,6	61,4
Suède	nd	nd	70,9
Japon	53,9	58,0	61,2
États-Unis	65,1	70,2	73,1

Annexe 1

Comparaison de la structure des emplois américains et européens en 1996

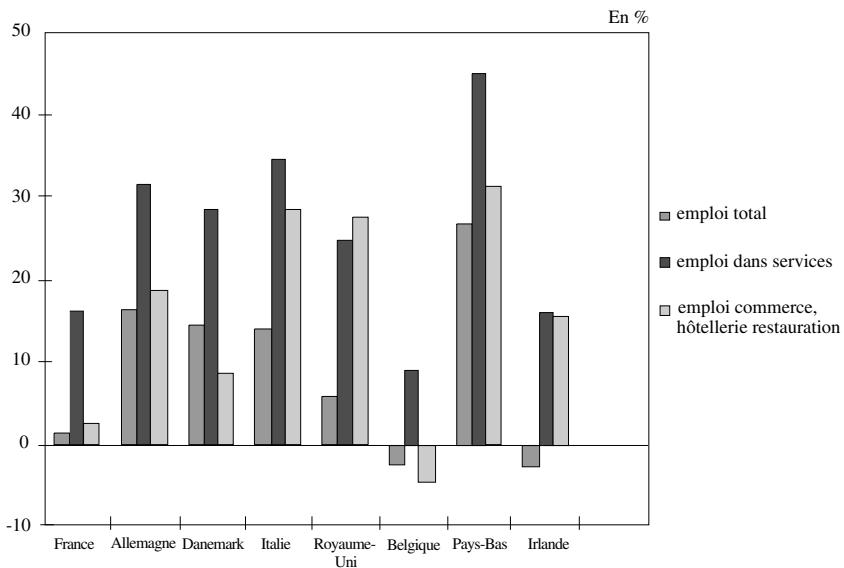
		Population 15-64 ans	Total emploi	Agri-culture	Indus-trie	Ser-vices	Com-merce (1)	Hôtels restau-rants (2)	(1) + (2)
France	Situation réelle Situation simulée Écarts*	36968 27290 5095	22195 770 - 302	1072 6570 680	5890 19930 4706	15224 29670 1743	3037 4780 1743	718 1790 1072	3755 6570 2815
Allemagne	Situation réelle Situation simulée Écarts*	55042 40630 4996	35634 1140 94	1046 9790 - 2778	12568 29670 7650	22020 2031	5089 7120	1131 2660 1529	6220 9780 3560
Espagne	Situation réelle Situation simulée Écarts*	26253 19380 7038	12342 550 - 515	1065 4670 1041	3629 14150 6502	7648 1321	2069 3390	736 1270 534	2805 4660 1855
Italie	Situation réelle Situation simulée Écarts*	38978 28780 8767	20013 810 - 522	1332 6930 485	6445 21010 8774	12236 1577	3463 5040	851 1890 1039	4314 6930 2616
Royaume-Uni	Situation réelle Situation simulée Écarts*	37515 27690 1513	26177 780 269	511 6670 - 481	7151 20220 1824	18396 808	4042 4850	1180 1820 640	5222 6670 1448
Belgique	Situation réelle Situation simulée Écarts*	6695 4940 1149	3791 140 36	104 1190 143	1047 3610 971	2639 870 311	559 320 196	124 320 196	683 1190 507
Danemark	Situation réelle Situation simulée Écarts*	3512 2590 - 33	2623 70 - 32	102 620 - 71	691 1890 64	1826 450 94	356 170 99	71 170 99	427 620 193
Pays-Bas	Situation réelle Situation simulée Écarts*	10509 7760 828	6932 220 - 27	247 1870 357	1513 5670 897	4773 1360 251	1109 1360 251	207 510 303	1316 1870 554
Irlande	Situation réelle Situation simulée Écarts*	2324 1720 412	1308 50 - 96	146 410 54	356 1260 459	801 118	182 110 38	72 110 38	254 410 156
Suède	Situation réelle Situation simulée Écarts*	5636 4160 172	3988 120 - 10	130 1000 - 30	1030 3040 216	2824 730 240	490 730 240	101 270 169	591 1000 409
Japon	Situation réelle Situation simulée Écarts*	87075 64280 - 580	64860 1810 - 1750	3560 15480 - 6100	21580 46940 7230	39710			

* simulé-réel = déficit d'emploi

La méthodologie retenue pour construire ce tableau est décrite en début d'étude.

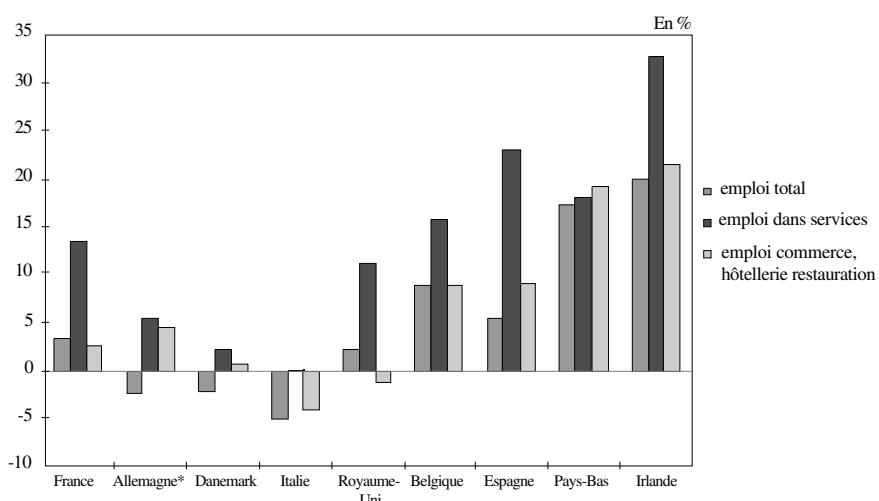
Annexe 2

Taux de variation entre 1979 et 1988



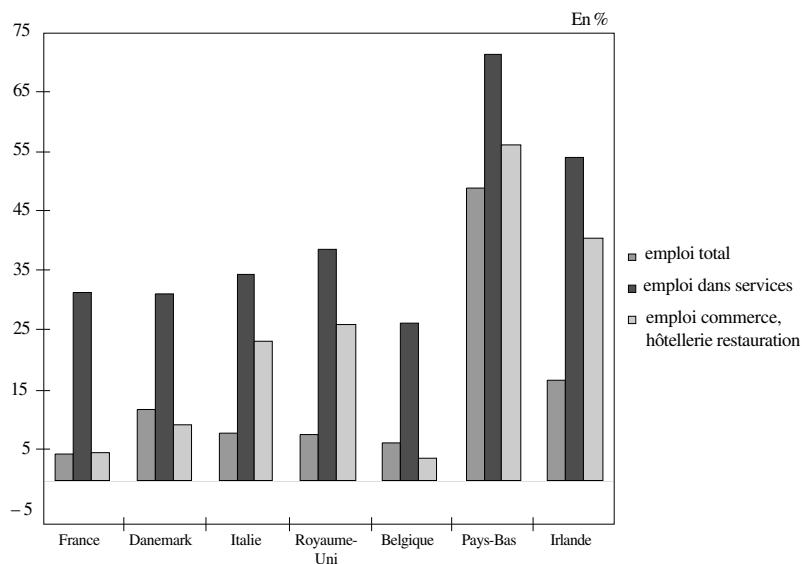
Allemagne : de 1979 à 1991.

Taux de variation entre 1988 et 1996



Allemagne : de 1992 à 1996.

Taux de variation entre 1979 et 1996



Annexe B

L'évolution du poids des services et des emplois familiaux en France

**Pierre-Alain Audirac, Alice Tanay
et Serge Zilberman**

*Direction de l'Animation, de la Recherche,
des Études et des Statistiques*

L'année 1992 a été marquée par la mise en place de mesures gouvernementales en faveur des services de proximité, essentiellement des emplois familiaux. L'objectif de cette contribution est de replacer ce secteur dans l'ensemble des services en France, et d'apporter des éléments de comparaison quant aux évolutions observées en matière de créations ou destructions d'emplois. L'outil utilisé est l'enquête « Emploi » de l'INSEE réalisée en mars de chaque année auprès d'un échantillon d'environ 100 000 ménages (encadré 1).

Par ailleurs, compte tenu des spécificités des emplois familiaux (faible durée d'activité, poids du travail informel), leur volume a tendance à être sous-estimé par l'enquête « Emploi » en comparaison des informations issues de fichiers administratifs gérés par les organismes sociaux (encadré 2). La description fine de l'emploi à partir de ces données fera l'objet de la deuxième partie de cette annexe.

L'évolution du poids des services en France

Environnement général

Le tertiaire est depuis une vingtaine d'années le seul secteur durablement créateur d'emplois. Il compense ainsi les pertes enregistrées dans chacun des autres grands secteurs, industrie, construction et agriculture (tableau 1). Par ailleurs, les composantes du tertiaire ne contribuent pas de

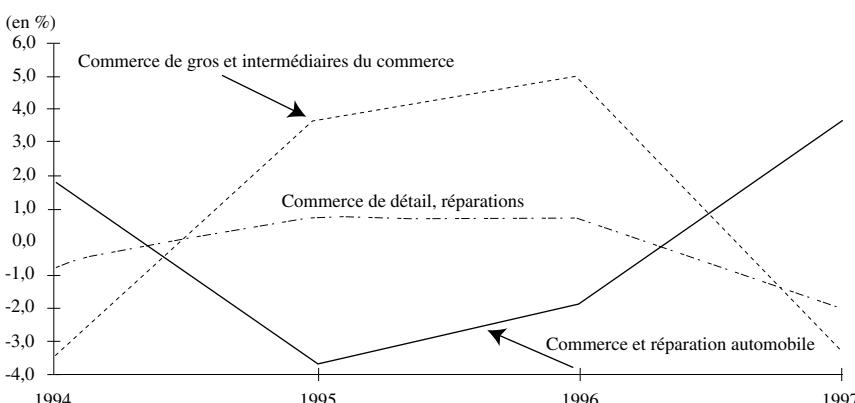
la même manière à la croissance du secteur. Les deux secteurs les plus dynamiques en matière de création d'emplois sont les services aux entreprises et les services aux particuliers. À eux seuls, ils enregistrent plus de 300 000 emplois supplémentaires au cours des cinq dernières années. Dans une moindre mesure, le commerce et les transports connaissent des gains en emplois même si la fin de période y a été moins favorable.

Zoom sur trois grandes composantes

Le commerce connaît une période faste après la récession de 1993 (graphique 1). Dans les phases de reprise économique, le commerce de gros est soutenu par l'investissement des entreprises ; dans une moindre mesure, le commerce de détail se porte mieux grâce à l'accélération de la consommation des ménages. C'est pourquoi ils ont des évolutions de même sens, mais d'amplitude différente. La période 1995-1996 est une phase de moindre croissance : ces deux sous-secteurs sont durement touchés par les crises économiques. Le commerce de l'automobile a quant à lui bénéficié d'aides gouvernementales dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, ce qui explique son redémarrage.

Les services aux entreprises se trouvent soumis à la conjoncture économique générale (graphique 2). Le rebond de 1994 est suivi d'années hésitantes, mais les données disponibles pour l'ensemble de l'année 1997 indiquent une reprise soutenue. La composante des services opérationnels, qui comprend les services de location, différentes activités annexes (nettoyage, conditionnement, routage, etc.) est la plus dynamique sur cette période même si elle enregistre des à-coups très accentués. En revanche,

1. Évolution annuelle de l'emploi dans le commerce



Source : INSEE, enquêtes « Emploi » de mars 1993 à 1997.

1. Évolution de l'emploi dans le tertiaire de 1993 à 1997

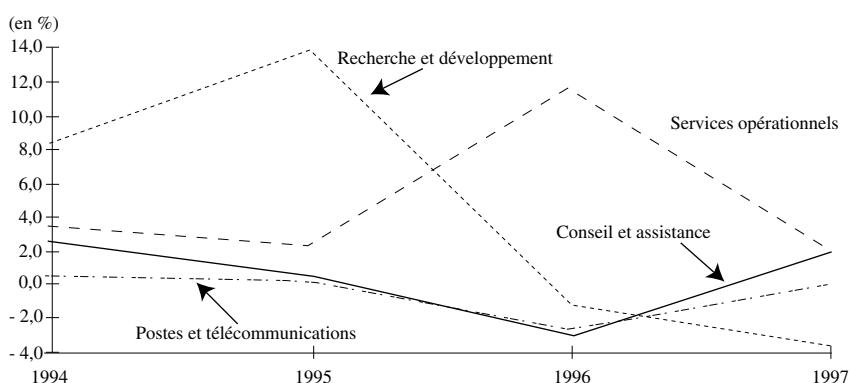
	Effectif en mars de chaque année					Emploi salarié (en %)	Évolution annuelle (en %)			
	1993	1994	1995	1996	1997		1994	1995	1996	1997
Commerce	3 000 079	2 964 562	2 993 054	3 043 216	2 993 934	81,9	-1,2	1,0	1,7	-1,6
Commerce et réparation automobile	448 833	456 896	440 349	432 444	448 374	82,5	1,8	-3,6	-1,8	3,7
Commerce de gros et intermédiaires du commerce	953 115	919 556	952 875	1 000 676	967 418	91,0	-3,5	3,6	5,0	-3,3
Commerce de détail, réparations	1 598 131	1 588 110	1 599 830	1 610 096	1 578 142	76,3	-0,6	0,7	0,6	-2,0
Transports	911 711	917 340	923 486	942 477	944 518	91,9	0,6	0,7	2,1	0,2
Activités financières	745 541	719 400	719 228	711 810	696 176	94,4	-3,5	0,0	-1,0	-2,2
Activités immobilières	312 063	289 050	267 120	269 179	283 273	88,0	-7,4	-7,6	0,8	5,2
Services aux entreprises	2 018 508	2 069 292	2 102 466	2 123 357	2 145 077	89,8	2,5	1,6	1,0	1,0
Postes télécommunications	474 311	476 082	476 043	462 382	462 192	99,6	0,4	0,0	-2,9	0,0
Conseil et assistance	902 362	923 979	927 121	899 340	915 615	83,8	2,4	0,3	-3,0	1,8
Services opérationnels	521 273	538 673	550 603	614 815	625 857	89,4	3,3	2,2	11,7	1,8
Recherche et développement	120 562	130 558	148 699	146 820	141 413	98,8	8,3	13,9	-1,3	-3,7
Services aux particuliers	1 637 791	1 692 049	1 763 453	1 783 888	1 821 002	81,6	3,3	4,2	1,2	2,1
Hôtels et restaurants	719 320	730 507	736 976	719 362	728 046	73,8	1,6	0,9	-2,4	1,2
Activités récréatives, culturelles et sportives	333 700	327 553	360 515	364 892	370 982	82,9	-1,8	10,1	1,2	1,7
Services personnels	226 534	236 034	232 897	229 059	222 397	63,6	4,2	-1,3	-1,6	-2,9
Services domestiques	358 237	397 955	433 065	470 575	499 577	99,8	11,1	8,8	8,7	6,2
Éducation, santé, action sociale	3 706 127	3 771 402	3 904 615	3 961 478	3 996 824	92,8	1,8	3,5	1,5	0,9
Aide à domicile	74 869	73 253	77 918	70 047	76 614	99,7	-2,2	6,4	-10,1	9,4
Administration	2 608 342	2 396 772	2 397 858	2 438 498	2 401 264	86,5	-8,1	0,0	1,7	-1,5
Tertiaire	14 940 162	14 819 867	15 071 280	15 273 903	15 282 068	89,9	-0,8	1,7	1,3	0,1
Hors tertiaire	7 256 956	7 202 056	7 272 964	7 217 630	7 148 142	81,5	-0,8	1,0	-0,8	-1,0

Source : INSEE, enquêtes Emploi.

les activités de recherche et développement sont clairement sacrifiées par les entreprises en difficulté dans les périodes de ralentissement.

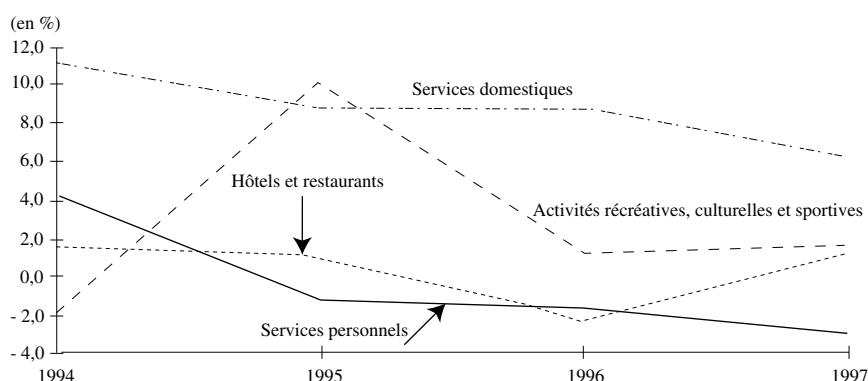
Les services aux particuliers sont en pleine expansion sur la période 1993-1997 (graphique 3). L'hôtellerie-restauration et les activités récréatives, culturelles et sportives ont créé de nombreux emplois mais les créations se sont fortement ralenties au cours des dernières années. Les services personnels sont mal orientés ; cependant, comparées aux effectifs employés dans ce secteur, les pertes restent faibles. De toute évidence, les services domestiques⁽¹⁾ sont le moteur de la croissance des services aux

2. Évolution annuelle de l'emploi dans les services aux entreprises



Source : INSEE, enquêtes « Emploi » de mars 1993 à 1997.

3. Évolution annuelle de l'emploi dans les services aux particuliers



Source : INSEE, enquêtes « Emploi » de mars 1993 à 1997.

(1) Les résultats de ce secteur diffèrent de ceux annoncés par les sources officielles (encadré 2).

particuliers. Encouragé par les mesures gouvernementales, l'emploi de ce sous-secteur explose : on assiste en effet à la création de plus de 140 000 emplois de mars 1993 à mars 1997, soit un gain de près de 40 %.

Caractéristiques de l'emploi salarié

Le temps partiel est très développé dans le tertiaire y compris fonction publique (tableau 2). En mars 1997, il concerne 22,3 % des salariés de ce secteur contre 6,0 % dans le reste de l'économie. Les services aux entreprises sont, par définition, directement au contact de l'activité économique générale. Par conséquent, le temps partiel n'y occupe pratiquement pas plus de place que dans le reste de l'économie. Dans le détail, le temps partiel apparaît même fort peu utilisé dans la recherche-développement et dans le conseil et assistance. Dans l'ensemble du secteur du commerce, la proportion des effectifs à temps partiel est très voisine de celle de l'ensemble de l'économie, mais cela cache de fortes disparités intersectorielles. En effet, la fréquence du temps partiel est faible pour le commerce de gros (seulement 7,1 %). En revanche, le temps partiel est très développé dans le commerce de détail et réparation d'articles domestiques où il concerne 30,5 % des effectifs. De même, les services aux particuliers y font largement appel, puisqu'il concerne trois salariés sur cinq dans les services personnels et domestiques.

2. Emploi salarié à temps partiel en mars 1997 (*)

	Effectifs salariés			Effectifs à temps partiel			Proportion temps partiel		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Commerce	1 328 367	1 125 105	2 453 472	69 339	390 221	459 560	5,2	34,7	18,7
Commerce et réparations automobiles	300 869	68 961	369 830	12 195	18 399	30 594	4,1	26,7	8,3
Commerce de gros et inter. du commerce	589 896	290 326	880 222	14 627	47 616	62 243	2,5	16,4	7,1
Commerce de détail, réparation	437 602	765 818	1 203 420	42 517	324 206	366 723	9,7	42,3	30,5
Services aux entreprises	1 046 349	880 816	1 927 165	71 673	273 171	344 844	6,8	31,0	17,9
Postes télécommunications	253 190	207 302	460 492	11 374	69 837	81 211	4,5	33,7	17,6
Conseil et assistance	412 154	355 351	767 505	22 166	76 739	98 905	5,4	21,6	12,9
Services opérationnels	300 912	258 603	559 515	34 234	116 794	151 028	11,4	45,2	27,0
Recherche et développement	80 093	59 560	139 653	3 899	9 801	13 700	4,9	16,5	9,8
Services aux particuliers	500 759	984 324	1 485 083	94 580	531 269	625 849	18,9	54,0	42,1
Hôtels et restaurants	272 549	264 925	537 474	41 667	113 438	155 105	15,3	42,8	28,9
Activités récréatives, culturelles et sportives	170 023	137 706	307 729	34 408	59 135	93 543	20,24	2,9	30,4
Services personnels et domestiques	58 187	581 693	639 880	18 505	358 696	377 201	31,8	61,7	58,9
Ensemble des trois secteurs	2 875 475	2 990 245	5 865 720	235 592	1 194 661	1 430 253	8,2	40,0	24,4
Tertiaire	6 226 866	7 516 722	13 743 588	487 911	2 576 506	3 064 417	7,8	34,3	22,3
Hors tertiaire	4 221 518	1 399 359	5 620 877	101 492	236 159	337 651	2,4	16,9	6,0

(*) Les militaires du contingent sont exclus de cette statistique et les intérimaires sont répartis selon l'activité économique de l'entreprise utilisatrice.

Source : INSEE, enquête « Emploi » 1997.

3. Emploi salarié à durée limitée en mars 1997 (*)

	Emplois à durée limitée			Emplois à durée indéterminée			Part de l'emploi à durée limitée		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Commerce	127 149	127 191	254 340	1 201 218	997 914	2 199 132	9,6	11,3	10,4
Commerce et réparations automobiles	40 975	4 864	45 839	259 894	64 097	323 991	13,6	7,1	12,4
Commerce de gros et inter. du commerce	38 013	26 024	64 037	551 883	264 302	816 185	6,4	9,0	7,3
Commerce de détail, réparation	48 161	96 303	144 464	389 441	669 515	1 058 956	11,0	12,6	12,0
Services aux entreprises	86 131	79 372	165 503	960 218	801 444	1 761 662	8,2	9,0	8,6
Postes télécommunications	4 791	5 343	10 134	248 399	201 959	450 358	1,9	2,6	2,2
Conseil et assistance	23 721	34 234	57 955	388 433	321 117	709 550	5,8	9,6	7,6
Services opérationnels	53 286	36 256	89 542	247 626	222 347	469 973	17,7	14,0	16,0
Recherche et développement	4 333	3 539	7 872	75 760	56 021	131 781	5,4	5,9	5,6
Services aux particuliers	101 056	117 108	218 164	399 703	867 216	1 266 919	20,2	11,9	14,7
Hôtels et restaurants	272 549	264 925	537 474	41 667	113 438	155 105	15,3	42,8	28,9
Activités récréatives, culturelles et sportives	42 004	26 269	68 273	128 019	111 437	239 456	24,7	19,1	22,2
Services personnels et domestiques	9 129	49 988	59 117	49 058	531 705	580 763	15,7	8,6	9,2
Ensemble des trois secteurs	314 336	323 671	638 007	2 561 139	2 666 574	5 227 713	10,9	10,8	10,9
Tertiaire	519 116	672 166	1 191 282	5 707 750	6 844 556	12 552 306	8,3	8,9	8,7
Hors tertiaire	451 790	186 796	638 586	3 769 728	1 212 563	4 982 291	10,7	13,3	11,4

(*) Les emplois à durée limitée regroupent les contrats d'intérim et d'apprentissage, les stages et contrats aidés et les CDD.

Source : INSEE, enquête « Emploi » 1997.

Cette situation a évolué au cours du temps. La proportion de salariés à temps partiel a augmenté de 3,8 points pour le tertiaire contre seulement 1,2 point pour le reste de l'économie sur la période 1993-1997. Cette accélération s'est fait sentir essentiellement dans les services aux particuliers (+ 6,6 points) avec un accroissement particulièrement élevé pour les services personnels et domestiques (+ 7,3 points). Ailleurs, les hausses sont plus modérées excepté le commerce de détail et les réparations, qui ont vu leurs effectifs à temps partiel augmenter de + 6,6 points contre 4 pour l'ensemble du commerce.

Au niveau du contrat de travail, la flexibilité est de même peu accusée en termes de durée d'emploi dans la plupart des composantes du commerce et des services aux entreprises, sauf dans les services opérationnels.

1. Enquête « Emploi »

Il s'agit d'une enquête réalisée auprès des personnes de plus de 15 ans vivant dans des ménages de France métropolitaine. Un des objectifs de cette enquête est de permettre l'évaluation du nombre de personnes en situation d'emploi, de chômage ou d'inactivité conformément aux définitions du Bureau International de Travail. De nombreux thèmes sont abordés comme l'activité professionnelle actuelle et antérieure de l'individu, la recherche ou non d'un emploi, la formation, l'origine géographique et sociale. L'enquête « Emploi » a adopté en 1993 la nomenclature d'activités françaises (NAF).

L'enquête de mars 1993 est ainsi la première source capable d'apporter des informations sur l'impact des mesures gouvernementales dans le secteur des services domestiques. La période étudiée couvre les années 1993 à 1997. Il faut garder à l'esprit que l'enquête de l'année n reflète en définitive les événements de l'année n – 1. Ainsi, la reprise de 1994 est enregistrée lors de l'enquête « Emploi » 1995, et le ralentissement de l'activité économique de 1996 est observée à travers celle de 1997.

Composition du secteur des services domestiques

Les services domestiques regroupent les salariés d'employeurs particuliers. Lorsque l'employeur est une association ou une entreprise, les emplois familiaux sont comptabilisés dans le secteur de l'aide à domicile. Dans les services domestiques, deux professions principales sont représentées : les assistants maternels, gardes d'enfants, travailleurs familiaux et aides ménagères (code 5631) et les employés de maison et femmes de ménage chez des particuliers (code 5632). En mars 1997, on en dénombre respectivement 222 000 et 235 000 dans les services domestiques, contre 143 000 et 186 000 en mars 1993.

L'intérim

Dans l'enquête « Emploi », le travail temporaire est réparti selon l'activité économique de l'entreprise utilisatrice dès le niveau 85 de la NAF.

Le travail à durée limitée est beaucoup plus fréquent dans les services aux particuliers, et il concerne davantage les hommes que les femmes (tableau 3).

Sur les quatre dernières années, la part des emplois à durée limitée a nettement moins augmenté dans le tertiaire que dans le reste de l'économie (+ 0,9 point contre + 3,2). Elle a crû, d'une part, dans tous les secteurs du commerce de 2,2 points en moyenne et, d'autre part, dans les services aux entreprises à l'exclusion de la branche recherche-développement. Quant aux services aux particuliers, ils ont vu cette part diminuer grâce notamment aux activités récréatives, culturelles et sportives (- 7,4 points). Seule l'hôtellerie-restauration a une proportion plus importante d'emplois à durée limitée en mars 1997 qu'en 1993 (+ 0,9 point).

2. Éléments d'explication sur les écarts observés entre sources

Les emplois familiaux relevant d'organismes agréés de services aux personnes sont relativement bien appréhendés par des enquêtes comme l'enquête « Emploi » de l'INSEE, dont les résultats coïncident avec les estimations des sources officielles (IRCEM, ACOSS, enquêtes SESI). En revanche, l'emploi de gré à gré est très largement sous-estimé. Quelques éléments d'explication peuvent être avancés.

- Les métiers exercés dans le cadre des services de proximité peuvent correspondre à des activités secondaires. Plusieurs problèmes se posent alors pour mesurer l'ampleur de cette pluriactivité. Les professions secondaires ne sont pas codifiées mais sont simplement regroupées par grands domaines. On trouve ainsi une catégorie qui regroupe le ménage, le nettoyage, le repassage, la garde d'enfants, de malades ou de personnes âgées. En mars 1997, on comptabilise environ 143 000 personnes travaillant dans ce domaine dont les quatre cinquièmes sont du personnel de services directs aux particuliers. Elles se répartissent entre divers secteurs d'activité : on trouve notamment 67 000 dans les « services domestiques » et 15 000 environ dans « santé et action sociale » (niveau NAF 85). Plus de 90 % des personnes exercent cette activité secondaire de façon régulière à longueur d'année.

- Pour les deux familles professionnelles « employés de maison » et « assistants maternels », le chômage est très élevé et de longue durée (voir *Premières Synthèses « Emploi et chômage par famille professionnelle en 1997 »*, n° 15.2 - 98.04). Sans doute faut-il y voir la conséquence du faible quota d'heures travaillées dans ces emplois. Les personnes concernées oscillent alors entre période de chômage et période d'emploi sans que cette instabilité de l'activité soit retracée par des enquêtes de rythme annuel.

- L'importance du travail au noir ou encore les réticences à « avouer » un emploi de cette nature, sont des explications d'ordre sociologique à prendre en compte.

Les emplois familiaux et les organismes de services aux personnes (situation en 1997)

Le champ décrit dans cette partie est celui des services payants rendus au domicile de leurs consommateurs : employeurs déclarant un salarié pour des tâches non liées à leur propre activité professionnelle ou ménages recourant aux services d'un organisme agréé de services aux personnes. Depuis une dizaine d'années et particulièrement depuis 1992, un système d'incitation au développement de telles activités, reposant sur des réductions d'impôt, des exonérations de charges et des allégements des formalités déclaratives d'emploi, a été mis en place et a produit des effets quantitatifs considérables quant au nombre d'employeurs déclarés, plus limité quant à celui des emplois. L'ampleur de ces évolutions et des éléments de description des emplois créés font l'objet des développements qui suivent.

Emplois familiaux : les recrutements individuels⁽²⁾

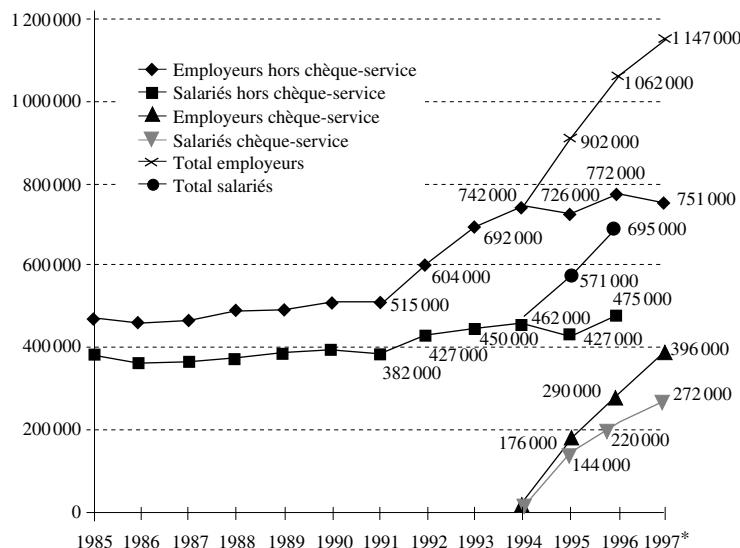
Forte progression des employeurs familiaux depuis 1992

De 1992, date de la mise en place du dispositif d'incitation fiscale jusqu'à la fin de l'année 1994, la population des employeurs familiaux recourant au *dispositif classique* de rémunération et de déclaration sociale (encadré 3) a crû régulièrement passant de 515 000 à 742 000 ménages (graphique 4). Cette tendance s'est accélérée depuis la mise en place du *chèque-emploi-services* en 1995 (encadré 3) qui a connu un succès indéniable : à la fin de l'année 1997, 857 000 ménages avaient adhéré au dispositif et l'on comptait près de 400 000 utilisateurs réguliers de l'instrument dont la croissance a compensé une relative stagnation de l'emploi classique⁽³⁾. Elle a toutefois provoqué un recul du nombre d'employeurs « classiques » âgés de moins de 70 ans, qui se sont plus volontiers tournés vers lui.

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

(3) Il faut distinguer les adhérents (les personnes ayant passé commande d'un chéquier) des utilisateurs effectifs (les titulaires de comptes actifs qui sont les ménages ayant employé au moins un salarié durant le mois et ayant fait parvenir au moins un volet social). L'écart entre ces deux chiffres tient à deux faits : certains adhérents ne font jamais usage de leur chéquier, et une fraction des utilisateurs n'y a pas recours régulièrement. Le nombre de ménages faisant un usage au moins épisodique du chèque est plus élevé : 417 000 attestations fiscales ont été délivrées au titre de l'année 1996, soit 70 % du nombre total d'adhérents ayant passé commande d'un chéquier.

4. Emplois familiaux : évolution des effectifs d'employeurs et de salariés (effectifs en fin d'année)

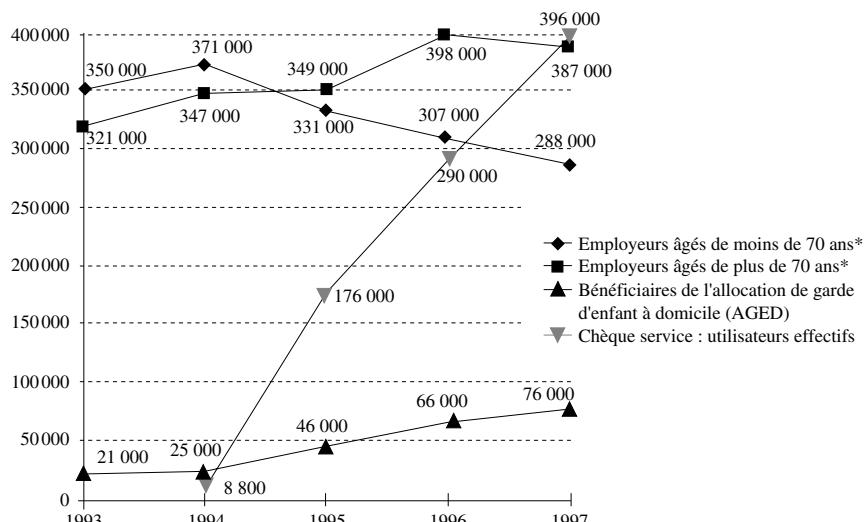


Source : ACOSS et IRCEM.

Données salariés hors chèque-service non disponibles.

Un certain nombre d'employeurs et surtout de salariés relèvent des deux systèmes de rémunération. Ces doubles comptes n'ont pu être mesurés ici.

5. Évolution des effectifs d'employeurs par catégorie (effectifs en fin d'année)



Source : ACOSS.

* Hors chèque service et AGED.

Cependant depuis cette période, la hausse du nombre de ménages percevant l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)⁽⁴⁾ et celle des effectifs d'employeurs âgés ont contribué à un redémarrage des effectifs d'employeurs classiques : passés de 742 000 à 726 000 entre 1994 et 1995, ils sont remontés à 772 000 en 1996 même s'ils ont enregistré un léger retrait à la fin de l'année 1997 (751 000 en 1997, graphique 5) peut être imputable aux annonces de réduction du plafond de réduction d'impôt. L'augmentation du nombre des employeurs âgés a accompagné le développement de l'activité mandataire des associations, puisque plus de la moitié d'entre eux ont recruté leur employé par l'intermédiaire d'une structure agréée (cf. ci-dessus).

Croissance plus limitée du nombre de salariés...

Que ce soit dans le système classique ou celui du chèque-emploi-services, les effectifs salariés enregistrent une croissance plus faible : l'augmentation du nombre d'employeurs déclarés induite par le dispositif incitatif a en effet principalement profité aux salariés déjà en place qui ont vu leur temps de travail déclaré progresser continûment. Dans le système classique en particulier, alors que les effectifs d'employeurs ont connu entre 1991 et 1996 une croissance de près de 50 %, la population salariée n'a crû elle que de 24 % passant de 382 000 à 475 000 personnes⁽⁵⁾.

... pour des durées d'emploi qui restent faibles

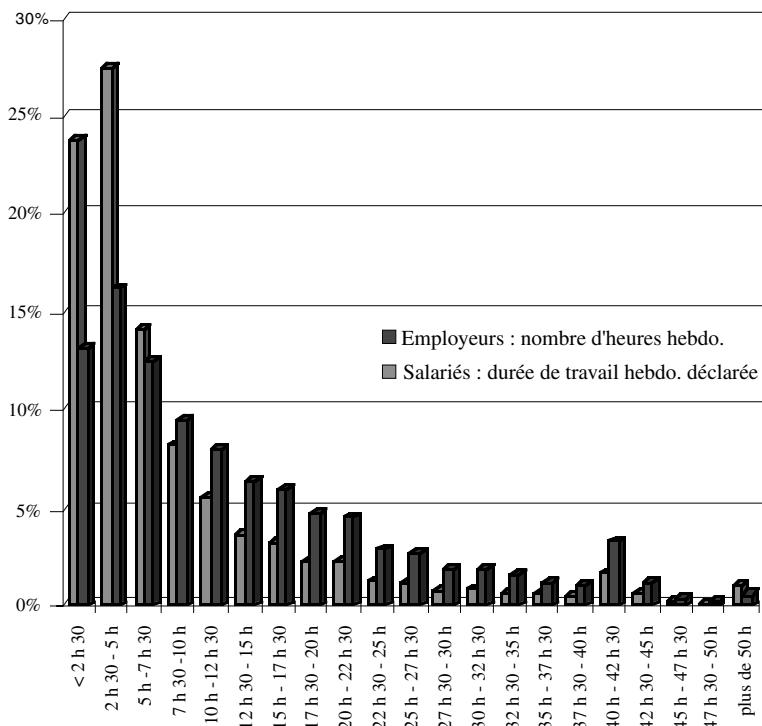
Pour les emplois classiques, leur durée hebdomadaire moyenne, après avoir longtemps été proche de 8 heures, est passée à environ 9 heures en 1996. Près d'un quart des emplois, toutefois, ont une durée inférieure à 2 heures 30 et 12 % seulement dépassent les 20 heures (graphique 6). Chaque salarié a environ 1,5 employeur déclaré, pour une durée hebdomadaire de travail déclaré de moins de 15 heures, chiffre toutefois en augmentation régulière depuis 1992.

Bien que le chèque-emploi-services soit désormais utilisable sans limitation d'heures (cf. encadré 3), la durée hebdomadaire des emplois a assez peu augmenté depuis le déplafonnement : n'ayant pas dépassé quatre heures pendant la phase expérimentale, elle était d'environ 5 heures en décembre 1997. La part des utilisateurs du chèque qui s'estimaient à l'origine contraints par le plafonnement à huit heures hebdomadaires s'est

(4) La perception de l'AGED interdit l'usage du chèque-emploi-services.

