

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX SERVICES À LA PERSONNE

Rapport public thématique

Mars 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction	19
Chapitre I Un secteur hétéroclite dont l'activité stagne malgré un soutien croissant	21
I - Un ensemble hétéroclite d'activités.....	21
A - L'activité à domicile, seul point commun du secteur	21
B - Un partage complexe entre emploi direct et intermédié.....	23
C - Des régimes administratifs très variés	25
D - Un secteur partagé entre plusieurs branches professionnelles	27
II - Une stagnation de l'activité qui masque des tendances contradictoires.....	28
A - Une activité globalement stable depuis 2015.....	28
B - Des acteurs en mutation.....	30
III - Un soutien public coûteux et croissant	33
A - Une hausse de la dépense portée principalement par le crédit d'impôt	33
B - Une dépense qui ne représente qu'une partie de l'effort public total	36
C - Un niveau de soutien plus élevé que dans les pays comparables à la France	37
Chapitre II Une dispersion des objectifs, du pilotage et des instruments	43
I - Une absence de choix entre des objectifs nombreux et peu hiérarchisés	43
A - La sédimentation d'objectifs variés	43
B - Des objectifs contradictoires ni hiérarchisés ni articulés	46
II - Un pilotage fragilisé par la multiplicité des acteurs et les lacunes de l'appareil statistique	49
A - Un pilotage complexe qui entrave l'élaboration d'une stratégie claire.....	49
B - Un appareil statistique incomplet qui ne permet pas d'éclairer les choix politiques	53

III - Un empilement de dispositifs compensé par une simplification efficace des démarches	55
A - Des critères d'éligibilité complexes et peu cohérents	55
B - Une complexité en partie compensée par une politique de simplification des démarches des usagers.....	63
C - Une complexité qui devrait inciter à un contrôle plus étroit	67
Chapitre III Un défi de la qualité et de l'attractivité à relever	73
I - Des mécanismes de régulation insuffisamment orientés vers la qualité.....	73
A - En amont de l'activité, une régulation formelle.....	74
B - En aval, le contrôle limité à l'extérieur du domicile	75
C - Une auto-régulation qui ne se substitue pas à la régulation publique.....	76
II - Des métiers qui demeurent peu attractifs	77
A - Un défaut d'attractivité et des tensions de recrutement	77
B - Une professionnalisation partielle des travailleurs.....	81
III - Un angle mort : l'arbitrage entre les différentes modalités d'emploi.....	82
A - D'une stratégie claire à un positionnement ambigu	83
B - Des choix nécessaires	83
Chapitre IV Des résultats peu évalués et modestes au regard de la dépense.....	91
I - Une évaluation insuffisante de l'efficacité des soutiens	91
A - Une absence de suivi de la création d'emplois	92
B - Des outils internes de suivi peu utilisés	94
II - Des résultats modestes au regard des objectifs affichés et des moyens mobilisés.....	96
A - Un risque d'effet d'aubaine élevé.....	96
B - Un impact réel sur le travail dissimulé mais quasi-nul sur la création d'emplois	98
C - Une articulation mal assurée avec les politiques sociales	100
III - Plusieurs scénarios pour une meilleure efficacité des soutiens	105
A - Recentrer, rationaliser et simplifier les soutiens	106
B - Repenser le crédit d'impôt.....	109
Liste des abréviations	117
Annexes.....	119

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite par la cinquième chambre de la Cour des comptes sur le fondement de l'article L.143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

Les contrôles ont principalement porté sur la direction générale des entreprises, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la direction générale des finances publiques et l'Urssaf caisse nationale. De nombreuses autres administrations ont été rencontrées notamment la direction du budget, la direction générale du Trésor, la direction de la législation fiscale, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, la direction de la sécurité sociale, la direction générale de la cohésion sociale ainsi que la direction générale du travail, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Pôle emploi, les opérateurs de compétences Entreprises de proximité et Uniformation, et l'association paritaire nationale d'information et d'innovation.

Des échanges ont eu lieu avec les fédérations professionnelles et syndicats du secteur des services à la personne. Un entretien a été organisé avec le directeur de la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) du Loiret. Deux chercheurs spécialisés dans l'économie du secteur des services à la personne ont également été consultés.

La Cour des comptes a utilisé les données de la Dares, des Urssaf, de la base fiscale POTE et du système d'information NOVA à des fins statistiques, grâce à l'appui d'un *data scientist*.

L'enquête de terrain a été complétée par un parangonnage sur les services à la personne dans quelques pays européens (Allemagne, Belgique, Suède, Espagne, Irlande, Finlande, Danemark).

À l'issue de la phase de contradiction, la cinquième chambre a pris l'initiative d'auditionner le directeur général des entreprises.

Le projet de rapport a été délibéré le 19 janvier 2024, par la cinquième chambre, présidée par Mme Démier, et composée de M. Aulin et Mme de Coincy, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Suard et Gourdin, conseillers maîtres, Mme Mezbourian, vérificatrice des juridictions financières, et, en tant que contre-rapporteur, M. Duboscq, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mmes Camby et Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre, M. Lejeune, Mme Daussin-Charpantier, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et M. Gautier, Procureur général, a été consulté sur le rapport le 2 février 2024. Le Premier président en a approuvé la publication le 25 mars 2024.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Les services à la personne regroupent 26 activités de nature très diverse, relevant de besoins sociaux essentiels comme de services de la vie quotidienne. Ces activités, dont le seul point commun est de s'exercer au domicile des particuliers, bénéficient de soutiens publics en développement régulier, notamment depuis la généralisation du crédit d'impôt en faveur de l'emploi direct ou indirect d'un salarié à domicile en 2018. En 2022, 8,8 Md€ de soutiens spécifiques ont ainsi été apportés aux 4,4 millions d'utilisateurs qui y ont eu recours.

Schéma n° 1 : les services à la personne en chiffres



Source : Cour des comptes (données 2022, ou 2021 en cas de données 2022 non disponibles)

Dans un contexte de tension croissante sur le niveau global des dépenses publiques, la Cour a examiné les soutiens de l'État aux services à la personne sous l'angle de la qualité de la dépense publique et propose des perspectives d'évolution qui, sans dégrader la réalisation des principaux objectifs de ces soutiens, sont porteuses d'économies.

Des soutiens aux objectifs multiples et non hiérarchisés en faveur d'un secteur hétéroclite

La politique de soutien aux services à la personne souffre d'un double problème majeur de conception.

D'une part, son objet même est un ensemble hétéroclite d'activités exercées selon des modalités d'emploi et des régimes juridiques divers, et regroupant des métiers variés, dont le lieu d'exercice (le domicile du bénéficiaire) constitue le seul véritable point commun. Cette hétérogénéité fragilise la définition d'une stratégie d'ensemble, au point que la pertinence même d'une politique en faveur des services à la personne peut être discutée.

D'autre part, les objectifs poursuivis par ces soutiens se sont progressivement sédimentés, sans que les priorités, parfois contradictoires, soient hiérarchisées. Les objectifs économiques transversaux – la lutte contre le travail dissimulé, le développement de l'emploi, la conciliation de la vie familiale et professionnelle – côtoient les objectifs sociaux propres à certaines activités – le maintien à domicile des personnes âgées ou en situation de handicap, la garde d'enfant. La dernière formalisation explicite d'une stratégie d'ensemble remonte au « plan Borloo » de 2005². Les enjeux liés à la qualité des prestations ou à l'attractivité des métiers sont relégués au second plan et ne sont pas au cœur de la conception des mécanismes de soutien.

Le développement du secteur tend progressivement à en devenir la justification principale. Parallèlement, un objectif implicite de solvabilisation de la demande en vue de démocratiser l'accès à ces services s'ajoute aux finalités explicites, sans que le caractère réaliste ni le coût d'un tel objectif aient été évalués.

Cela invite à mettre en perspective l'ampleur des moyens alloués à ce secteur par rapport à ceux accordés aux autres activités économiques. Les spécificités des métiers de services à la personne (plus facilement accessibles aux personnes éloignées de l'emploi et où la part des femmes et des étrangers est nettement plus élevée ; activités plus exposées au risque de travail dissimulé) peuvent justifier un soutien spécifique. À l'inverse,

² Loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne.

ces services bénéficient d'un contexte démographique favorable et ne sont que très peu exposés à la concurrence internationale, ce qui pourrait conduire à s'interroger sur l'opportunité d'un soutien public.

Le pilotage de ces soutiens constitue un défi, puisque les compétences sont à la fois partagées entre l'État, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale, mais aussi, au sein de l'État, entre huit directions d'administration centrale. Or la coordination demeure insuffisante, en dépit du rôle de chef de file confié depuis 2010 au ministère chargé de l'économie. Cela traduit une priorité implicite accordée aux objectifs économiques et au secteur privé à but lucratif, mais les conséquences n'en ont pas été tirées en matière de rattachement budgétaire des dépenses, qui restent affectées au ministère chargé de l'emploi. Il est nécessaire de mettre fin à ce rattachement artificiel, et, une fois les objectifs clarifiés, adosser les dépenses aux administrations réellement responsables. Les lacunes de l'appareil statistique limitent la connaissance du secteur comme des flux financiers et entravent l'élaboration d'une stratégie cohérente.

Les représentants des employeurs et des travailleurs des services à la personne sont, sans doute davantage aujourd'hui, étroitement associés à la conception des soutiens au secteur. La prise en compte de leurs enjeux spécifiques et de leurs attentes se reflète dans l'adaptation constante des dispositifs. Ce dialogue soutenu, au demeurant souhaitable, ne s'accompagne pas d'un choix clair entre les différentes modalités d'emploi : l'État semble avoir abandonné l'ambition, affichée par le « plan Borloo » en 2005, de favoriser le développement du secteur privé à but lucratif, au profit de la recherche d'un équilibre entre entreprises, associations et particuliers employeurs et d'une forme de neutralité qui s'avère coûteuse.

Des soutiens de plus en plus coûteux reposant sur une combinaison complexe de dispositifs peu ciblés

Les défauts inhérents à la conception de cette politique se reflètent logiquement dans le déploiement des dispositifs de soutien.

La hausse non maîtrisée de la dépense publique (8,8 Md€ en 2022, en hausse de plus de 40 % par rapport à 2012, dont 37 % sur les cinq dernières années) en est la principale illustration. Portée principalement par le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, qui constitue le principal outil de soutien aux services à la personne, elle contraste avec la stagnation de l'activité. Sans même tenir compte des dispositifs de droit commun dont les services à la personne bénéficient, le coût des aides spécifiques s'élevait en moyenne en 2021, selon l'estimation de la Cour, à 9,38 € par heure travaillée, soit un montant proche de celui du Smic horaire brut, soutien en hausse de 29 % en euros constants sur dix ans.

Cette hausse s'explique à la fois par le renforcement de certains dispositifs de soutien, par l'augmentation du coût horaire de ces activités, liée à la hausse du Smic, et à la montée en puissance des prestataires dont les tarifs sont plus élevés que le coût pour un particulier de l'emploi direct d'un salarié à son domicile.

Les dispositifs de soutien diffèrent selon la nature des activités, les modalités d'emploi et les caractéristiques des bénéficiaires, mais tous poursuivent indistinctement une multitude d'objectifs, ce qui rend l'évaluation de leur efficacité délicate. Prenant essentiellement la forme de dépenses fiscales (crédit d'impôt, taux réduits de TVA) ou sociales (exonération de cotisations sociales), ces mécanismes de soutien se prêtent mal à un ciblage fin. En outre, la combinaison des soutiens transversaux aux services à la personne et des aides directes accordées au titre des politiques sociales (autonomie, garde d'enfant) devrait faire l'objet d'une réflexion d'ensemble qui fait aujourd'hui défaut.

La complexité de ces mécanismes, fruit d'une sédimentation progressive sans vision d'ensemble, se double d'une instabilité préjudiciable à leur lisibilité et accroît les risques d'irrégularités et de fraude, dont l'ampleur est insuffisamment évaluée. Les réformes récentes n'ont été précédées ni d'études d'impact ni d'une analyse globale de l'articulation entre les différents mécanismes de soutien.

À défaut de simplifier et rationaliser ces dispositifs, les pouvoirs publics se sont attachés à atténuer l'impact de cette complexité sur les bénéficiaires, par une politique de simplification volontariste et efficace des démarches des usagers, illustrée par la mise en place du chèque emploi service universel (Cesu) et, plus récemment, par le déploiement de l'avance immédiate du crédit d'impôt. Cette réforme, qui permet de réduire les délais entre l'engagement des dépenses et la perception des aides, est cependant coûteuse et emporte des risques de fraude d'un genre nouveau.

Pour le secteur lui-même, qu'il s'agisse de la régulation du nombre de prestataires, du contrôle de qualité ou des conditions de travail, les pouvoirs publics sont confrontés à une grande hétérogénéité des règles, par ailleurs difficilement applicables et contrôlables compte tenu des moyens humains et juridiques disponibles. En dépit du poids des soutiens financiers et des efforts des différentes parties prenantes du secteur, ce dernier demeure par ailleurs confronté à des difficultés de recrutement continues, auxquelles les politiques de rémunération et de formation professionnelle, encore à parfaire, n'apportent que des réponses partielles.

Des résultats peu évalués et modestes, un coût pouvant être réduit

Poursuivant des objectifs nombreux et mal définis, reposant sur des mécanismes complexes issus d'une sédimentation sans stratégie d'ensemble, ces soutiens ne font l'objet d'aucune évaluation systématique et rigoureuse.

Aucun indicateur de performance ne figure dans les documents budgétaires, y compris sur le développement de l'emploi déclaré, pourtant présenté dans ces documents comme l'objectif principal des soutiens. Les faiblesses de l'appareil statistique et l'absence de vision consolidée des flux financiers bénéficiant au secteur empêchent de mesurer précisément l'efficacité de la dépense publique. Le seul outil susceptible d'y contribuer n'a plus été actualisé depuis près de dix ans.

L'État ne s'est pas doté des outils qui permettraient de déterminer le niveau optimal d'incitation financière, à partir d'une analyse des liens entre le prix, l'activité et le recours au travail dissimulé. En outre, l'absence de données quant à l'impact des soutiens sur la consommation ne permet pas de prévenir le risque d'effet d'aubaine. Or le maintien d'un lien très étroit entre le niveau de revenus et le recours aux services à la personne suggère que ce risque est probablement élevé : la consommation de ces services se concentre sur les 20 % de foyers présentant les revenus les plus élevés, pour lesquels l'aide publique est sans doute moins décisive.

En dépit de ces limites méthodologiques, l'analyse de l'évolution du secteur tend à montrer que ces soutiens produisent des résultats décevants. Le développement dynamique de la décennie 2000 a été suivi d'une période de déclin puis de stagnation de l'activité mesurée en nombre d'heures travaillées. Les résultats en termes de création d'emploi sont donc insignifiants (environ 70 000 équivalents temps plein supplémentaires depuis 2005), alors que l'augmentation du nombre de personnes âgées ayant besoin de recourir à des services à domicile devrait contribuer au dynamisme naturel du secteur.

Au demeurant, les données et outils disponibles ne permettent pas de distinguer les emplois réellement créés des emplois informels régularisés, probablement majoritaires. Le recul du travail dissimulé est certainement à mettre au crédit des dispositifs de soutien ; les moyens financiers engagés paraissent cependant disproportionnés par rapport aux résultats obtenus. En effet, l'État subventionne aujourd'hui très largement le respect de la loi et la déclaration du travail : pour un salaire net donné, le coût restant à la charge du particulier employeur qui déclare le salaire versé est inférieur, selon les activités, de 14 % à 19 % au coût du travail dissimulé.

Le secteur s'est transformé et l'offre s'est diversifiée, principalement du fait de la montée en puissance du secteur privé à but lucratif, sans que cette mutation puisse être mise au crédit des dispositifs de soutien, faute de stratégie claire en la matière. Enfin, la contribution du secteur aux objectifs sociaux (autonomie des personnes âgées ou handicapées, garde d'enfant, emploi féminin) est difficilement mesurable et l'articulation entre les soutiens aux services à la personne et les prestations sociales reste mal assurée.

Au vu de ces constats et compte tenu des perspectives d'accroissement des dépenses liées à l'autonomie des personnes âgées, il est nécessaire, une fois la stratégie définie et les objectifs clarifiés, de remettre à plat les dispositifs de soutien aux services à la personne, afin de les rendre plus lisibles et de mettre fin à l'augmentation aveugle de la dépense publique.

Cette refonte suppose d'abord de réduire le périmètre des activités éligibles au soutien sur la base de critères explicites et objectifs. La rationalisation des mécanismes d'aide implique ensuite de limiter le recours aux taux réduits de TVA - en ne distinguant plus que les activités relevant de la satisfaction de besoins sociaux prioritaires, soumises au taux de 5,5 %, et les autres activités, assujetties au taux normal de 20 % - et aux régimes dérogatoires d'exonération de cotisations sociales, dont la complexité actuelle ne repose sur aucune justification claire et dont l'harmonisation est nécessaire.

Le crédit d'impôt doit, quant à lui, être repensé afin de permettre une maîtrise et un meilleur ciblage de la dépense fiscale.

À cette fin, il pourrait être recentré, dans un premier scénario, sur les seules activités de la vie quotidienne, avec un taux et un plafond revus à la baisse ; les activités qui relèvent des politiques sociales (autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap, accueil du jeune enfant) seraient désormais soutenues exclusivement à travers les dispositifs propres à ces politiques sociales qui pourraient être, le cas échéant, révisés grâce à la réallocation d'une fraction de la dépense fiscale. Une telle réforme implique des conséquences significatives sur les prestations sociales pour maintenir le même niveau de soutien aux personnes fragiles. Mais elle permettrait non seulement de réduire la dépense globale en faveur des services à la personne tout en maintenant un niveau de soutien suffisant pour lutter contre le recours au travail dissimulé, mais également de faciliter le pilotage des politiques sociales sectorielles en mettant fin à l'enchevêtrement des outils et des objectifs.

À défaut, une réforme moins ambitieuse (second scénario) mais susceptible de permettre une économie équivalente consisterait à moduler les paramètres du crédit d'impôt, selon les activités concernées ou selon les caractéristiques des contribuables. Cela permettrait de ramener le soutien aux activités de la vie quotidienne à un niveau suffisant pour lutter contre le travail dissimulé, tout en préservant les activités liées à l'autonomie ou à la garde d'enfants, qui bénéficierait d'un taux d'aide renforcé.

Enfin, l'avantage fiscal pourrait être différencié en fonction des modalités de recours aux services à la personne et associé à des exigences plus marquées en matière de formation et de professionnalisation des travailleurs de ce secteur : face à une neutralité théorique et coûteuse entre les différentes modalités de recours aux services à la personne, la clarification du positionnement de l'État à l'égard des prestataires est en tous cas indispensable afin d'assurer la structuration du secteur.

La refonte des mécanismes de soutien suggérée par le présent rapport permettrait une économie globale pour les finances publiques comprise, selon le scénario retenu, entre 0,9 et 1,1 Md€, soit plus de 10 % de l'effort financier total, sous réserve de l'impact sur le recours aux services à la personne que les données disponibles ne permettent pas d'estimer.

Tableau n° 1 : impact des scénarios proposés sur la dépense

<i>En M€</i>	Scénario 1	Scénario 2
<i>Exonération de cotisations</i>	- 607	- 607
<i>Taux réduits de TVA</i>	- 262	- 262
<i>Crédit d'impôt</i>	- 1 702	- 362
<i>Prestations sociales</i>	1 468	333
<i>Solde global</i>	- 1 103	- 898

Source : Cour des comptes

Récapitulatif des recommandations

Concernant les objectifs et le pilotage des soutiens au secteur, en amont de la préparation du projet de loi de finances pour 2025 :

1. clarifier les objectifs poursuivis par les soutiens, formaliser la stratégie et adapter en conséquence leur rattachement budgétaire (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités*).*
2. mettre en place un cadre de pilotage des soutiens associant l'État, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités*).**
3. mettre à jour de manière régulière et automatisée l'outil de suivi des flux financiers et en systématiser l'exploitation (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités*).**

Concernant le cadre de mise en œuvre des dispositifs, d'ici la fin de l'année 2025 :

4. documenter les risques d'irrégularités et de fraudes afférents au crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, et renforcer les actions de prévention dans ce domaine (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).**
5. faire évoluer le statut de mandataire en le coordonnant avec celui du particulier employeur, et en intégrant notamment la formation des intervenants et les garanties de qualité de service (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).**
6. objectiver l'impact des incitations financières sur le recours aux services à la personne et sur le travail dissimulé (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités*).**

Concernant la modification des soutiens au secteur, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2025 :

7. réduire le périmètre des activités éligibles au soutien de l'État sur la base de critères explicites et objectifs (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités*).*
8. mettre fin à l'application du taux intermédiaire de TVA (10 %) dans le champ des services à la personne, au profit du taux normal (20 %) ou, pour la garde d'enfants, du taux réduit de 5,5 % (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).*
9. harmoniser les régimes d'exonérations de cotisations sociales. À défaut, supprimer l'exonération automatique du fait de l'âge ou relever le seuil, et clarifier le périmètre des activités éligibles (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités*).*
10. réduire le coût du crédit d'impôt pour les activités de la vie quotidienne ne relevant pas des politiques en faveur de l'autonomie et de la garde d'enfants, selon l'un des deux scénarios suivants :
 - un crédit d'impôt recentré sur les seules activités de la vie quotidienne et revu à la baisse, en contrepartie d'une réévaluation des prestations sociales ;
 - à défaut, un crédit d'impôt modulé en fonction des activités concernées ou des caractéristiques des contribuables (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités*).*

* : recommandation visant les politiques publiques.

** : recommandation visant la gestion de ces politiques.

Introduction

Le code du travail regroupe au titre des services à la personne une liste de 26 activités de nature très diverse, relevant de la satisfaction de besoins sociaux prioritaires (autonomie, garde d'enfant) comme de services de la vie quotidienne, du ménage au bricolage en passant par l'assistance informatique. Ces activités s'exercent selon des modalités d'emploi multiples et relèvent de cadres juridiques variés étroitement liés aux enjeux de régulation qu'elles soulèvent. Leur seul point commun est de s'exercer au domicile des particuliers.

Ces activités bénéficient de soutiens publics en développement régulier, tant dans leurs modalités que dans leur intensité. Le « plan Borloo » de 2005³, qui marque la première formalisation d'une volonté des pouvoirs publics de soutenir le secteur, s'était traduit par un renforcement des aides financières et par une transformation progressive du secteur, accroissant la place des entreprises dans un paysage jusqu'alors partagé entre particuliers employeurs et associations. Depuis lors, les dispositifs de soutien ont fait l'objet d'un grand nombre de réformes, sans que la stratégie soit mise à jour. La période récente est notamment marquée par la généralisation du crédit d'impôt en faveur de l'emploi d'un salarié à domicile et par la mise en place progressive de l'avance immédiate, depuis 2022.

Dans sa précédente enquête sur le sujet en 2014⁴, la Cour des comptes avait souligné la nécessité de mieux mesurer l'efficacité des soutiens publics, dans un contexte marqué par un essoufflement de la dynamique enclenchée au début des années 2000. Depuis lors, la dépense publique consacrée à ces activités a continué à augmenter, pour atteindre 8,8 Md€ en 2022 (soit une hausse de plus de 40 % sur dix ans), sans que le secteur renoue avec la croissance (842 millions d'heures travaillées en 2021, soit une baisse de plus de 8 % par rapport à 2012).

³ Loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne.

⁴ Cour des comptes, *Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie*, communication adressée au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, juillet 2014.

Le soutien public se distingue à la fois par son intensité, plus marquée que dans la plupart des pays comparables, et par sa complexité, liée à la multiplicité des mécanismes fiscaux et sociaux, qui interviennent à plusieurs niveaux distincts et qui diffèrent selon les activités concernées et les modalités d'emploi. La simplification des démarches facilite le recours des particuliers aux services à la personne et l'accès aux aides dont ils peuvent bénéficier, mais elle ne réduit pas la complexité pour les administrations, entravant le pilotage partagé entre une multiplicité d'acteurs. Celle-ci est le corollaire de la diversité des objectifs poursuivis et de l'hétérogénéité du secteur, au point de se demander s'il constitue un objet pertinent pour la construction d'une politique publique cohérente.

Le présent rapport est consacré aux dispositifs de soutien mis en œuvre par l'État au bénéfice de ce secteur. Il est toutefois amené à évoquer également les soutiens déployés par les collectivités territoriales et la Sécurité sociale, qui se combinent à ceux de l'État. Il aborde aussi les questions de régulation, auxquelles les dispositifs de soutien sont étroitement liés.

Le premier chapitre du présent rapport vise à mettre en lumière les principales caractéristiques du secteur des services à la personne et à décrire l'évolution de son activité et des soutiens qui lui sont alloués (I). Le deuxième chapitre étudie les objectifs poursuivis par ces dispositifs de soutien, la manière dont ils sont pilotés et la façon dont ils s'articulent (II). Le troisième chapitre est consacré aux défis que le secteur rencontre : défi de l'attractivité, dans le contexte d'une aggravation des tensions de recrutement ; défi de la qualité, s'agissant notamment des activités exercées auprès de publics vulnérables (III). Le quatrième chapitre vise à mettre en balance les moyens déployés et les résultats obtenus au regard des différents objectifs, explicites ou implicites (IV). Sur cette base, il propose plusieurs scénarios de réforme susceptibles de renforcer l'efficacité des soutiens publics et de dégager des économies, sans nuire au développement du secteur.

Chapitre I

Un secteur hétéroclite dont l'activité stagne malgré un soutien croissant

Les services à la personne regroupent un ensemble hétéroclite d'activités (I). La stagnation de ce secteur, qui masque de profondes mutations (II), contraste avec l'augmentation des soutiens qui lui sont alloués et qui constituent une spécificité française (III).

I - Un ensemble hétéroclite d'activités

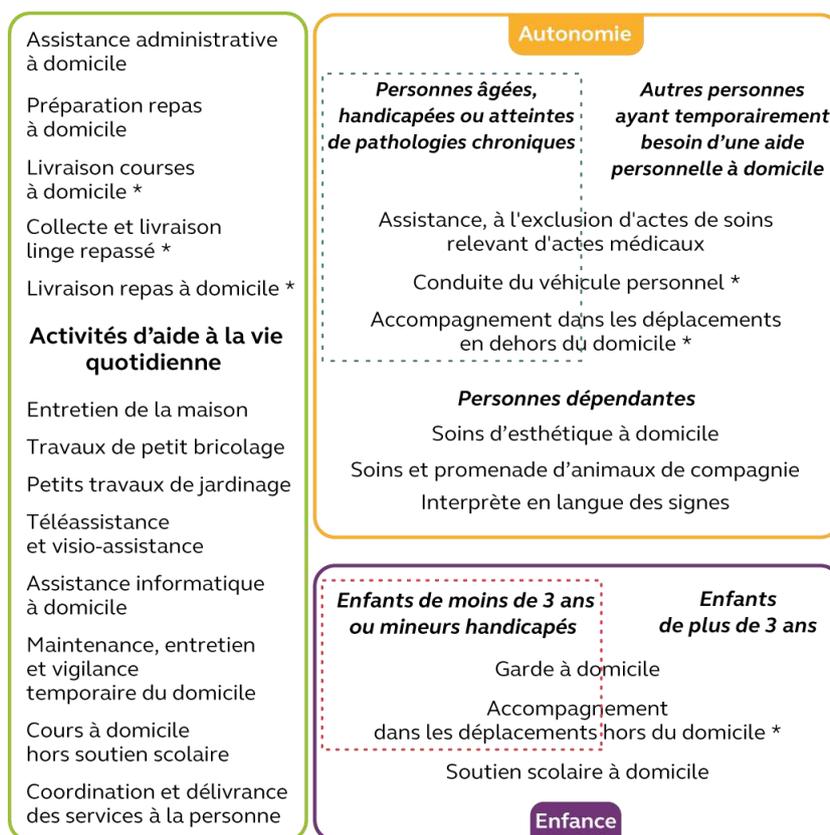
Les services à la personne englobent une grande diversité d'activités, de métiers, de modalités d'emploi et de régimes. Cette hétérogénéité entrave la conception d'une politique publique d'ensemble.

A - L'activité à domicile, seul point commun du secteur

1 - Entre autonomie, garde d'enfant et vie quotidienne

Selon le code du travail, les services à la personne regroupent les tâches ménagères ou familiales, la garde d'enfant et l'assistance aux personnes âgées et handicapées.

Schéma n° 2 : des activités diverses visant des publics variés



 **Agrément** modes prestataire et mandataire

 **Agrément** modes mandataire ou **autorisation** mode prestataire

*Activité soumise à une condition d'inclusion dans une offre globale

Source : Cour des comptes

La partie réglementaire du même code détaille la liste des 26 activités correspondantes. Les évolutions intervenues depuis 2005 n'ont pas substantiellement modifié le contenu des activités concernées. La liste a notamment été modifiée en 2016⁵ ; certaines activités ont été regroupées, d'autres scindées sans que le champ des activités éligibles aux soutiens s'en trouve affecté.

⁵ Décret n° 2016-1895 du 28 décembre 2016 relatif aux activités de services à la personne.

Coexistent ainsi des activités relevant de besoins sociaux prioritaires (autonomie, garde d'enfant) et des services de la vie quotidienne (parfois dits « de confort »), la frontière entre ces catégories étant d'ailleurs poreuse.

2 - Un seul point commun : le domicile du bénéficiaire

Les services à la personne regroupent quasi exclusivement des activités exercées au domicile des personnes bénéficiaires, entendu comme la résidence principale ou secondaire. Ce critère souffre cependant plusieurs exceptions : certaines activités exercées dans l'environnement du domicile sont également considérées comme des services à la personne éligibles aux dispositifs de soutien, mais à la condition d'être comprises dans une « offre globale de services » incluant un ensemble d'activités réalisées au domicile. Cette condition s'apprécie au niveau de l'entreprise et non du bénéficiaire.

En outre, pendant les confinements dus à la crise sanitaire, les cours et le soutien scolaires dispensés en ligne ont été rendus, à titre exceptionnel, éligibles au crédit d'impôt. Ni le coût ni l'impact de cette mesure exceptionnelle n'ont été évalués.

B - Un partage complexe entre emploi direct et intermédié

La distinction entre particuliers employeurs et prestataires, propre au secteur, ne rend pas pleinement compte de la diversité des modalités d'emploi.

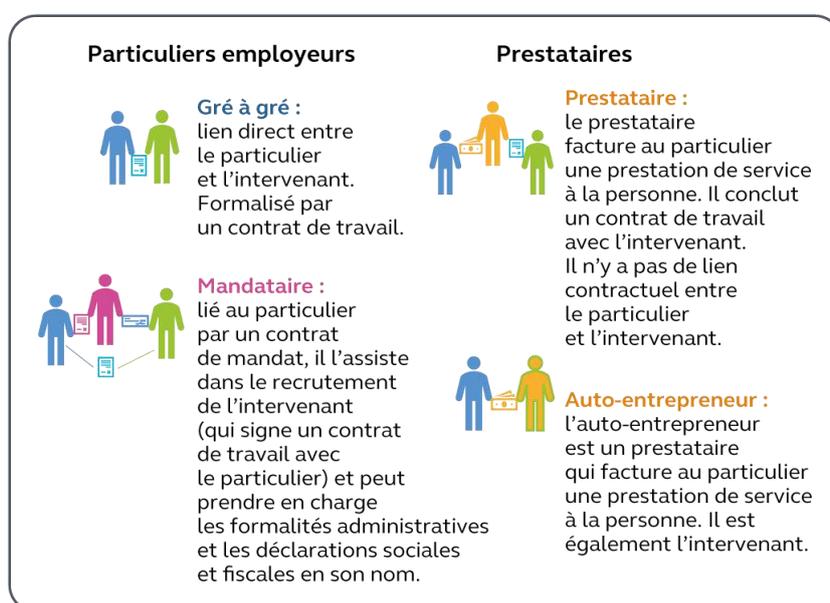
D'une part, au sein des particuliers employeurs, on distingue l'emploi direct de gré à gré, cas le plus fréquent, et le recours à un organisme mandataire, dont le rôle est variable et peut aller, dans certains cas, jusqu'au paiement du salaire et des cotisations.

D'autre part, les prestataires sont très divers : entreprises privées de formes juridiques variées, associations (dont associations intermédiaires, groupements d'employeurs et mutuelles), organismes publics (collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale, centres communaux et intercommunaux d'action sociale, etc.), mais aussi, plus récemment, micro-entrepreneurs. L'émergence des plateformes d'intermédiation ajoute à la complexité du paysage.

Enfin, à la frontière du mode mandataire et du mode prestataire, le code du travail prévoit la possibilité pour l'organisme de mettre ses salariés

à la disposition du particulier bénéficiaire ; le particulier exerce alors, par délégation, certaines responsabilités de l'employeur (définition des tâches, fixation des horaires, etc.). Cette forme demeure très minoritaire et concerne essentiellement les associations intermédiaires employant des personnes en parcours d'insertion.

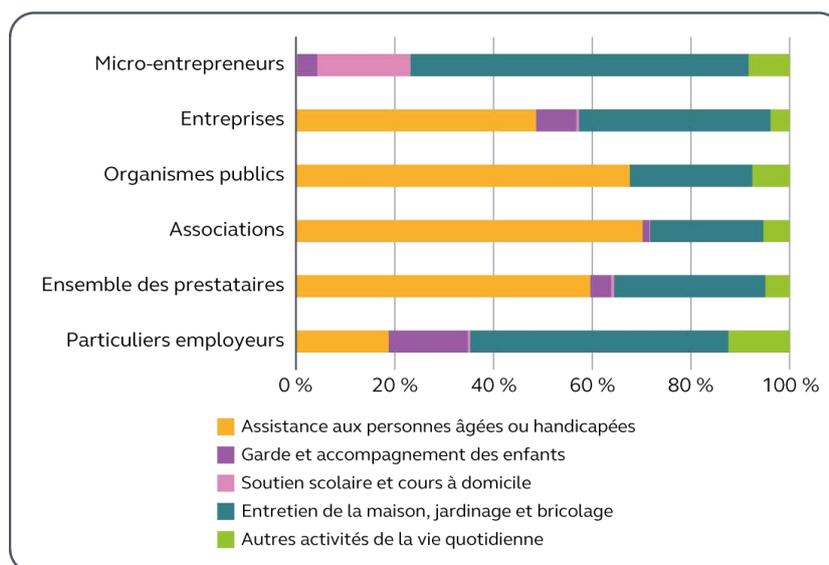
Schéma n° 3 : les modalités du recours aux services à la personne



Source : Cour des comptes

Le recours à ces différentes modalités d'emploi varie sensiblement selon la nature des activités considérées. Bien que les limites de l'appareil statistique invitent à manier ces comparaisons avec précaution (cf. chapitre II / II - C), l'entretien de la maison et la garde d'enfant occupent une part nettement plus importante chez le particulier employeur que chez les prestataires. Ces derniers, à l'exception des micro-entrepreneurs, se consacrent majoritairement à l'assistance aux personnes âgées ou en situation de handicap.

Graphique n° 1 : répartition par activité des heures d'intervention selon les modalités d'emploi



Sources : pour les particuliers employeurs, données Urssaf – caisse nationale (4^e trimestre 2021) citées dans Stat'Ur n° 355 de décembre 2022. Pour les prestataires, données Dares (2020 – les données 2021 ne sont pas encore disponibles du fait de la refonte de la base Nova)

C - Des régimes administratifs très variés

L'emploi direct par un particulier en mode gré à gré n'est soumis à aucune formalité particulière, en dehors de l'établissement d'un contrat de travail. Les activités exercées en mode mandataire ou prestataire cf schéma n° 3) sont soumises à une obligation de déclaration doublée, dans certains cas, d'un agrément ou d'une autorisation préalable.

1 - Tous les prestataires et mandataires doivent se déclarer

Depuis 2011, les organismes prestataires et mandataires doivent déclarer leur activité auprès des services de l'État pour pouvoir bénéficier des avantages fiscaux et sociaux.

Ils doivent développer exclusivement leur activité dans le champ des services à la personne⁶. Cette condition d'activité exclusive vise à prévenir la fraude et à empêcher que les soutiens bénéficient à d'autres activités que celles énumérées dans la définition réglementaire.

2 - Certaines activités sont soumises à agrément ou à autorisation

Seules les activités exercées auprès de publics vulnérables (enfants, personnes âgées ou en situation de handicap) relèvent d'un régime administratif protecteur, reposant sur un agrément ou sur une autorisation. Plusieurs différences distinguent ces deux procédures.

Tableau n° 2 : les régimes d'agrément et d'autorisation

	Agrément	Autorisation
<i>Autorité compétente</i>	DDETS* au nom du préfet	Président du conseil départemental
<i>Durée de validité</i>	5 ans	15 ans
<i>Critères de délivrance</i>	Cahier des charges défini au niveau national	Cahier des charges défini au niveau national Schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale Procédure d'appel à projets
<i>Financement et tarification</i>	Prix fixés librement, mais évolution encadrée par un arrêté annuel du ministre chargé de l'économie et des finances	Financé directement par le conseil départemental selon une tarification horaire arrêtée structure par structure
<i>Contrôle ex post</i>	N/A	Évaluation interne et externe obligatoire tous les cinq ans

* Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
Source : Cour des comptes

Jusqu'en 2015, les activités d'assistance aux personnes âgées ou en situation de handicap relevaient à la fois du champ des établissements et services sociaux et médico-sociaux soumis à autorisation et du champ des organismes de services à la personne soumis à agrément ; elles

⁶ Certains prestataires sont exemptés de la condition d'exclusivité. Ces structures doivent cependant mettre en place une comptabilité séparée permettant de rendre compte des charges et des produits liés à leurs seules activités de services à la personne.

bénéficiaient d'un droit d'option entre ces deux procédures. La coexistence de ces deux régimes juridiques était source de complexité.

La loi d'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015 a mis fin à la coexistence des deux procédures et donc au droit d'option. Désormais, les activités de garde et d'accompagnement des enfants de moins de trois ans relèvent de l'agrément, tandis que les activités d'aide aux personnes âgées ou en situation de handicap relèvent de l'agrément en mode mandataire et de l'autorisation en mode prestataire.

Cette réforme va dans le sens de la clarification. Cependant, la coexistence, pour les mêmes activités, d'un régime d'agrément et d'un régime d'autorisation, selon que l'organisme est prestataire ou mandataire, nuit à la lisibilité de la réglementation.

D - Un secteur partagé entre plusieurs branches professionnelles

Les travailleurs des services à la personne exercent cette activité parfois à titre principal voire exclusif, parfois à titre accessoire, et pour des quotités de travail très variables. Ils relèvent de trois branches professionnelles et de leurs conventions collectives distinctes :

- convention collective de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile du 21 mai 2010 ;
- convention collective des entreprises de services à la personne (Esap) du 20 septembre 2012 ;
- convention collective des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile du 15 mars 2021 résultant de la convergence des branches des assistants maternels et des salariés du particulier employeur.

