

N° 589

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 juin 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation sénatoriale à la prospective (1) sur l'avenir des services à la personne,

Par M. Joseph KERGUERIS,

Sénateur,

(1) Cette commission est composée de : M. Joël Bourdin, *Président* ; MM. Bernard Angels, Yvon Collin, Mme Evelyne Didier, MM. Jean-Claude Etienne, Joseph Kergueris, Jean-François Le Grand, Gérard Miquel, *Vice-Présidents* ; MM. Philippe Darniche, Christian Gaudin, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Fabienne Keller, M. Daniel Raoul, Mme Patricia Schillinger, M. Jean-Pierre Sueur, *Secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Pierre André, Denis Badré, Gérard Bailly, Mmes Nicole Bonnefoy, Bernadette Bourzai, MM. Jean-Pierre Caffet, Gérard César, Alain Chatillon, Jean-Pierre Chevènement, Marc Daunis, Jean-Luc Fichet, Mmes Marie-Thérèse Hermange, Elisabeth Lamure, MM. Philippe Leroy, Jean-Jacques Lozach, Jean-François Mayet, Philippe Paul, Mme Odette Terrade, M. André Villiers.

SOMMAIRE

Pages

SYNTHÈSE DU RAPPORT	7
INTRODUCTION	15
CHAPITRE 1 – GENÈSE, AMBITIONS ET RÉALITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE DU SECTEUR DES SERVICES À LA PERSONNE	17
I. QUELS SERVICES, POUR QUELS OBJECTIFS ?	17
A. UN CONCEPT INNOVANT, UN SECTEUR HÉTÉROGÈNE	17
1. <i>Un plan ambitieux</i>	18
a) Objectifs et stratégie du Plan « Borloo »	20
b) Un secteur qui représente près de 1 % de la valeur ajoutée de l'économie	22
2. <i>Un champ mouvant, un défi pour la prospective</i>	24
a) Approche normative : définition et régime	24
b) Approche économique et sociale	28
(1) Conditions impératives	28
(2) Les « indices » du service à la personne	29
c) Les « services aux ménages » : un périmètre d'intervention consolidé en vue d'une démarche prospective	32
3. <i>Une réalité fondamentalement duale : services de confort et auprès de personnes fragiles</i>	32
B. UNE POLITIQUE AUX OBJECTIFS MULTIPLES ET DIFFICILEMENT MESURABLES	34
1. <i>Réduire le travail dissimulé</i>	34
2. <i>Créer en nombre des emplois « non délocalisables » dans un secteur en expansion</i>	36
a) Des résultats tangibles, quoiqu'en deçà des attentes, en termes d'emploi	37
b) Une mesure encore sujette à caution	38
3. <i>Accompagner les tendances démographiques lourdes</i>	39
a) A long terme, une augmentation de la dépendance et une natalité soutenue	39
b) ... mais à l'horizon de 2020, l'évolution la plus sensible est le renforcement du poids des « retraités actifs »	42
4. <i>Libérer la participation au marché du travail, notamment celle des femmes</i>	44
5. <i>Accompagner de profondes évolutions sociétales : « care revolution » et « économie quaternaire »</i>	44
II. LE BILAN CONTRASTÉ ET ENCORE INCERTAIN D'UNE POLITIQUE COMPLEXE ET PLUTÔT DISPENDIEUSE	48
A. UNE FACILITATION DE LA DEMANDE S'AVÉRANT COÛTEUSE	48
1. <i>Une solvabilisation généreuse et protéiforme</i>	48
a) La stratification des dépenses fiscales, budgétaires et sociales pour l'emploi à domicile	48
(1) Dépenses fiscales et sociales	48
(2) Dépenses budgétaires	50
b) Un soutien public très dynamique depuis le milieu des années 2000	51
(1) Des dépenses fiscales et sociales progressant de 66 % en 5 ans	51

(2) Des dépenses budgétaires progressant de 59 % en 4 ans	53
(3) Un soutien total de 40 milliards d'euros dans le périmètre consolidé des « services aux ménages ».....	55
c) Une tendance à nuancer au regard de possibles effets de substitution par rapport à des services rendus collectivement	56
2. <i>Un accès simplifié</i>	59
a) Des formalités largement facilitées	59
b) Synthèse de facilitation administrative et financière, le « CESU préfinancé » peine cependant à s'imposer	61
3. <i>Un ensemble malheureusement peu lisible</i>	64
B. LA LENTE STRUCTURATION DE L'OFFRE	65
1. <i>Concilier personnalisation de la relation</i>	65
2. <i>... et « industrialisation » de la production</i>	65
a) Les enjeux de la procédure d'agrément et de la mise en place d'enseignes	67
(1) Un agrément simplifié	67
(2) La mise en place d'enseignes.....	70
b) Une vraie dynamique pour les entreprises prestataires mais une empreinte économique encore faible et des activités plutôt traditionnelles.....	71
c) Une progression globale marquée par une forte rémanence du salariat des particuliers employeurs : plus de 70 % des heures travaillées	73
3. <i>... suppose un renforcement problématique de la formation, surtout pour les services de confort</i>	74
C. UNE PERFORMANCE ÉCONOMICO-SOCIALE DIFFICILEMENT MESURABLE ET PROBABLEMENT CONTRASTÉE	77
1. <i>Un bilan économique malaisé, certaines approches plutôt inquiétantes</i>	78
a) Une croissance de plus en plus onéreuse.....	78
b) Un coût brut par emploi créé laissant présumer de puissants effets d'aubaine	79
c) Des évaluations ponctuelles débouchant sur des résultats épars	80
(1) Les évaluations de la loi de finances	80
(2) Le soutien aux organismes prestataires de services de confort.....	82
(3) Les « niches » fiscales : une fiscalité probablement sous-optimale.....	84
2. <i>Un bilan social globalement satisfaisant</i>	87
a) Un bilan naturellement favorable pour les personnes fragiles (APA et PCH) et les salariés échappant à la non déclaration	87
b) Des effets anti-redistributifs évidents pour la réduction d'impôt.....	88
 CHAPITRE 2 – QUEL POTENTIEL POUR LES SERVICES À LA PERSONNE ? ENJEUX, SCÉNARIOS ET ENSEIGNEMENTS	91
I. SIX ENJEUX MAJEURS POUR L'AVENIR DES SERVICES À LA PERSONNE	91
A. ENJEUX DE COURT/MOYEN TERME	91
1. <i>L'enjeu de la structuration et de la modernisation</i>	91
2. <i>L'enjeu de la démocratisation</i>	92
a) Une solvabilisation inachevée.....	92
b) Des habitudes de consommation à acclimater	93
3. <i>L'enjeu de la soutenabilité budgétaire, de l'évaluation et de l'emploi</i>	94
B. ENJEUX S'ÉTENDANT JUSQU'AU LONG TERME	95
1. <i>L'enjeu de l'offre et de la professionnalisation</i>	95
a) Répondre au défi posé par la démographie du secteur	95
b) ... suppose une amélioration de la qualité et de l'image des emplois	97
(1) Employeurs multiples et temps partiel subi.....	97
(2) Aspects pécuniaires	99

2. L'enjeu de l'innovation : diversité des services et avancées technologiques	100
3. L'enjeu de la soutenabilité économique, en cohérence avec certains choix de société	102
a) Une croissance potentielle soutenue par des taux d'activité accrus	102
b) Des perspectives de croissance probablement bornées à long terme	104
c) Un optimum non seulement lié au taux d'activité, mais aussi à l'intensité des inégalités	106
II. TROIS SCÉNARIOS CONTRASTÉS À L'HORIZON 2020	109
A. LE PRÉALABLE D'UNE EXPLORATION DÉMOGRAPHIQUE DYNAMIQUE	109
B. UNE SOUTENABILITÉ APPARENTE DU SUBVENTIONNEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE DANS L'ÉVENTAIL DES TRAJECTOIRES PLAUSIBLES JUSQU'EN 2020	114
1. <i>Le scénario tendanciel : une diminution du poids de la dépense publique orientée vers les services aux ménages</i>	<i>115</i>
a) Une tendance à l'horizon 2020.....	115
b) ... qui s'inverserait la décennie suivante.....	116
2. <i>Le scénario d'un recours accru aux services aux ménages : une quasi-stabilité de l'effort public</i>	<i>116</i>
a) L'hypothèse d'une « préférence » pour les services à la personne : un effort public légèrement amoindri en proportion du PIB	116
b) L'hypothèse neutre d'une progression uniforme du recours aux différentes modalités, individuelles ou collectives, de services aux ménages	118
3. <i>Le scénario du désengagement public : moindre recours aux services de confort et mise en place de systèmes assurantiels</i>	<i>118</i>
C. UN OPTIMISME À NUANCER POUR CERTAINS SCÉNARIOS	120
1. <i>En 2020...</i>	<i>120</i>
2. <i>...et en 2030 ?</i>	<i>121</i>
III. QUELQUES ENSEIGNEMENTS POUR ORIENTER LA POLITIQUE DE SOUTIEN AUX SERVICES À LA PERSONNE	123
EXAMEN EN DÉLÉGATION	125
ANNEXES	133
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	135
ANNEXE 2 : CONTRIBUTION DES SERVICES ÉCONOMIQUES DES AMBASSADES DE FRANCE SITUÉES À L'ÉTRANGER SUR LE POTENTIEL DES SERVICES À LA PERSONNE	137
ANNEXE 3 : ÉTUDE RÉALISÉE PAR LE BIPE	217

SYNTHÈSE DU RAPPORT

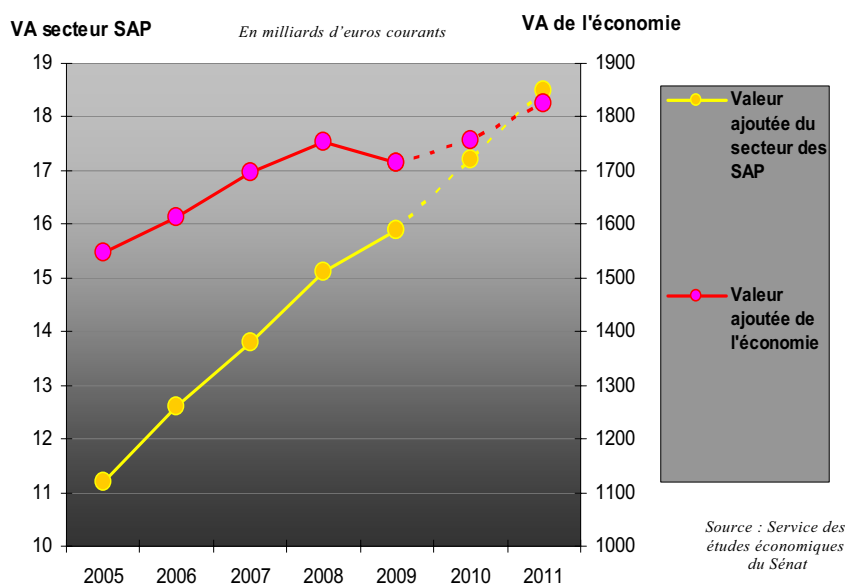
Le rapport du sénateur Joseph Kergueris (UC, Morbihan) dresse un bilan contrasté de la politique de soutien aux services à la personne, dont la superposition d'instruments généralement mal évalués est une des caractéristiques. Il évalue le potentiel et le coût de cette politique pour les décennies à venir en recourant à un exercice de prospective réalisé par le Bureau d'Information et de Prévisions Économiques (BIPE).

La Délégation sénatoriale à la prospective s'est intéressée aux services à la personne (SAP), au vu de l'ampleur du soutien public qui leur est dévolu et des espoirs que leur développement suscite, dans un contexte de crise économique et de « rabotage » des « niches » fiscales et sociales.

I. QUELS SERVICES, POUR QUELS OBJECTIFS ?

A. UN CONCEPT INNOVANT, UN SECTEUR HÉTÉROGÈNE

Le concept de « services à la personne » provient du « Plan Borloo » de 2005, qui « pense » l'unité et le potentiel d'un secteur jusque-là éclaté. Outre une solvabilisation accrue de la demande, ce plan veut professionnaliser et structurer ces activités.



A la clé, 500 000 **emplois nouveaux** étaient attendus en 3 ans et le « pari » de l'« **industrialisation** » de ces services était lancé : de jeunes entreprises allaient proposer des services innovants et, peu à peu, de nouvelles habitudes de consommation et de forts gains de productivité permettraient de réduire les aides.

Ce plan ambitieux concerne un secteur en effet dynamique, qui pourrait bientôt représenter **1 % de la valeur ajoutée** de l'économie. Trois blocs émergent : les **services « de confort »**, ceux rendus aux **personnes dépendantes** et la **garde d'enfants**.

B. UNE POLITIQUE AUX OBJECTIFS MULTIPLES ET DIFFICILEMENT MESURABLES

D'abord, une **réduction du travail dissimulé** et la **création d'emplois** « non délocalisables » sont visées. Avec 82 000 emplois en équivalents temps plein créés de 2006 à 2008, le secteur déçoit mais demeure dynamique, la part des SAP dans l'emploi total étant passée de 3,4 % en 2005 à 3,7 % en 2008.

Ces services ont ensuite vocation à **accompagner certaines tendances démographiques** suscitant des besoins nouveaux liés à la dépendance, et à libérer **la participation au marché du travail** *via* une offre adaptée.