(5) Ces chiffres sont supérieurs aux effectifs estimés dans les enquêtes Emploi de l'INSEE. Voir encadré 2, 1^{re} partie pour une tentative d'explication.

6. Employeurs et salariés : emplois classiques horaires hebdomadaires



Source : IRCEM.

révélé en fait assez modeste : le chèque-emploi-services est surtout utilisé par des employeurs confiant des tâches d'entretien domestique à leurs employés, tâches traditionnellement de courte durée. Les horaires de travail des salariés rémunérés par le chèque-emploi-services sont passés eux de 4 heures à près de 7 heures hebdomadaires. Cette évolution traduit, comme pour les emplois « classiques », une augmentation du nombre moyen d'employeurs par salarié.

Près de 1 200 000 employeurs déclarés

Depuis 1992, le nombre d'employeurs à domicile, et donc d'emplois familiaux nouvellement déclarés, a considérablement augmenté. Les effectifs d'employeurs « classiques » sont d'environ 770 000 à la fin de l'année 1997. Pour les utilisateurs du chèque-emploi-services, le stock mensuel de comptes actifs s'élevait à environ 396 000 à la même époque. Le nombre d'employeurs familiaux déclarés est donc proche de 1 147 000, soit une progression de plus de 650 000 en six ans.

L'ampleur de ces évolutions doit toutefois être relativisée compte tenu de la modestie du temps de travail correspondant qui s'élève à 8 heures hebdomadaires pour les emplois classiques et un peu moins de 5 heures pour le chèque-emploi-services. L'accroissement global du nombre d'équivalents temps plein est ainsi de près de 105 000 dont environ 50 000 pour le chèque-emploi-services. Cette croissance a ainsi provoqué un quasi doublement des ETP depuis 1992 qui sont passés de 105 000 à presque 210 000.

Les organismes agréés de services aux personnes en 1997

Les organismes agréés de services aux personnes interviennent de deux façons principales : soit ils sont directement prestataires de services avec leurs moyens et personnels propres, soit ils jouent le rôle d'intermédiaire entre employeur et salarié (activité mandataire) (cf. encadré 3). 4 500 associations environ étaient en activité à la fin de l'année 1997, l'intervention des entreprises privées agréées étant restée très limitée à cette date.

Les activités de prestation de services

Durant l'année 1997, 90 000 salariés en moyenne ont été employés dans le cadre d'une activité de prestation de services (tableau 4). Au total, l'activité prestataire a représenté en 1997 près de 65 millions d'heures de travail, ce qui correspond à 32 500 équivalents temps plein. On doit toutefois distinguer dans ce volume horaire global, ce qui relève de l'activité d'aide ménagère subventionnée⁽⁶⁾ et qui représente 42 millions d'heures de travail ; seul le solde de 23 millions d'heures représente des prestations au coût intégralement supporté par leurs usagers.

Les activités mandataires

Près de 120 000 salariés ont été en 1997 mis mensuellement à disposition, dans le cadre des activités mandataires exercées par les organismes agréés, auprès d'environ 200 000 employeurs pour un total de 73 millions d'heures — soit environ 36 500 équivalents temps plein.

Au total, la mise à disposition de salariés dans le cadre des activités mandataires, représente plus de la moitié du volume global d'activité effectué par les associations de services aux personnes.

(6) Au titre de l'action sociale des régimes généraux ou particuliers de retraite ou de l'aide sociale des Conseils généraux.

Les services dispensés : surtout de l'aide ménagère et de l'assistance aux personnes âgées

Les associations agréées de services aux personnes, dans leur activité prestataire aussi bien que mandataire, sont orientées, dans la majorité des cas et depuis leur origine, vers l'aide et l'assistance aux personnes âgées dépendantes. Le ménage et l'assistance représentent plus de quatre cinquièmes du volume des travaux.

Toutefois, la répartition des tâches qu'assurent ces associations, diffère selon leur type d'activité. Le poids des tâches d'assistance est plus important dans l'activité mandataire que dans le cadre de prestation de service (50 % contre 50 %). L'activité mandataire répond, manifestement, davantage à des demandes d'assistance qui sortent du strict cadre de l'aide ménagère (garde de nuit, interventions les jours fériés...).

La garde d'enfants représente 14 % du nombre d'heures effectuées dans le cadre de l'activité mandataire (contre 3 % pour les prestations de service). Sa part a quadruplé depuis la mise en place du dispositif d'incitation (1992), à la suite d'une augmentation très sensible du nombre de ménages bénéficiaires de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), d'une part, et de l'élévation du plafond de réduction d'impôt, d'autre part.

4. Activité des organismes agréés de services aux personnes (*)

	Ensemble des associations		Total emplois en équivalent temps plein
	En milliers	%	
<i>Activité prestataire</i>			
Total d'heures travaillées	64 000	100	32 000
dont : Ménage	25 600	40	12 800
Garde d'enfants	1 300	2	650
Assistance aux personnes âgées	32 000	50	16 000
Autres	5 100	8	2 550
<i>Activité mandataire</i>			
Total d'heures travaillées	73 700	100	36 850
dont : Ménage	19 200	26	9 600
Garde d'enfants	10 300	14	5 150
Assistance aux personnes âgées	43 500	59	21 750
Autres	700	1	350

(*) Hors associations intermédiaires.

Sources : MES et DARES.

Les associations intermédiaires

En 1997 pour un volume de 40 millions d'heures travaillées, 40 % soit 16 millions relevaient du champ des services au domicile des particuliers. Ceci correspond à environ 8 000 ETP.

3. Les mesures d'incitation au développement des emplois familiaux

Plusieurs modalités de recours à un service à domicile

Les ménages qui souhaitent recruter un salarié à domicile peuvent y procéder soit directement, soit par l'intermédiaire d'un organisme agréé de services aux personnes. Ils peuvent également s'adresser à l'un de ces derniers pour la fourniture de prestations de même nature, tout en bénéficiant d'un avantage fiscal identique : la possibilité de déduire de l'impôt sur le revenu 50 % du montant des dépenses engagées dans la limite d'un plafond qui a varié au cours du temps. Quand ils sont eux-mêmes employeurs, les particuliers peuvent choisir depuis 1995 entre deux modes de rémunération des salariés, assis sur le même dispositif fiscal d'incitation à recruter. Le système « classique », reposant sur l'établissement de bulletins de paye traditionnels et de déclarations trimestrielles à une URSSAF d'une part, le système du chèque-emploi-services d'autre part. Dans ce second cas, l'essentiel des formalités auxquelles tout employeur est soumis est pris en charge par un organisme national créé à cet effet, l'intervention administrative de l'employeur étant des plus réduites.

Au-delà des seules différences techniques, ces deux systèmes entretiennent à la fois des rapports de concurrence et de complémentarité puisque si la plupart des employeurs ont le libre choix de l'un ou de l'autre, pour des raisons institutionnelles ou pratiques un certain nombre d'entre eux n'utilisent pas le chèque-emploi-services. Ainsi, par exemple, la perception de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) interdit son usage, tandis qu'un très grand nombre d'employeurs âgés recrutent leur salarié par l'entremise d'une association mandataire qui prend en charge les formalités administratives « classiques » (établissement des bulletins de paye, déclarations à l'URSSAF).

Tout en pérennisant le chèque-emploi-services jusque-là en phase expérimentale, la loi du 26 janvier 1996 a introduit plusieurs dispositions complémentaires :

La pérennisation du chèque-emploi-services

Cet instrument permet de simplifier très sensiblement les formalités de recrutement et de rémunération d'un salarié à domicile : chaque chéquier est en effet composé de chèques classiques et de volets sociaux comportant notamment des informations sur le salaire horaire net et la durée de la période de travail pour laquelle le chèque a été établi. L'exploitation de ces volets par un centre de traitement national permet de calculer et prélever les cotisations à la charge de l'employeur, calculer les droits sociaux des salariés et leur envoyer des attestations mensuelles d'emploi. Pendant sa phase d'expérimentation qui s'est étendue de décembre 1994 à avril 1996, l'usage du chèque était

limité aux emplois dont la durée n'excédait pas huit heures par semaine ou quatre semaines consécutives par an. Cette limitation a été levée depuis, les employeurs étant soumis, en contrepartie, à l'obligation d'établir un contrat de travail écrit pour les emplois dont la durée excède ces plafonds.

Le titre-emploi-services

La loi de janvier 1996 a ajouté un nouvel instrument de solvabilisation et de simplification en adoptant le principe d'une possibilité d'aide financière versée par les comités d'entreprises, ou les entreprises en l'absence de comité, aux salariés souhaitant recourir à des emplois familiaux. Cette aide est fixée à 12 000 francs par année civile et par bénéficiaire et ne peut excéder le coût des services supporté par ce dernier. Lorsque le bénéficiaire souhaite recourir aux services d'un organisme agréé, il peut utiliser comme mode de paiement un *Titre-Emploi-Services* (TES). Conçus comme des tickets-restaurant, ces titres sont acquis par les comités d'entreprise ou les entreprises et attribués aux salariés en vue du paiement de tout ou partie des services effectués à leur domicile par un prestataire agréé.

L'expérimentation a débuté en septembre 1996 dans 13 départements (*), puis a été étendue à tout le territoire. Le dispositif est en cours de pérennisation.

Les organismes agréés de services aux personnes

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

La loi de janvier 1996 a introduit une modification importante en ouvrant la possibilité d'agrément aux entreprises privées se consacrant exclusivement aux services aux personnes. Parallèlement elle organise une procédure d'agrément à deux niveaux :

— l'agrément simple qui concerne les associations ou entreprises n'intervenant pas dans les domaines de la garde des jeunes enfants ou de l'assistance aux personnes âgées ou handicapées ;

— l'agrément « qualité » pour celles qui souhaitent intervenir dans les domaines précités.

Les organismes agréés peuvent intervenir de deux façons principales :

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

— dans le cadre du mandat, forme d'intervention qui s'est le plus développée depuis 1992 et qui reste le domaine des associations et des CCAS. Ces structures peuvent mettre en rapport employeurs et salariés et assurer, moyennant une contribution à leurs frais de gestion, les formalités administratives d'emploi : établissement des bulletins de paye, immatriculation de l'employeur auprès de la Sécurité sociale, calcul des cotisations et établissement

(*) Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire, Haute-Loire, Loire-Atlantique, Morbihan, Nord, Pas-de-Calais, Rhône, Seine-et-Marne et Yvelines.

des déclarations aux URSSAF. Ce système cumule pour les particuliers âgés qui restent employeurs, les avantages de l'exonération tierce personne au profit des personnes dépendantes instaurée en 1987 et ceux de la réduction d'impôt du dispositif de 1992.

Enfin, dans le domaine de l'amélioration de la qualité de l'offre, une obligation légale de financement de la formation professionnelle de 0,15 % a été créée.

Les ménages employeurs peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt représentant 50 % de la dépense totale annuelle (salaire et charges sociales). Le plafond de dépense ouvrant droit à cette réduction, fixé initialement à 25 000 puis à 26 000 francs en 1993, avait été porté à 90 000 francs en 1995. Il a été diminué de moitié (45 000 francs) en 1998 pendant que l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) était réduite de 25 ou 50 % en fonction de l'âge des enfants et des ressources annuelles des ménages.

4. Les sources statistiques

Les emplois familiaux « classiques »

Les données concernant les employeurs individuels et leurs salariés sont fournis par l'ACOSS et l'IRCEM (Institution de Retraite Complémentaire des Employés de Particuliers). Elles sont basées sur les déclarations trimestrielles aux URSSAF.

Le chèque-emploi-services

La source statistique essentielle provient du traitement, au Centre National de Traitement du Chèque-Emploi-Services (CNTCES) de Saint-Étienne, des volets sociaux adressés par les utilisateurs. L'exploitation de cette source fournit principalement des informations sur les effectifs d'employeurs et de salariés, la durée mensuelle du travail et le salaire horaire moyen.

Les organismes agréés

L'activité des associations agréées est mesurée au moyen de deux sources :

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

- un bilan annuel qui détaille d'une part les grands types de prestations dispensées, les caractéristiques ainsi que les statuts des personnels d'autre part.

Les associations intermédiaires relèvent d'un suivi statistique spécifique. Les données recueillies permettent de mesurer la part de leur activité qui appartient au champ des services à domicile aux particuliers.

Annexe C

La demande de services de proximité : une mise en perspective

Anne Flipo

INSEE

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les services de proximité de la vie quotidienne s'adressant aux ménages apparaissent comme un ensemble d'activités très hétérogènes. Ils peuvent être rendus au domicile de l'usager ou en dehors. Il convient de distinguer au sein de l'aide à domicile l'aide sociale, des services de soins, des services privés.

Les services de proximité de la vie quotidienne répondent à trois types de besoins : les aides domestiques courantes, les aides aux enfants et les aides à la dépendance pour le maintien à domicile. Ces besoins sont considérables, mais ils ne sont pas tous synonymes d'emplois. Pour satisfaire un même besoin, un ménage a le choix entre de multiples solutions : ne pas faire, faire par lui-même (quitte à acheter des biens de plus en plus sophistiqués pour l'aider), faire faire par des proches de façon informelle ou recourir à un service marchand ou non marchand. Les contraintes culturelles et les effets-revenus sont importants. Mais la décision de recourir à un service de proximité est aussi liée au niveau des prix. L'élasticité-prix de la demande n'est pas constante : elle dépend d'autres facteurs socio-économiques tels que le niveau de revenu, le diplôme et l'âge.

Si plusieurs considérations socio-économiques montrent le fort potentiel de la demande de services de proximité (vieillissement de la population, augmentation du pouvoir d'achat, démocratisation et officialisation de ces services), d'autres facteurs tels que l'augmentation du temps libre liée à la réduction du temps de travail ou à l'arrêt momentané de l'activité professionnelle, et le niveau élevé des prix relatifs des services se présentent plutôt comme des freins au développement des services de proximité.

Les services de proximité forment un ensemble d'activités très hétérogènes (annexe 1). Il convient d'analyser la demande des services de proximité au sens large, car des services sont substituables les uns aux autres au sein du secteur. De ce fait, toutes mesures publiques qui influencent directement le recours à un type de service de proximité modifient le comportement de choix du consommateur, et de fil en aiguille elles modifient la demande d'autres services substituables au premier. Par exemple, les mesures favorisant la garde d'enfants à domicile ont sans doute modifié la demande de garde d'enfants hors domicile.

L'analyse qui suit s'applique dans un premier temps à faire ressortir le fort potentiel de la demande de services de proximité à partir de la description des besoins. Dans un deuxième temps, on tentera de mettre en évidence les mécanismes à l'œuvre dans la transformation des besoins en emplois de services marchands ou non marchands. Enfin, on proposera une analyse prospective sur l'évolution de la demande de services de proximité.

Un besoin élevé de services de proximité

Le secteur des services de proximité de la vie quotidienne répond à trois types de besoins qui représentent chacun environ un tiers : les aides domestiques courantes, les aides aux enfants de moins de 11 ans⁽¹⁾ et les aides à la dépendance pour le maintien à domicile. Entre ces trois types de besoins, des recouvrements sont possibles. Ainsi, une femme de ménage qui exerce au domicile d'une personne depuis de nombreuses années offrira les services d'une aide à la dépendance lorsque son employeur perdra de l'autonomie à cause de l'âge. Une personne qui garde des enfants au domicile des parents pourra rendre en même temps des services de ménage ou de repassage.

Les besoins de services domestiques courants des ménages jeunes

Un grand nombre des besoins auxquels les services de proximité peuvent répondre sont autoproduits et ne font donc pas l'objet d'une offre d'emplois marchands ou non marchands. Ainsi une étude qui fait référence

(1) Presque la totalité des enfants gardés (95 %) ont moins de 11 ans. Au-delà de cet âge, les gardes correspondent principalement à des inscriptions à des clubs et aux études du soir (Flipo et Olier, 1996).

depuis 1981⁽²⁾ considère que la valeur du travail domestique représente au minimum 30 % du PIB. Son contenu évolue au cours du temps, et se définit en général comme « le travail accompli dans le cadre de la famille, nécessaire au déroulement de la vie quotidienne dans les normes sociales actuelles ». Suivant les méthodes d'évaluation (manque à dépenser évalué au salaire de l'employé de maison, au prix des services marchands équivalents, ou au salaire horaire du demandeur), la valeur du travail domestique peut monter jusqu'au deux tiers du PIB. Le nombre d'heures consacrées au travail domestique est supérieur au nombre d'heures passées par les actifs au travail professionnel. À la fin des années quatre-vingt, les femmes actives consacrent en moyenne 4 heures 15 par jour ouvrable au travail domestique, et les hommes actifs 2 heures 10. Ce travail domestique augmente de deux heures en moyenne chaque jour de week-end (Roy, 1989).

Malgré ce besoin, le recours à un service domestique à domicile reste rare, surtout pour les ménages jeunes. En juin 1996, sur 47 millions de ménages dont la personne de référence a moins de 65 ans, seulement 1,8 million paie un service domestique courant (ménage, entretien du linge, jardinage), à peine 4 % de la population « jeune ».

Le besoin de gardes d'enfants

Le taux d'activité des femmes âgées de 25 à 54 ans n'a cessé de croître ces dernières décennies : de 50 % en 1970, il passe à 77 % aujourd'hui, et avoisine 80 % pour la tranche d'âge 40-49 ans (INSEE, enquête « emploi » 1997). L'activité professionnelle de plus en plus fréquente des femmes implique évidemment un transfert d'une partie de la production domestique du ménage vers la sphère marchande. Depuis la fin des années cinquante, le travail des femmes est allé de pair avec la hausse de la consommation de services. Sur la période allant de 1968 à 1986, l'élasticité à la consommation des services marchands par rapport à la participation féminine au marché du travail est estimée voisine de l'unité sur données françaises (Hammes et Rosa, 1988).

L'activité professionnelle conjointe du père et de la mère engendre un besoin de garde des jeunes enfants et une demande d'activités périscolaires pour les plus grands. En juin 1996, sur les 5 millions de ménages qui ont un enfant de moins de 11 ans, 2,6 millions correspondent à des foyers où la personne de référence et son conjoint s'il vit en couple ont une activité professionnelle et l'exercent (Flipo, 1996). Parmi les enfants de

(2) Chadeau et Fouquet : « Peut-on mesurer le travail domestique ? », *Économie et Statistique*, 1981.

moins de 3 ans, 60 % sont gardés par leur mère, 9 % sont scolarisés (INSEE, 1992). Plus de 30 % des enfants de moins de 3 ans ont donc besoin d'un mode de garde régulier. Et au-delà de cette garde régulière, il existe encore des besoins de garde ponctuelle (soir, week-end).

Une façon de répondre aux besoins de garde des enfants en bas âge pour un couple bi-actif est de modifier l'offre de travail de l'un des conjoints (de la femme le plus souvent) en ayant recours au temps partiel, ou en arrêtant momentanément son activité professionnelle. Cette solution est d'autant plus retenue que croît la charge de famille (tableau 1). Ainsi, le bénéfice de l'Allocation parentale d'éducation (APE) encourage ce choix (Direction de la Prévision, 1998). Parmi les mères de famille ayant au moins 2 enfants dont un de moins de 3 ans, 47 % ont demandé à bénéficier de l'APE (AFSA, 1998) : 11 % sont actives avec l'APE (elles ont modifié leur temps de travail) et 36 % ont arrêté toute activité professionnelle.

Taux d'activité des femmes selon le nombre d'enfants qu'elles ont à charge.

En %

	Taux d'activité des femmes
Un enfant	80
Deux enfants	72
Deux enfants dont un de moins de 3 ans	53
Trois enfants ou plus	50
Trois enfants ou plus dont un de moins de 3 ans	32

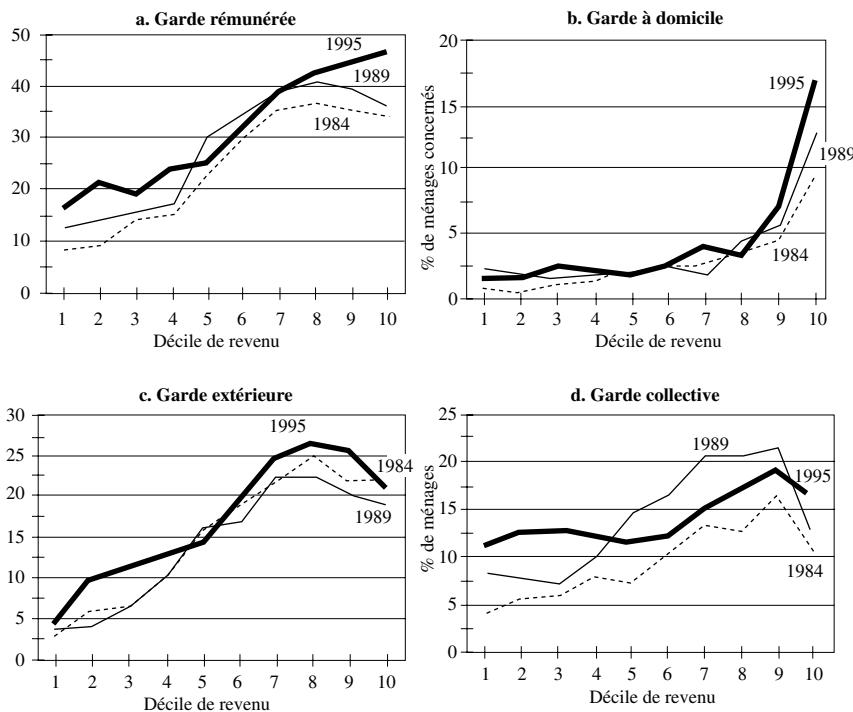
Source : INSEE, Enquête « Emploi » 1997.

En 10 ans cependant, la proportion de ménages qui ont recours à une garde rémunérée a fortement augmenté, passant de 22 % en 1994 à 31 % en 1995 (graphique 1).

Le 1,5 million de ménages qui mobilisent régulièrement ou ponctuellement une garde payante pour leurs enfants arbitrent entre trois grands modes de garde (garde à domicile, assistante maternelle hors domicile ou crèche) en fonction de leur coût, de la qualité de l'offre et du service rendu et de sa disponibilité locale. L'offre publique regroupe les gardes collectives à l'extérieur du domicile de l'enfant, organisées et subventionnées directement par les collectivités territoriales (crèches...). L'offre privée peut prendre soit la forme d'une garde à domicile par une employée de maison, soit la forme d'une garde par une assistante maternelle hors du domicile de l'enfant.

Le recours à une assistante maternelle hors domicile de l'enfant est le mode de garde le plus utilisé, avant les modes de gardes collectifs (respectivement 17 et 14 % des familles avec au moins un enfant de moins

1. Taux de recours à un mode de garde en fonction du niveau de revenu du ménage



Sources : INSEE, enquêtes « Budget de Famille », 1984, 1989, 1995, extraits de Flipo et Olier (1996).

de 11 ans). La garde à domicile reste le mode de garde le moins répandu : un peu plus de 200 000 ménages y ont recours (Flipo et Olier, 1996). Le tableau 2 précise le recours à ce mode de garde, selon l'âge de l'enfant le plus jeune et la nature du prestataire.

2. Nombre de ménages faisant garder leur enfant à domicile selon l'âge du plus jeune enfant (1996)

Âge de l'enfant le plus jeune	Ensemble garde à domicile	Garde à domicile hors baby-sitting (*)
Moins de 3 ans	110 000	70 000
Moins de 6 ans	170 000	80 000
Moins de 11 ans	220 000	120 000

(*) Le recours à un « baby-sitter » peut aussi bien recouvrir un service occasionnel (garde des enfants pendant une sortie des parents le soir), qu'un service régulier (relais de la crèche ou de la garderie scolaire en attendant le retour du travail des parents par exemple).

Source : INSEE, enquête « Services de proximité », juin 1996.

Mais la garde à domicile est aussi le mode de garde qui a le plus progressé en terme de taux de recours depuis 10 ans : le nombre de ménages concernés a quasiment doublé (graphique 1). Son coût a en effet fortement diminué, du fait des mesures publiques récentes (AGED et réduction d'impôt pour emplois familiaux, voir annexe). Ceci rend ce mode de garde très attractif pour les ménages aisés, en termes de prix et de services rendus, notamment par rapport à la crèche, dont le prix augmente fortement avec le revenu du ménage.

Les revalorisations successives de l'AGED⁽³⁾ et du plafond pour la réduction « emplois familiaux », mais aussi de l'AFEAMA⁽⁴⁾, ont sans doute renforcé le recours des ménages aisés à la garde à domicile et à l'emploi d'une assistante maternelle, libérant du même coup des places en crèches. Par ailleurs, l'effort de l'État, des collectivités locales et des partenaires sociaux a également porté sur la création de nouvelles places en crèches et en garderies scolaires. Ces deux éléments réunis ont sans doute permis aux familles plus modestes d'avoir accès à un nombre plus important de places de gardes collectives. Elles recourent en effet davantage à une garde rémunérée qu'il y a dix ans (graphique 1).

Les besoins des plus de 65 ans fortement liés à la dépendance

L'allongement de la durée de vie a été très important au cours des quarante dernières années. En 1996, l'espérance de vie d'un homme de 60 ans est encore de 19,7 ans et de 25 ans pour une femme, soit trois ans de plus qu'en 1960 pour les premiers et près de cinq ans de plus pour les seconds. Cette évolution, qui devrait se poursuivre dans les prochaines années, a pour conséquence une forte augmentation du nombre et de la proportion de personnes âgées (Desplanques, 1996).

Même si les années de vie gagnées sont plutôt des années de bonne santé (Mormiche et Robine, 1993), l'âge avançant, la perte de certaines capacités physiques rend nécessaire une aide à la dépendance⁽⁵⁾. En 1995, sur 8 millions de personnes âgées de 65 ans et plus, près de 700 000 souffrent d'incapacités sévères qui les rendent dépendantes de l'aide d'un tiers pour les actes de la vie courante : se lever, se laver, s'habiller... Lorsque le grand âge arrive, et avec lui l'état de dépendance, plusieurs solutions peuvent être envi-

(3) Allocation de garde d'enfant à domicile.

(4) Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée.

(5) L'aide à la dépendance se définit comme la présence d'une personne qui accompagne la personne âgée pour l'aider à accomplir les actes de la vie quotidienne qu'elle ne peut plus réaliser seule : se lever du lit ou du fauteuil, faire sa toilette et s'habiller, faire ses courses ou se préparer à manger, etc. L'aide publique au maintien à domicile des personnes âgées dépendantes correspond soit à une aide à domicile subventionnée (aide ménagère, auxiliaire de vie, etc.), soit à une allocation monétaire qui sert à rémunérer la personne aidante.

sagées, en alternative au maintien à domicile. Même si la cohabitation entre générations a tendance à diminuer, 11 % des personnes de 65 ans et plus vivent sans conjoint dans des ménages de plusieurs personnes (Desplanques, 1996). Depuis quelques années, les foyers-logements constituent un nouveau mode d'hébergement. L'accueil dans les maisons de retraite n'est répandu que parmi les personnes les plus âgées. Entre 85 et 89 ans, un homme sur dix et près d'une femme sur cinq vivent ainsi (Desplanques, 1996). Mais une très grande majorité (plus de 80 %) des personnes âgées vivent à domicile, seuls ou en couple. En France en 1996, 9,5 % des ménages, soit 2 200 000 ménages ont au moins une personne dépendante chez eux (Flipo, 1996).

Colvez *et al.*, (1990) ont établi une norme d'assistance pour les personnes âgées dépendantes, en interviewant une dizaine d'experts. Cette enquête révèle une grande variabilité dans les réponses. Si l'on retient les volumes horaires médians, une aide à l'alimentation, à la toilette, à l'habillage et à la préparation des repas nécessite plus de 30 heures par semaine. Or 45 % des personnes dépendantes déclarent une aide hebdomadaire inférieure à 21 heures (Génier, 1998).

Les enquêtes sur les aides aux personnes âgées sont peu nombreuses (Génier, 1998). Les enquêtes auxquelles il est souvent fait référence ont été conduites sur des zones géographiques limitées. De toutes ces études, il ressort toujours la faible ampleur de l'aide à domicile professionnelle comparée à l'aide de l'entourage, à niveau de dépendance donné. Par exemple, selon l'enquête de la Caisse Nationale d'Assurance-Vieillesse réalisée en 1988, sur 2 000 personnes âgées de plus de 75 ans dans le Doubs et la Loire-Atlantique, seuls 5 à 10 % des individus très dépendants vivant à domicile disposent de la seule aide professionnelle, alors que plus de 50 % ne bénéficient que de l'aide de l'entourage et que 40 % cumulent les deux aides (résultats cités dans Génier, 1998).

La demande de services de proximité à domicile⁽⁶⁾ des personnes âgées se répartit entre une demande de services domestiques « privés » et une demande d'aides à domicile subventionnées⁽⁷⁾. Ces demandes sont substituables et peuvent être concomitantes.

(6) Il s'agit ici des services au ménage pour la vie quotidienne, dont on exclut les services de soins à domicile (voir schéma annexe 1).

(7) Les bénéficiaires de l'aide à domicile sont huit fois sur dix des personnes âgées (Lebeaupin, 1996). L'aide sociale (aide ménagère, aide à domicile, assistante de vie, auxiliaire...) qui répond aux besoins des personnes dépendantes, âgées ou handicapées, est très largement subventionnée, le prix payé par le ménage étant fonction de son revenu. Ainsi, le coût horaire d'une aide ménagère n'est que partiellement répercuté sur le ménage dépendant, qui paie de 2 à 78 francs de l'heure, selon ses revenus. À partir de 20 francs de l'heure, le ménage peut en outre bénéficier de la réduction d'impôt « emplois familiaux ». Les ménages peuvent également recourir à une employée de maison non subventionnée, payée au moins le SMIC, et bénéficier de la réduction d'impôts pour emplois familiaux. En 1996, 390 000 ménages de plus de 65 ans bénéficient de la réduction d'impôts « emplois familiaux » dont 220 000 comptent au moins une personne dépendante.

D'après l'enquête « Budget de famille », à partir de 65 ans, la propension à employer une femme de ménage s'accroît au fur et à mesure que l'on avance en âge. Plus de 10 % des ménages de plus de 75 ans emploient une femme de ménage, proportion deux fois plus importante que pour l'ensemble des ménages (Flipo et Houriez, 1995).

D'après l'enquête nationale réalisée par l'INSEE sur les services de proximité en juin 1996, 18 % des ménages dont la personne de référence a plus de 65 ans recourent à un emploi familial payant, déclaré ou non, ce qui correspond à 1,2 million de ménages. Dans 64 % des cas, c'est-à-dire pour 800 000 ménages, il s'agit d'aide à la dépendance.

En 1996, la moitié des ménages hébergeant une personne dépendante déclare recevoir au moins une aide extérieure pour la dépendance ; 870 000 ménages⁽⁸⁾ bénéficient d'au moins une aide professionnelle (soins ou aide à domicile), 320 000 ménages reçoivent une aide de la famille, de voisins ou d'amis extérieurs au logement. Par ailleurs, au sein de 600 000 ménages, il existe une personne dépendante qui ne se fait aider que par un ou plusieurs membres du ménage habitant avec elle (Flipo, 1996).

Le volume d'aide informelle représente, déjà aux bas niveaux de dépendance, le double ou le triple du volume d'aide formelle (Génier, 1998).

Des besoins à l'emploi

Les besoins potentiels ne sont pas synonymes d'emplois. Pour satisfaire un même besoin, le ménage a le choix entre plusieurs solutions. Il peut faire lui-même, quitte à acheter des biens sophistiqués pour l'aider à produire plus vite les services autoconsommés. L'autoproduction, elle-même, peut être plus ou moins intense en biens et plus ou moins intense en travail, elle peut être plus ou moins capitaliste (Archambault, 1985.) Le ménage peut recevoir l'aide d'un proche, comme l'aide de la grand-mère pour garder les petits enfants, ou l'aide des enfants pour s'occuper des parents âgés dépendants. Enfin, il peut recourir à plus ou moins de services marchands ou non marchands.

Les choix simultanés des ménages entre temps professionnel, temps domestique et temps culturel et de loisirs ont été formalisés par la théorie économique (Becker, 1965 et Faugère, 1980). Le choix rationnel peut devenir d'autant plus complexe à formuler que les variables du programme se diversifient, incluant le niveau de revenu, le prix des services, la

(8) Ce qui représente 40 % des 2,2 millions de ménages avec au moins une personne dépendante.

structure de la vie familiale et sociale, les modes de vie et les goûts des agents, etc. Plusieurs études ont tenté de déterminer les mécanismes à l'œuvre dans la construction de la demande. Le choix, conscient ou non, entre faire soi-même ou faire faire dépend de nombreux facteurs, dont certains sont culturels, et d'autres plus économiques (niveau de vie, prix des services).

Contraintes culturelles ou coût d'opportunité ?

Ce sont les couples dont les femmes sont cadres actives ou retraitées (y compris les professions libérales) qui recourent le plus à une femme de ménage. Parmi ces couples, un sur trois est employeur. Les couples dont le chef de ménage est cadre constituent 54 % des ménages employeurs, alors qu'ils ne représentent que 18 % des couples. À l'opposé, seulement un couple sur cent dont le chef de famille est ouvrier a recours à ce type de services.

À l'effet du statut professionnel s'ajoute celui du diplôme : toutes choses égales par ailleurs, les diplômés du supérieur recourent plus volontiers que les autres à une employée de maison. Pour plus de la moitié des couples employeurs, la femme a un diplôme supérieur au baccalauréat.

Les cadres et les diplômés peuvent obtenir des salaires horaires relativement élevés ; autrement dit, leur temps de travail a beaucoup de prix. Or une personne qui accorde à son temps un prix plus élevé que le coût horaire d'un employé de maison a intérêt à déléguer ses tâches ménagères. En revanche, une personne dont le salaire horaire est inférieur au coût horaire de la femme de ménage a intérêt à accomplir elle-même ses activités ménagères, quitte à travailler moins : pour se payer une heure de service domestique, il lui faudrait dépenser plus que ce qu'elle gagne en travaillant une heure. En termes de coût d'opportunité, les individus qui recourent à ce type de services sont ceux qui ont une productivité élevée sur le marché du travail, au moins égale à celle prévalant dans le secteur des services domestiques (Blanchet, 1994). Le prix du temps explique que ce sont les femmes dont le coût d'opportunité du temps est le plus élevé qui recourent le plus aux services marchands, y compris à ceux du personnel domestique, et qui passent donc le moins de temps au travail domestique (Archambault, 1985).

Mais le temps de travail offert est souvent une variable contrainte sur laquelle l'individu ne peut pas toujours exercer son choix. Si le comportement des ménages était entièrement dicté par ce raisonnement économique, il suffirait d'abaisser fortement le coût de ces services pour qu'un grand nombre de ménages y recourent. Or les effets observés de la profession et du diplôme révèlent aussi des comportements spécifiques à

chaque milieu social. À revenu identique, les couples cadres ont une employée de maison dans une proportion trois fois plus grande que dans l'ensemble des couples (respectivement 18 et 6 %). Ceci est confirmé par l'analyse « toutes choses égales par ailleurs » : à revenu et autres caractéristiques identiques, la probabilité qu'un couple ait recours à des services domestiques est nettement plus élevée lorsque l'un des deux conjoints est cadre.

Des études sociologiques concluent que dans les milieux modestes, des normes sociales incitent la femme à tenir son rôle de maîtresse de maison et à accomplir elle-même l'ensemble de ses travaux ménagers. Pour Kaufman, certaines tâches ne sont pas subordonnées à un transfert marchand du seul fait de contraintes sociales incontournables ou du plaisir éprouvé à les exercer : l'argument financier intervient pour renforcer une décision de refus, déjà prise pour d'autres raisons. Les vrais obstacles sont d'ordre culturel (Kaufman, 1997).

D'autres explications pourraient être évoquées pour justifier que les cadres et les diplômés recourent plus souvent à une femme de ménage. Un certain nombre d'individus considèrent les activités domestiques (bricolage, ménage, cuisine, etc.) comme du loisir. Le plaisir pris aux activités domestiques se décline en fonction de plusieurs critères économiques, démographiques et sociaux, tels que le niveau de diplôme, l'âge et la catégorie socioprofessionnelle. Plus le plaisir ressenti à ces activités est important, moins le ménage aura envie de déléguer ces activités à autrui (Flipo et Olier, 1998). Par ailleurs, outre le fait qu'ils ont l'habitude de déléguer du travail, les diplômés opèrent un arbitrage entre consommation et loisir plus souvent favorable aux services domestiques car leur temps de travail (transport compris) est plus long (Fermanian, 1997), et parce qu'ils cherchent à libérer plus de temps pour les loisirs proprement dits (hors activité domestique). Une analyse en termes de revenu permanent, incluant le niveau de richesse du ménage, viendrait sans doute amoindrir l'effet culturel mis en évidence par les analyses « toutes choses égales par ailleurs ».

Lorsque le travail domestique représente une charge importante ou que le temps à y consacrer est rare, le recours à une femme de ménage devrait devenir plus probable. Le manque de temps disponible pour les activités domestiques devrait, en toute logique, inciter les couples bi-actifs à déléguer plus souvent leurs travaux ménagers. Selon l'enquête « Budget de famille », les couples dont la femme exerce une activité professionnelle recourent bien à une femme de ménage deux fois et demi plus souvent que ceux dont la femme n'occupe pas d'emploi : ils sont respectivement 6,6 % contre 2,7 % dans ce cas. Mais, si les couples bi-actifs emploient plus souvent une femme de ménage, c'est surtout parce que le travail de l'épouse

engendre des revenus supplémentaires et qu'une femme diplômée a plus de chances de travailler qu'une femme peu diplômée (Flipo et Houriez, 1995). À niveau de vie et niveau social donnés, l'activité professionnelle de la femme — et la diminution de temps libre qui l'accompagne — n'accroît que faiblement la probabilité de recourir à une employée de maison. En effet, le recours à une femme de ménage est plutôt lié au fait que la femme a — ou a eu par le passé — un métier qualifié, et beaucoup moins au fait qu'elle travaille ou pas actuellement. Une femme cadre sur trois emploie une femme de ménage qu'elle travaille ou non, tandis qu'une employée n'y a presque jamais recours, même lorsqu'elle travaille. Toutes choses égales par ailleurs, l'effet apparent du travail féminin disparaît au profit des effets de revenu et de diplôme.