Les lignes de partage entre les trois branches professionnelles ne contribuent pas à la lisibilité globale du secteur. D'une part, une même activité peut relever de trois conventions collectives différentes selon la nature de l'employeur ; les droits individuels et collectifs des salariés garantis par ces conventions collectives diffèrent, ce qui peut s'expliquer par les caractéristiques propres à chacune des modalités d'emploi mais peut également créer des distorsions de concurrence.

D'autre part, deux de ces trois conventions collectives couvrent un champ plus large que celui des services à la personne, ce qui ne facilite pas la conduite d'un dialogue social transversal.

II - Une stagnation de l'activité qui masque des tendances contradictoires

L'activité du secteur stagne depuis 2010, mais l'équilibre entre les acteurs se modifie au profit des prestataires, et en particulier des entreprises.

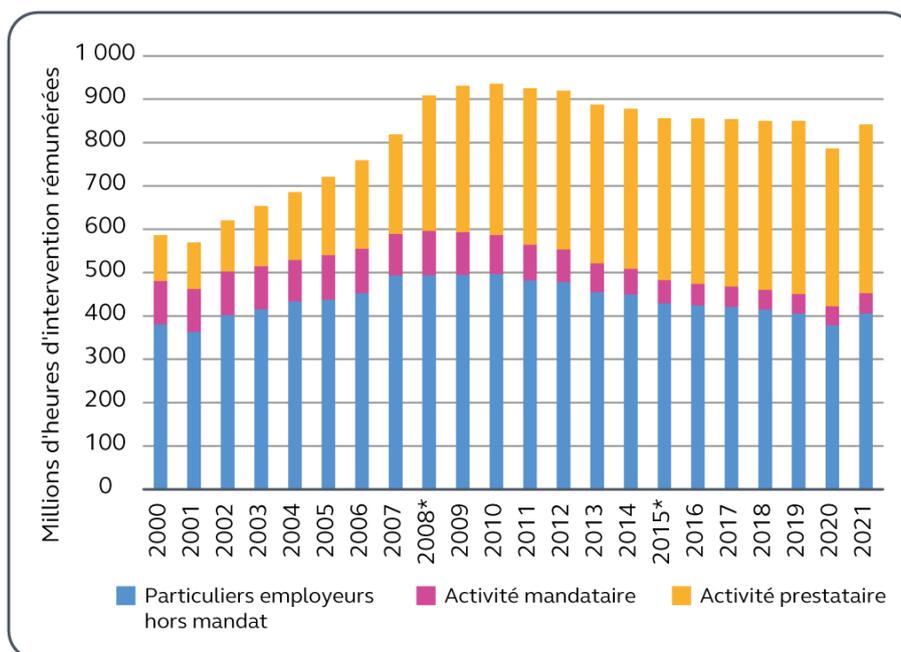
A - Une activité globalement stable depuis 2015

Mesurée en nombre d'heures travaillées, l'activité a considérablement augmenté au cours de la décennie 2000-2010 (+ 58 %), avant même la mise en œuvre du « plan Borloo ». De 2010 à 2015, elle s'est contractée (- 9 %) avant de se stabiliser depuis à un niveau inférieur à celui enregistré en 2008 (à l'exception de l'année 2020 marquée par les conséquences de la crise sanitaire).

Le poids du secteur dans l'économie française est difficile à mesurer en l'absence de données récentes sur son chiffre d'affaires global. Néanmoins, on peut estimer qu'en 2021, les services à la personne représentaient environ 2 % des heures travaillées⁷.

⁷ L'OCDE estime à 41,3 milliards le nombre d'heures travaillées en France en 2021.

Graphique n° 2 : évolution du nombre d'heures d'intervention selon le type d'employeurs entre 2001 et 2021



Source : Dares, à partir des données Ircem (Institution de prévoyance et retraite collective des employés de maison, jusqu'à 2014), puis Insee (Institut national de la statistique et des études, à partir de 2015) pour les particuliers employeurs ; données DGE (direction générale des entreprises), retraitées par la Dares (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) à partir de 2008 pour l'activité prestataire et mandataire

* Ruptures de série : 2008 (organismes), 2015 et 2020 (particuliers employeurs).

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

De même, les limites de l'appareil statistique ne permettent pas de suivre l'évolution dans le temps de la décomposition entre les différentes activités. Cependant, si l'on s'en tient au champ des prestataires⁸, on constate que l'assistance aux personnes âgées est en recul (49 % de l'activité globale des prestataires en 2020, contre 56 % en 2010), de même que l'entretien de la maison (25 %), alors que l'assistance aux personnes en situation de handicap (10 %), la garde d'enfant (4 %) et les autres services de la vie quotidienne (notamment le jardinage et le bricolage) progressent. S'agissant des particuliers employeurs⁹, à l'inverse, la part de

⁸ Source : Dares, *Les services à la personne en 2018*, février 2020.

⁹ Source : Urssaf, *Les particuliers employeurs au quatrième trimestre 2022*, avril 2023.

la garde d'enfant à domicile est en recul : en 2022, elle représentait 12,8 % du total des heures rémunérées contre 15,5 % en 2012.

B - Des acteurs en mutation

Le déclin puis la stagnation de l'activité globale masquent des mouvements contradictoires qui témoignent d'une mutation au sein du secteur. Historiquement, l'activité des services à la personne relevait du secteur associatif et de l'emploi direct par les particuliers. Depuis 2005, la part des particuliers employeurs recule au profit de l'activité réalisée par des prestataires ; au sein de celle-ci, le poids du secteur privé à but lucratif augmente et l'entrepreneuriat individuel émerge.

1 - Le travail auprès de particuliers employeurs continue de reculer au profit du mode prestataire

La part de l'emploi direct dans l'activité globale a régulièrement diminué : alors qu'il concentrait plus de 80 % des heures de travail rémunérées en 2001, il n'en représente plus que 63 % en 2012, et à peine plus de la moitié (54 %) en 2021. Entre 2012 et 2021, le nombre d'heures rémunérées par les particuliers employeurs a diminué de 18 %, tandis que l'activité des prestataires augmentait de 6 %.

Les mêmes tendances peuvent être observées pour les employeurs : la baisse du nombre de particuliers employeurs (-10 % entre 2012 et 2021) contraste avec le doublement du nombre d'organismes déclarés.

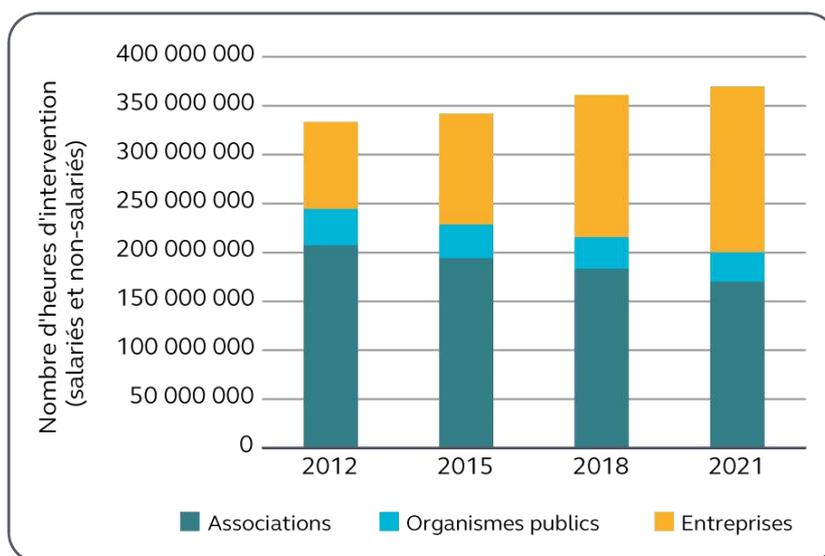
Les statistiques relatives à l'année 2022 ne laissent entrevoir aucun inversement de la tendance¹⁰ : le nombre d'heures rémunérées par les particuliers employeurs, qui avait rebondi en 2021 après le creux lié à la crise sanitaire, est en légère baisse (453 millions, -0,5 %).

2 - Les entreprises poursuivent leur croissance parmi les prestataires

Parmi les prestataires, la place occupée par les entreprises du secteur privé lucratif continue de croître, dans le prolongement de la dynamique engagée depuis le « plan Borloo ».

¹⁰ Ibid.

**Graphique n° 3 : évolution de l'activité des prestataires
par catégorie d'organismes entre 2012 et 2021**



Source : DGE, base Nova

Sur les dix dernières années, la légère hausse de l'activité des prestataires est exclusivement le fait du secteur privé lucratif, dont la croissance compense le recul de l'activité des associations et organismes publics. La part des entreprises dans l'activité est ainsi passée de moins de 27 % en 2012 à plus de 46 % en 2021.

Le doublement du nombre d'organismes entre 2012 et 2021 est exclusivement imputable au secteur privé lucratif : le nombre d'entreprises déclarées est passé d'environ 18 000 à environ 47 000¹¹, tandis que le nombre d'organismes associatifs ou publics stagnait.

Cette montée en puissance du secteur privé à but lucratif n'est pas une tendance propre à la France : elle est présente dans la plupart des pays européens, tant dans les services de la vie quotidienne que dans le champ de l'autonomie des personnes dépendantes¹².

¹¹ Ces chiffres incluent les entrepreneurs individuels et les micro-entrepreneurs, dont les deux tiers ne déclarent aucune activité ; en les excluant, le nombre d'entreprises déclarées est passé de moins de 8 000 en 2012 à plus de 14 000 en 2021.

¹² Hélène Garner, Noël Leuthereau-Morel, *Gouvernance et organisation des services à la personne*, France Stratégie, décembre 2014. L'étude porte sur six pays européens : Allemagne, Angleterre, Belgique, Espagne, Finlande, Suède.

La situation reste contrastée selon le type d'activités considéré : le secteur privé à but lucratif représente plus de 90 % des organismes relevant d'un simple régime déclaratif, mais moins de la moitié des organismes agréés, qui restent majoritairement associatifs ou publics. Cependant, la part de l'activité des entreprises consacrée à l'assistance aux personnes âgées ou en situation de handicap progresse (49 % en 2020 contre 32 % en 2010).

En revanche, même si des mouvements de rachat d'enseignes sont en cours, le développement d'enseignes nationales multi-services, qui était l'un des objectifs du « plan Borloo », ne se traduit pas par une concentration des entreprises. Le nombre d'heures par entreprise ne s'est accru que de 2,1 % de 2012 à 2021.

3 - Les micro-entrepreneurs et les plateformes d'intermédiation investissent le champ des services à la personne

À ces mutations de long terme s'ajoutent, au cours de la dernière décennie, deux phénomènes inédits : la présence croissante des micro-entrepreneurs et l'émergence des plateformes d'intermédiation.

a) Les micro-entrepreneurs

L'augmentation du nombre d'entreprises déclarées est largement imputable aux entrepreneurs individuels et surtout aux micro-entrepreneurs. Leur nombre a plus que triplé en dix ans et s'élève à environ 33 000 fin 2021 (soit 70 % du total des entreprises déclarées).

Majoritaires en nombre de prestataires, les micro-entrepreneurs ne représentent cependant qu'une part marginale de l'activité (environ 1 % du total des heures d'intervention selon la direction générale des entreprises - DGE -). Plus des deux tiers ne déclarent aucune activité (la Dares recense ainsi moins de 11 000 micro-entrepreneurs actifs).

Ils exercent presque exclusivement dans les services de la vie quotidienne relevant de la simple déclaration : en 2020, selon la Dares, la quasi-totalité de leurs interventions étaient concentrées dans l'entretien de la maison (39 %), le jardinage et le bricolage (29 %) et le soutien scolaire ou les cours à domicile (19 %).

b) Les plateformes d'intermédiation

Ces plateformes, développées par des acteurs historiques des services à la personne ou par de nouveaux entrants, forment une catégorie hétérogène et mal appréhendée par l'appareil statistique. Certaines relèvent du cadre juridique du mandataire, d'autres, plus nombreuses, assurent simplement la mise en relation entre bénéficiaires et micro-entrepreneurs.

La plupart se développent dans le champ des activités de la vie quotidienne. Pour autant, toutes ne font pas l'objet d'une déclaration : celles qui sont mandataires ont intérêt à le faire pour que leurs prestations soient éligibles au crédit d'impôt ; celles qui assurent une intermédiation entre bénéficiaires et micro-entrepreneurs ne relèvent à l'inverse d'aucune des catégories prévues par le code du travail.

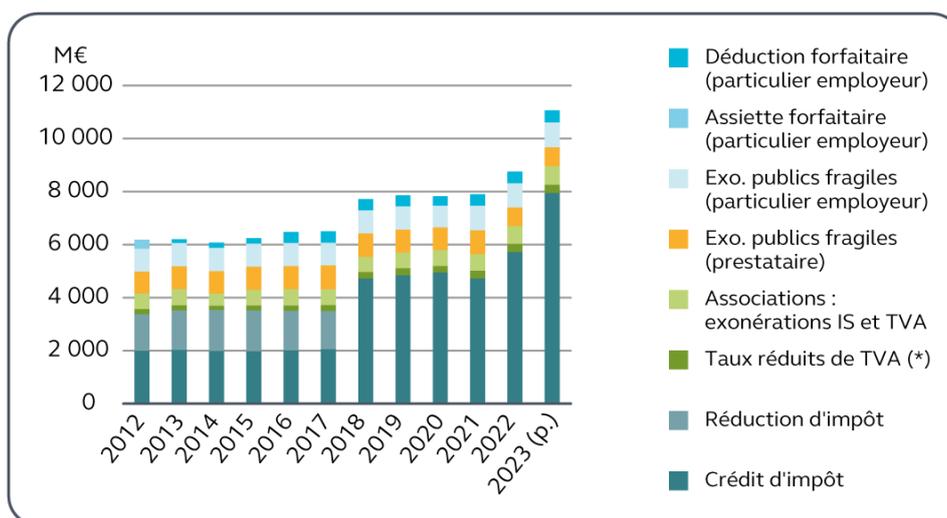
III - Un soutien public coûteux et croissant

Les soutiens financiers de l'État spécifiquement dirigés vers les services à la personne, qui ne représentent qu'une part de l'effort global de la collectivité en faveur de ce secteur, continuent de croître à un rythme soutenu. Le niveau de soutien dont ils bénéficient en France est nettement plus élevé que dans les autres pays de l'Union européenne.

A - Une hausse de la dépense portée principalement par le crédit d'impôt

Le soutien financier de l'État spécifiquement ciblé vers les services à la personne repose sur la combinaison de dépenses fiscales et d'exonérations de cotisations sociales (cf. annexe n°1), qui représentaient une dépense totale d'environ 8,8 Md€ en 2022.

Graphique n° 4 : dépenses fiscales et sociales en faveur des services à la personne de 2012 à 2023



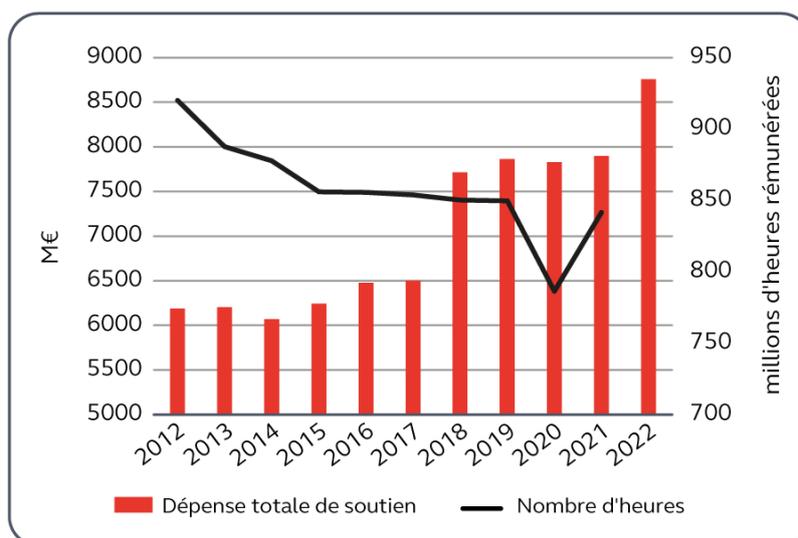
(*) Cumul des dépenses fiscales afférentes au taux de 10 % et au taux de 5,5 % (le déclassement, en 2019, de la dépense fiscale afférente au taux de 5,5 % est ici neutralisé). Exo = exonérations de cotisations sociales
 Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires (projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale).

1 - Une dépense publique en hausse de plus d'un tiers sur les cinq dernières années

Dans son rapport de 2014, la Cour relevait que le coût brut des dépenses fiscales et sociales avait doublé entre 2003 et 2013, soit une augmentation largement supérieure à celle de l'emploi dans le secteur.

Cette tendance s'est confirmée au cours de la dernière décennie : la dépense totale de l'État a crû de plus de 40 % en euros courants et de près de 25 % en euros constants entre 2012 et 2022. Cette augmentation est concentrée sur les cinq dernières années (+ 37 %), après une quasi-stabilité entre 2012 et 2017. Les effets de périmètre (cf. annexe n°2) ne l'expliquent que très partiellement.

Graphique n° 5 : évolution comparée de la dépense totale de soutien et de l'activité du secteur entre 2012 et 2022



Source : Cour des comptes, à partir des données budgétaires (dépense de soutien) et des données Dares (nombre d'heures rémunérées)

Parallèlement, l'activité, mesurée à travers le nombre d'heures travaillées, recule sur l'ensemble de la période. Ainsi, la dépense publique rapportée à l'activité a fortement augmenté, passant en dix ans de 6,73 € (2012) à 9,38 € (2021) par heure travaillée, soit une hausse de 39 % en euros courants et de 29 % en euros constants. Cette hausse ne s'explique qu'en partie par l'augmentation du coût horaire de ces activités : le Smic a augmenté de 11 % sur la période. Le renforcement de certains dispositifs de soutien et la montée en puissance des prestataires dont les tarifs sont plus élevés contribuent plus fortement à la hausse du montant total du soutien public.

2 - Une hausse portée principalement par le crédit d'impôt

L'évolution de la dépense de l'État est largement déterminée par celle de la dépense fiscale, qui représentait 77 % du soutien total de l'État en 2022, soit dix points de plus qu'en 2012.

L'augmentation du coût du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, qui représentait en 2022 les deux tiers du soutien total et qui est

l'une des principales dépenses fiscales¹³, explique à elle seule la majeure partie de la hausse de la dépense de l'État.

Les deux hausses les plus significatives intervenues ces dix dernières années s'expliquent ainsi par la généralisation du crédit d'impôt (2018)¹⁴ et la mise en place de l'avance immédiate du crédit d'impôt (2022)¹⁵.

B - Une dépense qui ne représente qu'une partie de l'effort public total

Plusieurs dispositifs s'ajoutent aux soutiens de l'État spécifiquement dirigés vers le secteur des services à la personne.

1 - L'apport de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales

Une part importante de l'activité des services à la personne est financée par les prestations versées par la Sécurité sociale ou par les collectivités territoriales, exclues du champ de la présente enquête. Les principales sont l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et le complément de libre choix du mode de garde (CMG).

En 2020, ces trois prestations bénéficiaient à environ 1,2 million de personnes, soit un quart des bénéficiaires du crédit d'impôt. Leur montant cumulé s'élevait, pour la part finançant des services à la personne, à 6,8 Md€, soit un montant proche de celui de l'ensemble des soutiens de l'État. Toute réflexion sur le soutien aux services à la personne doit donc tenir compte de l'existence de ces prestations et de leurs interactions avec les dispositifs mis en œuvre par l'État.

2 - D'autres soutiens indirects

Plusieurs dispositifs de droit commun bénéficient au secteur des services à la personne, sans qu'il soit toujours possible de mesurer précisément la part de la dépense publique dirigée vers ce secteur.

¹³ Il représentait, en 2022, 6 % des dépenses fiscales totales et 16 % de celles relatives à l'impôt sur le revenu.

¹⁴ Cette réforme s'est traduite par une augmentation de la dépense fiscale de 1,2 Md€ entre 2017 et 2018, qui explique à elle seule plus de la moitié de la hausse de la dépense publique entre 2012 et 2022.

¹⁵ Le coût est estimé à 255 M€ en 2022, 1 Md€ en 2023 et 1,9 Md€ en 2024.

C'est en particulier le cas des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires. Du fait du niveau moyen des rémunérations dans les services à la personne, ce secteur devrait, en théorie, bénéficier largement de la réduction générale des cotisations applicable aux salaires inférieurs à 1,6 fois le Smic. Toutefois, ce dispositif général ne s'applique ni aux particuliers employeurs, qui bénéficient d'une déduction forfaitaire, ni aux prestataires qui emploient des aides à domicile auprès de publics fragiles, éligibles à un dispositif d'exonération dégressive plus avantageux.

La prise en compte du coût brut de ces niches sociales spécifiques conduit à surestimer l'ampleur du soutien aux services à la personne : il serait plus juste de ne comptabiliser que leur coût net, correspondant aux avantages accordés spécifiquement au secteur, au-delà des allègements généraux auxquels toutes les entreprises ont droit ; ce coût net n'est cependant pas mesuré à ce jour.

Le calcul de la dépense de soutien aux services à la personne exclut également les dépenses liées à l'indemnisation de l'activité partielle, dont les salariés du secteur ont fortement bénéficié à l'occasion de la crise sanitaire¹⁶, ainsi que la prime d'activité, qui concerne un nombre important de salariés du secteur bénéficiant de ressources modestes, notamment du fait de quotités de travail très inférieures au temps plein.

Enfin, les services à la personne bénéficient indirectement des aides à l'insertion par l'activité économique et du régime fiscal-social des aides financières versées par les entreprises à leurs salariés (cf. annexe n°1). Toutefois, les montants des soutiens alloués au titre de ces dispositifs au secteur des services à la personne restent difficilement mesurables et sont, en tout état de cause, marginaux au regard de ceux des dispositifs fiscaux et sociaux ciblés, objet du présent rapport.

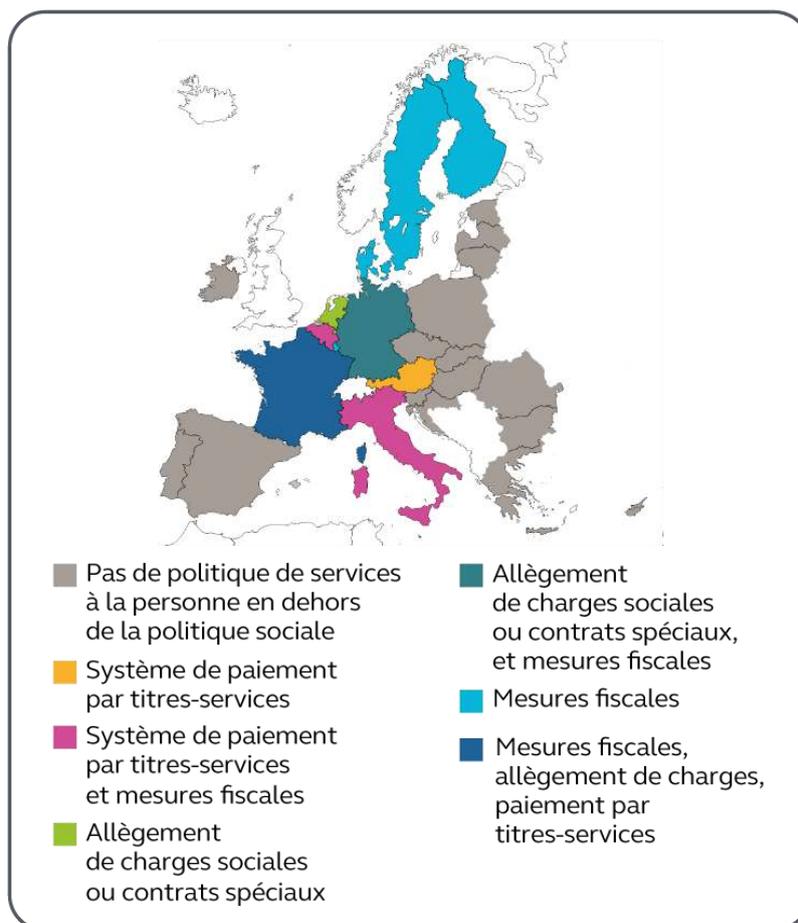
C - Un niveau de soutien plus élevé que dans les pays comparables à la France

On distingue en Europe quatre grands modèles concernant les services à la personne. Toutes les activités ne bénéficient pas d'un soutien financier de l'État (cf. carte ci-après).

¹⁶ À cette occasion, les pouvoirs publics ont étendu temporairement le dispositif d'activité partielle aux salariés du particulier employeur. Cette mesure a permis à ces derniers de percevoir 80 % du salaire net afférent aux heures non effectuées entre le 12 mars 2020 et le 31 octobre 2021. Le montant total des indemnités de chômage partiel est estimé à 445 M€ en 2020 et 12,4 M€ en 2021 (source : Urssaf).

Parmi ces différents modèles, les politiques mises en place dans les pays nordiques et en Belgique sont celles qui offrent le plus de points de similitude avec la France.

Carte n° 1 : les services à la personne dans l'Union européenne



Source : Cour des comptes

Le modèle nordique (cf. schéma ci-dessous) repose sur une forte prévalence de l'offre publique pour la garde d'enfant et le maintien à domicile des personnes âgées ou dépendantes (qui sont donc exclus des dispositifs de type « services à la personne ») et sur le développement d'un système de réduction d'impôt pour les autres services. Les plafonds de crédit d'impôt y sont généralement un peu moins élevés qu'en France alors que le coût de la vie y est beaucoup plus élevé.

Schéma n° 4 : les avantages fiscaux dans les pays nordiques






<p>Rénovation Tâches domestiques:</p> <ul style="list-style-type: none">- Ménage- Cuisine- Blanchisserie- Jardinage- Déneigement <p>Aide à domicile pour les enfants, malades, personnes handicapées, et personnes âgées.</p>	<p>Travaux de rénovation :</p> <ul style="list-style-type: none">- Plafond du crédit d'impôt : 2 250 € par personne.- Dépenses éligibles : 40 % de la somme payée à une entreprise ou 15 % du salaire versé (y compris cotisations). <p>Travaux domestiques, aide à domicile :</p> <ul style="list-style-type: none">- Plafond du crédit d'impôt : 3 500 € par personne.- Dépenses éligibles : 60 % de la somme payée à une entreprise ou 30 % du salaire versé (y compris cotisations).
<p> Tâches domestiques :</p> <ul style="list-style-type: none">- Ménage- Blanchisserie- Jardinage- Déneigement <p>Babysitting</p>	<p>Plafond du crédit d'impôt : 26 % des dépenses, jusqu'à 6 600 DKK par personne (885 €).</p> <p>Dépenses éligibles : salaires versés.</p>
<p> Rénovation (ROT) Tâches domestiques (RUT) :</p> <ul style="list-style-type: none">- Ménage- Jardinage- Déneigement- Baby-sitting	<p>Plafond du crédit d'impôt : 50 % des dépenses, jusqu'à 50 000S EK par personne (4 750 €).</p> <p>Dépenses éligibles : salaires versés.</p>

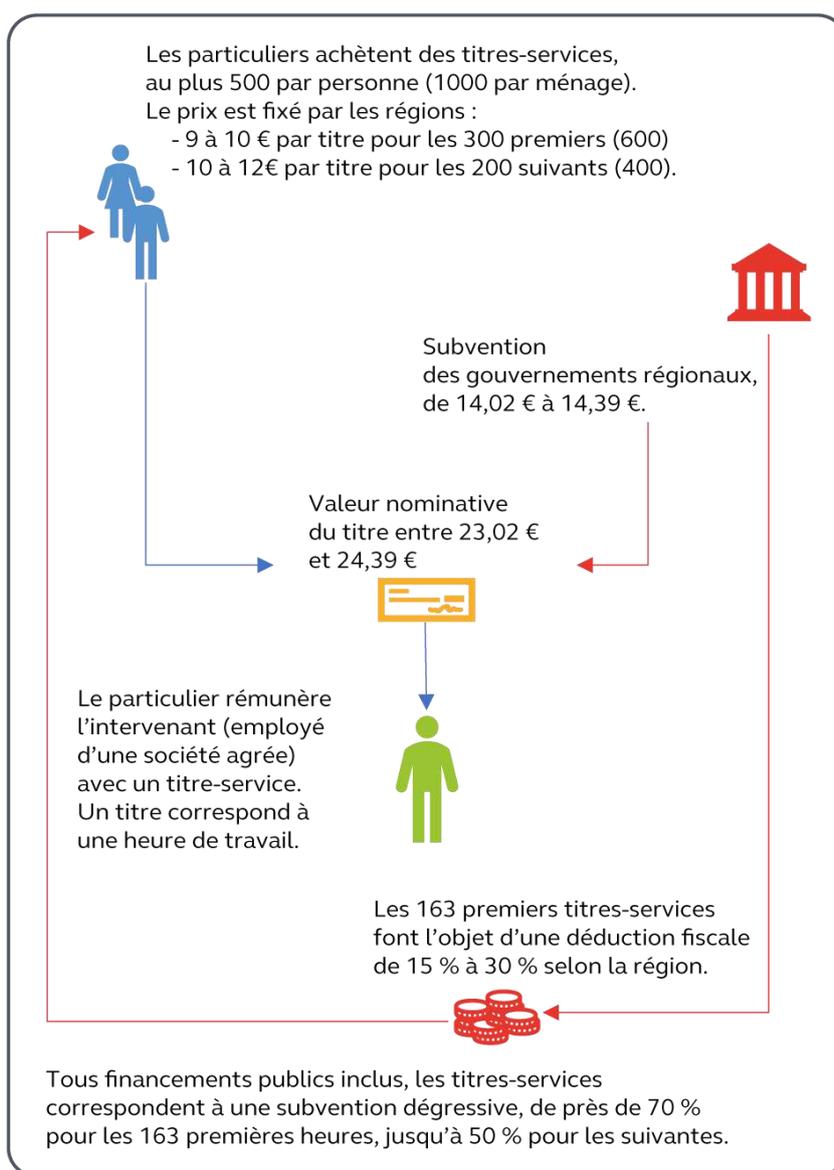
NB : le salaire horaire médian en 2018, en parité de pouvoir d'achat, était plus élevé de respectivement 42 % au Danemark, 9 % en Suède et 3 % en Finlande qu'en France. Les plafonds indiqués doivent donc être interprétés en tenant compte de cette différence.

Source : Cour des comptes ; EK : couronne suédoise ; DKK : couronne danoise

Le système mis en place en Belgique (cf. schéma ci-dessous) est centré sur l'utilisation de « titres-services » qui servent à rémunérer les employés des services à la personne ; ils sont subventionnés par les régions et ouvrent droit à une réduction d'impôt. La liste des activités est plus

restreinte qu'en France : il s'agit uniquement des activités d'entretien de la maison (hors bricolage), le repassage, les courses ménagères et le transport des personnes à mobilité réduite.

Schéma n° 5 : les titres-services belges



Source : Cour des comptes

CONCLUSION

Les services à la personne regroupent un ensemble hétéroclite d'activités (autonomie, garde d'enfant, vie quotidienne) dont le seul point commun est le lieu de réalisation (le domicile du bénéficiaire). Ils sont exercés selon des modalités d'emploi diverses (particulier employeur, mandataire, entreprise ou association prestataire, micro-entrepreneur), relèvent de régimes juridiques variés (déclaration, autorisation, agrément) et sont éclatés entre plusieurs branches professionnelles.

Cet ensemble est traversé par de profondes mutations : recul de l'emploi direct, croissance du secteur privé à but lucratif, développement du micro-entrepreneuriat et des plateformes d'intermédiation. Globalement, l'activité, qui s'était considérablement développée dans les années 2000, s'est contractée entre 2010 et 2015, avant de stagner à un niveau inférieur à celui atteint en 2008.

Cette stagnation contraste avec la hausse de la dépense de l'État (+ 25 % en euros constants entre 2012 et 2022), particulièrement marquée depuis 2017 et liée principalement aux réformes du crédit d'impôt (généralisation, déploiement de l'avance immédiate). La dépense par heure travaillée (hors aides des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale et dispositifs de droit commun) atteint 9,38 € en 2021, soit un montant proche du Smic brut, contre 6,73 € en 2012. D'autres pays européens ont développé une politique de soutien aux services à la personne, mais la France se distingue par la diversité et l'intensité des aides accordées.

Chapitre II

Une dispersion des objectifs, du pilotage et des instruments

Le soutien aux services à la personne souffre d'une absence de hiérarchisation des objectifs (I) et d'un éclatement du pilotage (II). Ces lacunes, étroitement liées à l'hétérogénéité du secteur, expliquent la complexité des dispositifs de soutien, partiellement compensée par une politique efficace de simplification des démarches des usagers (III).

I - Une absence de choix entre des objectifs nombreux et peu hiérarchisés

Les nombreux objectifs du soutien public au secteur, particulièrement nombreux en France, souffrent d'une absence de stratégie capable de les hiérarchiser, entre besoins sociaux et soutien économique.

A - La sédimentation d'objectifs variés

Le soutien aux services à la personne poursuit deux séries d'objectifs : les premiers, tournés vers les bénéficiaires, répondent à une logique de solidarité et de prise en compte de besoins sociaux ; les seconds, tournés vers le secteur, visent le développement économique, le soutien à l'emploi et la lutte contre le travail dissimulé.

La direction générale de entreprises (DGE), à l'occasion de la contradiction avec la Cour, a par ailleurs évoqué un objectif de solvabilisation de la demande, permettant de garantir un accès pour tous à cette offre de service. Le caractère réaliste de cet objectif, tant au regard des caractéristiques actuelles des foyers qui recourent aux services à la personne (très majoritairement les foyers les plus aisés), que du niveau de dépenses qui serait nécessaire pour permettre à l'ensemble des ménages d'y recourir, n'a pas été évalué. En tout état de cause, il ne figure aujourd'hui dans aucun texte de référence. Le présent rapport se concentre donc sur les objectifs sociaux et économiques classiques et officiellement affichés.

1 - Les besoins sociaux des bénéficiaires

Jusqu'à la fin des années 1980, le soutien aux services à la personne relevait principalement d'une logique de solidarité : il s'agissait de permettre l'accès de certains publics fragiles à des services répondant à des besoins sociaux (autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap, garde d'enfant). Cette logique, qui vise à alléger la charge financière correspondant à des dépenses largement contraintes, sous-tend, en particulier, les exonérations en faveur des « publics fragiles », dispositif de soutien le plus ancien.

Les besoins sociaux, entendus au sens large, peuvent également inclure la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, parfois présentée comme un objectif secondaire du soutien aux services à la personne. En permettant aux actifs de déléguer certaines tâches de la vie quotidienne, les services à la personne constitueraient ainsi un moyen indirect d'encourager la hausse du taux d'activité, notamment celui des femmes. Cet objectif a pu justifier, en 2005, la création d'un crédit d'impôt réservé aux seuls actifs. Il est aujourd'hui passé au second plan, notamment depuis la généralisation, en 2018, du crédit d'impôt à l'ensemble des contribuables, actifs comme inactifs.

2 - Le développement du secteur et le soutien à l'emploi

a) Le développement économique du secteur

À partir de 1992, avec la création d'une réduction d'impôt, et surtout de 2005, avec le « plan Borloo », l'objectif de développement économique tend à prendre le pas sur la logique de solidarité. Il s'agit :

- d'une part, de développer l'offre, dans toutes ses composantes, en quantité comme en qualité, notamment en favorisant l'ouverture du secteur aux prestataires du secteur privé à but lucratif ;
- d'autre part, de stimuler la demande par des mécanismes de solvabilisation étendus à toutes les activités et à toute la population, censés accroître la propension à « consommer » ce type de services.

La priorité accordée à ces objectifs économiques a conduit à confier le pilotage, depuis 2010, au ministère chargé des services, c'est-à-dire, aujourd'hui, le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Ce soutien public ne va pourtant pas de soi : le contexte démographique, qui stimule les dépenses relatives à l'autonomie, est favorable à l'expansion naturelle du secteur, par ailleurs très peu exposé à la concurrence internationale.

b) Le soutien à l'emploi et la lutte contre le travail dissimulé

À l'objectif de développement économique est adossé un objectif de création d'emplois. Ce secteur présente en effet des caractéristiques qui conduisent les pouvoirs publics à y voir un gisement d'emplois :

- d'une part, il s'agit d'un secteur à fort contenu en emploi, dont la main d'œuvre constitue la quasi-totalité des coûts ;
- d'autre part, ce sont des emplois faiblement délocalisables par construction, et pour la plupart peu qualifiés, donc susceptibles d'être proposés à des personnes éloignées de l'emploi, voire de constituer un marchepied vers des emplois plus qualifiés¹⁷.

Cette logique d'emploi s'est traduite, en 2005, par la fixation d'une cible de création d'emplois sur trois ans, qui n'a été que partiellement atteinte et n'a plus été actualisée depuis lors. Elle explique également le rattachement budgétaire de la plupart des dépenses aux programmes du ministère chargé de l'emploi.

L'objectif de création d'emploi est indissociable de l'objectif de lutte contre le travail dissimulé qui sous-tend également, de longue date,

¹⁷ L'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi justifie par exemple que les associations intermédiaires, qui sont des structures d'insertion par l'activité économique, bénéficient d'aides au poste financées par le ministère chargé de l'emploi.

les dispositifs de soutien. En effet, « *le recours au travail non déclaré est d'autant plus aisé dans ces activités que les barrières à l'entrée y sont faibles : peu ou pas de matériel (...) et des compétences techniques accessibles au plus grand nombre. Par ailleurs, les relations de gré à gré peuvent favoriser le recours à ces mises en relation informelles* »¹⁸. En outre, le recours au travail partiellement dissimulé (dit « travail gris ») permet de bénéficier d'une couverture sociale en cas d'accidents du travail tout en éludant une partie des cotisations. Enfin, la perception du risque de contrôle et de sanction est très faible.

La régularisation du travail dissimulé est encouragée par des dispositifs permettant d'alléger le coût du travail comme le reste à charge et par des mesures de simplification ciblées notamment vers les particuliers employeurs. Elle vise à la fois à garantir les droits des travailleurs et à accroître les recettes sociales et fiscales, ce deuxième objectif devant toutefois être mis en regard du coût des incitations.

B - Des objectifs contradictoires ni hiérarchisés ni articulés

La Cour relevait, dans son rapport précité de 2014, que « *les objectifs ont (...) tendance à se superposer sans être suffisamment articulés les uns avec les autres* ». Ce constat demeure pleinement valable.