Enfin, elle pourrait **accompagner de profondes évolutions sociétales**, avec l'avènement, diagnostiqué par certains auteurs, de la « care revolution » ou de l'« économie quaternaire ». Le potentiel des services à la personne serait ainsi renforcé par l'aspiration à une meilleure qualité de vie, marquée par un souci croissant du **bien-être** et de l'**environnement**, joint à une **moindre appétence pour la propriété** de biens matériels (dont le prêt suffit), dans le contexte général d'un **essor des NTIC** facilitateur. Mais ce n'est là qu'une anticipation théorique, d'autant que la **crise actuelle** pourrait renforcer la frustration de biens matériels, voire l'insatisfaction de besoins essentiels, **compromettant les mutations annoncées**.

II. LE BILAN CONTRASTÉ ET INCERTAIN D'UNE POLITIQUE COÛTEUSE

A. UNE DEMANDE FORTEMENT ENCOURAGÉE

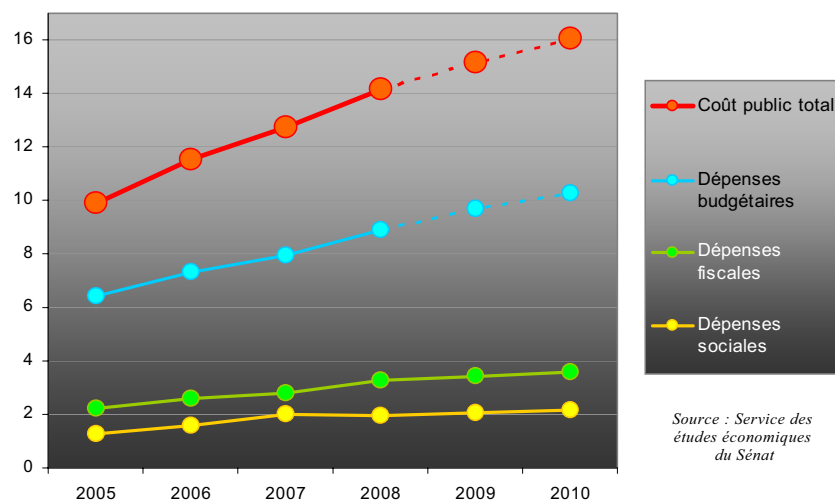
Outre les **aides directes** des départements (dépendance et handicap) et des caisses d'allocation familiale, on compte **18 dépenses** (« niches »)

fiscales et sociales¹, dont le crédit d'impôt pour l'emploi de salarié à domicile, qui représente 3 milliards d'euros (2009).

La **charge publique** totale, passant de **10 milliards** d'euros en **2005** à **16 milliards** en **2010**, est **massive et dynamique**.

Parallèlement, l'accès aux services est facilité avec le CESU², que l'employeur peut abonder, mais qui peine à décoller sous cette forme.

Au total, l'arsenal des outils de solvabilisation et de simplification, séparément justifiables, se prête à de multiples combinaisons, d'où une certaine **illisibilité de la prise en charge**.



B. LA LENTE STRUCTURATION DE L'OFFRE

La dynamique des entreprises prestataires (dont dépend l'« industrialisation ») s'est **engagée** mais leur **empreinte économique** est **encore faible** et leurs activités, plutôt traditionnelles. Le salariat direct des particuliers représente encore 70 % des heures travaillées. Par ailleurs, la formation se révèle problématique pour les services de confort.

C. UNE PERFORMANCE MAL ÉVALUÉE ET PROBABLEMENT CONTRASTÉE

- De 2006 à 2008, on peut évaluer le coût brut par emploi créé à 50 000 euros annuels, ce qui préjuge d'**effets d'aubaine massifs**, même si cette mesure globale ne discrédite pas le volet social d'une politique destinée partiellement à des publics fragiles, peu solvables.

¹ Réductions ou exonérations engendrant un manque à gagner pour l'Etat et la Sécurité sociale.

² Chèque emploi service universel.

Pour une analyse segmentée par public ou par dispositif, à laquelle certains s'essaient malgré des **difficultés méthodologiques** et l'**indisponibilité de certaines statistiques**, les évaluations oscillent, pour des champs différents, entre 7 000 et 120 000 euros.

- Le bilan social paraît en revanche plus favorable : malgré une mise en œuvre parfois perfectible, les aides sociales départementales ont **corrigé des inégalités de prise en charge**, tandis que de nombreux **salariés sont opportunément déclarés en conséquence des mesures fiscales et sociales** existantes. Mais la question des **effets anti-redistributifs** de la réduction d'impôt pour l'emploi à domicile demeure.

III. ENJEUX, SCÉNARIOS ET ENSEIGNEMENTS

A. LES ENJEUX MAJEURS POUR L'AVENIR DES SERVICES À LA PERSONNE

Le rapport explicite les enjeux de court et moyen terme, que sont **la structuration et la modernisation, la démocratisation**, inachevée tant que le crédit d'impôt ne donnera pas lieu à une solvabilisation immédiate, **la soutenabilité budgétaire** des « services de confort », **l'offre et la professionnalisation**, enjeu lié au défi posé par le vieillissement rapide des salariés intervenant auprès des publics fragiles, qui peut être relevé par une **amélioration de la qualité et de l'image** de ces emplois, **donc de la formation**.

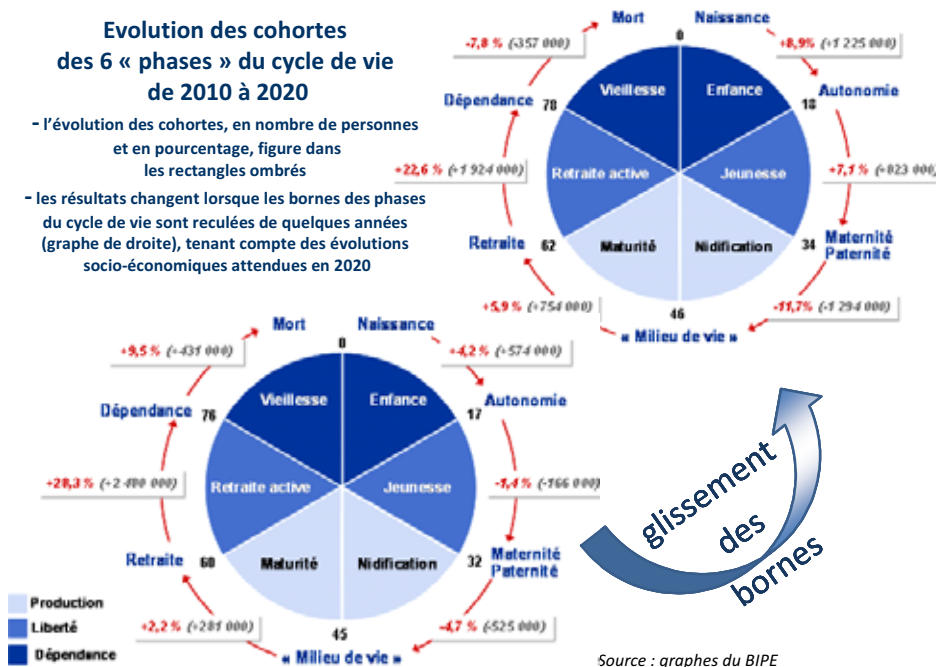
L'innovation technologique, portant sur la manière de rendre le service, recèle un fort potentiel d'économie et de facilitation pour les personnes dépendantes. **L'innovation « de service »** pourrait reposer (cf. l'« économie quaternaire ») sur la mise à disposition temporaire d'informations, de biens ou de personnes *via* un téléphone mobile.

Enfin, la **soutenabilité économique** pose problème. Dans un premier temps, **la croissance potentielle profiterait d'un accroissement du taux d'activité**, auquel les SAP peuvent utilement contribuer. **Mais avec le retour du plein emploi**, prévu dans les années 2020, **il ne faudrait pas** qu'au détriment de la compétitivité, **ces services phagocytent une population active qui serait plus productive ailleurs**, pourvu qu'elle ait été mieux formée. Le recours aux SAP de confort dépend aussi des **inégalités de rémunération**, qui conditionnent *de facto* leur achat, et **dans le partage des tâches domestiques**, qui renforcent souvent le besoin d'aide des femmes. Ainsi, en Suède, économie ouverte et concurrentielle, plutôt égalitaire en ces domaines, le recours à ces services est assez rare.

B. LES PRÉMISSSES D'UNE ÉTUDE PROSPECTIVE SUR LE COÛT PUBLIC DES SAP

- La définition d'un **périmètre consolidé** comprenant, outre les SAP, des services collectifs (crèches, maisons médicalisées...) qui leur sont en partie **substituables**, s'est imposée afin que la vision de la progression des coûts publics ne soit pas tronquée.

Les « **services aux ménages** » ainsi déterminés représentent un soutien public de 40 milliards d'euros en 2008. L'étude sous-jacente des coûts faite par le BIPE conclut à l'**hypothèse forte** selon laquelle les fonctions de garde d'enfant ou de soutien aux personnes dépendantes, rendues collectivement, s'avèrent plus coûteuses qu'individualisées *via* des SAP¹.



- Une **étude démographique** conditionne ensuite les scénarios. Elle tend à prévoir l'évolution de cohortes correspondant à six « phases » du « cycle de vie », chacune étant caractérisée par une certaine propension à solliciter tel type de service.

Tendanciellement, les besoins liés à la dépendance reflueraient ces dix prochaines années (moins 7,8 % de la population cible), avec une

¹ Ces différences de coût paraissent assez largement refléter des différences structurelles mais aussi la relative faiblesse des rémunérations dans le secteur des SAP, qui n'est pas nécessairement compatible avec un développement de ces services.

demande recentrée sur les jeunes enfants, les adolescents et les ménages actifs de plus de 45 ans¹.

C. DES SCÉNARIOS DÉBOUCHANT SUR UNE APPARENTE SOUTENABILITÉ DE LA DÉPENSE EN 2020

Trois scénarios contrastés sont explorés. Ils reposent sur un jeu d'hypothèses dont la mise en cohérence est explicitée dans le rapport.

Dans un *scénario « tendanciel »*, en reconduisant les mesures de soutien existantes et les taux de recours observés, le **poids du soutien** aux services aux ménages **diminue de 0,4 point** de PIB en 2020.

Un « *scénario d'un recours accru* »² **stabilise le poids du soutien public** dans le PIB. Mais **en cas de rigueur budgétaire prolongée, ce poids, exprimé en part de la dépense publique, connaîtrait une hausse problématique.**

Malgré des mesures assez restrictives et des prélèvements accrus, le « *scénario d'un moindre recours* » n'« économiserait » que **0,2 point** de PIB par rapport au scénario « tendanciel ».

D. LES ENSEIGNEMENTS

► **Les scénarios pour 2020 tendent à établir la soutenabilité globale de l'aide publique** aux SAP, même « **de confort** », grâce aux marges issues d'un **recul de la dépendance** et, semble-t-il, d'un **moindre coût** au regard de **services alternatifs rendus collectivement.**

Le chômage peut justifier le soutien provisoire et stratégique de services de confort dynamiques, encourageant au passage leur « industrialisation ». La quête d'une fiscalité optimale incite cependant à **recalibrer certaines « niches » fiscales** à forts effets d'aubaine.

► Puis, en vue du retour au plein emploi attendu dans les années 2020, il faudra **réduire sensiblement les aides aux services de confort**, même si leur productivité devait stagner.

Un recentrage continu des moyens sur l'éducation et la recherche s'impose pour gagner en compétitivité et financer ultérieurement, sans tension excessive sur les revenus des actifs, l'ensemble des besoins liés au vieillissement. Certaines innovations technologiques attendues autoriseraient d'ailleurs, à moindre coût, une prise en charge de la dépendance au domicile.

¹ La décennie suivante, la tendance s'inverserait pour la dépendance, avec un soutien familial réduit, les « seniors » étant plus actifs et les retraités, moins nombreux.

² Compte tenu de faibles taux de recours aux dispositifs existants, ce scénario n'est pas hypothétique.

Pour les services de confort, l'éloignement des perspectives de robotisation confirme le risque d'**affecter trop longtemps une main d'œuvre peu qualifiée à des secteurs « non délocalisables » mais peu productifs, dévoilant une société frileuse et inégalitaire, au prix collectif d'une croissance sous-optimale dans une économie ouverte.**

► **La politique de soutien** aux services de confort et celle concernant les « personnes fragiles » **doivent être différenciées et évaluées.** Très complexes, elles reposent en outre sur certains dispositifs communs, tels que la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile. Leur pilotage souffre ainsi d'une situation confuse.

Dès lors, la feuille de route sera claire. Le **soutien public** aux **services de confort** se justifie par son **efficacité économique** en termes d'activité et d'emploi. Pour les services **auprès des publics fragiles**, ce soutien, de nature **sociale**, est partiellement substituable à des services collectifs, dans des conditions de prix et de qualité différentes. Il faut tendre ici à un **accès universel au meilleur service pour un coût public et privé maîtrisé.**

INTRODUCTION

Sur la proposition de la Commission des finances du Sénat, la Délégation sénatoriale à la prospective a décidé de s'interroger sur « l'avenir des services à la personne » et confié à votre rapporteur une réflexion sur ce sujet, dont est issue la présente étude.