Les effets de revenu et les effets de prix

La part des services dans le PIB croît lorsque le revenu par habitant augmente (Wieczorek, 1995). La consommation de services est en général plus sensible au revenu que la consommation de biens (de Barry et Houriez, 1996). Les élasticités des « services divers » (i.e. autres que la santé, les transports, télécommunications, et les loisirs) sont supérieures à l'unité, qu'elles soient calculées sur des données chronologiques, ou en coupe (1,3 et 1,6 respectivement). Plusieurs études montrent par exemple que toutes choses égales par ailleurs, plus un ménage a un revenu élevé, plus grandes sont ses chances de recourir à une femme de ménage (Flipo et Houriez (1995) sur les données de l'enquête « Budget de famille » de 1984, 1985, 1995 ; Flipo et Olier (1998) sur les données de l'enquête « services de proximité » du juin 1996, Zarca (1990) sur données de l'enquête « emploi du temps » de 1985-1986). L'élasticité revenu des services d'une femme de ménage est estimée à trois, ce qui signifie que les dépenses consacrées à l'emploi d'une femme de ménage augmentent de 3 % quand le revenu augmente de 1 %. Rares sont les dépenses qui sont à ce point sensibles au revenu ; même le théâtre a une élasticité revenu voisine de 2 seulement (Flipo et Houriez, 1995).

Chez les gens âgés, le recours à une personne rémunérée, subventionnée ou non, effectuant des travaux ménagers ou des courses, est moins sensible au niveau de revenu, car les plus modestes peuvent bénéficier de la présence quelques heures par semaine d'une aide à domicile subventionnée. De ce fait, l'élasticité des dépenses correspondantes par rapport au revenu est inférieure à 1 pour les personnes seules de plus de 60 ans (Flipo et Houriez, 1995).

Si la décision de recourir à un service payant dépend du niveau de revenu des ménages, elle dépend aussi du prix relatif du service. Plusieurs

approches méthodologiques convergent pour mettre en évidence une sensibilité significative de la demande de services aux prix : une approche macroéconomique à partir de séries temporelles de comptabilité nationale, une approche « factuelle » à partir de questions d’opinion posées aux consommateurs, une approche microéconomique à partir de données individuelles.

Estimée sur des données longitudinales de comptabilité nationale sur la période 1960-1985, l’élasticité des services domestiques à leur prix vaut – 0,8 (Flipo et Houriez, 1995). Mais l’agrégat « services domestiques » de la comptabilité nationale inclue des services qui sortent du champ des services de proximité, puisqu’il inclut par exemple les services du salon de coiffure.

D’après une étude du CRÉDOC réalisée à partir de réponses à des questions d’opinion, le nombre d’heures supplémentaires que les personnes seraient prêtes à payer augmente quand le prix proposé diminue. Une baisse du prix de 40 à 30 francs (soit – 25 %), induirait une augmentation du taux de recours de 15 % (tableau 3). Cette sensibilité-prix varierait peu avec le niveau de revenu du ménage. Un prix horaire de 30 francs amènerait une majorité de ménages à recourir, toujours selon le CRÉDOC.

3. Prix horaires proposés du services et taux de recours

Prix horaires proposés	Taux de recours
20 francs	58 %
30 francs	33 %
40 francs	14 %

Source : CRÉDOC, 1996.

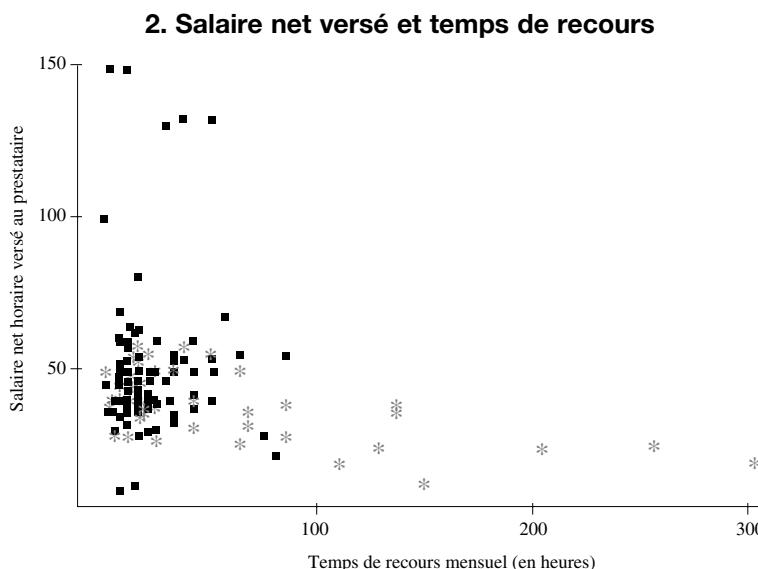
D’après une enquête réalisée par Démoscopie, et une étude de Rexecode pour le Syndicat des entreprises de services à la personne, l’élasticité de la demande de services de proximité au prix serait très élevée, supérieure en valeur absolue à l’unité.

À partir des données individuelles de l’enquête de l’INSEE sur les services de proximité réalisée en juin 1996, la sensibilité-prix de la demande de services domestiques à domicile a été estimée « toutes choses égales par ailleurs » (Flipo et Olier, 1998). Les principaux résultats de l’étude sont présentés ci-après.

La variabilité des salaires horaires nets versés est grande (annexe 2). Le salaire net moyen est de 46 francs de l’heure. Mais un quart des ménages versent un salaire inférieur à 37 francs, tandis qu’un quart déboursent plus de 50 francs. Même en excluant le premier et le dernier décile de la distribution, le prix horaire net du service varie encore du simple au double.

Le prix versé au prestataire est dans l'ensemble plus faible si le ménage bénéficie de la réduction d'impôt « emplois familiaux », ce qui est le cas d'un ménage employeur sur deux. Le salaire horaire net médian est égal à 40 francs lorsqu'il est versé par les ménages qui bénéficient de la réduction d'impôt, à 50 francs lorsqu'il est versé par des ménages qui ne bénéficient pas de la réduction d'impôt. En contrepartie de la couverture sociale proposée à l'employé, l'employeur a peut-être tendance à négocier un salaire net plus faible.

Le volume horaire auquel le ménage a recours est lié au niveau du salaire horaire net versé au prestataire. Celui-ci est plus faible lorsque le volume d'heures est important (graphique 2).



Légende : ■ Pas d'enfants de moins de 6 ans au sein du foyer
 * Présence d'au moins un enfant de moins de 6 ans au sein du foyer
Champ : Ensemble des couples dont la personne de référence a entre 25 et 64 ans (N = 2 917).
Sources : Enquête « Services de proximité », 1996, INSEE et Flipo et Olier, 1998.

Les points extrêmes présents sur le graphique 2 retracent la grande diversité des situations de recours à un service domestique courant pour la vie quotidienne. La famille qui « consomme » 300 heures par mois est un couple bi-actif de cadres supérieurs d'entreprise privée, ayant deux enfants en bas âge, habitant Paris, et payant 6 000 francs par mois leur employé de maison. Au regard des horaires très longs que les cadres peuvent parfois devoir pratiquer (Fermanian et Baessa, 1997), ainsi que des trajets pari-

siens domicile-travail souvent pénibles, le temps d'absence des parents du domicile peut effectivement approcher les 70 heures hebdomadaires, surtout si s'ajoutent à celles-ci les sorties éventuelles du week-end ou du soir. À l'opposé, les situations rencontrées sont celles d'indépendants ou de professions libérales avoisinant la soixantaine, n'ayant plus d'enfants au foyer, payant une heure de ménage 150 francs. De tels salaires horaires peuvent s'expliquer de plusieurs façons. Lorsque l'employée a de l'ancienneté, ou lorsqu'elle rend un service concomitant (surveillance du commerce ou du cabinet par exemple, réponse au téléphone...), l'employeur peut choisir de payer plus son salarié, en conservant le salaire mensuel antérieur pour un nombre d'heures réduits par exemple ou une responsabilité plus grande. Le nombre d'heures déclarées peut aussi être inférieur à la réalité afin de minorer les montants des cotisations sociales, pour un salaire net inchangé.

Le temps de recours à un service domestique est très variable. Le rapport interdécile du volume d'heures hebdomadaires est égal à 8 (tableau 4). Le temps de recours est en moyenne deux fois plus élevé lorsqu'il y a un enfant de moins de 6 ans dans le foyer. Dans ce cas, le service de ménage peut être rendu de façon conjointe avec un service de garde d'enfant à domicile⁽⁹⁾.

4. Temps de recours selon la présence d'enfants de moins de 6 ans

Nombre d'heures par semaine	Ensemble	En présence d'enfant de moins de 6 ans	Hors présence d'enfants de moins de 6 ans
Moyenne	7	12	5
Médiane	4	5	4
1 ^{er} quartile	3	3	3
3 ^e quartile	8	17	6
Rapport interdécile	8	17	5

Champ : Ensemble des couples dont la personne de référence a entre 25 et 64 ans (N = 2 917).

Sources : Enquête « Services de proximité », 1996, INSEE et Flipo et Olier, 1998.

Flipo et Olier (1998) ont estimé un modèle selon lequel un ménage est prêt à recourir à un service domestique si le prix de ce service sur le marché est inférieur au prix qu'il est disposé à payer. En revanche, si le prix du marché est supérieur au coût de réservation du ménage, celui-ci ne recourt pas.

(9) 26 % des couples de l'échantillon ont un enfant de moins de 6 ans ; parmi eux, 6 % recourent à un service de ménage.

La probabilité de recours est une fonction décroissante du prix : plus le prix est faible, plus il y aura de ménages qui consommeront des services domestiques à domicile. L'effet prix est presque aussi important que l'effet revenu. Mais l'effet d'une baisse du prix des services domestiques sur le recours n'est pas uniforme. En effet, l'élasticité de la probabilité de recours au prix n'est pas constante. Elle dépend de toutes les variables contenues dans le modèle.

Éléments prospectifs sur l'évolution de la demande de services de proximité

La demande potentielle exprimée dans diverses enquêtes est relativement élevée.

Une étude du CRÉDOC réalisée en octobre 1995 met l'accent sur une très forte demande potentielle de services de proximité. En éliminant les personnes les moins motivées (i.e., celles qui sont prêtes à payer un prix trop faible), cela représenterait environ 477 000 emplois équivalent temps plein.

Selon un sondage réalisé par Démoscopie au début de 1996 pour le Syndicat des entreprises de services à la personnes (SESP), une offre nouvelle de services à la personne intéresserait un ménage français sur quatre, soit près de 6 millions de ménages, et 4,1 millions de ménages expriment des besoins non satisfaits qui relèvent des emplois familiaux.

D'après l'enquête de l'INSEE sur les services de proximité, plus de 4 millions de ménages expriment le besoin d'une aide de proximité pour la vie quotidienne (Flipo, 1996). Parmi ceux-ci, plus de la moitié souhaiteraient une aide pour les activités domestiques courantes (ménage, course, entretien du linge,...), 19 % auraient besoin de services de travaux d'amélioration du cadre de vie (jardinage par exemple), 9 % de services de gardes ou d'accompagnement d'enfants. La contrainte financière explique en partie le non recours aux services de proximité : 66 % des ménages affirment ne pas avoir de budget à y consacrer. Au regard du développement récent du recours aux gardes privées à domicile et hors domicile, une baisse du coût des services domestiques aux particuliers, en solvabilisant la demande, aiderait peut-être les ménages à traduire leur besoin en offre d'emploi rémunéré. Mais des effets culturels freinent aussi le recours aux services de proximité : 18 % des ménages considèrent cela comme un luxe, 18 % ont du mal à trouver quelqu'un qui leur convienne, 12 % sont gênés d'employer quelqu'un.

Il est bien évident qu'un non recours ne signifie pas systématiquement un besoin insatisfait, et qu'il peut exprimer simplement le choix d'un certain mode de vie. Toutefois, estimer le volume des ménages qui ne recourent pas alors qu'ils possèdent des caractéristiques objectives de besoin est une autre façon d'appréhender les besoins potentiels qui pourraient en partie se traduire par des emplois. Ainsi, 1,4 million de familles n'ont recours à aucun service payant de garde régulière pour leurs enfants de moins de 11 ans. Or, parmi celles-ci, il y a 500 000 couples dont la femme exerce une activité professionnelle, et plus de 100 000 familles monoparentales dont la personne de référence est active ou au chômage. De même, un million de familles ayant au moins une personne dépendante chez elles déclarent ne recevoir aucune aide extérieure payante à la dépendance. Enfin, sur 15,7 millions de ménages non dépendants et qui n'ont recours à aucun service de proximité payant et régulier pour la vie quotidienne, 5 millions sont des couples dont la femme a un emploi et l'exerce, et 400 000 sont des familles monoparentales dont la personne de référence est active (Flipo, 1996).

Des considérations socioéconomiques vont dans le sens d'un ralentissement progressif de la demande

Le taux d'activité des femmes des générations récentes tend à rejoindre celui des hommes : entre 25 et 39 ans, 77,5 % des femmes sont actives, contre 95 % des hommes du même âge. Tous âges confondus, l'écart entre le taux d'activité masculin et féminin n'est plus que de 15 points (62 % chez les hommes contre 47 % chez les femmes en 1995). Au fur et à mesure que les générations de femmes de plus en plus enclines à travailler entrent sur le marché du travail, le taux d'activité féminin va tendre vers sa limite supérieure, ce qui peut induire un ralentissement progressif de la croissance de la demande de services marchands ou non marchands. L'activité professionnelle des femmes va donc devenir un facteur de stabilisation de la demande.

En revanche, la baisse du temps de travail peut réduire la demande de services de proximité de la vie quotidienne, si les ménages substituent à leur temps professionnel un temps domestique plutôt qu'un temps de loisir. Ce comportement contribue peut-être à expliquer le développement récent du temps partiel, surtout chez les femmes. Ainsi, en 1997, si seulement 4,5 % des hommes salariés sont à temps partiel (soit 1 % de plus qu'en 1989), environ 28 % des femmes salariées travaillent à temps partiel, alors qu'elles étaient moins de 18 % en 1982. Le temps partiel croît avec les charges familiales : en 1994, il concerne 45 % des mères de 3 enfants et plus ayant un emploi, contre 34 % en 1982 (INSEE, 1995). La

réduction de l'activité professionnelle peut constituer un moyen pour les foyers de concilier temps professionnel et domestique. Des mesures d'aide publique encourageant le temps partiel ou l'arrêt momentané de l'activité professionnelle (comme l'Allocation Parentale d'Éducation) vont d'ailleurs à l'encontre du développement des services de proximité.

La prise en charge par les hommes de tâches jusqu'alors plus souvent effectuées par les femmes entraîne progressivement le rééquilibrage des rôles dans le couple, ce qui peut diminuer le recours à une tierce personne (Glaude et de Singly, 1986 et Zarca, 1990).

Comme il résulte d'un transfert du marchand vers le domestique issu d'un choix conscient de l'individu, le bricolage représente aussi un frein au développement d'une demande potentielle d'achats de services marchands de proximité. Dans les années récentes, on a observé un développement des travaux de gros œuvre ou d'installations en kits de systèmes sophistiqués. De 1968 à 1980, le marché du bricolage est passé de 3,2 à 25,2 milliards de francs, alors que le pourcentage de ménages bricoleurs passe de 25 à 60 % (Stoclet, 1983). Stoclet estime aussi que 130 000 emplois se seraient « évanouis dans le domestique » du seul fait du passage du commerce de proximité aux grandes surfaces. Au cours du temps, une part non négligeable d'activités marchandes s'est donc dissoute dans l'activité domestique. En vendant des objets à finir soi-même ou en confiant une partie des tâches de distribution à l'acheteur, le producteur allège son coût de production et de vente et le consommateur réalise de son côté un gain financier (le produit est moins cher) et la satisfaction à faire soi-même (meubles en kit par exemple).

De nombreux facteurs sont favorables au développement des services de proximité

Le vieillissement de la population

Le vieillissement de la population devrait stimuler à la fois la demande de loisirs de proximité et de services d'aménagement du cadre de vie de la part des personnes âgées en bonne santé, et la demande de services de proximité pour le maintien à domicile des personnes dépendantes.

En effet, l'allongement de la durée de la vie s'accompagne d'un allongement de la retraite, d'une amélioration de l'état de santé des retraités, ainsi que d'une augmentation de leur pouvoir d'achat (Houriez et Legris, 1995). Les personnes âgées sont de plus en plus autonomes, et de plus en plus longtemps, l'évolution de leurs modes de vie se caractérisant principalement par la réduction de la cohabitation entre générations et la baisse de la mortalité dans la seconde moitié de la vie. De ce fait, si le nombre de

personnes âgées vivant seules a augmenté de moitié entre 1968 et 1990 pour atteindre 2,5 millions, en proportion de l'ensemble des personnes âgées, la solitude a crû dans un rapport moindre, passant de 25,7 % en 1968 à 30,5 % en 1990 (Desplanques, 1996). Ces transformations peuvent induire de nouvelles demandes de loisirs de proximité et de services d'aménagement du cadre de vie, autant de besoins pouvant favoriser le développement de « nouveaux services » à coût nul pour la collectivité, puisqu'ils correspondent à une demande entièrement solvable.

À ce phénomène de l'allongement de l'espérance de vie, s'ajoute le fait que les générations du baby-boom atteignent un âge avancé. À partir de 2015, dans les scénarios démographiques médians réalisés par l'Insee⁽¹⁰⁾, la population de plus de 60 ans serait plus nombreuse que celle des moins de 20 ans. En 2030, 30 % de la population serait âgée de plus de 60 ans (contre environ 20 % actuellement).

Par ailleurs, comme il s'accompagne aussi d'une perte d'autonomie aux grands âges, le vieillissement de la population induira un besoin croissant d'aide pour le maintien à domicile. En 2020, les personnes âgées lourdement dépendantes pourraient être 500 000 de plus dans le cas d'un scénario noir, mais vraisemblablement 100 000 à 200 000 de plus. [...] Jusqu'en 2010 environ, la croissance de cette population devrait être limitée (Lebaupin, 1996). Elle se partagera entre une population dépendante « jeune » et masculine aidée à domicile par le conjoint et une aide extérieure, et une population âgée (plus de 85 ans) féminine prise en charge par les enfants et les institutions.

Même si la prise en charge publique de la dépendance n'est pas négligeable, l'essentiel de la couverture de ce risque repose encore sur la solidarité familiale. Or les évolutions socio-démographiques actuelles font apparaître les limites de cette aide bénévole (Génier, 1996). L'augmentation de l'activité féminine ou bien l'âge relativement élevé (60 à 65 ans) des enfants diminue la disponibilité relative de l'aide informelle, et implique donc que ces personnes soient soutenues pour aider leur parent âgé. En outre, le fréquent refus de la prise en charge collective de type asilaire par les personnes âgées dépendantes accentue la nécessité de services rendus au domicile des personnes âgées.

La croissance du pouvoir d'achat et l'évolution des modes de vie

Les générations successives sont de plus en plus diplômées et ont des revenus de plus en plus importants. Des habitudes de consommation favo-

(10) Dinh (1994) : « La population de la France à l'horizon 2050 », *Économie et statistique*, n° 274.

rables aux services de proximité prises en début de cycle de vie pourraient se retrouver aux âges élevés, induisant une croissance de la demande.

Comme la demande de services croît avec le niveau de vie à un rythme supérieur à la demande de biens, en situation de croissance du pouvoir d'achat, la demande des ménages modestes pourrait progressivement porter sur les biens actuellement « supérieurs » tels que les services de proximité aujourd'hui consommés par les ménages aisés, par un simple effet de revenu.

Par ailleurs, la démocratisation et l'officialisation des métiers à domicile s'accompagnent d'une transformation sociale qui les éloignent des anciennes relations de domesticité. Depuis une vingtaine d'années, une convention collective est à l'œuvre, et des intermédiaires (les organismes agréés de services aux personnes) agissent de plus en plus souvent entre l'usager et le salarié pour préserver les droits des uns et des autres. D'autre part, la relation employé-employeur évolue ; d'un côté, le salarié agit de plus en plus comme un travailleur indépendant ; de l'autre côté, l'employeur ne recourt plus à ces services par oisiveté, mais pour exercer une autre activité professionnelle, ou par incapacité physique (dépendance des personnes âgées).

Ces évolutions, du fait qu'elles « banalisent » le service rendu, jouent en faveur de la demande des ménages les plus modestes pour lesquels le frein culturel est important. Si le style de vie des classes aisées est ultérieurement imité, sur un mode dévalorisé, par les catégories sociales plus modestes (Bourdieu, 1979), la demande des ménages pourrait porter sur des biens « supérieurs » tels que les services de proximité. Sous cette hypothèse, de nombreux emplois pourraient apparaître dans le secteur des services à domicile (Cette *et al.*, 1993).

L'évolution des prix relatifs des services sera décisive pour le développement du secteur

Deux tendances contradictoires sont à l'œuvre. D'un côté, la baisse des prix de biens intermédiaires et durables de plus en plus sophistiqués et qui allègent la charge de travail domestique tend les ménages à préférer l'autoproduction au service d'un tiers (théorie du « self-service »). De l'autre côté, l'augmentation du prix relatif du temps disponible de la femme qui a une activité professionnelle tend le ménage à préférer recourir à un tiers pour le décharger de ses activités domestiques. Les nouveaux besoins pourront d'autant plus se diriger vers une demande de services à domicile plutôt qu'une demande de biens ménagers sophistiqués que les prix relatifs des services par rapport aux biens diminueront.

Conclusion

La demande de services de proximité répond aujourd’hui à deux types de besoins :

- des besoins « généraux » (la femme de ménage, l’assistante maternelle, etc.) auxquels répondent aujourd’hui dans une large mesure des emplois privés marchands. Cette contrepartie en emplois est fortement dépendante de facteurs culturels et financiers qui contraignent la demande ;
- des besoins « sociaux » (l’aide à la dépendance par exemple) auxquels répondent des professionnels du secteur sanitaire et social. La contrepartie en emplois de ces besoins est fortement conditionnée par les subventions publiques.

L’analyse de la demande « privée » qui répond à des besoins « généraux » montre qu’il existe des freins financiers pour que les besoins potentiels se transforment en emplois. Réduire la contrainte budgétaire des ménages en solvabilisant la demande pourrait être favorable au développement du secteur des services de proximité. Mais la demande est aussi très influencée par des facteurs d’ordre culturel. Les ménages qui recourent sont les plus diplômés, donc les plus aisés. De ce fait, les mesures de solvabilisation peuvent paraître antiredistributives. En effet, elles induisent des effets d’aubaine en diminuant le coût supporté par les ménages aisés qui recourent aux services. Ces effets d’aubaine sont difficiles à mesurer⁽¹¹⁾, d’autant plus que les modes de vie évoluent en même temps que les revenus et les coûts. Concrètement, par exemple, si les ménages aisés semblent retirer leurs enfants des crèches (*cf. infra*), est-ce parce que ce mode de garde est plus coûteux pour eux qu’une garde à domicile, ou bien est-ce un effet de mode opposé à celui des années récentes lorsqu’il fallait socialiser l’enfant dès son plus jeune âge⁽¹²⁾ ? Dans le même ordre d’idée, comment distinguer dans l’aide domestique courante à la dépendance ce qui ressort du « besoin physiologique » des personnes âgées de leurs préférences, de leurs modes de vie ?

Depuis 1991, le secteur des emplois familiaux « privés » a fait preuve d’un dynamisme notable avec la création d’environ 130 000 emplois (+ 80 % d’augmentation) dans un contexte de stagnation de l’emploi

(11) Selon une étude de la Direction de la Prévision, pour les seuls emplois familiaux du secteur privé ne bénéficiant pas de l’AGED, la dépense fiscale est passée de 4,3 milliards en 1994 à 7,2 milliards en 1996, soit un écart de + 2,9 milliards, « dont 1,7 milliard d’effet d’aubaine et 1,2 milliard destiné au nouveaux employeurs » (Épaulard et Hugounenq, 1998).

(12) Depuis la réduction de l’AGED et du plafond de la réduction d’impôt, la commune de Levallois-Perret indique un afflux de demande de places en crèche provenant de ménages recourant auparavant à une garde à domicile (*Vu de Levallois*, n° 23).

salarié (INSEE, note n° 0005/G211). C'est donc plutôt une logique d'emplois qui pourrait justifier la solvabilisation de la demande, non seulement parce qu'elle crée des emplois, mais aussi parce qu'elle permet à des individus en marge de l'employabilité d'intégrer le circuit officiel de l'emploi.

Il convient aussi de s'assurer que les mesures de solvabilisation de la demande soient compatibles avec le souci d'une neutralité des interventions publiques.

Par ailleurs, ces emplois correspondent à des besoins peu ou mal satisfaits, notamment dans le domaine de la dépendance et de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Ainsi, le recours croissant à la garde d'enfant à domicile a pu contribuer à desserrer la contrainte pesant sur les capacités d'accueil des modes de garde collective et, par là-même, à favoriser l'accès des ménages à revenus modestes et moyens à ce mode de garde. Bien qu'une telle évolution porte en germe un risque de déstabilisation de l'équilibre financier des équipements de garde collective du fait de leur tarification progressive, elle a pu concourir à une amélioration de la qualité de vie de l'ensemble des ménages.

Annexe 1

Les services de proximité : une typologie

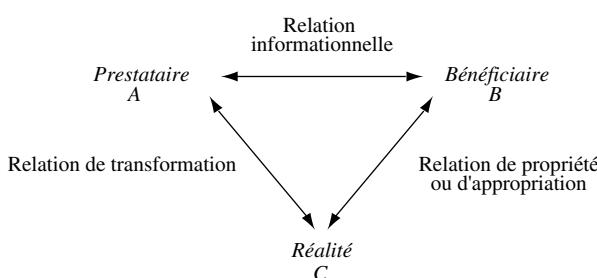
Les services de proximité forment un ensemble d'activités très hétérogène. Ils répondent aux multiples critères construits au cours du temps pour définir la notion de service. Leur produit final est immatériel (concept introduit par Adam Smith), non stockable (Stanback, 1979), naît d'une interaction étroite entre prestataire et client ou usager (Fuchs, 1968), et la personne consommatrice du service doit nécessairement se différencier du prestataire (Hills, 1977).

Pour Enjolras (1995, p. 22), l'approche de Hill selon laquelle la distinction entre prestataire et bénéficiaire est conditionnelle à toute production de service est « peu opératoire pour appréhender les dynamiques à l'œuvre dans le processus de développement des services de proximité qui relèvent d'un processus d'externalisation d'auto-productions, [...] car sont exclues du champ des services toutes les autoproductions dont le bénéficiaire est aussi le producteur, mais y sont incluses les productions domestiques qui s'adressent aux autres, à la collectivité constitutive du ménage ». Pour résoudre cette incohérence, Enjolras inclut toute l'autoproduction dans le secteur des services de proximité.

Ce raisonnement est peu satisfaisant pour analyser les mécanismes à l'œuvre dans la construction de la demande de services de proximité. En effet, trois relations (schéma 1) sont nécessaires pour qu'une activité économique puisse être définie comme un service (Gadrey, 1992) :

- une relation de service entre le prestataire A et le destinataire B (client ou usager), constituée d'un ensemble d'interactions informationnelles, et monétaires lorsque le service est marchand ;
- une relation de transformation faite de l'intervention du prestataire A sur la réalité C à modifier (l'objet à réparer, l'enfant à éduquer, etc.) ;
- une relation de propriété ou d'appropriation de la réalité C par B. Éventuellement, l'usager ou client B peut agir sur cette réalité (son enfant

1. Les trois relations nécessaires



Source : Gadrey (1992).

par exemple), ou être confondu (son propre corps qui doit être soigné par exemple)^(*).

À l'inverse des thèses d'Enjolras, le service de proximité doit donc être défini comme une prestation visant à modifier une réalité appartenant à l'usager uniquement, et non au prestataire. On doit donc exclure des services de proximité toute l'autoproduction, qu'elle soit rendue à soi-même (se coiffer) ou au ménage (les soins aux enfants apportés par la mère). C'est justement le transfert de cette autoproduction vers le secteur formel marchand ou non marchand qui est à la base de la demande de services de proximité.

Cependant, la substitution totale possible entre autoproduction et consommation sur le marché n'est pas pertinente pour caractériser les services de proximité. L'exemple le plus frappant est celui de la personne dépendante : c'est justement parce qu'elle ne peut plus auto-produire ses activités domestiques qu'elle fait appel à une tierce personne.

Enfin, le mot proximité a toute son importance : il signifie la proximité géographique et/ou la relation de confiance étroite qui peut relier le prestataire et l'usager. La demande de services de proximité n'est donc pas seulement la demande d'une transformation d'un bien ou service stéréotypé, elle inclut aussi une relation spécifique à chaque cas (du Tertre, 1997).

Les premiers chercheurs à tenter une définition des services de proximité sont Laville et Eme : « les services de proximité sont des activités marchandes ou partiellement marchandes, circonscrites à un espace local quotidien leur imprimant une fonction sociale relationnelle qui répondent dans un délai assez court ou selon une périodicité plus ou moins déterminée à des besoins non satisfaits de particuliers en tant que ces besoins relèvent des pratiques de leur vie quotidienne ou renvoient à une utilité sociale admise majoritairement ».

En 1993, l'étude réalisée par l'INSEE et le cabinet BIPE Conseil à la demande du ministère du Travail (Cette *et al.*, 1993) apporte une définition plus concrète au travers d'une énumération. Les auteurs retiennent dix services « dont le développement aurait des effets favorables, tant sur le plan social qu'au niveau de ses conséquences économiques ». Il s'agit donc essentiellement de services dont le développement pourra s'accompagner d'un fort contenu en emplois, et qui pourra être financé à moindre coût par les pouvoirs publics (avec l'idée qu'une partie de la demande est solvable) :

(*) Donc, l'activité domestique autoproduite (de la femme au foyer par exemple) n'est pas un service au sens économique du terme puisque la réalité transformée (la maison, l'enfant) appartient autant au prestataire qu'au bénéficiaire.

- les aides aux personnes âgées et personnes dépendantes ;
- les aides aux gardes d'enfants à domicile et hors domicile ;
- les aides aux jeunes en difficulté ;
- les aides à la scolarité ;
- les aides à la sécurité des biens et des personnes ;
- les aides à l'amélioration de l'habitat ;
- les aides aux ménages pour les transports locaux ;
- les aides aux services liés à l'environnement ;
- les aides au développement des services de loisirs et culture ;
- les aides au maintien du dernier commerce.

Suite à ces travaux, plusieurs études tentent une catégorisation des activités des services de proximité.

La classification retenue par la Commission européenne distingue quatre grandes familles de services de proximité : les services de la vie quotidienne, les services d'amélioration du cadre de vie, les services culturels et de loisirs et les services d'environnement. Le rapport du Conseil Économique et Social de janvier 1996 sur « le développement des services de proximité » reprend cette définition pour préciser que le domaine des services de la vie quotidienne s'impose comme le cœur des services de proximité, l'assimile aux « emplois familiaux » et précise que les services aux clients qui accompagnent la vente d'un bien (une pizza livrée à domicile par exemple) s'en distingue car le client n'a pas à les demander ni, souvent, à les rémunérer en tant que tels : le commerçant les propose comme une prestation de commodité, complémentaire de la vente.

Une deuxième catégorisation est celle proposée par Fouquet (1995). Cet auteur distingue trois secteurs, dont l'un constitue le « noyau dur » des services de proximité : « les services d'aide aux personnes impliquant une pénétration dans l'univers familial de l'individu ». Ce sont d'ailleurs les activités qui ont le plus largement été la cible des mesures publiques de développement des emplois de proximité.

Le schéma 1 présente une typologie des services de proximité proposés aux ménages pour la vie quotidienne. Les distinctions ont été opérées selon la nature de l'activité, le lieu de travail, le produit final, et enfin la branche professionnelle.

Les services de proximité de la vie quotidienne comprennent les services assurés hors du domicile de l'usager (assistante maternelle, crèches, retouches de vêtements, etc.) et ceux fournis au domicile de l'usager. Au sein des services à domicile, lorsque le service accompagne la vente d'un bien, il convient d'appeler cela un service « au client » que le commerçant propose comme une prestation complémentaire de la vente d'un bien.

(livraison de repas ou de courses à domicile par exemple). Par contre, le service de proximité « au ménage » est indépendant de la vente d'un bien ; le produit final est le service lui-même (de l'aide ménagère par exemple). Au sein des services à domicile rendus au ménage, l'aide à domicile se distingue des services domestiques et des services de soins, car les branches professionnelles sont distinctes.

Les aides à domiciles sont des professionnelles du secteur social. Elles assument une mission de service public en direct (municipalités) ou par délégation (associations conventionnées) (CÉREQ, 1996). Ces salariés sont couverts par l'une des trois conventions collectives en vigueur (« Aide à domicile en milieu rural », « Travailleuses familiales », « Organismes d'aide à domicile »), ou par le statut de la fonction publique territoriale.

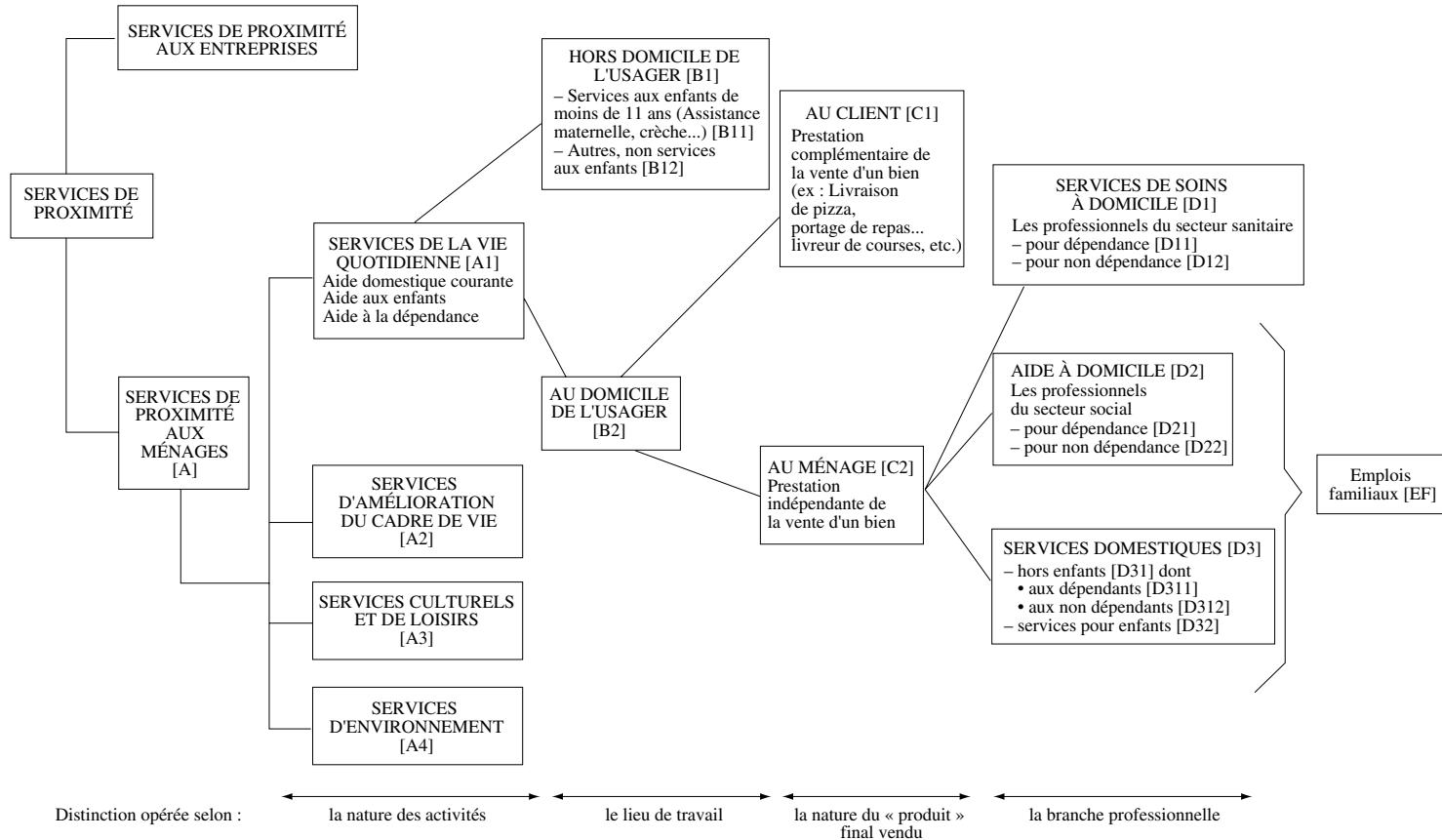
Les salariés des services domestiques sont employés, soit par des organismes agréés de services aux personnes (entreprises ou associations prestataires), soit directement par des particuliers dans le cadre de relations de gré à gré ou dans le cadre de services mandataires d'un organisme agréé de services aux personnes. Ces employés sont, depuis 1980, couverts par la convention collective des employés de maison. Celle-ci décrit six niveaux d'emplois, correspondant à autant de niveaux de salaire minimum, à décliner suivant le nombre d'années d'ancienneté. Le secteur s'est doté également d'une caisse de retraite complémentaire des employés de maison (IRCEM).

Le terme « emplois familiaux » a été retenu en 1991 par les pouvoirs publics pour désigner les services donnant droit à la réduction d'impôt « emplois familiaux ». Au fur et à mesure que de nouveaux services ont été concernés par cette mesure fiscale, le champ des emplois familiaux s'est élargi. Ces évolutions en cours peuvent mettre en danger des métiers anciens en les amalgamant à des métiers qui restent totalement à construire parce qu'ils n'existaient pas auparavant (Causse, Fournier et Labruyère, 1997).

Aujourd'hui, les emplois familiaux sont soit des emplois du secteur social dont certains sont très anciens (la travailleuse familiale est née pendant la seconde guerre mondiale) et d'autres plus récents (l'auxiliaire de vie par exemple), soit des métiers du secteur des services domestiques.