La dernière formalisation de la stratégie remonte à la deuxième moitié des années 2000¹⁹. Depuis lors, les objectifs poursuivis n'ont plus été explicités, sinon de manière parcellaire dans les documents budgétaires ou à l'occasion de réformes ponctuelles.

À l'exception du contrat de filière signé en février 2017 entre l'État, sept organisations professionnelles et trois organisations syndicales, qui couvrait une période restreinte (2017-2018) et qui ne semble plus constituer une référence pour les administrations compétentes, aucun document stratégique récent ne présente les finalités des mécanismes de soutien, qui ne s'inscrivent pas dans une politique publique clairement définie.

¹⁸ Direction générale du Trésor, *La politique de soutien aux services à la personne*, Trésor-Éco n° 175, août 2016.

¹⁹ Lancement du « plan Borloo » (2005), rapport Debonneuil (2008), plan 2 (2009).

1 - Des contradictions potentielles

Les objectifs poursuivis, divers, impliquent des choix différents et donc des contradictions potentielles, en termes d'activités éligibles, de ciblage des bénéficiaires ou de types d'outils à mobiliser.

Tableau n° 3 : ciblage des soutiens en fonction des objectifs

Objectifs poursuivis	Activités à cibler	Publics et modalités à cibler	Outils à mobiliser
<i>Besoins sociaux des bénéficiaires</i>	Dépenses contraintes : autonomie, garde d'enfants	Personnes âgées ou dépendantes Foyers modestes	Aides directes sous conditions de ressources
<i>Développement du secteur</i>	Dépenses de confort (élasticité-prix en principe plus forte)	Tous, avec une préférence pour le mode prestataire	Crédit d'impôt, taux réduits de TVA
<i>Création d'emploi</i>		Particuliers employeurs (risque de travail dissimulé plus élevé)	Exonérations de cotisations (baisse du coût du travail)
<i>Lutte contre le travail dissimulé</i>			

Source : Cour des comptes

En l'absence de stratégie formalisée, ces contradictions sont arbitrées au fil de l'eau, sans que la cohérence ni la continuité des choix soit assurée. Les administrations concernées soulignent, à juste titre, que la clarification des objectifs est un préalable indispensable à la modification des dispositifs.

2 - Une présentation budgétaire qui ne rend pas compte de la diversité des objectifs

Les documents budgétaires mettent davantage l'accent sur l'objectif de soutien à l'emploi, sans pour autant fournir d'indicateur permettant d'apprécier l'impact de ces dispositifs sur l'emploi.

L'ensemble des dispositifs de soutien sont ainsi rattachés, à de rares exceptions près²⁰, au programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi*. Les services à la personne sont pourtant absents des objectifs et indicateurs assignés à ce programme.

²⁰ La compensation de la déduction forfaitaire outre-mer a été transférée en 2017 au programme 138 « Emploi outre-mer ».

Le tome II « voies et moyens » du projet de loi de finances (PLF) se borne à indiquer que le crédit d'impôt et les régimes de TVA visent à « *développer les emplois de service à la personne* ». Les niches sociales poursuivent, quant à elles, selon l'annexe 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), deux objectifs : « *favoriser le maintien à leur domicile des personnes en situation de dépendance* » et « *développer l'emploi [déclaré]²¹ dans le secteur des services à la personne* » ; la déduction forfaitaire a, quant à elle, pour objectif de « *diminuer le coût du travail pour développer l'emploi dans le secteur des services à la personne et lutter contre l'emploi dissimulé* ».

Aucun indicateur d'impact n'est associé à ces objectifs formulés de manière très générale. Les documents annexés au PLF et au PLFSS se bornent à fournir des éléments chiffrés sur l'impact budgétaire et sur le nombre de bénéficiaires des mesures d'exonération. L'accent mis sur le développement de l'emploi justifierait au moins un indicateur relatif au nombre d'emplois créés.

3 - La multiplicité des objectifs, une particularité française

Les autres pays européens qui soutiennent les services à la personne affichent des objectifs plus restreints, en partie parce que la liste des activités couvertes est plus réduite.

La lutte contre le travail dissimulé est au cœur des législations belge²², suédoise²³ ou encore néerlandaise²⁴. Les objectifs liés au développement de l'activité féminine sont également parfois mis en avant, soit au motif que les services à la personne permettent d'externaliser certaines tâches qui incombent de fait le plus souvent aux femmes²⁵ (c'est par exemple un des objectifs affichés par la législation suédoise), soit au motif que les emplois dans les services à la personne sont largement occupés par des femmes (la loi belge met ainsi en avant « l'accroissement du taux d'emploi, notamment féminin »).

²¹ L'objectif affiché est le « *développement de l'emploi* » s'agissant des exonérations bénéficiant aux prestataires et le « *développement de l'emploi déclaré* » s'agissant des exonérations bénéficiant aux particuliers employeurs.

²² Chambre des représentants de Belgique, Projet de loi visant à favoriser le développement des services et de l'emploi de proximité, juin 2001.

²³ Riksdag, Projet de loi pour une réduction d'impôt pour les services aux ménages (*Skattelättnader för hushållstjänster*), mars 2007.

²⁴ Eurofound, *Regulation of domestic work*, Netherlands, 2009.

²⁵ Eurostat, Statistics explained, *How do women and men use their time*, avril 2019.

Au total, la multiplicité des objectifs, leurs contradictions potentielles et leur insuffisante hiérarchisation appellent une clarification de la stratégie de soutien aux services à la personne, qui gagnerait à être formalisée.

II - Un pilotage fragilisé par la multiplicité des acteurs et les lacunes de l'appareil statistique

Le pilotage du secteur, en dépit du rôle important confié à la direction générale des entreprises, reste fragmenté et souffre d'un appareil statistique lacunaire.

A - Un pilotage complexe qui entrave l'élaboration d'une stratégie claire

1 - Des compétences fragmentées

Le soutien aux services à la personne, dont le pilotage incombait jusqu'alors au ministère chargé de l'emploi, a été confié en 2010 au ministère chargé des services ; il relève aujourd'hui de la compétence du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. En son sein, la direction générale des entreprises (DGE) est compétente pour « *élaborer, mettre en œuvre et évaluer la politique de l'État dans le domaine des services aux entreprises et aux personnes* »²⁶.

L'Agence nationale des services à la personne (ANSP), dont la DGE assurait la tutelle, a été dissoute en 2014 ; les pouvoirs publics ont considéré que l'existence d'un opérateur ad hoc, conçu pour accompagner le mouvement de libéralisation engagé en 2005, n'était plus justifiée. Les missions de l'ANSP ont été reprises par la DGE, d'abord au sein d'une mission spécifique, puis à travers l'une des directions de projet de la sous-direction des services marchands du service du tourisme, du commerce, de l'artisanat et des services.

Mais la DGE doit compter avec de nombreuses administrations exerçant des compétences sur tout ou partie du secteur. La multiplicité des administrations compétentes complique le pilotage des services à la personne et confirme la difficulté à l'envisager comme une politique publique cohérente. C'est d'autant plus vrai que les domaines de compétence se

²⁶ Article 2 du décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 relatif à la direction générale des entreprises.

recouvrent souvent. À titre d'exemple, si les services agréés relèvent de la DGE et les services autorisés de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la frontière entre les deux champs n'est pas étanche : le ministre des solidarités et des familles est cosignataire de l'arrêté fixant le cahier des charges des services agréés ; le recours aux services agréés peut être financé par des prestations sociales relevant de la compétence de la DGCS.

Tableau n° 4 : administrations compétentes en matière de services à la personne

<i>Administrations</i>	<i>Compétences principales</i>
<i>Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)</i>	Autonomie (encadrement des services d'aide et d'accompagnement à domicile - Saad) ; accueil du jeune enfant ; prestations sociales (allocation personnalisée d'autonomie-APA, prestation de compensation du handicap-PCH, etc.)
<i>Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)</i>	Responsable du programme budgétaire 103 Développement de l'emploi et des compétences, attractivité des métiers, accès à la formation, enjeux d'insertion (insertion par l'activité économique notamment)
<i>Direction de la sécurité sociale (DSS)</i>	Exonérations de cotisations sociales ; prestations sociales (Paje-CMG ²⁷) ; tutelle de l'Urssaf-caisse nationale (Chèque emploi service universel-Cesu, offre de service Pajemploi, avance immédiate)
<i>Direction de la législation fiscale (DLF)</i>	Dispositifs fiscaux (crédit d'impôt, régime de TVA)
<i>Direction générale du travail (DGT)</i>	Cadre juridique (code du travail) ; respect du droit du travail (inspection du travail) ; dialogue social dans les branches concernées
<i>Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)</i>	Protection des consommateurs Régulation tarifaire
<i>Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)</i>	Suivi statistique du secteur (particuliers employeurs, mandataires et prestataires)
<i>Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)</i>	Suivi statistique des établissements et services sociaux ou médico-sociaux et des politiques d'autonomie et d'accueil du jeune enfant

Source : Cour des comptes

²⁷ Paje-CMG : prestation d'accueil du jeune enfant - complément du libre choix de mode de garde.

Au surplus, la compétence en matière de services à la personne est par construction partagée avec :

- les organismes de Sécurité sociale : l'Urssaf - caisse nationale, dont l'action se déploie principalement mais pas uniquement dans le champ des particuliers employeurs²⁸ ; les caisses d'allocations familiales, qui gèrent la Paje ;
- les collectivités territoriales et singulièrement les départements, qui autorisent les services d'aide à domicile et gèrent l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

Cette dimension partenariale justifierait l'existence d'un cadre de dialogue associant l'ensemble des parties prenantes, publiques et privées. Or, depuis la dissolution de l'ANSP, dont le conseil d'administration était censé jouer ce rôle, un tel cadre n'existe plus. Sans recréer un établissement public dont l'utilité n'a pas été démontrée, l'instauration d'un cadre d'échanges entre l'ensemble des parties prenantes mériterait d'être étudiée. Il pourrait prendre la forme, comme l'a suggéré la DGE en réponse aux observations provisoires de la Cour, d'un comité interministériel.

2 - Les ambiguïtés du pilotage confié à la direction générale des entreprises

La DGE pilote sans être responsable des crédits, puisque la plupart des dépenses fiscales et sociales sont rattachées au programme 103 dont la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est responsable.

Du fait de cette discordance, les dispositifs de soutien aux services à la personne ne sont presque jamais discutés lors des conférences budgétaires et fiscales relatives au programme 103, auxquelles la DGE ne participe pas. Plus généralement, elle indique n'avoir aucune relation avec la direction du budget sur le sujet ; les relations avec la DGEFP sont réduites à des échanges d'informations, non systématiques, au moment de l'examen du projet de loi de finances.

La présentation budgétaire des dépenses de soutien, aujourd'hui intégralement rattachées à une direction qui n'en assure pourtant pas le

²⁸ D'une part, elle met en œuvre les exonérations de cotisations sociales dont les prestataires bénéficient également ; d'autre part, elle s'est vue confier la mise en œuvre de l'avance immédiate du crédit d'impôt ; enfin, elle participe à la politique de lutte contre le travail dissimulé.

pilotage, doit donc être revue, en fonction d'objectifs clarifiés et mieux formalisés, comme suggéré plus haut.

Par ailleurs, le rôle de chef de file dévolu à la DGE est susceptible d'influer sur la priorisation des objectifs. Même si elle revendique une attitude neutre à l'égard des différentes modalités d'emploi, elle est par construction plus sensible aux enjeux du secteur privé à but lucratif qu'à ceux des associations ou des particuliers employeurs. Le transfert du pilotage à la DGE a été concomitant à la montée en puissance du secteur privé à but lucratif, sans qu'on puisse démontrer de lien entre les deux. Au demeurant, l'outil statistique sur lequel elle s'appuie ne couvre que les prestataires et mandataires, l'obligeant, pour les particuliers employeurs, à s'appuyer sur des sources externes qu'elle exploite peu.

De même, parmi les nombreux objectifs assignés aux soutiens, ceux relatifs au développement de l'offre sont plus directement liés à son cœur de mission que ceux ayant trait à la lutte contre le travail dissimulé, à l'insertion ou à la prise en charge des publics fragiles.

3 - Le rôle essentiellement administratif des services déconcentrés

Les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) mettent en œuvre au plan local les compétences de l'État relatives aux services à la personne.

Ces missions souffrent d'une forme d'isolement par rapport aux autres compétences des DDETS avec lesquelles elles entretiennent peu de lien. Elles sont confiées à un petit nombre d'agents (200 au total, correspondant à 42 ETP, soit moins de 0,5 ETP par département), dont l'essentiel de l'activité est absorbé par l'enregistrement des déclarations et la délivrance des agréments.

Ces agents ne disposent pas du temps nécessaire pour se consacrer pleinement à l'animation locale du secteur qu'ils sont censés assurer. En dépit d'initiatives locales intéressantes, l'information sur la réglementation, l'accompagnement des créateurs d'entreprise, la promotion des métiers et l'action, en lien avec Pôle emploi, sur les tensions de recrutement restent embryonnaires.

Bien que ces agents relèvent administrativement et budgétairement du ministère chargé du travail, la DGE assume à leur égard un rôle de support et d'animation, en mettant à leur disposition divers outils et en organisant chaque année trois à quatre webinaires de formation.

4 - Une coordination incertaine avec les politiques sociales

Dans le domaine de l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap et de l'accueil du jeune enfant, les soutiens aux services à la personne se combinent avec les prestations sociales mais peinent à prendre en compte les enjeux spécifiques des politiques sociales. Réciproquement, les objectifs propres aux politiques sociales ne peuvent dicter à eux seuls une réforme des dispositifs de soutien aux services à la personne. Une perspective globale est pourtant nécessaire.

B - Un appareil statistique incomplet qui ne permet pas d'éclairer les choix politiques

1 - La connaissance du secteur : des données statistiques dispersées et incomplètes

Les données relatives au secteur des services à la personne proviennent de sources différentes. Les données relatives aux particuliers employeurs, produites par l'Urssaf – caisse nationale, sont plus exhaustives et détaillées que celles relatives aux prestataires et mandataires, issues de la base Nova gérée par la DGE.

Cette dernière souffre de deux défauts principaux : un taux de réponse des organismes très éloigné de l'exhaustivité (60 % pour les états mensuels, 48 % pour les bilans annuels), en dépit des campagnes de relance et des trop rares sanctions²⁹ infligées aux organismes qui omettent de fournir les statistiques exigées par les textes ; le maintien dans la base d'un nombre indéterminé d'organismes « dormants » qui ont cessé toute activité mais dont la déclaration reste indéfiniment valable. Compte tenu de ces limites, l'État ne dispose notamment d'aucune information fiable quant au chiffre d'affaires des entreprises ou au niveau moyen des salaires.

La consolidation des données, assurée par la Dares, est rendue difficile par l'hétérogénéité des sources et par la nécessité d'opérer des redressements. Les données consolidées sont ainsi publiées dans des délais qui limitent leur intérêt du point de vue de la décision politique.

En 2012, un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (CNIS) avait formulé plusieurs préconisations, qui n'ont fait l'objet d'aucun suivi. Un avis adopté le 9 novembre 2023 par la

²⁹ Depuis 2012, 5 000 décisions de retrait ont été prononcées, dont 80 % pour non-transmission du bilan, alors que 10 000 déclarations sont enregistrées chaque année.

Commission « Emploi, qualifications et revenus du travail » du CNIS prévoit la réalisation d'un bilan de ces préconisations et invite la coordination des acteurs pour répertorier les sources mises à disposition par la statistique publique sur ce secteur. À terme, la Dares et la DGE souhaitent s'appuyer sur les données collectées par l'Urssaf – caisse nationale dans le cadre du déploiement de l'avance immédiate pour améliorer la connaissance des coûts horaires par activité.

2 - La connaissance des flux financiers : une absence préjudiciable de vue d'ensemble

a) Une dépense qui ne fait l'objet d'aucun suivi global

La dépense de l'État en faveur des services à la personne, qui découle d'une multitude de dispositifs de soutien, ne fait l'objet d'aucun suivi global. Sa reconstitution précise, à partir des documents budgétaires, nécessite de multiples retraitements (cf. annexe n°2).

Les coûts associés à chaque dispositif sont suivis de manière cloisonnée. Or un suivi global est d'autant plus nécessaire que les différents soutiens n'interviennent pas au même niveau³⁰ et sont interdépendants. Par exemple, un resserrement des exonérations de cotisations ou un relèvement des taux de TVA renchérirait, toutes choses égales par ailleurs, le prix payé par les bénéficiaires et se traduirait par une hausse de la dépense fiscale au titre du crédit d'impôt : schématiquement, une économie brute de 1 € correspond à un gain net pour les finances publiques de 0,5 €.

b) Une dépense dont la décomposition reste mal connue

D'une part, il n'est pas possible de décomposer la dépense totale entre soutiens aux particuliers employeurs et soutiens aux prestataires, car certains dispositifs (dont le crédit d'impôt) bénéficient indistinctement aux deux modalités d'emploi.

D'autre part, il est impossible de décomposer la dépense publique par nature d'activité : cette ventilation n'est connue ni pour la TVA, ni pour les niches sociales, ni, à ce jour, pour le crédit d'impôt ; cette dernière

³⁰ Les exonérations de cotisations sociales permettent d'abaisser le coût de la prestation, les taux réduits de TVA de diminuer le prix payé par les clients bénéficiaires, tandis que le crédit d'impôt et les prestations sociales influent sur le reste à charge.

lacune sera prochainement corrigée grâce à une modification législative³¹ imposant aux contribuables de renseigner, dans leurs déclarations, le détail par nature de prestations éligibles.

c) Un outil utile mais ancien : la « maquette » DGE-Trésor

La maquette DGE-Trésor, ancienne et dont la mise en jour est en cours, constitue à ce jour la seule vue d'ensemble des soutiens publics. Cet outil, né en 2013 d'une collaboration entre la DGE et la DG Trésor, vise à retracer l'ensemble des flux financiers afin, d'une part, de mesurer l'effort public en faveur des services à la personne et, d'autre part, d'évaluer le reste à charge pour les bénéficiaires de ces services.

Les résultats de la maquette ont été rendus publics, en août 2016, dans une publication sur la politique de soutien aux services à la personne, fondée sur des données 2014, dont les principaux enseignements sont présentés plus loin (chapitre IV). Les données ont ensuite été actualisées de manière épisodique mais n'ont plus fait l'objet de publications ni d'exploitations particulières. Un chantier de remise à plat et de convergence avec l'outil de suivi développé par la Dares a été lancé en 2022 et devrait aboutir courant 2024.

III - Un empilement de dispositifs compensé par une simplification efficace des démarches

Les différents outils utilisés pour le soutien forment un ensemble particulièrement complexe, notamment en termes d'éligibilité. Les efforts d'accessibilité récemment menés atténuent largement cette complexité pour les utilisateurs, mais impliquent une attention renforcée sur les contrôles.

A - Des critères d'éligibilité complexes et peu cohérents

Le soutien aux services à la personne repose sur la combinaison de dispositifs qui tendent soit à abaisser le coût de la prestation, soit à prendre en charge une partie de la dépense du bénéficiaire (cf. annexe n°1).

³¹ Art. 18 de la loi de finances pour 2023, applicable aux déclarations des revenus 2022.

Tableau n° 5 : ciblage des principaux dispositifs de soutien

<i>Dispositifs</i>	<i>Activités éligibles</i>	<i>Modalités d'emploi</i>	<i>Publics éligibles</i>
<i>Crédit d'impôt</i>	Toutes (mais plafonds spécifiques)	Toutes	Tous (mais plafonds majorés)
<i>Taux réduits de TVA</i>	Autonomie, garde d'enfant, autres	Prestataire	Tous (sauf autonomie)
<i>Associations : exonération d'impôt sur les sociétés</i>	Toutes	Prestataire (association)	Tous
<i>Associations : exonération de TVA</i>	Activités éligibles aux taux réduits	Prestataire (association)	Personnes fragiles ou dépendantes
<i>Déduction forfaitaire</i>	Toutes	Particulier employeur	Tous
<i>Exonérations « publics fragiles »</i>	Aide à domicile	Toutes (mais règles de calcul différentes)	Publics « fragiles »

Source : Cour des comptes

Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, qui représente la majorité de l'effort public, est l'instrument dont la portée est la plus générale ; les autres dispositifs sont davantage ciblés sur certaines activités, certaines modalités d'emploi ou certains publics bénéficiaires, ces trois critères pouvant d'ailleurs se combiner.

Cette complexité des critères d'éligibilité n'est pas la conséquence d'une spécialisation des instruments par objectif : la plupart des dispositifs de soutien sont indifférenciés et poursuivent simultanément l'ensemble des objectifs décrits précédemment.

La complexité du dispositif est aggravée par l'instabilité des règles, illustrée notamment, au cours de la période récente, par la fusion de la réduction d'impôt et du crédit d'impôt, la clarification du régime de TVA des mandataires ou encore l'introduction d'une dégressivité dans les exonérations de cotisations applicables aux prestataires.

Ces dix dernières années, les réformes ponctuelles se sont succédé, de manière souvent contradictoire (alternance de mesures d'économies et de renforcements des soutiens) et sans s'inscrire dans une stratégie d'ensemble ni dans une analyse globale des soutiens.

1 - Les critères tenant à la nature des activités

a) Le crédit d'impôt : des plafonds de dépenses peu vérifiables

Le plafond de dépenses éligibles (12 000 € par an) s'applique de manière globale à l'ensemble des activités déclarées par le contribuable. Toutefois, certaines activités relevant des services de la vie quotidienne (bricolage, jardinage, assistance informatique) sont soumises à des plafonds de dépenses spécifique, compris entre 500 € et 5 000 € par an.

La justification de l'existence de ces plafonds n'apparaît pas clairement. En outre, leur respect est difficilement vérifiable (sauf contrôle *a posteriori*) : jusqu'en 2023, le contribuable n'était pas invité à indiquer la nature des dépenses déclarées.

b) Les taux de TVA : un arbitrage plus réglementaire que stratégique

De 1999 à 2010, l'ensemble des services à la personne bénéficiaient d'un taux de 5,5 %. À partir de 2011, sous l'effet d'un effort de recentrage de la dépense fiscale sur les services essentiels et d'une volonté de mise en conformité au regard du droit européen, ce taux unique a été abandonné au profit de trois taux différents.

Schéma n° 6 : taux de TVA applicables aux services à la personne

Activités d'aide à la vie quotidienne		Enfance	
Entretien de la maison	10 %	Garde à domicile	
Travaux de petit bricolage		Accompagnement des enfants dans les déplacements hors du domicile	
Préparation de repas à domicile		Soutien scolaire à domicile	
Livraison de repas à domicile			
Collecte et livraison de linge repassé		Autonomie	
Livraison de courses à domicile		Soins d'esthétique à domicile	
Assistance administrative à domicile		Soins et promenade d'animaux de compagnie	
Cours à domicile hors soutien scolaire		Assistance aux personnes âgées ou en situation de handicap (y compris garde-malade), hors soins	
Téléassistance et visio-assistance		Conduite du véhicule personnel	
Assistance informatique à domicile		Accompagnement dans les déplacements en dehors du domicile	5,5 %
Maintenance, entretien et vigilance temporaire du domicile		Interprète en langue des signes	
Petits travaux de jardinage			
Coordination et délivrance des services à la personne	20 %		

Source : Cour des comptes, à partir du code général des impôts (art. 278-0 bis D, art. 279-i et art 86 de l'annexe 3)

La liste des activités bénéficiant de taux réduits n'a pas été révisée à la suite de la modification de la liste des 26 activités définissant le champ des services à la personne, introduite par le décret du 28 décembre 2016. Il en résulte des discordances entre les deux listes (activités regroupées différemment, formulations différentes pour désigner les personnes dépendantes, etc.) qui gagneraient à être harmonisées, à des fins de lisibilité.

Le champ d'application du taux de 5,5 % (les « prestations de services exclusivement liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes qui sont dans l'incapacité de les accomplir ») est cohérent et bien délimité. En revanche, la distinction entre le taux intermédiaire de 10 % et le taux normal de 20 %, qui relève du pouvoir réglementaire, repose sur des critères sinon arbitraires, du moins non explicités. De fait, si l'ensemble des services afférents à l'enfance bénéficient du taux intermédiaire, les « services de la vie quotidienne » relèvent soit du taux intermédiaire, soit du taux normal.

Le choix d'assujettir les activités de services à la personne au taux réduit ou au taux normal ne procède pas d'une analyse économique, mais uniquement d'une volonté d'utiliser intégralement les marges de manœuvre offertes par le droit européen. En effet, c'est à la suite d'une mise en demeure puis d'un avis motivé de la Commission européenne que cinq activités ont été exclues du bénéfice du taux réduit³². La Commission européenne a considéré qu'elles ne relevaient d'aucune des catégories éligibles aux taux réduits³³ et n'a pas été convaincue par l'argumentaire des autorités françaises fondé sur une acception large du terme « soins »³⁴.

Il reste que l'éligibilité de certaines activités (par exemple le petit bricolage³⁵, le soutien scolaire³⁶, l'assistance administrative) paraît discutable, bien que - selon la direction de la législation fiscale (DLF) - elle n'ait pas été contestée par la Commission européenne.

Enfin, la coexistence de trois taux nuit à la lisibilité du dispositif et complique les contrôles fiscaux s'agissant des prestataires intervenant dans plusieurs domaines d'activité.

c) Les exonérations de cotisations sociales : un périmètre à clarifier

Contrairement à la déduction forfaitaire, les exonérations de cotisations sociales accordées aux publics fragiles concernent uniquement l'aide à domicile. Cette notion n'est pas définie par le code de la sécurité sociale. Selon la doctrine de l'Urssaf – caisse nationale, reprise dans le bulletin officiel de la sécurité sociale, elle correspond à « l'accompagnement et de l'aide aux personnes dans les actes essentiels de la vie quotidienne à leur domicile » ; cela exclut notamment « les activités relevant des soins médicaux, les activités éducatives et les activités de travail social ».

³² Décret n° 2013-510 du 17 juin 2013 fixant la liste des activités de services à la personne éligibles aux taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée.

³³ Annexe III de la directive TVA, qui mentionne :

- 10) ter « le lavage de vitres et le nettoyage de logements privés » ;

- 20) « les services de soins à domicile, tels que l'aide à domicile et les soins destinés aux enfants, personnes âgées, personnes malades ou personnes handicapées ».

³⁴ La Commission a considéré que les « soins à domicile » visent uniquement les services de nature non-médicale qui ont pour objet la satisfaction des besoins de la vie courante étroitement liés à la santé et au bien-être des personnes, ainsi que les services qui visent à répondre à des besoins spécifiques des personnes dépendantes ou fragiles.

³⁵ Sauf à le rattacher à « la rénovation et la réparation de logements privés » (point 10 bis de l'annexe III de la directive TVA).

³⁶ La directive TVA ne mentionne pas cette activité dans son annexe III, mais oblige les États membres à exonérer les seules « leçons données, à titre personnel, par des enseignants et portant sur l'enseignement scolaire ou universitaire » (article 132).

Cependant, ni les textes ni le bulletin officiel de la sécurité sociale n'indiquent clairement, parmi les 26 activités de services à la personne, celles qui sont éligibles à ces exonérations. Afin d'améliorer la lisibilité du dispositif et de sécuriser les pratiques, une clarification de la notion d'aide à domicile, mieux articulée avec la liste réglementaire des services à la personne, serait souhaitable.

2 - Les critères tenant aux modalités d'emploi

Le crédit d'impôt est indifférent aux modalités d'emploi tandis que les autres dispositifs sont ciblés soit sur les particuliers employeurs, soit sur les prestataires. Outre les avantages fiscaux réservés aux associations (exonération d'impôt sur les sociétés et de TVA), les deux principales différences résident dans les taux réduits de TVA et les exonérations de cotisations sociales.

Le coût des soutiens visant spécifiquement les prestataires (1,68 Md€) est légèrement supérieure à celui des soutiens spécifiques aux particuliers employeurs (1,35 Md€), alors que ces derniers représentent encore plus de la moitié de l'activité.

a) Un régime de TVA non applicable au mode mandataire

Les taux réduits de TVA ne s'appliquent qu'aux activités exercées par un prestataire déclaré, autorisé ou agréé. Les frais de gestion des organismes mandataires sont exclus du bénéfice des taux réduits. Selon la DLF, cela résulte des dispositions générales applicables à la TVA³⁷ qui, pendant longtemps, n'ont pas été mises en œuvre en vertu d'une tolérance implicite.

À la suite de la publication du décret du 17 juin 2013, la doctrine fiscale a été mise à jour³⁸, pour exclure explicitement les interventions en mode mandataire du bénéfice des taux réduits. Lorsque le bénéficiaire de la prestation est l'employeur, le mandataire est considéré comme un intermédiaire transparent, et sa commission est assujettie au taux normal de TVA. Mais, selon la DLF, certains organismes mandataires ont continué

³⁷ Le mode mandataire n'est pas une modalité de réalisation d'un service à la personne mais une prestation de service en tant que telle, ce qui suppose de lui appliquer le taux normal et non le taux attaché à l'activité offerte.

³⁸ La Commission européenne avait, selon la DLF, informellement indiqué qu'elle ne considérerait le contentieux clos qu'une fois que l'inapplicabilité des taux réduits de TVA aux mandataires aurait été clarifiée.

d'appliquer les taux réduits de TVA après l'entrée en vigueur du décret du 17 juin 2013 et même après la clarification opérée dans la doctrine fiscale le 19 février 2014.

La DLF indique toutefois ne pas disposer d'informations quant au montant, même approximatif, du passif à recouvrer. Elle ne précise pas si des actions ont été ou seront engagées en vue de recouvrer ce passif. Compte tenu du poids non négligeable de l'activité mandataire, les sommes en jeu sont pourtant potentiellement importantes : on peut estimer grossièrement le manque à gagner à près de 100 M€ sur dix ans, sans préjudice de l'application des règles de prescription.

b) Des exonérations de cotisations différentes entre les salariés des particuliers employeurs et ceux des prestataires

Quatre régimes de cotisations, dont trois sont propres aux services à la personne, coexistent (cf. annexe n° 5). Ces différents régimes sont le résultat d'un empilement de réformes ponctuelles plutôt que la traduction d'une stratégie d'ensemble. Les comparaisons directes sont rendues difficiles par leurs caractéristiques très différentes (exonérations sous forme de forfait ou de points, dégressives ou non).

Tableau n° 6 : régimes de cotisations sociales applicables aux particuliers employeurs et aux prestataires

	Particuliers employeurs	Prestataires
<i>Cas général</i>	Déduction forfaitaire : 2 € par heure, quel que soit le salaire	Allègements généraux, dégressifs de 1 à 1,6 Smic
<i>Aide à domicile auprès de publics fragiles</i>	Exonération de certaines cotisations, quel que soit le salaire	Exonération de <i>toutes</i> les cotisations, dégressive de 1,2 à 1,6 Smic

Source : Cour des comptes

Globalement, le régime des prestataires est plus favorable que celui des particuliers employeurs ; au sein de chaque catégorie, les publics fragiles sont avantagés. L'ampleur des écarts dépend toutefois fortement du niveau de salaire considéré : plus le salaire est proche du Smic, plus les prestataires sont avantagés par rapport aux particuliers employeurs. Le régime des particuliers employeurs devient plus favorable que celui des prestataires à partir de 1,5 Smic (cas général) ou 1,3 Smic (publics fragiles).

3 - Les critères tenant aux caractéristiques des bénéficiaires

a) Un élargissement du crédit d'impôt sans revue globale des soutiens

Certains contribuables bénéficient, en raison de leurs caractéristiques (âge, handicap ou invalidité, enfants ou personnes à charge), d'un plafond de dépenses plus élevé. Ces majorations témoignent de la multiplicité des objectifs poursuivis, qui relèvent à la fois du soutien au secteur et des politiques sociales.

Le crédit d'impôt n'est soumis à aucune condition de ressources. Le niveau des revenus étant l'un des facteurs déterminants du recours aux services à la personne, cette dépense fiscale bénéficie donc davantage aux contribuables les plus aisés.

Le caractère « anti-redistributif » du crédit d'impôt a cependant été atténué, en 2018, par l'extension, du crédit d'impôt à l'ensemble des contribuables, y compris les inactifs qui ne bénéficiaient jusqu'alors que d'une réduction d'impôt, moins avantageuse³⁹.

Cette réforme a bénéficié à 1,86 million de foyers fiscaux, pour un gain moyen de 650 € par foyer et un coût total d'environ 1,2 Md€. Elle a surtout profité aux contribuables dont les revenus modestes ne leur permettaient pas de bénéficier de la réduction d'impôt : la moitié des foyers bénéficiaires percevaient un revenu fiscal de référence inférieur à 19 900 € ; 88 % du coût de la réforme est concentré sur les foyers dont le revenu fiscal de référence n'excède pas 39 900 €.

Cette réforme a contribué à alléger le reste à charge des retraités qui recourent aux services à la personne. En revanche, les données disponibles ne permettent pas de conclure qu'elle ait contribué à soutenir l'activité du secteur ou à créer des emplois, ce qui était pourtant l'objectif mis en avant par le Gouvernement⁴⁰. Par ailleurs, cette réforme coûteuse ne s'est pas inscrite dans un réexamen d'ensemble des dispositifs de soutien, contrairement aux préconisations formulées par la direction générale des entreprises et la direction générale du Trésor.

³⁹ La réduction d'impôt vient en déduction de l'impôt calculé ; contrairement au crédit d'impôt, elle ne peut donner lieu à remboursement dans le cas où son montant est supérieur à celui de l'impôt dû.

⁴⁰ Cf. exposé des motifs de la loi de finances pour 2017 (art. 47) : « Cette mesure s'inscrit dans un objectif de soutien au secteur des services à la personne. En effet, l'avantage fiscal, en permettant de solvabiliser la demande des particuliers qui y ont recours, contribue au développement d'une filière créatrice de nombreux emplois tout en évitant le recours au travail dissimulé ».

b) Des exonérations de cotisations réservées aux prestations effectuées auprès de « publics fragiles »

Les exonérations de cotisations sociales applicables aux prestations d'aide à domicile sont accordées en raison des caractéristiques du bénéficiaire, lorsque celui-ci est considéré comme « fragile ». Certains publics (bénéficiaires de l'aide-ménagère, familles en difficulté) sont considérés comme fragiles uniquement lorsqu'ils recourent à un prestataire, mais pas lorsqu'ils sont particuliers employeurs, sans que la justification de cette différence de périmètre apparaisse clairement.

L'exonération automatique du fait de l'âge (70 ans) fait régulièrement débat. En 2014, la Cour soulignait qu'elle a été instaurée en 1985, à une époque où l'espérance de vie était moins élevée et où ni le crédit d'impôt ni l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) n'existaient. Elle évoquait plusieurs hypothèses (suppression pure et simple, relèvement de la condition d'âge, ciblage sur les GIR⁴¹ n'ouvrant pas droit à l'APA). La tentative de réforme engagée en ce sens dans le cadre de la loi de finances pour 2020 n'a pas abouti⁴².

La coexistence de critères d'âge différents, sans cohérence apparente, invite plus généralement à une rationalisation. Trois seuils coexistent en effet : 60 ans (pour la définition des activités relevant de l'autonomie, éligibles au taux de 5,5 % de TVA), 65 ans (pour la majoration du plafond de crédit d'impôt) et 70 ans (pour l'exonération automatique de cotisations sociales).

B - Une complexité en partie compensée par une politique de simplification des démarches des usagers

Prenant acte de la multiplicité et de la complexité des dispositifs de soutien, les pouvoirs publics ont jusqu'ici cherché, plutôt qu'à les rationaliser, à simplifier les démarches des usagers. Les initiatives prises en la matière ont permis d'internaliser la complexité des aides pour la

⁴¹ GIR : les groupes iso-ressources correspondent aux niveaux de perte d'autonomie.

⁴² L'article 79 du projet de loi de finances prévoyait la suppression de l'exonération automatique du fait de l'âge, mais son exposé des motifs indiquait qu'il serait retiré lors de la discussion parlementaire, conformément à une annonce faite par le Premier ministre le 24 septembre 2019, trois jours avant la présentation du projet de loi de finances en Conseil des ministres. Il était précisé que des « mesures d'économies alternatives » seraient proposées par le ministre du travail et concertées ; ces annonces n'ont trouvé aucune traduction dans le champ des services à la personne.

rendre invisible au particulier et de réduire les délais entre l'engagement des dépenses et la perception des aides.

1 - Le Cesu, Pajemploi et le déploiement des « services + »

Le chèque emploi service universel (Cesu) déclaratif et la prestation d'accueil du jeune enfant emploi (Pajemploi) sont deux dispositifs destinés aux particuliers employeurs, gérés par les Urssaf, qui permettent de simplifier et d'alléger les formalités d'embauche, de déclaration des salaires et de paiement des cotisations.

Ces deux dispositifs, aujourd'hui largement dématérialisés, se sont progressivement substitués à la déclaration sociale nominative, qui est désormais réservée à certains cas particuliers. Apprécies des usagers, ils sont utilement complétés par une information précise et claire fournie sur les sites internet des Urssaf au sujet des règles de droit du travail et du régime fiscal-social applicables.

La mise en œuvre du prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source a conduit à renforcer cette offre de services. Les services Cesu+ et Pajemploi+, déployés au deuxième trimestre 2019, permettent à l'employeur, en accord avec le salarié, de déléguer à l'Urssaf le paiement du salaire. L'Urssaf prélève sur le compte de l'employeur le salaire brut et les cotisations, minorées des déductions, exonérations et aides éventuelles, et verse sur le compte du salarié le salaire net de cotisations et d'impôt sur le revenu.

Ces services, très performants, ne sont toutefois utilisés à ce jour que par une minorité d'employeurs (fin 2022, le taux d'adhésion était de 32 % pour le Cesu+ et de 26 % pour Pajemploi+). Le déploiement de l'avance immédiate du crédit d'impôt devrait toutefois inciter les particuliers à adhérer massivement à ces services.

2 - L'avance immédiate du crédit d'impôt

a) L'acompte (2018) : un premier pas vers le versement en temps réel

Les modalités de remboursement des réductions et crédits d'impôt constituaient l'une des principales difficultés rencontrées à l'occasion de l'introduction du prélèvement à la source, en 2018. Il a d'abord été décidé de maintenir le décalage d'un an entre le paiement de l'impôt sur le revenu et le versement de l'avantage fiscal. Les autres options envisageables ont été écartées compte tenu de leurs inconvénients économiques ou budgétaires.

Un mécanisme d'acompte a toutefois été mis en place : les dépenses de l'année n-1 donnent lieu à un acompte de 60 % versé en janvier de l'année n, le solde étant versé durant l'été, une fois connu le montant exact des dépenses déclarées au titre de l'année n-1.

b) L'avance immédiate (2022) : un déploiement réussi...