Depuis la fin des années 1980, le développement des activités de service à la personne a été favorisé par une succession de mesures de soutien.

Essentiellement tournées vers la solvabilisation de la demande, ces mesures ont, à la faveur du « plan Borloo » de 2005, tendu à professionnaliser et structurer les activités concernées, tout en approfondissant encore le soutien à la demande.

Les services à la personne rassemblent, en première approche, l'ensemble des activités contribuant au bien-être des individus à leur domicile. Ils recouvrent trois grands domaines différents : les services à la famille, telle la garde d'enfants, les services de la vie quotidienne, tel le ménage, ainsi que les services aux personnes dépendantes.

La politique française dédiée aux services à la personne, qui regroupe ainsi, afin de les promouvoir, des activités assez hétérogènes, apparaît comme relativement originale au regard des pratiques étrangères.

Présenté, lors du lancement du Plan Borloo, comme un secteur d'avenir pourvoyeur d'emplois « non délocalisables », **cette politique semble aujourd'hui, dans un contexte de crise, parvenue à un stade critique** : le coût du soutien public pose un problème de soutenabilité dans le temps, la professionnalisation et la structuration attendues peinent à se diffuser, tandis que le nombre et la qualité des emplois créés déçoivent selon certaines approches.

Dès lors, quelques questions viennent à se poser sur l'avenir des services à la personne. Par exemple, la filière donnera-t-elle lieu, sous contrainte budgétaire et avec des besoins accrus liés à la dépendance, à un soutien plus différencié, selon qu'elle s'adresse à des personnes fragiles ou qu'elle fournit des services de confort ?

S'achemine-t-on, sous cette même contrainte, vers un certain désengagement de l'État dans certains services publics, ce qui suscitera de nouveaux besoins de services à la personne ?

Le soutien de l'emploi l'emportera-t-il sur des considérations budgétaires ou d'équité pour maintenir le niveau des aides existantes ?

Avant de répondre à ce type d'interrogation, le présent rapport s'emploie à dresser **un bilan aussi fidèle que possible de la politique suivie en matière de services à la personne**, tâche ardue et qui réserve une part non négligeable à l'incertitude. En effet, cette politique n'a peut-être pas déployé tous ses effets, tandis que les évaluations sont rares et les statistiques, longtemps indisponibles, difficiles à produire et parfois marquées par certaines lignes de fragilité.

Sur cette base, le rapport cherche, dans une seconde partie, à **évaluer le potentiel de cette politique pour les décennies à venir**. Les développements qui s'ensuivent peuvent s'appuyer sur un **exercice de prospective réalisé par le BIPE**¹, annexé au présent rapport, qui débouche sur une scénarisation de l'avenir des services à la personne. Trois scénarios contrastés, mais réalistes, d'évolution du soutien et du coût public des services à la personne à l'horizon 2020, font ainsi l'objet d'un chiffrage.

*

Par ailleurs, votre rapporteur tient à adresser ses plus vifs remerciements aux personnes auditionnées, qui ont apporté de riches contributions à ses réflexions, ainsi qu'aux ambassades² qui ont transmis au Sénat, dans la perspective du présent rapport, de remarquables travaux ici annexés.

¹ Bureau d'Information et de Prévisions Économiques.

² Votre rapporteur exprime ainsi sa plus vive reconnaissance aux services économiques des Ambassades de France en Allemagne, Belgique, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

CHAPITRE 1

GENÈSE, AMBITIONS ET RÉALITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE DU SECTEUR DES SERVICES À LA PERSONNE

Les multiples ambitions de la politique de soutien au secteur des services à la personne n'en facilitent pas l'évaluation, qui débouche sur un bilan contrasté.

I. QUELS SERVICES, POUR QUELS OBJECTIFS ?

A une définition large voire relativement indéfinie du secteur des services à la personne en raison de son « émergence », répond une pluralité d'objectifs qui recouvrent une partie importante du champ économique-social.

A. UN CONCEPT INNOVANT, UN SECTEUR HÉTÉROGÈNE

Lorsqu'ils identifient un ensemble de services apparenté aux « services à la personne », **la plupart des pays occidentaux n'ont pas une approche aussi inclusive que la France**, qui non seulement comprend dans le même ensemble les services de ménage, la garde d'enfants ainsi que l'aide aux personnes âgées ou handicapées à domicile, mais y adjoint en outre divers services de facilitation de la vie quotidienne, plus ou moins déliés du domicile ou requérant une technicité élevée, tels que (par exemple) la collecte et la livraison à domicile de linge repassé, l'assistance informatique et Internet à domicile ou à distance, les promenades et certains soins d'animaux de compagnie pour les personnes dépendantes ou le soutien scolaire en mini groupes dans les ZUS¹.

Le plan de développement des services à la personne, spécificité française, apparaît **ambitieux**. Il est marqué par une **inspiration libérale** faisant de l'initiative individuelle, encouragée et facilitée, le moteur d'un développement dont la trajectoire est fondamentalement indéterminée. Mais ce plan est aussi **volontariste**, dans la mesure où il renforce un soutien public déjà important et parvient à agréger dans un ensemble *sui generis* des activités qui non seulement présentent des caractéristiques hétérogènes mais se trouvent au surplus évolutives. Au total, on rencontre quelques difficultés pour anticiper les contours ultérieurs du secteur des services à la personne, ce qui pose problème dès lors qu'on souhaite adopter une démarche prospective.

¹ Zones urbaines sensibles.

1. Un plan ambitieux

Le plan de développement des services à la personne présenté le 16 février 2005 par M. Jean-Louis Borloo a consacré la notion unique de « services à la personne ».

Jusque là, ces services étaient tantôt considérés comme des « services d'action sociale », tantôt comme des « services personnels et domestiques »¹.

Historique du développement des services à la personne

L'emploi dans les services à la personne a très tôt fait l'objet d'un soutien des politiques publiques, selon des définitions mouvantes.

Ce sont d'abord les politiques sociales qui ont aidé au développement et à la structuration du secteur de l'aide à domicile aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux familles en difficulté (ces dernières étaient aidées par des travailleuses familiales, devenues aujourd'hui techniciennes de l'intervention sociale et familiale, TISF).

En 1953, un décret réforme les lois d'assistance et constitue la base juridique de l'aide à domicile. On parle désormais d'aide sociale et non plus d'assistance. La notion de ressources insuffisantes remplace celle de l'indigence (Join-Lambert, 1997). En 1962, le rapport Laroque préconise d'intégrer les personnes âgées à la société, grâce à un soutien à domicile adapté.

Les premières mesures publiques en faveur des services familiaux correspondent à une prise en charge financière partielle par la collectivité de fonctions sociales : la garde des enfants, l'aide à domicile aux personnes âgées.

En 1987, l'exonération de charges patronales pour les particuliers employeurs qui sont handicapés ou âgés de plus de 70 ans relève de cette logique.

De même, une prestation pour la garde d'enfants par une assistante maternelle agréée, AFEAMA, a été créée en 1990.

Ces politiques sociales combinaient ainsi le versement de prestations financières spécifiques et la création de services collectifs. Elles ne privilégiaient pas les services rendus au domicile de la personne, mais pouvaient conduire à un service rendu à l'extérieur.

Elles pouvaient aussi compenser, au moins en partie, le manque à gagner du choix d'assurer soi-même les fonctions de prise en charge en renonçant à un emploi salarié ; c'est le cas avec l'allocation parentale d'éducation (qui a été remplacée par le complément de libre choix de la PAJE) ou avec le maintien des droits à la retraite dans le cas d'un congé pour les aidants familiaux.

Au début des années 1990, les objectifs de créations d'emplois s'ajoutent aux objectifs traditionnels des politiques sociales : apparaissent ainsi les premières mesures destinées à rendre solvable la demande d'emplois familiaux. Cette nouvelle notion englobe les services d'aide à domicile aux personnes âgées et aux personnes handicapées, hors services de soins, et les services domestiques (services rendus au domicile du consommateur : travaux ménagers, garde d'enfants, petit jardinage).

¹ *Nomenclatures d'activités françaises (NAF), socle des comptabilités de l'activité et de l'emploi.*

La réduction d'impôt sur le revenu, correspondant à la moitié des dépenses au titre des emplois familiaux, apparaît en 1991. Le particulier employeur bénéficie alors d'une réduction d'impôt de 50 % du montant des dépenses engagées (salaires et charges sociales) dans la limite d'un plafond révisé annuellement. La même réduction est applicable aux services à domicile délivrés par les associations agréées et les organismes à but non lucratif d'aide à domicile habilités au titre de l'aide sociale, ou conventionnés par un organisme de sécurité sociale.

Cette inflexion a eu deux effets qui ont contribué à une progression très importante de l'emploi dans les services familiaux (de 1994 à 2004, le nombre d'heures travaillées dans ces services a doublé (Chol, 2006). En premier lieu, elle a donné une impulsion aux services qui sont rendus uniquement à domicile, comme le ménage. En second lieu, pour les autres fonctions, comme la garde des enfants, elle a abaissé le prix relatif du service à domicile.

Pour simplifier les formalités administratives attachées aux emplois familiaux, un chèque emploi service (CES) est mis en place en 1993. Il connaît un succès important.

Ces mesures ont eu un effet quantitatif substantiel : près de 90 000 nouveaux employeurs, dont une partie peut être des employeurs non déclarés auparavant, ont été recensés en 1992 et 60 000 en 1993, alors que l'augmentation annuelle moyenne des années précédentes était de 15 000 (Holcblat, 1996).

L'intervention publique a aussi cherché à structurer l'offre de ces services, qui prend encore aujourd'hui majoritairement la forme d'une relation d'emploi directe entre un particulier employeur et un salarié. La présence d'organismes intermédiaires entre l'intervenant et l'utilisateur a progressivement été encouragée. Les effets attendus étaient à la fois une amélioration de la qualité du service rendu et de la qualité des emplois du secteur.

En 1996, le contour des services à domicile faisant l'objet du soutien public est modifié par la loi du 29 janvier et son décret d'application du 24 juin. L'agrément, créé en 2002 et jusque-là réservé aux structures associatives, est ouvert aux entreprises, et dédoublé en deux procédures. L'agrément qualité, plus exigeant, s'applique aux services destinés aux personnes âgées et à la garde d'enfants de moins de trois ans. Les autres services à domicile font l'objet d'un agrément simple. Dans les deux formes d'agrément, les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ont une marge d'appréciation locale (Laforge, 2003).

La réduction fiscale est désormais étendue aux utilisateurs de services à domicile délivrés par des entreprises agréées.

En 1996 également, le titre emploi service est créé, pour permettre aux entreprises de financer partiellement des services à la personne pour leurs salariés (encadré ci-après). Ce dispositif a eu un développement modeste. Ce relatif échec serait surtout dû à l'insuffisance de l'offre de services, certaines demandes ne trouvant pas d'offres locales correspondantes (Guimiot et Adjerad, 2003).

La notion de services de proximité au ménage, utilisée par certains économistes, qui englobe aussi les services de garde d'enfants à l'extérieur du domicile des parents, est apparue ensuite (Flipo, 1998 ; Haddad, 2003).

Dans l'étape la plus récente, le plan de développement des services à la personne du 16 février 2005, dit plan Borloo, apparaît une nouvelle dénomination, les services à la personne. Par rapport aux emplois familiaux, le champ est étendu à de nouveaux services tels que le portage de repas, l'assistance informatique, la coiffure à domicile.

Un « plan 2 » de développement des services à la personne, présenté en mars 2009, est venu élargir le champ du plan de 2005 en prévoyant l'éligibilité de cinq services supplémentaires.

Sources : rapport n° 8 du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), Sénat

La loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a mis en œuvre le **plan « Borloo »** (« plan de développement des services à la personne »), qui entendait **doubler le rythme de croissance de ce secteur pour créer 500 000 emplois dans les 3 ans** (cf. *infra* pour la question de la réalisation de cet objectif).

a) Objectifs et stratégie du Plan « Borloo »

Le projet de loi avait défini dans cette perspective **trois objectifs** principaux, constituant autant d'**incitations** devant agir en synergie :

- une **réduction des coûts et des prix** pour **solvabiliser la demande** ;
- une **simplification de l'accès** aux services pour les particuliers ;
- une **professionnalisation du secteur** garantissant la qualité des services.

PRINCIPALES MESURES ISSUES DU PLAN BORLOO :

- participant au **renforcement du soutien public à la demande** :
 - **exonération de charges sociales patronales de sécurité sociale** (30 points) pour les **organismes agréés** au titre de chacun de leurs salariés « dans la limite d'une rémunération égale au SMIC ».
 - **allègement des charges sociales** de 15 points pour les particuliers employeurs déclarant au « réel » ;
 - afin de renforcer l'attractivité du **CESU¹ préfinancé (infra)**, un crédit d'impôt représentant 25 % des sommes engagées est instauré au profit des organismes participant à leur financement² ;
- des **mesures d'action sur l'offre** :
 - un **allègement des procédures d'agrément** permet de simplifier l'accès du secteur aux avantages fiscaux et sociaux qui lui sont liés (une autorité unique délivrera des agréments à validité nationale). Lorsque les services concernent des publics particulièrement vulnérables (enfants, personnes âgées, personnes dépendantes ou handicapées), il est prévu le maintien d'une procédure spécifique attestant de la qualité des prestations ;
 - des **enseignes** ont vocation à améliorer la qualité et la visibilité de l'offre ;
 - une **simplification administrative**, avec la création d'un « **chèque emploi service universel** » (CESU) remplaçant les moyens de paiement préexistants (chèque-emploi-service et titre-emploi-service), susceptible d'être cofinancé (**CESU préfinancé**) par les entreprises, les mutuelles, les comités d'entreprises, les caisses de retraite, les collectivités territoriales ;
 - mise en place d'une **agence nationale des services à la personne** (ANSP), créée afin de piloter la mise en place de la réforme et de se constituer en interlocuteur unique des intervenants du secteur.