Il est possible de donner quelques éléments de chiffrage du secteur, avec toutes les difficultés que cela représente, car de nombreux recouvrements existent entre les différents services. Les lettres et numéros renvoient au schéma 2.

2. Des services de proximité aux emplois familiaux



Services de proximité de la vie quotidienne s'adressant aux ménages :

A1 - C1 - B12 - D12 = 700 000 ETP (Équivalents Temps Plein)

Services domestiques du secteur privé : D3 = 270 000 ETP dont :

- D31 = 250 000 ETP (enquête « Services de Proximité », 1996) ;
- D31 = 1,8 million de ménages employeurs pour 20,6 milliards de francs (SdP 1996) ;
- D31 = 164 397 ETP (*Source : IRCEM 1996*) ;
- D31 = 1,169507 million d'employeurs pour 15 milliards de francs (*Source : IRCEM 1996*) ;
- D32 = 20 000 ETP (plus 15 000 ETP de baby-sitters).

Aides au maintien à domicile des personnes dépendantes :

- D21 + D11 + D312 = 220 000 ETP ;
- D312 + D21 = 154 000 ETP ;
- D11 = 66 000 ETP.

Aides aux enfants de moins de 11 ans, essentiellement des gardes :

- Assistantes maternelles
 - 150 000 ETP pour 2 enfants par ETP, enquête « Services de proximité » ;
 - 155 000 ETP pour 2 enfants par ETP, *Source : CNAF* ;
 - 320 000 ménages employeurs.
- Gardes d'enfants par services collectifs = 50 000 ETP pour 5 enfants par ETP ;
- Services privés = B11 + D32 = 230 000 ETP ;
- Gardes à domicile = D32 = 20 000 ETP = 60 000 bénéficiaires de l'AGED = 80 000 ménages employeurs.

Emplois familiaux :

- EF = D2 + D3 = 400 000 ETP (*Source : enquête « Services de proximité », juin 1996*) ;
- EF = 467 000 emplois = 250 000 ETP (*Source : enquête « emploi » 1996*), dont :
 - D3 = 301 000 emplois ;
 - D2 = 134 000 emplois.

Coût de la réduction d'impôt :

Réduction d'impôt = 6,4 milliards, s'applique à EF = D3 + D2, pour 900 000 ménages bénéficiaires.

AGED = 1,6 milliard, s'applique à D32.

AFEAMA = 7,06 milliards, s'applique aux assistantes maternelles.

Annexe 2

La sensibilité-prix de la demande de services domestiques à domicile (*)

Le champ concerné est celui des services domestiques privés. Il a été défini de telle sorte que les interférences entre le recours à l'aide sociale et le recours à des services privés disparaissent. Le modèle a été estimé sur une population homogène en regard de la situation matrimoniale d'une part (afin de contrôler l'effet de l'activité féminine), et du rapport à la dépendance d'autre part : les célibataires, et les couples comportant au moins une personne dépendante ont été exclus du champ de l'étude. Celle-ci a donc été réalisée sur les 2 917 couples interrogés de l'enquête « Services de proximité » de l'INSEE et dont la personne de référence a entre 25 et 64 ans.

Parmi l'ensemble des couples interrogés, 6 % signalent un recours à une aide domestique payante, ce qui correspond à 675 000 ménages en France sur les 11 180 000 couples dont la personne de référence a entre 25 et 64 ans, et ne comportant pas de personne dépendante en son sein.

Les données de l'enquête « Services de proximité » recensent les sommes versées mensuellement par un ménage à un prestataire de services domestiques courants, ainsi que le volume horaire d'aide correspondante. Elles permettent donc de reconstituer le salaire net versé en contrepartie du service consommé, mais aussi le salaire horaire brut supporté par l'employeur, et le coût de revient horaire du service, une fois prise en compte les aides publiques dont bénéficie le ménage employeur (voir tableau).

Dans la mesure où il correspond à un salaire versé, le prix horaire du service domestique devrait dépendre des déterminants traditionnels du salaire. Parmi les variables influençant le salaire, l'expérience professionnelle de l'employé joue généralement un rôle déterminant. Le nombre de mois d'ancienneté de l'employé déclaré dans l'enquête en donne une approximation. Mais aucune relation n'a pu être mise en évidence entre ce critère et le prix observé.

Le salaire versé pourrait également dépendre des caractéristiques de l'employeur. Cependant, ni le revenu du ménage demandeur, ni sa catégorie socioprofessionnelle, ni son niveau de diplôme ne permettent d'expliquer le prix du service domestique ne l'influence pas davantage. Le ménage n'est pas prêt à payer plus cher quelqu'un qui le déchargerait d'une tâche qu'il n'aime pas faire, et *a contrario*, il ne paye pas moins cher

(*) Flipo et Olier (1998)

Le salaire horaire net versé

	Salaire horaire net versé (en francs)					Ménages concernés
	Moyenne	Médiane	1 ^{er} quartile	3 ^e quartile	Rapport inter-décile	
Connaissait déjà la personne	47	46	38	50	1,57	19
• par relation	45	40	37	50	2	60
• par association ou service public	48	45	37	53	2	12
• autre	54	45	38	55	4,2	9
Paris	52	50	47	54	1,6	30
Province	44	40	36	47	2	70
Femme active	48	42	38	50	2	78
Femme à la maison	42	40	36	50	2,15	22
Réduction d'impôts	43	40	36	47	2,15	46
Pas de réduction d'impôts	49	50	40	53	1,71	54
Présence d'enfants de moins de 6 ans	39	39	31	50	2,16	30
Pas d'enfants de moins de 6 ans	50	47	39	50	1,74	70
Ensemble	46	42	37	50	2	100

Champ : Ensemble des couples dont la personne de référence a entre 25 et 64 ans (N = 2 917).

Source : Enquête « Services de proximité », 1996, INSEE.

une activité qu'il dévalorise. Le temps disponible, hors travail, des adultes composant le ménage n'influence pas davantage le niveau de prix. Pourtant on aurait pu penser que moins les membres du ménage ont de temps disponible, plus ils sont prêts à payer quelqu'un pour faire ce qu'ils n'ont pas le temps de faire.

Le lieu de résidence de l'employeur joue un rôle important : le marché parisien se démarque par la pratique de prix plus élevés.

Annexe 3

Le cas particulier de l'aide à la dépendance : le choix entre l'aide formelle et l'aide informelle^(*)

D'une personne dépendante à l'autre, les volumes d'aides formelle et informelle reçues sont très variables. À partir de l'enquête nationale sur les Services de proximité de l'INSEE réalisée en juin 1996, fusionnée avec deux extensions locales (Île-de-France et Eure-et-Loir), Genier tente d'expliquer l'hétérogénéité des pratiques d'aide à la dépendance. Les conclusions principales de l'étude économétrique sont les suivantes :

- Le temps d'aide total s'explique avant tout par le niveau de dépendance et la cohabitation.
- La probabilité de recevoir de l'aide professionnelle augmente avec l'isolement : la moitié des personnes âgées dépendantes vivant seules bénéficient de l'aide d'un professionnel, contre environ 30 % des personnes âgées dépendantes vivant en couple ou un dixième de celles qui partagent un logement avec d'autres membres de leur famille. Le recours à l'aide formelle est aussi plus importante lorsque le niveau d'éducation est plus élevé. La zone géographique de résidence est également influente : l'aide formelle est plus répandue dans le Centre-Ouest, l'Ouest et le Bassin parisien.
- La présence d'aide informelle est surtout liée à la capacité de la personne dépendante à rester seule.

L'éducation a une influence négative sur la probabilité de recevoir de l'aide informelle. Enfin, le Nord et l'Est, moins propices à l'aide formelle, le sont plus à l'aide informelle.

- Le recours à l'aide formelle est plus important lorsqu'il ouvre droit à des réductions d'impôts ou quand le coût horaire est plus faible.

Les contraintes financières du recours à une aide à la dépendance professionnelle sont sans doute amoindries du fait que l'aide est fortement subventionnée pour les ménages modestes. Par contre, la contrainte « culturelle » reste très présente dans le choix de recourir à l'aide professionnelle. D'après une étude du CRÉDOC (1995), une majorité de Français sont favorables à une prise en charge de la dépendance reposant essentiellement sur les proches. 72 % des Français considèrent que c'est aux enfants de s'occuper de leur parents âgés dans le besoin.

(*) Génier (1998).

Références bibliographiques

- Afsa C. (1998) : « L'allocation parentale d'éducation : entre politique familiale et politique pour l'emploi », *INSEE première*, n° 569.
- Archambault E. (1985) : « Travail domestique et emploi tertiaire, substitution ou complémentarité ? » in *Emploi du tertiaire*, Economica.
- Becker (1965) : « A theory of the allocation of time », *The Economic Journal*, septembre.
- Blanchet D. (1994) : « Transferts fiscaux, répartition du revenu et équilibre des emplois de service », *Économie et Prévision*, n° 115.
- Bourdieu P. (1979) : *La distinction*, Édition de Minuit.
- Cette G. et al., (1993) : « Nouveau emplois de services. Les 10 services de solidarité », *Futuribles*, n° 174, mars.
- Chadeau A. et A. Fouquet (1981) : « Peut-on mesurer le travail domestique ? », *Économie et statistique*, n° 136.
- Colvez A., D. Bucquet, S. Curtis et R. Pampalon (1990) : *Approche épidémiologique des besoins en services pour les personnes âgées dépendantes*, rapport au groupe de travail « Méthodologie pour une planification des services aux personnes âgées dépendantes » du ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale.
- Connely R. (1992) : « The effect of child care costs on married women's labor force participation », *Review of Economics and Statistics*, vol. LXXIV, février.
- Conseil Économique et Social (1996) : *Le développement des services de proximité*.
- CRÉDOC (1995) : Enquête « Conditions de vie et aspirations des français : les personnes âgées dépendantes, les dépenses de santé », *collection des rapports*, n° 166.
- De Barry C. et J.-M. Hourriez (1996) : « Panorama de la consommation des ménages », *Données sociales*, INSEE.
- Desplanques G. (1996) : « La situation familiale des personnes âgées », INSEE, *Données sociales*.
- Direction de la Prévision (1998) : « L'effet de l'Allocation Parentale d'Éducation sur les comportements d'activité. », *Note n° D4-98-061*.
- Enjolras B. (1995) : *Le marché providence, aide à domicile, politique sociale et création d'emploi*, Desclée de Brouwer.

- Épaulard A. et R. Hugounenq (1998) : « Dépenses fiscales : définitions, évaluations et efficacité », *Rapport d'étude*, Direction de la Prévision.
- Fagnani J. et E. Rassat (1997) : « Les bénéficiaires de l'AGED : où résident-ils, quels sont leurs revenus ? », *Recherches et Prévisions*, n° 47.
- Faugère J.-P. (1980) : « L'allocation du temps entre travail domestique et travail marchand : discussion autour d'un modèle », *Revue Économique*, vol. 31, n° 2.
- Fermanian J.-D. et M.-P. Baessa (1997) : « La durée du travail à temps complet », *INSEE première*, n° 545.
- Flipo A. et J.M. Hourriez (1995) : « Recourir à une femme de ménage », *INSEE première*, n° 411.
- Flipo A. et L. Olier (1996) : « Faire garder ses enfants », *Insee première*, n° 481.
- Flipo A. et L. Olier (1998) : « Faut-il subventionner les services à domicile ? », *Économie et Statistique*, n° 316-317.
- Flipo (1996) : « Les services de proximité de la vie quotidienne », *INSEE première*, n° 491.
- Gadrey J. (1992) : *L'économie des services*, La Découverte.
- Génier P. (1992) : « La gestion de la dépendance : les rôles de la famille, de l'État et du secteur privé », *Économie et Statistique*, n° 291-292.
- Génier P. (1998) : « Aide aux personnes âgées dépendantes : une très grande hétérogénéité des pratiques », INSEE, *Document de travail*.
- Gramain A. (1997) : « Décisions de recours au système de soins dans la prise en charge des personnes âgées dépendantes : un modèle de choix discret dynamique », *Économie et Prévision*, n° 129.
- Glaude M. et F. de Singly (1986) : « L'organisation domestique : pouvoir et négociation », *Économie et Statistique*, n° 187.
- Greffé X. (1990) : *Nouvelles demandes, nouveaux services*, Commissariat Général au Plan, la Documentation Française.
- Grimler G. et C. Roy (1987) : « Les emplois du temps en France en 1985-1986 », *INSEE premiers résultats*, n° 100.
- Grimler G. et C. Roy (1990) : « Activités domestiques : faire, acheter, faire faire ou ne pas faire », *INSEE première*, n° 109.
- Guillot O. (1996) : « Activité féminine et garde des jeunes enfants : une analyse micro-économétrique », *Économie et Prévisions*, n° 122.
- Hammes D.-L et J.-J. Rosa (1988) : « Des services domestiques aux services commerciaux », *Revue Française d'Économie*, vol. III.

- Hourriez J-M. et B. Legris (1995) : « Le niveau de vie relatif des personnes âgées », *Économie et Statistique*, n° 283-284.
- INSEE (1991 et 1995) : *Les femmes, Contours et Caractères*.
- INSEE (1992) : *Les enfants de moins de 6 ans, Contours et Caractères*.
- INSEE Résultats (1997) : *Enquête sur l'emploi de 1997. Résultats détaillés*.
- INSEE (1998) : « Évolutions démographiques et retraites », Note n° 13/G210/PR/JE.
- INSEE (1998) : « Le développement des emplois familiaux avantage des salariés modestes », Note n° 0005/G211.
- Kaufmann J.-C. (1997) : *Le cœur à l'ouvrage, théorie de l'action ménagère*, Nathan.
- Kaufmann J.-C. (ouvrage collectif) (1997) : *Faire ou faire faire, famille et services*, Presses Universitaires de Rennes.
- Kerjose R. (1998) : Bilan démographique 1997, *INSEE première*, n° 566.
- Laville J.-L. (1994) : « Entre marché et État, faire naître une économie solidaire », in *Pour une autre économie*, Revue du Mauss.
- Lebeaupin A. (1996) : « L'aide à domicile : des prestations matérielles croissantes », *Données Sociales* 1996.
- Lebeaupin A. et F. Nortier (1996) : « Les personnes âgées dépendantes : situation actuelle et perspectives d'avenir », *Données sociales*, Insee.
- Mormiche P. et J.-M. Robine (1993) : « L'espérance de vie sans incapacité augmente », *INSEE première*, n° 281.
- Roy C. (1989) : « La gestion du temps des hommes et des femmes, des actifs et des inactifs », *Économie et Statistique*, n° 223.
- Stoclet D. (1983) : « Les transferts entre marchand et domestique. Travail des femmes, loisir des hommes », *Revue de l'OFCE*, n° 3.
- du Tertre C. (1997) : « Développement local et intervention publique : le cas en France des services de proximité aux personnes », Communication aux journées organisées par le Forum de Delphes et le Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général intitulées : « Développement social, intérêt général et services publics au nord et au sud », du 25 au 28 octobre 1997.
- du Tertre C. et J.-L. Laville (1997) : « Solvabiliser la demande de services de proximité : le cas des services aux personnes », *Assises Régionales pour l'Emploi et le Travail Région Nord-Pas-de-Calais*.
- Wieczorek J. (1995) : « La répartition de l'emploi entre secteurs, son évolution dans le monde, le déplacement vers les services », *Revue Internationale du Travail*, vol. 134, n° 2.

Annexe D

Le dispositif d'aide aux services de proximité

Yves Mérian

*Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation
et de la Répression des Fraudes*

Mahrez Okba

Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle

L'objectif premier du dispositif est de répondre à des besoins des ménages liés à la société moderne. Il s'agit de besoins sociaux (garde d'enfants et dépendance) ou généraux. La création d'emploi est un objectif induit, dans ce secteur à haute intensité en main-d'œuvre.

Le dispositif est sectoriel. Il complète les dispositifs généraux (régime des bas salaires), avec des logiques différentes : prendre en charge des dépenses par la collectivité pour les besoins sociaux ; rendre attractif le travail déclaré pour les besoins généraux ; et non pas substituer du travail peu qualifié à d'autres facteurs de production comme pour les bas salaires. Dans ce cadre, le champ actuel est valide, sous réserve d'intégrer les assistantes maternelles. Il y a quelques « ponts » avec les solutions en institution (crèches, maisons de retraite).

L'action sur l'offre vise à promouvoir la qualité. Le secteur doit se structurer. À cet effet, il a été rendu « contestable » (concurrence, libre choix des ménages). Il est régulé par un agrément administratif.

Une dynamique de développement du secteur s'est enclenchée. De 1991 à 1997, l'emploi déclaré a quasiment doublé. Le potentiel lié aux besoins non satisfaits reste important. Mais la dynamique est fragile car il y a des incertitudes sur le dispositif d'aide.

L'architecture est trop complexe. Les aides à la garde d'enfants relèvent de concepts différents. L'aide à la dépendance est éclatée, avec des dysfonctionnements. Le plafond de la réduction d'impôt est à certains égards un outil ambigu. Des aides jouent au détriment de la structuration par des distorsions de concurrence.

Un développement durable nécessite par une architecture simplifiée pour des aides effectives, équitables et optimisées, respectant la neutralité entre les formes d'offre (emploi direct, mandataire et prestataire) et la sécurité juridique des opérateurs, et mobilisant des outils novateurs pour la qualité.

La France s'est dotée en 10 ans d'un dispositif de soutien aux services de proximité. L'objectif est de répondre à des besoins des ménages. Ces besoins sont liés à l'évolution des sociétés modernes (durée de vie plus longue, travail des femmes, externalisation des activités domestiques). Ils sont croissants. Ceux liés au vieillissement seront déterminants au prochain siècle. Ce faisant, le secteur développe des emplois utiles, que l'on croyait perdus dans une économie mondialisée.

Naguère, la question était encore de savoir si le développement de ce secteur serait un mythe ou une réalité. C'est devenu une réalité.

La démarche

La mise en place

Au départ, le système, cloisonné, montrait une incapacité à évoluer

Dans un pays moderne, pour satisfaire les besoins d'assistance des personnes âgées ou dépendantes et de garde de jeunes enfants, il faut accroître les solutions à domicile. Elles sont en général plus appréciées et moins coûteuses que les solutions en institution (crèches, maisons de retraite). Or, l'offre structurée de services à domicile s'enfermait dans un système administré, celui de l'aide sociale et de l'action sociale, sous régime conventionné. L'emploi direct avait en charge les besoins généraux (travaux ménagers, repassage, soutien scolaire...). La satisfaction des nouveaux besoins des ménages était renvoyée sur lui. Mais celui-ci déclinait, faute de considération et de régulation (les petits boulots). Le travail au noir avait pris une place majeure.

Un changement de logique s'est opéré

Les ménages ont été considérés de plus en plus comme des consommateurs et non comme des usagers. L'orientation a été de leur donner le libre choix des solutions (à domicile ou en institution) et des intervenants. En face, l'offre devait être capable de s'adapter à leurs exigences.

Mais pour que la demande s'exprime, il faut aussi reconnaître la nécessité de solvabiliser. Pour les besoins sociaux, c'est offrir une alternative

crédible à des solutions en institution déjà aidées. Pour les besoins généraux, c'est offrir une alternative crédible à un travail au noir difficile à réduire par la voie répressive. Pour laisser le libre choix, la préférence a été donnée peu à peu à l'aide à la demande. Comme l'expérience de l'aide aux personnes dépendantes l'a montré, il vaut mieux affecter l'aide pour s'assurer de son utilisation effective (aide en nature).

Le dispositif s'est construit par étapes

— Au départ, l'accent a été mis sur les besoins spécifiques des ménages. Deux séries d'aides ciblées ont été mises au point :

- pour les personnes de plus de 70 ans ou dépendantes : une exonération des cotisations de Sécurité sociale lorsqu'elles sont employeurs directs ; une aide sous conditions de ressources des départements (ACTP avec relais par la PSD/aide ménagère) ou des caisses de retraite (aide ménagère) ;
- pour la garde d'enfants : une aide à l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMMA) et une aide à l'emploi d'une garde au domicile des parents (AGED) ; l'agrément des assistantes maternelles a été parallèlement assoupli ; on peut y adjoindre par extension le système des travailleuses familiales ; en revanche, l'allocation parentale d'éducation (APE) et l'allocation au jeune enfant (AJE) ont un objet plus large et ne sont pas intégrées.

— Ensuite, la perspective s'est élargie à l'ensemble des besoins.

Une réduction d'impôt égale à 50 % de la dépense du ménage a été instituée en 1992 au nom de l'emploi. Elle a couvert d'emblée tout le champ des emplois familiaux. Ce champ porte sur des besoins sociaux (assistance aux personnes dépendantes ou garde d'enfants) et des besoins généraux (travaux ménagers, soutien scolaire...). Le titre-emploi-services a été créé ensuite en 1996 pour diversifier les sources de financement auprès des entreprises et des collectivités : il s'utilise aussi dans tout ce champ.

La régulation de l'emploi direct et sa simplification pour les ménages a été obtenue dans le cadre de la convention collective des employés de maison. On a instauré un régime de cotisations forfaitaires et créé le chèque emploi-service (1994).

L'offre a été structurée dans un cadre concurrentiel, non pour contraindre les ménages, mais pour leur offrir un choix possible entre l'emploi direct et l'offre structurée. Celle-ci est mandataire ou prestataire : dans un cas, le ménage reste l'employeur, dans l'autre, c'est un client.

Un agrément a été créé en 1991 pour les associations (article L129-1 du Code du Travail). Les premières aides étaient en effet réservées aux

ménages-employeurs. Les associations leur ont proposé des services mandataires pour les aider à recruter et gérer leur personnel. En 1996, ce régime d'agrément a été revu et étendu aux entreprises. Le secteur a ainsi été ouvert à la concurrence. Un agrément-qualité porte sur les besoins sociaux (garde d'enfant et assistance aux personnes de plus de 70 ans ou dépendantes). Un agrément simple porte sur les besoins généraux. Dans les deux cas, l'agrément est facultatif pour les prestataires, associations et entreprises, mais est indispensable pour la réduction d'impôt. Il est obligatoire pour les mandataires, qui ne peuvent être que des associations. Les intervenants n'ont pas d'agrément, sauf les assistantes maternelles qui ont un régime spécifique.

Le titre-emploi-services privilégie l'offre de type prestataire. Il peut aussi en principe être utilisé pour les frais de gestion des mandataires.

Les résultats : un développement réel, mais encore fragile

En matière de besoins sociaux (cf. annexe 1)

350 000 personnes de plus de 70 ans bénéficient de l'exonération de cotisations de Sécurité sociale. Elle semble jouer ainsi un rôle significatif dans le maintien à domicile, à côté des aides sous conditions de ressources (l'aide ménagère et l'ACTP relayée par la PSD).

Plus de 500 000 enfants ont bénéficié en 1996 d'une aide à la garde : 433 000 avec l'AFEAMA et 94 000 avec l'AGED. L'AGED a fait l'objet de critiques sur son ciblage social, mais aussi parce que des crèches seraient sous-occupées du fait du développement de la garde à domicile. Il est difficile de faire le partage entre le détournement de trafic et l'effet légitime du libre choix reconnu aux ménages qui arbitrent entre les modes de garde. Il serait regrettable que l'aide à domicile soit calibrée pour maximiser le taux de remplissage des crèches et non pas pour offrir le meilleur service au meilleur coût.

Il y a sans doute trop peu de solutions mixant l'accueil à domicile et en institution. Certains besoins seraient ainsi mieux satisfaits. Mais les univers restent cloisonnés, par la réglementation, le financement et la tarification. Il en est de même des liaisons avec l'hôpital : les durées de séjour plus courtes demandent un retour au domicile plus facile.

En matière d'emploi (cf. annexe 2)

Les statistiques pertinentes sur le niveau de l'emploi sont rassemblées par la DARES du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Les données sur les emplois directs et mandataires sont traitées par L'IRCEM. La DARES a des données propres sur les prestataires et mandataires ; elle les

collecte auprès des organismes agréés — associations, entreprises et CCAS, sur une base mensuelle et départementale. Seules manquent les données des organismes conventionnés mais non agréés. Les statistiques sur les prestataires ont été révisées en 1996 et sont complètes depuis 1997.

La courbe des emplois déclinait jusqu'il y a 10 ans. Elle s'est inversée à partir de 1987. Elle est nettement ascendante depuis 1992, en relation directe avec les mesures d'aide prises. Le total des emplois — directs, mandataires et prestataires, y compris les assistantes maternelles — a représenté 400 000 équivalents-temps plein (ETP) correspondant à 920 000 salariés (personnes physiques) ⁽¹⁾ en 1996/97. Soit presque un doublement depuis la fin de 1991 : l'emploi s'est accru de 190 000 équivalents-temps plein et 400 000 salariés. Les assistantes maternelles ont contribué à l'accroissement à raison de 85 000 ETP et 93 000 salariés. Une partie de ces emplois provient de la déclaration d'emplois exercés avant au noir, l'autre correspond à des créations nettes (respectivement 20 et 80 % au moment d'une enquête faite lors du lancement du chèque-emploi-services). La moitié des emplois ETP concerne la garde d'enfants (51 %), un gros quart l'assistance aux personnes âgées ou dépendantes (27 %) et un petit quart les besoins généraux (22 %).

Sur la période 1991-1997, les services d'aide à domicile ont dépassé les services rendus en institution en termes d'emplois ETP. En 1991, l'emploi dans les services de proximité était de 227 000 ETP contre 256 000 estimés en institution, pour un total inférieur à 500 000. En 1996-1997, il y avait 700 000 emplois ETP correspondant à des aides à la personne, dont environ 400 000 pour les services de proximité et 300 000 en institution.

Certains espéraient, au vu des études montrant l'importance des besoins non satisfaits, des résultats encore plus rapides. Mais il y a au moins deux raisons structurelles à une montée en puissance progressive : le phénomène d'externalisation et le poids du travail au noir. Les ménages commencent à peine un processus d'externalisation des services domestiques, comme les entreprises l'ont fait antérieurement : c'est un changement de comportement de consommation profond ; il ne peut être brusque. D'autre part, l'importance du travail au noir dans ce secteur est un frein majeur. Selon l'enquête de l'INSEE de 1996 sur les services de proximité, il ferait encore la moitié de l'activité. Le chèque-emploi-services a permis d'entamer ce travail au noir en augmentant le nombre de déclarants.

(1) Selon une définition large, à savoir tout salarié personne physique ayant effectué au moins une heure dans un trimestre ; l'emploi ETP est calculé selon le temps de travail, indépendamment du mode de rémunération.

La durée du travail varie fortement. Les assistantes maternelles travaillent en général à temps plein. Les autres emplois ont une durée moyenne d'un tiers temps. L'activité est féminine pour l'essentiel. Mobiliser les fonds de formation pose problème, notamment pour les petites structures. Ceci ne facilite pas la professionnalisation.

En matière de structuration et de qualité de l'offre

La structuration de l'offre s'amorce par le jeu des plates-formes, des réseaux généralistes et de structures performantes de taille moyenne ou petite. Mandataire ou prestataire, l'offre structurée pèse 19 % des emplois équivalent temps plein (75 000 ETP), y compris les associations intermédiaires. Elle se répartit par moitié entre le mandataire et le prestataire.

La structuration de l'offre permet une politique de la qualité. Le mouvement est suffisant pour que la profession — les associations et les entreprises — ait décidé de s'engager dans des démarches de qualité fondées sur des « services certifiés » (cf. annexe 4). Ce type de démarche est novateur. Il part des besoins des consommateurs et non des moyens mis en œuvre. Il intègre des notions comme l'accès au service, la disponibilité de l'offre, le suivi de la satisfaction (l'*« aide ménagère »*, bien que conventionnée, ne fonctionne pas toujours en fin de semaine même si les gens en ont besoin). Il peut changer la problématique qualité-coût sur laquelle bute le secteur depuis longtemps, comme d'ailleurs les services en institution.

La dématérialisation des opérations de gestion a fait l'objet de premières expérimentations locales. Elle devrait permettre de réduire les coûts de gestion administratifs et d'améliorer le suivi des aides et la coordination autour de la personne.

La structuration reste cependant entravée par l'insécurité juridique et les distorsions de concurrence. De fait, le prestataire n'a pu encore trouver sa place hors du système conventionné.

Il y a des difficultés juridiques. Le mandataire est parfois contesté dans son principe ; il est théoriquement interdit aux entreprises ; il peut être menacé de requalification. La communication des associations est limitée. Les assistantes maternelles, dont l'agrément est purement individuel, ne peuvent s'intégrer dans des structures, sinon publiques (« crèches familiales »).

Il existe d'importantes distorsions de concurrence par les coûts. Elles sont d'origine fiscale, sociale et conventionnelle. Elles jouent pour l'essentiel au détriment de la forme prestataire. Le coût salarial d'un intervenant n'est pas le même pour un emploi direct ou mandataire et un emploi prestataire. L'écart joue toujours au détriment des prestataires pour les

besoins sociaux : il va de 6 francs à plus de 20 francs par heure, pour des intervenants rémunérés entre le SMIC et 120 % du SMIC, sans compter l'effet TVA pour les prestataires entreprises. Pour les besoins généraux, les écarts hors taxes ne tournent au bénéfice des prestataires que s'ils n'appliquent pas les conventions collectives et qu'ils entrent dans les plages horaires donnant droit aux abattements temps partiel. Taxe comprise (taxe sur les salaires ou TVA supposée réduite), il y a alors *grosso modo* équivalence.

Les « associations intermédiaires » ne s'articulent guère sur les associations classiques. Elles ont été créées en 1987 pour faciliter l'insertion de personnels en difficulté. Les charges sociales de leurs intervenants sont exonérées. En 1996, elles ont représenté 7 400 équivalents temps plein pour l'activité de services aux particuliers, dont 80 % (5 900) dans le champ proprement dit des emplois familiaux.

L'application des mécanismes et des règles de la concurrence et de la consommation soulève encore des questions dans un secteur marqué par le régime administré du conventionnement. Les mentalités et comportements évoluent. La jurisprudence européenne a apporté en 1997 certains éclairages sur la distinction entre activités à caractère économique et activités régies par le principe de solidarité et sur le placement de personnels. La CNAV a annoncé au début de 1998 une expérience d'ouverture en régime conventionné.

Les principes et enjeux

On constate que le dispositif s'est construit autour de principes et d'enjeux qui méritent d'être explicités.

Les cinq principes fondateurs

Ils ont consisté à mettre les ménages au cœur du dispositif. Leur application est inégale, mais ils paraissent constituer une base solide.

Le libre choix

C'est le principe originel. Les ménages sont sortis peu à peu du statut d'usagers, bénéficiant d'interventions fixées par les organismes publics. Ils sont devenus des consommateurs choisissant selon leurs propres exigences le type de solutions, les intervenants, les horaires... c'est ainsi que l'offre a pu se diversifier et mieux s'adapter aux besoins des ménages.

On peut être tenté de décider à la place des ménages. Il faut s'en garder. Il vaut mieux que les meilleures offres s'imposent sur le marché par leurs qualités propres que par des mécanismes plus ou moins directifs.

En outre, par le libre choix, le service acquiert une valeur aux yeux des ménages et des intervenants. La valorisation du service pour les intervenants est de nature à faciliter la professionnalisation du secteur.

La simplicité des outils

Les outils utilisés doivent être aussi simples que possible pour les ménages. Ce principe est apparu déterminant pour que la demande s'exprime. Il est essentiel que les services soient accessibles. La simplicité des aides en est un moyen majeur.

La réduction d'impôt est pour les ménages un outil très simple. Il en est de même des exonérations pour personnes de plus de 70 ans. L'AFEAMA, l'AGED ont été ajustées pour faciliter l'accès des ménages. Le régime du forfait va dans le même sens. Le chèque-emploi-services est un outil de simplification particulièrement apprécié par les ménages qui y ont recours. L'autre formule du TES est commode, tant pour les ménages que pour les financeurs. Les débuts de la numérisation sont prometteurs.

Mais, l'addition de mesures simples ne fait pas automatiquement un ensemble simple, surtout quand il y a des situations différentes, non réductibles à une situation-type. Cela ne doit pas mettre en cause l'idée d'outils simples. Il faut aussi que l'architecture soit simple.

La neutralité entre les formes d'offres

La neutralité entre les formes d'offres (emploi direct, mandataire, prestataire) est un objectif incontournable. Elle vise à éliminer les distorsions de concurrence. La réduction d'impôt en a été une première concrétisation.

Parmi les moyens de réaliser la neutralité, certains ont une composante européenne. Le passage à la TVA réduite, proposé par le gouvernement français dans le cadre du plan d'action national pour l'emploi, implique un accord européen. La jurisprudence de la Cour de Justice des communautés européennes pourrait aussi avoir des incidences sur nos modes d'organisation (arrêts de 1997 sur les activités de placement et sur la distinction entre opérations à caractère économique et de solidarité).

La qualité

La recherche de la qualité à coût contenu est un impératif. La structuration du secteur en est un moyen essentiel. La rénovation de l'agrément a été un premier pas. Dans ce cadre, la démarche française dans les services de proximité s'efforce de mettre en place les outils les plus adaptés. Les deux principaux outils retenus aujourd'hui sont la formation des intervenants, qui vaut pour toutes les formes d'offre, et la certification des services, qui concerne l'offre structurée.

L'équivalence entre solutions

Les aides se doivent d'offrir le choix entre les solutions à domicile et en institution, comme on peut choisir un transport par le fer ou la route, voire le fer-routage. Mais les modes de financement et de solvabilisation sont souvent différents. Certains « ponts » existent. De façon déjà ancienne, les crèches maternelles réunissent des assistantes maternelles et une crèche publique dont elles sont les salariées. Plus récemment, la PSD s'efforce d'être ouverte à la fois aux personnes dépendantes qui vivent à leur domicile propre et à celles qui ont leur domicile en institution. L'articulation permet d'optimiser les choix des ménages et d'améliorer le service rendu. Ce besoin a commencé d'être pris en compte.

Les deux enjeux

La satisfaction de besoins sociaux

Ce sont les besoins liés à la vieillesse/dépendance et à l'enfance. C'est un enjeu majeur pour un pays moderne, compte tenu de l'évolution démographique. Il s'agit d'offrir des solutions à domicile. Elles sont en principe moins coûteuses que les solutions en institution, pour la collectivité et pour les pouvoirs publics, selon les analyses faites au début de la décennie. Il n'y a pas lieu de penser que ce constat soit dépassé, sauf peut-être pour la garde au domicile des parents qui, sous certaines conditions en particulier de nombre d'enfants, pourrait être plus coûteuse.

Pour avoir des solutions à domicile adaptées au nombre et à la variété des besoins, il faut une offre suffisamment structurée. Celle-ci prend du temps à se constituer.

L'emploi

Il faut clarifier le débat. Dans ce secteur à forte intensité de main-d'œuvre, l'augmentation de l'emploi résulte d'abord de la satisfaction des besoins sociaux. Les solutions à domicile emploient plus de personnel qu'en institution. Est-il légitime d'aller au-delà et de soutenir les activités liées aux besoins généraux, en les privilégiant par rapport à d'autres formes de consommation ?

Une première justification tient aux freins culturels à lever. Il s'agit d'acclimater les ménages à une nouvelle consommation à laquelle ils ne sont pas habitués.

La lutte contre l'économie souterraine est sur le long terme la véritable justification. L'activité a besoin d'un cadre propice. Or l'évasion vers l'économie souterraine est aisée pour les services rendus au domicile des particuliers, ne serait-ce qu'en sous-déclarant. Le travail au noir est mas-

sif dans le secteur. Il faut rendre le travail déclaré attractif, pour que la consommation puisse se développer. Dans cette perspective, une question cruciale est celle du « ticket modérateur ».

Pour lutter contre le travail au noir, l'effort consenti a été important. La réduction d'impôt de 50 % surcompense les charges sociales. Elle donne au ménage bénéficiaire un « bonus » d'environ 10 % par rapport au noir supposé voisin du salaire net. Cette incitation financière à déclarer paraît nécessaire si le salarié n'était pas lui-même demandeur.

Salaire net moyen comptabilisé en chèque emploi-service	44 francs
Salaire chargé (charges égales à 79 % du salaire net, selon la convention collective des employés de maison, en régime réel)	79 francs arrondi à 80 francs
Réduction d'impôt 50 %	40 francs soit 10 % de moins que le salaire net

Le « bonus » de la réduction d'impôt, utile au démarrage, doit-il être maintenu ou bien un « ticket modérateur » est-il envisageable — et à quel seuil — sans remettre en cause la dynamique sectorielle ?

Cela dépend de la préférence relative des ménages et des intervenants pour le travail déclaré et le travail clandestin. Cette préférence est très mal connue. Les enquêtes de l'INSEE semblent montrer que les salaires nets sont plus bas pour un travail déclaré. Les intervenants lui donnent donc une certaine valeur. Les ménages, de leur côté, font sans doute un arbitrage entre le travail au noir, le travail déclaré en emploi direct et le travail encadré par une structure. La question est alors de savoir si la place est suffisante pour ajouter un prélèvement fiscal et social aux frais d'encadrement d'un opérateur structuré.

Si l'on compare les expériences françaises et allemandes, on constate qu'elles ont en commun de viser une offre structurée, de qualité et économique pour faire face à des besoins jugés essentiels. L'Allemagne a mis l'accent sur la dépendance. Une aide sans condition de ressources a été mise en place en 1995 dans le cadre d'un 5^e risque de Sécurité sociale. En 1997, elle a bénéficié à 1,7 million de personnes à domicile et en institution, pour un montant de 10,8 milliards de marks. Le dispositif est financé par des cotisations sur les salaires qui devaient monter à 1,7 % des salaires. L'Allemagne attendait de ce programme 300 000 emplois et une forte structuration de l'offre, grâce à un dispositif d'agrément contractuel, fondé sur des référentiels négociés. L'Allemagne aide par ailleurs, de longue date, les « emplois de faible importance ». Ces emplois, dans tous les sec-

teurs, venant des particuliers ou des entreprises, sont complètement exonérés de cotisations sociales. Ce système n'a semble-t-il pas répondu au souci d'éliminer le travail au noir. Il peut conduire à des abus et précariser des emplois.