Les inconvénients liés au décalage d'un an entre le paiement de l'impôt et le versement du crédit d'impôt, bien qu'atténués par la mise en œuvre de l'acompte, ont conduit les pouvoirs publics à revenir sur les modalités retenues en 2018. Les solutions permettant au contribuable de bénéficier du crédit d'impôt au moment même où il engage des dépenses de services à la personne (versement « en temps réel » ou « contemporanéisation ») ont donc été à nouveau examinées.

L'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 a ainsi instauré un mécanisme d'avance immédiate. Il s'agit d'un service optionnel proposé par les Urssaf aux particuliers employeurs depuis janvier 2022 et aux clients d'organismes prestataires depuis juin 2022. La garde d'enfants de plus de six ans, initialement exclue, est éligible depuis septembre 2022.

Des objectifs d'adhésion ambitieux ont été définis par les pouvoirs publics et repris dans la convention d'objectifs et de gestion conclue avec l'Urssaf-caisse nationale : le nombre de bénéficiaires de l'avance immédiate devait atteindre 680 000 fin 2022 et une cible de 1,43 million est fixée pour 2027.

À ce stade, malgré la campagne de communication mise en œuvre par l'Urssaf-caisse nationale, le rythme de déploiement se révèle légèrement moins rapide que prévu : fin 2022, le nombre de bénéficiaires était d'environ 473 000.

Toutefois, le retard concerne principalement les clients d'organismes prestataires⁴³, pour lesquels le dispositif n'a été ouvert qu'en juin 2022. La dynamique reste encourageante, comme en témoigne le rythme d'adhésion des prestataires, fortement impliqués dans ce projet à travers leurs fédérations.

⁴³ 227 549 clients inscrits (soit 57 % de la cible), contre 245 654 particuliers employeurs (soit 82 % de la cible).

c) ... mais différé pour les bénéficiaires de prestations sociales

Les particuliers dont les dépenses de services à la personne sont financées par des prestations sociales (l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et le complément de libre choix du mode de garde (CMG) sont à ce stade exclus du dispositif. En effet, la prise en compte de ces aides dans le calcul du reste à charge (qui constitue l'assiette du crédit d'impôt) représente un défi opérationnel complexe.

Une expérimentation menée depuis avril 2021 à Paris et dans le Nord démontre la viabilité du schéma global, mais aussi la nécessité de poursuivre le travail de consolidation du dispositif cible. Le déploiement à grande échelle nécessitera des investissements informatiques lourds dans les départements et chez les prestataires, pour assurer l'interface avec le système d'information mis en place pour la délivrance de l'avance immédiate. Elle devra également s'articuler avec la refonte du système d'information de l'APA.

Ces obstacles techniques ont conduit à étendre le calendrier de déploiement : selon le PLFSS 2024, l'avance immédiate devait être déployée en juillet 2026 pour les bénéficiaires du CMG et en juillet 2027 pour les bénéficiaires de l'APA et de la PCH.

d) Une réforme coûteuse aux objectifs incertains

La mise en œuvre de l'avance immédiate du crédit d'impôt a nécessité des dépenses, notamment pour l'adaptation des systèmes d'information et pour la communication, estimées par la direction de la sécurité sociale à 20 M€ en 2022. Les modalités de prise en charge, par l'État, des dépenses engagées par l'Urssaf-caisse nationale, au titre d'une réforme éloignée de son cœur de métier et mise en œuvre à la demande de l'État, ne sont pas définies à ce jour.

Surtout, la mise en œuvre de l'avance immédiate se traduit par une hausse de la dépense fiscale, dont l'évolution devient à la fois moins lisible (les dépenses de l'année N agrègent désormais les crédits d'impôt accordés au titre des dépenses N-1 et les avances accordées au titre des dépenses de l'année N) et moins prévisible (l'avance immédiate étant optionnelle, le rattachement à l'exercice sera tributaire des choix du contribuable).

L'impact de la réforme sur la dépense fiscale s'élevait en 2022 à environ 255 M€ et devrait atteindre 1 Md€ en 2023 et 1,9 Md€ en 2024, soit un rythme de progression plus lent que celui initialement envisagé.

Il est difficile, à ce stade, de dire si l'effet sur la dépense fiscale sera purement transitoire. En principe, les avances immédiates accordées en année N allègent d'autant la dépense fiscale de l'année N+1 et la dépense devrait, à terme, revenir à son niveau antérieur à la réforme. Cependant, parce qu'elle évite au contribuable d'avancer la trésorerie, l'avance immédiate pourrait inciter les ménages à recourir davantage aux services à la personne.

Or, là-encore, les objectifs assignés par les pouvoirs publics à cette réforme sont ambigus⁴⁴ : ils mettent l'accent à la fois sur la simplification administrative, le développement du secteur, le soutien à l'autonomie des personnes âgées et la lutte contre le travail dissimulé, sans être assortis de cibles chiffrées. L'impact sur la dépense fiscale « en régime de croisière » n'a pas été évalué.

C - Une complexité qui devrait inciter à un contrôle plus étroit

Compte tenu de leur complexité, les dispositifs de soutien aux services à la personne sont par nature exposés au risque d'irrégularités, qu'elles résultent d'une mauvaise application des textes par les services compétents, d'erreurs involontaires commises par les bénéficiaires, ou de pratiques frauduleuses des particuliers ou des prestataires. Toutefois, ce risque ne constitue pas une priorité de contrôle pour les administrations chargées de gérer ces dispositifs. Pour elles, l'enjeu réside en effet davantage dans la lutte contre le travail dissimulé.

Le crédit d'impôt concentre les enjeux financiers les plus significatifs, mais d'autres dispositifs de soutien sont exposés au risque de fraude : les taux réduits de TVA, compte tenu de la diversité des taux applicables, qui implique un contrôle fin de la réalité des prestations effectuées ; les exonérations de cotisations, surtout en mode prestataire, car il est difficile de vérifier, pour chaque prestataire, la part réelle de l'activité exercée auprès de publics fragiles éligibles.

⁴⁴ Cf. le discours du ministre des solidarités lors de l'examen du PLF 2022 au Sénat, le 8 novembre 2021 : « Cette réforme simplifiera la vie de millions de nos concitoyens qui doivent aujourd'hui avancer le montant de leur crédit d'impôt. Elle contribuera à accompagner le virage domiciliaire et l'essor du secteur des services à la personne et de l'aide à domicile. Elle simplifiera le développement du travail déclaré et favorisera ainsi l'ouverture des droits sociaux associés aux salariés concernés. ».

1 - Des redressements en hausse mais encore peu nombreux

La programmation des contrôles fiscaux repose sur la production de listes ciblées de dossiers à contrôler, issues de travaux de ciblage fondés sur la fouille de données (*data mining*), le croisement des bases et l'analyse des risques. Sont sélectionnés les foyers dont le montant total des dépenses déclarées paraît disproportionné au regard des revenus déclarés. S'agissant du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, le nombre de contrôles ayant donné lieu à une rectification a augmenté de manière significative entre 2020 et 2022.

Toutefois, les redressements ne concernent qu'environ un foyer fiscal sur 2 000 (2 504 redressements pour 4,29 millions de ménages bénéficiaires). Leur montant cumulé demeure très faible au regard de la dépense fiscale (0,3 % en 2022). Les rappels au titre du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile représentent moins de 1 % des droits nets élundés au titre de l'impôt sur le revenu et moins de 0,5 % des crédits d'impôts et taxes non remboursés à la suite d'un contrôle fiscal.

Tableau n° 7 : contrôles ayant donné lieu à un rappel au titre du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile

	2020		2021		2022	
	Nombre	Montant (en €)	Nombre	Montant (en €)	Nombre	Montant (en €)
<i>Contrôles sur place</i>	36	348 878	65	233 662	78	387 565
<i>Contrôles sur pièces</i>	923	3 059 640	1 697	8 957 711	2 426	14 424 225
<i>Total</i>	959	3 408 518	1 762	9 191 373	2 504	14 811 790

Source : direction générale des finances publiques (DGFIP)

En l'absence de données sur le nombre total de contrôles opérés⁴⁵, il est impossible de savoir si ces chiffres modestes témoignent d'une rareté de la fraude ou d'une insuffisance des contrôles.

⁴⁵ Le système d'informations de la DGFIP ne permet pas de connaître le nombre total de contrôles ayant porté sur un dispositif donné, mais uniquement le nombre de contrôles ayant abouti à une rectification.

Dans son récent rapport sur la détection de la fraude fiscale des particuliers⁴⁶, la Cour invite les administrations à mettre en place une stratégie formalisée et plus structurée de détection des irrégularités fiscales des particuliers et à mener auprès des contribuables une démarche de prévention de la fraude.

Dans le cas du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, l'ampleur de la dépense fiscale justifie des efforts particuliers en ce sens. Même si elle a été introduite à des fins statistiques, la disposition qui oblige désormais les contribuables à renseigner la nature des prestations peut contribuer à affiner l'analyse des risques. Enfin, l'approfondissement des échanges de données entre les services fiscaux, l'Urssaf - caisse nationale et la DGE, dans les limites autorisées par la réglementation sur la protection des données et sous l'égide de la mission interministérielle de coordination anti-fraude, permettrait d'améliorer la détection des irrégularités⁴⁷.

2 - Le risque d'augmentation de la fraude lié au déploiement de l'avance immédiate

La déclaration de prestations fictives représente l'une des formes les plus courantes de la fraude au crédit d'impôt. Jusqu'à récemment, une telle fraude supposait une entente entre le bénéficiaire de l'avantage fiscal et le salarié ou le prestataire fictif. Le décalage temporel entre l'engagement de la dépense et le versement du crédit d'impôt limitait ce risque.

Le déploiement de l'avance immédiate expose l'Urssaf à de nouveaux risques de fraude. D'une part, le versement en temps réel de l'avantage fiscal permet à de faux clients et de faux prestataires complices de percevoir immédiatement et éventuellement de se partager le fruit de leur fraude. D'autre part, le versement direct au prestataire du montant du crédit d'impôt dispense de recourir à un faux client complice : selon l'Urssaf – caisse nationale, un nouveau schéma frauduleux se développe, consistant pour le prestataire à utiliser, comme clients fictifs, des personnes victimes d'usurpation d'identité et de vol des coordonnées bancaires.

⁴⁶ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, rapport public thématique, novembre 2023

⁴⁷ Les dispositions de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude ont permis d'engager la généralisation des accès croisés aux données individuelles. Ainsi, la DGFIP a signé avec différents partenaires des conventions ouvrant l'accès à ses applications. En parallèle, des travaux ont été engagés en vue d'ouvrir aux agents de la DGFIP un accès au répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS).

De nouveaux travaux ont été lancés en 2023 pour améliorer la détection à partir d'indices et mettre en place des verrous permettant de limiter les risques. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 prévoit ainsi de renforcer les critères d'éligibilité et de mettre en place un dépôt de garantie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le soutien aux services à la personne poursuit de multiples objectifs, explicites ou implicites, liés aux besoins sociaux des bénéficiaires, ou au développement du secteur lui-même. La présentation budgétaire des soutiens met l'accent sur la création d'emplois et ne rend pas compte de cette diversité, accrue avec le temps. Or ces objectifs ne sont ni hiérarchisés ni formalisés au sein d'une stratégie cohérente, pourtant indispensable.

Le pilotage de ces soutiens constitue un défi, puisque les compétences sont à la fois partagées entre plusieurs administrations de l'État, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale. Or la coordination demeure insuffisante, en dépit du rôle de chef de file confié au ministère chargé de l'économie, qui reflète une priorité implicite accordée aux objectifs économiques, mais qui ne se traduit pas par un rattachement cohérent des dépenses budgétaires et fiscales. L'articulation entre le soutien horizontal au secteur et les logiques verticales des politiques sociales est mal assurée. Les lacunes de l'appareil statistique entravent l'élaboration d'une stratégie cohérente.

Le soutien aux services à la personne repose sur un empilement de dispositifs particulièrement complexe, qui diffèrent selon la nature des activités, les modalités d'emploi et les caractéristiques des bénéficiaires. Cette complexité des critères est aggravée par l'instabilité des règles mais compensée par une politique de simplification volontariste et efficace. Les risques d'irrégularités et de fraude qu'elle emporte sont insuffisamment pris en compte.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- 1. clarifier les objectifs poursuivis par les soutiens, formaliser la stratégie et adapter en conséquence leur rattachement budgétaire (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités).*
- 2. mettre en place un cadre de pilotage des soutiens associant l'État, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités).*
- 3. mettre à jour de manière régulière et automatisée l'outil de suivi des flux financiers et en systématiser l'exploitation (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités).*

4. *documenter les risques d'irrégularités et de fraudes afférents au crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, et renforcer les actions de prévention dans ce domaine (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités).*
-

Chapitre III

Un défi de la qualité et de l'attractivité à relever

Centrés sur le développement du secteur, les soutiens de l'État aux services à la personne ne sont pas aujourd'hui mobilisés pour répondre aux deux principaux défis auxquels ce secteur fait face : celui de la qualité des services rendus, que les mécanismes de régulation ne garantissent qu'imparfaitement (I), et celui de l'attractivité des métiers, qui souffrent de conditions de travail contraignantes, de rémunérations faibles et d'une professionnalisation encore balbutiante, engendrant de fortes tensions de recrutement (II). L'arbitrage entre les différentes modalités de recours aux services à la personne constitue enfin un angle mort de la stratégie des pouvoirs publics (III).

I - Des mécanismes de régulation insuffisamment orientés vers la qualité

La régulation des services à la personne s'insère dans un cadre très différent entre particuliers employeurs, d'une part, où elle se limite à l'application du droit du travail, avec des possibilités de contrôle très limitées, et prestataires, d'autre part. Pour ces derniers, elle prend la forme, en amont, de formalités imposées lors de la création des organismes, et, en aval, d'un contrôle de qualité réalisé dans des conditions très diverses.

Dans le contexte de la crise sanitaire, mais aussi des défaillances relevées dans certains établissements d'hébergement pour personnes âgées

dépendantes (Ehpad), le débat sur la qualité de l'offre de services prodigués aux personnes en situation de fragilité prend une importance croissante. Mais la capacité à réguler, en amont, et les possibilités concrètes de contrôle, en aval, restent limitées.

A - En amont de l'activité, une régulation formelle

1 - Une régulation hétérogène de la création des organismes

La loi d'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015 fait prévaloir le régime d'autorisation pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad) intervenant auprès des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, ne conservant le régime de l'agrément que pour les services mandataires accompagnant ces publics et pour la garde d'enfants de moins de trois ans, et le régime de l'autorisation pour les autres structures.

Le contrôle de la création reste formel pour la déclaration et l'agrément, qui relève de la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS). Le régime de l'autorisation, qui relève du conseil départemental permet théoriquement aux départements de réguler la démographie des structures. Mais les options politiques prises par les départements diffèrent : certains font le choix de limiter les structures autorisées (pour des raisons qui tiennent à la solidité de ces structures, mais aussi à la maîtrise des dépenses), d'autres préfèrent laisser le marché réguler les structures existantes.

2 - Une régulation qualitative essentiellement formelle

Seuls les organismes agréés ou autorisés font l'objet d'un contrôle qualitatif *ex ante*. S'agissant des organismes autorisés, les départements doivent pratiquer des visites de conformité permettant de s'assurer que les conditions requises sont respectées. Le contrôle des organismes agréés est plus léger, même si l'arrêté du 24 novembre 2023 renforce les exigences de qualité : les services de l'État, dotés de moyens extrêmement restreints, mettent l'accent sur la réponse aux questions des usagers plus que sur le contrôle proprement dit. A titre d'exemple, la dizaine de refus d'agrément annuels émis par la DDETS du Loiret correspond à des structures opérant hors du champ des 26 activités de services à la personne ou ne respectant pas la condition d'exclusivité.

Au niveau national, sur les 108 163 demandes (dont 21 % d'agrément et 79 % de déclarations) enregistrées entre 2012 et 2022, le taux de refus est de 7,7 %. Ce taux de refus est majoritairement lié à la méconnaissance de la condition d'activité exclusive : depuis 2016, elle explique en moyenne 55 % des refus pour les entreprises.

B - En aval, le contrôle limité à l'extérieur du domicile

1 - Le contrôle de la qualité

Les organismes déclarés ou agréés ne font l'objet, une fois créés, d'aucun contrôle *a posteriori*. Les retraits d'agrément sont liés au non-respect de la liste des activités éligibles ou de la condition d'activité exclusive. L'absence fréquente de fourniture des données statistiques demandées aux organismes (cf. *supra*) ne donne pas lieu à sanction, alors que ces données pourraient permettre d'identifier des anomalies.

Le régime de l'autorisation ouvre plus de possibilités : la survenue d'un événement indésirable grave induit une vérification de la part des services du département⁴⁸.

Une autre forme de contrôle exercée sur l'ensemble des organismes est apportée par les services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui interviennent sur le secteur au titre de leur mission de protection économique des consommateurs. Les enquêtes, ciblées *via* l'analyse des risques et les signalements, relèvent un nombre élevé d'anomalies⁴⁹.

Ces anomalies, parfois formelles, donnent lieu à un nombre réduit de suites⁵⁰. Mais certaines sont spécifiques au secteur : en 2020, plus de 25 % des organismes mandataires contrôlés se présentaient comme des prestataires. Le consommateur, attiré par des prix inférieurs à ceux proposés par les prestataires, ne se rend pas compte qu'il est en fait employeur, soumis à ce titre à des obligations et des engagements dont il n'a pas conscience.

⁴⁸ L'enquête a permis de relever dans le département du Loiret une augmentation des « événements indésirables graves » suivis par le département, qui sont passés de 9 en 2020 à 27 en 2021 et 36 en 2022.

⁴⁹ 75 % pour la campagne d'enquête de 2015-2016 sur 396 établissements, 70 % sur l'enquête de 2020 sur 308 établissements, 50 % sur 36 plateformes ou professionnels travaillant avec une structure de travaux à domicile en 2020.

⁵⁰ 239 avertissements et 7 suites contentieuses sur les contrôles de 2016, 133 avertissements et 11 suites contentieuses en 2020.

2 - Une intervention qui s'arrête à l'entrée du domicile

Un autre volet important de la qualité des services rendus concerne le travail lui-même. Théoriquement, la direction générale du travail (DGT) et l'inspection du travail sont chargées du respect du droit du travail dans le secteur. Le contrôle, en pratique, ne concerne que les organismes, l'interdiction de pénétrer dans le domicile privé rendant impossible ce contrôle chez les particuliers employeurs.

La DGT a évoqué pendant l'enquête des affaires liées notamment au harcèlement, au dialogue social, à la rémunération, au respect de la durée du travail. Mais cela ne concerne que des organismes actifs dans le secteur, qu'ils soient ou non à but lucratif⁵¹. Pour les particuliers employeurs, seules des interventions limitées (échanges téléphoniques, lettre d'observation) peuvent être réalisées à la suite de plaintes.

C - Une auto-régulation qui ne se substitue pas à la régulation publique

Pour les organismes à but lucratif, l'activité essentiellement appuyée sur le facteur humain reste globalement peu génératrice de marge⁵². La taille constitue donc un atout important. Le secteur a connu de ce fait une évolution marquée sur les cinq dernières années, avec un phénomène de rachat de structures petites et moyennes par des réseaux plus grands. La plupart de ces réseaux demeure organisé autour de franchises⁵³, qui permettent une visibilité rapide à coût limité ainsi qu'une mutualisation des coûts. Cette organisation souple explique en partie le dynamisme des prestataires à but lucratif.

Elle représente cependant un défi pour le contrôle qualité, moins aisé à mettre en œuvre que dans des structures d'entreprises intégrées. Plusieurs réseaux développent des chartes qualité, des certifications de qualité ou des enquêtes de satisfaction permettant aux clients de réagir sur le site de l'entreprise, mais elles ne garantissent pas des services homogènes entre des points de vente différents. Ce contrôle est plus

⁵¹ La direction générale du travail a lancé en 2023 une campagne d'information et de contrôle spécifique, portant sur la durée du travail et le temps partiel.

⁵² Ernst and Young– Fedesap *Estimation d'une prise en charge financière cible pour les prestations d'aide à domicile APA et PCH en 2020 et à horizon 2025*, 2020. D'après l'étude, les coûts salariaux représentent 85 % du coût d'une prestation de Saad.

⁵³ Xerfi, *Le marché des services à la personne à l'horizon 2025*, mars 2023. D'après l'étude, sur les 1116 points de vente des trois principaux groupes généralistes de services à la personne, 80 % sont des indépendants franchisés.

difficile à objectiver que dans d'autres processus de production, s'agissant de services non matériels.

Au total, le dispositif de contrôle de la qualité, trop formel, gagnerait à être concentré sur le contrôle en aval des organismes intervenant sur les populations à risque (autonomie et garde d'enfant). L'auto-régulation peut apporter des réponses en matière d'attractivité, mais la structure des acteurs du secteur en limite l'efficacité. Les besoins sont pourtant essentiels, notamment dans la capacité du secteur à animer et former ses salariés.

II - Des métiers qui demeurent peu attractifs

Le « virage domiciliaire », qui privilégie le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, combiné au vieillissement accéléré de la population, fait de l'attractivité des métiers un enjeu important du secteur. Le champ du maintien au domicile, avec des contraintes particulières (déplacements, temps de travail fractionné, etc.), est particulièrement concerné. Les organismes interrogés ont fourni de nombreuses informations sur les caractéristiques complexes du secteur qui ne sont pas toutes reprises dans le rapport ; le présent chapitre se concentre sur les principaux freins à l'emploi qu'il est nécessaire de surmonter.

A - Un défaut d'attractivité et des tensions de recrutement

Les métiers des services à la personne sont en tension, du fait de rémunérations peu attractives mais aussi d'autres facteurs comme les conditions de travail contraignantes ou les conditions d'emploi (temps de travail fractionné et temps partiels proposés).

1 - Des métiers en tension

Les difficultés de recrutement ont fortement augmenté depuis 2019. L'indicateur de tension, précisant par métier le déséquilibre entre offre et demande d'emploi (Dares et Pôle emploi)⁵⁴ augmente significativement

⁵⁴ Qui ne concerne pas les salariés des particuliers employeurs.

depuis 2011 pour les deux principales familles professionnelles des services à la personne et reste au-dessus de celui de l'ensemble des métiers⁵⁵.

Dans l'enquête *Besoin en main-d'œuvre 2023* (Pôle emploi) les employeurs établissaient à 84,5 % la part des projets de recrutements jugés difficiles pour le métier d'aide à domicile et d'aide-ménagère. Selon les projections de France Stratégie et de la Dares⁵⁶, les tensions de recrutement pourraient s'aggraver d'ici 2030 : le vivier de recrutement semble insuffisant pour compenser les départs des seniors. Ces métiers représentent surtout des professions de seconde partie de carrière.

La tranche d'âge des 15-24 ans, sous-représentée, regroupe environ 5 % des salariés alors que les 55-64 ans en représentent 32 %⁵⁷. C'est aussi un secteur d'emploi pour les populations immigrées : la main-d'œuvre étrangère représente 16 % des aides à domicile et 40 % des employés de maison⁵⁸.

Les hommes ne représentent que 9 % des employés du secteur. Certaines professions du secteur, comme la garde d'enfant, restent encore très marquées par le genre. Même si ce phénomène n'est pas un facteur déterminant sur les tensions de recrutement, il influe également sur l'attractivité des métiers.

2 - Des rémunérations encore faibles

a) L'encadrement complexe des rémunérations

Le dispositif de régulation tarifaire est à la fois orienté vers le bénéficiaire, afin d'éviter un reste à charge trop important, et vers les financeurs, pour contribuer à réguler, notamment pour les organismes tarifés, les dépenses publiques associées. Ces politiques ont un impact important sur la rémunération et l'attractivité du secteur.

Pour les opérateurs de services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad) habilités à intervenir auprès des personnes bénéficiaires de l'aide sociale, le tarif des prestations est fixé par arrêté du président du

⁵⁵ Selon Pôle emploi, la part des offres non pourvues dans les métiers du maintien à domicile est passée de 9,5 % en 2019 à 21 % en 2022. Elle est passée pour les métiers des employés de maison de 7 % d'offres non pourvues en 2019 à 25 % en 2022.

⁵⁶ France stratégie, Dares : *Les métiers en 2030*, 2022.

⁵⁷ Dares, *Portraits statistiques des métiers* sur la période 2021-2022.

⁵⁸ D'après les données de recensement de la population 2018, Insee, traitement Dares.

conseil départemental, à l'issue d'un dialogue de gestion. Pour les opérateurs de Saad non habilités, le prix des prestations est fixé librement au moment de la signature du contrat avec le bénéficiaire. Le conseil départemental ne fixe qu'un tarif horaire de référence à partir duquel le service peut établir librement ses prix. En revanche, les opérateurs ne peuvent augmenter ces prix au-delà du taux d'évolution prévu un par arrêté interministériel annuel⁵⁹.

En cas d'augmentation du tarif de référence par le département, dans le premier cas, le département prend en charge un montant supérieur, après dialogue de gestion. Dans le second, l'organisme répercute l'augmentation sur ses propres marges ou sur le bénéficiaire. De même que pour la régulation démographique des organismes autorisés, la politique de tarification des départements varie, certains préférant laisser les structures tarifier librement leurs prestations, dans la limite des plafonds d'augmentation⁶⁰.

Dans le contexte des tensions croissantes de recrutement, la convention collective de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services et à domicile, qui ne concerne que les organismes à but non lucratif, a fait l'objet d'un avenant (43/2020) remplaçant les métiers repères mentionnés par un système d'emplois génériques, avec un salaire minimal supérieur au Smic garanti au bas de l'échelle. Cet avenant agréé et opposable, est entré en vigueur au 1^{er} octobre 2021 avec une augmentation moyenne de la masse salariale des services concernés de 15 %. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a pris en charge la moitié de la revalorisation dans les services tarifés.

Pour ce qui concerne les Saad non habilités, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 a engagé une réforme avec l'instauration d'un tarif minimal de valorisation d'une heure d'aide à domicile par le président du conseil départemental. Ce tarif plancher est fixé à 22 € en 2022 et à 23 € en 2023. Un second volet correspondant à une dotation complémentaire, sur une base contractuelle, permet de financer des actions d'amélioration de la qualité du service rendu.

⁵⁹ L'arrêté du 23 décembre 2022 fixe à un plafond de 7,36 % à l'augmentation des prix des services d'aide et d'accompagnement à domicile pour 2023.

⁶⁰ Fedesap, Observatoire national du domicile, *Étude sur les réalités départementales de prise en charge de l'APA et la PCH*, novembre 2021.

b) Des métiers peu rémunérateurs malgré des augmentations récentes

Pour les organismes tarifés, la reprise de l'inflation conduit à relativiser le rattrapage introduit par l'avenant 43, même si les salaires ont été revalorisés de 13 à 15 %. Pour les autres, qui ne bénéficient pas de l'apport supplémentaire du département, ce sujet de la tarification reste particulièrement sensible. La réforme en cours sur l'unification statutaire des activités d'aide et de soins constitue un facteur probable d'amélioration dans les années qui viennent. Cependant la tarification demeure un problème non réglé, qu'il s'agisse d'attractivité des métiers ou de concurrence.

Même si le dialogue social au sein des trois branches du secteur débouche sur des avenants tenant compte des hausses consécutives du Smic⁶¹, les tensions demeurent et certains métiers exercés même à temps complet garantissent un niveau de rémunération tout juste équivalent au Smic, voire parfois inférieur. Malgré une augmentation de 29 % entre 2003 et 2019, pour atteindre 1 290 € par mois, le salaire net médian à temps complet des aides à domicile et des employés de maison est resté faible comparativement à celui de l'ensemble des métiers⁶². L'écart salarial se creuse davantage si l'on tient compte de la quotité de travail, les employés du secteur travaillant majoritairement à temps partiel, avec un salaire moyen net mensuel réduit par rapport aux autres métiers.

3 - Des conditions de travail qui affectent l'image des métiers

Plusieurs facteurs contribuent à la pénibilité des métiers des services à la personne. Les professions du soin et de l'accompagnement sont particulièrement soumises à des horaires de travail atypiques : 46 % des aides à domicile travaillent le samedi et 35 % le dimanche (contre respectivement 39 % et 21 % pour l'ensemble des métiers)⁶³. À cela s'ajoute la forte amplitude horaire pour intervenir aux heures de lever, de coucher et du repas pour les personnes âgées ou malades. Selon une étude de la Dares, 50 % des aides à domicile ont des horaires qui varient d'un jour à l'autre ; 29 % des aides à domicile ne possèdent pas deux jours

⁶¹ L'avenant n° 53-2022 du 8 juillet 2022 relatif aux salaires, étendu par arrêté du 18 avril 2023 dans la branche des aides à domicile, a précisé l'articulation entre les éléments complémentaires de rémunération (ECR), et le Smic. La branche du particulier employeur a également conclu des avenants.

⁶² Dares, *Portraits statistiques des métiers*, 8 septembre 2022.

⁶³ Enquête Emploi, Insee, moyenne annuelle sur 2017 à 2019, traitement Dares.

de repos consécutifs. Ce temps de travail fragmenté et l'isolement professionnel favorisent les risques psychosociaux⁶⁴.

Comme l'avait déjà constaté la Cour en 2022⁶⁵, les salariés du secteur de l'aide à domicile sont particulièrement exposés aux risques professionnels, notamment aux accidents du travail et de trajet. Leur fréquence est bien plus élevée dans cette profession (51,9 contre 33,5 accidents du travail pour 1 000 salariés)⁶⁶.

Pour recruter, la plupart des employeurs proposent désormais davantage de contrats à durée indéterminée (CDI)⁶⁷, misent sur des emplois du temps négociés avec les salariés et planifient les interventions dans un même périmètre géographique. Des initiatives sont par ailleurs prises pour renforcer l'attractivité au-delà de la seule rémunération (campagnes sur les métiers du soin et de l'accompagnement en 2020 et 2022 sous le pilotage des agences régionales de santé, ateliers organisés par Pôle emploi pour lever les freins sur certaines activités sensibles comme l'accompagnement à la toilette). Mais les difficultés d'attractivité demeurent. La sécurisation des parcours professionnels est un autre levier d'action pour atténuer les tensions d'emploi et lutter contre la précarité des salariés du secteur.

B - Une professionnalisation partielle des travailleurs

La professionnalisation doit permettre d'améliorer la qualité du service, mais aussi l'attractivité des métiers. Mais son développement reste récent et ses résultats encore balbutiants.

Compte tenu de leurs caractéristiques, les emplois de services à la personne constituent un levier pour l'insertion par l'activité économique. Ce levier reste pourtant peu utilisé. Seules les associations intermédiaires ont une véritable offre de services à domicile et le secteur présente peu de postes disponibles au regard du nombre de candidats. Les taux de sortie en emploi et les taux d'insertion dans l'emploi durable sont faibles

⁶⁴ Sarah Memmi, Elodie Rosankis, Marion Duval : *Quels risques psychosociaux chez les salariées de l'aide à domicile ?* Dares Analyses, 2021.

⁶⁵ Cour des comptes, *Les enjeux de la maîtrise des risques professionnels dans les établissements et services pour personnes âgées et personnes en situation de handicap*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, 2022.

⁶⁶ *Risques professionnels dans le secteur de l'aide et des soins à la personne : chiffres clés*, ameli.fr, 2020.

⁶⁷ D'après la Dares, sur 2021-2022, environ 79 % des aides à domicile et auxiliaires de vie sont employés en CDI tandis que l'emploi en CDD ne représente que 9 %.

(respectivement 28 % pour une cible fixée à plus de 50 % et 15 % pour une cible à 30 %) ⁶⁸.

Selon Pôle emploi, peu de demandeurs d'emploi envisagent une reconversion professionnelle dans les métiers du secteur. Les entrées en formation des demandeurs d'emploi dans l'une des professions du secteur des services à la personne augmentent, passant de 10 524 entrées en formation en 2015 à 20 288 en 2022. Mais le taux de retour à l'emploi après une formation est encore faible, passant de 49 % en 2015 à 56 % en 2022.

Pour les activités qui concernent les jeunes enfants ou les personnes vulnérables, l'obtention de l'agrément ou de l'autorisation est conditionnée par le respect d'un cahier des charges. Cela se reflète dans les données de formation du secteur, fournies par les opérateurs de compétence (Opco) concernés : Opco Uniformation, Opco Entreprises de proximité (EP), pour les prestataires à but lucratif, Association paritaire nationale interbranche - APNI pour les particuliers employeurs.

Pour les salariés des particuliers employeurs, la garde d'enfant représente une part importante des formations : l'APNI finançait 118 866 entrées en formation en 2022, dont 60 % d'assistantes maternelles et 40 % de salariés des particuliers employeurs. Les départs en formation progressent en 2022 (près de 48 000 départs en formation contre 37 000 en 2021). Mais le nombre d'apprenants salariés du particulier employeur reste encore limité, avec 8 334 apprenants dans les formations financées par l'enveloppe légale et 8 144 dans celles financées par l'enveloppe conventionnelle, ce qui reste peu comparé aux 846 425 salariés des particuliers employeurs.

III - Un angle mort : l'arbitrage entre les différentes modalités d'emploi

Les enjeux de qualité et d'attractivité sont étroitement liés à la question de l'arbitrage entre les différentes modalités d'emploi. Or la stratégie des pouvoirs publics a, sur ce sujet, perdu en lisibilité. Les orientations stratégiques gagneraient à être clarifiées afin de guider les choix en matière de régulation comme de soutien.

⁶⁸ Farida Belkhir, Christine Branchu, *L'insertion par l'activité économique : état des lieux et perspectives*, rapport n° 2022-048R, Igas, 2022.

A - D'une stratégie claire à un positionnement ambigu

Le « plan Borloo » de 2005 comportait un objectif assumé d'ouverture des services à la personne, alors dominés par l'emploi direct et les prestataires associatifs, au secteur privé à but lucratif, au nom de la « structuration du secteur ».

Cet objectif a été largement atteint puisque le poids des entreprises privées dans l'ensemble de l'activité n'a cessé de croître depuis 20 ans. L'emploi direct, qui constitue une singularité française au regard des exemples étrangers, a progressivement reculé au profit du mode prestataire. Celui-ci s'est par ailleurs diversifié, avec la croissance du secteur à but lucratif, qui dépasse désormais le secteur associatif.

Toutefois, la stratégie des pouvoirs publics est aujourd'hui beaucoup moins claire. Les administrations compétentes insistent tantôt sur la nécessité de développer l'offre privée à but lucratif, tantôt sur la recherche d'un équilibre entre des formes d'emploi complémentaires. La stratégie mériterait donc d'être clarifiée. Cela suppose au préalable une analyse objective des avantages et inconvénients comparés des différentes modalités de recours aux services à la personne, du point de vue des bénéficiaires, des intervenants et de la collectivité, qui fait aujourd'hui défaut.

En effet, ces formes d'emploi présentent des caractéristiques contrastées s'agissant du contenu des prestations (qualité, continuité, individualisation et adaptation aux besoins spécifiques du bénéficiaire), du statut des travailleurs (rémunération, conditions de travail, gestion du temps de travail et des congés, respect du droit du travail) ou encore du modèle économique (coût pour le bénéficiaire et pour la collectivité).

De fait, les différentes modalités ne sont ni soumises aux mêmes règles ni éligibles aux mêmes soutiens. Les organisations représentatives des employeurs sont attentives à ces différences de traitement et contestent souvent les distorsions de concurrence qu'elles induisent.

B - Des choix nécessaires

Ce besoin de clarification concerne d'abord l'arbitrage entre l'emploi direct et le mode prestataire et, au sein de ce dernier, l'équilibre entre les différentes catégories d'organismes. Enfin, deux régimes intermédiaires, l'auto-entrepreneuriat et le mode mandataire, devraient être davantage pris en compte dans la stratégie des pouvoirs publics.

1 - Clarifier l'approche du mode prestataire

Le recul de l'emploi direct au profit du mode prestataire peut être mis au crédit du « plan Borloo », dont c'était l'un des objectifs, mais ce résultat doit être nuancé.

En effet, il n'est pas certain que l'intervention publique soit à l'origine de cette mutation. Les dispositifs de soutien n'ont pas été configurés de manière à avantager nettement le mode prestataire au détriment de l'emploi direct : certes les prestataires bénéficient de taux de TVA réduits et d'un régime de cotisations globalement plus avantageux, mais le crédit d'impôt, qui constitue le principal outil de soutien, bénéficie indistinctement aux prestataires et aux particuliers employeurs.

Au surplus, les réformes successives ont brouillé le signal adressé aux consommateurs : élargissement (en 2005) puis resserrement (en 2013) des taux réduits de TVA, renforcement (2006), réduction (2011- 2013) puis augmentation (2015) des exonérations de cotisations sociales bénéficiant aux particuliers employeurs, modification (2019) du régime d'exonérations applicable aux prestataires, etc.

Il semble donc que le développement des prestataires au détriment de l'emploi direct est au moins autant la conséquence d'une évolution des préférences des consommateurs que le fruit d'une incitation financière publique.

Une clarification des objectifs est donc indispensable, qu'il s'agisse de tendre vers une neutralité plus complète ou au contraire vers une préférence assumée. À cet égard, le mode prestataire, quoique plus coûteux pour l'État, présente certains avantages.

a) Le mode prestataire, plus coûteux pour l'État et le bénéficiaire

Les surcoûts du mode prestataire (coûts de structure, marges, TVA), même compensés par une optimisation de l'organisation du travail et de la productivité, pèsent sur le prix acquitté par le bénéficiaire et donc sur le soutien public qui en dépend largement.

À salaire net identique, le recours à un prestataire est plus coûteux que l'emploi direct d'un salarié. Pour encourager le développement des prestataires, les pouvoirs publics s'efforcent d'atténuer cet écart de coût. À cette fin, plutôt que de renchérir le coût de l'emploi direct, ce qui risquerait d'entraîner une résurgence du travail dissimulé, ils tendent à alléger encore davantage le coût du recours à un prestataire, *via* la baisse des cotisations et de la TVA.

La hausse tendancielle de la dépense publique trouve ainsi pour partie son explication dans un cercle vicieux, qui pousse l'État à soutenir toujours plus les prestataires sans prendre le risque de réduire le soutien aux particuliers employeurs. En outre, face à un coût pour le particulier employeur maintenu à un niveau artificiellement bas, les prestataires continuent, pour rester compétitifs, à tirer les salaires de leurs employés vers le bas.

b) Le mode prestataire, plus rassurant pour le consommateur

Du point de vue des utilisateurs des services à la personne, le statut de particulier employeur, moins coûteux, permet de choisir l'intervenant et d'établir avec lui une relation directe. Toutefois, le mode prestataire présente d'indéniables avantages. Il permet au particulier de ne pas avoir à assumer les responsabilités liées au statut d'employeur, ni les risques afférents.