Source : La documentation française, service des études économiques du Sénat

Ce faisant, le plan Borloo reposait sur un « **pari** » **audacieux** : la **solvabilisation** de la demande, donc les aides et exonérations, devaient être **maximales** pour les **besoins nouveaux**, potentiellement satisfaits par des **entreprises prestataires** (les particuliers et les associations s'orientant moins spontanément vers les innovations de service), de telle sorte que les **effets d'aubaine** soient **minimisés**.

¹ Chèque emploi service universel.

² Par ailleurs, l'avantage résultant pour le salarié de l'attribution de CESU préfinancés est exempté d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales, tandis que les entreprises sont également exonérées de cotisations de sécurité sociale au titre des aides versées à leurs salariés, notamment sous forme de CESU préfinancé, afin de financer des activités entrant dans le champ des services à la personne, dans la limite de 1 830 euros par an et par salarié.

Mme Michèle Debonneuil précise¹ : « l'idée de base était que si on choisissait des **activités dont l'offre n'existait pas**, mais dont la demande était latente de sorte qu'un abaissement du prix d'environ 60 % la déclencherait sûrement, alors les aides pourraient créer beaucoup d'emplois avec un coût par emploi créé qui serait minimal. Le plan a donc défini en plus de 7 activités [d'une] première liste une nouvelle liste de 21 activités ayant ces caractéristiques », activités sur la définition desquelles nous reviendrons.

Dès lors, « les exonérations fiscal-socials portant sur les services de confort pour tous les Français [peuvent] être considérées, non comme visant à soutenir artificiellement, et donc définitivement, la création de « petits boulots » improductifs dans des activités de main d'œuvre où la demande se développe, mais comme les éléments d'une politique de subvention d'activités innovantes dont l'organisation débouchera sur des services productifs. Alors les aides à ces services de confort deviennent temporaires. Elles doivent finir par s'annuler ».

Elle ajoute plus loin que « pour être financièrement maîtrisables, **l'opération de solvabilisation** des services à la personne pour tous les Français **doit être menée rapidement**. (...) Plus la montée en charge sera rapide et risque d'entraîner des coûts budgétaires importants, plus on pourra réduire vite le taux de solvabilisation ».

L'objectif est donc, **après** que des **habitudes de consommation nouvelles** ont été contractées et que des **gains de productivité importants** ont été réalisés, de **réduire le niveau des aides**.

b) *Un secteur qui représente près de 1 % de la valeur ajoutée de l'économie*

Sans avancer, comme on le verra, que ce « pari » est en passe d'être gagné, le secteur des services à la personne connaît une **progression constante depuis la mise en place du « plan Borloo »**, progression dont une part significative est probablement imputable à une diminution du travail dissimulé, mais dans une proportion qu'il est malheureusement difficile d'évaluer (*infra*).

Représentant **0,73 % de la valeur ajoutée de l'économie² en 2005**, la valeur ajoutée du secteur en représenterait **0,92 % en 2009** d'après le tableau de bord de l'Observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne³. Le graphe suivant montre en effet que la « pente » suivie par la

¹ Document d'orientation de l'Inspection Générale des Finances, n° 2008-M-024-01, septembre 2008.

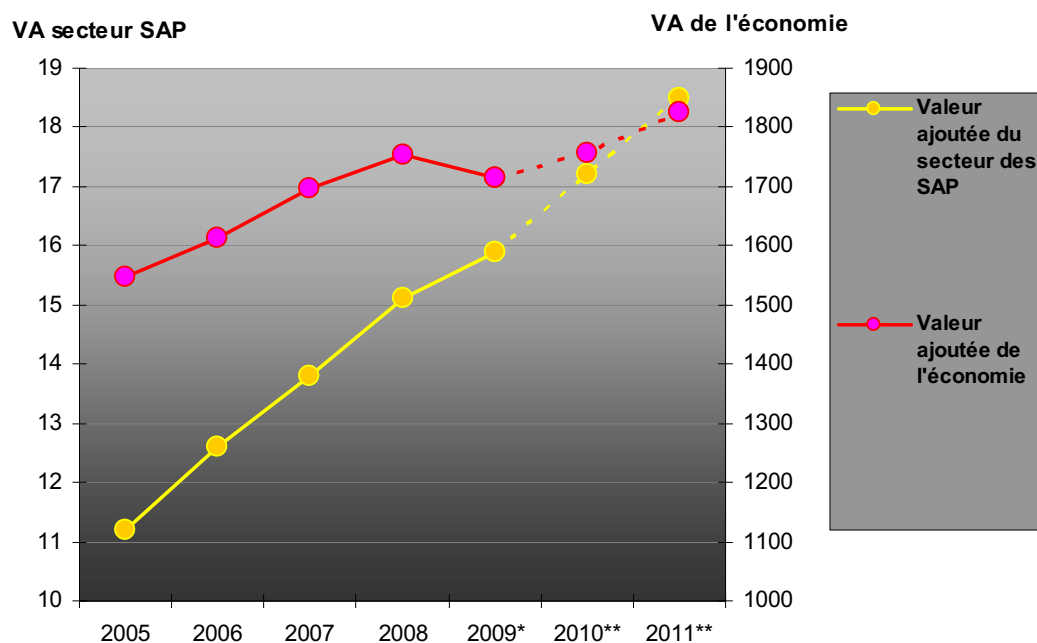
² Grandeur proche du PIB, mais qui lui est inférieure, le PIB étant égal à la somme des valeurs ajoutées brutes des différents secteurs institutionnels ou des différentes branches d'activité, augmentée des impôts moins les subventions sur les produits

³ Observatoire mis en place par l'ANSP, présentant les chiffres clés du secteur afin d'observer, notamment, les évolutions depuis 2005, année de lancement du Plan de développement.

production des services à la personne est plus forte que celle de la valeur ajoutée de l'économie, au point de franchir bientôt le « cap » d'1 % de cette valeur ajoutée :

UN SECTEUR REPRÉSENTANT BIENTÔT 1 % DE LA VALEUR AJOUTÉE DE L'ÉCONOMIE ?

(en milliards d'euros courants)



NB : en raison du choix des échelles, le secteur des SAP représente 1 % de la valeur ajoutée dans l'hypothèse où les courbes viennent à se croiser.

* prévision du BIPE pour les services à la personne

** évaluation sur la base d'une progression du PIB en volume de 2,5 % en 2010 et de 4 % en 2011 (Programme de stabilité de la France 2010-2013), poursuite du tendanciel 2007-2008 pour les services à la personne

Sources : service des études économiques du Sénat, données issues du tableau de bord de l'Observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne d'octobre 2009

Ainsi, le secteur croît sensiblement plus vite que le PIB¹.

On observera que le franchissement d'une certaine « masse critique » dans l'économie, joint à une relative structuration du secteur (*infra*), concorde avec une visibilité croissante de l'offre – en particulier sous la forme de communication publicitaire.

¹ D'une année sur l'autre, les taux de croissance du PIB et de la valeur ajoutée brute de l'économie sont relativement proches.

2. Un champ mouvant, un défi pour la prospective

a) Approche normative : définition et régime

Au sens de la loi du 26 juillet 2005 précitée, le champ des services à la personne renvoie à une **énumération limitative d'activités** par décret.

Pour accompagner l'émergence d'activités nouvelles dans le champ des services à la personne, une **actualisation de la liste** des activités a été prévue chaque année. Un « plan 2 » de développement des services à la personne de mars 2009 débouche sur un allongement relativement substantiel de la liste.

LE CHAMP DES SERVICES À LA PERSONNE

Les activités de services à domicile bénéficiant aux personnes mentionnées à l'article **D. 7231-1** au titre desquelles les associations et les entreprises sont agréées, sont les suivantes :

- 1° **Entretien de la maison et travaux ménagers** ;
- 2° Petits travaux de jardinage, y compris les travaux de débroussaillage ;
- 3° Prestations de petit bricolage dites « hommes toutes mains » ;
- 4° **Garde d'enfant à domicile** ;
- 5° Soutien scolaire à domicile ou cours à domicile ;
- 6° Préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux commissions ;
- 7° Livraison de repas à domicile* ; à la condition que cette prestation soit comprise dans un « bouquet de services » incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ;
- 8° Collecte et livraison à domicile de linge repassé* ;
- 9° **Assistance aux personnes âgées ou aux personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exception d'actes de soins relevant d'actes médicaux** ;
- 10° **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 ;
- 11° Garde-malade, à l'exclusion des soins ;
- 12° Aide à la mobilité et transports de personnes ayant des difficultés de déplacement* ;
- 13° Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives* ;
- 14° Accompagnement des enfants dans leurs déplacements, des personnes âgées ou handicapées en dehors de leur domicile (promenades, transports, actes de la vie courante)* ;
- 15° Livraison de courses à domicile, à la condition que cette prestation soit comprise dans un « bouquet de services » comprenant un ensemble d'activités réalisées à domicile ;
- 16° Assistance informatique et Internet à domicile ;
- 17° Soins et promenades d'animaux de compagnie, à l'exception des soins vétérinaires et du toilettage, pour les personnes dépendantes ;
- 18° Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes ;
- 19° Maintenance, entretien et vigilance temporaires, à domicile, de la résidence principale et secondaire ;
- 20° Assistance administrative à domicile ;
- 21° Activités qui concourent directement et exclusivement à coordonner et délivrer les services mentionnés au premier alinéa.

A ces activités, il convient désormais d'ajouter celles envisagées par le **Plan 2 de développement des services à la personne** de mars 2009 : « Créer, Professionnaliser, Simplifier »

- 1° Aide aux aidants familiaux ;
- 2° Audit éco-habitat ;
- 3° Prévention des accidents de la vie courante au domicile ;

4 ° Assistance informatique à distance ;

5 ° Soutien scolaire en mini groupes dans les Zones Urbaines Sensibles.

(*) A la condition que la prestation soit comprise dans un « bouquet de services » incluant un ensemble d'activités réalisées à domicile, proposé par une entreprise prestataire ou mandataire. Le « Plan 2 » prévoit cependant de mettre un terme à la condition d'offre globale.

Le recours à ces activités donne droit, notamment, à un avantage fiscal qui constitue le **cœur « historique »** du soutien aux services à la personne, et qui représente, aujourd'hui encore, une des plus grosses dépenses¹ publiques en la matière. Il s'agit de la **réduction d'impôt de 50 % des sommes déclarées pour l'emploi de personnel à domicile, de l'article 199 sexdecies du code général des impôts**, selon lequel :

« Lorsqu'elles n'entrent pas en compte pour l'évaluation des revenus des différentes catégories, ouvrent droit à une aide les sommes versées par un contribuable domicilié en France au sens de l'article 4 B pour :

*a) L'emploi d'un salarié qui rend des **services définis aux articles D. 129-35² et D. 129-36³** du code du travail ;*

*b) Le recours à une **association**, une **entreprise** ou un organisme ayant reçu un **agrément** délivré par l'Etat et qui **rend des services mentionnés au a** ;*

*c) Le recours à un organisme à but non lucratif ayant pour objet l'aide à domicile et habilité au titre de l'**aide sociale ou conventionné par un organisme de sécurité sociale**⁴. (...) ».*

Dans tous les cas, si le service est fourni par l'intermédiaire d'un organisme (privé, public ou associatif), celui-ci doit être agréé et exercer son activité exclusivement dans le domaine des services à la personne pour que l'utilisateur et, par ailleurs, l'organisme lui-même, bénéficient des avantages fiscaux spécifiques.

Cette obligation s'applique même si l'intermédiaire n'est pas prestataire (ce qui signifie qu'il est l'employeur de l'intervenant) mais seulement mandataire.

Depuis 2007, l'avantage fiscal d'impôt sur le revenu prend la forme d'un **crédit d'impôt** pour les services rendus à leur domicile à des personnes qui exercent une **activité professionnelle** ou sont inscrites comme demandeurs

¹ Il s'agit d'une « dépense fiscale », c'est à dire d'un manque à gagner pour l'Etat.

² Remplacé par l'article D. 7231-1 précité en application du décret n° 2008-244 du 7 mars 2008

³ Remplacé par l'article D. 7231-2 en application du décret n° 2008-244 du 7 mars 2008. Cet article renvoie à des décrets pour préciser le contenu des activités de services à la personne mentionnées à l'article L. 7231-1, ainsi que pour fixer un plafond en valeur ou en temps de travail des interventions à domicile permettant de bénéficier des dispositions afférentes.