Le dispositif

Le dispositif est sectoriel. Il s'inscrit dans un champ strict. Ce champ dit des « emplois familiaux » est délimité de façon concomitante par l'article 199 sexdecies du Code général des Impôts et l'article L129/1 du Code du travail. Il concerne les services d'aide à la personne rendus à leur domicile. Il inclut l'accompagnement, qui concourt à la vie au domicile (sorties de personnes âgées ou dépendantes ; trajet domicile-école ou lieu de garde pour les enfants)⁽²⁾. Nous incluons dans l'examen les assistantes maternelles. Elles relèvent d'un régime spécifique. Elles offrent un service à domicile : la garde des enfants chez elles, dans un cadre familial. Les solutions en institution (maisons de retraite, crèches) sont en dehors.

Son architecture

L'annexe E établie par la Direction de la Prévision présente les différents dispositifs aidés — spécifiques ou non — qui interviennent dans le domaine des services de proximité. L'objectif, les caractéristiques, le coût ou prix horaire, ainsi qu'une mesure des masses financières et des effectifs concernés sont présentés pour chacun des dispositifs retenus⁽³⁾.

Le dispositif est à étages, il comporte :

- une aide générale accordée aux ménages pour tous leurs besoins ;
- des aides ciblées sur des populations particulières, les unes à caractère automatique, les autres sur mesure ;
- des financements complémentaires.

Il s'adosse à des règles de nature fiscale, sociale et conventionnelle (TVA ; régimes des bas salaires et du forfait ; conventions collectives).

(2) Il pourrait être utile que la circulaire n° 96/25 du 6/8/1996 reprenne les formulations correspondantes actuellement réparties dans différentes instructions.

(3) Cette présentation exclut les dispositifs de solvabilisation de la demande reposant sur une prise en charge directe, totale ou partielle, en espèces ou sous forme d'heures prestées, de services rendus au domicile par des organismes tels que les caisses de retraite, les mutuelles, les CAF, les CRAM ou les conseils généraux.

Le dispositif

	Besoins			
	sociaux	généraux	sociaux	
	vieillesse /dépendance	travaux ménagers, soutien scolaire...	domicile des parents	assistante maternelle
<i>Aide générale (fiscale)</i>		Réduction d'impôt 50 %, plafond de 22 500 F		
<i>Aides ciblées</i>				
• automatiques, sans conditions de ressources (exonérations ou prestations sociales)	- exonération + 70 ans et dépendants		- AGED	- Réduction d'impôt 25 % plafond 3750 F - AFEAMA
• sur mesure, sous conditions de ressources ou situation particul. (aide sociale ; action sociale)	- aide ménagère - ACTP - PSD - major. de rente		- travailleuses familiales	
+ Financements complémentaires	via le titre-emploi-services			

Les étages

— L'aide générale est accordée sous forme de réduction d'impôt. Son taux est de 50 % pour les emplois familiaux. Elle est assortie d'un plafond de dépense de 45 000 francs, soit 22 500 francs de réduction possible (le plafond a été maintenu à 90 000 francs pour les personnes invalides à plus de 80 %). Il existe une réduction d'impôt pour les frais de garde à l'extérieur du domicile, assistantes maternelles et crèches. Le taux est de 25 %, avec un plafond de 15 000 francs, soit 3 750 francs de réduction possible.

— Les aides ciblées automatiques sont, pour les personnes de plus de 70 ans ou dépendantes, une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale et, pour la garde d'enfants jusqu'à 6 ans, des allocations couvrant toutes les cotisations sociales et majorées de primes.

L'AGED concerne la garde d'enfants au domicile des parents, l'AFEAMA la garde par une assistante maternelle. L'une est une aide à l'emploi (indépendante du nombre d'enfants), l'autre une aide à l'enfant.

Ces aides bénéficient aux seuls ménages employeurs (emploi direct ou mandataire). Les prestataires en sont exclus. Les associations bénéficient toutefois d'une exonération partielle pour les personnes de plus de 70 ans ou dépendantes (30 % des cotisations exonérables, non cumulable avec le régime des bas salaires).

— Les aides ciblées sur mesure sont accordées dans le cadre de l'aide sociale (collectivités locales) ou de l'action sociale (organismes de Sécurité sociale). Il s'agit pour l'essentiel de l'aide ménagère et de l'ACTP (ainsi que des majorations de rente) et des travailleuses familiales (cette aide va au-delà de la garde d'enfant). L'ACTP est une prestation en espèces, elle doit être relayée par la PSD, prestation en nature. Ces aides sont *a priori* le domaine de prédilection du secteur conventionné (l'aide ménagère surtout).

— Les financements complémentaires sont encouragés à travers la formule du titre-emploi-services. Toutefois, il n'y a pas eu de campagne de communication. En outre, les marges de manœuvre des comités d'entreprise — qui sont les financeurs — sont limitées. Cet outil a donc connu des résultats modestes au cours de la première année de plein exercice.

Les règles de nature fiscale, sociale et conventionnelle, variables selon les formes d'offre

— TVA et taxe sur les salaires : les ménages-employeurs sont exonérés de la TVA et de la taxe sur les salaires. Les associations sont soumises à la taxe sur les salaires et les entreprises à la TVA de droit commun (20,6 %). Le régime de TVA dépend de dispositions communautaires

— Conventions collectives : plusieurs conventions collectives sont applicables. La convention collective des employés de maison est étendue. Les associations prestataires ont trois conventions : ADMR ; aides à domicile ; travailleuses familiales. Les régimes sont différents, en particulier en ce qui concerne la prise en compte des frais de déplacements.

— Le régime des bas salaires s'applique aux prestataires, mais pas aux ménages-employeurs, en raison notamment de la base mensuelle. Pour des raisons de simplicité et de lutte contre le travail au noir, les ménages-employeurs peuvent opter depuis 1991 entre le régime réel et le régime du forfait. Dans ce régime, les cotisations sont calculées sur le SMIC, quel que soit le niveau de salaire. En contrepartie, la couverture sociale de l'intervenant est moindre. Ce forfait peut s'appliquer avec l'exonération pour les plus de 70 ans.

— Les assistantes maternelles bénéficient d'un abattement spécial au titre de leur impôt sur le revenu. Celui-ci a été mis en place pour les inciter à passer en travail déclaré.

L'ensemble est complexe et source de distorsions pour trois raisons

— La neutralité entre formes d'offre est inachevée. Le premier facteur de complexité est la diversité des dispositions applicables selon le statut de l'offre (emploi direct, activité mandataire ou prestataire). Un dispositif neutre serait plus simple. Il en résulte des distorsions de concurrence qui entravent l'offre structurée. Ainsi, pour un même salaire d'intervenant, le coût salarial varie selon la forme d'offre. Les écarts jouent au détriment de toutes les formes prestataires, par le jeu de quatre facteurs principaux : la TVA au détriment des prestataires entreprises, les aides ciblées automatiques, le régime forfaitaire au détriment de tous les prestataires et l'inégalité des conventions collectives. Il en résulte des déplacements artificiels vers les formes mandataires, comme on le voit pour la PSD. Ceux-ci entraînent à leur tour une insécurité juridique pour les mandataires, avec des risques de requalification.

Le mouvement vers la neutralité a plusieurs composantes. Il serait facilité par l'ouverture d'une « fenêtre européenne » sur la question de la TVA.

— L'équivalence entre solutions est embryonnaire. La séparation du compartiment « garde d'enfant » en deux sous-compartiments, assistante maternelle et domicile des parents, est source d'incompréhension. Pourquoi un régime fiscal différent ? Pourquoi une aide à l'enfant dans un cas et dans l'autre une composante d'aide à la garde d'enfant mixée avec une composante d'aide à l'emploi centrée sur la famille ? Plus généralement, les écarts peuvent être importants entre les solutions à domicile et en institution, sans rationalité. Selon la CNAF, une famille à revenus modestes paie moins cher la crèche qu'une assistante maternelle. Or la solution la moins coûteuse est la seconde. En effet, une famille ayant 2 enfants dont un de moins de 3 ans et percevant 2 fois le SMIC aurait payé en 1996 pour la garde de ce dernier : 10 660 francs en crèche collective contre 15 560 francs auprès d'une assistante maternelle.

Il y a là un enjeu pour la réforme des aides à domicile, pour les tiers financeurs et également pour la tarification des services en institution.

— L'architecture à étages est perfectible. Des mesures simples n'ont pas fait un dispositif simple. On s'en tient ici à des observations sur les aides de droit commun (réduction d'impôt et aides ciblées automatiques). D'abord les outils installés se sont, avec le temps, inversés par rapport à leur logique naturelle. La réduction d'impôt a en fait pour rôle d'alléger les charges alors que les exonérations ou mécanismes équivalents modulent l'aide publique en fonction des besoins. En outre, les aides fonctionnent en cascade incomplète (la réduction d'impôt se cumule avec les aides

ciblées automatiques et celles-ci, mais pas toujours, avec les aides sur mesure). Enfin, le dédoublement des aides de droit commun — réduction d'impôt et prise en charge de cotisations — est-il indispensable à terme ?

Mais faire évoluer l'architecture de ce dispositif nécessite au moins deux précautions :

— Respecter l'eurocompatibilité. Remplacer la réduction d'impôts par une exonération de charges reviendrait à instituer une aide à l'offre. Une exonération sectorielle de charges serait considérée comme une aide d'État. Elle devrait être notifiée au préalable à la Commission européenne pour autorisation (cf. les difficultés du plan textile français). Il faudrait plutôt une aide d'effet équivalent mais accordée en direct aux ménages.

— Sauvegarder la dynamique sectorielle et l'attractivité du secteur. Le problème de la transition est fondamental. Au cours du passage entre l'ancien dispositif et la cible visée, il faut sauvegarder la dynamique sectorielle. C'est indispensable pour continuer à structurer et professionnaliser le secteur. Il faut maintenir l'attractivité du secteur si l'on souhaite un développement qui s'appuie sur une offre diversifiée. Un étalement serait sans doute nécessaire, pour éviter une rupture de la demande et une surcharge budgétaire trop lourde (si l'aide fiscale, qui comporte un différé d'un an, était remplacée par une aide versée dans l'exercice). Mais la transition — en faisant cohabiter temporairement deux systèmes — introduirait une nouvelle complexité qu'il faudrait rendre acceptable.

Le coût du dispositif

Le montant des aides (cf. annexe 3)

Le tableau donne, sous certaines conventions, une estimation de 36 milliards de francs en 1996, dont 22 milliards de francs pour la vieillesse/dépendance, près de 12 milliards de francs pour l'enfance et près de 3 milliards de francs pour les besoins généraux.

Ces sommes portent sur les aides qui sont censées être utilisées sous forme de services à domicile. Elles sont comparables à celles sur lesquelles le rapport IGF-IGAS de juillet 1998 sur les services d'aide à la personne établit son scénario (l'annexe 3 détaille les coûts budgétaires).

Cette estimation appelle plusieurs observations. Elle est en partie conventionnelle. Elle est entachée d'une incertitude de plusieurs milliards de francs en ce qui concerne l'impact des aides en espèces. L'ACTP (allocation compensatoire pour emploi d'une tierce personne, 10,6 milliards de francs) est prise en compte pour sa totalité, alors que la part qui se déversait effectivement dans le secteur était très faible selon

Le montant des aides

	Coût Mdf 1996	Vieillesse/ dépendance	Besoins généraux	Garde d'enfants dom./ ass. mat.
Total	36	21,9	2,7	11,5
<i>Aide générale</i> réduction d'impôt	6,7			
- emplois familiaux	6,2	2,2	2,7	1,3
- assistantes maternelles	0,5 (1)			0,5 (1)
<i>Aides ciblées</i> de droit commun	29,3			
• exo + 70 ans et dépend. (exo 100 % + exo 30 %)	11,1	2,1 + 0,3 = 2,4		
• AGED/AFEAMA 11,1 sur mesure	18,2			
• pers. âgées ou dépend. - aide ménagère et « garde à domicile »		5,1		
- ACTP - PSD		7,5 (2)		
- majorations de rente et complément d'AES		4,6		
- auxiliaires de vie		0,3		
• enfance-famille - travailleuses familiales				0,9

(1) Hypothèse de travail.

(2) 80 % de l'ACTP sont supposés utilisés à domicile et 20 % en institution.

toute vraisemblance. Ceci justifie de la remplacer par la PSD qui est une aide en nature. L'aide pour la vieillesse/dépendance est donc surévaluée dans le tableau. À l'inverse, on rappelle qu'il n'est pas tenu compte de l'allocation parentale d'éducation (APE 12,5 milliards de francs), dont le rapport avec les services de proximité n'est pas direct.

Ce tableau n'inclut pas le coût de la non-application de la TVA et de la taxe sur les salaires aux ménages-employeurs (1,7 milliard de francs ; elles seraient difficiles à recouvrer : l'État contribue ainsi à lutter contre le travail au noir) ; du régime du forfait (0,5 milliard de francs) ; du régime des bas salaires (qui est une mesure non sectorielle) ; de l'aide spécifique aux associations intermédiaires (aide à l'insertion plus qu'aux ménages).

Elle est en partie comptable. Certains compartiments ont crû rapidement, mais c'est un gonflement en partie comptable. Il en est ainsi par exemple des dépenses relatives aux assistantes maternelles. Ainsi, le coût budgétaire de l'AFEAMA (métropole, régime général), est passé de 517 millions de francs en 1991 (1^{re} année) à 4037 millions de francs en 1994 et 7639 millions de francs (prévisions) en 1997. Il y a lieu de penser

qu'une partie significative du gonflement provient du passage en régime déclaré de nombreuses assistantes maternelles. C'est le résultat — souhaité — des mesures prises pour aménager leur régime d'agrément, solvabiliser la demande et leur accorder un régime fiscal préférentiel. Les dépenses budgétaires correspondantes ont pour contrepartie mécanique des recettes de cotisations sociales comptabilisées par la Sécurité sociale. Pour cette partie de l'activité, on peut considérer que le coût budgétaire réel est la dépense nette et non la dépense brute comme pour une activité nouvelle. L'impact budgétaire réel est sans doute inférieur à l'impact comptable.

La diversité des sources de financement pose problème. L'aide publique est consentie par plusieurs sources : l'État, les organismes de Sécurité sociale et les collectivités locales, intervenant dans différents cadres. La multiplicité des sources de financement publiques a été nécessaire pour amorcer le dispositif avec des outils simples. Cependant, on peut s'interroger sur certains inconvénients.

En particulier, la réduction d'impôt est supportée par le budget de l'État, tandis que les cotisations sociales générées sont des recettes des organismes de Sécurité sociale (avec une antériorité d'un exercice). Lorsque l'emploi créé remplace un emploi au noir, le bilan budgétaire global pour les pouvoirs publics est à peu près neutre. On passe d'une aide occulte à une aide officielle. Mais le budget de l'État enregistre une dépense, celui de la Sécurité sociale des recettes, qui à défaut n'auraient pas été perçues. Le passage au travail déclaré opère donc un transfert de ressources de l'État vers la Sécurité sociale. On peut se demander si c'est est indispensable. Le regroupement des recettes et des dépenses, tout en simplifiant, ne serait-il pas utile pour mieux suivre l'impact global des mesures, en particulier quand elles affectent les plafonds d'aides ?

L'activité du secteur et le poids des aides (cf. annexe 3)

Pour les crèches, l'aide publique couvre les 3/4 du coût de fonctionnement (8,8 milliards de francs en 1996, dont 4,3 pour les CAF et 4,5 pour les collectivités locales). Pour les services de proximité, on ne dispose pas de comptes de secteur. Mais on peut calculer un ratio équivalent en rapportant les aides à l'activité.

L'activité

Elle se définit comme la dépense qu'auraient supportée les ménages pour recevoir les mêmes services s'il n'y avait eu aucune aide publique. L'IRCEM mesure l'activité directe et mandataire à partir des salaires versés, recalculés avec des charges complètes. La DARES estime l'activité

Activité et poids des aides dans les services de proximité en 1996

En milliards de francs

	Total	Vieillesse/ dépendance	Besoins généraux	Garde d'enfants
Activité	40	16,2	10,1	13,7
— directe et mandataire ⁽¹⁾	31	9,1	9	12,8
— prestataire ⁽²⁾	9	7,1	1	0,9
Aides	34,3	20,1	9,5	2,7
Poids : ratio aide/activité	86 %	124 % !!	59 % hors ACTP	27 %
				84 %
				83 % hors trav. fam.

(1) Source : IRCEM.

(2) Source : DARES et organisations d'aide à domicile, sous certaines conventions.

— directe, mandataire et prestataire — à partir du volume d'heures travaillées recensé et des salaires moyens observés. Les statistiques convergent pour l'activité directe et mandataire ; des corrections ont été effectuées pour l'activité prestataire.

L'activité globale déclarée du secteur peut ainsi être évaluée à environ 40 milliards de francs en 1996, dont 16 milliards de francs pour l'assistance aux personnes âgées ou dépendantes ; 14 milliards de francs pour la garde d'enfant ; 10 milliards de francs pour les besoins généraux. Elle se décompose en 31 milliards de francs pour l'activité directe et mandataire et 9 milliards de francs pour l'activité prestataire, incluant les associations intermédiaires par assimilation. Elle peut se rapprocher des dépenses déclarées par les contribuables : 21 milliards de francs déclarés en 1997 pour 1996 au titre des « emplois familiaux » ; 6 milliards de francs déclarés pour les assistantes maternelles et les crèches (la partie assistantes maternelles n'est pas connue).

Le poids des aides (près de 60 % hors ACTP et 86 % avec l'ACTP)

Il varie selon les besoins : 27 % pour les besoins généraux ; 83 % pour la garde d'enfants à domicile (hors travailleuses familiales) ; un taux mal déterminé pour l'assistance aux plus de 70 ans et dépendants. Le taux pour les besoins généraux (27 %) est bien inférieur au taux de la réduction d'impôt de 50 %. Pour la garde d'enfants à domicile, le poids de l'aide publique dépasse celui des crèches (83 contre 76 %). Pour la vieillesse-dépendance, le volume d'aide est supérieur à l'activité (taux de 124 %) si on intègre toute l'ACTP. C'est impossible. Il y a donc une dérivation importante de l'ACTP hors du secteur. L'hypothèse sans ACTP donne une aide d'environ 60 %. La réalité est sans doute intermédiaire. Pour l'aide ménagère, les organisations d'aide à domicile estiment le taux d'aide

à 75 %. La PSD, qui doit relayer l'ACTP, doit supprimer l'effet de dérivation. Compte tenu des masses en cause, le passage à une prestation en nature devrait augmenter de façon substantielle l'activité dans ce domaine au cours des prochaines années.

Les coûts unitaires (cf. annexe 3)

Le coût budgétaire par emploi

C'est une notion en partie ambiguë et qui dépend des conventions pour évaluer l'aide globale. Ce coût se monte en moyenne à près de 90 000 francs par an, ACTP incluse : 32 000 francs par an pour les besoins généraux ; 59 000 francs par an pour la garde d'enfants ; 91 000 francs par an pour l'aide aux plus de 70 ans ou dépendants hors ACTP (191 000 avec l'ACTP).

Le coût par bénéficiaire

Le tableau suivant donne des coûts unitaires qu'il faut additionner en cas de cumul des aides. Ceux-ci varient de 3 000 à 27 000 francs selon les aides.

Coût des aides publiques par bénéficiaire (en milliers de francs par an arrondi en 1996)

Aide générale (par ménage)		
réduction d'impôt	– emplois familiaux	6
	– assistantes matern. et crèches	3
Aides ciblées (par personne)		
• automatiques	– exo + 70 ans et dépendants (exo 100 % et 30 %)	6
	– AGED	18
	– AFEAMA	16
• sur mesure	– aide ménagère + « garde à dom. »	11
	– ACTP-PSD	27
	– travailleuses familiales	7

Conclusion

Le dispositif d'aide a enclenché une dynamique de développement. L'emploi a doublé. La structuration souhaitée du secteur s'est amorcée.

À ce stade, il y a besoin d'assurer les conditions d'un développement durable.

— La neutralité entre les formes d’offres est prioritaire. Ceci suppose notamment de passer à la TVA réduite — comme proposé par le Plan national d’action (PNA) en faveur de l’emploi présenté aux autorités européennes — et d’étendre aux prestataires les aides réservées à l’emploi direct ou au mandataire.

— Il faut simplifier l’architecture des aides publiques, établir plus de « ponts » avec les aides en institution et faciliter les financements complémentaires.

— Des outils novateurs sont nécessaires pour assurer la qualité à coût contenu (formation systématisée et services « certifiés ») et pour favoriser la modernisation.

Les conditions du changement seront essentielles. Des précautions doivent être prises, sur l’européanisabilité du dispositif et pour sauvegarder la dynamique et l’attractivité du secteur en veillant aux effets économiques.

Annexe 1

Les bénéficiaires des aides

Nombre de bénéficiaires en milliers (*)

	1994	1996	1997
Aide générale (ménages)		1 000	
Réduction d'impôt 50 % <i>dont + 70 ans et invalides</i>		405	460
Réduction d'impôt 25 % (ass. mat. + crèches)		345	
Aides ciblées			
• automatiques exonérations des plus de 70 ans ou dépendants		351	356
garde d'enfants			
- AFEAMA		433,5	
- AGED		93,8	
• automatiques (personnes) aide ménagère et « garde à domicile »	462 (331 + 92 + 39)		
ACTP		282	

Notes : (*) Mise à jour : 20/05/1998 ; (**) 4^e trimestre.

Sources : SLF, ACOSS, CNAF et rapport de IGF-IGAS.

Détail pour la garde à domicile : bénéficiaires des aides en milliers

Familles			Enfants		
Année	AGED	AFEAMA	31.12.96	AGED	AFEAMA
1995	47	326	0-3 ans	43,4	280,9
1996	67	384 (ou 378)	3-6 ans	50,4	152,6
			Total	93,8	433,5

Source : CNAF-prestations familiales.

Annexe 2

Les emplois

La ventilation des emplois par besoins

ETP 96 (milliers)	Dir. + mand.	Prestataire	Total	%	Ventilation ⁽²⁾	
Total	346,5 ⁽¹⁾	38,5	385 ⁽¹⁾	100	9,03 milliards de francs	100 %
Vieillesse/ dépend.	75,1(*)	30,3	105,4	27	7,1	79 %
Besoins généraux	80,5(*)	4,4	84,9	22	1,03	11 %
Garde d'enfants	190,9	3,8	194,7	51	0,9	10 %
- AGED	35,9(*)		35,9	9,3		
- Ass. maternelles	155(**)		155	40,3		
- Travail- leuses familiales		3,8		1,4		

Source : (*) IRCEM, (**) CNAF, DARES ; Ventilation IRCEM pour l'emploi direct et mandataire. Ventilation par l'activité pour l'emploi prestataire.

(1) Total différent de la note (sources différentes).

(2) Cette ventilation est faite à partir de la répartition « prestataire ».

Effectifs en institution : ETP et réels (en milliers, au 31 décembre)

		86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
Total	ETP réels						256	272		287		297
										319		332
Établissements pour personnes âgées	ETP réels						146	159		168		177
Crèches	ETP#réels (effectifs estimés ci-après)	85	89	95	100	105	110	113	116	119	120	120

Source : MES - SESI : tous personnels rémunérés sur le budget des établissements.

Estimation des effectifs en institution de garde d'enfants

		85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
Nombre de places (31/12)		185,7	194,6	203,9	217,2	228,8	239,1	249,7	258,2	264	270,5	273	273,7
Crèches collectives	places	87,2	90,9	95,8	100,7	107,1	112,4	116	122,2	126,8	130,1	134,4	135,1
Crèches familiales	inscrits	46,4	49,5	53,2	57,2	58,9	61,5	66	65,9	65,3	64,9	62,3	61,1
Jardins d'enfants	places	13,3	12,8	12,1	12,2	12,2	12,3	12	11,7	11,8	12,2	11,6	11,3
Haltes-garderies	places	38,8	41,4	42,8	47,1	50,6	52,9	55,7	58,4	60,1	63,3	64,7	66,2
Effectifs estimés ⁽¹⁾		81	85	89	95	100	105	110	113	116	119	120	120

(1) Pour passer du nombre de place aux effectifs, on suppose un coefficient de 2,28 emplois par place.

Source : MES-SESI.

Les effectifs ne sont pas connus directement. Ils sont estimés par le nombre de places. En 1990, il y avait 76 000 emplois ETP dans les crèches collectives et familiales pour 173 854 places, soit un ratio d'un emploi pour 2,28 places. Le nombre d'enfants par adulte étant réglementé, on suppose ce ratio stable. On suppose qu'il vaut pour l'ensemble des crèches et que les effectifs réels et ETP sont proches (les effectifs sont en général à temps plein).

Annexe 3

L'activité et le coût des aides

Activité (ce que les ménages auraient dépensé, en l'absence d'aide, pour les mêmes services)

(en MdF)

		Salaires nets	+ cotisations salariales	+ cotisations patronales théoriques
Directe et mandataire 1996	31,0	16,9	5,1	9,0
* pers. + 70 ans ou dépend.	9,1	5,0	1,5	2,7
* garde d'enfants	12,8	7,2	2,0	3,6
- au domicile des parents	4,0	2,2	0,7	1,1
- par une assistante maternelle				
. avec AFEAMA	8,7	4,9	1,4	2,5
. sans AFEAMA	0,1			
* autres	9,0	4,7	1,6	2,7
Prestataire 1997	9,0			
Estimation corrigée	9,0			
* personnes âgées	7,1 ⁽¹⁾			
* enfance	0,9 ⁽²⁾			
* besoins généraux	1,0 ⁽³⁾			
Rappel fourchette DARES	6,2/9,2			
— agréé non conventionné	1,7			
— agréé conventionné	3,3			
— conventionné non agréé	0/3 (?)			
— assoc. intermédiaires	1,0/1,2			
(ensemble/secteur)				
Totale	40,0			
* vieilles./dépendance	16,2			
* besoins généraux	10,1			
* enfance	13,7			
hors trav. famil.	12,8			

Source : IRCEM.

(1) Aide estimée à 3/4 de l'activité (cf. aide ménagère) : [aide ménag. + exo 30 % = 5,3] divisé par 3/4 = 7,1.

(2) Activité assimilée aux travailleuses familiales.

(3) Activité assimilée à celle des associations intermédiaires (part du secteur).

Coût budgétaire des aides

Situation en 1996

(en MdF)

	Chiffrages IGF/IGAS				Données reprises dans ce rapport	
	total	séc. soc	col. loc	État	reprises	non reprises
Aides aux familles	31,9	26,4	4,5	1	10,1	
- réduction d'impôt 25 % (AM + crèches)				1	0,5 (hyp.)	partie crèches
- AGED		1,7			1,7	
- AFEAMA		7			7	
- travailleuses familiales et aides ménagères		0,9			0,9	
- <i>allocation parentale d'éducation</i>		12,5				non centré
- crèches et autres dépenses en institution	8,8	4,3	4,5			hors domicile
Aides aux personnes âgées et handicapées	24,80	13,0	10,8	1	19,7	
- exonération personnes + 70 ans ou dépendantes	2,1	2,1			2,1	
- exonération de 30 % cotis. sociales (associations)	0,3	0,3			0,3	
- aide ménagère et « garde à domicile » qui la complète	5,0 0,1	3,6 0,1	1,4		5,1	
- ACTP, PSD (relais)	9,4		9,4		7,5 = 80 %	
(<i>dont personnes âgées</i>)	(6,4)		(6,4)			20 % dépensé en institution
- majorations de rentes invalidité/acc. du travail	3,8	2,9		0,9	3,8	
- complément d'allocations d'éducation spécialisée (enfants handicapés)	0,8	0,8			0,8	
- auxiliaires de vie (handicapés)	0,1			0,1	0,1	
- <i>services de soins à domicile</i>	3,2	3,2				hors domicile
Dispositifs horizontaux	6,6	3,1		6,6	6,2	
- réduction d'impôt de 50 %				6,6	6,2	
- exonération de TVA et TS (ménages employeurs)		1,7				
- coût de gestion du chèque emploi-service		0,03				
- option forfaitaire des cotisations (loi du 18/1/94)		0,5				
- associations intermédiaires (exo 100 % cotis.)		0,6				
- titre emploi-service	ns				ns	
Total	63,3				36	

Montant de la réduction d'impôt de 50 % et ventilation par besoins (1996)

Total MdF	Vieillesse dépendance	Besoins généraux	Garde d'enfants	ménages bénéficiaires	Coût/an/ ménage
6,2	2,2 (1)	2,7 (2)	1,3 (3)	1 000 milliers	6,2 kF

Source : SLF mai 1998.

- (1) Foyers fiscaux où le déclarant ou son conjoint sont âgés de plus de 70 ans ou sont invalides.
 (2) ayant des enfants à charge de moins de 8 ans ne déclarant pas de dépenses ouvrant droit à la réduction d'impôt pour « frais de garde des enfants ».
 (3) tous les autres.

Évolution

Réduction d'impôts

50 % emplois familiaux article 199 sexdecies du CGI				25 % crèches et assistantes maternelles ⁽¹⁾ article 199 quater D du CGI			
Réd. d'impôt (année n) MdF	Dépenses déclarées (n-1) kF	Réd./Dép.	Réd. d'impôt (année n) MdF	Dépenses déclarées (n-1) kF	Réd./Dép.		
montant	plafond	montant	%	montant	plafond	montant	%
93	2,920	25	11,5	25	1	15	5,5
94	3,550	26	13	27	1,01	15	5,9
95	4,0	26	15	27	1,02	15	6
96	6,2	90	18,4	34	1,02	15	6
97 (est.)	7,6	90	21,3	36	1	15	5,5

Source : SLF mai 1998.

(1) Ventilation crèches/assistance maternelle impossible.

Selon le SLF, le ratio réduction d'impôt/dépenses déclarées est inférieur au taux de 50 ou 25 % pour trois motifs : des contribuables imposables ont exposé un montant de dépense supérieur au plafond ; pour d'autres, le montant de l'impôt progressif (avant réduction) est inférieur à la réduction théorique ; des contribuables non imposables ont exposé des dépenses qui ne leur procurent pas d'avantage fiscal par construction.

Exonérations de cotisations pour les plus de 70 ans ou dépendants

	+ 70 ans et dépendants MF	+ 70 ans hors chèque emploi-service	
		MF	(bénéficiaires en milliers)
96	2 136	1 769	(351)
97 (est.)	2 400 (prévision)	1 377 (3 trim.)	(356 fin sept.)

Source : ACOSS-DGF (01.49.23.32.97) ACOSS via DGEFP.

Aides à l'enfance versées par la CNAF

	En millions de francs				
	Métropole + DOM			Action sociale	Métropole Régime général
	AGED	AFEAMA	AGED + AFEAMA		
1986	—	—	—	ND	—
1987	23	—	23	ND	—
1988	165	—	165	ND	—
1989	234	—	234	ND	—
1990	257	—	257	ND	—
1991	272	534	806	ND	517
1992	300	1 806	2 106	2 702	1 743
1993	440	3 165	3 605	2 890	3 052
1994	522	4 186	4 708	3 177	4 037
1995	937	5 652	6 589	3 592	5 444
1996	1 704	7 018	8 722	3 961	6 760
1997					7 639 (prov.)

Source : CNAF prestations familiales et action sociale.

(1) Aide forfaitaire à l'enfant accueilli, hors contributions des collectivités locales.

Maxima mensuels : AGED : 4 279 F (1977) (3-6 ans) ; AFEAMA : 3 242 F (96, 0-3 ans) 2 842 F.

Poids des aides

Crèches : répartition du financement du coût de fonctionnement des crèches (collectives, mini, familiales et parentales)

	En %	
	1993	1994
Familles	27	24
Caisse d'allocations familiales	24	23
Collectivités locales	44	50
Autres (État, entreprises...)	5	3
Coût/journée/enfant		300 francs

Source : CNAF.

Services de proximité : 1996/97 (Chiffres arrondis à 0,1 MdF)

MAJ 28/05/1998	Activité	Aide publique (sur chifffrage de mai 98)					ratio aide/ activité
		allègem. charges	prime	s/total	réduct. d'impôt	total hors ACTP	
Direct et mand. ⁽¹⁾ 1996	31,0	7,7	3,2	10,9	6,7	17,6	57 %
• + 70 ans...	9,1	2,0		2,0	2,2	4,2	46 %
• autres e. de m.	9,0				2,7	2,7	30 %
• garde d'enfant ass. maternelles	12,8	5,7	3,2	8,8	1,8	10,6	83 %
- avec AFEAMA	8,8	3,8	3,2	7,0	0,5	7,5	86 %
- sans AFEAMA	0,1						
garde AGED	4,0	1,8		1,8	1,3	3,1	77 %
Prestataire ⁽²⁾ 1997	9,0					6,2	69 %
• vieillesse	7,1					5,3	75 %
• bes. génér. (AI)	1,0					5,0	
• enfance (trav. familiales)	0,9					0,3	
TOTAL	40,0					0,9	100 %
RÉPARTITION							
• vieilles./dép. <i>hors ACTP</i>	16,2					20,1	124 %
• bes. génér.	10,1					9,5	59 %
• enfance	13,7					2,7	27 %
hors trav. famil.	12,8					11,5	84 %
						10,6	83 %

Sources : (1) IRCEM (2) Estimation à partir de DARES et organismes d'aide à domicile.

Coût budgétaire par emploi et par bénéficiaire

Par emploi ETP

(à partir de la ventilation des ETP : cf annexe 2)

1996	aide MdF	emplois ETP milliers	aide/emploi kF
Ensemble	34,4	385	89
• vieillesse/dép. <i>hors ACTP</i>	20,1	105,4	191
• bes. génér.	9,5	105,4	91
• enfance	2,7	84,9	32
AGED	11,5	194,7	59
Ass. mat.		35,9	
<i>enf. hors travail. familiales.</i>	10,6	155	

Par bénéficiaire

1996	Coût total MdF	Bénéficiaires en milliers	Coût/an/ bénéficiaire en kF
<i>Aide générale (ménages)</i>			
réduction d'impôt			
- emplois familiaux	6,2	1 000	6,2
- assistantes matern. (yc crèches)	0,5* (1,0)	(345)	(3,0)
<i>Aides ciblées (personnes)</i>			
automatiques			
- exo + 70 ans et dépendants (exo 100 % + exo 30 %)	2,4 (2,1 + 0,3)	350	6,0
- AGED	1,7	94	18,1
- AFEAMA	7,0	433	16,2
sur mesure			
- aide ménagère + « garde à dom. »	5,1	462 (en 94)	11
- ACTP-PSD	7,5 (80 % de 9,4)	282	26,6
- travailleuses familiales	0,9	130 (en 93)	7,3

Annexe 4

La qualité : les « services certifiés » dans les emplois familiaux (*)

L'enjeu dans les services de proximité est de conjuguer qualité correcte et prix maîtrisés. Un niveau suffisant de qualité est nécessaire pour établir la confiance des ménages et lever ainsi les freins culturels à la consommation. Le surcoût doit cependant rester raisonnable à cause des freins financiers à la consommation. Ceci suppose de rompre avec la tradition qui, notamment dans les services rendus en institution (crèches, maisons de retraite), a consisté à éléver la qualité au détriment des prix.

Le besoin de services certifiés

Un agrément administratif a été mis en place en 1996 lors de l'ouverture du secteur à la concurrence, notamment pour des raisons fiscales. Il est délivré par les directions du travail et de l'emploi. Première étape de l'élargissement de l'offre de ces activités, il ne peut toutefois fonder une politique de la qualité. Pour qu'il donne une nouvelle impulsion au secteur, on pourrait envisager de l'adosser à des signes de qualité à créer.

Les efforts propres des professionnels rencontrent également des limites. Les chartes de qualité se développent, mais ces instruments ont des limites bien connues. Le rôle qualifiant des plates-formes est encore trop faible eu égard à leurs parts de marché.

La seule solution praticable à horizon rapproché est de recourir aux signes officiels de qualité, fondés sur la définition de référentiels sur lesquels s'engagent les opérateurs à l'égard des ménages.

La formule de la « norme » seule ne serait pas suffisante. La norme est un référentiel à vocation universelle (d'application volontaire sur déclaration). Si elle est trop générale, elle est difficilement contrôlable. Même si elle est précise, son contrôle repose sur les seuls pouvoirs publics : c'est donc un contrôle *a posteriori* qui peut se révéler trop lâche par rapport à l'objectif visé.

La certification repose au contraire sur un contrôle par tierce partie. Un audit est effectué *a priori* par un organisme indépendant, appelé certificateur. La certification est donnée sur la base d'un référentiel qui définit les

(*) Selon une fiche mise au point avec la profession en décembre 1997.

caractéristiques du service sur lesquelles les opérateurs doivent s'engager. Le référentiel est publié. Ce peut être ou n'être pas une norme et, si ce n'est pas une norme, il tombe dans le domaine public. Le système doit en toute hypothèse être ouvert à tous ceux qui ont la capacité objective d'y adhérer.

La certification a un coût pour les opérateurs certifiés. Un enjeu est que ce coût puisse être suffisamment bas, notamment pour les petites structures, très nombreuses dans le secteur.

Deux marques de certification en préparation

Deux projets sont en cours de préparation.

L'un est mené avec l'AFNOR (organisme responsable de la normalisation en France) sous l'égide des réseaux associatifs réunis dans le regroupement GERIAPA constitué avec l'appui de la CNP. Une expérimentation a été menée dans le département de la Vienne, avec le concours du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Amorcée au départ dans la perspective d'une simple normalisation, la démarche est orientée désormais sur la certification. La norme générale pourrait être élaborée en 1998 et le règlement de certification en 1999.

L'autre est mené avec QUALICERT (groupe SGS, de réputation mondiale, déjà expérimenté en France sur la certification de services) sous l'égide du SESP (Syndicat des entreprises de services à la personne). La certification pourrait être prête courant 1998. Le SESP juge possible de ramener le tarif de la certification pour les plus petites structures à 3 500 francs par an tout compris.