Par ailleurs, selon le sondage réalisé par l'Ifop en mars 2022 pour la Maison des services à la personne, 37 % des répondants trouvent plus rassurant de faire appel à un organisme ou une entreprise prestataire afin de bénéficier d'une continuité de service. Le recours à un prestataire peut également être perçu, pour 23 % des répondants, comme une protection contre le risque de maltraitance à l'égard des publics les plus vulnérables, notamment du fait de l'existence d'agrèments ou d'autorisations.

c) Le mode prestataire, plus protecteur pour le travailleur

Les salariés des prestataires perçoivent en général un salaire horaire légèrement inférieur à celui des salariés des particuliers employeurs. Cependant, le fait de travailler pour un seul et même employeur peut permettre de travailler auprès de plusieurs particuliers et ainsi de bénéficier, malgré un taux horaire inférieur, d'un salaire mensuel plus élevé.

S'agissant des conditions de travail, il peut être difficile, pour les salariés des particuliers, de faire valoir leurs droits, face à des employeurs souvent ignorants du droit du travail. Les salariés des prestataires bénéficient donc, au moins en théorie, de l'intégration dans un collectif de travail doté d'un dialogue social effectif.

Enfin, le mode prestataire constitue en principe un atout en termes de professionnalisation, tandis que les particuliers employeurs continuent à se heurter à des obstacles de nature structurelle, en dépit des efforts consentis par la branche professionnelle. L'accès à la formation des salariés des particuliers reste entravé par une difficulté à obtenir l'accord du ou des employeurs pour planifier un départ en formation. La situation est un peu

meilleure chez les prestataires, même si le cas des salariés à temps partiel et la prise en compte des qualifications obtenues dans la carrière restent des défis importants.

Sur tous ces points, la neutralité passive des pouvoirs publics est à l'origine de coûts supplémentaires, sans amélioration significative de l'attractivité du secteur. Un positionnement clair des pouvoirs publics à l'égard du mode prestataire, assorti d'exigences sur la formation et les conditions de travail permettrait de sortir de ce *statu quo* insatisfaisant.

2 - Veiller à l'équilibre entre organismes lucratifs et non lucratifs

Entre les différents types d'organismes employeurs, les questions ne sont pas de même nature. Même si les débats sont vifs sur les différences de financement et de contraintes entre les organismes à but lucratif et les structures associatives ou publiques, ces différents organismes partagent des défis communs en termes de qualité de service, de formation et d'attractivité. Concrètement, le point d'équilibre réside dans les compléments de financements apportés aux organismes associatifs tarifés par les départements et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), comparés aux contraintes supplémentaires en termes de continuité de service (nuit et week-end notamment), et bientôt de contractualisation dans le contexte de la réforme des services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad), face à des organismes à but lucratif moins soutenus, mais plus libres de la détermination de leur offre et de leurs prix.

La réforme en cours des Saad semble traduire des choix relativement clairs : un soutien plus important à l'égard d'une partie des acteurs en contrepartie d'engagements contractuels, et un cadre plus souple pour les autres acteurs, majoritairement privés.

3 - Donner un nouveau souffle au mode mandataire

Au sein des particuliers employeurs, la part du mode mandataire (cf. schéma n° 3) a continûment reculé : de 2010 à 2020, le nombre d'heures rémunérées dans le cadre du mode mandataire a diminué de 52 %, alors le recul du nombre d'heures dans l'emploi direct de gré à gré n'était que de 24 %.

Ce déclin peut s'expliquer par les progrès de la simplification administrative qui facilitent les démarches du particulier employeur et rendent le recours à un mandataire moins attractif. Il a pu être accru par la modification du régime de TVA, qui a rendu les prestations des mandataires inéligibles aux taux réduits à compter de 2013.

L'année 2021 s'est caractérisée par une reprise de l'emploi mandataire, qui a retrouvé son niveau de 2017. Ce récent regain invite à porter un regard neuf sur le statut de mandataire.

Tant en termes d'accompagnement de la formation que de soutien à l'organisation des congés, le mandataire, de simple aide au recrutement, peut se transformer en acteur de l'amélioration des conditions de travail, et donc de l'attractivité du secteur. Sans en méconnaître la complexité, rappelée par la DGE dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, confier au mandataire un rôle de coordination entre particuliers employeurs et organismes de formation, mais aussi de garant de la qualité du service permettrait de pallier les limites structurelles de l'emploi direct, sans pour autant opérer un basculement complet vers le mode prestataire. Il peut également fournir un cadre de régulation intéressant pour les plateformes d'intermédiation.

Le statut de mandataire pourrait ainsi être revitalisé, à condition qu'une réflexion soit engagée sur les responsabilités que ce statut emporte et sur les soutiens auxquels il donne droit. La priorité demeure, comme l'illustre la permanence des problèmes relevés à l'occasion des contrôles de la DGCCRF, de bien clarifier le fait que le particulier demeure l'employeur, même lorsqu'un mandataire intervient.

4 - Encadrer l'essor de l'auto-entrepreneuriat et des plateformes d'intermédiation

L'émergence récente, dans le champ des services à la personne, de l'auto-entrepreneuriat et des plateformes d'intermédiation (cf. chapitre I, sous partie II B), reste insuffisamment prise en compte dans les dispositifs de soutien comme dans l'appareil statistique.

Le recours au micro-entrepreneur, non prévu explicitement par le code du travail, s'analyse juridiquement comme une variante du mode prestataire, l'organisme prestataire se confondant ici avec l'intervenant. Les services de la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) du Loiret ont souligné l'inadéquation du cadre juridique aux spécificités de ce mode d'intervention et les incertitudes qui en découlaient (notamment quant à la possibilité pour un micro-entrepreneur d'exercer dans le champ de l'aide aux personnes âgées).

La condition d'activité exclusive en fournit un exemple : s'il est aisé pour un organisme ou une entreprise de grande taille de s'y conformer, au besoin en filialisant ses différentes activités, cette exigence pénalise les très petites entreprises et les micro-entrepreneurs en les empêchant de

compléter leurs revenus grâce à d'autres activités non salariées. Une modification législative récente⁶⁹ permettra, à compter du 1^{er} janvier 2025, de les dispenser de la condition d'activité exclusive, tout en plafonnant à 30 % la part du chiffre d'affaires réalisée hors du champ des services à la personne.

En outre, peu de plateformes sont agréées pour exercer dans le domaine de la garde d'enfants ou (en mode mandataire) de l'aide à domicile pour les personnes âgées ou handicapées. La réforme du cahier des charges de l'agrément⁷⁰, qui supprime l'existence d'un local d'accueil et prévoit la possibilité d'un accueil en ligne, vise à mieux prendre en compte les spécificités des plateformes numériques et à faciliter leur insertion dans le cadre réglementaire des services à la personne.

La direction générale des entreprises (DGE) a engagé des travaux dans la base Nova pour mieux intégrer les micro-entrepreneurs, dont la part utilisant une plateforme d'intermédiation n'est pas connue. La nouvelle version de la base permettra aux plateformes d'effectuer la déclaration pour le compte des micro-entrepreneurs et de renseigner pour eux les données statistiques, ce qui devrait améliorer la connaissance de cette nouvelle catégorie d'acteurs.

⁶⁹ Art. 34 de la loi de finances pour 2024.

⁷⁰ Arrêté du 24 novembre 2023 fixant le cahier des charges prévu à l'article R. 7232-6 du code du travail.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Alors que la qualité devrait être un enjeu important pour des services soutenus à un tel niveau par les finances publiques, les mécanismes de régulation illustrent la difficulté à assigner des objectifs hiérarchisés aux soutiens aux services à la personne. Qu'il s'agisse de la régulation du nombre de prestataires, du contrôle de qualité ou des conditions de travail, les pouvoirs publics sont confrontés à une grande hétérogénéité des règles, par ailleurs difficilement applicables compte tenu des moyens disponibles. Le défi que constitue le contrôle du travail illégal du fait de l'impossibilité de pénétrer dans le domicile des particuliers employeurs en est une autre illustration. L'auto-régulation du secteur n'est pas en mesure de compenser ces lacunes.

En dépit des efforts des différentes parties prenantes du secteur, ce dernier demeure par ailleurs confronté à des difficultés de recrutement continues, auxquelles les politiques de rémunération et de formation professionnelle, encore à parfaire, n'apportent que des réponses partielles.

La stratégie des pouvoirs publics à l'égard des différentes modalités de recours aux services à la personne a perdu en lisibilité ; l'absence de choix clairs explique en partie l'augmentation continue de la dépense publique. L'incitation au recours à des prestataires, axe fort du « plan Borloo » de 2005, présente a priori des avantages du point de vue des bénéficiaires comme des travailleurs, mais entraîne des coûts plus importants et gagnerait à être clarifiée. Le statut du mandataire pourrait être redynamisé afin d'offrir aux particuliers employeurs des garanties de qualité de service et de professionnalisation des intervenants. Enfin, l'effort engagé pour prendre en compte l'essor des auto-entrepreneurs et des plateformes d'intermédiation dans l'appareil statistique comme dans les dispositifs de soutien doit être prolongé.

Au regard de ces constats, la Cour recommande de :

- 5. faire évoluer le statut de mandataire en le coordonnant avec celui du particulier employeur, et en intégrant notamment la formation des intervenants et les garanties de qualité de service (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*

Chapitre IV

Des résultats peu évalués et modestes au regard de la dépense

L'efficacité des soutiens aux services à la personne, dont le coût augmente continuellement, n'est pas évaluée par les pouvoirs publics (I). Aux regards des finalités énoncées, les résultats que la Cour a pu analyser sont décevants (II). Ce manque d'efficacité appelle une refonte des soutiens de l'État, adossée à une clarification des objectifs (III).

I - Une évaluation insuffisante de l'efficacité des soutiens

L'évaluation de l'efficacité des soutiens suppose une formalisation des objectifs poursuivis et une approche globale de la combinaison des différents mécanismes. Or ces deux éléments font aujourd'hui défaut. Cela contribue à expliquer l'absence de suivi de l'impact des soutiens sur l'emploi, pourtant affiché comme le principal objectif, et l'insuffisante utilisation des données disponibles. Dans leurs réponses aux observations provisoires de la Cour, les administrations n'ont pas contesté la faiblesse de l'évaluation et n'ont fourni aucune donnée nouvelle susceptible de contredire les constats qui suivent.

A - Une absence de suivi de la création d'emplois

1 - Des objectifs ambitieux sans base solide, dont le suivi a rapidement été abandonné

L'objectif du « plan Borloo » (2005) était de créer 500 000 nouveaux emplois en trois ans. Le deuxième plan pour les services à la personne (2009) visait, lui, à créer 100 000 emplois par an.

Ces cibles ambitieuses ne reposaient sur aucune donnée objective. En effet, la catégorie des services à la personne ne constitue pas une catégorie d'emploi clairement définie d'un point de vue statistique, ce qui empêchait toute estimation précise du nombre de personnes y travaillant.

En 2009, le ministre du travail faisait état de 300 000 emplois créés en 3 ans de 2006 à 2008⁷¹. Ces chiffres, bien qu'inférieurs à la cible fixée dans le plan Borloo, reposaient sur une définition extensive du nombre d'emplois retenue par l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), conduisant à comptabiliser toute personne ayant travaillé au moins une heure dans l'année. Appréciée à travers le nombre d'heures rémunérées, la hausse était beaucoup plus limitée : un peu moins de 100 000 ETP⁷².

Au vu de la difficulté à mesurer le nombre d'emplois créés et de la modestie des résultats obtenus, l'État a cessé de suivre cet indicateur, alors même que le développement de l'emploi reste l'objectif principal affiché dans les documents budgétaires. La Dares souligne que l'estimation du nombre total d'intervenants dans le secteur est un exercice complexe du fait de la multiplicité des sources et des statuts des intervenants, ce qui explique qu'il ne soit réalisé que ponctuellement. Le nombre de salariés travaillant à la fois pour des particuliers employeurs et pour des organismes prestataires reste mal connu. Un travail conjoint effectué récemment par la Dares et l'Insee devrait permettre de disposer d'une estimation pour l'année 2019.

⁷¹ Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, *Plan 2 de développement des services à la personne*, dossier de presse, 24 mars 2009.

⁷² Pour sa part, la Dares évaluait l'augmentation à 187 millions d'heures, soit environ 111 235 ETP.

2 - Un coût par emploi non mesuré officiellement

Le coût par emploi créé n'a jamais fait l'objet d'une évaluation systématique. La seule estimation officielle de ce coût figure dans une note de la direction générale du Trésor et de la direction générale des entreprises, issue de la « maquette » élaborée en 2014 (cf. *supra*) et publiée en 2016 ; elle mettait en avant un coût annuel par emploi créé de 48 000 €, en retenant l'hypothèse d'un effet d'aubaine de l'ordre de 50 %, c'est-à-dire en supposant que la moitié des emplois disparaîtrait si les soutiens étaient supprimés.

En l'absence de chiffres officiels, des universitaires ont procédé à des estimations de coût par emploi créé, mais ces analyses s'arrêtent au début des années 2000, avant le « plan Borloo » (Carbonnier⁷³) ou juste après, au moment de l'introduction du crédit d'impôt pour les actifs (Marbot⁷⁴). Selon ces travaux, la hausse du plafond de l'avantage fiscal en 2003 aurait coûté 159 494 € par ETP créé. Quant au coût d'un ETP créé par le passage d'une réduction d'impôt à un crédit d'impôt, il se situerait entre 23 000 € et 85 000 €.

Ces travaux mesurent l'effet de réformes ponctuelles, qui permettent d'effectuer des comparaisons et donc d'isoler l'impact des soutiens. Il est plus délicat d'évaluer l'impact global du soutien de l'État sur une longue durée. Cela suppose en effet de disposer d'un scénario de référence (« contrefactuel ») décrivant l'évolution naturelle du recours aux services à la personne, indépendamment des soutiens. Or les déterminants du recours à ces services sont multiples et insuffisamment documentés : entrent en jeu non seulement l'âge et le niveau de revenus⁷⁵, mais également le degré de dépendance, la composition du foyer, et des facteurs plus subjectifs qui influent sur la propension des individus à déléguer les tâches ménagères.

⁷³ Clément Carbonnier, Nathalie Morel, *Étude sur les politiques d'exemptions fiscales et sociales pour les services à la personne*, LIEPP Policy Brief, n° 38, octobre 2018.

⁷⁴ Claire Marbot, Thèse, *Les services à la personne en France : étude descriptive de trois évaluations de politiques publiques*, avril 2013.

⁷⁵ Claire Marbot, Delphine Roy, Insee, Direction des études et synthèses économiques, document de travail, *Évaluation de la transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile en 2007*, juillet 2011.

B - Des outils internes de suivi peu utilisés

L'État dispose de données et d'outils qui pourraient lui permettre d'évaluer l'impact des soutiens mais qui sont trop peu exploités.

1 - Des bases de données à mieux exploiter

L'exploitation de la base de données fiscales, qui permet de mesurer l'effet du crédit d'impôt, était rendue difficile par l'absence d'information sur la nature des dépenses déclarées ; cette limite étant désormais levée, grâce à la modification introduite en loi de finances 2023, il conviendra à l'avenir d'exploiter davantage les données fiscales pour améliorer la connaissance du recours aux services à la personne et de ses déterminants.

Le croisement des données fiscales existantes (composition des ménages, âge) avec les données issues de l'enquête « Budget de famille » de l'Insee⁷⁶, permet de comparer la dépense déclarée à celle effectivement exposée par les ménages, ce qui donne une indication sur l'ampleur du travail dissimulé.

2 - Un outil de suivi financier à actualiser périodiquement

La « maquette » élaborée en 2014 (cf. *supra*) constitue, à ce jour, le seul outil qui permette de mesurer l'effort financier public total en faveur des services à la personne. C'est également la seule source permettant d'évaluer pour différents cas-types les restes à charge et de les comparer au coût du travail dissimulé. Son volet dynamique permet en outre de simuler l'impact d'éventuelles réformes, tant pour les finances publiques que pour les particuliers et les entreprises.

Cet outil présente certes des limites méthodologiques, inhérentes à l'éclatement des sources, qui imposent le recours à un certain nombre d'hypothèses, et ne prend pas en compte, dans son volet dynamique, l'élasticité de la demande au prix. Il n'en constitue pas moins un outil de pilotage indispensable. Il a notamment servi de base à une note de 2016 de la direction générale du Trésor qui synthétise les différents objectifs du soutien aux services à la personne et esquisse un bilan financier présenté dans l'encadré ci-dessous.

⁷⁶ Cette enquête permet de décrire la consommation des ménages, et notamment le montant moyen dépensé pour les « services domestiques et autres services pour le logement », ainsi que l'évolution de la répartition de ces dépenses par décile de revenu.

Les principaux enseignements de la maquette 2014

Le coût brut du soutien public aux services à la personne était évalué à 11,5 Md€⁷⁷ : 7 Md€ de dépenses et 4,5 Md€ de moindres recettes. Les trois principaux dispositifs de soutien, par ordre d'importance financière, étaient les aides directes (4,9 Md€), le crédit d'impôt et la réduction d'impôt (3,6 Md€) et l'exonération en faveur des publics fragiles (1,7 Md€).

Le coût net pour les finances publiques, après déduction des recettes fiscales et sociales engendrées par le secteur, s'élevait à 2,7 Md€. Ce coût net se concentrait sur les services d'aide aux publics fragiles. Les services de la vie quotidienne affichaient pour leur part un solde équilibré. 62 % de l'effort public (soit 7,2 Md€) bénéficiait aux activités en direction des publics fragiles, qui ne représentaient que 48 % des heures d'intervention.

Les publics fragiles bénéficiaient massivement des aides directes (64 % de l'effort total) et peu de l'avantage fiscal⁷⁸ ; à l'inverse, l'avantage fiscal était déterminant pour les services à la vie quotidienne (66 % de l'effort total).

Sous l'hypothèse d'un effet d'aubaine de 50 %, le coût par emploi créé était de 48 000 € : 61 000 € pour les emplois d'aide aux publics fragiles et 36 000 € pour les emplois de la vie quotidienne.

Le taux d'intervention publique, rapportant le coût brut du soutien public au coût réel de production, était en moyenne de 62 %.

Le reste à charge moyen était de 8,5 € par heure. Il était plus faible, et toujours très inférieur au salaire net, pour les activités réalisées au profit des publics fragiles (4,5 €). Il était plus élevé, et proche du salaire net, pour les services de la vie quotidienne (12,4 €). Il variait fortement en fonction de la distribution des revenus au sein de chaque profil fiscal-social.

Source : Trésor-Eco n° 175, août 2016.

Il est donc regrettable que la maquette n'ait pas été actualisée depuis sa création et urgent que sa refonte aboutisse. À terme, il est souhaitable que les données soient mises à jour de manière régulière et idéalement automatisée, exploitées de manière systématique par l'ensemble des administrations concernées (y compris la direction de la sécurité sociale - DSS, la direction générale de la cohésion sociale - DGCS et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle - DGEFP) et rendues publiques sous une forme simplifiée.

⁷⁷ L'écart entre ce chiffre et celui fourni *supra* s'explique principalement par la prise en compte des aides de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales.

⁷⁸ Ce constat s'explique notamment par le fait que les retraités et inactifs n'étaient alors pas éligibles au crédit d'impôt mais uniquement à la réduction d'impôt.

II - Des résultats modestes au regard des objectifs affichés et des moyens mobilisés

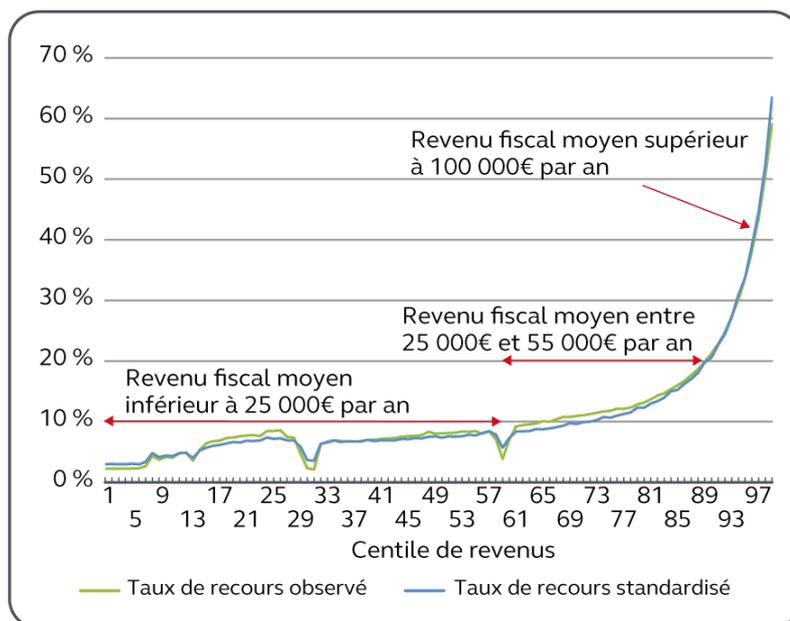
En dépit des lacunes du dispositif d'évaluation, la Cour s'est efforcée d'apprécier l'efficacité des soutiens au regard des objectifs affichés. Malgré l'intensité des soutiens publics, le recours aux services à la personne reste étroitement corrélé au niveau de revenus des bénéficiaires, ce qui suggère un risque d'effet d'aubaine important. L'impact de la dépense publique sur l'emploi et sur le travail dissimulé, peu documenté, paraît limité. Faute d'articulation claire avec les politiques sociales, la contribution aux enjeux d'autonomie et d'accueil du jeune enfant est, quant à elle, difficilement mesurable.

A - Un risque d'effet d'aubaine élevé

Les revenus restent, bien davantage que l'âge, la principale variable explicative du recours aux services à la personne. La consommation des contribuables les plus modestes correspond pour une large part à une dépense contrainte, souvent financée en amont par des prestations sociales ; le coût des services de confort, même diminué de moitié par l'avantage fiscal, les réserve aux foyers les plus aisés.

Ainsi, parmi les 75 premiers centiles de revenu, le taux de recours aux services à la personne est inférieur à 10 %, alors qu'il est supérieur à 50 % parmi les 3 % de foyers les plus aisés.

Graphique n° 6 : taux de recours aux services à la personne selon le revenu fiscal



Source : Cour des comptes (données fiscales 2021)

Note : Le « taux de recours standardisé » permet de neutraliser les effets d'âge (les contribuables des premiers centiles sont en moyenne plus jeunes). La proximité des deux courbes montre que l'effet revenus prime sur l'effet âge.

La corrélation étroite entre niveau de revenus et recours aux services à la personne montre que la démocratisation de l'accès à ces services ne peut constituer un objectif crédible des soutiens de l'État, sauf à en accroître fortement le coût, déjà élevé.

Elle suggère, surtout, que l'effet incitatif des soutiens financiers est plus fort à l'égard des personnes aux revenus intermédiaires qu'à l'égard des foyers très modestes (qui ne sont pas en mesure de supporter le reste à charge, aussi réduit soit-il) ou très aisés (moins sensibles à la contrainte financière). Une réflexion quant à un ciblage de la dépense, fondée sur une analyse économétrique de la sensibilité au prix, gagnerait à être conduite, notamment pour mesurer l'effet d'aubaine et, le cas échéant, ajuster les modalités de soutien.

B - Un impact réel sur le travail dissimulé mais quasi-nul sur la création d'emplois

La création d'emplois est devenue, à partir de 2005, l'objectif principal des soutiens aux services à la personne. Au vu des données disponibles, les résultats sur ce point semblent peu probants.

1 - Une stagnation du volume d'emplois

En l'absence de chiffres fiables sur le nombre de travailleurs du secteur, la seule donnée exploitable pour mesurer l'évolution du secteur est le nombre d'heures rémunérées. Comme indiqué *supra*, cet indicateur met en lumière une croissance de l'activité entre 2000 et 2010, suivie d'une contraction entre 2010 et 2015, puis d'une stagnation à un niveau proche de celui observé en 2008.

La conversion de ce nombre d'heures rémunérées en « emplois » est rendue difficile par l'importance du recours au temps partiel et par la comptabilisation d'heures « inactives » (temps de déplacement entre les interventions) qui sont parfois rémunérées. Néanmoins, en retenant un ratio de 1 683 heures pour un ETP, on peut estimer à moins de 72 000 ETP le nombre d'emploi « créés » depuis 2005, soit un taux de croissance annuelle inférieur à 1 %. Près de la moitié des 127 000 ETP créés entre 2005 et 2010 ont été détruits pendant la décennie suivante (-56 000 ETP entre 2010 et 2021).

Cette évolution contredit la plupart des prévisions : en 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective estimait le taux de croissance annuel des postes à pourvoir pour 2010-2020 à environ 4 % pour les employés de maison et à 5 % pour les aides à domicile⁷⁹. Ce constat témoigne de l'échec de la politique en matière de création d'emplois sur le long terme, en dépit de la hausse des soutiens et de la croissance des besoins liée au vieillissement de la population.

2 - Un blanchiment d'emplois plus que des créations

La prévalence de l'emploi informel dans le secteur des services à la personne, qui est l'un des arguments invoqués à l'appui du soutien de l'État, complique l'estimation du nombre d'emplois réellement créés, qu'il faut distinguer des emplois « blanchis ».

⁷⁹ Commissariat général à la stratégie et à la prospective, L'essentiel, *Services à la personne : constats et enjeux*, septembre 2013.

Selon les études disponibles (Eurobaromètre, Dares), la part de l'activité informelle dans les services à la personne aurait fortement reculé dans les années 2000 et cette tendance se serait confirmée lors de la décennie suivante : la Dares estime ainsi que « *la part de travail non déclaré [dans les services à la personne] serait d'environ 20 % en 2017, soit une baisse de 5 points par rapport à 2011* »⁸⁰.

Il est donc probable que l'accroissement des soutiens de l'État, en réduisant l'écart entre le coût du travail déclaré et celui du travail dissimulé, ait contribué à régulariser des emplois informels et des heures non déclarées effectuées par des salariés déclarés (travail dit « gris »). En retour, cela implique que la croissance, au demeurant limitée, de l'emploi total, correspond davantage à un « blanchiment » qu'à de véritables créations⁸¹.

3 - Une réflexion à conduire sur le juste niveau de l'incitation financière à la déclaration

Les bénéfices de cette réintégration dans l'économie formelle (recettes fiscales et sociales, garantie des droits sociaux des travailleurs) doivent être mis en regard de la dépense publique consentie.

Aujourd'hui, la combinaison des soutiens aboutit à rendre le travail déclaré souvent moins coûteux, pour l'utilisateur, que le travail dissimulé : à salaire net donné, une heure de ménage coûte ainsi au particulier-employeur 18 % moins cher lorsqu'elle est déclarée⁸². L'État ne se contente pas d'annuler l'avantage pécuniaire du travail informel : il subventionne le respect de la loi.

Un tel dispositif annule les gains pour les finances publiques de la déclaration ; l'intérêt de la régularisation se limite alors à la garantie des droits sociaux du travailleur. C'est d'autant plus discutable que, grâce aux succès de la simplification des démarches, il n'y a plus lieu de compenser un éventuel obstacle administratif par des incitations financières

⁸⁰ Dares, *Services à la personne, baisse du travail non déclaré en 2017*, Dares résultats n° 70, décembre 2021,

⁸¹ Voir en ce sens : Claire Marbot, Thèse, *Les services à la personne en France : étude descriptive de trois évaluations de politiques publiques*, avril 2013.

⁸² Selon les données Urssaf, le salaire net pour une heure de ménage (particulier employeur) était de 11,38 € en 2021. Le coût brut pour l'employeur (public non fragile), compte-tenu des exonérations de charges, était de 18,69 €, soit 9,35 € après crédit d'impôt.

attractives : l'alignement des coûts entre travail déclaré et travail dissimulé devrait désormais suffire à limiter ce dernier.

Ce constat doit conduire à s'interroger sur l'utilité de maintenir les aides au niveau actuel. Cette réflexion gagnerait à s'appuyer sur une analyse mieux documentée du lien entre incitation financière et progression du travail déclaré. En effet, les données Eurostat⁸³ ne montrent pas de corrélation évidente entre le niveau de soutien et le taux de travail informel : en 2020, la France affichait un taux de travail informel plus bas que la moyenne européenne pour le ménage (10 % contre 16 %), mais plus élevé pour le jardinage (27 % contre 13 %). Il semble exister, dans la plupart des pays européens d'une part incompressible de travail informel (20 % à 25 %) peu dépendante du niveau de soutien de l'État.

Enfin, l'incitation financière ne saurait constituer le seul outil de lutte contre le travail dissimulé. Les solutions plus classiques telles que les inspections et contrôles se heurtent, dans le cas des particuliers employeurs, à l'inviolabilité du domicile. Des campagnes de communication régulières, ciblées sur les particuliers employeurs, permettraient de les sensibiliser aux risques, pour eux et pour leurs employés, du travail dissimulé.

C - Une articulation mal assurée avec les politiques sociales

En France, le soutien de l'État aux services à la personne est d'abord pensé comme une aide à un secteur d'activité, plus que comme une politique publique devant répondre à des problématiques sociales telles que le vieillissement de la population ou l'accueil du jeune enfant.

En témoigne la relative indifférenciation du soutien de l'État qui bénéficie à l'ensemble des activités, sans réel ciblage en fonction de leur contribution à la vie de la collectivité. Toutes sont éligibles au crédit d'impôt, même si certaines sont assorties de plafonds spécifiques qui suggèrent qu'elles sont considérées comme moins essentielles, et même si les plafonds majorés reflètent les surcoûts induits par l'âge ou la parentalité. Les taux réduits de TVA appliqués à certaines activités sont avant tout dictés par les contraintes du droit européen.

⁸³ Commission européenne, *Eurobaromètre spécial 498 : Travail non déclaré dans l'Union européenne*, février 2020.

1 - Un impact majeur mais insuffisamment coordonné sur les enjeux du vieillissement et de l'autonomie

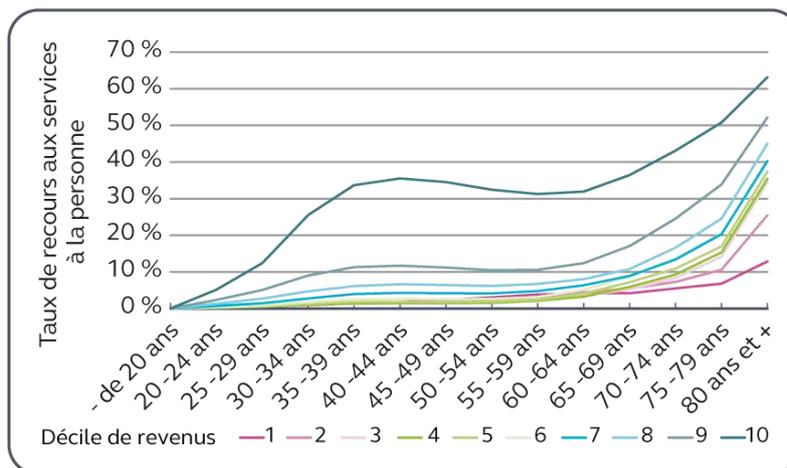
a) Les personnes âgées représentent la moitié des utilisateurs de services à la personne

Le vieillissement de la population est régulièrement mis en avant pour justifier la nécessité d'un soutien public aux services à la personne. De fait, les personnes de plus de 70 ans représentent environ 50 % des contribuables qui déclarent des dépenses de services à la personne, et cette part croît parallèlement à celle des seniors dans la population.

Cependant, la part de l'assistance aux personnes âgées dans l'activité des prestataires a reculé, passant de 56 % en 2010 à 49 % en 2020 : leur croissance est davantage portée par d'autres activités, relevant plutôt de la vie quotidienne. Ces activités peuvent aussi bénéficier aux personnes âgées et contribuer à leur maintien à domicile, sans qu'il soit possible, faute de données détaillées, de déterminer la part la plus de 70 ans dans la consommation totale.

En outre, le recours aux services à la personne qui augmente nettement avec l'âge, quel que soit le niveau de revenus, reste fortement déterminé par les ressources financières. Parmi les plus de 80 ans, il n'est que de 13 % au sein du premier décile de revenus et de 26 % au sein du deuxième, contre 35 à 40 % au sein des déciles 3 à 7 et plus de 50 % dans les deux derniers déciles.

**Graphique n° 7 : taux de recours aux services à la personne
 en fonction de l'âge et du revenu**



Source : Cour des comptes, à partir des données fiscales (déclarations d'impôts 2021)

b) L'aide au maintien à domicile appelle une réflexion globale

Les services à la personne sont au cœur de la stratégie du « virage domiciliaire », qui privilégie le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie.

Près de 60 % des montants versés au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) financent le maintien à domicile, essentiellement sous la forme d'aides humaines. Réciproquement, l'aide aux personnes âgées en perte d'autonomie représente une part significative de l'activité des services à la personne : près de 50 % de l'activité des prestataires et près de 20 % de celle des salariés des particuliers employeurs.

Pour autant, les soutiens aux services à la personne ne représentent qu'une part minoritaire de l'aide financière à l'autonomie, qui repose à titre principal sur l'APA. Certes, les personnes âgées dépendantes sont des bénéficiaires importants des exonérations de cotisations sociales et des taux réduits de TVA. En revanche, la part du crédit d'impôt dans le financement des dépenses d'autonomie des allocataires de l'APA reste limitée : le crédit d'impôt couvre en moyenne 10 % de la dépense effective (avec de fortes différences selon le niveau de dépendance et les revenus). Au total, on peut estimer que les soutiens aux services à la personne contribuent au financement de l'autonomie à hauteur d'environ 1,5 Md€ (contre 3,7 Md€ pour l'APA).

Or l'articulation des prestations sociales et des dispositifs de soutien aux services à la personne repose sur une mécanique complexe : les exonérations de cotisations sociales et les taux réduits de TVA permettent d'abaisser le prix des prestations, tandis que le crédit d'impôt compense la moitié de la différence entre le montant de la dépense et celui de l'APA perçue. Par conséquent, une remise en cause des exonérations de charges sociales ou des taux réduits de TVA se traduirait par une augmentation du coût des plans d'aide et donc de la dépense d'APA et n'aurait qu'un effet limité sur la dépense fiscale comme sur le reste à charge ; à l'inverse, un resserrement du crédit d'impôt serait sans effet direct sur la dépense d'APA et pourrait avoir un impact sur le reste à charge.

C'est dire que toute réforme de l'un de ces dispositifs doit s'inscrire dans une analyse globale de l'articulation des mécanismes de soutien et de leur impact combiné sur le reste à charge et le reste à vivre. Or, du fait de la dispersion des compétences entre les administrations, cette réflexion d'ensemble fait aujourd'hui défaut. La réforme de l'APA introduite en 2015 et la généralisation du crédit d'impôt adoptée en 2017 auraient, par exemple, mérité d'être étudiées conjointement.

2 - Un impact plus limité sur l'accueil du jeune enfant

Les services à la personne occupent, dans la politique d'accueil du jeune enfant, une part bien plus limitée.

La garde à domicile concerne environ 2 % des enfants et n'est le mode de garde principal que de 1 % des enfants. Elle est fortement concentrée, socialement (4 % des enfants de cadres et de professions intellectuelles supérieures) et géographiquement (3 % des enfants résidant dans l'agglomération parisienne). C'est le mode de garde dont le coût global est le plus élevé (environ 2 600 € par mois, contre 1 200 € pour une assistante maternelle et 1600 € pour un accueil en établissement). Elle est davantage aidée en valeur absolue, mais moins en termes relatifs, exposant ainsi les parents à un reste à charge (899 à 1 191 € par mois) et à un taux d'effort plus élevés.

Le financement public de ce mode de garde repose presque autant sur les dispositifs de soutien aux services à la personne que sur les prestations spécifiquement dirigées vers l'accueil du jeune enfant. En particulier, le crédit d'impôt représente une part importante de l'aide totale allouée aux familles qui recourent à la garde à domicile, contrairement aux autres modes de garde pour lesquels l'aide provient essentiellement des caisses d'allocations familiales.

Or le mécanisme même du crédit d'impôt ne permet pas un ciblage fin du soutien financier. Cet outil bénéficie indistinctement à des activités de garde à domicile correspondant à des situations très diverses (recours à titre principal, en complément d'un accueil en crèche ou d'une scolarisation, ou de manière occasionnelle - *babysitting*), éligibles ou non aux prestations sociales, et qui s'entremêlent parfois. Les majorations de crédit d'impôt sont accordées en fonction du nombre d'enfants à charge, indépendamment de leur âge et de leur mode de garde. En outre, l'avantage fiscal est indifférent au niveau des revenus comme aux raisons qui expliquent le recours à la garde à domicile⁸⁴.

Le présent rapport n'a pas pour objet d'étudier la pertinence respective des différents modes de garde. En revanche, on peut regretter que la réflexion sur l'accueil du jeune enfant tende à se concentrer sur les modes de garde majoritaires (crèches et assistantes familiales) et tienne peu

⁸⁴ La garde à domicile est souvent un choix par défaut lié au manque de places en crèches ou auprès d'assistantes maternelles : seuls 46 % des parents déclarent que cette solution était leur premier choix.

compte des soutiens aux services à la personne, qui bénéficient à environ 80 millions d'heures de garde à domicile.

La Cour rappelle donc aux pouvoirs publics la nécessité d'inclure la question de la garde à domicile et de son financement dans la réflexion sur la création d'un service public de la petite enfance, dans le prolongement des recommandations du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2022⁸⁵, qui recommandait une refonte du dispositif d'aides à l'accueil et à la garde du jeune enfant, en veillant à éviter tout surcroît de dépense pour la branche famille.

3 - Un impact non avéré sur l'emploi des femmes

En 2020, le pourcentage de femmes de 15 à 64 ans occupant un emploi s'élevait, en France, à 62,2 %, soit un taux proche de la moyenne de la zone euro (62 %) mais inférieur à celui de l'Allemagne (71,8 %), de la Suède (73,5 %) ou du Royaume-Uni (71,1 %).

Comme le relève Claire Marbot⁸⁶, ni le degré de développement des services à la personne ni le niveau de soutien public à ces activités ne semblent avoir d'influence déterminante sur le taux d'emploi des femmes. Selon elle, ce ne sont pas les services à la personne qui permettent aux femmes de participer davantage au marché du travail, mais plutôt l'augmentation du taux d'emploi des femmes qui induit un recours plus fréquent aux services à la personne. L'amélioration de la disponibilité des solutions de garde d'enfants, au sein desquelles la garde à domicile occupe une place marginale, semble un levier d'action bien plus efficace pour développer le taux d'emploi des femmes.