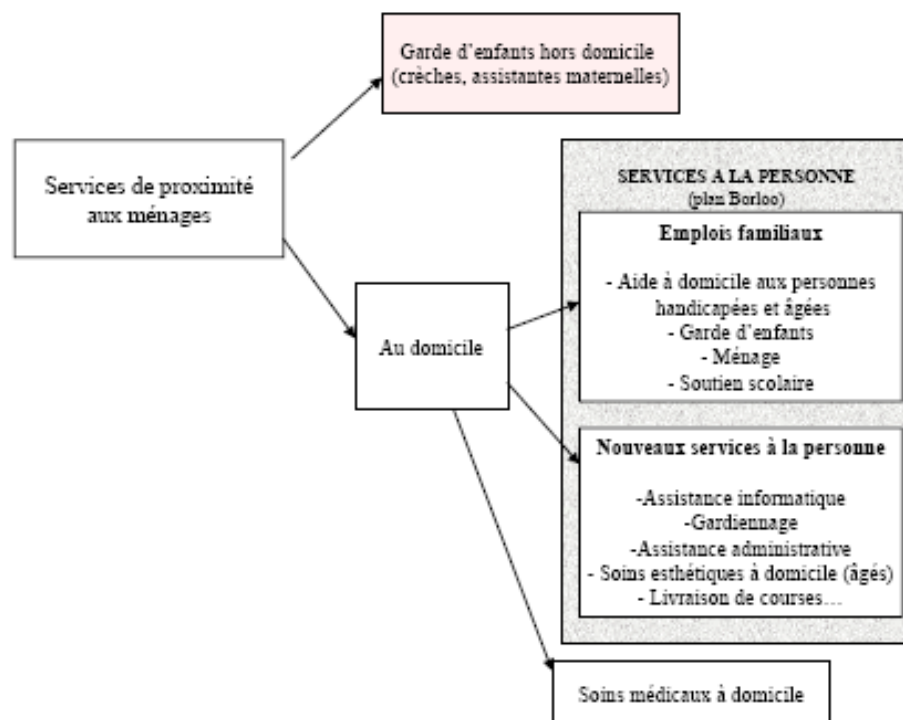
⁴ Le c) vise essentiellement les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS ou CIAS) ainsi que les associations d'aide à domicile agissant dans le cadre d'une convention avec un département ou un organisme de sécurité sociale.

d'emploi¹. L'avantage fiscal demeure celui d'une **réduction d'impôt** pour les autres personnes, notamment les **retraités**, ainsi que pour les personnes supportant des dépenses afférentes à des services rendus au domicile d'un de leurs ascendants.

*

Le tableau suivant permet de situer le champ des services à la personne au regard de domaines connexes :

CHAMP DES SERVICES À LA PERSONNE



Source : rapport n° 8 du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)

¹ Lorsque les personnes sont mariées ou ont conclu un pacte civil de solidarité, elles doivent toutes deux satisfaire à l'une ou l'autre des conditions précitées.

b) Approche économique et sociale

Il s'avère difficile de trouver une logique économique et sociale qui gouverne imparablement la désignation de « service à la personne ». A ce jour, aucune **définition** ni énumération de **critères simples et univoques** ne conduisent à :

- comprendre les piliers « historiques » du secteur que sont la garde d'enfant, l'aide aux personnes dépendantes et les travaux ménagers à domicile,
- inclure les « nouveaux » services à la personne tels que, par exemple, l'assistance informatique ou les soins et promenades d'animaux de compagnie des personnes dépendantes,
- ne pas fermer la porte aux services à la personne susceptibles d'émerger, l'innovation faisant partie des caractéristiques attendues du secteur, du moins d'après ses promoteurs,
- ne pas inclure, peu ou prou, l'ensemble des services rendus aux ménages.

On observera, d'ailleurs, que ni les 21 activités de services à la personne énumérées par le « plan I », ni l'ensemble des 26 activités résultant des ajouts du « plan II », ne correspondent à un secteur d'activité de la comptabilité nationale, l'INSEE les répartissant entre des catégories préexistantes¹.

Toutefois, au bénéfice de l'acceptation d'une relative complexité et d'un certain degré d'incertitude, on peut s'essayer à **dessiner les contours du concept français de « services la personne »**, c'est-à-dire des services qui correspondent à leur « esprit » – à l'esprit du plan Borloo pour être tout à fait précis –, si bien que l'on appréhenderait ainsi non seulement les services à la personne actuels mais aussi ceux qui pourraient le devenir un jour - à la faveur d'un décret.

Après examen, il semble que la qualification de « service à la personne », reconnu ou *potentiel*, nécessite :

- des conditions impératives concernant la nature du service ;
- un ensemble de conditions dont aucune n'est absolument indispensable, mais qui forment en quelque sorte un « faisceau d'indices » du service à la personne.

(1) Conditions impératives

- En premier lieu, **le service doit être, au choix :**

¹ L'ANSP a cependant mis en place un système de suivi statistique parallèle, qui reprend les données de l'INSEE et mobilise par ailleurs d'autres acteurs, dont notamment la DARES, l'ACOSS et IRCEM.

- un **service de soin, d'aide ou d'assistance** aux **personnes dépendantes** (âge, handicap) **ou malades**, hormis les soins médicaux et assimilés débouchant sur une prise en charge de la sécurité sociale, qui relèvent d'une autre logique ;

- un **service de confort** consistant en une **facilitation de la vie quotidienne**, c'est-à-dire une *externalisation de services habituellement ou potentiellement rendus par le foyer à lui-même*, ce critère pouvant être compris économiquement comme une aide à la participation au monde du travail.

Dans bien des cas, les services de soin peuvent être considérés comme participant à la facilitation de la vie quotidienne des proches de personnes âgées, malades ou handicapés, ce qui les rapproche, sous cet angle, des services de confort. Comme ces proches sont souvent en âge de travailler, il vient presque en **commun dénominateur** des services à la personne d'**aider à la participation au monde du travail**.

Cette caractéristique, bien que très répandue, n'est cependant pas générale si l'on songe, par exemple, aux aides concernant des personnes dépendantes pour celles qui se trouvent sans famille.

- En second lieu, il semble que le service doive être généralement **sollicité**, pour soi ou au profit d'un proche ; un critère d'**autonomie de la demande** peut donc être mis en avant. En ce sens, un service d'enlèvement des ordures ménagères n'est pas un service à la personne.

(2) Les « indices » du service à la personne

La personnalisation du service, et surtout, l'implication du domicile semblent communément requis pour caractériser un service à la personne. D'autres éléments, plus secondaires, peuvent aider à cette caractérisation.

- Le service est normalement rendu physiquement – ou *via* un terminal informatique – **au domicile** ou, du moins, sur le **lieu de vie**, qui peut être ainsi le lieu de travail, donc une entreprise. L'activité peut aussi consister en l'acheminement d'un service – tel qu'un repas préparé – vers le domicile. Le critère peut être aussi celui de la **facilitation du maintien à domicile** pour les personnes fragiles. Il existe ainsi, pour la grande majorité des services à la personne, un véritable « **tropisme du domicile** ».

Ce principe n'est cependant pas infaillible. D'une part, le plan Borloo, comprend les aides à la mobilité ou le soutien scolaire en mini-groupe. D'autre part, nous considérerons, comme l'ANSP¹, que les assistantes maternelles exercent un service à la personne².

¹ Agence nationale des services à la personne, mise en place par le « plan Borloo ».

² L'orthodoxie au regard du critère du domicile peut, sous un certain angle, paraître respectée dans la mesure où l'habitat des assistantes maternelles est souvent vécu comme une extension provisoire du domicile au profit des enfants.

- Le service est en principe **personnalisé**. Cependant, dans la dynamique de la création de grandes enseignes, une certaine « normalisation » tend à favoriser la fourniture de services relativement uniformisés (l'« industrialisation » des SAP constitue d'ailleurs un objectif des promoteurs du concept) ; réciproquement, le secteur des services en général tend à pratiquer une « personnalisation de masse ».

- S'il y a contrat de travail, il est de nature *intuitu personae* ; s'il y a un contrat de service, il semble qu'une personne ne convenant pas puisse être généralement remplacée.

- La **nouveauté** du service peut constituer un indice, si certains autres font défaut. En effet, le concept de services à la personne a été construit autour de la préoccupation de créer une offre nouvelle ainsi que les conditions financières et psychologiques de la formulation d'une demande correspondante.

- Les services concernés sont généralement à **faible valeur ajoutée**, car les SAP prennent généralement la forme de soins non médicaux, moins qualifiés que les soins médicaux, ou de services de confort que les ménages sont susceptibles de rendre à eux même, donc de services logiquement à la fois peu spécialisés et qualifiés. Toutefois, certains services tels que l'aide informatique ou le soutien scolaire requièrent des aptitudes qui correspondent à un degré de qualification relativement élevé.

*

Concernant les services à la personne *stricto sensu*, on observera qu'au prix d'une ambition probablement moins affirmée, une définition telle que celle retenue par les Pays-Bas (où ces services font seulement l'objet, il est vrai, de mesures parcellaires et non d'une politique globale) a le mérite indéniable de la clarté :

**UNE DÉFINITION CLAIRE ET RELATIVEMENT INCLUSIVE
DES SERVICES À LA PERSONNE DONNÉE PAR LES PAYS-BAS**

Les services à la personne ou « *persoonlijke diensten* » ont été définis aux Pays-Bas par l'institut de recherche SEOR de l'Université Erasmus de Rotterdam¹, comme **les activités à domicile qu'un particulier peut exécuter par lui-même, ou confier à une tierce personne**. On distingue trois catégories d'activités, relevant chacune d'une réglementation distincte :

- les services de la **vie quotidienne** (bricolage, jardinage, travaux ménagers...);
- les services aux **personnes dépendantes** (soins à domicile, assistance aux personnes âgées...);
- les services à la **famille** (garde d'enfants).

Il s'agit en particulier d'activités pour lesquelles **aucune formation spécialisée n'est requise**, ce qui permet d'exclure de la définition des services à la personne les soins professionnels tels que les soins postnataux, les soins infirmiers, les soins médicaux à domicile, et la garde « formelle » d'enfants – comme par exemple les crèches en France).

Source : Service économique de l'ambassade de La Haye, Réseaux d'expertise et de veille internationales au MEIE

Pour sa part, COE-REXECODE propose une définition économique du secteur des *entreprises* de services à la personne assez proche, à même de permettre le recensement de la plupart des activités entrant actuellement ou susceptible d'entrer dans son champ.

*« Le secteur des **entreprises de services à la personne** regroupe les **entreprises à but lucratif** dont l'activité principale est la délivrance de **prestations de services à la personne sur le lieu de vie du bénéficiaire** (domicile, résidence et lieu habituel du travail...) », étant précisé qu'« **une prestation de service à la personne est un acte destiné à améliorer ou à faciliter la vie quotidienne des personnes et des familles par la réalisation de tâches habituellement accomplies par le bénéficiaire** ».*

¹ L'institut de recherche SEOR a produit la dernière étude complète sur le sujet, suite à la demande de la Commission européenne sur la mesure du marché formel et informel des services à la personne : SEOR « *Enquête persoonlijke dienstverlening onder huishoudens* », mai/juin 2004.

c) Les « services aux ménages » : un périmètre d'intervention consolidé en vue d'une démarche prospective

Afin de suivre l'évolution des masses financières affectées aux services à la personne, il est nécessaire d'inclure dans le champ d'observation d'autres services, généralement collectifs, susceptibles d'être substitués aux services à la personne et réciproquement.

Nous distinguerons donc, d'une part, les **SAP « existants »**, donnant lieu aujourd'hui à une aide fiscale ou sociale (proches des **SAP « potentiels »** qui suivent la même logique de nature du service et de condition de délivrance) et, d'autre part, les **services aux ménages**, qui comprennent, outre les *SAP stricto sensu*, les **services collectifs** susceptibles d'être privatisés ou individualisés sous forme de SAP, ou pour lesquels existe déjà une alternative « SAP », comme c'est le cas pour les maisons de retraite avec le soutien à domicile ou pour les crèches avec la garde à domicile ou les assistantes maternelles.

On retiendra :

Services aux ménages = SAP « potentiels » + certains services collectifs

Le suivi du coût public du soutien aux services aux ménages, direct et indirect (dépenses fiscales et sociales), **permettra** de mettre en évidence les complémentarités et **d'explorer, dans les scénarios qui seront présentés, certaines hypothèses de déport** du recours à des **services collectifs vers des services privés**, tout **en évaluant l'impact total sur la dépense publique**, notamment en conséquence des effets induits par l'évolution des préférences ou des incitations.