Annexe E

Dispositifs d'aide directe aux ménages

Manuel Marciaux et Patrick Pommier

Direction de la Prévision

A. Les différents dispositifs

A1. Emplois familiaux

(cumulable avec A2, A3, A4, A6, A7, B1, B2 et C1)

Objectif

Dispositif fiscal mis en place par la loi du 30 décembre 1991.

Encourager par des réductions d'impôt en faveur des particuliers le recours à un employé à domicile (à l'exclusion des tâches liées à l'activité professionnelle et des services relatifs à la réfection de l'habitation).

Caractéristiques

Réduction d'impôt sur le revenu égale à la moitié des dépenses.

Réduction plafonnée à 45 000 francs en 1997 (dépenses effectuées en 1996) et à 22 500 francs en 1998. Le plafond de 45 000 francs est maintenu pour les personnes lourdement handicapées⁽¹⁾.

Coût horaire ou prix horaire supporté par le ménage

28,4 francs par heure (emploi payé au SMIC) dans la limite de 793 heures par an, pour les ménages redevables d'un impôt suffisamment important (seuil maintenu à 1 585 heures par an pour les personnes lourdement handicapées).

(1) La réduction d'impôt de 45 000 francs s'est appliquée à compter de l'imposition des revenus de 1995 ; pour l'imposition des revenus de 1994 et 1993, elle était de 13 000 francs et pour l'imposition des revenus de 1992, la réduction était plafonnée à 12 500 francs.

Par la suite, pour chacun des dispositifs cumulables avec la réduction d'impôt « emplois familiaux », les prix et coûts présentés avec réduction sont valables dans la limite du plafond de dépenses annuel.

Masses financières et effectifs

Total des réductions fiscales liées aux emplois familiaux : 6,2 milliards de francs en 1996 (estimation dans le PLF 1998 réalisée sur la base des revenus de 1995).

A2. Exonération de cotisations sociales patronales de Sécurité sociale (cumulable avec A1, A3, A7, B12)

Objectif

Exonération de la totalité de la part patronale des cotisations de Sécurité sociale ouverte à certaines catégories d'usagers pour l'emploi à leur service personnel d'une aide à domicile.

Caractéristiques

Sont concernées : les personnes âgées d'au moins 70 ans, les personnes se trouvant dans l'obligation de recourir à l'assistance d'une tierce personne pour accomplir les actes ordinaires de la vie et titulaires de certains avantages de vieillesse ou d'invalidité, ainsi que les parents d'enfants handicapés bénéficiant de l'allocation d'éducation spéciale. L'exonération est également ouverte aux personnes titulaires de la prestation spécifique dépendance.

L'exonération ne s'applique que si l'usager est l'employeur de l'aide à domicile. L'exonération est compatible avec l'utilisation du chèque-emploi-services, mais non cumulable, pour une même aide à domicile, avec l'AGED.

Coût horaire ou prix horaire supporté par le ménage

Le coût pour l'usager est de 45 francs avant réduction d'impôt, et de 22,5 francs après réduction d'impôt⁽²⁾.

Masses financières et effectifs

Au titre de 1996, la masse salariale brute déclarée par les employeurs de personnels de maison bénéficiant d'exonérations de cotisations sociales

(2) Sans réduction d'impôt : $56,8 - (39,43 \times 30 \%) = 44,9$ francs.
Avec réduction d'impôt : $[56,8 - (39,43 \times 30 \%)] / 2 = 22,5$ francs.

patronales est (en milliers de francs) de : 7 003 846 ; il s'agit essentiellement de personnes de plus de 70 ans.

Ce montant représente environ 60 % de la masse salariale brute totale déclarée au titre de 1996 par les employeurs de personnels de maison (hors AGED) ⁽³⁾.

Coût pour la Sécurité sociale de l'exonération tierce personne : 2,1 milliards de francs.

A3. Calcul des cotisations sociales sur une base forfaitaire ou sur une base réelle (cumulable avec A1, A2, A4, A7, B12)

Objectif

Possibilité de choisir entre deux modes de calcul des cotisations salariales et patronales :

- soit sur une base forfaitaire égale au SMIC horaire multiplié par le nombre d'heures de travail ;
- soit sur une base réelle : les cotisations sont calculées sur la base du salaire réel.

Caractéristique

Le choix entre les deux modes de calcul est offert aux ménages employeurs.

Coût horaire ou prix horaire supporté par le ménage

Sur la base de 1,1 SMIC, le coût, avant réduction d'impôt, est de 59,9 francs (base forfaitaire) ou 62,5 francs (base réelle).

Après réduction d'impôt, le coût est d'environ 30 francs (base forfaitaire) ou 31 francs (base réelle) ⁽⁴⁾.

La différence entre base forfaitaire et base réelle augmente avec la rémunération.

(3) Hors AGED, la masse salariale brute totale déclarée par les employeurs de personnel de maison au titre de 1996 (en milliers de francs) est de 11 826 198.

S'ajoutent aux 7 003 846 milliers de francs versés par les employeurs bénéficiant d'exonérations de cotisations sociales patronales, 4 822 352 milliers de francs versés par les employeurs qui ne bénéficient pas de cette exonération.

(4) Coût du travail :

- cotisations calculées sur une base forfaitaire, avec réduction d'impôt : $(1,1 \times 31) + 8,43 + 17,37 / 2 = 29,95$ francs ;
- cotisations calculées sur une base réelle, avec réduction d'impôt : $(1,1 \times 56,8) / 2 = 31,24$ francs.

Masses financières et effectifs

Répartition des cotisations employeurs :

- sur la base forfaitaire = 60 % ;
- sur la base réelle = 40 %.

A4. AGED (cumulable avec A1, A3, B12)

Objectif

Allocation de garde d'enfant à domicile, attribuée au ménage confiant la garde d'au moins un enfant de moins de 6 ans à une ou plusieurs personnes.

Chaque membre du couple doit justifier d'une activité professionnelle minimale.

Caractéristiques

Allocation égale à une partie du montant des cotisations sociales patronales et salariales dues chaque trimestre sur la rémunération de la personne employée dans la limite d'un plafond.

L'AGED est soumise à condition de ressources depuis le 1^{er} janvier 1998.

L'AGED est égale à 50 % des cotisations sociales si l'enfant a moins de trois ans et si le revenu du ménage est supérieur à 300 000 francs nets par an (1), ou si l'enfant a entre trois et six ans (2).

L'AGED est égale à 75 % des cotisations sociales si l'enfant a moins de trois ans et si le revenu est inférieur à 300 000 francs nets par an (3).

Plafonds : (1) 6 418 francs par trimestre ; (2) 3 209 francs par trimestre ; (3) 9 627 francs par trimestre.

Une famille ne peut bénéficier que d'une seule AGED, quels que soient le nombre de personnes employées et le nombre d'enfants gardés.

Possibilité de bénéficier de la réduction d'impôt sur le revenu attachée aux emplois familiaux.

Coût horaire ou prix horaire supporté par le ménage

Sur la base d'une rémunération de 1 SMIC, dans la limite du plafond et après réduction d'impôt : 19 et 22 francs environ par heure⁽⁵⁾.

S'il existe deux enfants, le coût par enfant est diminué de moitié.

(5) Dans la limite du plafond de prise en charge des cotisations sociales par la CAF :
— si l'AGED est égale à 50 % des cotisations sociales, alors : $[31 + 50 \% (25,8)]/2 = 21,9$ francs ;
— si l'AGED est égale à 75 % des cotisations sociales, alors : $[31 + 25 \% (25,8)]/2 = 18,7$ francs.

Masses financières et effectifs

En 1996 (en millions de francs) : dépense totale = 3 488⁽⁶⁾ ; masse salariale brute = 2 500.

En 1996 : 66 064 familles bénéficiaires.

Coût moyen par bénéficiaire = 25 324 francs.

Effectifs employeurs en 1996 (en moyenne par trimestre) = 48 100.

Effectifs employés en 1996 (en moyenne par trimestre) = 44 700.

Nombre d'heures déclarées en 1996 = environ 70 millions.

Environ 34 500 Équivalents Temps Plein (ETP).

Coût pour la Sécurité sociale : 1,7 milliard de francs.

A5. AFEAMA (cumulable avec aucun dispositif)

Objectif

Aide au ménage ou à la personne seule employant une assistance maternelle agréée pour assurer la garde au domicile de celle-ci d'au moins un enfant de moins de 6 ans.

Il n'existe ni condition d'activité professionnelle, ni condition de ressources pour bénéficier de ce dispositif.

Caractéristiques

Prise en charge directe, par les caisses d'allocations familiales, des cotisations sociales (employeur et salarié). La rémunération de l'assistante maternelle ne doit pas dépasser 5 fois le SMIC horaire par jour et par enfant, soit 197,15 francs (sinon l'AFEAMA ne peut être attribuée).

Majoration : s'ajoute une allocation forfaitaire de 820 francs par mois (en 1998) si l'enfant a moins de 3 ans, et de 410 francs par mois (en 1998) s'il a entre 3 et 6 ans. Cette allocation forfaitaire ne tient pas compte de la dépense engagée : 20 % des bénéficiaires de l'AFEAMA ont un coût de garde nul ou très faible (recours à temps partiel) ; le montant ne peut cependant excéder le salaire net servi à l'assistante maternelle.

De plus, les familles ayant l'AFEAMA peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 25 % du montant des sommes versées/dépenses nettes (hors majoration), dans la limite de 15 000 francs par an, soit une réduction maximum de 3 750 francs.

(6) Dépense totale = masse salariale brute + cotisations patronales = 2 500 + 988 = 3 488 millions de francs.

Une famille bénéficie d'un nombre d'AFEAMA qui est fonction du nombre d'enfants gardés.

Coût horaire ou prix horaire supporté par le ménage

(Hors prise en compte de l'allocation forfaitaire et de la déduction fiscale) en moyenne : 2,8 SMIC horaire net pour une journée de 8 à 10 heures et par enfant, soit en moyenne 87 francs par jour et par enfant (environ 10 francs par heure), hors réduction d'impôt.

(2,7 SMIC en province et 3,3 SMIC à Paris).

S'ajoute au salaire l'indemnité d'entretien (nourriture et change) égale « en théorie » à un SMIC par enfant.

Masses financières et effectifs

En 1996 : 378 245 familles bénéficiaires de l'AFEAMA.

Nombre moyen d'effectifs employeurs par trimestre (en 1996) = 375 000 qui recourent aux services de 161 000 assistantes maternelles.

Nombre d'heures déclarées = environ 320 millions.

Masse salariale brute versée en 1996 au titre de l'AFEAMA (en milliers de francs) : 5 947 700.

Coût moyen annuel par bénéficiaire : 17 872 francs.

Sont concernés 434 251 enfants (281 579 enfants de moins de 3 ans, et 152 672 enfants de plus de 3 ans).

Les assistantes gardent environ 2 enfants par jour.

En moyenne, le salaire net par mois reçu par une assistante maternelle, tout employeur confondu et hors frais de nourriture et entretien = 1 910 francs.

Coût pour la Sécurité sociale : 6,8 milliards de francs.

A6. Titre-emploi-services (cumulable avec A1, B11, B2, C1)

Objectif

Titre de paiement, émis par un organisme qualifié, permettant à un particulier, avec l'aide d'une collectivité (« tiers-paiement ») de régler une prestation de services (emplois de service définis à l'article L.129-1 du Code du Travail).

Le titre-emploi service est réservé aux prestataires de services.

Le « tiers-paiement » peut être notamment un comité d'entreprise, une collectivité locale ou une association ayant vocation à fournir des aides aux personnes.

Caractéristiques

Dans la limite de 12 000 francs par an et par bénéficiaire, l'aide n'a pas le caractère de rémunération. Elle est exonérée de l'ensemble des cotisations de Sécurité sociale patronales et salariales, de CSG, de RDS, de versements FNAL et transport, et de taxe sur les salaires. Les sommes reçues sont soumises à l'impôt sur le revenu. Elles ne peuvent dépasser le coût des services achetés.

Coût horaire ou prix horaire supporté par le ménage

Les services payés à l'aide de titres sont rémunérés selon le droit commun. En deçà de 12 000 francs de services achetés par an, le coût est nul pour le bénéficiaire.

Masses financières et effectifs

Volume de titres vendus en 1997 : 80 000.

A7. Chèque-emploi-services (cette mesure n'est pas en elle-même une aide en espèce à l'embauche) (cumulable avec A1, A2, A3, B12)

Objectif

Instrument destiné à simplifier les procédures d'embauche et de rémunération d'un salarié à domicile (aide ménagère, garde d'enfants, garde malade à l'exclusion des soins...).

Composé de chèques classiques et de volets sociaux ; l'exploitation de ces volets par un centre national permet de calculer et de prélever les cotisations sociales, et de calculer les droits sociaux des salariés.

Caractéristiques

Durée du travail non limitée (au-delà de 8 heures hebdomadaires, un contrat-type de travail doit être signé).

Salaire qui ne peut être inférieur au SMIC net (plus indemnité de congés payés de 10 %).

Sont exclus les bénéficiaires de l'AGED.

L'utilisation du chèque-emploi-services ouvre droit à la réduction d'impôt prévue pour favoriser les emplois familiaux.

Coût horaire ou prix horaire supporté par le ménage

L'utilisation du chèque-emploi-services n'est liée à aucune aide pécuniaire spécifique, mais les services qu'elle rémunère peuvent faire l'objet de l'aide fiscale dans le cadre des emplois familiaux.

Masses financières et effectifs

En 1996 : 589 800 adhérents, mais 289 800 utilisateurs réguliers, et 219 467 salariés.

Horaire hebdomadaire moyen par salarié : 4,3 heures ; par employeur : 5,6 heures.

Somme des salaires nets déclarés par les employeurs en 1996 et en milliers de francs : 2 167 969.

Nombre d'heures totales travaillées : 50 326 000, soit environ 25 000 ETP.

Salairé net horaire moyen (congés payés inclus) : 43 francs, soit 1,25 SMIC environ⁽⁷⁾.

B. Structures agréées de services rendus aux personnes

B1. Les associations prestataires (B11) et mandataires (B12) agréées services aux personnes (B11 cumulable avec A1, A6 ; B12 cumulable avec A1, A2, A3, A4, A7)

Objectif

Associations dont les activités concernent exclusivement les services rendus aux personnes physiques à leur domicile : assistance aux tâches et activités de la vie quotidienne d'une part, et services rendus aux familles tels que la garde des enfants, assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles dont l'autonomie est momentanément réduite d'autre part.

Pour obtenir l'agrément, elles doivent obligatoirement compter parmi leurs activités, soit la garde des enfants, soit l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une assistance personnelle à leur domicile.

Sont exclus notamment les travaux d'entretien de bâtiment, les dépannages, les actes résultant d'une prescription médicale.

Cet agrément permet aux ménages faisant appel à ces associations (mandataires ou prestataires) de bénéficier de la réduction d'impôt.

(7) Salairé net horaire moyen : 2 167 969 000 / 50 326 000 = 43,1 francs et 43,1 / (31 × 1,1) = 1,26 SMIC.

Les associations peuvent bénéficier d'une aide au montage de projets et de démarrage de l'ordre de 50 % des frais engagés dans la limite de 150 000 francs.

Caractéristiques

Les associations peuvent être prestataires (l'association est employeuse de l'intervenant) et/ou mandataires (l'usager est l'employeur de l'intervenant à domicile).

Les associations prestataires bénéficient soit de la ristourne bas salaire de droit commun, soit d'une exonération de 30 % des cotisations patronales d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocations familiales pour les aides à domicile qu'elles emploient (salariés exerçant une activité d'aide à domicile au profit de personnes âgées d'au moins 70 ans, d'invalides ou de handicapés ou de personnes avec enfant handicapé à charge). Elles peuvent également bénéficier de l'exonération pour première embauche. Elles sont soumises à la taxe sur les salaires, mais exonérées de TVA, d'impôt sur les sociétés, de taxe d'apprentissage et de taxe professionnelle.

Les associations employeuses ne peuvent pas recourir aux contrats emplois-solidarité (CES).

Dans le cadre du mode mandataire, le particulier-employeur bénéficie des mêmes avantages que s'il est employeur direct : AGED, utilisation du chèque-emploi-services, exonération de la totalité de la part patronale des cotisations de Sécurité sociale et du FNAL pour les plus de 70 ans, les invalides et les parents d'enfants handicapés, calcul des cotisations sociales sur une base forfaitaire ou sur une base réelle.

Une contribution aux frais de gestion de l'association est versée par le ménage.

Coût horaire ou prix horaire supporté par le ménage

Association mandataire : le prix horaire pour l'usager varie de 55 à 70 francs environ avant réduction d'impôt, et de 28 à 35 francs avec réduction d'impôt (8).

(8) La variation du coût pour l'usager s'explique par la variation de ses deux composantes :
— le coût du travail de l'intervenant : le particulier peut dans certains cas — personnes de plus de 70 ans notamment — bénéficier de l'exonération de la totalité de la part patronale des cotisations de Sécurité sociale ;
— le montant de la contribution du particulier aux frais de gestion de l'association qui est variable.

La rémunération de l'intervenant relève de la convention collective des employés de maison ; le salaire horaire minimal brut (sans ancienneté ; y compris avantages en nature et sous réserve de l'application du SMIC) varie de 37,91 à 44,03 francs (base de 174 heures par mois).

Association prestataire : le prix horaire est d'environ 80 francs. Après réduction d'impôt, la charge horaire pour le ménage est de 40 francs⁽⁹⁾.

(La réduction d'impôt est calculée sur la base d'une prise en charge financière totale du prix de l'intervention par le ménage⁽¹⁰⁾).

Masses financières et effectifs

Fin 1997 : 4 500 associations agréées de services aux personnes.

Environ 90 000 salariés employés au titre d'une activité de prestation de service. Au total : 64,5 millions d'heures de travail, soit environ 32 000 ETP.

Près de 120 000 salariés mis à disposition dans le cadre des activités mandataires, auprès d'environ 200 000 employeurs pour un total de 73,5 millions d'heures, soit environ 36 000 ETP.

Au total, l'activité mandataire représente plus de la moitié du volume global d'activité des associations de services aux personnes.

Répartition du volume d'heures par activité et par type d'association (1996) :

- mode prestataire : ménage (35,4 %), garde d'enfants (3,4 %), assistance personnes âgées (53,7 %), autres (7,5 %) ;
- mode mandataire : ménage (20,6 %), garde d'enfants (12,8 %), assistance personnes âgées (63,5 %), autres (3,2 %).

Fonctionnement de ces associations (1996) : 3 000 salariés administratifs en ETP, et 11 600 bénévoles.

(9) En mode prestataire, l'usager n'est pas l'employeur de l'intervenant à domicile. L'exonération de la totalité de la part patronale des cotisations de Sécurité sociale, ouverte à certains publics (personnes de plus de 70 ans notamment), ne peut donc s'appliquer.

Le niveau de la rémunération de l'intervenant par l'association prestataire varie selon la convention collective qui s'applique (convention collective des travailleuses familiales, convention collective des aides à domicile, convention collective des aides à domicile en milieu rural...). Ainsi, dans le cadre de la convention collective des aides à domicile, pour les salariés relevant des groupes 1 (exemple : aide à domicile non titulaire du Certificat d'Aptitude aux Fonctions d'Aide à Domicile, CAFAD) et 2 (exemple : aide à domicile titulaire du CAFAD), et sur la base de 169 heures par mois, le salaire horaire brut varie de 37 francs (groupe 1, sans ancienneté) à 46 francs (groupe 2, avec 21 ans d'ancienneté) environ. La rémunération des travailleuses familiales, qui sont plus qualifiées, est relativement élevée : sur la base de 169 heures par mois, le salaire brut versé varie de 42 francs (sans ancienneté) à 61 francs (21 ans d'ancienneté) environ. Le prix horaire est d'environ 130 francs. Les travailleuses familiales sont de plus en plus remplacées par des aides ménagères aux familles (prix horaire de 80 francs environ).

(10) Dans les faits, la charge financière horaire supportée par le ménage peut être réduite, en raison de la prise en charge totale ou partielle (en heures prestées ou en espèce) de certaines prestations à domicile par des donneurs d'ordres tels les caisses de retraite, les mutuelles, les CAF, les conseils généraux...

B2. Entreprises agréées services aux personnes (cumulable avec A1, A6 et avec des dispositifs de la partie D)

Objectif

La loi n° 96-63 du 29 janvier 1996 ouvre la possibilité d'agrément aux entreprises privées se consacrant exclusivement aux services aux personnes.

L'agrément ouvre droit à la réduction d'impôt au titre des emplois familiaux.

Caractéristiques

Les entreprises sont soumises au droit commun : elles peuvent bénéficier de la ristourne d'exonération bas salaires ou embaucher des CIE. Elles sont soumises à la TVA (20,6 %).

Coût horaire ou prix horaire supporté par le ménage

Prix en mode prestataire : entre 90 et 100 francs par heure avant réduction d'impôt, entre 45 et 50 francs après réduction d'impôt.

Masses financières et effectifs

Fin janvier 1998 : 99 entreprises recensées ; nombre d'heures payées au cours du mois d'octobre = 15 000, soit environ 88 ETP.

C. Structures d'insertion

C1. Associations intermédiaires (cumulable avec A1, A6)

Objectif

Crées en 1987.

Mettre à disposition de particuliers, d'associations ou d'entreprises, des personnes sans emploi pour effectuer des activités qui ne sont pas déjà assurées par l'initiative privée ou l'action des collectivités publiques.

Depuis 1989, orientées vers les publics en difficulté d'insertion (chômeurs de longue durée et Rmistes).

Peuvent mettre à disposition du personnel dans le cadre des emplois familiaux.

Caractéristiques

Aide de l'État au démarrage : pour la première année d'activité, une subvention de 50 000 à 100 000 francs peut être attribuée par une convention conclue entre le Préfet de département et l'association.

Au-dessous de 750 heures de travail par an et par salarié (soit 40 % d'un emploi à plein temps) : les associations sont exonérées de la totalité de la part patronale des cotisations d'assurances sociales et d'allocations familiales et soumises à une cotisation forfaitaire d'accident du travail (3,7 %). Régime de droit commun pour les heures effectuées au-delà de 750 heures.

De plus, quel que soit le nombre d'heures effectuées, les associations ne sont pas redevables des cotisations FNAL et du versement transport.

Possibilité de bénéficier de la réduction d'impôt dès lors que l'association est agréée emplois familiaux.

Coût horaire ou prix horaire supporté par le ménage

Le prix horaire pour l'usager est d'environ :

— 62 francs pour un personnel non qualifié (ménage, repassage...), ou 31 francs avec la réduction d'impôt au titre des emplois familiaux lorsqu'elle s'applique ;

— 75 francs pour un personnel qualifié (peinture, plomberie...), ou 37,5 francs lorsque la réduction d'impôt s'applique (prestations « homme toutes mains »).

Les coûts horaires sont de 44,8 francs (travail non qualifié) et 53,8 francs (travail qualifié) ⁽¹¹⁾.

Masses financières et effectifs

Fin 1996 : 1 144 associations intermédiaires en activité, qui ont mis à disposition environ 230 000 personnes.

Volume d'heures travaillées dans l'année : environ 39 millions, soit plus de 19 000 ETP. Chaque salarié a travaillé en moyenne un peu plus de 3,5 mois par an ; la durée mensuelle moyenne est de 48 heures.

91 % du volume global des heures travaillées sont exonérées de charges sociales (très faible part de l'activité réalisée au-delà des 750 heures annuelles par salarié).

Les missions les plus courtes concernent les prestations fournies aux particuliers (4 à 5 fois moins longues que celles effectuées pour le compte des entreprises, associations ou collectivités territoriales).

Répartition des heures travaillées par type d'utilisateur : particuliers (37,5 %), entreprises du secteur marchand (38,6 %), entreprises du secteur non marchand (19,0 %), autres catégories d'utilisateurs (4,9 %).

(11) Travail non qualifié (SMIC) : $39,43 + (13,655 \% \times 39,43) = 44,80$ francs ; travail qualifié (1,2 SMIC) : $1,2 \times 44,8 = 53,8$ francs.

Les emplois de maison ou de ménage représentent un tiers des heures travaillées en 1996 (25 % en 1995), soit 13 millions d'heures, soit 6 400 ETP.

C2. Entreprises d'insertion

Objectif

Les entreprises d'insertion ont succédé en 1986 aux « entreprises intermédiaires ».

Unité de production de biens et services marchands qui accueille des personnes en grande difficulté (chômeurs de longue durée, Rmistes, personnes en fin de période de désintoxication ou d'incarcération...), pour une durée déterminée.

Les entreprises peuvent adopter le statut associatif. Il s'agit de la forme juridique la plus répandue (2/3 des entreprises créées).

Caractéristiques

Embauche sous CDD de droit commun, renouvelable 2 fois dans la limite de 24 mois.

L'aide de l'État s'élève à 38 000 francs par an et par poste de travail à temps plein occupé (versée par les DDTEFP). Cette aide peut être complétée par une aide de la Direction des Affaires sociales (versée par les DDASS). Le cumul de ces aides ne peut excéder 76 000 francs par an et par poste de travail occupé.

Les entreprises d'insertion sont exonérées de la moitié des cotisations patronales de Sécurité sociale dues pour les salariés embauchés dans la limite du SMIC. L'exonération ne porte pas sur la partie de la rémunération excédant le SMIC.

Elles peuvent par ailleurs embaucher sous contrat aidé, y compris CES si l'entreprise a le statut associatif (non cumul des aides).

Coût horaire ou prix horaire supporté par le ménage

Les prix pratiqués sont proches de ceux des entreprises de droit commun.

Le coût horaire du travail peut varier de 13,4 à 32,1 francs ⁽¹²⁾.

(12) Borne haute :

$\{[(39,43 + (56,8 - 39,43) - (39,43 \times 30 \% \times 50 \%)) \times 12 \times 169] - 38\,000\} / 12 / 169 = 32,1$ francs.

Borne basse :

$\{[(39,43 + (56,8 - 39,43) - (39,43 \times 30 \% \times 50 \%)) \times 12 \times 169] - 76\,000\} / 12 / 169 = 13,4$ francs.

Masses financières et effectifs

Fin 1996 : environ 800 entreprises en activité.

Sur l'année, le nombre de salariés en insertion s'établit en moyenne à 7 000.

Répartition des salariés en insertion par nature de leur contrat : CDD avec subvention forfaitaire à l'insertion = 76 % ; CES = 8 % ; CIE = 7 %.

Répartition des entreprises par activité principale en 1996 : bâtiment et travaux publics = 24 % ; environnement, espaces verts et forêts = 20 % ; services de récupération et commerce d'occasion = 12 % ; services rendus aux entreprises = 10 % ; hôtels, cafés, restaurants = 7 % ; services récréatifs, culturels et sportifs = 7 % ; services directs rendus aux particuliers (ménages, repassage, blanchisseries, bricolage...) = 3 %.

D. Dispositifs généraux : principaux contrats aidés

D1. Contrat Emploi-Solidarité (CES) et Contrat Emplois-Consolidés (CEC)

Objectif

Contrats dans le secteur non marchand (secteurs public et associatif), s'adressant à des personnes connaissant des difficultés d'accès à l'emploi. Les publics prioritaires en CES peuvent enchaîner sur un CEC.

Caractéristiques

CES : prise en charge partielle de la rémunération (entre 65 et 95 % au niveau du SMIC⁽¹³⁾). Contrats de 20 heures hebdomadaires, 12 mois au plus, renouvelables dans la limite de 24 mois (voire 36 mois).

CEC : prise en charge partielle et dégressive de la rémunération (de 60 à 30 % dans la limite de 1,2 SMIC. Contrats de 30 heures hebdomadaires (au moins). 12 mois, renouvelables dans la limite de 60 mois.

Exonération des charges patronales.

(13) Dans le cadre du CES, quatre taux de prise en charge de la rémunération peuvent s'appliquer :

— 65 et 85 % qui sont les taux de base ; le premier concerne les publics non chômeurs de longue durée, et le second les demandeurs d'emploi depuis un an, les Rmistes ou handicapés ;
— 90 et 95 % : augmentation de la prise en charge de l'État en cas d'intervention d'un fonds de compensation (la prise en charge de la rémunération peut atteindre 100 % dans certains cas du fait de l'intervention de collectivités territoriales).

Coût horaire ou prix horaire

- CES : de 1,90 à 13,70 francs, selon le niveau de prise en charge.
- CEC : de 15,8 à 27,6 francs selon le niveau de prise en charge.

Masses financières et effectifs

- 502 000 embauches sous CES en 1997 (500 000 en 1998 d'après le PLF).
- 91 000 entrées estimées en CEC pour 1997, dont 31 000 nouveaux contrats (les autres concernant des renouvellements). 20 000 nouveaux contrats en 1998 selon le PLF.

Stock de CES, CEC et emplois ville estimé à 392 000 en décembre 1997.

36 % des entrées en CES et 45 % en CEC concernent les associations, qui représentent 55 % des employeurs utilisateurs.

D2. Emplois jeunes

Objectif

Contrats dans les secteurs publics et associatifs visant à favoriser le développement d'activités nouvelles par l'embauche subventionnée de jeunes (moins de 26 ans, ou moins de 30 ans pour les personnes n'ayant pas droit à l'allocation chômage).

Caractéristiques

Subvention à l'emploi forfaitaire de 92 000 francs par an pour un emploi à plein temps (correspond à 80 % du coût d'une personne payée au SMIC).

Coût horaire ou prix horaire

Coût horaire de 11,4 francs pour une rémunération au SMIC ; 22,8 francs pour 1,2 SMIC.

Masses financières et effectifs

Objectif : 350 000 embauches sont envisagées à l'horizon 2000.

Fin janvier 1998 : 40 000 emplois jeunes, dont 30 000 à l'Éducation nationale, 1 500 dans la police, 2 500 dans les collectivités locales, 2 500 dans les associations.

D3. Contrat Initiative-Emploi (CIE)

Objectif

Aide à l'emploi, dans le secteur marchand, des chômeurs de longue durée (plus de 12 mois de chômage) et autres personnes ayant des dif-

ficultés particulières d'accès à l'emploi (moins de 26 ans sans aucun diplôme, Rmistes, handicapés...).

Caractéristiques

Exonération des charges patronales de Sécurité sociale dans la limite du SMIC (environ 30 % du SMIC brut).

Pour un temps plein : prime mensuelle de 2 000 francs (CLD + de 36 mois, jeunes sans diplôme, Rmistes), ou 1 000 francs (CLD de 24 à 36 mois), pas de prime pour les autres bénéficiaires. Primes versées au prorata du temps de travail.

Aide durant 24 mois au plus.

Coût horaire ou prix horaire

Coût horaire de 33,1 francs, 39 ou 45 francs selon le profil de la personne embauchée, payée au SMIC dans les trois cas⁽¹⁴⁾.

Masses financières et effectifs

620 000 embauches entre juillet 1995 et octobre 1997 (flux 1997 : 216 000 ; 200 000 entrées prévues dans le PLF 1998).

Environ 405 000 CIE sont en cours fin décembre 1997.

68 % des contrats signés en 1996 relèvent du secteur tertiaire ; 20,3 % relèvent du commerce, 37,2 % des services marchands (11 % dans les hôtels-cafés-restaurants) et seulement 3,7 % des services non marchands.

Pour mémoire

Autres contrats : apprentissage, qualification, adaptation, orientation, exonération pour l'embauche d'un premier salarié (secteur marchand) ;

Outre ces contrats, tous les employeurs (sauf les particuliers employeurs, l'État et les collectivités) bénéficient d'une exonération dégressive d'une partie des cotisations patronales pour les salariés payés en dessous de 1,3 SMIC ;

Aides au temps partiel.

(14) * $[56,8 - (30 \% \times 39,43)] - 0 = 45$ francs ;

* $[56,8 - (30 \% \times 39,43)] - 1 000 / 169 = 39$ francs ;

* $[56,8 - (30 \% \times 39,43)] - 2 000 / 169 = 33,1$ francs.

Rappels

SMIC horaire = 39,43 francs au 1^{er} juillet 1997.

Coût horaire d'un emploi payé au SMIC (hypothèse de 44 % de charges sociales patronales totales) = 56,8 francs avant ristourne bas salaires, 49,6 francs une fois la ristourne déduite.

Les charges patronales se décomposent comme suit : maladie maternité invalidité décès (12,8 %) + vieillesse (8,2 % + 1,6 %) + allocations familiales (5,4 %) + accidents du travail (3,5 %) + retraite complémentaire (4,125 %) + ASSEDIC et fonds de garantie (5,13 % + 0,25 %) + construction et fonds national d'aide au logement (0,45 % + 0,5 %) + taxe d'apprentissage (0,5 %) + formation professionnelle (1,5 %).

SMIC horaire net = 31,0 francs (avant basculement de 4,75 points de cotisation maladie sur la CSG).

Sources des données chiffrées

Les données proviennent de renseignement fournis ou d'études, rapports, notes réalisés par les organismes suivants : DARES, DGEFP, CNAF, CNAVTS, ACOSS, CEREQ, IRCEM, DGCCRF, INSEE, et Cour des Comptes.

Annexe F

Éléments de comparaison européenne sur le développement des services de proximité destinés à la garde d'enfants et aux soins à domicile des personnes âgées

Mahrez Okba

Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle

L'objectif que l'on peut assigner aux services de proximité peut être référé à des critères de trois ordres :

— le premier critère a un caractère éminemment social qui vise à répondre à des besoins réellement constatés, mais pas toujours suffisamment satisfaits ;

— le deuxième vise à contribuer à enrichir la croissance en emplois de l'économie et à renforcer la cohésion sociale dans un contexte économique et social marqué par l'importance du chômage et par les phénomènes d'exclusion sociale ;

— le troisième critère consiste à améliorer les conditions de vie des ménages qui vivent dans des cadres de plus en plus contraints du fait des profondes mutations économiques et sociales qui ont affecté les sociétés européennes au cours de ces dernières décennies.

Le terme de services de proximité est entendu ici comme l'ensemble des services fournis aux ménages. Cette définition relativement large et simple, et donc peu précise, a le mérite d'éviter une approche exclusive : le service de proximité entendu dans sa version française peut recouvrir une réalité assez lointaine avec celles qui a cours dans d'autres pays.

Les problématiques nationales qui sous-tendent le développement des services de proximité peuvent en effet être très différentes d'un pays à l'autre, même si les causes fondamentales qui le déterminent sont communes.

Bien qu'il soit généralement bien connu, le cadre socio-économique sur lequel s'appuie le développement des services mérite d'être rappelé rapidement.

Les pays européens se caractérisent par des évolutions comparables :

— leur modèle démographique présente des convergences en matière de taux de fécondité et de mortalité. Il y a actuellement environ 39 millions de personnes âgées de 65 ans et plus ; à l'horizon 2040, il y en aura près de 60 millions. La part des 65 ans et plus dans la population totale passera de 14 % à plus de 23 % en 2030 ;

— l'évolution des structures familiales et la multiplication des modèles familiaux entraînent une croissance rapide des structures familiales composées d'une ou deux personnes et du nombre de divorces et de séparations ;

— l'urbanisation croissante dont la population est passée de 71 % en 1945 à 82 % actuellement ;

— l'évolution du marché du travail qui se caractérise par une très forte augmentation de l'activité féminine, un maintien à un niveau élevé du chômage et notamment de longue durée ;

— une modification perceptible des standards de consommation des ménages vers davantage de services ;

— enfin, une baisse de la durée du travail qui est passée de 3 000 heures par an, il y a un siècle à 1 700 heures environ aujourd'hui.

Un panel de quatre pays a été choisi : Allemagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni. Quelques aspects sur les problématiques nationales soutiennent le développement des services⁽¹⁾.

Le champ couvert dans ces monographies est celui des services destinés à la garde d'enfants et de soins à domicile des personnes âgées.

Le Royaume-Uni

La garde d'enfants

L'offre publique ne couvre que très imparfaitement la demande sociale : 2 % des enfants âgés de moins de 2 ans et 60 % des enfants âgés de 3 à 6 ans bénéficient d'une place de garde dans les établissements publics. L'école est obligatoire pour les enfants dès l'âge de 5 ans (sauf en Irlande du Nord : dès 4 ans).

(1) Cette présentation doit beaucoup aux monographies nationales réalisées dans le cadre d'une étude conduite par la Fondation du roi Baudouin et la Commission européenne (DGI) « Pour mieux connaître et mieux comprendre les services de proximité dans le but de promouvoir leur développement » (1996), et, au premier rapport sur les initiations locales de développement et d'emploi. « Des initiatives pour les pactes territoriaux et locaux pour l'emploi », Commission européenne, novembre 1996.

Deux systèmes publics de garde existent

- les crèches qui dépendent des autorités locales et qui s'adressent en priorité aux enfants « dans le besoin » (les enfants souffrant d'un handicap ou ceux qui sont considérés comme des enfants à risques) ;
- les garderies à mi-temps pour les enfants âgés de 3 à 6 ans qui, de fait, s'exercent dans les écoles accueillant ces enfants. Depuis une quinzaine d'années, l'offre de places de ce secteur sont réduites : le nombre de garderies est passé de 654 en 1984 à 560 en 1994.

Structure de modes de garde ⁽¹⁾

	Crèches gérées par les autorités locales	Crèches privées	Gardes à domicile	Gardes émanant du bénévolat ⁽²⁾	Crèches d'entreprises
1984	26 000	24 698	197 000	392 542	100 000
1994	23 300	129 000	357 000	411 300	200 000

Notes : (1) Données pour l'Angleterre seulement ; (2) C'est-à-dire organisées par les associations caritatives (églises, communautés), ou gérées par les parents.

La place du système public de garde est, au vu du tableau ci-dessus, relativement peu importante. Ce sont les systèmes privés (y compris les gardes à domicile) et, en particulier, le « volontariat » qui répondent le plus massivement aux besoins de la garde d'enfants.

Par ailleurs, le rôle de l'économie au noir (garde à domicile non déclarée) demeure très important, compte tenu du faible taux de couverture de la demande par l'offre.

Le financement et le coût payé par l'utilisateur

Le système public de gardes repose de fait sur une logique assistancielle : s'adressant en priorité aux catégories de la population ayant des problèmes sociaux assez lourds, le coût d'entrée dans l'un des deux dispositifs décrits plus haut est relativement faible, voire nul pour les utilisateurs.