Enfin, la contribution des services à la personne au développement de l'emploi des femmes ne doit pas s'analyser uniquement en fonction de la part très élevée que les femmes occupent dans ces emplois, mais également au regard des rémunérations faibles et des conditions de travail pénibles dont ils s'accompagnent.

⁸⁵ Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2022, chapitre VIII « La prestation d'accueil du jeune enfant »

⁸⁶ Claire Marbot, Thèse, *Les services à la personne en France : étude descriptive de trois évaluations de politiques publiques*, avril 2013.

III - Plusieurs scénarios pour une meilleure efficience des soutiens

Les dispositifs de soutien souffrent d'une complexité préjudiciable à leur lisibilité, d'un manque de cohérence et d'une insuffisance de résultats probants. Compte tenu des interactions qu'ils entretiennent, ils doivent être repensés dans le cadre d'une réforme globale, incluant les prestations sociales auxquelles ils se combinent, et non à travers une succession de modifications isolées comme ce fut trop souvent le cas ces dernières années.

Le rapport de 2014 de la Cour proposait déjà plusieurs pistes de réforme, dont une faible part a été effectivement mise en œuvre. Pour aller plus loin, la Cour formule plusieurs scénarios de réforme. Le scénario dit « socle » propose une évolution des taux de TVA et des exonérations de cotisations sociales, dans le sens d'une simplification et d'une modération de la dépense. En complément, s'agissant du crédit d'impôt, deux scénarios sont esquissés, entre lesquels il revient à l'État d'arbitrer selon les objectifs poursuivis.

Comme les administrations concernées l'ont souligné, une telle réforme, susceptible d'impliquer d'importants effets de transferts, doit être soigneusement préparée. Elle gagnerait en particulier à pouvoir s'appuyer sur une meilleure connaissance du secteur et des flux financiers, qui sera permise par l'actualisation de la « maquette », et sur des travaux d'évaluation permettant d'objectiver l'impact des soutiens sur les pratiques des consommateurs et sur les stratégies des acteurs.

Elle suppose en outre une clarification des objectifs poursuivis, qui relève du législateur. Au sein des objectifs économiques, il est préférable de privilégier la lutte contre le travail dissimulé, dont l'impact est mesurable, plutôt que la création d'emplois, souvent mise en avant mais peu vérifiée. En outre, les pouvoirs publics devraient préciser si leur objectif reste de favoriser le recours aux prestataires au détriment de l'emploi direct.

Afin de préserver les activités qui relèvent des politiques sociales et qui correspondent le plus souvent à des dépenses contraintes, dans un contexte marqué par le vieillissement de la population et par le manque de solutions d'accueil en établissement, les pistes de réforme suggérées par la Cour font porter l'effort prioritairement sur les « activités de la vie quotidienne ».

Comme la direction générale des entreprises et la direction générale de la cohésion sociale le soulignent, ces activités peuvent aussi bénéficier aux personnes confrontées à une perte d'autonomie et contribuer ainsi à la stratégie dite du « virage domiciliaire ». Toute réforme doit donc être précédée d'une analyse fine de l'impact sur les différentes catégories de consommateurs. Les effets sur les publics les plus fragiles pourraient, le cas échéant, être compensés par une révision des prestations sociales (règles d'éligibilité, nature des dépenses prises en compte, taux de prise en charge), voire par une différenciation des soutiens au profit des personnes concernées.

La Cour s'est efforcée de chiffrer l'impact financier de ces recommandations, en s'appuyant sur son propre modèle de coûts compte tenu de l'absence de mise à jour de la « maquette », et en étudiant quelques « cas-types ». Ces estimations ne tiennent pas compte de l'impact éventuel d'une réduction des aides sur le recours aux services à la personne, faute de données fiables en matière d'élasticité-prix de la demande.

A - Recentrer, rationaliser et simplifier les soutiens

Le soutien aux services à la personne bénéficie à un champ d'activités peu cohérent et plus large que ce qui peut être observé dans les autres pays européens. Il se fonde sur un ensemble de dispositifs insuffisamment articulés dont la complexité ne repose sur aucune justification claire. Il devrait être recentré, rationalisé et simplifié.

1 - Resserrer la liste des activités éligibles

Dans son rapport de 2014, la Cour recommandait déjà de revoir la liste des activités éligibles aux soutiens. Cet exercice, qui n'a pas été conduit à ce jour, pourra à l'avenir s'appuyer sur une connaissance plus fine du contenu des activités et des caractéristiques des personnes qui y recourent, grâce à l'amendement imposant aux contribuables de préciser la nature de prestations déclarées au titre du crédit d'impôt.

Certes, comme le souligne la direction générale des entreprises dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, une révision de cette liste aboutirait probablement à exclure des activités représentant un faible volume d'heures et se traduirait donc par une économie limitée pour les finances publiques. Il n'en demeure pas moins qu'un tel réexamen, fondé sur des objectifs clarifiés, demeure souhaitable. Il pourrait être guidé par trois critères :

- les comparaisons européennes, qui permettent d'identifier les activités usuelles constitutives d'un « noyau dur » : nettoyage du domicile ; lessive et repassage ; préparation et livraison des repas ; petites courses ménagères ; bricolage et jardinage ;
- la prise en compte de besoins sociaux prioritaires, qui peut justifier d'y ajouter d'autres activités : aide aux personnes âgées, en situation de handicap ou dépendantes, garde d'enfant ;
- le risque de travail informel, que les enquêtes Eurobaromètre et Insee permettent de documenter, et la sensibilité de l'activité à l'incitation financière, qui gagnerait à être davantage étudiée.

2 - Simplifier les taux de TVA

La coexistence, dans le champ des services à la personne, de trois taux différents, est peu lisible et complique les contrôles, notamment lorsqu'un prestataire fournit des activités assujetties à des taux différents au sein d'un même contrat. En particulier, l'assujettissement de certaines activités au taux intermédiaire de 10 % ne repose sur aucune justification économique claire.

La Cour réitère donc sa recommandation tendant à y mettre fin et à assujettir l'ensemble des activités au taux normal de 20 %, à l'exception de celles qui relèvent des besoins sociaux, soumises au taux de 5,5 %. Outre l'autonomie des personnes âgées, en situation de handicap ou dépendantes, déjà assujettie à ce taux réduit, la garde d'enfants pourrait également en bénéficier.

La direction de la législation fiscale, tout en soulignant la conformité du régime actuel au droit européen et en marquant son attachement à la stabilité du cadre fiscal, a confirmé la faisabilité juridique d'une telle réforme. Comme le souligne la direction générale du Trésor, elle simplifierait notre système fiscal et améliorerait sa lisibilité et son efficacité. L'impact sur les publics fragiles, souligné par la direction générale des entreprises et par la direction générale de la cohésion sociale, serait compensé par le rehaussement mécanique des prestations sociales, dont les conditions d'octroi pourraient être revues en conséquence, et par la hausse du crédit d'impôt, dont l'assiette est le reste à charge.

3 - Harmoniser les régimes de cotisations sociales

La remise à plat du dispositif d'exonérations de cotisations sociales, complexe et peu lisible, suppose :

- d'abord de clarifier les intentions des pouvoirs publics à l'égard des modalités de recours aux services à la personne (cf. chapitre III) : la lutte contre le travail dissimulé, qui constitue la raison d'être principale de ces exonérations, pourrait inciter à les recentrer sur les particuliers employeurs ; à l'inverse, octroyer un avantage comparatif aux prestataires peut être justifié au nom de la professionnalisation du secteur et de la garantie de qualité des prestations ;
- ensuite d'arbitrer entre la suppression et le maintien des régimes dérogatoires bénéficiant aux publics fragiles. Dans une logique de simplification, le soutien accordé à ces publics pourrait passer par les prestations sociales dont ils bénéficient, voire par des majorations de crédit d'impôt, plutôt que par des exonérations de cotisations sociales dont l'objectif premier réside dans la lutte contre le travail dissimulé.

Au total, un scénario de simplification radicale consisterait à supprimer les trois régimes dérogatoires décrits dans le tableau n° 6, au profit d'un alignement sur les allègements généraux, qui seraient étendus aux particuliers employeurs. Cela mettrait fin aux distorsions difficilement justifiables et simplifierait les calculs et les contrôles, notamment s'agissant des prestataires qui interviennent à la fois auprès de publics fragiles et non fragiles. Une telle réforme conduirait certes à renchérir le coût du travail auprès de publics fragiles, mais cet impact serait largement compensé par l'augmentation mécanique des prestations sociales dont les critères d'éligibilité et les plafonds pourraient être revus en conséquence.

Dans l'hypothèse où un régime spécifique d'exonérations serait maintenu pour les publics fragiles, la Cour renouvelle sa recommandation tendant à supprimer (par la loi) l'exonération automatique du fait de l'âge ou, à défaut, à relever (par décret) le seuil ; elle recommande en outre de clarifier le périmètre de l'aide à domicile éligible aux exonérations de cotisations sociales en l'articulant avec la liste réglementaire des activités.

Impact financier

Au total, la réduction de la liste d'activités, la simplification des taux de TVA et du régime de cotisations sociales permettrait une économie nette comprise entre 280 et 380 M€ par an, soit 3 à 4 % de la dépense totale :

- l'alignement des régimes d'exonération de cotisations sociales se traduirait par une hausse des cotisations patronales de 600 M€ et la simplification des taux de TVA par des recettes fiscales supplémentaires de 260 M€ ;

- ces gains seraient compensés en partie par une augmentation mécanique de la dépense fiscale au titre du crédit d'impôt (+ 300 M€) et des prestations sociales (+ 330 M€), liées au renchérissement des activités concernées ;
- la réduction des activités éligibles, pour sa part, représenterait une économie brute comprise entre 50 M€ et 150 M€, susceptible d'être amoindrie par une progression de l'activité informelle.

B - Repenser le crédit d'impôt

Les trois réformes présentées ci-dessus sont destinées avant tout à rationaliser le soutien public. L'amélioration de son efficacité suppose également une réflexion sur le crédit d'impôt, qui constitue le soutien le plus important, le plus dynamique et le moins ciblé, et qui profite par construction davantage aux services de la « vie quotidienne » qu'aux activités relevant de l'autonomie ou de la garde d'enfants, subventionnées en amont par les prestations sociales.

Remplacer le crédit d'impôt par une exonération de cotisations ?

Le crédit d'impôt n'est pas l'outil le mieux adapté à l'objectif de lutte contre le travail dissimulé : assis sur la dépense globale du contribuable, il ne prend pas en compte la diversité des activités, des modalités d'emploi et des niveaux de salaires. La combinaison des soutiens aboutit en pratique à ce que le coût du travail déclaré soit souvent inférieur à celui du travail dissimulé, ce qui constitue une forme de « subvention à la déclaration » (cf. *supra*).

On pourrait donc envisager de substituer au crédit d'impôt un mécanisme d'exonération totale de cotisations salariales et patronales, *a priori* mieux adapté à l'objectif de lutte contre le travail dissimulé. Un tel mécanisme permettrait d'assurer en toute hypothèse l'équivalence stricte entre le salaire perçu par l'employé et le coût du travail pour l'employeur, qu'il soit un particulier ou un prestataire.

Cette réforme radicale se traduirait par une économie significative : le montant total des cotisations sociales perçues s'élevait en 2021 à 4,6 Md€, soit un montant inférieur à celui de la dépense fiscale afférente aux dépenses 2021 (5,5 Md€ hors avance immédiate).

Les inconvénients d'une telle réforme ne doivent toutefois pas être sous-estimés. D'une part, l'absence de tout versement de cotisations rendrait techniquement difficile le calcul des droits sociaux acquis par les salariés. D'autre part, l'incitation à la déclaration que constitue le crédit d'impôt disparaîtrait pour l'employeur. Le cas néerlandais, où jusqu'à un certain volume d'heures, le travail domestique est totalement exonéré de charges, l'illustre : les employés ne peuvent justifier d'aucun droit lié à la déclaration de leur travail, et les employeurs n'y trouvent aucun avantage ; cette législation a été jugée peu efficace⁸⁷.

Le contexte est propice à une réduction de l'avantage fiscal ; le déploiement de l'avance immédiate, qui évite au contribuable d'avoir à consentir l'avance de la trésorerie, limite les risques d'une contraction de l'activité et d'un regain du travail dissimulé.

Pour y parvenir, deux scénarios sont envisageables ; ils permettent une baisse équivalente de la dépense publique (de l'ordre de 1 Md€ soit 11 % de la dépense en 2022) mais emportent des conséquences différentes quant au pilotage des politiques publiques.

1 - Réserver le crédit d'impôt aux services de la vie quotidienne pour conforter les politiques sociales

Le crédit d'impôt couvre une grande diversité d'activités et poursuit simultanément plusieurs objectifs économiques et sociaux. Cette situation nuit à la fois au pilotage de cet outil, dont les paramètres doivent tenir compte de situations très diverses, et à la cohérence des politiques sociales, qui reposent sur la combinaison de prestations *ad hoc* et d'un avantage fiscal transversal, par construction non ciblé.

Pour mettre fin à cet enchevêtrement préjudiciable, il pourrait être envisagé de recentrer le crédit d'impôt sur les services de la vie quotidienne et d'en exclure les activités relevant de l'autonomie et de l'accueil du jeune enfant. Ces dernières seraient désormais soutenues exclusivement au moyen d'outils spécifiques (allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap pour l'autonomie, complément de libre choix du mode de garde ou crédit d'impôt⁸⁸ pour la garde d'enfants de moins de six ans). Cela faciliterait l'élaboration de stratégies globales

⁸⁷ Cf. le rapport sur les services à la personne aux Pays-Bas (*Advanced personal and household services*).

⁸⁸ Le crédit d'impôt en faveur de la garde d'enfant, aujourd'hui réservé à l'accueil en crèche ou auprès d'une assistante maternelle, pourrait à ce titre être étendu, le cas échéant et selon des paramètres à définir, à la garde à domicile.

cohérentes (arbitrage entre accueil en établissement et maintien à domicile ou entre les différents modes de garde ; définition de cibles en termes de reste à charge ou de reste à vivre) et renforcerait la lisibilité des aides pour les bénéficiaires.

Les paramètres du crédit d'impôt, recentré sur les activités de la vie quotidienne, seraient ajustés de manière à ramener la dépense fiscale au niveau justifié par l'objectif de lutte contre le travail dissimulé :

- son taux serait ramené à 40 %, ce qui, combiné aux exonérations de cotisations de droit commun, suffirait à maintenir, dans la plupart des cas, le coût du travail déclaré au niveau de celui du travail dissimulé ;
- son plafond serait abaissé à 3 000 € et ses majorations, essentiellement liées à des considérations sociales, seraient supprimées. À l'appui de cette diminution, il est rappelé qu'en 2020, seuls 8 % des bénéficiaires du crédit d'impôt (majoritairement des contribuables des cinq derniers centiles de revenu fiscal) ont perçu un avantage fiscal supérieur à 3 000 € ; le plafond actuel atteint à lui seul 60 % du plafonnement global des niches fiscales, et jusqu'à 90 % en fonction des majorations applicables.

La baisse de la dépense fiscale serait en tout ou partie réallouée à la révision des prestations sociales, dont les critères d'éligibilité et les barèmes pourraient être revus ; la détermination précise de ces paramètres, qui dépend des objectifs poursuivis par les politiques sociales, ne relève pas du présent rapport. Les effets indirects de ce scénario, plus clair mais aussi plus radical dans ses conséquences, doivent être étudiés précisément, en particulier sur les prestations sociales, pour garantir le maintien du même niveau de soutien aux personnes fragiles.

Ce scénario a la préférence de la direction générale du Trésor, qui relève en réponse aux observations provisoires de la Cour, qu'il sert au mieux l'objectif de simplification et permet d'élaborer une stratégie d'ensemble cohérente, tout en maintenant une lutte efficace contre le travail dissimulé. Il suscite en revanche des réserves de la direction générale des entreprises, qui souligne en particulier les risques d'impact sur les entreprises du secteur privé lucratif, dont les modèles économiques seraient déstabilisés et dont l'accès au marché pourrait être remis en cause par les pratiques de certains départements en matière d'autorisation.

2 - Moduler le crédit d'impôt selon les activités ou les bénéficiaires

À défaut et dans l'hypothèse où les activités relevant de l'autonomie et de la garde d'enfant seraient maintenues dans le champ du crédit

d'impôt, une modulation de l'avantage fiscal, préservant les activités répondant à des besoins sociaux, permettrait une diminution équivalente de la dépense publique en concentrant l'effort sur les activités de la vie quotidienne. Ce scénario repose sur :

- une modulation du taux du crédit d'impôt, relevé à 60 % pour certaines activités (assistance aux personnes âgées, dépendantes ou en situation de handicap, garde d'enfants) ou pour certains contribuables (en fonction de critères d'âge, de dépendance ou de composition du foyer), et abaissé à 40 % dans les autres cas ; le taux majoré permettrait de compenser l'impact sur les publics fragiles des modifications proposées en matière de TVA et de cotisations, en complément du rôle joué par les prestations sociales ;
- une diminution du plafond de droit commun, qui pourrait être divisé par deux, assortie de majorations mieux ciblées (en fonction d'un critère d'âge à redéfinir et à harmoniser – cf. *supra* - et du nombre de jeunes enfants à charge) et renforcées (doublement du plafond).

Un tel scénario permettrait une économie globale légèrement inférieure à celle résultant du scénario précédent et qui pourrait, comme le souligne la direction générale des entreprises, diminuer au fil du temps sous l'effet de l'accroissement du nombre de personnes dépendantes. En revanche, il compliquerait les règles de calcul de l'avantage fiscal, et ne permettrait pas de mettre fin à l'enchevêtrement des soutiens aux services à la personne et des politiques sociales.

Tableau n° 8 : impact des scénarios proposés sur la dépense

<i>En M€</i>	Socle Réforme de la TVA et des cotisations sociales	Réforme du crédit d'impôt : Scénario 1	Réforme du crédit d'impôt : Scénario 2
<i>Exonération de cotisations</i>	- 607	- 607	- 607
<i>Taux réduits de TVA</i>	- 262	- 262	- 262
<i>Crédit d'impôt</i>	253	- 1 702	- 362
<i>Prestations sociales</i>	333	1 468	333
<i>Solde global</i>	- 282	- 1 103	- 898

Source : Cour des comptes

3 - Différencier le crédit d'impôt pour encourager le recours aux prestataires et mandataires ?

Le recours à un prestataire est par construction plus coûteux que l'emploi direct d'un salarié. Par conséquent, appliquer un crédit d'impôt identique à ces deux formes de recours assure une forme de neutralité du point de vue du soutien de l'État, mais pas du point de vue du reste à charge du bénéficiaire. Pour que le coût final effectivement supporté par le bénéficiaire soit identique, le crédit d'impôt devrait être plus élevé en cas de recours à un prestataire qu'en cas d'emploi direct d'un salarié.

Au surplus, les recommandations relatives aux cotisations sociales et à la TVA (cf. III A du présent chapitre) affectent davantage les clients des prestataires que les particuliers employeurs, puisque ces derniers ne bénéficient pas des taux réduits de TVA et sont aujourd'hui soumis à un régime de cotisations moins avantageux. Dans l'hypothèse où les pouvoirs publics réaffirmeraient leur volonté de favoriser le recours aux prestataires en contrepartie d'une plus grande attention à la qualité des services proposés (cf. chapitre III / III), il conviendrait de corriger cet effet.

Quel que soit le scénario retenu, le crédit d'impôt pourrait ainsi être modulé de manière à compenser, en tout ou partie, le surcoût inhérent au mode prestataire (lié aux coûts de structure, à la marge du prestataire et à la TVA). Le taux plein du crédit d'impôt pourrait par exemple être réservé aux clients des organismes prestataires et, le cas échéant, aux particuliers employeurs recourant à des mandataires si ces derniers étaient soumis à exigences renforcées, comme suggéré plus haut. Les particuliers employant directement des salariés se verraient appliqués un taux abattu, par exemple de moitié.

Une telle différenciation, qui existe déjà pour la garde d'enfants dans les barèmes du complément de libre choix du mode de garde (CMG), peut également s'appuyer sur des exemples étrangers, comme en Finlande (cf. *supra*). Elle permettrait de traduire, dans les dispositifs de soutien, l'objectif de professionnalisation et de structuration affiché par les pouvoirs publics.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Faute d'objectifs clairs et de données financières consolidées et malgré l'importance de l'effort public, l'efficacité du soutien aux services à la personne n'est pas évaluée par l'État. Or l'analyse de la Cour montre qu'au regard des principaux objectifs affichés, les résultats sont décevants.

Le recours aux services à la personne, largement déterminé par le niveau des revenus, laisse supposer un effet d'aubaine important alors que l'État, en rendant le travail déclaré moins coûteux pour l'employeur que le travail dissimulé, subventionne le respect de la loi. Malgré l'intensité des soutiens, le nombre d'emplois créés est très faible, alors que les évolutions démographiques devraient contribuer au dynamisme naturel du secteur. Faute de mesure par l'État des résultats, il reste difficile de distinguer les emplois réellement créés des emplois informels régularisés, probablement majoritaires ; la combinaison des soutiens rend le recours au travail déclaré moins coûteux que le travail dissimulé, sans que l'efficacité de cette subvention à la déclaration soit vérifiée. La contribution du secteur aux objectifs sociaux (autonomie des personnes âgées, accueil du jeune enfant, emploi féminin), quant à elle, est difficilement mesurable, faute d'articulation claire avec les politiques sociales.

Au vu de ces constats, il est nécessaire, une fois la stratégie définie et les objectifs clarifiés, de simplifier les dispositifs de soutien et d'en réduire le coût pour les finances publiques. À cette fin, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 6. objectiver l'impact des incitations financières sur le recours aux services à la personne et sur le travail dissimulé (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités) ;*
- 7. resserrer le périmètre des activités éligibles au soutien de l'État sur la base de critères explicites et objectifs (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités) ;*
- 8. mettre fin à l'application du taux intermédiaire de TVA (10 %) dans le champ des services à la personne, au profit du taux normal (20 %) ou, pour la garde d'enfants, du taux réduit de 5,5 % (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
- 9. harmoniser les régimes d'exonérations de cotisations sociales. À défaut, supprimer l'exonération automatique du fait de l'âge ou*

relever le seuil, et clarifier le périmètre des activités éligibles (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités) ;

10. *réduire le coût du crédit d'impôt pour les activités de la vie quotidienne ne relevant pas des politiques en faveur de l'autonomie et de la garde d'enfants, selon l'un des deux scénarios proposés :*

- un crédit d'impôt recentré sur les seules activités de la vie quotidienne et revu à la baisse, en contrepartie d'une réévaluation des prestations sociales ;*
- à défaut, un crédit d'impôt modulé en fonction des activités concernées ou des caractéristiques des contribuables.
(ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère du travail, de la santé et des solidarités)*

Liste des abréviations

Accoss.....	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACTP	Allocation compensatrice pour tierce personne
AEEH.....	Complément d'allocation et d'éducation pour l'enfant handicapé
ANSP	Agence nationale des services à la personne
APA.....	Allocation personnalisée d'autonomie
APNI	Association paritaire nationale interbranche
ASV.....	Loi d'adaptation au vieillissement
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CAS.....	Centre d'analyses stratégiques
CCMSA.....	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
Cesu.....	Chèque emploi service universel
CGI.....	Code général des impôts
CMG	Complément du libre choix du mode de garde
Cnaf.....	Caisse nationale des allocations familiales
Cnam.....	Caisse nationale d'assurance maladie
Cnav	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNSA.....	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
Dares	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DDETS.....	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGE	Direction générale des entreprises
DGEFP.....	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DLF.....	Direction de la législation fiscale
Drees	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSN.....	Déclaration sociale nominative
Ehpad	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ETP	Équivalent temps plein
Fedesap.....	Fédération française des services à la personne

Fepem.....	Fédération des particuliers employeurs de France
Fesp.....	Fédération du service au particulier
Insee.....	Institut national de la statistique et des études
IAE.....	Insertion par l'activité économique
Igas.....	Inspection générale des affaires sociales
Ircem.....	Institution de prévoyance et retraite collective des employés de maison
IGF.....	Inspection générale des finances
Liepp.....	Laboratoire interdisciplinaire des politiques publiques
MDSAP.....	Maison des services à la personne
Paje.....	Prestation d'accueil du jeune enfant
PCH.....	Prestation de compensation du handicap
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économique
Saad.....	Services d'aide et d'accompagnement à domicile
Smic.....	Salaire minimum de croissance
Spasad.....	Services polyvalents d'aide et de soins à domicile
Ssiad.....	Services de soins infirmiers à domicile
TVA.....	Taxe sur la valeur ajoutée
Urssaf.....	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Annexes

Annexe n° 1 : présentation des dispositifs de soutien aux services à la personne	120
Annexe n° 2 : la dépense de l'État en faveur des services à la personne	132
Annexe n° 3 : services à la personne et maintien à domicile des personnes âgées	135
Annexe n° 4 : services à la personne et accueil du jeune enfant	141
Annexe n° 5 : régimes de cotisations sociales applicables aux particulier employeur et le prestataire	150
Annexe n° 6 : scénarios de réforme du soutien de l'État aux services à la personne	153

Annexe n° 1 : présentation des dispositifs de soutien aux services à la personne

Cette annexe présente les dispositifs de soutien ciblés spécifiquement vers les services à la personne, leurs principales évolutions depuis 20 ans, ainsi que les autres dispositifs de portée plus générale bénéficiant au secteur.

Tableau n° 9 : présentation synthétique des dispositifs de soutien

<i>Intitulé</i>	Base juridique	Date de création	Dépense en 2022 (en M€)
<i>Crédit d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile</i>	CGI 199 sexdecies	2006	5 730
<i>Taux réduit de TVA à 10 %</i>	CGI 279 (i)	2013	125
<i>Taux réduit de TVA à 5,5 %</i>	CGI 278-0 bis (D)	1999	181
<i>Exonération de TVA pour les associations</i>	CGI 261 (7. 1° ter)	1991	650
<i>Exonération d'impôt sur les sociétés pour les associations</i>	CGI 206 (5 bis)	1987	20
<i>Déduction forfaitaire (métropole)</i>	CSS L241-10 (I bis)	2013	394
<i>Déduction forfaitaire (outre-mer)</i>	CSS L241-10-I bis	2013	45
<i>Exonération de cotisations patronales pour les publics fragiles (particuliers)</i>	CSS L241-10 (I)	1948	911
<i>Exonération de cotisations patronales pour les publics fragiles (prestataires)</i>	CSS L241-10 (III)	1999	700

CGI : code général des impôts / CSS : code de la sécurité sociale

Source : Cour des comptes

Les mesures fiscales

Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile

Les dépenses de services à la personne ouvrent droit à un crédit d'impôt. Créé en 2006 (applicable aux revenus de 2007) et réservé à l'origine aux contribuables actifs, ce dispositif a été étendu en 2018 (revenus de 2017) aux contribuables inactifs. Il s'est substitué à la réduction d'impôt créée en 1991.

Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	
<i>Base juridique</i>	Art. 199 sexdecies CGI
<i>Date de création</i>	2006 (généralisation : 2017)
<i>Coût en 2022</i>	5 730 M€ (dont 250 M€ d'avance immédiate)
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	4 292 689 ménages
<p><i>L'ensemble des activités énumérées à l'art. D 7231-1 du code du travail sont éligibles, qu'elles soient assurées par un prestataire ou par un salarié du particulier employeur.</i></p> <p><i>Le crédit d'impôt s'élève à 50 % des dépenses effectivement supportées par le contribuable, dans la limite d'un plafond qui s'applique de manière globale à l'ensemble des activités déclarées par le contribuable. Ce plafond est assorti de nombreuses modulations :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>il est majoré (dans la limite de 15 000 €) de 1 500 € par membre du foyer âgé de plus de 65 ans et par enfant à charge ou rattaché, et porté à 20 000 € lorsque l'un des membres du foyer fiscal est titulaire d'une carte d'invalidité d'au moins 80 % ou perçoit une pension d'invalidité de 3^e catégorie ou le complément d'allocation d'éducation spéciale de l'enfant handicapé ;</i> - <i>le plafond est porté à 15 000 € pour la première année au cours de laquelle le contribuable emploie un salarié à domicile (art. 98 de la loi de finances initiale pour 2009) ;</i> - <i>certaines activités sont soumises à un plafond de dépenses spécifique (art. D 7233-5 du code du travail) : 500 € pour le petit bricolage, 3 000 € pour l'assistance informatique, 5000 € pour le jardinage.</i> 	

Les taux réduits de TVA

De 1999 à 2010, tous les services à la personne bénéficiaient d'un taux réduit de TVA de 5,5 %. À partir de 2011, ce taux unique a été abandonné au profit de trois taux différents : 5,5 %, 10 % et, pour les prestations ne bénéficiant d'aucun taux réduit, 20 %.

TVA : taux de 5,5 %	
<i>Base juridique</i>	CGI : art. 278-0 bis D et annexe 3, art. 86
<i>Date de création</i>	1999
<i>Coût en 2022</i>	181 M€
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	Inconnu

TVA : taux de 5,5 %	
<p><i>Activités éligibles : « prestations de services exclusivement liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes qui sont dans l'incapacité de les accomplir », soit :</i></p> <p><i>1° Assistance aux personnes âgées ou aux personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exclusion d'actes de soins relevant d'actes médicaux ;</i></p> <p><i>2° Garde-malade, à l'exclusion des soins ;</i></p> <p><i>3° Assistance aux personnes handicapées, y compris les activités d'interprète en langue des signes, de technicien de l'écrit et de codeur en langage parlé complété ;</i></p> <p><i>4° Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives ;</i></p> <p><i>5° Aide à la mobilité et transport de personnes ayant des difficultés de déplacement ;</i></p> <p><i>6° Accompagnement des personnes âgées ou handicapées dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transport, actes de la vie courante).</i></p> <p><i>(Les activités mentionnées aux 4°, 5° et 6° ne sont éligibles qu'à la condition d'être comprises dans une offre globale de services).</i></p>	

TVA : taux de 10 %	
<i>Base juridique</i>	CGI : art. 279-i et annexe 3, art. 86
<i>Date de création</i>	2013 (décret n° 2013-510 du 17 juin 2013)
<i>Coût en 2022</i>	125 M€
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	Inconnu
<p><i>Activités éligibles :</i></p> <p><i>1° Entretien de la maison et travaux ménagers ;</i></p> <p><i>2° Travaux de petit bricolage dits " homme toutes mains " ;</i></p> <p><i>3° Garde d'enfants à domicile ;</i></p> <p><i>4° Soutien scolaire à domicile ;</i></p> <p><i>5° Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes ;</i></p> <p><i>6° Préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux commissions ;</i></p> <p><i>7° Livraison de repas à domicile ;</i></p> <p><i>8° Collecte et livraison à domicile de linge repassé ;</i></p> <p><i>9° Livraison de courses à domicile ;</i></p> <p><i>10° Soins et promenades d'animaux de compagnie, à l'exception des soins vétérinaires et du toilettage, pour les personnes dépendantes ;</i></p>	

TVA : taux de 10 %
<p>11° Assistance administrative à domicile ;</p> <p>12° Accompagnement des enfants dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transport, actes de la vie courante).</p> <p>(Les activités mentionnées aux 7°, 8°, 9° et 12° ne sont éligibles qu'à la condition d'être comprises dans une offre globale de services)</p>

Le régime fiscal des associations

Les associations exerçant dans le champ des services à la personne bénéficient, sous certaines conditions, de deux avantages fiscaux : leurs résultats ne sont pas assujettis à l'impôt sur les sociétés et leurs prestations sont exonérées de TVA.

Impôt sur les sociétés : non-assujettissement des résultats des associations	
<i>Base juridique</i>	CGI, Art. 206 (5° bis)
<i>Date de création</i>	1987
<i>Coût en 2022</i>	20 M€
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	Inconnu
<p><i>Les associations de services aux personnes agréées ou autorisées ne sont pas assujetties à l'impôt sur les sociétés à raison de leurs résultats. Seuls sont imposés, à un taux réduit, les revenus patrimoniaux qui ne se rattachent pas à leurs activités lucratives. Les associations intermédiaires conventionnées dont la gestion est désintéressée bénéficient également de ce régime.</i></p> <p><i>La rédaction de cet article a été modifiée par l'article 9 de la loi de finances pour 2018 afin de tirer les conséquences de la réforme du régime de l'autorisation et de l'agrément introduite par la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015 : outre les associations agréées, les associations autorisées sont désormais aussi éligibles à cette exonération.</i></p>	

TVA : exonération des services rendus par les associations agréées	
<i>Base juridique</i>	CGI, art. 261 (7.1° ter)
<i>Date de création</i>	1991
<i>Coût en 2022</i>	650 M€
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	5 100 associations

TVA : exonération des services rendus par les associations agréées

L'exonération est réservée aux associations à but lucratif⁸⁹ remplissant deux conditions :

- être agréée ou autorisée, ce qui limite en substance le champ de l'exonération à la garde de jeunes enfants et à l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou dépendantes ;
- obéir au critère de la gestion désintéressée, codifié au d du 1° du 7 de l'art. 261 CGI et reposant sur les conditions suivantes :
 - l'organisme est géré et administré à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes, ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation ;
 - il ne procède à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfices, sous quelque forme que ce soit ;
 - ses membres et leurs ayants droit ne peuvent pas être déclarés attributaires d'une part quelconque de l'actif, sous réserve du droit de reprise des apports.

Toutefois, la rémunération de certains dirigeants ne remet pas en cause, sous certaines conditions, le caractère désintéressé de la gestion.

L'exonération ne concerne que les activités relevant en principe d'un taux réduit (5,5 % ou 10 %, cf. supra), et, depuis 2019, uniquement lorsque les prestations sont réalisées directement au profit de populations en situation de fragilité ou de dépendance ; ce resserrement a été introduit pour assurer la conformité du dispositif au droit européen (article 132 de la directive TVA, qui ne permet d'exonérer que les services étroitement liés à l'aide et à la sécurité sociale).

Pour mémoire, les associations bénéficiant de l'exonération de TVA sont soumises à la taxe sur les salaires (art. 1679A CGI).

Les dispositifs sociaux

La déduction forfaitaire du particulier employeur

Déduction forfaitaire du particulier employeur (métropole)	
<i>Base juridique</i>	CSS, art. L241-10 (I bis)
<i>Date de création</i>	2013
<i>Coût en 2022</i>	394 M€
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	1 256 549 déclarants (2020)

⁸⁹ Les associations à but non lucratif bénéficient, quant à elles, de l'exonération de droit commun prévue par le b du 1 du 7° de l'article 261 du CGI. Par ailleurs, les associations intermédiaires conventionnées bénéficient également d'une exonération prévue par le 1° bis du 7 du même article.

Déduction forfaitaire du particulier employeur (métropole)	
<p>De 1970 à 2013, les particuliers employeurs bénéficiaient de la possibilité de cotiser sur la base d'une assiette forfaitaire, correspondant au Smic mensuel⁹⁰.</p> <p>Ce mécanisme a été supprimé en 2013 et remplacé par une déduction forfaitaire calculée en fonction du nombre d'heures effectivement travaillées et imputable sur les cotisations patronales d'assurance maladie, famille, vieillesse et AT-MP.</p> <p>Le montant de cette déduction forfaitaire, fixé en 2013 à 0,75 € par heure travaillée, a été progressivement revalorisé : au 1^{er} janvier 2015, il été porté à 1,5 € pour la garde d'enfant de 6 à 13 ans ; depuis le 1^{er} décembre 2015, il est de 2 € quelle que soit la nature du service concerné (art. 99 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015).</p>	

Déduction forfaitaire du particulier employeur (outre-mer)	
Base juridique	CSS, art. L241-10 (I bis)
Date de création	2013
Coût en 2022	45 M€
Nombre de bénéficiaires	inconnu
<p>La suppression de l'assiette forfaitaire au profit de la déduction forfaitaire, mise en œuvre en 2014 dans l'Hexagone, est intervenue en 2014 en Martinique, Guadeloupe et Guyane et en 2020 à la Réunion.</p> <p>Dans les départements de Martinique, Guadeloupe et Guyane, la réduction est fixée, depuis 2014, à 3,70 € par heure de travail effectuée (art. 27 de la LFSS 2014 ; décret 2014-137 du 17 février 2014).</p> <p>À la Réunion, une déduction forfaitaire dégressive dans le temps a été instituée : fixée en 2020 à 5,70€, elle sera progressivement ramenée en 2025 à 3,70 €.</p> <p>À Mayotte, le principe d'une déduction forfaitaire a été prévu par ordonnance ; le décret en fixant le montant est en cours de préparation.</p>	

Les exonérations de cotisations en faveur des publics fragiles

Les exonérations de cotisations sociales, réservées aux particuliers employeurs lors de leur création en 1948, ont été étendues en 1993 aux associations, puis en 2004 à l'ensemble des organismes prestataires

⁹⁰ Par ailleurs, entre 2006 et 2011, les employeurs qui optaient pour la déclaration du salaire réel plutôt que pour l'assiette forfaitaire bénéficiaient d'un abattement de 15 points de cotisations patronales ; cet abattement, qui correspondait à une diminution de près de 50 % du taux des cotisations patronales de sécurité sociale, était dans la plupart des cas plus avantageux que l'assiette forfaitaire. Il a été supprimé le 1^{er} janvier 2011.

déclarés. Seuls les micro-entrepreneurs, dont les cotisations sont calculées par application d'un taux forfaitaire, en sont aujourd'hui exclus.

Elles bénéficient uniquement aux activités relevant de « l'aide à domicile » (art. L.241-10 CSS, qui ne définit pas cette notion⁹¹), exercées auprès de « publics fragiles » (cf. encadré). Depuis 2019, les modalités de calcul de l'exonération diffèrent selon le mode de recours aux services à la personne.

Exonération publics fragiles (particulier employeur)	
<i>Base juridique</i>	CSS, art. L241-10 (I)
<i>Date de création</i>	1948
<i>Coût en 2022</i>	911 M€
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	1 016 219 employeurs (2020)
<p><i>Les particuliers employeurs bénéficient d'une exonération totale, sans plafond de rémunération⁹², mais limitée à certaines cotisations patronales (assurance maladie, vieillesse et famille, soit environ 29 points).</i></p> <p><i>L'exonération bénéficie uniquement aux activités relevant de « l'aide à domicile » (art. L.241-10 CSS), exercées auprès de « publics fragiles ». Elle n'est pas cumulable avec la déduction forfaitaire de 2 € par heure.</i></p>	

Exonération publics fragiles (prestataire)	
<i>Base juridique</i>	CSS, art. L241-10 (III)
<i>Date de création</i>	2004 (refonte en 2019)
<i>Coût en 2022</i>	700 M€
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	8 914 organismes (2017), 255 671 salariés (2019)
<p><i>Les organismes de droit public bénéficient d'un dispositif d'exonération identique à celui applicable aux particuliers employeurs.</i></p> <p><i>Les organismes de droit privé relèvent d'un mécanisme dégressif inspiré de la réduction générale (article 8 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019). Applicable à un champ</i></p>	

⁹¹ Selon le Bulletin officiel de la sécurité sociale, l'aide à domicile correspond à « l'accompagnement et de l'aide aux personnes dans les actes essentiels de la vie quotidienne à leur domicile » ; cela exclut notamment « les activités relevant des soins médicaux, les activités éducatives et les activités de travail social ».