3. Une réalité fondamentalement duale : services de confort et auprès de personnes fragiles

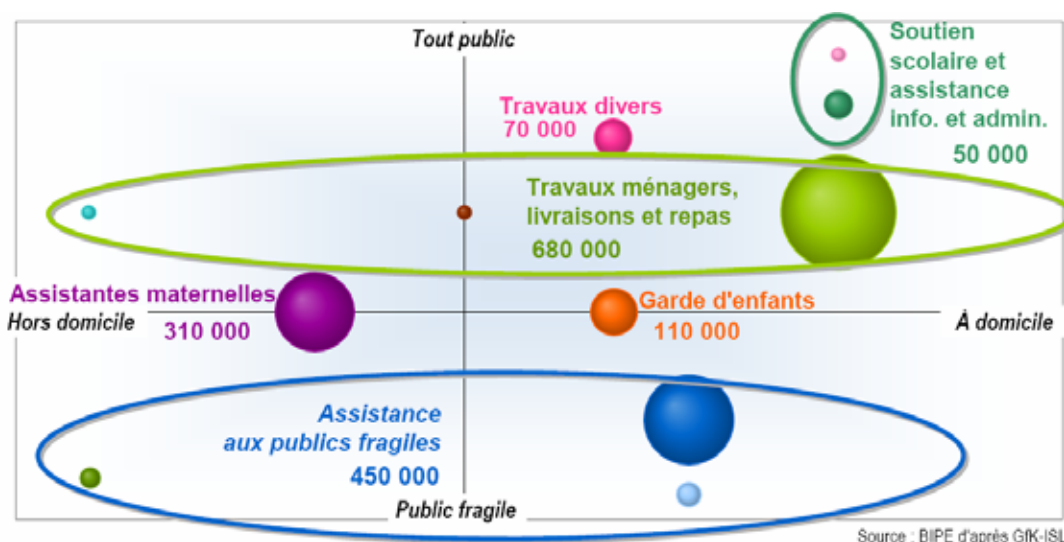
Les « services à la personne » constituent en réalité une catégorie *sui generis* qui fait masse d'emplois dont l'utilité sociale est très différente. On distingue aisément :

- les **services rendus aux personnes fragiles**, qui font l'objet d'un soutien financier traditionnel de la part de l'Etat ;
- les **services « de confort »**, que l'Etat peut avoir intérêt à subventionner pour lutter contre le chômage, mais au bénéfice d'une vigilance particulière sur l'efficacité des aides concernées en termes de création d'emplois ;

• à mi-chemin, la **garde d'enfants**, qui concerne un « public fragile » du point de vue de la nature du service, mais qui peut aussi bien constituer un service « de confort » du point de vue des parents, au regard de la disponibilité des modes de garde extérieurs au domicile.

La première édition du « **Baromètre de la qualité et de la professionnalisation des emplois de services à la personne** » de l'ANSP, rendu public le 19 mai 2010, a donné lieu à une partition des services à la personne reposant sur la prise en considération simultanée du lieu de prestation (dans ou hors domicile) et du type de public (plus fragile, moins fragile, ou « tout public » -il s'agit alors des services « de confort »). Suivant cette démarche, **six catégories**¹ ont été déterminées.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DES SALARIÉS EN DIRECT EN 6 CATÉGORIES



Source : 1^{ère} édition du « Baromètre de la qualité et de la professionnalisation des emplois de services à la personne » de l'ANSP, mai 2010

Mais en réalité, lorsqu'on se déplace sur l'axe des ordonnées, on est loin de trouver une répartition homogène de services à la personne, et les trois catégories susmentionnées, qui obéissent à des logiques fondamentalement différentes – tantôt service rendu à des publics fragiles, tantôt services de confort –, apparaissent clairement.

C'est ainsi que d'aucuns, à commencer par la Cour des comptes², jugent **surprenant** que l'ensemble de ces services, dits « à la personne », obéissent à un **régime de déductibilité fiscale unique**.

¹ Regroupant elles-mêmes 11 activités identifiées.

² Rapport public annuel pour 2010, chapitre consacré à « la politique en faveur de services à la personne ».

Dans une approche plus radicale, Mme Florence Jany-Catrice estime, dans une **démarche sociologique visant à « déconstruire » le concept de « services à la personne », que ces derniers constituent un véritable « coup de force politique »**, en confondant sous une même appellation des services dont les trajectoires institutionnelles sont singulières, et les logiques financières particulières, avec d'une part, les services que l'on peut qualifier « de luxe » et d'autre part, les services destinés à accompagner les personnes âgées ou handicapées.

L'attention portée à l'économie des services domestiques serait surtout guidée par le **choix politique « de fonder une partie importante de la croissance de l'emploi sur des activités qui ne peuvent se développer que sur le socle des inégalités économiques : inégalités sociales et inégalités de genre »**¹. Au-delà de la radicalité du discours, on constatera *infra* que les « charges » sur la base desquelles est instruit ce « procès » des services à la personne ne peuvent être balayées d'un revers de la main.

Selon certaines approches, le potentiel des emplois de services à la personne reposerait ainsi, pour l'essentiel, sur le vieillissement de la population - diagnostic, nous le verrons, peu contestable à long terme - et sur les inégalités, notamment, de revenus.

B. UNE POLITIQUE AUX OBJECTIFS MULTIPLES ET DIFFICILEMENT MESURABLES

1. Réduire le travail dissimulé

Les services à la personne constituent un secteur d'activité où la dissimulation d'activité totale ou partielle est sans doute l'une des plus importantes. Dans son premier rapport², le Conseil des prélèvements obligatoires notait ainsi que « *les cours particuliers ou les travaux ménagers sont des activités dans lesquelles la déclaration a longtemps été l'exception, jusqu'à l'apparition du chèque emploi-service et le travail dissimulé s'y pratique encore avec une indulgence forte de la part de la société* ».

Quoiqu'ancien, le travail dissimulé est mal connu des services de contrôle qui ont peu accès aux activités se déroulant au domicile des particuliers. Aussi, les chiffres disponibles sont ils rares, parcellaires et marqués par une grande incertitude. Le rapport précité estime qu'en 2001, les services aux particuliers ont donné lieu à une fraude fiscale débouchant sur une perte de 2,3 milliards d'euros d'impôts pour l'Etat.

¹ « Les services à la personne », par François-Xavier Devetter, Florence Jany-Catrice et Thierry Ribaut, éditions « La Découverte », janvier 2009.

² *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, 2007.

En 2008, d'après une enquête de la TNS-Sofres¹, « seulement » 13 % des Français employant une personne à domicile la rémunéreraient au noir, mais ce chiffre est probablement biaisé par la difficulté de faire état d'un comportement répréhensible.

En 2006, une étude de la Caisse d'Epargne estimait que 45 % de ces emplois ne seraient pas déclarés, tandis qu'il résulte d'une étude de COE-REXECODE² qu'en 2007, **un tiers des emplois**³ du secteur le seraient « **au noir** »...

Ainsi, dans un contexte général où, d'après l'Observatoire national de la délinquance (OND), le travail illégal aurait plus que doublé en France de 2003 à 2008, **les politiques procurant des incitations financières suffisantes pour déclarer les employés à domicile présentent probablement une utilité sociale majeure**, malheureusement **peu mesurable**, mais qui ne doit pas être, pour autant, perdue de vue à l'heure du réexamen d'un certain nombre de dispositifs, notamment fiscaux, sur lesquels repose la politique de soutien aux services à la personne. Cette politique doit toutefois venir en complément d'un dispositif de sanctions appliqué sans indulgence.

De fait, il est aujourd'hui, dans de nombreux cas, moins onéreux de déclarer un salarié à domicile, plutôt que de ne pas le déclarer, à salaire net équivalent. En 2010, pour 10 euros de salaire net versé pour une heure de travail, l'employeur se voit prélever 6,21 euros de charges sociales patronales et salariales (déclaration au forfait). Avec le crédit d'impôt, la charge réelle ressort ainsi à $(16,21 / 2 =) 8,10$ euros, soit une « économie » de 19 % par rapport à la non-déclaration.

Bien entendu, ce calcul est théorique et ne tient pas compte de plusieurs facteurs, tels que le surcoût susceptible d'être entraîné par une déclaration « au réel », l'éventuelle saturation de l'avantage fiscal (dépassement des plafonds), une incapacité de faire l'« avance » du crédit d'impôt, le recours à un organisme prestataire, qui prélève une « marge » qui disparaît en cas d'emploi direct « au noir », ou encore la volonté de la personne employée de ne pas déclarer ces revenus.

¹ Troisième vague de « l'Observatoire des services à la personne » conduit par TNS SOFRES pour O2, enquête réalisée du 8 au 9 octobre 2008 sur un échantillon national de 1 007 personnes représentatif de l'ensemble de la population âgée de 18 ans et plus, interrogées en face-à-face à domicile.

² Propositions pour la mise en place d'un observatoire économique et social du secteur des entreprises de services à la personne, mai 2009. Le document précise : « Pour parvenir à une estimation du nombre d'heures de services à la personne réalisées de manière informelle, nous considérons que la part du travail au noir est différente selon les activités de services à la personne. La part du travail non déclaré est très importante pour le soutien scolaire (de l'ordre de 60 %) et importante pour l'entretien de la maison (plus de 50 %), elle représente moins de 40 % pour la garde d'enfants, 25 % pour les autres activités... Nous estimons ainsi le nombre d'heures non déclarées toutes activités de services à la personne confondues à 410 millions d'heures de travail illégal en 2007. Cela représente environ un tiers des heures de services à la personne réalisées par l'ensemble des acteurs (hors assistantes maternelles) ».

³ Emplois en équivalent temps plein.

**DEVANT L'AMPLEUR DU TRAVAIL AU NOIR,
L'ESPAGNE TENTÉE PAR UN « PLAN BORLOO »**

L'Association Espagnole des Services à la Personne (AESP) est à l'origine d'une initiative en faveur de la promotion du secteur des services à la personne et exerce une pression sur les autorités publiques espagnoles pour l'adoption d'une politique globale de développement pour ce **secteur actuellement fortement caractérisé par le travail au noir**.

L'AESP estime qu'environ **un million de personnes travaillent** actuellement dans ce secteur **de façon irrégulière**. La promotion de ces services est donc perçue comme un enjeu national dans la mesure où elle permettrait d'ici 2013 la création de plus de 350 000 emplois à temps plein dans le secteur des services à la famille (garde d'enfants, soutien scolaire, garde d'animaux domestiques, aide informatique) et près de 660 000 dans le secteur des services de santé et qualité de vie (services aux personnes âgées, ménage, coiffeurs à domicile).

Depuis avril 2009, l'**AESP** travaille en faveur de l'adoption d'une politique publique dédiée au développement de l'ensemble des services à la personne. En tant qu'association leader pour la promotion de ce secteur, elle **collabore avec les administrations publiques afin de professionnaliser les services à la personne** en valorisant une formation spécifique et négocie la mise en place en Espagne d'une **série de mesures fiscales, inspirée du plan Borloo**, offrant des avantages aux personnes contractant ce type de service. L'AESP propose d'adopter en priorité deux mesures fondamentales :

- la création d'une Agence Nationale des Services à la Personne qui coordonnerait les actions de la réforme et permettrait au secteur de disposer d'un interlocuteur unique ;
- la création d'une Commission Permanente de concertation pour les différents services à la personne.

Source : Services économiques des Ambassades

2. Créer en nombre des emplois « non délocalisables » dans un secteur en expansion

Une caractéristique attendue des emplois de service à la personne est de satisfaire des besoins locaux, et par conséquent de **ne pas être soumis à une concurrence internationale susceptible de déboucher sur des délocalisations**. La rapidité de leur progression repose sur la solvabilisation à grande échelle d'une demande latente et sur la structuration de l'offre dont la qualité croissante et la diversité doit engendrer, en retour, une demande nouvelle.

a) Des résultats tangibles, quoiqu'en deçà des attentes, en termes d'emploi

D'après le gouvernement, le plan « Borloo » de développement des services à la personne de juillet 2005 aurait permis de doubler la croissance du secteur :

« En trois ans, de 2006 à 2008, les résultats obtenus sont majeurs.

• Les services à la personne ont permis la création, chaque année, de 100 000 emplois de proximité non délocalisables.

• En 2008, le secteur compte désormais plus de 2 millions de salariés. 7 salariés sur 10 travaillent chez les particuliers employeurs dont le nombre atteint 2 millions en 2008. La part des salariés travaillant dans les entreprises, associations et établissements publics est en constante augmentation.

• Malgré une conjoncture difficile, ils seront encore créateurs d'emplois en 2009 car le besoin reste important pour ces emplois qui contribuent à l'amélioration de la vie quotidienne.

• A fin 2008, le chiffre d'affaires du secteur s'élève à 15,6 milliards d'euros.

• Trois ménages sur quatre qui font appel à des services à la personne utilisent le CESU bancaire, qui est devenu un mode de paiement plébiscité.

• 16 000 organismes de services à la personne sont agréés. »

Source : Plan 2 de développement des services à la personne de mars 2009

Ce bilan apparaît un peu flatteur.

Il convient de souligner que l'ANSP recourt ici à une **définition extensive de l'emploi**, puisqu'elle recense toute personne rémunérée ayant travaillé au moins une fois au cours de l'année, quelle que soit la durée de ses prestations, chez un ou plusieurs employeurs.

Dans cette approche, **351 000 emplois** auraient été créés entre 2004 et 2007, le secteur comprenant alors 1,88 million de salariés¹. Cette volumétrie apparaît honorable au regard de l'objectif initial de créer 500 000 emplois sur la période, même si la Cour des comptes, dans son rapport public annuel pour 2010, observe sans aménité que cet objectif « a été fixé sans étude préalable, à partir de données qui ne résultaient pas d'une analyse fiable »².

Quoi qu'il en soit, ces créations doivent être affectées d'un coefficient modérateur significatif en raison de la forte quotité de temps partiel et de l'instabilité de l'emploi dans le secteur des services à la personne.

¹ Salariés ayant travaillé dans le secteur au moins une fois dans l'année (une heure).