Par ailleurs, pour déterminer le montant du « crédit familial » (prestation visant à encourager les parents de familles à bas revenus à s'insérer sur le marché du travail), les frais de garde peuvent être déduits à hauteur de 40 livres par semaine. D'après l'Institute for Fiscal Studies, les familles monoparentales (40 000) constituent majoritairement la population de bénéficiaires de cette mesure ⁽²⁾.

(2) Le nombre d'heures de travail par semaine doit être de 16 heures. Le montant maximum du crédit familial est de 67,8 livres par semaine. Il vient compléter les revenus familiaux.

Dans le secteur privé, les prestations fournies (à l'exception des crèches d'entreprises) par les entreprises sont déductibles de l'impôt sur les bénéfices. Mais elles sont imposées (entre 24 et 40 %) au titre de l'impôt sur les revenus des salariés qui en bénéficient. Le niveau de la subvention accordée par l'employeur (sous forme de bons de garde) est très variable selon les entreprises et peut constituer un thème de la négociation collective.

Au total, le système de garde d'enfants britannique se caractérise par :

- un faible rôle du secteur public, tant du point de vue du financement qu'en termes de réponses aux besoins de la population. L'offre du secteur public est en conséquence très ciblée sur des catégories spécifiques de la population (familles à risques, familles à bas revenus) ;
- la prégnance de l'idéologie libérale qui conduit à ce que la structuration de l'offre passe par deux canaux principaux : les entreprises qui ont mis en place des systèmes de garde ou de prestations (vouchers) et le secteur du bénévolat qui constitue une offre la plus importante ;
- enfin, s'agissant de la garde à domicile, aucune aide directe aux ménages de l'État ne vient soutenir ce secteur pourtant bien développé.

L'aide aux personnes âgées

Contrairement à la garde d'enfants, l'État a une tradition d'intervention forte dans le secteur de l'aide aux personnes âgées. Si le contexte britannique est dans ce domaine celui de la politique d'assistance communautaire, l'orientation actuelle du gouvernement est de promouvoir une politique mixte de développement de l'offre de services en réorientant son action vers le secteur privé et le bénévolat rémunéré.

Alors qu'elle fournissait près de 90 % des prestations servies aux personnes âgées, les autorités locales doivent maintenant (depuis 1993 : Care Community Act), affecter 85 % de leurs dépenses consacrées à l'aide aux personnes âgées, au secteur privé et aux organisations privées à but lucratif. En conséquence, la part du secteur privé dans la fourniture de prestations est passée de 10 % en 1992 à 30 % actuellement, et celle du secteur associatif a été multipliée par onze, pour représenter 4 % du total des prestations offertes. On peut donc s'attendre à ce que, à moyen terme, les autorités locales ne jouent plus directement un rôle essentiel de fournisseur de prestation, mais celui de plate-forme financière pour des opérateurs privés et associatifs, et de support financier pour les personnes âgées les plus nécessiteuses en leur accordant des aides sous conditions de ressources.

D'autre part, les bénévoles qui s'occupent de façon régulière de parents ou d'amis âgés dépendants reçoivent une rémunération (payment for care) et deviennent ainsi des « paid volunteers », statut qui les situe entre le

bénévolat et l'emploi salarié. Initié au début des années quatre-vingt, cette mesure consiste à fixer une « rémunération » des volontaires sur la base du nombre de visites, sans tenir compte du temps consacré à prodiguer les soins. Depuis, les expériences de ce type se sont progressivement étendues à l'ensemble du pays à l'initiative du mouvement associatif et des services sociaux des autorités locales. La plus grande formalisation du dispositif notamment grâce à des procédures complexes de vérification qu'une aide a été apportée, a conduit à ce que les rémunérations versées aux « bénévoles » s'apparentent de plus en plus à un salaire.

Alors qu'en France et en Allemagne, l'orientation est de prendre en charge de manière plus institutionnalisée (voir plus loin sur ce point la prestation dépendance en Allemagne), et, que dans les pays du Sud (Italie notamment) les solidarités familiales sont mises à contribution, au Royaume-Uni, le soutien aux personnes âgées présente une configuration particulière qui fait appel au soutien communautaire.

Cette redéfinition de la politique d'offre a semblé avoir deux conséquences majeures :

— d'une part, les conditions de travail des salariés (du privé notamment) se seraient notamment détériorées du fait de la contrainte budgétaire qui pèse sur le budget des autorités locales, et de son corollaire, la mise en concurrence accrue des entreprises du secteur privé pour emporter le marché. Le salaire horaire des salariés est, dans bien des cas, de l'ordre de 2,5 livres (25 francs), et leur protection sociale quasi inexistante ;

— d'autre part, l'orientation progressive de la politique d'offre vers le soutien par la communauté risque de modifier considérablement le rôle du secteur du bénévolat⁽³⁾ qui, traditionnellement, répond à la demande des catégories de la population les plus démunies.

Les services d'aide à domicile : organisation et financement

Traditionnellement gérés par les départements des services sociaux des autorités locales, les services d'aide à domicile n'ont pas de caractère légalement obligatoire⁽⁴⁾. Chaque autorité locale est donc libre de déterminer le niveau de la prestation, bien que les services de l'Inspection sanitaire et sociale ont élaboré les normes jugées souhaitables en matière d'aide à domicile : tâches domestiques (lavage, ménage, cuisine) ; tâches physiques (habillage, toilettage...) ; tâches sociales (aider les personnes âgées à maintenir le contact avec leur environnement familial notamment).

(3) Il existe environ 250 000 organisations de bénévoles au Royaume-Uni.

(4) Légalement, il n'existe pas non plus de droit à l'aide à domicile. Les besoins des clients sont évalués localement et donc sujet à de très fortes variations.

Cependant, les soins médicaux relèvent directement du Service national de santé britannique et sont assurés par du personnel infirmier au niveau de chaque district. Ces soins dits « communautaires » peuvent être assurés dans des centres de santé ou au domicile de la personne.

Le découpage organisationnel entre les services à domicile et les soins communautaires semble compromettre l'efficacité globale des services d'aides à domicile dans la mesure où se posent des problèmes réels de coordination.

L'hébergement collectif

Les résidences pour personnes âgées et les maisons de soins constituent les deux principales structures d'hébergement collectif.

Les résidences pour personnes âgées ont été instituées par la loi de 1948 sur l'Assistance nationale, et sont gérées par les autorités locales. Leur clientèle est en principe constituée par des personnes qui ne peuvent être prises en charge par la communauté. Financées par le budget de la Santé et les Impôts locaux, ces structures d'hébergement ont fait, cependant, l'objet d'une réglementation de plus en plus stricte, notamment en matière de qualité.

Les maisons de soins accueillent des personnes ayant des handicaps lourds et nécessitant donc des soins importants. La politique des pouvoirs publics a encouragé, au cours des dernières décennies, l'essor de ces structures aux dépens quelquefois des résidences pour personnes âgées.

Le financement et le coût des prestations : le budget global des autorités locales destiné à financer les dépenses d'aide sociale s'est élevé à 7 milliards. De fait, la totalité de la dépense ne concerne pas uniquement les personnes âgées : les aides aux handicapés sont également comptabilisées dans le budget global.

Du fait du caractère très assistanciel de l'aide aux personnes âgées, les prestations servies par les services sociaux locaux sont financées à hauteur de 95 % en moyenne. Une participation peut être demandée à l'usager en fonction de ses ressources. Dans certains cas, c'est un forfait qui est demandé. En 1995, ce sont près de 512 000 ménages (Angleterre et Pays de Galles) qui ont bénéficié de prestations servies par les autorités locales.

On manque bien évidemment d'informations statistiques sur le prix facturé par les entreprises du secteur privé. Cependant, dans le cadre du marché soumissionné à Teleshop (portage de repas, aide à domicile, courses) par le London Borough of Islington, le client paie 5 livres par semaine pour la fourniture de ces prestations. Ce prix relativement modique est sans doute la conséquence de la concurrence pour les coûts qui s'exerce lors de la soumission des marchés, évoquée plus haut.

Les innovations récentes en matière de développement de services

Au cours des dernières années, la principale innovation a concerné la garde d'enfants pour laquelle un système de « bons de garde » (Vouchers) pour les enfants de 4 ans a été expérimenté.

Initié dès 1996 dans quatre grandes villes, l'objectif du dispositif était de le généraliser à l'ensemble du territoire en 1997 pour fournir 150 000 places supplémentaires de garde d'enfants et de créer 22 000 emplois nouveaux. Les parents recevaient des heures de garde de 1 100 livres par an (trois trimestres) soit, en moyenne, 50 % du prix à payer dans les garderies privées. Le coût global du dispositif était estimé à 750 millions de livres, soit une augmentation nette des dépenses publiques de 180 millions de livres.

Le « National Union of Teachers » (syndicat national des enseignants) a ouvertement critiqué le dispositif au motif que, s'inscrivant directement dans le cadre de la politique d'éducation, le budget de l'éducation allait être amputé de quelque 500 millions de livres (la dotation budgétaire nouvelle ne serait que de 225 millions de livres). En outre, un tel investissement n'est pas justifié dans la mesure où la majorité des enfants de 4 ans bénéficient d'une place de garde (crèches ou écoles).

Finalement, face à des réactions plutôt défensives, ce dispositif a été récemment supprimé.

L'Allemagne

La garde d'enfants

Le déficit de places de gardes offertes par les structures publiques (Kinder Krippe) est relativement important pour les enfants de moins de 3 ans, surtout dans l'ancienne Allemagne de l'Ouest : 2 % de cette tranche d'âge bénéficient d'une place de garde contre 50 % dans l'ancienne Allemagne de l'Est.

Les services de garde sont sous la responsabilité des Länder ; le gouvernement fédéral n'intervient pratiquement pas. De ce fait, le nombre des services et le partage des responsabilités entre les gouvernements locaux et régionaux varient d'un État à l'autre. Dans certains, le financement des crèches dépend entièrement des autorités locales, tandis que dans d'autres le gouvernement régional participe aux coûts. Ainsi, une fois la contribution parentale établie, les coûts sont répartis, différemment selon les États, entre l'organisme responsable du service, le Land et le ministère des Affaires sociales. Ce sont les Kindergarten qui constituent le service

public de garde le plus répandu. Dans la plupart des cas, le gouvernement régional participe au financement du service, que ce soit directement ou indirectement.

Les trois principales structures publiques d'accueil, décrites ci-dessous, possèdent en commun de relever de la compétence des Länder et des communes (principe de subsidiarité) :

- les « Kinder Krippe » s'adressent aux enfants de 0-3 ans. Elles ont accueilli 150 000 enfants en 1994 ;
- les « Kindergarten » s'adressent aux enfants de 3-6 ans. Elles ont accueilli 2,4 millions d'enfants en 1994 ;
- les « Kinderhort » concernent les enfants âgés de plus de 6 ans. Elles ont accueilli 145 000 enfants en 1994.

La faible capacité d'accueil des structures publiques a permis le développement d'une offre complémentaire très importante qui s'est structurée autour des axes suivants :

- les « Tagesmutter » (garde dans une famille-hôte), dont le nombre et la capacité d'accueil ne sont pas estimés avec précision. Le prix payé par les parents est en moyenne de 500 à 700 marks par mois pour une durée de garde journalière de 8 heures⁽⁵⁾. L'obligation d'agrément par les autorités locales est exigée dès que la « Tagesmutter » a la charge de trois enfants. Les parents peuvent bénéficier d'une réduction fiscale plafonnée à 12 000 marks par an s'il prennent en charge l'assistance sociale de la « Tagesmutter ». En effet, l'affiliation aux assurances sociales n'est obligatoire qu'à partir du seuil de 600 marks par mois ;
- les gardes à domicile qui ouvrent droit à une déduction fiscale de 24 000 marks au maximum ;
- l'accueil dans les structures développées par les associations caritatives (églises protestantes et catholiques notamment) qui assurent les deux tiers des places des Kindergarten dans l'ancienne Allemagne de l'Ouest ;
- le marché au noir qui fournirait une part encore très importante de l'offre de garde, compte tenu des prix pratiqués dans l'économie formelle ;
- enfin, des « groupes parents-enfants » (sorte de crèches parentales) dont les modalités de fonctionnement sont diverses et variées selon les zones géographiques où ils sont installés. À Berlin, 450 lieux d'accueil de ce type offrent une garde à quelque 8 000 enfants. Dans certaines villes où le nombre de places dans les structures d'accueil publiques est faible, voire inexistant, les groupes « parents-enfants » pallient au déficit chronique

(5) Les autorités locales prennent en charge à 100 % le coût pour les enfants appartenant à des familles nécessiteuses.

d'investissement des pouvoirs publics (60 % des places de crèches étaient au début des années quatre-vingt-dix concentrées dans les trois villes de plus d'un million d'habitants : Berlin, Munich et Hambourg).

Le coût et le financement de la garde d'enfants

S'agissant des structures publiques d'accueil, le coût global pour les finances publiques était de 18,3 milliards de marks en 1994. Ce coût comprend, bien évidemment, les dépenses de fonctionnement des structures, mais également la prise en charge par les Länder et/ou les communes du coût de la garde des enfants appartenant à des familles nécessiteuses ou jugées à risques.

Le coût maximum de la garde supporté par les parents est de 500 marks par mois. Il est fixé par les Länder et les communes sur la base d'un barème tenant compte des ressources familiales et de la composition de la structure familiale.

Les déductions fiscales ou les subventions directes aux ménages sont rares en Allemagne. À l'exception des familles nécessiteuses, les pouvoirs publics accordent une réduction d'impôt pour les familles employant du personnel à domicile et remplissant certaines conditions (avoir au moins deux enfants de moins de 14 ans ou un enfant âgé de moins de 14 ans dans le cas des familles monoparentales). La déduction maximale est fixée à 24 000 marks par an.

L'aide aux personnes âgées dépendantes

L'universalité de l'aide : la prestation dépendance

Il y aurait environ 1,65 million de personnes nécessitant en permanence des soins. 450 000 d'entre elles résident dans des établissements et 1,2 million reçoit des soins à leur domicile.

En 1995, une assurance obligatoire du risque soins de longue durée incluant une assurance du risque dépendance a été instaurée. Auparavant, la situation en matière d'aide à domicile était marquée (en RFA) par l'importance des services non lucratifs caritatifs et par une hétérogénéité géographique. L'aide devait être payée par les usagers eux-mêmes⁽⁶⁾ ou financée par l'aide sociale. La professionnalisation croissante des services d'aide et l'augmentation de la participation financière de l'assurance-maladie ont trouvé leur aboutissement avec ce nouveau dispositif.

(6) C'est au nom du principe de subsidiarité que la famille doit pourvoir aux besoins des personnes âgées ; les services sociaux n'ayant alors qu'une fonction résiduelle.

Depuis le 1^{er} juillet 1996, chaque citoyen doit cotiser au système d'assurance *des soins de longue durée*, qu'il relève du régime légal obligatoire ou qu'il soit affilié à une caisse d'assurance privée. L'État s'est fixé comme principe d'action de vérifier que la couverture par les assurances privées (10 % de la population) soit équivalente à celle prodiguée par les assurances publiques (les 90 % restants). Des caisses d'assurance des soins de longue durée ont été créées. Ce sont des organismes autonomes affiliés aux caisses d'assurance-maladie du régime légal pour limiter les coûts d'administration. Ces dernières étant organisées par professions, les nouvelles caisses sont en nombre identique. Un système de péréquation financière vient en appui des plus fragiles. L'évaluation des besoins des personnes a fait également l'objet d'efforts d'harmonisation. Le système laisse le choix aux assurés entre une couverture en nature et une aide financière. Celle-ci intervient alors pour un montant égal à la moitié environ de la valeur de la prestation de service. Pour financer cette couverture dépendance, il a été demandé aux assurés une cotisation égale à 1 % de leur salaire brut dans la limite de 58 marks à l'Ouest et 48 à l'Est. En juillet 1996, pour financer les soins hospitaliers et parvenir à une couverture d'ensemble du risque soin de longue durée, la cotisation est passée à 1,7 % du salaire brut dans une limite 99 marks à l'Ouest et 81 marks à l'Est. Les employeurs paient pour leur part la moitié des cotisations. Les prestataires de service en contrat avec les caisses d'assurance sont le plus souvent des associations employant un personnel qualifié.

L'organisation des services d'aide à domicile

En général, les services d'aide à domicile sont à l'initiative des grandes organisations caritatives privées et, de plus en plus, des municipalités. Pendant longtemps, les bénévoles ont assuré la formation des prestataires. Avec l'augmentation du nombre de personnes dépendantes, le recours à du personnel qualifié et professionnalisé est devenu plus important.

La caractéristique principale de l'offre est son hétérogénéité. Organisé au niveau local, la gamme des prestations offertes peut être différente d'un Land à un centre (certains services n'offrent qu'un seul type de prestations).

Les centres de services sociaux et les services d'assistances mobiles constituent les deux pierres angulaires du système.

Les centres de services sociaux couvrent des territoires ayant une densité de population de 30 à 60 000 personnes. La gamme des prestations offertes est relativement large puisqu'elle peut couvrir les services de soins et les services d'aide sociale. La gestion des centres relève souvent

d'organismes caritatifs (églises, organisations à but non lucratif) ou des autorités locales. La tendance est actuellement à une (meilleure) coordination entre les principaux prestataires (autorités locales et organisations à but non lucratif notamment).

Cependant, les centres de services sociaux semblent s'être spécialisés dans les services de soins à domicile pour des soucis de rentabilité : les caisses d'assurance-maladie financent en effet les prestations de soins pour maladie. En conséquence, la part de l'aide ménagère dans le chiffre d'affaires a tendance à sensiblement diminuer.

Les services mobiles d'assistance occupent essentiellement le marché des tâches ménagères et domestiques et celui des prestations visant à créer du lien social ; ils sont le complément de l'activité prestataire des centres de services sociaux, qui eux sont de plus en plus ciblés sur les prestations de soins pour maladie.

Les institutions d'hébergements collectifs

Deux types d'établissements existent :

— *les résidences pour personnes âgées* qui offrent des soins pour une maladie de courte durée et des activités socio-culturels. Le personnel est qualifié puisqu'il peut comprendre plus du tiers d'infirmiers spécialisés en gériatrie.

— *les établissements de soins pour personnes âgées* qui s'occupent des soins de longue durée. Le personnel est très qualifié (50 % des infirmiers en gériatrie). La gestion des établissements peut relever des contraintes locales, du secteur privé ou du secteur caritatif. Le financement relevait jusqu'à la mise en place de l'assurance dépendance, des activités locales et de l'État fédéral (pour la partie « construction »).

Les services hospitaliers spécialisés

Ce type de service est peu développé, sauf dans le domaine des soins psychiatriques. La spécialité « gériatrie » n'est pas réellement reconnue en Allemagne (du moins dans l'ex-RFA).

L'Italie

La garde d'enfants

La structuration de l'offre

C'est pour les enfants âgés de moins de 3 ans que le déficit de l'offre publique est particulièrement marqué : 3 % seulement des enfants de cette

tranche d'âge bénéficiant d'une place de garde dans les structures publiques d'accueil contre 91 % pour les enfants âgés de 3-6 ans.

En 1994, le nombre de crèches publiques étaient estimé à 2 000 environ, et offraient quelque 93 000 places d'accueil. Plus de 60 % des places d'accueil en crèches étaient concentrées dans le Nord du pays, alors que le Sud du pays ne comptent que 325 crèches, la plupart de petite taille.

Les crèches publiques ne répondent qu'à 5,5 % de la demande potentielle⁽⁷⁾, avec des disparités régionales importantes : 9,9 % dans le Nord contre 2 % dans le Sud. En 1991, près de 510 000 enfants âgés de moins de 3 ans n'avaient pu obtenir une place d'accueil dans les crèches publiques (dont 32 000 enfants âgés de moins d'un an). Même dans des régions où un investissement important en matière d'infrastructure a été réalisé — l'Émilie-Romagne — par exemple, seulement 38 % des demandes ont pu être satisfaites.

Cette faiblesse structurelle des institutions publiques d'accueil a été pendant très longtemps « compensée » — à moins qu'elle ne l'explique en grande partie — par le rôle (encore très important) des systèmes familiaux de gardes informels. On estime, en effet, que près de 50 % des enfants âgés de moins de 5 ans sont encore accueillis par les grands-parents ou par des membres de la famille élargie.

Les transformations socio-démographiques qui ont affecté l'Italie depuis quelques décennies ont suscité une demande croissante de places de garde en dehors du système familial. En effet, la durée de la scolarité s'étant sensiblement allongée et les départs du milieu familial ayant été repoussé du fait d'une insertion plus difficile des jeunes sur le marché du travail, l'âge moyen auquel les femmes ont leur premier enfant a sensiblement augmenté (par exemple, 35 ans pour les femmes cadres). Il en résulte que les grands-parents devenus trop âgés ne peuvent plus assurer de manière régulière la garde de leurs petits enfants. De manière générale, l'augmentation très rapide de structures familiales nucléaires a conduit à accroître la demande de gardes externalisées.

L'offre « privée » est structurée d'une part autour d'un système de « nourrices » intervenant soit au domicile des parents, soit à leur domicile. Ce système de garde semble en déclin en raison des prix affichés et d'un manque de personnel croissant. D'autre part, les crèches privées, gérées par différents opérateurs (églises, entreprises...), tentent de répondre à une demande croissante des parents de garde externalisée.

(7) Le nombre d'enfants de moins de 5 ans dont les 2 parents travaillent est de l'ordre de 1,2 million environ, dont 150 000 environ vivent dans une structure familiale de rang 3 et plus. Par ailleurs, 215 000 enfants de moins de 5 ans vivent dans une structure famille mono-parentale.

L'aide aux personnes âgées dépendantes

La structuration de l'offre

20 % des personnes âgées de 65 ans et plus (soit 1,7 million de personnes) vivent dans un état de dépendance plus ou moins important : 61 % sont en situation de dépendance légère (1,057 million), 28 % sont en situation de dépendance modérée (467 000), 11 % sont en situation de dépendance totale (187 000).

Ces deux dernières catégories représentent 644 000 personnes, mais seulement 200 000 d'entre elles reçoivent une aide formelle à domicile. Autrement dit, le secteur informel constituerait — et de loin —, le premier prestataire de service à domicile aux personnes âgées. Les structures familiales et les relations de voisinage continuent, malgré les profondes mutations socio-démographiques ⁽⁸⁾, de jouer un rôle important d'assistance aux personnes âgées.

Deux autres prestataires contribuent à satisfaire la demande :

— les 9 000 autorités locales qui sont responsables, conformément à la législation en vigueur depuis 1972, des services publics d'assistance aux personnes âgées. Cependant, la même législation les autorise à sous-traiter les services d'assistance à des opérateurs privés (les coopératives et les associations, les entreprises). Compte tenu des contraintes budgétaires qui pèsent sur elles, cette pratique de sous-traitance a tendance à se développer ;

— les coopératives et les associations sont très nombreuses. L'assistance à domicile peut être effectuée en collaboration ou en convention avec des agences ou des entreprises publiques locales. Ainsi, la confédération des services publics locaux qui regroupe les organismes et entreprises de 500 municipalités, fait appel aux coopératives sociales pour assurer 20 % des services publics dont elle a la charge.

Dans le secteur de l'aide à domicile, il existerait près de 2 000 coopératives et associations réalisant un chiffre d'affaires de l'ordre de 300 milliards de livres. Certaines coopératives, comme la SAD, peuvent employer jusqu'à 10 000 personnes (60 % à temps complet), et couvrir les besoins de 200 000 clients.

Un financement essentiellement public

L'État ne joue pas un rôle direct important de prestataire. Mais il assure une part importante de financement via les aides qu'il verse aux secteurs

(8) 10 % seulement des personnes vivent dans une structure familiale élargie, alors que 75 % d'entre elles vivent dans des structures familiales bi-parentales.

coopératif et associatif ; ces aides prenant la forme soit de subventions directes, soit d'un régime allégé de fiscalité (TVA réduite à 4 % au lieu de 19 %), exemptions de cotisations sociales en cas d'assistance à des personnes considérées comme « socialement désavantagées ».

Les Pays-Bas

La garde d'enfants

La structuration de l'offre

Le recours aux différents systèmes de garde a été analysé par Most et Paape (1995). Il en ressort que :

- d'une part, si on fait abstraction aux gardes ponctuelles (recours journaliers à des professionnels), plus du tiers de l'offre est prise en charge par le réseau familial et les relations de voisinage. Le rôle du système informel de garde semble donc très important ;
- d'autre part, le recours à des modes de gardes institutionnalisées (nourrices, crèches, écoles maternelles), représente également un peu plus du tiers de l'offre totale ;
- enfin, les familles ayant un seul actif recourent trois fois plus aux crèches et aux écoles maternelles que les familles ayant deux enfants.

Coût et financement

Dans l'ensemble, l'offre globale réglementée (et donc subventionnée) ne répond qu'imparfaitement à la demande. Certes, le taux d'activité féminin est aux Pays-Bas relativement faible, et les emplois occupés par les femmes sont majoritairement à temps partiel⁽⁹⁾, mais les pouvoirs publics ont pendant longtemps relativement peu investi dans une politique de développement des structures de garde institutionnalisées. Jusqu'en 1989, les deux tiers des sommes étaient allouées à la garde d'enfants sous forme de réductions fiscales. À partir de 1990, le gouvernement central a décidé de supprimer les réductions fiscales et d'allouer les économies ainsi réalisées aux autorités locales sous forme de subvention.

Cependant, à partir de 1995, les autorités locales ont été autorisées à utiliser les subventions de l'État comme elles le désiraient. Cette réorientation de la politique de subvention s'est traduite concrètement par de moindres investissements dans les systèmes de gardes publics, contribuant ainsi à accroître le déficit des places d'accueil offertes.

(9) Sans doute, ceci explique l'importance des modes de gardes informels (voisinage, relations familiales).

L'un des obstacles principaux à une meilleure capacité d'accueil de l'offre est constituée par le coût payé par l'utilisateur. D'après l'enquête de Most et Paape, un prix de 5 à 7 florins⁽¹⁰⁾ par heure constituerait un prix jugé acceptable par les parents pour recourir à un mode de garde formel. À titre de comparaison, le coût minimal de l'heure de travail (en tenant compte des cotisations sociales versées et des différentes taxes) d'un salarié âgé de 23 ans et plus est estimé à 35 à 40 florins par heure.

La politique de prix pratiqués semble également être à l'origine d'une inadéquation entre le nombre de places d'accueil que les autorités locales « réservent » aux entreprises et le nombre de places que celles-ci achètent effectivement (moins de 50 % dans certains cas). En effet, le prix moyen d'une place d'accueil proposé par les autorités locales est jugé excessif : 17 à 18 000 florins par an. Pour inciter les employeurs à acheter davantage de places d'accueil, le Gouvernement les a autorisé, depuis 1996, à déduire une partie des coûts de leurs cotisations sociales.

Les plans Melkert et l'insertion des chômeurs de longue durée

Les plans Melkert s'inscrivent dans une double logique d'insertion des populations en difficulté sur le marché du travail et de solvabilisation de l'offre de prestations municipale dans la mesure où les bénéficiaires des programmes d'insertion sont principalement des chômeurs de longue durée touchant une prestation d'assistance.

Le ciblage sur cette population de bénéficiaires est croissant comme en témoigne la mise en œuvre des différentes phases :

- 40 000 embauches dans le secteur public (Melkert 1) ;
- 20 000 embauches de CLD bénéficiant de prestations d'assistance (Melkert 2) ;
- nouvelles initiatives de réinsertion d'emploi de CLD bénéficiant de prestations d'assistance (Melkert 3).

Les résultats encore partiels des plans Melkert indiquent que 15 % des emplois (32 heures par semaine) ont été créés dans le secteur des services à l'enfance.

L'assistance aux personnes âgées

La structuration de l'offre

11 % de la population âgée de 55 ans et plus a potentiellement besoin d'une assistance à domicile permanente. Ce besoin d'assistance permanente croît bien entendu avec l'âge (il passe de 5 % pour les 55-59 ans à

(10) Un florin = 2,97 francs.

24 % pour les plus de 75 ans). Mais il décroît selon la catégorie socio-professionnelle d'appartenance : 21 % des personnes âgées ayant un revenu inférieur à 20 000 florins ont besoin d'une assistance permanente à domicile contre 4 % ayant des revenus supérieurs à 43 000 florins.

Plus globalement, on estime que le tiers des personnes âgées de 55 ans et plus reçoivent une assistance à domicile. Mais celle-ci est principalement apportée par les membres de la famille et les voisins. Le recours à des modes institutionnalisés d'assistance n'est pas négligeable, mais il est beaucoup moins important que pour les gardes d'enfants.

La majeure partie des prestations offertes par le secteur formel proviennent des institutions publiques, qui, dans les quatre grandes villes du pays, doivent conformément à la législation en vigueur, apporter un minimum d'assistance aux personnes âgées, et du secteur associatif qui bénéficie de subventions importantes de la part des pouvoir publics.

La politique actuelle dans les grandes villes du pays est de favoriser, tant que faire se peut, le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes grâce à la mise en place d'un système d'assistance adapté. Une partie du financement des (nouveaux) services d'assistance offerts aux personnes âgées a été financée par le programme « Labor Pools »⁽¹¹⁾.

Les services d'aide à domicile

Les organisations privées à but non lucratif au niveau de chaque ville ou zone rurale ont un rôle majeur dans les services d'aide à domicile. Cependant, la tendance actuelle est à la substitution de ces organisations par d'autres où le professionnalisme des intervenants est plus important. Chaque organisation est gérée par un directeur, lui-même contrôlé en amont par un Conseil d'administration. Il n'existe pas de normes définissant le montant des aides à domicile à pourvoir. Si le financement de ces organisations est assuré à 90 % par l'État, ce dernier impose que 75 % du budget soit consacré à la fourniture des services.

Il n'est pas rare que de nombreuses organisations exercent leurs activités sur un même territoire, conduisant ainsi à une très forte fragmentation de l'offre et rendant très complexe le mode d'attribution des subventions.

(11) Tout comme les plans Melkert, les « Labor Pools » sont financés par les dépenses d'assistance sociale que perçoivent les chômeurs de longue durée. Le Service public de l'emploi et le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi leur versent également une subvention. Cependant, les employeurs s'adressant aux « Labor Pools » doivent verser une contribution de 3 500 florins par an par l'embauche d'un chômeur de longue durée. Ces derniers sont rémunérés au salaire minimum, alors que dans le cadre du plan Melkert 1, leur salaire pourrait atteindre 170 % du salaire minimum.

L’instauration d’une assurance pour dépenses médicales exceptionnelles devrait rendre moins fragile le financement des services d’aide à domicile, qui jusque là était soumis à une forte concurrence avec les autres activités financées sur fonds publics.

Coût des prestations offertes

Les soins médicaux de base sont délivrés gratuitement pour les personnes relevant du régime public d’assurance-maladie. Les personnes affiliées à une assurance privée doivent contribuer au coût total des soins. Cependant, au cours des dernières années, la participation des usagers a augmenté (50 % de la dépense dans certains cas).

Institutions d’hébergements collectifs

Deux types d’institutions existent :

— *les maisons pour personnes âgées* où résident des personnes âgées jugées très dépendantes, socialement ou physiquement. Les services d’hébergements collectifs n’offrent généralement pas de prestation de soins, bien que les pouvoirs publics souhaiteraient, pour des raisons budgétaires, que ces services puissent accueillir de plus en plus une clientèle de personnes âgées ayant besoin de soins de longue durée. Le personnel employé n’est pas toujours d’un niveau de qualification très élevé (beaucoup d’auxiliaires infirmiers et de bénévoles encadrés par des infirmiers, des thérapeutes sont en faible nombre) ;

— *les maisons de soins* qui accueillent une clientèle ayant besoin de soins de longue durée et de traitements lourds (maladie chronique, réadaptation, accompagnement de la fin de la vie). Ce sont les autorités locales (régions) qui sont chargées de la gestion de ces institutions. Les normes en vigueur sont de 3 lits pour 1 000 habitants âgés de 65 ans et plus. C’est l’assurance par dépense exceptionnelle qui finance principalement ce type d’institutions. Les usagers paient cependant le prix de la pension d’hébergement.

Les services hospitaliers spécialisés

Encore peu développés, ce type de services financés également par l’assurance pour dépenses exceptionnelles connaît aujourd’hui un essor important.

Conclusion

La comparaison internationale portant sur les quatre pays considérés (*Allemagne, Italie, Royaume-Uni et Pays-Bas*) a permis de montrer comment

chaque pays a mis en place une politique de développement des services destinés à l'enfance et aux personnes âgées.

Face à une demande *toujours importante* de garde d'enfants, les quatre pays réagissent très différemment. L'hétérogénéité des réponses apportées facilite sans doute la comparaison. La comparaison montre que seuls les *Pays-Bas* ont développé une *politique publique* reposant sur un système de garde institutionnalisé (gardes publiques et crèches d'entreprises grâce à un système d'achat de places). En comparaison avec le système français de garde, l'intervention des pouvoirs publics est aux Pays-Bas relativement modeste, mais elle existe cependant et elle constitue une caractéristique que ne possèdent pas les autres pays étudiés.

Au Royaume-Uni et en Italie, les pouvoirs publics n'ont pas mis en œuvre une politique qui se veut globale pour des raisons d'ailleurs très différentes. Dans le premier pays, l'intervention de l'État se limite à aider les ménages ou les familles les plus démunies ; il appartient alors aux familles non démunies d'organiser par elles-mêmes les modes de garde de leurs enfants de secteur privé et les organisations caritatives largement subventionnées constituent donc le recours pour ces familles. Cette politique de « *laisser-faire* » s'inscrit dans une tradition historique relativement ancienne.

En Italie, l'intervention de l'État a été relativement limitée en raison de l'existence de solidarités familiales encore très fortes jusqu'à peu. Les mutations socio-démographiques ont poussé les pouvoirs publics à engager une réflexion sur l'avenir du secteur coopératif et associatif dont le rôle est très important dans ce pays. En outre, il n'existe pas à proprement parler de solutions directes de l'État sous forme d'aides fiscales ou sociales aux ménages ou aux familles. La politique de développement des services à l'enfance passe principalement par le cumul des aides accordées aux structures du secteur coopératif/associatif.

En Allemagne, la situation semble plus complexe. Pour des raisons historiques, la politique familiale a cessé d'être une priorité des pouvoirs publics. En outre, du fait du fédéralisme, ce sont les *Länder* qui ont la responsabilité des services à l'enfance. Jusqu'en 1998, les *Länder* ont organisé comme ils l'entendaient leur politique de développement de services. Depuis, deux décisions majeures vont certainement infléchir la politique de développement des services. La première a trait à la solvabilisation de la demande grâce à une réduction fiscale de 24 000 marks au maximum. Pour la première fois, la politique fiscale a été utilisée pour développer les emplois familiaux.

Les termes du débat qui ont précédé et suivi la décision d'instaurer des mesures fiscales ne sont pas sans rappeler ceux qui se sont déroulés en France. La seconde décision veut que les *Länder* soient obligés à partir du

1^{er} janvier 1999 de fournir une place de garde à toute famille qui en fait la demande. Applicable dès le 1^{er} juillet 1998, cette disposition législative semble indiquer le souci des pouvoirs publics de prendre en compte les besoins des familles dans leur ensemble, et non pas seulement ceux des familles ayant des personnes dépendantes vivant en leur sein. L'entrée en vigueur de cette disposition législative intervient, en effet, moins de 3 ans après celle instituant l'assurance-dépendance obligatoire.

Enfin, il reste un dernier domaine où la comparaison internationale a mis en évidence les spécificités propres à chaque pays : celui de la problématique de l'emploi. Si en *France*, cette problématique est très prégnante, il semble que les autres pays européens l'abordent sous un angle très particulier.

Au Royaume-Uni, le débat porte principalement sur le phénomène de « Employment Trap » et de « Poverty Trap ». En d'autres termes, la problématique de l'emploi est abordée sous l'angle des coûts d'opportunité qui constituent un frein à l'emploi pour les familles ayant des enfants et aux ressources modestes. L'enrichissement de la croissance en emplois grâce au développement des services n'est pas un thème récurrent dans les discours.

Aux Pays-Bas ; les pouvoirs publics ont récemment choisi d'orienter le développement des services vers la réinsertion ou l'insertion des publics en grande difficulté. La mise en œuvre de cette politique de « Workfare » est inscrite dans les deux plans Melkert. La question de la professionnalisation de ces emplois ne semble pas être à l'ordre du jour.

Face aux problèmes posés par le vieillissement de la population, notamment de leur population âgée, les quatre pays étudiés ont également mis en place des politiques d'assistance très différentes. Seuls, les *Pays-Bas* ont instauré une véritable politique médico-sociale adaptée aux problèmes de personnes âgées. L'instauration d'une assurance-dépendance obligatoire en *Allemagne* constitue cependant un pas important vers la définition d'une politique d'assistance globale aux personnes âgées.

Au Royaume-Uni, les pouvoirs publics ont certes eu pour ambition de mettre en place une politique globale, mais faute de moyens financiers et humains, cet objectif n'a pas été atteint.

En termes de structuration de l'offre, il convient de noter que plus encore que dans les systèmes de garde d'enfants, l'existence de multiples prestataires — qui sont souvent en concurrence — a contribué à la fragmentation du paysage. Cette fragmentation est, en outre, renforcée par la dichotomie qui peut exister entre, d'un côté, le secteur sanitaire et, de l'autre, le secteur social.

En matière d'intervention publique, deux observations majeures doivent être faites. D'une part, il semble que les aides de l'État soient relativement plus importantes dans le secteur de l'assistance que dans le secteur des services à l'enfance, même dans le cas où par tradition, l'interventionnisme de l'État est minimal (au *Royaume-Uni* par exemple). D'autre part, il n'existe pas non plus d'utilisation forte de la politique fiscale et sociale destinée à encourager ou à subventionner les ménages, à l'exception peut-être de l'*Allemagne* et dans une moindre mesure du *Royaume-Uni* où une prestation est accordée aux aides soignants sous condition de ressources.