⁹² À l'exception des salariés de personnes de plus de 70 ans non dépendantes, soumis à un plafonnement fixé à 65 fois le Smic horaire par mois.

Exonération publics fragiles (prestataire)

plus large de cotisations (incluant également la part mutualisée de la contribution AT-MP, CSA, FNAL, Unédic, retraite complémentaire), l'exonération totale jusqu'à 1,2 Smic puis dégressive jusqu'à 1,6 Smic.

L'exonération bénéficie uniquement aux activités relevant de « l'aide à domicile » (art. L.241-10 CSS), exercées auprès de « publics fragiles ». Lorsqu'un salarié intervient, au cours d'une même année, auprès de publics fragiles et non fragiles, l'employeur calcule la part de la rémunération éligible à l'exonération de cotisations ; la part de la rémunération correspondant aux interventions auprès de publics non fragiles ouvre droit à la réduction générale dégressive.

La notion de publics fragiles

La définition des bénéficiaires « fragiles » a évolué dans le temps. Ils comprennent aujourd'hui⁹³ :

- les personnes titulaires de la prestation de compensation du handicap (PCH), percevant une majoration pour tierce personne au titre d'une invalidité ou remplissant la condition de perte d'autonomie requise pour prétendre à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)⁹⁴, indépendamment de l'âge et des ressources ;
- les parents d'enfant handicapé ouvrant droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ;
- les personnes âgées de 70 ans ou plus (depuis le 1^{er} janvier 2006, l'attribution de cette exonération, qui nécessitait auparavant une demande préalable, est automatique).

S'y ajoutent, lorsque l'activité est assurée par un organisme prestataire :

- les personnes âgées ou handicapées bénéficiaires de prestations d'aide-ménagère au titre de l'aide sociale légale ou dans le cadre d'une convention conclue entre ces associations ou organismes et un organisme de sécurité sociale⁹⁵ ;
- les familles en difficulté bénéficiaires de l'intervention d'un technicien de l'intervention sociale et familiale ou d'une auxiliaire de vie sociale *via* la caisse d'allocations familiales ou le conseil départemental.

⁹³ Article L. 241-10 du code de la sécurité sociale.

⁹⁴ Il s'agit en pratique des personnes relevant des « groupes iso-ressources » (GIR) 1 à 4 de la grille Aggir (Autonomie Gérontologie Groupes Iso Ressources).

⁹⁵ Personnes relevant des GIR 5 et 6.

Principales évolutions des dispositifs de soutien depuis 2005

	Dispositifs fiscaux	Dispositifs sociaux	Cadre juridique
2005	Relèvement du plafond de la réduction d'impôt (de 10 000 à 12 000 €) et introduction de majorations	Instauration d'une exonération générale de cotisations (prestataires) et d'un abattement forfaitaire de 15 points de cotisations patronales (particuliers employeurs)	Extension de la liste des activités éligibles Création du Cesu
2006	Création du crédit d'impôt (revenus 2007)	Suppression de la condition de demande expresse pour l'exonération des plus de 70 ans	
2009	Relèvement du plafond du crédit d'impôt (porté à 15 000 € la première année)		
2010	Renvoi au décret de la liste des activités éligibles aux taux réduits de TVA		
2011		Suppression de l'exonération prestataires (publics non fragiles) et de l'abattement forfaitaire	Instauration du régime déclaratif et recentrage de l'agrément
2012			
2013	Réforme des taux de TVA : certaines activités passent au taux intermédiaire (7 %), d'autres au taux normal (19,6 %) Augmentation des plafonds de dépenses applicables à certaines activités au titre du crédit d'impôt	Suppression de l'assiette forfaitaire (en métropole) Création de la déduction forfaitaire (0,75 € par heure)	
2014	Clarification de l'inéligibilité des mandataires aux taux réduits de TVA		
2015		Relèvement de la déduction forfaitaire (2 € par heure)	Réforme des régimes d'agrément et d'autorisation (loi sur l'adaptation de la société au vieillissement)
2016	Hausse des taux de TVA (10 % pour le taux intermédiaire, 20 % pour le taux normal)		
2017		Instauration d'une compensation de l'exonération publics fragiles	

	Dispositifs fiscaux	Dispositifs sociaux	Cadre juridique
2018	Généralisation du crédit d'impôt		
2019	Mise en place de l'acompte	Réforme de l'exonération publics fragiles (prestataires)	Déploiement des services Cesu+ et Pajemploi+
2020			
2021			
2022	Début du déploiement de l'avance immédiate		

Source : Cour des comptes

Autres dispositifs de l'État bénéficiant aux services à la personne

Les dispositifs de soutien à l'insertion par l'activité économique (IAE)

Les services à la personne comptent parmi les secteurs bénéficiaires des dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE). Toutefois, le montant des aides au poste accordées à ce titre aux associations et entreprises opérant dans le secteur des services à la personne est marginal au regard de l'ampleur des dispositifs étudiés dans le cadre du présent rapport.

Dans le champ de l'IAE, ce sont principalement les associations intermédiaires qui œuvrent dans le secteur des services à la personne et en particulier dans le domaine des services de la vie quotidienne. Selon la Dares⁹⁶, environ 28 % des salariés nouvellement embauchés par une association intermédiaire en 2021 exercent dans les métiers de l'aide à la vie quotidienne ; le poids de ce secteur est en revanche marginal dans les autres structures d'IAE (ateliers et chantiers d'insertion, entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaires d'insertion).

Rapportée à l'ensemble de l'activité, la part des associations intermédiaires dans les services à la personne demeure très limitée (moins de 2 % des heures d'intervention comptabilisées dans la base Nova).

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle estime que les services à la personne représentent environ un tiers des aides au poste bénéficiant aux associations intermédiaires⁹⁷, soit approximativement 10 M€. Cela représente moins de 1 % du total des aides au poste alloué en 2022 à l'IAE (1,2 Md€).

⁹⁶ Dares, *L'insertion par l'activité économique en 2021*, février 2023.

⁹⁷ En dehors aides au poste, les associations intermédiaires bénéficient également d'aides des conseils départementaux et d'une exonération de TVA. L'effort public total est évalué à 8000 € par ETP, dont 1 500 € au titre de l'aide au poste.

Les services à la personne sont par ailleurs concernés par l'expérimentation en cours du statut d'entreprise d'insertion par le travail indépendant (EITI), promu notamment par l'association « Lulu dans ma rue ». Ce statut expérimental, qui ouvre droit à des aides au poste d'environ 5 500 € par poste, est aujourd'hui reconnu à une dizaine de structures.

Le régime des aides financières versées par l'entreprise

Les aides financières que les entreprises ou leurs comités sociaux et économiques allouent à leurs salariés pour financer des activités relevant des services à la personne (le plus souvent sous la forme de Cesu préfinancés) ou pour faciliter l'accès à ces services bénéficient, depuis 2005, de plusieurs avantages sociaux et fiscaux :

- l'employeur peut déduire 25 % du montant total de ces aides de son impôt sur les sociétés, au titre du « crédit d'impôt famille »⁹⁸. En pratique, cela permet de ramener le coût net pour l'entreprise à 50 % du montant de l'aide versée au salarié⁹⁹ ;
- pour le salarié qui bénéficie de ces aides financières, celles-ci sont exonérées de l'impôt sur le revenu¹⁰⁰ ;
- les aides versées dans le cadre du Cesu préfinancé sont exclues de l'assiette des cotisations sociales¹⁰¹, dans la limite d'une aide maximum dont le montant a récemment été revalorisé¹⁰² et sans pouvoir excéder le coût des services supporté par le bénéficiaire.

Au total, ces trois dispositifs représentent, en 2022, une dépense totale d'environ 270 M€, dont 200 M€ à la charge du budget de l'État :

- la dépense fiscale résultant du crédit d'impôt famille s'élève à 145 M€ en 2022 (contre 45 M€ en 2012) ;
- celle résultant de l'exonération d'impôt sur le revenu s'élève en 2022 à 45 M€ (contre 40 M€ en 2012) ;

⁹⁸ Article 244 quater F du CGI, dépense fiscale 210308.

⁹⁹ Pour un abondement de 100 € (entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés), la dépense est déductible, soit une économie d'impôt de 25 € (taux de 25 %) ; l'entreprise bénéficie d'un crédit d'impôt de 25 % des sommes versées, soit 25 € ; ce qui aboutit à un coût net pour l'entreprise de seulement 50 €, pour 100 € versés.

¹⁰⁰ Article 81 (37°) du CGI.

¹⁰¹ Article L7233-4 du code du travail.

¹⁰² Fixé en 2008 à 1 830 € par année et par bénéficiaire (article D7233-8 du code du travail), il est révisé annuellement par arrêté ; le montant maximum est fixé à 2 301 € au 1^{er} janvier 2023 (arrêté du 17 janvier 2023).

- enfin, l'exemption de cotisations sociales représente, pour la sécurité sociale, un coût, non compensé par le budget de l'État en vertu d'une dérogation expresse (article 24 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008), évalué en 2022 à 79 M€, comparable à celui estimé en 2012 (source : tableau 28 de l'annexe 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023).

Toutefois, l'intégralité de cette dépense ne saurait être rattachée au soutien aux services à la personne. En effet :

- le champ de ces avantages est plus large et inclut notamment l'accueil d'enfants en établissement collectif, la rémunération d'une assistante maternelle agréée, ainsi que les prestations directement liées à la gestion et au fonctionnement du Cesu ;
- le crédit d'impôt famille bénéficie non seulement aux aides financières versées aux salariés, mais aussi (à des taux différents) aux dépenses de création et de fonctionnement de crèches d'entreprise, de formation des salariés en congé parental d'éducation, etc.

Le crédit d'impôt famille est d'ailleurs présenté comme une dépense de soutien aux familles et rattaché au programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

La part de ces dépenses fiscales et sociales bénéficiant aux services à la personne n'est pas connue.

En 2021, la mission d'évaluation du crédit d'impôt famille soulignait la difficulté à ventiler la dépense fiscale entre les catégories de dépenses éligibles. Sur la base d'estimations, elle concluait que les dépenses associées à la réservation de places en crèche représentaient 90 % de l'ensemble, ce qui signifie que 10 % au plus de la dépense fiscale (soit 15 M€) bénéficie aux services à la personne.

Annexe n° 2 : la dépense de l'État en faveur des services à la personne

La dépense de l'État en faveur des services à la personne ne fait l'objet d'aucun suivi global. Sa reconstitution précise, à partir des documents budgétaires, nécessite des retraitements multiples, notamment pour neutraliser les effets de périmètre.

Les dépenses fiscales : précautions méthodologiques

Le déploiement de l'avance immédiate du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile à compter de 2022 rend l'évolution de la dépense fiscale à la fois moins lisible (à partir de 2022, les dépenses de l'année N agrègent les crédits d'impôt accordés au titre des dépenses N-1 et les avances accordées au titre des dépenses de l'année N) et moins prévisible (l'avance immédiate étant optionnelle, le rattachement à l'exercice sera tributaire des choix du contribuable).

L'effet sur la dépense fiscale devrait être purement transitoire : les avances immédiates accordées en année N allègent d'autant la dépense fiscale de l'année N+1. Le rythme du retour à un niveau « normal » (sous réserve de l'éventuel effet incitatif de la réforme sur l'activité) dépend de la rapidité de l'adoption de l'avance immédiate par les contribuables et du rythme de déploiement de l'avance immédiate qui est prévu en plusieurs étapes.

S'agissant du régime de TVA, seules les dépenses fiscales afférentes au taux réduit de 10 % et à l'exonération des associations figurent dans le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* au projet de loi de finances.

La dépense liée au taux réduit de 5,5 % a, quant à elle, été « déclassée » à compter du projet de loi de finances pour 2019, en raison de son absence de caractère « incitatif » ; elle continue néanmoins à être mesurée par la direction de la législation fiscale.

Les exonérations de cotisations sociales : précisions quant au calcul des compensations

Le coût des exonérations pour la sécurité sociale doit être distingué des versements du budget général de l'État destinés à les compenser :

- d'une part, les exonérations en faveur des publics fragiles ne sont compensées par l'État que depuis 2017, contrairement à la déduction

forfaitaire des particuliers employeurs qui est compensée depuis sa création en 2013¹⁰³ ;

- d'autre part, il existe pour chaque dispositif compensé un écart systématique entre le coût réel et la compensation versée, qui aboutit à la constatation, selon les cas, de dettes ou de créances de l'État à l'égard de la sécurité sociale¹⁰⁴.

En outre, la forte baisse du coût de l'exonération en faveur des prestataires constatée en 2022 correspond à un effet de périmètre. En effet, en 2019, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a été remplacé par une mesure de réduction des cotisations sociales comprenant notamment une baisse de 6 points des cotisations employeurs au titre de la branche maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 Smic (dite « bandeau maladie »).

Une partie de l'exonération de cotisations applicables aux salariés des prestataires d'aide à domicile s'est donc trouvée « absorbée » par le « bandeau maladie ». La compensation du dispositif sectoriel (par des crédits budgétaires du programme 103) est cependant restée prioritaire sur la compensation de la mesure générale (par affectation d'une fraction de TVA à la sécurité sociale, pour solde de tout compte).

Ce n'est qu'à compter de 2022 que la règle a été inversée, par souci de rationalisation : désormais, les mesures générales d'allègement ou de baisse de taux sont compensées, « pour solde de tout compte », par l'affectation de recettes fiscales¹⁰⁵ ; les exonérations compensées dites « ciblées », qui portent sur certains publics, certains secteurs économiques ou certains secteurs géographiques, font l'objet d'une compensation budgétaire¹⁰⁶.

Ainsi, la part de l'exonération en faveur des prestataires d'aide à domicile qui correspond au bandeau maladie est compensée à travers l'affectation d'une fraction du produit de la TVA, ce qui explique la

¹⁰³ D'abord à travers l'affectation d'une fraction de TVA et, depuis 2016, sur crédits budgétaires (programme 103).

¹⁰⁴ Fin 2022, l'État était débiteur au titre des exonérations en faveur des publics fragiles (- 132,5 M€) mais créancier au titre de la déduction forfaitaire de cotisations patronales (+ 283 M€).

¹⁰⁵ essentiellement la TVA (branche maladie) et dans une moindre mesure la taxe sur les salaires (branches famille et vieillesse).

¹⁰⁶ principalement par les missions *Travail et emploi* et *Outre-mer*.

diminution du coût de l'exonération compensée par voie de crédits budgétaires (- 200 M€ entre 2021 et 2022).

Ce changement de présentation, globalement neutre du point de vue du solde budgétaire, est bienvenu : il évite en effet de comptabiliser au titre du dispositif sectoriel un « coût » purement théorique qui ne correspond pas à un avantage spécifique accordé au secteur.

Il appelle cependant deux observations :

- d'une part, le maintien des crédits alloués au programme 103 pour la compensation de cette exonération (à hauteur de 957 M€ en 2022 et 908 M€ en 2023)¹⁰⁷ n'est pas justifié dès lors que le coût de celle-ci est compensé par l'affectation d'une fraction du produit de la TVA à la sécurité sociale ;
- d'autre part, la règle adoptée concernant le bandeau maladie gagnerait à être appliquée aussi à la réduction générale des cotisations patronales (« réduction Fillon »). Il serait plus cohérent de ne comptabiliser, au titre du dispositif sectoriel compensé par des crédits budgétaires, que le surcoût net correspondant aux avantages spécifiquement accordés aux entreprises de services à la personne, que l'administration n'a pas été en mesure de chiffrer.

¹⁰⁷ Source : projets de loi de finances pour 2022 et 2023, programme 103, justification au premier euro.

Annexe n° 3 : services à la personne et maintien à domicile des personnes âgées

Les personnes âgées en perte d'autonomie

Au 1^{er} janvier 2021, la France comptait 18,1 millions de personnes de 60 ans ou plus (dont 6,4 millions ont 75 ans ou plus et 2,3 millions ont 85 ans ou plus), soit plus d'un quart de la population. Selon les critères retenus¹⁰⁸, on estime qu'en 2015, entre 5 et 13 % des plus de 60 ans, soit 700 000 à 1,9 million de personnes, souffraient d'une perte d'autonomie ; plus largement, 26 % déclaraient au moins une restriction sévère dans leurs activités et 16 % disaient être limités dans les activités habituelles, depuis au moins 6 mois, en raison d'un problème de santé¹⁰⁹.

La stratégie des pouvoirs publics français repose, depuis 2005, sur la notion de « virage domiciliaire »¹¹⁰. Ce choix répond à la fois aux souhaits d'une part grandissante de la population et à des considérations financières liées aux coûts respectifs de l'accueil en établissement et du maintien à domicile¹¹¹. La vie à domicile est ainsi majoritaire chez les seniors : au 1^{er} janvier 2019, 96 % des plus de 60 ans vivaient « en ménage » (cette proportion reste supérieure à 90 % jusqu'à 85 ans ; elle baisse ensuite à 87 % pour les 85-89 ans, 73 % pour les 90-94 ans et 57 % pour les plus de 95 ans). L'âge moyen d'entrée en établissement est de 85 ans et 5 mois.

En 2014, le coût global de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées était estimé à 30 Md€ par an, tous financeurs

¹⁰⁸ Groupe iso-ressources (GIR) estimé, indicateur de Katz (capacité à réaliser 6 activités de la vie quotidienne) ou de Colvez (perte de mobilité).

¹⁰⁹ Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), *L'aide et l'action sociale en France*, édition 2022.

¹¹⁰ Cf. Cour des comptes, *Les services de soins à domicile*, décembre 2021.

¹¹¹ La Cour rappelle toutefois que « le constat d'un coût deux fois moindre pour les dépenses publiques de l'accompagnement à domicile par rapport à la prise en charge en établissement doit être relativisé. En effet, il n'est établi que lorsque l'on compare l'ensemble de l'offre d'aide à domicile, délivrée essentiellement par des services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad) qui assurent des prestations de ménage et d'aide à la vie quotidienne, à des institutions médicalisées, dotées de médecins et de personnels soignants qualifiés. En revanche, les coûts publics sont commensurables si l'on restreint la comparaison aux soins techniques, comme le démontre la Cour en comparant les dépenses publiques moyennes par place entre Ssiad et établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). ».

confondus¹¹². Les dépenses de prise en charge de la perte d'autonomie représentaient 35 % de ce total, contre 41 % pour les dépenses de santé, et 24 % pour les dépenses d'hébergement en établissement ; les ménages prenaient en charge 21 % du montant total (et 23 % du financement de la perte d'autonomie, contre 54 % des dépenses d'hébergement et seulement 1 % des dépenses de santé).

L'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

La prise en charge financière des personnes âgées en perte d'autonomie repose principalement sur l'APA¹¹³. En 2020, 782 000 personnes bénéficiaient de l'APA à domicile (contre 536 000 pour l'APA en établissement), pour un coût total d'environ 3,73 Md€ (contre 2,5 Md€ pour l'APA en établissement).

La dépense moyenne par bénéficiaire de l'APA à domicile a fortement diminué entre 2003 et 2014, alors qu'elle augmentait pour l'APA en établissement ; depuis 2015, l'aide moyenne s'est stabilisée autour de 400 € par mois, à domicile comme en établissement. L'aide moyenne est d'autant plus élevée que le niveau de dépendance est fort.

L'APA à domicile est affectée au paiement de dépenses préalablement identifiées dans le cadre d'un plan d'aide. La quasi-totalité de cette prestation finance des services à la personne, en mode prestataire le plus souvent¹¹⁴. Près d'un bénéficiaire sur deux (47 %) ne consomme pas l'intégralité du montant d'aide humaine qui lui a été notifié : les bénéficiaires aux ressources intermédiaires, dont le reste à charge est plus élevé, sous-consomment davantage que les autres.

¹¹² Source : Drees, compte de la dépendance.

¹¹³ S'y ajoutent, pour des montants nettement moindres, l'aide-ménagère délivrée par les départements (pour les personnes âgées dont le niveau d'autonomie ne permet pas de bénéficier de l'APA et dont les revenus sont inférieurs à 917 € par mois), les aides liées au handicap (y compris PCH pour les personnes qui la percevaient avant leurs 60 ans et n'ont pas opté pour l'APA) et les aides des caisses de retraite.

¹¹⁴ En moyenne, en 2020, 92 % des montants versés sont mobilisés pour financer le recours à un intervenant à domicile (dont 77 % pour rémunérer un service prestataire, 3% un service mandataire, et 12 % un salarié recruté directement) ; les 8 % des restants servent, pour les trois quarts, à financer différentes aides à l'autonomie (aides techniques, portage de repas, téléalarme, transport, etc.) et, pour un quart, à financer un accueil temporaire ou de jour en établissement, ainsi que le règlement des services rendus par les accueillants familiaux rémunérés au titre de l'aide sociale.

La contribution des soutiens aux services à la personne

En complément de l'APA, les dispositifs de soutien aux services à la personne contribuent à la prise en charge financière de l'autonomie, selon des mécanismes et à des niveaux différents.

Les exonérations de cotisations sociales et les taux réduits de TVA

En amont, les exonérations de cotisations sociales en faveur des publics fragiles (en mode prestataire et en mode particulier employeur) et les taux réduits de TVA (taux de 5,5 % pour les prestations relatives à l'autonomie et exonération des prestations dispensées par les associations) contribuent à diminuer le prix payé par les personnes âgées pour les prestations d'aide à domicile.

La contribution de ces dispositifs de soutien au financement des dépenses d'autonomie n'est pas précisément mesurable mais peut être estimée en 2021 à plus de 1 Md€, en ajoutant :

- le manque à gagner lié au taux réduit de 5,5 % (166 M€), même s'il inclut également des prestations en faveur des personnes handicapées ;
- une partie de l'exonération de TVA en faveur des associations : 318 M€ (dépense fiscale totale = 600 M€ x 53 %, soit la part de l'activité des associations consacrée à l'assistance aux personnes âgées)
- le coût de l'exonération de cotisations en faveur des allocataires de l'APA, estimé à 606 M€ : 210 M€ pour les particulier employeurs et 396 M€ pour les prestataires (coût du dispositif = 901 M€ x 43 %, soit la part de l'activité des prestataires consacrée à l'assistance aux personnes âgées).

Le crédit d'impôt

En aval, la différence entre la dépense effective et l'APA reçue est éligible au crédit d'impôt, qui permet de diviser le reste à charge par deux.

La part du crédit d'impôt dans le financement des dépenses d'autonomie des personnes âgées, bien qu'elle ait fortement augmenté à la suite de la réforme de 2017, reste limitée.

D'une part, la dépense effective moyenne des allocataires de l'APA (483 € par mois en 2019) est couverte à 80 % par l'APA et seulement à 10 % par le crédit d'impôt¹¹⁵ ; le reste à charge est donc de 10 %, soit 47 € par mois, ce qui représente un taux d'effort moyen de 2,5 % du revenu

¹¹⁵ Source : Drees, *L'aide et l'action sociales en France*, édition 2022.

(ces moyennes masquent toutefois d'importantes disparités selon le niveau de dépendance¹¹⁶ et le niveau de ressources¹¹⁷).

**Tableau n° 10 : dépenses liées à la dépendance à domicile en 2017
(en M€)**

GIR	1	2	3	4	Total
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	18 900	133 700	176 400	450 000	779 000
<i>Plan notifié</i>	292	1 571	1 435	2 062	5 360
<i>Sous-consommation</i>	39	242	228	340	849
<i>Plan consommé</i>	253	1 329	1 207	1 722	4 511
<i>APA</i>	213	1 082	974	1 364	3 633
<i>Crédit d'impôt</i>	19	123	117	179	438
<i>Reste à charge après crédit d'impôt</i>	20	124	117	179	440

Source : Remontées individuelles sur l'APA et l'ASH 2017, enquête Aide sociale 2019, modèle Autonomix, Drees, in Aides à l'autonomie des personnes âgées, qui paie quoi ?

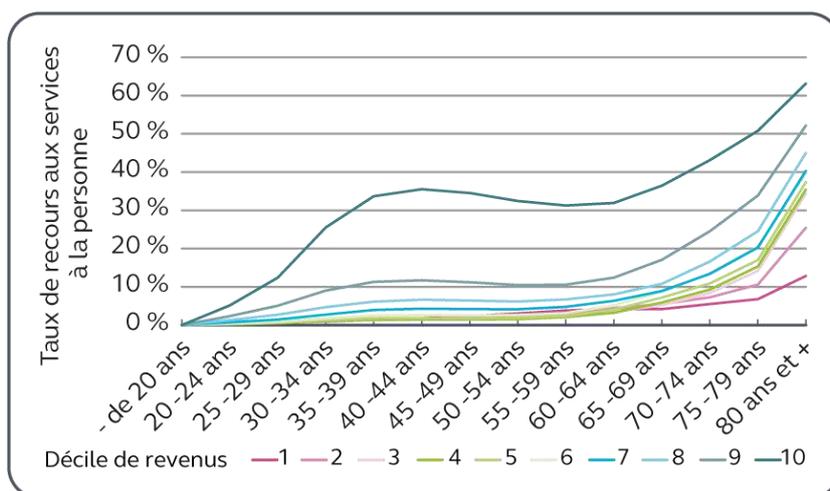
D'autre part, les dépenses liées au financement des plans d'aide des allocataires de l'APA représentent selon la Drees environ 9 % de la dépense fiscale totale induite par le crédit d'impôt. Toutefois, ce chiffre ne concerne que les dépenses incluses dans les plans d'aide des allocataires de l'APA : il ne représente donc qu'une part de la contribution réelle du crédit d'impôt aux dépenses liées à l'autonomie, qui peuvent inclure des dépenses « de droit commun » non prises en compte dans le plan d'aide.

L'extension du crédit d'impôt au profit des inactifs en 2017 a permis d'augmenter la contribution de l'aide fiscale au financement des plans d'aide (de 6 % à près de 10 %) et d'abaisser le reste à charge de 19 € par mois en moyenne. Les principaux bénéficiaires de cette mesure sont les personnes dont les ressources sont les plus modestes et dont le niveau de dépendance est le plus élevé. Pour autant, la part du crédit d'impôt dans la dépense effective augmente logiquement avec le niveau de ressources, du fait de la dégressivité de l'APA.

¹¹⁶ Le reste à charge mensuel est de 89 € pour les personnes en GIR 1 (taux d'effort de 4,5 %) contre 33 € pour les personnes en GIR 4 (taux d'effort de 1,9 %).

¹¹⁷ Le reste à charge atteint 245 € pour les personnes dont les ressources sont supérieures à 2 579 €, soit un taux d'effort compris entre 5 % (GIR 4) et plus de 14 % (GIR 1).

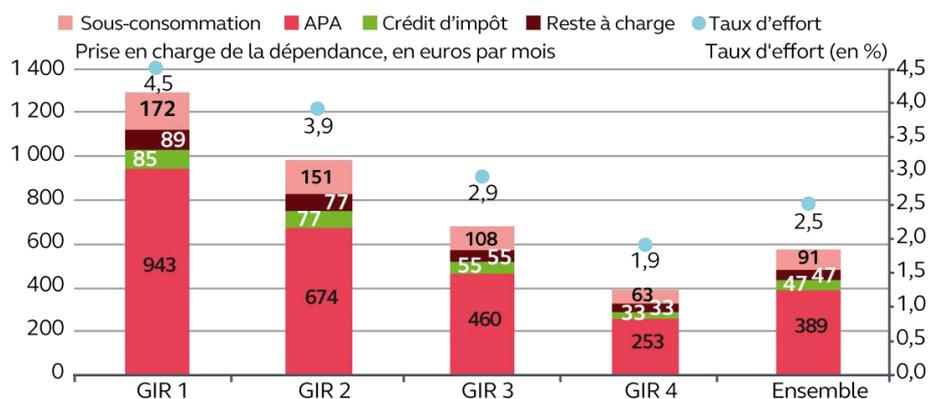
Graphique n° 8 : taux d'effort par tranche de ressources après prise en compte de l'APA et du crédit d'impôt



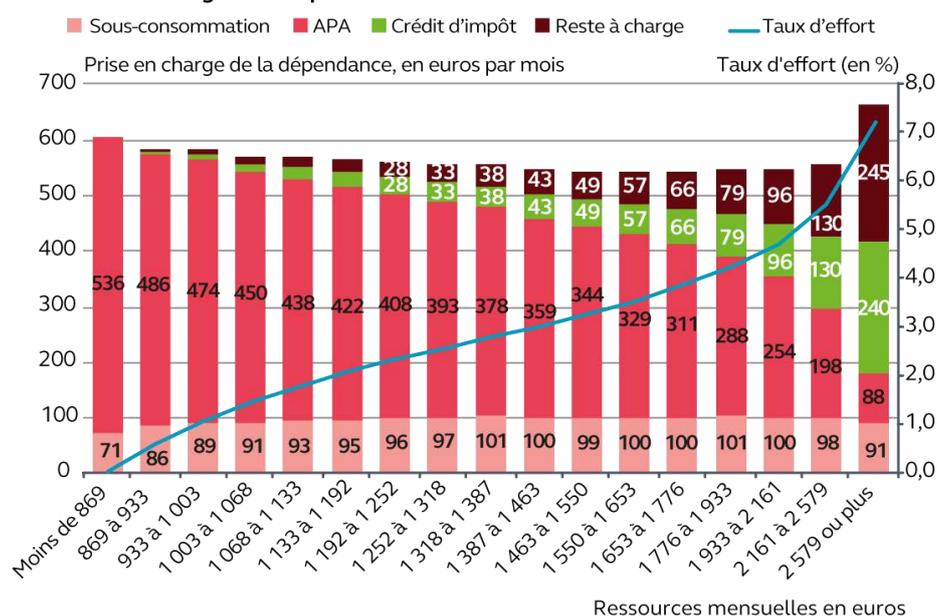
Source : Drees, Aides à l'autonomie des personnes âgées : qui paie quoi ?, juillet 2022

Graphique 1 Prise en charge de la dépendance et taux d'effort des bénéficiaires de l'APA à domicile, en 2019

1a - Prise en charge de la dépendance et taux d'effort selon le GIR



1b - Prise en charge de la dépendance et taux d'effort selon le revenu du bénéficiaire



APA : allocation personnalisée d'autonomie.

Lecture : Un senior en GIR 1 vivant à domicile a un plan notifié de 1 289 euros par mois en moyenne, auquel il faut retrancher 172 euros qui ne sont en réalité pas consommés. Son reste à charge s'élève à 89 euros en moyenne, ce qui correspond à un taux d'effort de 4,5 % de son revenu.

Notes : Les tranches de ressources ont été construites de façon à représenter une proportion des bénéficiaires de l'APA à domicile d'environ 5 %, excepté pour la première tranche qui totalise 20 % de cette population. Le reste à charge est défini ici comme la participation du bénéficiaire au plan consommé après APA et crédit d'impôt. Le taux d'effort est calculé comme le reste à charge rapporté aux ressources de l'individu. Ces dernières correspondent aux ressources « au sens de l'APA », telles que prises en compte par les conseils départementaux, mais redressées de manière à ne pas pouvoir être inférieures au niveau du minimum vieillesse (868 euros par mois pour une personne seule et 1 348 euros par mois pour un couple).

Champ : France métropolitaine et DOM, hors Mayotte ; bénéficiaires de l'APA à domicile en 2019. Sources : DREES, remontées individuelles APA-ASH 2017, enquête Aide sociale 2019, modèle Autonomix

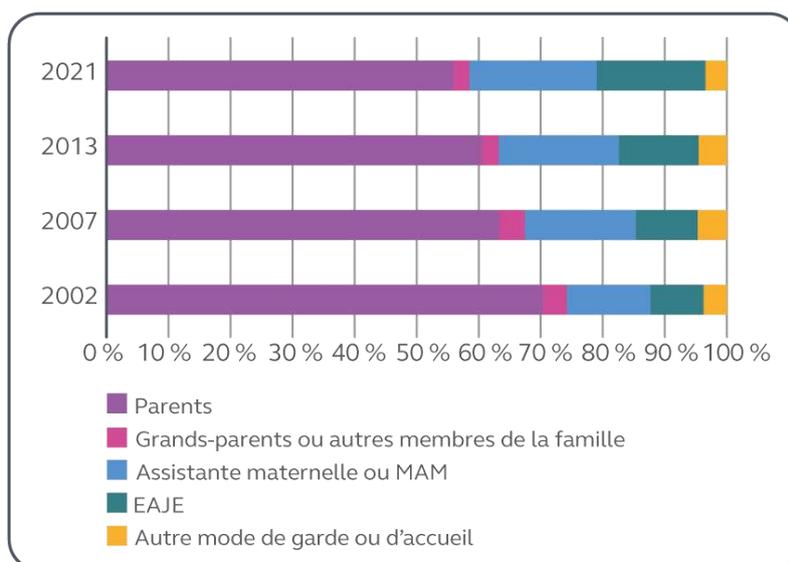
Annexe n° 4 : services à la personne et accueil du jeune enfant

La garde à domicile, un mode de garde ultra-minoritaire

La garde des enfants de moins de trois ans reste majoritairement assurée par les parents (56 % en 2021) ou par d'autres membres de la famille (3 %), même si cette proportion a fortement reculé depuis 20 ans, sous l'effet notamment de la hausse du taux d'emploi des femmes. Au sein des modes de garde dits « formels », dont la part a crû de 15 points en 20 ans, les assistantes maternelles (20 %) et les établissements d'accueil du jeune enfant (18 %) sont largement majoritaires¹¹⁸.

¹¹⁸ Drees, Études et résultats n° 1257, février 2023.

Graphique n° 9 : évolution du mode de garde ou d'accueil principal des enfants de moins de trois ans en semaine, entre 2002 et 2021



MAM : Maisons d'assistantes maternelles

EAJE : établissements d'accueil du jeune enfant (crèches et haltes garderie)

Autre mode de garde ou d'accueil : travailleuses familiales ou aides ménagères, jeunes filles au pair, baby-sitters, amis, voisins et toute autre personne extérieure à la famille, jardins d'enfants, gardes périscolaires, centres de loisirs et établissements spécialisés.

Source : Drees, enquête sur les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, données publiées dans Études et résultats n° 1257, février 2023

Comme le souligne un rapport récent de l'Igas et de l'IGF¹¹⁹, la part des modes de garde formels est plus élevée en France qu'au Royaume-Uni ou en Allemagne, mais moins qu'en Espagne ou dans les pays scandinaves. La part importante de l'accueil chez les assistantes maternelles constitue une spécificité française.

La capacité globale d'accueil a d'abord progressé (de 1 150 000 en 2008 à 1 360 000 en 2015), puis stagné (la création de places en crèches, notamment dans le secteur marchand, ne suffisant plus, depuis 2015, à compenser la réduction du nombre de places chez les assistantes maternelles).

¹¹⁹ Source : Frédéric Lavenir, Philippe Vinçon, Christophe Hemous, Oumnia Alaoui, Jean Debeaupuis, Geneviève Gueydan, *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale*, juillet 2021.

Malgré cette stagnation, le taux d'accueil formel continue de progresser, du fait de la baisse du nombre d'enfants de moins de 3 ans liée à la chute de la natalité. Fin 2020, l'offre théorique s'élevait, pour 100 enfants de moins de 3 ans, à environ 40 places auprès d'une assistante maternelle et 20 places en accueil collectif¹²⁰, mais avec de fortes disparités territoriales.

La garde à domicile concerne environ deux enfants sur cent, et n'est le mode de garde principal que d'un enfant sur cent. Elle est fortement concentrée, socialement (4 % des enfants de cadres et de professions intellectuelles supérieures ; 2 % des enfants dont le ou les deux parents travaillent à temps complet) et géographiquement (3 % des enfants résidant dans l'agglomération parisienne) ; mais même au sein des segments de la population où elle est la plus développée, elle reste largement minoritaire.

Les statistiques suggèrent que la garde à domicile est, souvent, un choix par défaut : parmi les parents dont les enfants de moins de 3 ans sont principalement gardés à domicile, seuls 46 % déclarent que cette solution était leur premier choix (48 % auraient préféré un accueil en crèche et 4 % une place chez une assistante maternelle), soit un taux nettement inférieur à celui constaté chez les parents ayant opté pour un autre mode de garde.

Selon le rapport de l'Igas et de l'IGF précité, les études tendent à prouver que les modes d'accueil collectifs favorisent le développement cognitif et la socialisation de l'enfant.

¹²⁰ Source : Enquête annuelle Aide sociale réalisée par la Drees.

Tableau n° 11 : mode de garde ou d'accueil principal des enfants de moins de trois ans, en journée et en semaine, en 2021

	Parents	Famille (autres)	Assistant es maternel les	EAJE	École	Garde à domicile	Autres*	Part des enfants de moins de 3 ans
Situation professionnelle des parents								
Activité								
<i>Au moins un parent inactif ou au chômage</i>	85 %	2 %	5 %	7 %	1 %	0 %	0 %	49 %
<i>Un parent à temps partiel (< 50 %)²</i>	69 %	1 %	14 %	14 %	1 %	0 %	0 %	3 %
<i>Un parent à temps partiel (> 50 %)³</i>	34 %	4 %	32 %	26 %	3 %	0 %	1 %	13 %
<i>Parent(s) travaillant à temps complet⁴</i>	23 %	4 %	38 %	29 %	4 %	2 %	0 %	35 %
Catégorie socioprofessionnelle de la mère								
<i>Agricultrices, artisanes, commerçantes et chefs d'entreprise, NSP</i>	41 %	7 %	24 %	22 %	5 %	1 %	0 %	4 %
<i>Cadres et professions intellectuelles supérieures</i>	25 %	2 %	32 %	35 %	2 %	4 %	1 %	15 %
<i>Professions intermédiaires</i>	43 %	2 %	29 %	22 %	2 %	0 %	0 %	25 %
<i>Employées</i>	59 %	4 %	19 %	15 %	2 %	0 %	0 %	30 %
<i>Ouvrières</i>	64 %	4 %	20 %	8 %	3 %	0 %	0 %	5 %
<i>N'ayant jamais travaillé</i>	88 %	1 %	4 %	5 %	2 %	0 %	0 %	22 %
Activité de la mère								
<i>Active en emploi</i>	37 %	3 %	30 %	25 %	3 %	1 %	0 %	62 %
<i>Au chômage</i>	81 %	0 %	6 %	12 %	1 %	0 %	0 %	11 %
<i>Inactive</i>	90 %	2 %	4 %	3 %	1 %	0 %	0 %	26 %
Situation familiale et résidentielle								
Type de ménage								
<i>Couple</i>	55 %	3 %	21 %	18 %	2 %	1 %	0 %	90 %
<i>Parent isolé</i>	62 %	3 %	17 %	15 %	2 %	0 %	1 %	10 %
Taille de l'unité urbaine								
<i>Commune rurale</i>	56 %	4 %	28 %	9 %	3 %	0 %	0 %	19 %
<i>Unité urbaine 2 000-49 999 habitants</i>	56 %	3 %	24 %	15 %	2 %	0 %	0 %	21 %
<i>Unité urbaine 50 000-199 999 habitants</i>	62 %	1 %	18 %	15 %	4 %	0 %	0 %	12 %

	Parents	Famille (autres)	Assistant es maternel les	EAJE	École	Garde à domicile	Autres*	Part des enfants de moins de 3 ans
Unité urbaine 200 000-1 999 999 habitants	59 %	1 %	17 %	20 %	2 %	1 %	0 %	28 %
Agglomération parisienne	49 %	4 %	16 %	26 %	2 %	3 %	1 %	21 %
Ensemble	56 %	3 %	20 %	18 %	2 %	1 %	0 %	100 %

Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2021.