² « Toute personne rémunérée ayant travaillé au moins une fois au cours de l'année, quelle que soit la durée de ses prestations, chez un ou plusieurs employeurs, a été considérée comme occupant un emploi – soit 75 000 pour 2004 –. Puis, il a été décidé de doubler ce chiffre pour les trois années suivantes (soit 450 000) et de l'arrondir à 500 000 ». Il est à noter que l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) recourt à cette définition de l'emploi dans le secteur des services à la personne.

Ainsi, d'après l'Observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne, seuls **82 000 emplois en équivalent temps plein (ETP)** auraient été créés sur la période 2006-2008¹, le secteur comprenant alors 842 000 ETP. Il résulte une **moyenne annuelle de 28 000 emplois** créés sur cette période, de peu de rapport avec les « 100 000 emplois de proximité non délocalisables » annoncés (encadré *supra*).

En outre, l'effet des mesures incitatives sur les emplois créés n'est pas évalué. En outre, ces emplois peuvent être considérés comme se substituant en partie à des emplois supprimés dans d'autres secteurs.

Si le **secteur** des services à la personne ne s'avère **pas un « Eldorado »** de l'emploi, il n'en demeure pas moins **relativement dynamique**. La **part des services à la personne dans l'emploi total** est ainsi passée de **3,4 % en 2005 à 3,7 % en 2008**.

En 2009, d'après les prévisions du BIPE, le secteur aurait encore créé 17 000 emplois dans une économie française qui, dans son ensemble, en détruirait 371 000...

b) Une mesure encore sujette à caution

De nombreuses difficultés rendent l'élaboration des statistiques ardue, pour des résultats parfois sujets à caution. En premier lieu, quatre modalités d'exercice des SAP coexistent : mandataire, prestataire, de gré à gré et au noir. Comme le résume la Cour des comptes, « *la mesure des emplois effectivement créés se heurte à de nombreuses difficultés du fait de leur caractère atypique (multi activité, temps partiel ou très partiel, très forte rotation...)*. *En tout état de cause les délais de publication des données peuvent atteindre 18 mois, ce qui ne facilite pas l'analyse des évolutions observées* ».

La Cour relève, par ailleurs, que « *le tableau de bord de l'observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne publié par l'ANSP présente d'autres difficultés méthodologiques importantes, par exemple sur les périodes de référence dont le caractère variable (sur l'année / en moyenne annuelle / trimestrielle) fait perdre de la cohérence à l'analyse* ».

Enfin, si la question du double compte des salariés travaillant pour plusieurs employeurs en emploi direct a été résolue, « *il reste à régler celle des salariés embauchés sous le mode prestataire qui travaillent également chez un particulier employeur* ».

¹ Source : Tableau de bord de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne, octobre 2009.

Si le projet dit « nOva »¹ doit permettre à l'ANSP de décompter, outre les salariés embauchés sous chacun des modes prestataire et mandataire, le personnel travaillant à la fois selon les deux modalités, on observera que le rôle de l'agence se renforce dans la confection de statistiques concernant le secteur dont elle est censée favoriser la promotion.

3. Accompagner les tendances démographiques lourdes

a) A long terme, une augmentation de la dépendance et une natalité soutenue ...

- L'INSEE a défini, en 2006, deux scénarios de croissance démographique à horizon 2050.

Un premier scénario, dit « tendanciel », repose notamment sur l'hypothèse d'un taux de fécondité de 1,9 enfant par femme sur toute la période projetée (niveau moyen des années 2000-2005), d'un solde migratoire de + 100 000 personnes par an (niveau moyen des années 2004-2005), ainsi que d'une mortalité en baisse (sur la tendance observée de 1988 à 2002), ce qui conduit à une espérance de vie à la naissance de 89 ans pour les femmes en 2050, tandis que les écarts d'espérance de vie à la naissance entre femmes et hommes se réduisent, de 7,1 ans en 2005 à 5,2 ans en 2050.

Dans un second scénario, dit de « haute fécondité », un taux de fécondité de 2,1 enfants par femme est anticipé sur toute la période projetée, les hypothèses portant sur le solde migratoire et l'évolution de la mortalité étant les mêmes que dans le scénario tendanciel.

Il apparaît, dans ces projections, que la proportion des **plus de 65 ans** doit passer **du sixième à près du quart de la population** à l'horizon **2030**, laissant augurer de **besoins largement accrus** en termes de **dépendance**.

¹ Le dispositif nOva constitue un outil de gestion et d'administration de l'agrément destiné aux services déconcentrés ainsi qu'aux organismes agréés, en vue de bâtir une base de données recensant de manière exhaustive l'ensemble de ces derniers tout en permettant la transmission dématérialisée des états mensuels et des tableaux statistiques annuels que ces organismes sont dans l'obligation de fournir.

POPULATION TOTALE ET RÉPARTITION PAR GROUPE D'ÂGE EN 2005 ET 2030

	2005	2030 Scénario central	2030 Scénario « fécondité haute »
Population (millions)	60,7	67,2	68,9
Moins de 20 ans (%)	24,9	22,6	24,3
20 à 59 ans (%)	54,3	48,1	47,1
60 à 64 ans (%)	4,4	6,1	5,9
65 ans ou plus (%)	16,4	23,5	22,7
Solde naturel (milliers / an)	244	111	197
Solde migratoire (milliers / an)	95	100	100

Source : rapport annexé du BIPE, INSEE

L'INSEE prévoit par ailleurs que **la population des plus de 75 ans devrait approximativement doubler**, en nombre et en proportion, **d'ici à 2050** (de 8 % à près de 16 %, soit 11 millions de personnes).

La mission commune d'information sur la prise en charge de la dépendance et la création du cinquième risque du Sénat¹ a montré que, derrière une tendance forte à l'accroissement des besoins à long terme, leur évolution, année après année, n'aurait rien de linéaire.

LA PRÉVALENCE DE LA DÉPENDANCE : UNE PROGRESSION NON LINÉAIRE

« D'ici à 2015, les plus de 85 ans vont croître de moitié (de 1,3 million à 2 millions d'individus). La prévalence de la dépendance n'augmentera pas au même rythme, car l'état de santé des générations futures va continuer de s'améliorer. Trois facteurs d'entrée en dépendance sur quatre devraient voir leur poids diminuer : les accidents vasculaires cérébraux (AVC), l'arthrose et les problèmes coronariens. Les schémas d'évolution du quatrième - les démences - sont beaucoup plus difficiles à définir et constituent la principale inconnue des projections concernant la dépendance.

Si le nombre de personnes âgées dépendantes devrait croître en moyenne de 1% par an, l'évolution ne serait pas linéaire : une première accélération est en cours et devrait connaître un pic en 2012 ; une période creuse la suivra du milieu de la prochaine décennie jusqu'à la fin des années 2020. Une seconde et forte accélération se produira alors, correspondant à l'arrivée au grand âge des générations du baby-boom.

A l'horizon 2025, à la veille du second pic de croissance du nombre des personnes âgées dépendantes, le vieillissement de la population pourrait engendrer des dépenses supplémentaires de l'ordre de 2 à 3 points de Pib. La dépendance, à elle seule, absorberait un demi-point pour atteindre 1,5 % de la richesse nationale ».

Source : synthèse du rapport d'étape de la mission commune d'information sur la prise en charge de la dépendance et la création du cinquième risque du Sénat, juillet 2008

¹ Mission présidée par M. Philippe Marini (UMP – Oise), rapport d'étape de M. Alain Vasselle (UMP - Oise), juillet 2008.

La situation de la France, au regard de la dépendance, ne devrait cependant pas constituer une *terra incognita*. Le tableau suivant montre que la France de 2030 pourrait ressembler, de ce point de vue, à l'Italie et à l'Allemagne de 2020, et au Japon d'aujourd'hui :

PART DES PLUS DE 65 ANS DANS LA POPULATION TOTALE

	1990	2000	2010*	2020*	2030*	2040*
Japon	12	17	23	29	31	35
Allemagne	15	16	21	23	28	32
Italie	15	18	20	23	27	32
Corée du Sud	5	7	11	15	23	30
France	14	16	17	21	24	27
Suède	18	17	18	21	23	24
Royaume-Uni	16	16	17	19	21	22
Chine	6	7	8	12	16	22
Etats-Unis	12	12	13	16	20	21
Russie	10	12	13	15	19	21
Brésil	4	6	7	10	14	18
Inde	4	4	5	6	8	11

* Projections

Source : Services économiques des Ambassades

Dans le contexte propre au Japon, on observera que la politique en matière de services à la personne est exclusivement orientée vers la prise en charge de la dépendance.

LA POLITIQUE JAPONAISE EN MATIÈRE DE SERVICES À LA PERSONNE

La multitude de services à la personne que l'on connaît en France (jardinage, garde des enfants...) n'ont que peu de prise au Japon, un certain nombre de services à la personne étant assurés au sein des familles, leur développement n'étant pas une priorité du gouvernement.

Le système public d'**assurance dépendance** a au contraire été un puissant moteur au développement de l'aide aux personnes âgées et représente aujourd'hui l'**essentiel du secteur des services à la personne**. Le marché de l'aide aux personnes âgées devrait connaître une croissance sensible dans les années à venir, du fait des besoins créés par le vieillissement relativement marqué de la population japonaise et en raison de la politique du gouvernement démocrate, qui compte plus que jamais sur ce secteur pour créer de la croissance et de l'emploi.

Source : Services économiques des Ambassades

• Par ailleurs, grâce à une **natalité soutenue**, si la **proportion de jeunes de moins de 20 ans** dans l'ensemble de la population pourrait diminuer de 2 points à l'horizon 2030, elle **aura tendance à s'accroître au sein de la population des moins de 65 ans** : elle resterait stable, à 30 %, dans le scénario central, et passerait à 31,5 % dans le scénario haut. En toute hypothèse, elle augmenterait numériquement.

b) ... mais à l'horizon de 2020, l'évolution la plus sensible est le renforcement du poids des « retraités actifs »

Afin de chiffrer les scénarios du présent rapport sur une base démographique aussi plausible que possible, le BIPE a estimé raisonnable de **tablir sur un scénario « intermédiaire » aux deux scénarios précités de l'INSEE, basé sur un taux de fécondité de 2 enfants par femme.**

En effet, depuis 2006, l'indicateur conjoncturel de fécondité se trouve proche d'une moyenne de 2 enfants par femme, ce qui aboutit par exemple, en 2008, à une population supérieure de 400 000 habitants à celle projetée à l'origine dans le scénario central de l'INSEE.

Sur cette base, on aboutirait à l'**horizon 2020** :

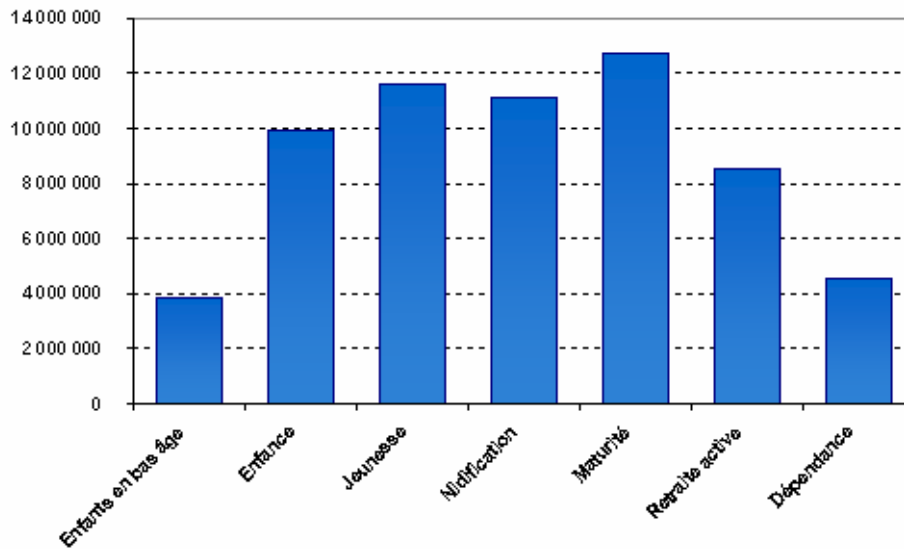
- à une augmentation de **4,2 %** de la population des jeunes de **moins de 18 ans** ;

- à une augmentation de **28,3 %** de la population des « retraités actifs », **de 61 ans à 76 ans** ;

- à une augmentation de **9,5 %** des personnes de **77 ans ou plus.**

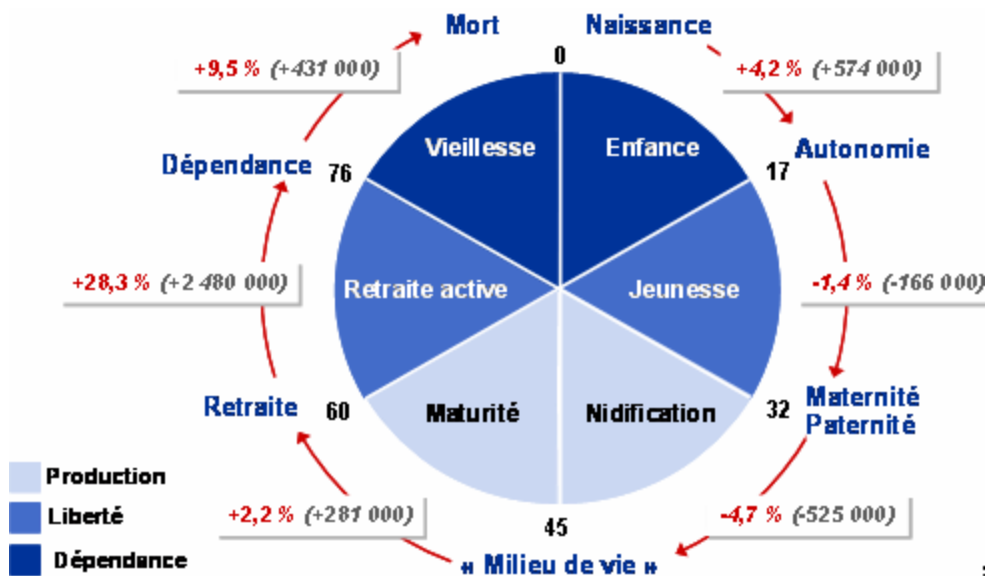
A l'horizon de 2020, l'évolution démographique la plus marquante est donc celle d'un **vieillissement de la population qui concerne surtout les « retraités actifs »**. Les graphes suivants permettent de visualiser ces évolutions :

NOMBRE DE PERSONNES PAR PHASE DU CYCLE DE VIE¹ EN 2010



Source : rapport annexé du BIPE

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES SELON LES PHASES DU CYCLE DE VIE ENTRE 2010 ET 2020



Source : rapport annexé du BIPE

¹ Pour le séquençage, voir le rapport annexé du BIPE.