Cependant, les structures associatives ou caritatives sont solvabilisées par le biais de subventions provenant soit directement de l'État, soit des autorités locales. Par ailleurs, (et ceci est bien évidemment valable pour la garde d'enfant) des exonérations de cotisations sociales allégées servent également à solvabiliser l'offre. En *Allemagne*, les employeurs de salariés à temps partiel (Biling-jobs) rémunérés à moins de 700 marks sont exonérés de cotisations sociales.

Au *Royaume-Uni*, des cotisations sociales très allégées existent pour les salariés à temps partiel ou rémunérés en deçà d'un certain seuil.

La part du secteur informel (y compris le travail au noir) demeure très importante.

L'orientation actuelle dans le pays en matière d'assistance est le maintien à domicile des personnes âgées. Cette inflexion de la politique ressortit de contraintes budgétaires fortes et de la prise de conscience que la médicalisation de la dépendance n'offrait qu'une réponse très approximative à certaines demandes formulées par les clients eux-mêmes ou leur entourage.

Références bibliographiques

Antonnen A. et J. Spiliä (1996) : « European Social Care Services : Is it possible to identify models ? », *Journal of European Social Policy* volume 6, n° 2.

Commission européenne (1995) : « Les initiatives locales de développement », *Document de travail de la Commission*, SEC (95) 564, mars.

- Commission européenne (1996) : « Premier rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi », *Document de travail de la Commission, SEC (96) 2061*-novembre.
- Floch'hic O. (1995) : « L'assurance dépendance en RFA : un financement qui suscite bien des débats », *Problèmes Économiques*, n° 291-292-janvier-février.
- Henrard J.C. (1992) : *Le système d'aides aux personnes âgées. Études et Recherches*, Commissariat Général au Plan, La Documentation Française 171 pages, Paris.
- Hinrichs M. (1994) : « L'assurance soins de longue durée. Une innovation institutionnelle de la politique sociale allemande ». in *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 1, pp. 299-318, MIRE, Paris.
- Jaeckel M. (1996) : « Rapport national sur l'Allemagne » in *Mieux connaître et comprendre les services de proximité afin de soutenir leur développement*, Programme européen de recherches dirigé par la Fondation Roi Baudouin et la Commission européenne (DG V).
- Joël M.E. (1995) : « Dépendance et protection sociale en Europe », *Revue Française des Affaires sociales*, n° 4, décembre.
- Knapp M. et G. Wiston (1994) : « Le développement de l'économie mixte dans le domaine des soins de santé et de l'action sociale en Angleterre : réussites et échecs » in *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 1, pp. 257-289, MIRE, Paris.
- Laville J.L. (1992) : *Les services de proximités en Europe*, Syros Alternatives, groupe TEN, 247 pages, Paris.
- Rayssac G.L., P.O. Archer, H. Sibille et S. Ter Ovanessian (1994) : *Le développement des services de proximité en Europe*, Rapport réalisé par un réseau d'experts financier par les Commissions européennes (DG V et DG XXIII), Paris, octobre.
- Scherllo M.T. (1996) : « Rapport national sur l'Italie » in *Mieux connaître et comprendre les services de proximité afin de soutenir leur développement*, Programme européen de recherches dirigé par la Fondation Roi Baudouin et la Commission européenne (DG V).
- « Rapport national sur le Royaume-Uni » in *Mieux connaître et comprendre les services de proximité afin de soutenir leur développement*, Programme européen de recherches dirigé par la Fondation Roi Baudouin et la Commission européenne (DG V).
- Van Nes P.J. et E.A.M. Stojiin (1996) : « Rapport national sur les Pays-Bas » in *Mieux connaître et mieux comprendre les services de proximité afin de soutenir leur développement*, Programme européen de recherche dirigé par la Fondation Roi Baudouin et la Commission européenne (DG V).

Annexe G

Les évaluations macroéconomiques des potentialités offertes par l'extension des services de proximité : brève synthèse

Gilbert Cette

Conseil d'Analyse Économique

Peu de travaux proposent une évaluation empirique, au niveau macroéconomique d'une nation, des potentialités offertes par l'extension des services de proximité. Nous en connaissons seulement quatre : Cette, Cuneo, Eyssartier, Combier et Pouquet (1993), notée CCECP (1993) par la suite, sur la France, Fondacion Tomillo (1994) sur l'Espagne, Saintrain et Streel (1995) sur la Belgique et Commission européenne (1995) sur la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne⁽¹⁾.

Le nombre restreint de ces évaluations s'explique sans doute, principalement, par le fait qu'elles nécessitent des hypothèses normatives, difficiles à élaborer, qui en fragilisent inévitablement le message quantitatif. Nul doute que deux équipes d'économistes évaluant, sur un même pays, les potentialités de développement des services de proximité par une intervention publique (dont le seul budget global *ex ante* serait défini par hypothèse), pourraient aboutir à des résultats très éloignés.

(1) On n'évoquera pas ici :

- les approches purement théoriques, comme par exemple celle de Blanchet (1994) qui illustre par un modèle simplifié distinguant deux produits (services de proximité et secteur principal) et trois catégories de ménages (selon leur niveau de productivité) le signe de l'impact sur l'économie d'une modification du coin fiscal, ou d'un choc de progrès technique dans le secteur principal ;
- les approches en équilibre partiel, comme par exemple celle de Rexecode (1997) qui évalue de façon simplifiée les effets que pourraient avoir *ex ante*, via la modification de la structure ou du volume de la consommation des ménages, un abondement par les entreprises de la consommation de services de proximité par leurs salariés, ou une baisse du taux de TVA pour les activités concernées.

Pour autant, sur un plan qualitatif, ces évaluations livrent un message convergent : le développement des services de proximité, grâce à l'intervention publique, peut avoir des effets très positifs sur l'emploi. Ce résultat favorable est obtenu via deux canaux distincts :

— les effets traditionnels de transferts financiers aux ménages ou de créations d'emplois publics. Sous la contrainte réaliste d'un solde des Administrations publiques inchangé, du fait de prélèvements permettant le financement des transferts engagés, ces effets favorables disparaissent ;

— les effets d'une modification de la structure de la consommation des ménages, que l'on enrichit en services de proximité. Les activités concernées ont un fort contenu en emplois résidents (et même local), du fait d'une absence complète de contenu en importations et presque complète en capital, de rémunérations souvent inférieures à la moyenne, et d'un recours au temps partiel souvent élevé. De ce fait, l'enrichissement de la structure de consommation des ménages en services de proximité est favorable à l'emploi.

On va présenter rapidement l'approche méthodologique adoptée dans ces évaluations. Il apparaît que deux approches méthodologiques assez nettement différentes doivent être distinguées : celle de Saintrain et Streel (1995) réalisée sans réel chiffrage *ex ante* des besoins potentiels des ménages en services de proximité, et celles de CCECP (1993), Fondacion Tomillo (1994) et Commission européenne (1995) qui s'appuient sur la tentative d'un tel chiffrage *ex ante*.

Une évaluation sans réel chiffrage *ex ante* des besoins potentiels des ménages en services de proximité

L'évaluation de Saintrain et Streel (1995) est celle d'une politique publique consistant simplement à obliger les entreprises à distribuer des chèques-services, comme un pourcentage donné de la masse salariale. Les ménages ne peuvent utiliser ces chèques que pour payer des services marchands, ce secteur d'activité étant explicitement distingué dans le modèle macroéconomique HERMÈS mobilisé pour l'évaluation.

Par hypothèse, ces chèques-services obligatoires correspondent à 2,5 % de la masse salariale, sous la forme d'une substitution au revenu monétaire pour les 4/5 (soit 2,0 % de la masse salariale) et d'une augmentation du revenu sous forme non monétaire pour le cinquième restant (soit 0,5 % de la masse salariale). Le taux des cotisations sociales payées par les entreprises est abaissé *ex ante* de sorte que le coût salarial reste constant (*ex ante*), l'augmentation du revenu des ménages sous forme non monétaire étant ainsi financée par un transfert des Administrations publiques. L'éva-

luation macroéconomique réalisée à l'aide du modèle HERMÈS⁽²⁾ est donc celle d'un transfert des Administrations publiques vers les ménages, et d'une modification de la structure de consommation des ces derniers. Deux cas extrêmes sont distingués concernant le comportement des ménages.

Le premier suppose un effet d'aubaine intégral : les chèques-services sont utilisés pour payer une consommation de services existant antérieurement. Les effets de ce scénario sont simplement induits par l'augmentation de la demande de consommation des ménages liée à la hausse de leur revenu disponible brut. Ils sont directement associés à la dégradation du solde des Administrations publiques, certes moins importante *ex post* qu'*ex ante* (du fait des effets habituels de retour sur les Finances publiques), à l'origine de la hausse du revenu disponible brut des ménages.

Le second suppose l'absence de tout effet d'aubaine : le taux d'épargne et la structure de consommation du revenu monétaire restent inchangés, tandis que le revenu reçu sous forme de chèques-services est intégralement mobilisé par les ménages pour consommer des services de proximité, ce qui implique une certaine éviction d'autres consommations privées et une baisse du taux d'épargne global. Les effets sur l'emploi sont alors importants, et d'autant plus que le contenu en emplois résidents de l'augmentation de consommation de services de proximité est important (plusieurs hypothèses sont alternativement testées). Ils sont également d'autant plus favorables que la consommation de services de proximité évince celle d'autres consommations privées, et que le taux d'épargne global des ménages baisse (plusieurs hypothèses sont aussi alternativement testées sur ces paramètres). La hausse de la demande des ménages est ainsi très favorable à l'activité. Cette amélioration de l'activité et la baisse du chômage sont favorables au solde des Administrations publiques qui s'améliore même *ex post* (les effets de retour l'emportant sur l'augmentation de la dépense *ex ante*).

Dans les deux cas, l'amélioration de l'activité et la baisse du chômage induisent une accélération transitoire de l'inflation et une dégradation du solde extérieur. L'ampleur des effets emplois et le signe de l'impact *ex post* de la mesure sur le solde des Finances publiques dépendent essentiellement des éventuels effets d'aubaine (tableau 1).

(2) Dans sa structure et ses propriétés, le modèle HERMES est néo-keynésien, comme d'ailleurs les modèles AMADEUS ou QUEST mobilisés pour les autres évaluations évoquées ci-dessous. Cela signifie, entre autres propriétés, qu'un transfert des administrations publiques vers les entreprises ou les ménages a toujours des effets favorables sur l'activité et donc sur l'emploi. Du fait de ces effets favorables, la dégradation du solde des administrations publiques est plus faible *ex post* qu'*ex ante*.

1. Les potentialités d'une politique d'extension des services de proximité

	Effet d'aubaine maximal		Absence d'effet d'aubaine	
	1 ^{re} année	3 ^e année	1 ^{re} année	3 ^e année
Nombre d'emplois créés (en milliers)	6	10	61	58
Modification <i>ex post</i> du solde des Finances publiques (signe)	–	–	+	+

Note : Quelques résultats de l'évaluation de Saintrain et Streel (1995) pour la Belgique.

Des évaluations basés sur un chiffrage *ex ante* des besoins potentiels des ménages en services de proximité

Les évaluations proposées par CCECP (1993) sur la France, la Fondacion Tomillo (1994) sur l'Espagne et la Commission européenne (1995) sur la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne procèdent en deux étapes : dans un premier temps, un chiffrage *ex ante* du développement des services de proximité lié à la mise en œuvre de politiques spécifiques est proposé ; dans un second temps, une évaluation macroéconomique de l'impact *ex post* de ces politiques est réalisé avec le recours à des modèles macro-économiques néo-keynésiens.

Chiffrage *ex ante* du développement des services de proximité lié à la mise en œuvre de politiques spécifiques

Les chiffrages *ex ante* proposés dans les trois études procèdent de démarches assez proches. Précisons que l'étude Commission européenne (1995) reprend les chiffrages *ex ante* proposés par CCECP (1993) pour la France, Cambridge Econometrics (1994) pour le Royaume-Uni et Schettkat et Fuchs (1994) pour l'Allemagne.

Ces chiffrages *ex ante* procèdent eux-mêmes en différentes étapes :

— *La définition, au niveau sectoriel fin, des activités qui pourraient être directement concernées.* Cette définition, éminemment normative, croise plus ou moins explicitement deux critères, correspondant à la recherche de la plus grande efficacité, en termes d'emplois directement créés, d'une intervention publique visant à développer ces activités. Le premier critère correspond à la sélection des activités présentant le contenu en emplois résidents le plus élevé pour une même production. Le second consiste à retenir des activités pour lesquelles une demande incomplètement solvable existerait, afin de maximiser l'effet d'une intervention publique qui parviendrait, par un outil approprié, à solvabiliser davantage cette demande.

L'approche normative de cette étape apparaît nettement dans la sélection très diversifiée d'activités pour les quatre pays étudiés dans les études mentionnées : dix domaines sont retenus pour la France, quatre pour l'Espagne et trois seulement pour le Royaume-Uni et l'Allemagne (tableau 2). Remarquons seulement que pour les quatre pays, l'aide domestique aux personnes âgées et l'aide à la garde d'enfants est mentionnée⁽³⁾. Les activités de rénovation des logements et le soutien scolaire, toutes deux signalées pour la France, le sont également pour le Royaume-Uni pour la première et l'Allemagne pour la seconde.

2. Les activités concernées par les différentes évaluations

Pays et études				
	France CCECP (1993), CE (1995)	Royaume- Uni Camb. Ec. (1994), CE (1995)	Allemagne Schettkat et Fuchs (1994), CE (1995)	Espagne Fond. Tom. (1994)
Personnes âgées et dépendantes	M-D	M-D	M-D	M-D
Gardes d'enfants	M	M	M	M
Jeunes en difficulté	APU			
Aides à la scolarité	M		M	
Sécurité	APU			
Amélioration de l'habitat ^(*)	M-D	M-D ^(*)		
Transports locaux	M-HD			
Environnement	APU			APU
Loisirs-culture	M-HD			
Préservation des commerces locaux	APU			
Préservation et restauration de sites historiques				APU

(*) Dans le but d'économiser de l'énergie.

Lecture : « APU » et « M » : Les emplois directement créés sont, respectivement, intégralement financés par les Administrations publiques ou co-financés par les Administrations publiques et les ménages par une solvabilisation via les chèques-services.

« D » ou « HD » : dans le cas d'emplois directs co-financés (M), les services rendus le sont respectivement à domicile (D) ou hors domicile (HD). Dans le cas d'emplois directs co-financés (M), l'absence de suffixe (D ou HD) signifie que les services correspondants peuvent être rendus tant à domicile que hors domicile. Dans le cas d'emplois directs intégralement financés par les Administrations publiques (APU), les services correspondants sont toujours rendus hors domicile.

(3) Ces activités sont d'ailleurs évoquées de façon privilégiée dans de nombreuses autres études, comme par exemple Commissariat général du Plan (1990).

— *L'évaluation du développement potentiel de ces activités, grâce à une aide approprié aux ménages.* Cette évaluation peut être basée sur des expertises et investigations sociologiques plus ou moins sophistiquées. Dans le cas de l'étude CCECP (1993), elle correspond, pour de nombreuses activités, en une hypothèse de rapprochement plus ou moins complet de la demande des ménages vers une cible constituée par exemple par la demande des ménages parmi les plus favorisés⁽⁴⁾. L'importance et la rapidité du rapprochement y dépendent de freins sociologiques et culturels pour lesquels des dire d'experts (sociologues...) permettent d'établir des jeux d'hypothèses.

— *Une estimation du coût budgétaire des aides publiques sensées solvabiliser les demandes potentielles.* Cette étape est elle même assez délicate et très normative dans l'ignorance presque complète, au moment de la réalisation de ces études, de l'élasticité-prix de la demande des différentes catégories de ménages pour les services concernés. Elle consiste à chiffrer, pour différentes catégories de ménages, la demande potentielle qui se concrétiseraient pour tel ou tel pourcentage d'aides publiques.

Il est utile de souligner ici que toutes les études évoquées mentionnent le chèque-services (correspondant en fait à une variante du titre-emplois-services actuellement en développement en France) comme le meilleur outil permettant de véhiculer l'aide des pouvoirs publics pour solvabiliser les demandes potentielles en services de proximité. Cet outil présente en effet les avantages maintes fois rappelés dans ces études :

- il subventionne la demande, et non l'offre. En cela, il ne fausse pas l'affichage d'un système de prix de marché et amène les ménages à percevoir la réalité du prix des services consommés ainsi que les aides des pouvoirs publics dont ils bénéficient ;
- il permet de combiner facilement et simultanément une subvention selon les besoins (par le nombre de chèques subventionnés que chaque ménages peut acquérir) et selon les ressources (par le taux de subventions publiques des chèques) ;
- il offre une grande simplicité d'usage et de circulation, et peut faciliter certaines démarches administratives (déclaration...). Cet avantage est important ; il est d'ailleurs souvent évoqué pour expliquer la plus grande part du succès, en France, des chèques-services.

Précisons enfin que les aides ainsi véhiculées se substituent pour partie, dans les différentes études évoquées, à d'autres aides préexistantes afin

(4) Les couples de cadres supérieurs retraités, par exemple, pour les aides domestiques aux personnes âgées.

de simplifier les circuits (souvent déjà multiples et complexes) d'aides aux ménages dans le domaine des services de proximité.

— *L'évaluation du contenu direct en emplois du développement ainsi opéré de ces activités*, sur la base de quelques règles de trois prenant en compte des hypothèses de temps partiel. En règle générale, les études macro économiques évoquées ne traitent pas de la question de l'existence et de l'adaptation de l'offre de travail appelée par le développement des activités concernées.

L'évaluation macroéconomique de l'impact ex post du développement des activités concernées

Dans les différentes études mentionnées, cette évaluation est réalisée à l'aide d'un modèle macro-économique neo-keynésien : le modèle AMADEUS de l'INSEE pour CCECP (1993) et le modèle QUEST de la Commission pour Fondacion Tomillo (1994) et Commission européenne (1995). Les mécanismes contenus dans ces modèles sont standards et ne seront pas développés ici. Signalons seulement que les chocs qui y sont progressivement introduits correspondent aux effets *ex ante*, et additionnent des transferts des Administrations publiques vers les ménages, un développement (plus ou moins facile à paramétriser) de la demande et de l'offre de services de proximité (comptabilisés en activités non marchandes pour la majorité des services concernés), et ses effets directs sur l'emploi et le taux de salaire moyen. Ces évaluations peuvent intégrer des contraintes budgétaires amenant à neutraliser *ex post*, par de nouveaux prélèvements sur l'ensemble des ménages, l'impact sur les Finances publiques de ces politiques d'aides.

Enfin, compte tenu des particularités des emplois directement concernés par le développement de ces activités, des variantes sont généralement réalisées en atténuant les effets de Phillips et l'inflation salariale liée aux créations d'emplois de proximité, ou en supposant sur ces mêmes emplois des effets de flexion des taux d'activité plus importants que pour d'autres emplois.

Ces évaluations aboutissent toutes à de fortes potentialités, en termes d'emplois, des politiques ici considérées (tableau 3). Ces fortes potentialités découlent naturellement des hypothèses retenues dans ces évaluations. Pour autant, ces dernières confirment que, même à coût nul *ex post* pour les Administrations publiques, l'intervention des pouvoirs publics pour enrichir la consommation des ménages en services de proximité peut être très favorable à l'emploi, pour les raisons évoquées plus haut.

3. Les potentialités des politiques d'extension des services de proximité d'après des études concernant la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Espagne

Activités	Pays et études				
	France CCECP (1993)	France CCECP (1993), CE (1995)	Royaume- Uni Camb. Ec. (1994), CE (1995)	Allemagne Schettkat et Fuchs (1994), CE (1995)	Espagne Fond. Tom. (1994)
<i>Sans neutraliser la modification ex post du solde public</i>					
Créations d'emplois <i>ex ante</i> (en milliers)	75	125	120	430	85
Créations d'emplois <i>ex post</i> (en milliers)	305	235	165	610	140
Coût public par emploi créé <i>ex post</i>					
- en milliers d'écus 1994	60	12	7,0	11	4
- en milliers de francs 1994					
<i>A solde public inchangé ex post^(*)</i>					
Créations d'emplois <i>ex post</i>	275				

(*) Par modification des prélèvements sur les ménages.

Note : Ces effets sont obtenus à cinq ans. Les chiffres concernant l'emploi correspondent à des équivalents temps plein.

Des évaluations difficiles de politiques cependant prometteuses

On a signalé que toutes les évaluations macroéconomiques actuellement disponibles des effets de politiques visant à développer les services de proximité reposent inévitablement sur un grand nombre d'hypothèses normatives qui en fragilisent inévitablement le message quantitatif. Compte tenu d'informations plus approfondies sur la sensibilité de la demande des ménages au prix, et des besoins potentiels des ménages pour ces services, la reproduction de telles évaluations pourrait maintenant être assise sur des hypothèses sans doute un peu moins normatives. Il convient cependant de souligner que les évaluations disponibles aboutissent toutes à des chiffrages importants des créations d'emplois qui, directement et indirectement, pourraient être induites par des politiques visant à développer les services de proximité.

Références bibliographiques

- Blanchet D. (1994) : « Transferts fiscaux, répartition du revenu et équilibre des emplois de service », *Économie et Prévision*, n° 115, 1994-4.
- Cambridge Econometrics (1994) : « New Sources of Employment in Europe: Policy Actions for the UK », rapport soumis à la Cellule de Prospective de la Commission européenne, mimeo, Cambridge.
- Cette G., P. Cuneo, D. Eyssartier, J. Combier et L. Pouquet (1993), noté CCECP (1993) dans le texte : « Nouveaux emplois de service : les 10 services de solidarité », (résumé d'un rapport réalisé par les mêmes auteurs pour le compte du ministère du Travail), *Futuribles*, n° 174, mars, et *Travail et Emploi*, n° 55, 1993/1. Un résumé de cette étude a été publié dans « Nouveaux emplois de service : les 10 services de solidarité », Ministère du Travail, DARES, *Premières Synthèses*, n° 24, mars.
- Commissariat Général du Plan (1990) : *Nouvelles demandes, nouveaux services*, rapport du groupe animé par Xavier Greffe, septembre.
- Commission européenne (1995) : « Une évaluation macro-économique du potentiel de créations d'emplois par les initiatives locales », chapitre 3 de : « Les initiatives locales de développement et d'emploi », Document de Travail des services de la Commission, SEC (95) 564, mars. Les résultats de cette étude sont également présentés dans *Commission européenne* (1994) : « Sources of new jobs : new needs, role of markets and public intervention, labour market policies : an assessment of the potential », Forward Studies Unit, mimeo, LP/cab-CdP (94) 255, 13 octobre.
- Fondacion Tomillo (1994) : « Nuevos yacimientos de empleo en España. Evaluacion de los efectos macroeconomicos », Centro de Estudios Economicos, mimeo, Communication au séminaire : « Nuevas necesidades, nuevas actividades y nuevos empleo. Desafíos y perspectivas », El Escorial. 9 et 10 novembre. Une version résumée de cette étude est présentée dans Fondacion Tomillo (1995) : « New sources of employment in Spain: Macroeconomic evaluation of sectorial proposed policies », mimeo, novembre.
- Rexecode (1997) : *Étude sur l'impact économique de diverses mesures en faveur des emplois familiaux*, mimeo, septembre.
- Saintrain M. et C. Streel (1995) : « Le chèque-service obligatoire : analyse macroéconomique d'une politique de réorientation, volontariste et subventionnée, de la consommation des ménages en faveur des services de proximité », *Bureau fédéral du Plan, Planning Paper*, n° 72.
- Schettkat R. et S. Fuchs (1994) : *A Brief Investigation of Job Creation Potential, Households Expenditure on Services and Service Employment*, étude préparée pour la Cellule prospective de la Commission européenne, mimeo, Berlin.

Résumé

Les services de proximité sont souvent considérés comme un gisement important d'emplois potentiels. Les besoins des ménages pour ces services à fort contenu en emplois sont en grande partie insatisfaits. Un redéploiement des aides publiques actuelles, visant à solvabiliser la demande des ménages, associé à une professionnalisation de l'offre, à une certification de la qualité des services rendus et à une simplification réglementaire, pourraient permettre la création de nombreux emplois.

Le secteur des services de proximité n'a pas de frontières précises. S'agit-il des activités *au domicile* ou *du domicile* ? Ainsi, par exemple, les activités de nettoyage du linge relèveront des services de proximité pour celles réalisées par les seuls services domestiques dans le premier cas, mais aussi par les services de pressing dans le second. Restreint au seul champ des activités *au domicile* et assimilées (emplois familiaux strictement définis et assistantes maternelles), le secteur des services de proximité emploie (en 1997) plus de 400 000 personnes en équivalents temps plein (soit un doublement depuis 1992). Les prestations correspondantes sont fournies à 80 % dans le cadre de rapports de gré à gré, et à 20 % par le biais d'organismes prestataires ou mandataires, essentiellement associatifs. La concurrence est ouverte aux entreprises depuis 1996, mais elles n'occupent qu'une part très marginale de ce marché.

Le secteur des services de proximité se caractérise par un très fort contenu en emplois résidents. Par ailleurs, les ménages déclarent avoir de nombreux besoins non satisfaits en services courants, mais aussi en services de gardes d'enfants ou d'aides aux personnes âgées ou dépendantes. Les politiques publiques d'intervention en ce domaine ont ainsi associé une logique de création d'emplois et une logique sociale redistributive. Certes, l'un des principaux freins au développement des services de proximité est culturel. Mais la demande des ménages en services de proximité paraît également très sensible au prix et à la qualité de ces services, ce qui confère une réelle opérationnalité aux politiques publiques. Actuellement, l'intervention publique résulte de la superposition historique de nombreuses mesures conçues sans nécessaire cohérence. Concernant les services au domicile, les aides correspondantes représentaient, en 1996, un coût budgétaire d'environ 35 milliards de francs.

Les deux rapports examinés par le Conseil partagent de nombreuses analyses. Concernant le champ des activités faisant l’objet d’une intervention publique, ils préconisent d’élargir les préoccupations des pouvoirs publics des services *au domicile* à certaines activités *du domicile* fortement substituables, cet élargissement devant faire l’objet d’une concertation entre tous les acteurs concernés. Les interventions publiques devraient par ailleurs assurer une neutralité entre les différentes formes d’offre en éliminant, autant que possible, les distorsions de concurrence qui empêchent une structuration du secteur favorisant la qualité. En particulier, le taux de TVA de 20,6 % pénalise lourdement les entreprises puisque les associations et les ménages employeurs n’y sont pas soumis. L’application d’un taux réduit de TVA pour toutes ces activités, conformément au Plan français d’action pour l’emploi, réduirait cette distorsion.

Les rapports convergent à la nécessité de simplifier l’architecture générale actuellement très complexe des aides. Dans cette nouvelle architecture, les interventions publiques devraient si possible solvabiliser la demande des ménages plutôt qu’abaisser les prix de l’offre, pour deux raisons principales. La première est que la solvabilisation de la demande est davantage compatible avec le respect d’une neutralité concurrentielle entre les différentes formes d’offre. La seconde est que cela permet de conserver l’affichage d’un système de prix véritable, qui reste ainsi le même pour tous. Pour autant, les actuelles réductions d’impôts constituent une option antiredistributive de solvabilisation de la demande, qui pourrait être remplacée par d’autres modalités. Les exonérations de charges sociales dont peuvent bénéficier certains services à domicile constituent une intervention sur les prix d’offre qui pourrait sans doute être redéployée vers une solvabilisation de la demande. Ainsi, une formule de tickets-services pourrait s’inspirer des actuels titres-emplois-services. Elle pourrait constituer une option pertinente pour mobiliser certaines aides en étant abondée par les pouvoirs publics selon la politique d’aide (redistributive et sociale) retenue. Il serait aussi possible de dématérialiser leur gestion, dans le cadre d’un système ouvert, pour réduire les coûts administratifs et faciliter la coordination des diverses interventions publiques.

Les rapports s’accordent également à considérer que les pouvoirs publics pourraient aider à la mise en place de procédures de certification de la qualité de l’offre. De telles certifications faciliteraient le développement de ces activités en levant certains obstacles et appréhensions d’ordre culturel. À cet égard, la logique d’insertion de chômeurs et personnes en difficulté actuellement associée à l’offre de services de proximité au travers des associations intermédiaires pourrait être traitée dans un cadre plus approprié, y compris d’ailleurs dans celui d’associations mandataires ou d’entreprises, permettant une organisation du travail plus qualifiante.

Le rapport de Gilbert Cette, Pierre Héritier, Dominique Taddei et Michel Théry accorde une grande importance à la professionnalisation de l'offre des services de proximité. Cette professionnalisation, qui faciliterait l'amélioration qualitative de l'offre, pourrait être encouragée par deux moyens. Tout d'abord, par une simplification du cadre réglementaire et conventionnel dans lequel ces activités sont exercées et dont l'actuelle complexité bride le développement d'une offre qualifiée multi-services. Ensuite, en conditionnant l'octroi des aides publiques au recours à une offre proposée par une entreprise ou une association dont les conditions sociales et fiscales d'intervention seraient soumises à des règles identiques, et qui respecterait une charte de qualité et développerait la formation de sa main-d'œuvre. Le rapport souligne également que le recours aux tickets-services (sous forme papier ou électronique) permettrait une grande souplesse dans le déploiement des aides publiques, les ménages pouvant bénéficier de tickets-services en nombre et en taux d'abondement par les pouvoirs publics variant selon leurs besoins et leurs ressources.

Le rapport de Michèle Debonneuil et Reza Lahidji propose de distinguer dans les interventions publiques deux dispositifs. Celui des aides générales bénéficiant à tous les ménages et visant exclusivement à favoriser le développement de l'emploi et celui des aides spécifiques correspondant à la politique sociale des pouvoirs publics au bénéfice de populations particulières, comme les personnes dépendantes ou les parents de jeunes enfants. Le dispositif des aides générales comporterait lui-même deux volets. L'un, déjà à l'œuvre, consiste en une politique d'abaissement du prix des services par une baisse de charges ou des réductions d'impôts. L'autre, plus fondamental et nouveau, vise à abaisser le coût de production des services par des incitations appropriées visant à modifier l'organisation même de la production, soit en améliorant la productivité, soit en incitant à la mise en place des infrastructures nécessaires à l'émergence de ces nouveaux services (logiciels de prise de commandes, entreprises de livraison à domicile...).

Philippe Herzog attire l'attention sur deux questions. Tout d'abord, celle de la nature des emplois concernés : prenant option pour un travail qualifié, il souligne les besoins de formation et de contrats de travail originaux, notamment pluri-employeurs. Ensuite, celle de l'enjeu de coopérations entre les différents types de financiers et prestataires, afin d'abaisser et de partager les coûts fixes et de faciliter la fourniture d'une meilleure qualité de services.

Claude Seibel souligne, quant à lui, l'importance des difficultés qui se présenteraient sur la période de transition de l'actuel mode de déploiement des aides aux modes préconisés dans les rapports. Il rappelle aussi qu'une stabilité réglementaire est nécessaire pour accompagner un processus de développement.

Summary

Local Employment Initiatives

Local Employment Initiatives are often regarded as a major source of potential employment. The demand of households for these services, which have a high labor-content, remains, for the most part, unsatisfied. A great amount of jobs could be created in this area if aids currently provided by public authorities were redeployed so as to consolidate households' solvable demand and to professionalize the supply of such services; certification procedures should ensure that proper quality standards are complied with and regulations affecting these jobs should be simplified.

The sector of local employment is one which is not clearly defined. It remains to be decided whether the term refers solely to activities carried out *within* the household, or whether it also covers activities *for* the household. To take an example, according to the first definition, the cleaning of household linen comes under the heading of local employment jobs only if the service is performed within the context of domestic employment, whereas the second definition would also allow the inclusion of work done in a dry cleaner's premises. If we restrict the definition, so that it refers solely to services performed in the home (domestic employment in the strict sense, to which can be added the work of nannies and child minders), employment in households service jobs amounted to a total of more than 400 000 in 1997, when these figures are converted into full-time jobs, and is thus double the 1992 total. 80% of the services supplied take place through a direct arrangement between the household and the person employed, while 20% of them are carried out through organizations, mostly associations, which either do the work themselves or are in charge of supervizing these services. Since 1996, competition in this area has been open to ordinary commercial companies. For the moment however, the latter account for only a marginal share of the total market.

As a sector, local employment initiatives are characterized by the very high proportion of jobs involving on-site residence. On the other hand, households say they have many needs in everyday services which are not satisfied; unsatisfied needs also concern child-minding or assistance for

the elderly or for dependent people. Policies relative to the intervention of the public authorities in this area have therefore been based on the coupling of two objectives: job creation, social redistribution. One of the main obstacles to the development of household service jobs is of course a cultural one. The demand of households for service jobs does however also appear to be highly sensitive to factors of price and quality which makes public policy actually effective. At the moment, public intervention is the result of a considerable number of measures decided one after the other, but which lack coherence. Public aids concerning services to households amounted in 1996 to a total budget expenditure of around 35 billion francs.

The two reports examined by the Council share many analyses. They recommend to widen the scope of activities which should potentially be targeted for public intervention so as to include services for the home, which are easily transferable to an agent outside the household provided this extension be discussed with all those concerned. Public interventions should, furthermore, abide by the principle of neutrality toward the various types of service on offer. To this end, there should be an elimination, as far as possible, of any distortions in competition which could hinder the up-grading of this particular sector's restructuration. In particular, a 20.6% VAT rate is a severe handicap for companies in this sector, insofar as associations and households operating as employers are both exempted from it. A reduced VAT rate for all activities in this sector, in accordance with the French National Action Plan for Employment, would limit such a distortion.

Both reports come to the conclusion that there is a need to simplify the overall framework of public aids, which is currently extremely complex. Within a new, modified framework, the aim pursued through public aids would be to consolidate households' solvable demand, rather than to lower the price of the supply of services, for two main reasons. Firstly, consolidating demand solvency is more clearly compatible with the neutrality which should be preserved in the competition between the various supplies of services. Secondly, with such a policy, one can keep displaying a price system which would be the same for all. Having said this, the current tax-reductions help to make demand solvent in a way which is anti-redistributive. They might therefore be usefully replaced by other options. Exemption from social security contributions, to which some household services are currently entitled, is indeed an intervention on supply prices. It could no doubt be redeployed so as to make demand solvent. Hence, a system of service-vouchers could be modelled on the existing system of domestic service job-tickets. This could be an appropriate option for mobilizing certain aids; it would be completed by public authorities according to the policy (social or redistributive) which they would adopt. It would

also be possible, within the context of an open system, to dematerialize their management in order to cut down administrative costs and to promote coordination between the various types of public intervention.

Both reports also agree in considering that public authorities could foster the setting-up of certification procedures to monitor the quality of the services offered. Such a system of certification would promote these activities by helping to overcome a certain number of obstacles and apprehensions which are due to cultural factors. In this respect, we could handle in a more appropriate framework the objective currently pursued by certain associations of integrating into society the unemployed and the needy while supplying local services through "intermediate" associations. This framework could indeed include associations or companies acting as representatives of local employees, a type of labor-organization which would probably enhance the skill-content of jobs.

The report submitted by Gilbert Cette, Pierre Héritier, Dominique Taddei and Michel Théry emphasizes how important it is to professionalize local services. Such professionalization, which would upgrade employment, could be encouraged in two different ways. First of all, through a simplification of the legal framework of such activities, currently so complex that it restrains the development of a skilled and diversified supply of services. Secondly, by submitting public aids to a certain number of conditions. They should indeed be used for paying only those companies or associations operating under the same rules regarding tax and labor regulations. Moreover, these companies or associations should comply with a quality charter. Lastly, they would have to commit themselves to train their laborforce. The report also underlines that using service-vouchers (whether in an electronic or paper form) could offer a considerable degree of flexibility in the way public aids are handed out; indeed, the number of service-vouchers or the percentage rate of public refunding could vary according to the particular needs of households and according to their income.

The report submitted by Michèle Debonneuil and Reza Lahidji proposes a distinction between two schemes of public policy. A first scheme of comprehensive grants would benefit all households and would exclusively aim at favoring employment; a second scheme of specific aids would correspond to a public authorities' social policy in favor of specific types of populations such as dependent persons or young children's parents. The scheme of comprehensive grants would be split into two parts: one – which exists already – would consist in reducing of the price of these services through a rebate of taxes or Social Security contributions. The other – which would be new and indeed more fundamental – would aim at lowering the production-cost of these services through appropriate incentives in

order to change the organization of production itself, either by improving productivity or by encouraging infrastructures which are necessary for these new services to come out (software for taking orders, firms for delivering at home...)

In his remarks, Philip Herzog draws attention to two points. First of all, he raises the question of the *content* of the jobs in question. Stating his preference for the encouragement of jobs with a substantive skill content, he emphasizes the need for training and for the promotion of new types of work contracts, in particular with regard to the question of multi-employer work contracts. He also underlines that it is important for agents providing and financing these services to cooperate in order to reduce and share overheads, and to facilitate the provision of the best possible quality of services.

Claude Seibel emphasizes the difficulties which might arise during the transition period taking place after the procedures currently in application are changed in favor of those advocated in the two reports. He also reiterates the principle that a stable regulatory framework is needed in order to accompany and foster the development of such services.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Cellule permanente

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Rapportant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale

01 42 75 76 13

Dominique Bureau

Conseiller scientifique
Membre du CAE

*Fiscalité
Politiques structurelles*

Gilbert Cette

Conseiller scientifique
Membre du CAE

*Conjoncture
Réduction du temps de travail*

Laurent Caussat

Conseiller scientifique
Santé
Protection sociale

Sylvie Hel-Thelier

Chargée de Mission
Questions européennes et internationales

Laurence Tubiana

Chargée de la Mission
'Développement durable'
par le Premier ministre

*Environnement
Négociations commerciales multilatérales*

Olivier Davanne

Membre du CAE
Chargé de la Mission
'Système financier international'
par le Premier ministre

*Retraites
macroéconomie*

Christine Carl

Chargée des Publications

01 42 75 77 47
c-carl@cab.premier-ministre.gouv.fr

Katherine Beau

Documentation

01 42 75 77 40
k-beau@cab.premier-ministre.gouv.fr

*achevé d'imprimer
sur les presses de l'imprimerie bialec s.a.
54000 nancy, en décembre 1998*

d.l. n° 48993 - 4^e trimestre 1998