Note : La semaine est comptabilisée du lundi au vendredi, de 8 heures à 19 heures.

Champ : France métropolitaine, enfants de moins de trois ans.

1. Ami, voisin, baby-sitter ou autre personne extérieure à la famille, jardin d'enfants, garde périscolaire, centre de loisirs ou établissement spécialisé.

2. Si en couple, l'autre travaille soit à 50 % ou moins, soit à plus de 50 %, soit à temps complet.

3. Si en couple, l'autre travaille à plus de 50 % ou à temps complet.

4. Cette catégorie comprend les familles monoparentales dont le parent travaille à temps complet.

Un mode de garde coûteux pour la collectivité et pour les familles

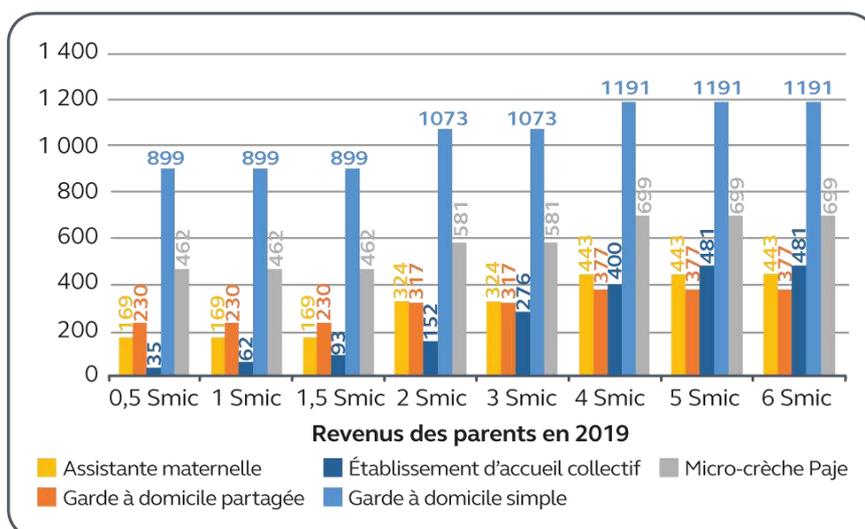
La comparaison des restes à charge selon les modes de garde fait apparaître de profondes différences, qui résultent à la fois des écarts de coût brut de chaque mode d'accueil et du degré de solvabilisation permis par les prestations familiales et les autres dispositifs de soutien¹²¹.

Par rapport aux autres modes de garde, la garde à domicile présente trois spécificités fortes. En premier lieu, elle est de loin le mode de garde le plus coûteux (environ 2 600 € par mois, contre 1 200 € pour une assistante maternelle et 1 600 € pour un accueil en établissement).

En deuxième lieu, elle est davantage aidée en valeur absolue, mais moins en termes relatifs (aide rapportée au coût global), exposant ainsi les parents à un reste à charge (899 à 1 191 € par mois) et à un taux d'effort (16 % pour un revenu équivalent à 6 Smic, 44 % pour 2 Smic) plus élevés ; de fait, les familles dont les revenus sont inférieurs à 2 Smic sont exclus de ce mode de garde.

¹²¹ L'ensemble des chiffres ci-dessous sont tirés du rapport sur *L'accueil du jeune enfant en 2020*, publié par l'Observatoire national de la petite enfance (Cnaf).

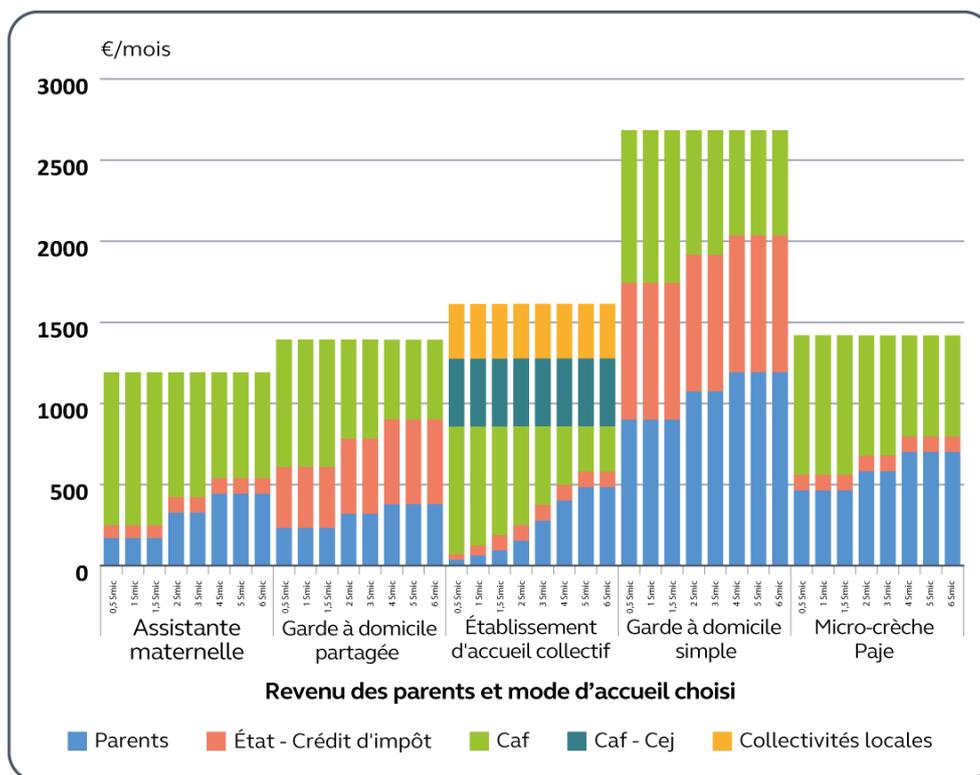
**Graphique n° 10 : reste à charge mensuel en 2021
pour une famille biactive, selon le mode d'accueil (en €)**



Source : Cnaf, rapport 2021 de l'Observatoire national de la petite enfance, p.106

En troisième lieu, le crédit d'impôt représente une part importante de l'aide globale allouée aux familles qui recourent à la garde à domicile, contrairement aux autres modes de garde pour lesquels l'aide provient essentiellement des CAF (à travers le complément de libre choix du mode de garde -CMG- alloué aux parents ou la prestation de service unique -PSU- versée aux établissements).

Graphique n° 11 : décomposition du coût mensuel de l'accueil en 2021, selon le mode d'accueil (en €)



Source : Cnaf rapport 2021 de l'Observatoire national de la petite enfance, p.110

La contribution des soutiens aux services à la personne

Estimé par l'Observatoire national de la petite enfance de la Cnaf, l'effort financier global (tous financeurs confondus) en faveur de l'accueil des enfants de moins de six ans atteindrait, en 2020, 32,2 Md€ (soit un peu moins qu'en 2019, notamment du fait de la crise sanitaire), dont 14,7 Md€ pour les enfants de moins de trois ans.

Ce montant se répartirait de la façon suivante : 4,6 Md€ pour l'accueil individuel (assistantes maternelles et garde à domicile), 6,6 Md€ pour l'accueil en établissement, 0,5 Md€ pour la scolarisation, 1,3 Md€ pour l'accueil par les familles, auxquelles s'ajouteraient 1,7 Md€ de dépenses fiscales. Cela représente un peu plus d'un quart du coût total de la politique familiale.

Au sein de cet ensemble, la dépense publique spécifiquement consacrée à la garde à domicile peut être estimée à 490 M€, soit environ 3 % de l'effort total consacré à l'accueil des enfants de moins de trois ans (et 758 M€, soit 2 % du total de la dépense en faveur de l'accueil des enfants de moins de six ans).

Tableau n° 12 : effort financier global en faveur de la garde à domicile des enfants de moins de six ans en 2020 (en M€)

<i>Dispositif</i>	Dépense (0 à 3 ans)	Dépense (3 à 6 ans)	Remarques méthodologiques
<i>CMG garde à domicile</i>	187	77	
<i>CMG prestataire</i>	85	78	Prestataires de garde à domicile uniquement, hors micro-crèches
<i>Déduction forfaitaire</i>	79	31	Produit de la déduction horaire par le nombre d'heures de garde estimé à partir des données Urssaf ¹²² . Montant total réparti entre les deux classes d'âge au prorata des dépenses tous régimes de garde à domicile.
<i>Crédit d'impôt</i>	139	82	Montant correspondant à la moyenne entre : - un minorant fondé sur une estimation du reste à charge à partir des montants de prise en charge des cotisations sociales (données CAF) ¹²³ ; - un majorant fondé sur les dépenses déclarées au titre du crédit d'impôt par les foyers bénéficiant du CMG garde à domicile (isolées <i>via</i> l'enquête ERFs) ¹²⁴ .
Total	490	268	

Source : Cnaf, rapport 2021 de l'Observatoire national de la petite enfance

¹²² Un coefficient de 0,94 est appliqué car 6 % des heures de garde concernent des enfants de plus de 6 ans.

¹²³ Cette méthode sous-estime les dépenses car les cotisations sont plafonnées et les programmes utilisés ne permettent pas de recalculer l'ensemble des cotisations.

¹²⁴ Cette méthode surestime les dépenses car les dépenses déclarées par ces contribuables au titre du crédit d'impôt peuvent inclure d'autres services à la personne.

Cette estimation appelle deux commentaires :

- D'une part, la part de la dépense fiscale liée au crédit d'impôt imputable à la garde à domicile est très délicate à mesurer ; l'estimation proposée par la Cnaf est six fois inférieure à celle de la DLF, citée dans le rapport de l'Igas et de l'IGF précité (1,4 Md€)¹²⁵ ;
- D'autre part, le chiffre de la Cnaf ne prend en compte ni le taux réduit de TVA dont bénéficie la garde à domicile (dont on peut estimer le coût à 5 M€)¹²⁶, ni les exonérations de cotisations sociales en faveur des publics fragiles (qui concernent sans doute très peu la garde à domicile, compte tenu des critères d'éligibilité).

Au total, et sous réserve de ces limites méthodologiques :

- la garde à domicile des enfants de moins de trois ans bénéficie d'une part de l'effort financier global (3 %) supérieure à son poids dans l'ensemble des modes de garde (1 %) ou même dans les seuls modes de garde formelle (moins de 2 %) ;
- les dispositifs de soutien à la personne (331 M€) pèsent presque autant que les prestations spécifiquement dirigées vers l'accueil du jeune enfant (427 M€) dans la garde des enfants de moins de six ans.

¹²⁵ Tableau figurant en page 6 du rapport, auquel est joint le commentaire suivant : « La dépense fiscale n'étant pas réservée à la garde d'enfants, il n'est pas possible d'isoler la quote-part liée à la garde d'enfants à domicile. Le montant affiché correspond à l'estimation réalisée par la direction de la législation fiscale de la quote-part du coût de ce crédit d'impôt sur la population des foyers fiscaux susceptibles d'être concernés par la garde d'enfants à domicile. Cette estimation est certainement un majorant de la part de ce crédit d'impôt dédié à la garde d'enfant à domicile ».

¹²⁶ Coût total (125 M€ en 2020) x 4 % (part de la garde d'enfants dans l'activité des prestataires du secteur privé à but lucratif).

Annexe n° 5 : régimes de cotisations sociales applicables aux particulier employeur et le prestataire

Tableau n° 13 : régimes de cotisations sociales applicables aux particuliers employeurs et aux prestataires

	Particuliers employeurs	Prestataires
<i>Cas général</i>	Déduction forfaitaire : 2 € par heure, quel que soit le salaire	Allègements généraux, dégressifs de 1 à 1,6 Smic Réduction des cotisations famille (1,8 point) et maladie (6 point)
<i>Aide à domicile auprès de publics fragiles</i>	Exonération de certaines cotisations, quel que soit le salaire	Exonération de toutes les cotisations, dégressiv de 1,2 à 1,6 Smic

Source : Cour des comptes

Cas général (publics non fragiles)

La déduction forfaitaire (créée en 2013 en remplacement de la possibilité de cotiser sur une assiette forfaitaire, et portée progressivement à 2 € par heure travaillée, depuis 2015) est réservée aux particuliers employeurs.

Les salariés des prestataires n'en bénéficient pas, mais sont éligibles à la réduction générale des cotisations et contributions patronales, dite « réduction Fillon » (réduction dégressive entre 1 et 1,6 Smic), auxquelles s'ajoutent les réductions des cotisations famille (1,8 point, jusqu'à 3,5 Smic) et maladie (6 point, jusqu'à 2,5 Smic), dont les particuliers employeurs sont exclus.

Ces allègements généraux, dont le coût n'est pas comptabilisé dans la dépense de soutien aux services à la personne, sont nettement plus généreux que la déduction forfaitaire pour les salariés rémunérés à un niveau proche du Smic ; à partir de 1,5 Smic environ (cas rare en pratique), la déduction forfaitaire devient plus avantageuse.

Cas des publics fragiles

S'agissant des publics fragiles, les exonérations de cotisations sociales, réservées aux particuliers employeurs lors de leur création en 1948, ont été étendues en 1993 aux associations puis en 2004 à l'ensemble

des organismes prestataires déclarés. Seuls les micro-entrepreneurs, qui cotisent selon un taux forfaitaire, en sont aujourd'hui exclus.

Toutefois, les modalités de calcul de l'exonération diffèrent désormais selon que le bénéficiaire emploie l'intervenant ou passe par un organisme prestataire :

- le premier bénéficie d'une exonération totale, sans plafond de rémunération, mais sur un périmètre de cotisations limité (assurance maladie, vieillesse et famille, soit environ 29 points) ;
- le second relève, depuis 2019, d'un mécanisme dégressif inspiré de la réduction générale (exonération totale jusqu'à 1,2 Smic puis dégressive jusqu'à 1,6 Smic), applicable à un champ plus large (incluant également la part mutualisée de la contribution AT-MP, CSA, FNAL, Unédic, retraite complémentaire). Cette réforme n'a pas eu d'effet notable sur le coût de l'exonération, l'extension du périmètre des cotisations couvertes compensant l'effet limité de la dégressivité introduite à cette occasion.

Comparés aux régimes applicables aux publics non fragiles, ces régimes dérogatoires sont globalement plus favorables, mais avec de fortes différences selon les modalités d'emploi et le niveau de salaires :

- pour les particuliers employeurs, l'exonération est toujours plus avantageuse que la déduction forfaitaire, mais le gain est limité au niveau du Smic (12 points de cotisations soit environ 1,34 € par heure) et croît avec le niveau de salaire (20 points de cotisations soit environ 4,70 € par heure pour un salaire équivalent à deux Smic) ;
- pour les prestataires, l'avantage est nul au niveau du Smic, croît jusqu'à 1,2 Smic (pour atteindre environ 14 points de cotisations soit près de 2 € par heure), puis diminue jusqu'à 1,6 Smic.

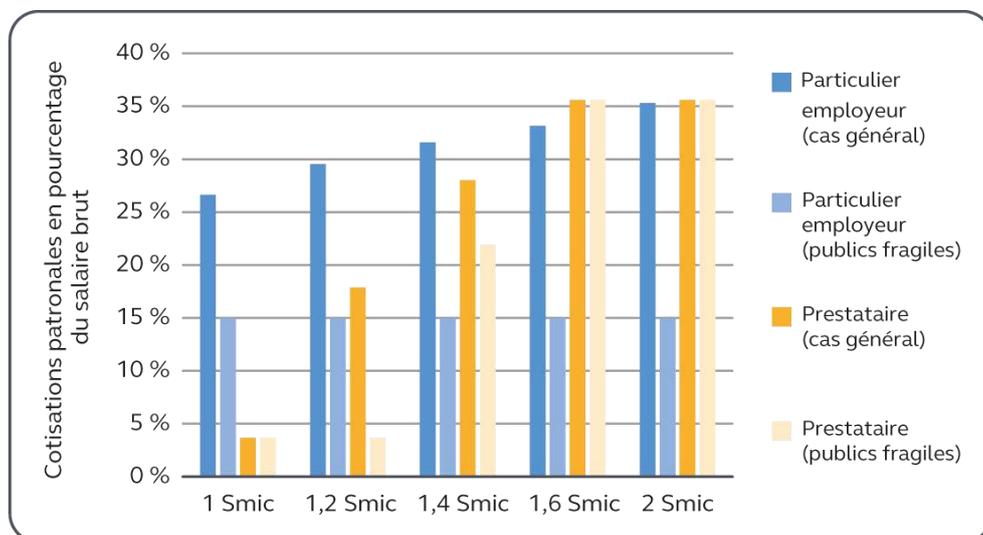
Au total, le régime des prestataires est plus avantageux que celui des particuliers-employeurs jusqu'à 1,3 Smic environ, ce qui correspond à la majorité des cas (d'après les données Dares, le salaire médian est proche de 1,2 Smic).

**Tableau n° 14 : montant des cotisations patronales
en fonction du salaire horaire et des modalités d'emploi**

<i>En € par heure rémunérée</i>	1 Smic	1,2 Smic	1,4 Smic	1,6 Smic	2 Smic
<i>Particulier employeur (cas général)</i>	3,07	4,08	5,10	6,11	8,14
<i>Prestataire (cas général)</i>	0,43	2,47	4,52	6,56	8,20
<i>Particulier employeur (publics fragiles)</i>	1,73	2,07	2,42	2,76	3,46
<i>Prestataire (publics fragiles)</i>	0,43	0,51	3,54	6,56	8,20

Source : Cour des comptes, à partir des simulateurs en ligne

**Graphique n° 12 : taux global des cotisations patronales en fonction
du salaire horaire et des modalités d'emploi**



Source : Cour des comptes, à partir des simulateurs en ligne

Annexe n° 6 : scénarios de réforme du soutien de l'État aux services à la personne

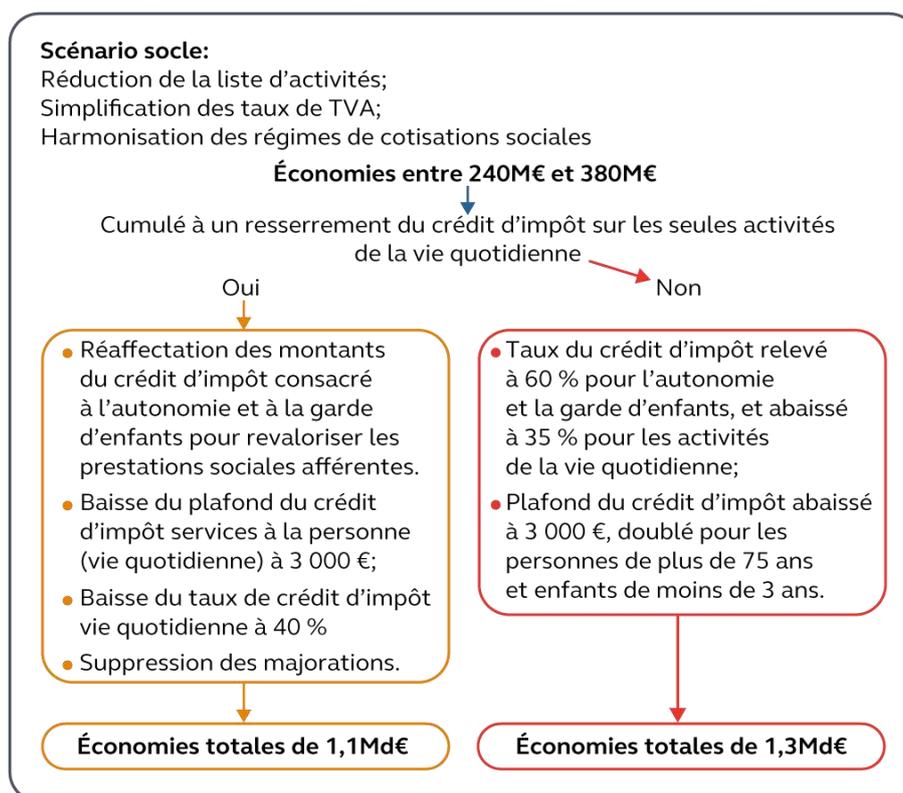
Les recommandations de la Cour sont présentées sous forme de scénarios :

- un scénario dit « socle » qui regroupe les modifications relatives à la TVA, aux exonérations de cotisations sociales et à la liste des activités éligibles ;
- deux scénarios d'évolution du crédit d'impôt :
 - un recentrage du crédit d'impôt sur les services de la vie quotidienne, les activités relevant de l'autonomie et de la garde d'enfants étant désormais soutenues exclusivement à travers les outils spécifiques des politiques sociales (scénario 1),
 - une modulation des taux et des plafonds du crédit d'impôt, distinguant les activités répondant à des besoins sociaux et les autres activités de la vie quotidienne (scénario 2).

Tableau n° 15 : scénarios de réforme du crédit d'impôt

		Règles actuelles		Scénario 1	Scénario 2	
<i>Activités couvertes par le crédit d'impôt</i>		26 activités (vie quotidienne, autonomie, garde d'enfants)		Liste resserrée (vie quotidienne uniquement)	Liste resserrée (vie quotidienne, autonomie, garde d'enfants)	
<i>Taux du crédit d'impôt</i>		50 %		40 %	Autonomie et garde	60 %
					Autres activités	40 %
<i>Plafond annuel de crédit d'impôt</i>	Cas général	6 000 € par an		3 000 € par an	3 000 € par an	
	Personnes âgées	Plus de 65 ans	+ 750 € par personne	Suppression des majorations	plus de 75 ans	+ 3000 € par foyer
	Enfants	Moins de 18 ans	+ 750 € par enfant		moins de 3 ans	+ 3000 € par foyer
	Invalides et enfants handicapés	Invalidité > 80 % Compl. AEEH	10 000 € par foyer		invalidité > 80 % Compl. AEEH	+ 3000 € par foyer

Schéma n° 7 : articulation des scénarios et impact sur les finances publiques



Source : Calculs Cour des comptes

La maquette financière sur laquelle les administrations s'appuient étant obsolètes, la Cour a construit son propre modèle de simulation afin, d'une part, de chiffrer les impacts financiers de ces différents scénarios, et, d'autre part, d'en illustrer l'impact sur quelques cas-types.

Chiffrage des scénarios – précisions méthodologiques

Sources des données

L'Urssaf-caisse nationale a publié en décembre 2022 un bilan statistique sur les services à la personne en emploi direct¹²⁷. Ce document comporte des informations sur le volume horaire pour chacune des activités

¹²⁷ Stat'ur bilan n°355.

éligibles au crédit d'impôt services à la personne, ainsi que les taux horaires moyens (salaires nets) pratiqués.

La Dares a fourni à la Cour les heures prestées en 2021, réparties entre modes prestataires et mandataires, et distinguant entreprises, micro-entrepreneurs, organismes publics et secteur non lucratif. La ventilation des heures entre les familles d'activités a été construite en appliquant au nombre d'heures total de 2021 la ventilation de 2020, en l'absence de données plus récentes. La Dares souligne toutefois que l'année 2020 n'est pas pleinement représentative compte tenu de l'impact de la crise sanitaire qui a pu modifier la structure de la consommation, au détriment des activités de la « vie quotidienne ».

Le cabinet Xerfi a également conduit une analyse sur le marché des prestataires à but lucratif de services à la personne, comportant notamment des informations sur la marge dégagée par les entreprises du secteur.

Hypothèses retenues

En l'absence de données publiques sur les rémunérations dans le secteur privé et le secteur associatif, la Cour s'est fondée sur les salaires nets perçus par les employés des particuliers employeurs et les a minorés de 10 % pour les prestataires à but lucratif ou majorés de 5 % pour ceux des associations. Les taux de majoration ou de minorations ont été définis en fonction de la littérature sur le sujet, mais aussi des données de la maquette DGE/Trésor de 2014.

Les activités présentées de façon détaillée par l'Urssaf-caisse nationale ont été regroupées pour correspondre aux regroupements effectués par la Dares.

Certaines activités des services à la personne sont à destination de publics ciblés : la garde d'enfant ; l'assistance aux personnes âgées ou en situation de handicap. D'autre, comme la préparation et la livraison de repas, ne sont pas explicitement réservées à un public, mais la condition d'offre globale qui s'y applique les rend, de facto, réservée à un public « fragile » (personnes âgées ou en situation de handicap).

Pour les activités pouvant être utilisées par tous les publics, un ratio forfaitaire de 50 % de publics fragiles – y compris les plus de 70 ans - a été appliqué.

Concernant le poids des salaires dans les structures de coût, l'étude Xerfi indique que ces derniers représentaient 75 % des coûts des prestataires à but lucratif.

La Cour a également effectué divers contrôles de cohérence sur son modèle, afin de vérifier si les grandes masses financières (montant du crédit d'impôt, coût des exonérations de TVA) correspondaient à celles rapportées par la DLF. Les écarts inférieurs à 5 % ont été considérés comme non significatifs.

Méthodes de calculs

Le chiffrage des économies réalisées selon les différents scénarios tient compte des effets cumulés des différentes mesures suggérées. En particulier, les surcoûts induits par une hausse des cotisations sociales se répercutent mécaniquement sur l'assiette de la TVA et du crédit d'impôt ; de même, l'impact brut des économies réalisées en matière de TVA ou de cotisations sociales est compensé par une augmentation mécanique du crédit d'impôt (à hauteur du taux de ce dernier, soit 50% aujourd'hui).

Le modèle construit par la Cour est statique, ce qui en constitue la principale limite : en l'absence d'information sur l'élasticité-prix de la demande, il ne tient pas compte de l'impact éventuel que la modification des coûts effectivement supportés (une fois les soutiens déduits) par les utilisateurs pourraient avoir sur la consommation globale, sa structure (décomposition par nature d'activité) ou le choix des modalités d'emploi (emploi direct, mandataire ou prestataire).

Scénarios – cas types

La Cour a cherché à calculer l'impact que chacun de ces scénarios aurait sur différents profils d'utilisateurs des services à la personne, en fonction des caractéristiques de ces utilisateurs (revenus, âge, composition du foyer), de la nature des services auxquels ils recourent et des modalités d'emploi (particulier employeur ou prestataire).

Quatre profils ont été choisis : une personne âgée dépendante, un couple avec un enfant scolarisé, un couple avec un enfant en bas âge gardé exclusivement à domicile, et une personne âgée non dépendante.

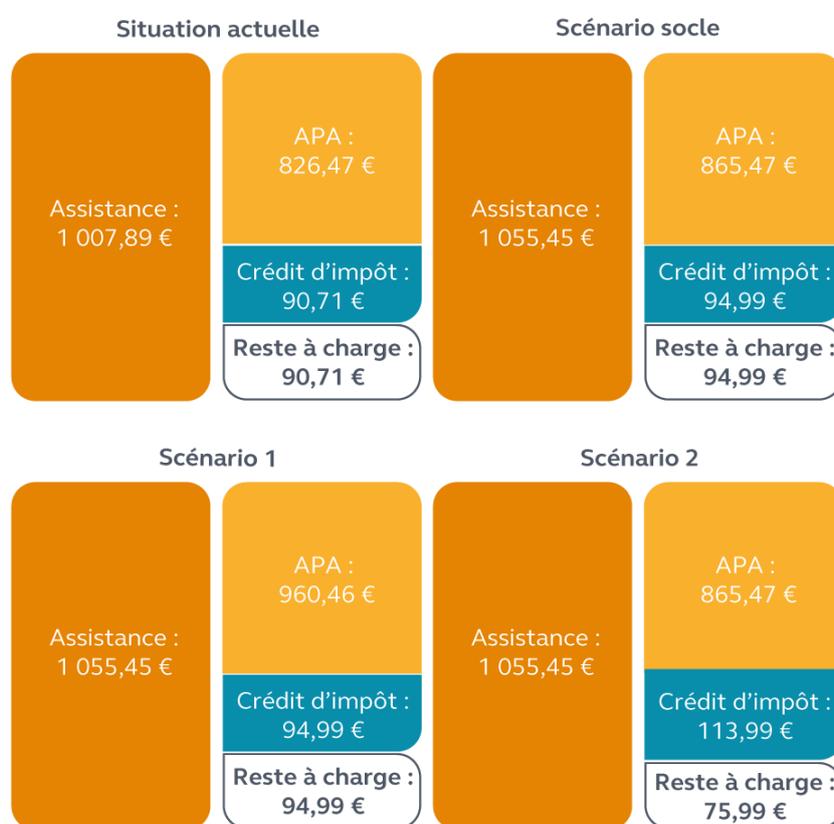
Les montants de revenus disponibles estimés sont ceux de contribuables aisés – à l'exception du cas de la personne âgée dépendante – en cohérence avec le fait que les utilisateurs des services à la personne se situent majoritairement dans les déciles les plus élevés de la population.

Les montants des prestations sociales perçues par certains des profils (cas n° 1 et cas n° 3) ont été estimés par référence aux moyennes constatées pour ce type de foyer.

Cas n° 1 – personne âgée dépendante

Caractéristiques de l'utilisateur : âgé de 85 ans, fortement dépendant (« groupe iso-ressources » 2), bénéficiant d'un plan d'aide de 50 heures par mois (plafonné à 1 545 €), disposant de ressources mensuelles de 1 000 €, et recourant à des services à la personne fournis par l'intermédiaire d'une association.

Schéma n° 8 : cas n° 1 - impact des scénarios proposés



Source : Calculs Cour des comptes

Pour ce type d'utilisateur, pour qui le coût des services à la personne est essentiellement couvert par les prestations sociales, le scénario « socle » se traduit par une légère hausse du reste à charge qui ne modifie pas le taux d'effort (ratio reste à charge/ressources disponibles).

Le scénario 1 ne modifie pas le reste à charge, sous l'hypothèse que le montant anciennement perçu au titre du crédit d'impôt est réaffecté à l'APA. Le scénario 2 aboutit à une diminution du reste à charge et ramène le taux d'effort à 8 %.

Cas n° 2 – couple avec enfant scolarisé

Caractéristiques de l'utilisateur : couple de 40 ans, ayant un enfant de 12 ans, disposant de ressources mensuelles de 2 500 €, recourant par l'intermédiaire d'un prestataire à 4 heures de soutien scolaire et 8 heures de ménage par mois.

Schéma n° 9 : cas n° 2 – impact des scénarios proposés

Situation actuelle		Scénario socle	
Soutien scolaire : 179,95 €	Crédit d'impôt : 175,49 €	Soutien scolaire : 196,31 €	Crédit d'impôt : 191,44 €
Ménage : 171,02 €	Reste à charge : 175,49 €	Ménage : 186,57 €	Reste à charge : 191,44 €
Scénario 1		Scénario 2	
Soutien scolaire : 196,31 €	Crédit d'impôt : 153,15 €	Soutien scolaire : 196,31 €	Crédit d'impôt : 153,15 €
Ménage : 186,57 €	Reste à charge : 229,73 €	Ménage : 186,57 €	Reste à charge : 229,73 €

Source : calculs Cour des comptes

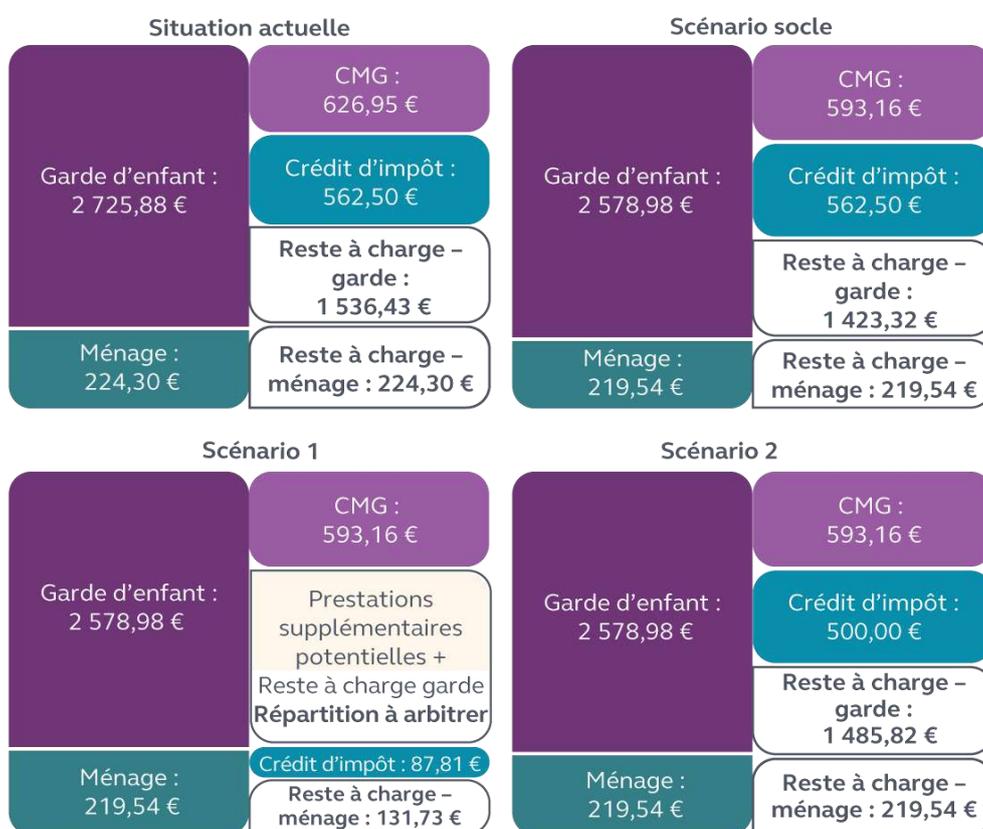
Les utilisateurs qui n'ont recours qu'à des services de la vie quotidienne et ne bénéficient d'aucune prestation sociale liée à ces services voient leur reste à charge augmenter dans tous les scénarios, principalement sous l'effet de la hausse des coûts des services liée à l'augmentation de la TVA, qui relève du scénario « socle ».

Cette augmentation est légèrement accrue sous l'effet de la réforme du crédit d'impôt, quel que soit le scénario retenu, du fait de la baisse du taux du crédit d'impôt sur les services de la vie quotidienne, et de la suppression de la majoration pour enfant à charge. Au total, le reste à charge augmente d'environ 30 %.

Cas n° 3 – couple avec enfant gardé à domicile

Caractéristiques de l'utilisateur : couple de 28 ans, ayant un enfant de deux ans gardé à domicile, disposant de ressources mensuelles de 7 000 €, et recourant en tant que particulier employeur à 160 heures de garde d'enfant à domicile et 12 heures de ménage par mois.

Schéma n° 10 : cas n° 3 – impact des scénarios proposés



Source : Calculs Cour des comptes

L'alignement sur le régime général des allègements de cotisations fait baisser le coût des prestations pour les particuliers employeurs non-fragiles. Le scénario « socle » se traduit donc ici par une baisse du reste à charge.

Le scénario 1 conduit à rendre les dépenses de ménage éligibles au crédit d'impôt, alors qu'actuellement, elles en sont exclues, sous l'effet du plafond qui est intégralement saturé par les dépenses de garde. Ces dernières

étant désormais financées intégralement par les outils spécifiques de la politique d'accueil du jeune enfant (CMG, crédit d'impôt ad hoc), l'impact global sur le ménage dépendra étroitement des choix qui seront fait dans le cadre de cette politique s'agissant du taux de soutien (réaffectation en tout ou partie de la dépense fiscale économisée au titre du crédit d'impôt).

Le scénario 2, dans lequel la garde de jeunes enfants bénéficie de taux et de plafonds majorés, aboutit à un reste à charge global à peu près inchangé par rapport à la situation actuelle.

Cas n° 4 – personne âgée seule non dépendante

Caractéristiques de l'utilisateur : âgé de 70 ans, ne présentant pas de perte d'autonomie significative (donc non éligible à l'APA), disposant de ressources mensuelles de 2 350 €, et faisant appel à un prestataire pour des activités de livraison de repas deux fois par semaine, de ménage (4 heures par mois) et de jardinage (2 heures mois).

Schéma n° 11 : cas n° 4 – impact des scénarios proposés

Situation actuelle		Scénario socle	
Livraison de repas : 74,22 €	Crédit d'impôt : 106,80 €	Livraison de repas : 91,22 €	Crédit d'impôt : 124,18 €
Ménage : 76,54 €	Reste à charge : 106,80 €	Ménage : 93,29 €	Reste à charge : 124,18 €
Jardinage : 62,84 €		Jardinage : 63,86 €	
Scénario 1		Scénario 2	
Livraison de repas : 91,22 €	Crédit d'impôt : 99,35 €	Livraison de repas : 91,22 €	Crédit d'impôt : 99,35 €
Ménage : 93,29 €	Reste à charge : 149,02 €	Ménage : 93,29 €	Reste à charge : 149,02 €
Jardinage : 63,86 €		Jardinage : 63,86 €	

Source : Calculs Cour des comptes

Les mesures suggérées au titre du scénario « socle » (suppression des exonérations de cotisations du fait de l'âge, suppression du taux intermédiaire de TVA au profit du taux normal) conduisent à un renchérissement mécanique des services et donc à une augmentation du reste à charge (+ 16 %).

Cette augmentation est encore plus élevée (+ 40 à °50 %) en cas de réforme du crédit d'impôt, quel que soit le scénario retenu ; en effet, les activités auxquelles il est ici recouru relèvent exclusivement des services de la vie quotidienne (hors autonomie et garde d'enfants), sur lesquelles les scénarios esquissés par la Cour concentrent l'effort financier.

Risque d'impact sur le travail dissimulé

Dans la quasi-totalité des cas-types étudiés par la Cour, et quel que soit le scénario retenu, le coût final payé par l'utilisateur demeure inférieur à ce qu'il dépenserait en cas de recours au travail dissimulé (à salaire horaire net identique dans les deux hypothèses).