4. Libérer la participation au marché du travail, notamment celle des femmes

Les foyers composés d'un (de) parent(s) actif(s) avec enfant(s) constituent une part importante de la clientèle potentielle de services à la personne.

M. Clément Carbonnier¹ montre ainsi que, si le revenu est le facteur prépondérant pour l'emploi d'une personne à domicile², le deuxième facteur explicatif, par ordre d'importance, est le nombre d'enfants.

Il observe, par ailleurs, que les enfants ont un impact plus important sur les célibataires que sur les couples avec au moins un inactif, et plus encore sur les couples biactifs que sur les célibataires.

De fait, les services à la personne, dans toute leur diversité, ont pour effet d'aider à la participation au marché du travail, surtout lorsque se pose le problème de la garde d'enfant, qui explique largement le moindre taux d'activité des femmes. Ce dernier est passé de 51,5 % en 1975 à 63,8 % en 2005, et cette progression semble être appelée à continuer. Ce mouvement est d'ailleurs encouragé au niveau européen³, afin de favoriser la croissance potentielle.

Il est à noter que la France, à cet égard, peut avancer des taux d'activité plus égalitaires que de nombreux pays voisins. D'après l'INSEE, le différentiel de taux d'activité homme-femme s'élevait en 2008 à 9,1 points en France⁴, contre 14,1 points dans l'Union européenne à quinze.

Ainsi, malgré un taux d'activité, hommes et femmes confondus, qui ressort à 70 % en France contre 72,5 % dans l'Union européenne à quinze, le taux d'activité des Françaises, qui ressort à 65,9 %, est supérieur de 0,4 point à celui des Européennes (à quinze).

5. Accompagner de profondes évolutions sociétales : « care revolution » et « économie quaternaire »

Une **priorité croissante** semble être accordée, au sein des populations des riches pays industrialisés, à la **qualité de vie**, au détriment d'une approche matérialiste orientée sur l'accumulation de biens physiques.

¹ « Analyse des conséquences incitatives et redistributives de la dépense fiscale pour l'emploi à domicile », Direction générale du Trésor et de la politique économique, Document de travail n° 2009/07- février 2009.

² Quand le revenu par part fiscale augmente d'un pour cent, la probabilité d'employer à domicile augmente de plus d'un pour cent.

³ Cf. stratégie de Lisbonne.

⁴ La Suède, la Finlande et le Danemark présentent cependant des écarts encore sensiblement moindres.

Il en résulte, en premier lieu, un tropisme croissant des individus pour la **santé** et le **bien-être**, qui permet à certains observateurs d'anticiper (voire d'identifier) une révolution des services à la personne, potentialisée par des facteurs démographiques et sociologiques, tels que le vieillissement, le travail des femmes ou l'éclatement de la cellule familiale, ainsi que par les apports du progrès technologique.

Selon Martin Vial, auteur de « La care revolution »¹, « [cette] « révolution » « caractérise (...) une **évolution qualitative de la demande des consommateurs pour des services personnalisés** : la « care revolution » traduit ce nouveau besoin des consommateurs d'être pris en charge de façon personnalisée pour résoudre leurs problèmes dans la vie quotidienne comme dans les événements exceptionnels ».

« La demande de « care », c'est celle d'un service personnalisé, de proximité, où la relation humaine est au cœur du service. Il n'existe pas de traduction française parfaite du concept anglais de « care » qui signifie à la fois « se charger de, s'occuper de, prendre soin de, faire attention à, s'intéresser à, se soucier de » ».

On observera en premier lieu que, pour ce qui concerne la **dépendance**, l'attention portée au bien être de la personne conduit déjà à **privilegier**, s'il est souhaité, le **maintien à domicile** à l'accueil dans une structure collective, ce choix de société n'étant pas exclusif à la France, se retrouvant ainsi, par exemple, en Allemagne².

Mme Michèle Debonneuil est en phase avec le pronostic d'une priorité croissante accordée à la qualité de vie au détriment de l'appétence pour les biens matériels : « Ces services vont contribuer à faire **passer nos économies de leur phase initiale de « l'avoir plus » à une phase, plus mature et moins consommatrice de matières premières, de « l'être mieux » »**³.

Estimant qu'il apparaîtra de plus en plus vain, par exemple, de posséder un véhicule privé en centre ville si une voiture en libre service est disponible, ou d'investir dans une tondeuse à gazon s'il est deux fois moins coûteux de faire entretenir sa pelouse, elle estime que **la possession devrait laisser place à l'usage**.

¹ Nouveaux débats Publics, janvier 2008.

² L'Allemagne a introduit une 5^{ème} branche de la sécurité sociale pour couvrir le risque de dépendance. Cette assurance obligatoire financée par les cotisations sur les salaires a été mise en œuvre en 2005 et a permis un développement des services d'aides aux personnes dépendantes, l'Allemagne privilégiant les soins et aides à domicile et non le placement en centre de soins médicalisés (Services économiques des Ambassades).

³ Document d'orientation de l'Inspection Générale des Finances, n° 2008-M-024-01, septembre 2008.

Progressivement, la satisfaction des besoins proviendrait de nouveaux produits qui ne seraient ni des biens ni des services, mais des « **solutions de vie** » **constituées à partir de la mise à disposition temporaire d'informations, de biens ou de personnes. Le secondaire et le tertiaire se marient : c'est l'économie quaternaire** ».

Une telle économie constituerait un vivier d'emplois considérable qui profiterait à l'ensemble de la population, en termes de **qualité de vie**, de bien être comme de **développement durable**.

ACCLIMATER L'« ÉCONOMIE QUATERNAIRE »

Pour acclimater ce modèle, Michèle Debonneuil plaide, dans un rapport intitulé « L'économie quaternaire, une croissance durable à construire »¹, pour une politique volontariste fondée sur la mise en place d'une **solution originale de téléphonie mobile** qui serait à la fois une **plate-forme d'offre de services** et un **instrument de paiement de prestations**. Cette solution originale permettrait de développer 3 grands projets :

1°) La modernisation de certains services publics et sociaux au niveau local grâce aux informations et à la géo localisation qu'offrent les téléphones mobiles.

2°) Un plan ambitieux de développement des services à la personne *via* la téléphonie mobile. Ce chantier est déjà ouvert par l'offre Proxima mobile, premier portail de services innovants gratuits et accessibles depuis un téléphone mobile connecté à l'Internet.

3°) Le développement des synergies entre moyens de transport afin d'organiser la transition vers de nouvelles formes de mobilités intégrées, plus adaptées aux besoins individuels et plus respectueuses de l'environnement.

Michèle Debonneuil envisage ainsi l'expérimentation concrète de la solution de téléphonie mobile dans plusieurs départements pilotes.

Si ces approches doivent être abordées avec toute la prudence nécessaire à l'exploration de l'avenir, **il apparaît clairement que sont effectivement susceptibles de converger, au profit des services à la personne, un certain nombre de facteurs** : l'aspiration à une **meilleure qualité de vie**, marquée par un souci croissant du **bien-être** et de l'**environnement**, joint à une **moindre appétence** pour la **propriété de biens matériels**, dans le contexte général et facilitateur d'un **essor continu des NTIC**.

Prédire l'« avènement » d'une telle société, marquée par la convergence exceptionnelle des facteurs précités au bénéfice d'une progression sans précédent des services à la personne, apparaît cependant difficile. Il faudrait en premier lieu que la **loi d'Engel**, selon laquelle les individus sont plus enclins à se procurer des « biens supérieurs » à mesure que leur revenu augmente, trouve à s'appliquer.

¹ Rapport remis en janvier 2010 à Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'Etat chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique.

Or, à court terme, **la crise actuelle** est propre à renforcer la **frustration de biens matériels**, voire l'**insatisfaction de besoins essentiels**, auprès d'une frange importante de la population. Cela pourrait **freiner les glissements annoncés ici**, d'autant plus que, selon certaines analyses, la crise pourrait aussi contribuer à détourner l'attention des problématiques environnementales.

II. LE BILAN CONTRASTÉ ET ENCORE INCERTAIN D'UNE POLITIQUE COMPLEXE ET PLUTÔT DISPENDIEUSE

A. UNE FACILITATION DE LA DEMANDE S'AVÉRANT COÛTEUSE

1. Une solvabilisation généreuse et protéiforme

a) *La stratification des dépenses fiscales, budgétaires et sociales pour l'emploi à domicile*

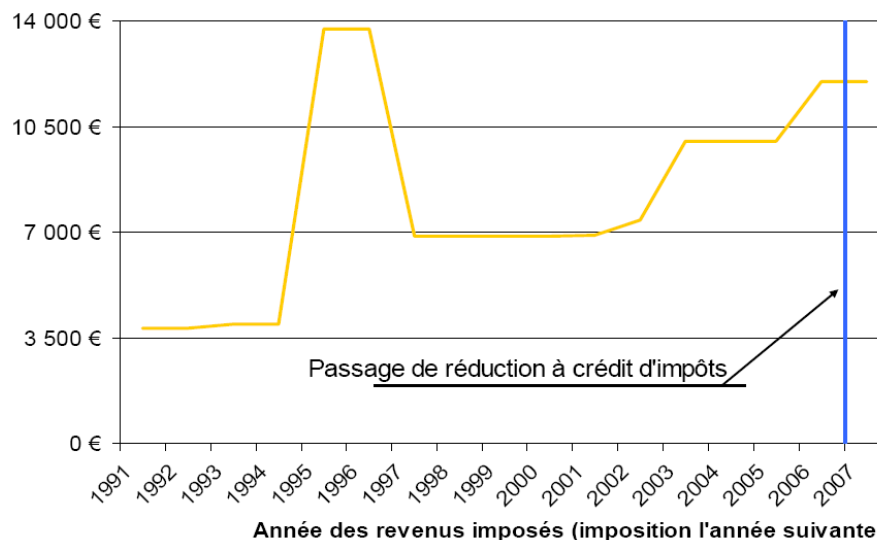
(1) Dépenses fiscales et sociales

La principale mesure, introduite à compter de l'imposition des revenus perçus en 1992, consiste en une **réduction d'impôt de 50 % des sommes déclarées¹ pour l'emploi de personnel à domicile**, ces montants étant retenus dans la limite d'un plafond depuis révisé de nombreuses fois² et s'élevant depuis l'année fiscale 2005 à 12 000 euros, majorés de 1 500 euros par enfant à charge ou par membre du foyer de plus de 65 ans, dans la limite de 3 000 euros ; à partir de l'imposition des revenus de 2007, cette réduction d'impôt a été **transformée en un crédit d'impôt**, ce qui signifie que l'avantage fiscal peut déboucher sur un encaissement.

¹ L'assiette de l'avantage fiscal étant constitué des dépenses effectivement supportées par les contribuables, en sont normalement exclues les allocations attribuées en vue d'aider les personnes à financer une aide à domicile telles que l'APA (allocation personnalisée d'autonomie), la PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant), l'aide financière attribuée aux salariés, soit directement, soit au moyen du CESU (chèque emploi-service universel) par certains comités d'entreprise ou certaines entreprises en vue de l'emploi d'une personne au domicile.

² Le plafond des dépenses ouvrant droit à réduction d'impôt était initialement de 25 000 francs (3 811 euros). Il a ensuite été rehaussé à 26 000 francs (3 963 euros) pour les revenus 1994, puis à 90 000 francs (13 720 euros) pour les revenus 1995. La législation suivante a baissé ce plafond à 45 000 francs pour les revenus 1997 (6 860 euros), puis a arrondi ce plafond à 6 900 euros pour les revenus 2001 (déclarés en 2002). Après un nouveau changement de législation, ce plafond a ensuite été remonté à 7 400 euros pour les revenus 2002 puis à 10 000 euros l'année suivante.

ÉVOLUTION DU PLAFOND DES DÉPENSES ÉLIGIBLES À LA RÉDUCTION D'IMPÔT



Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique. Document de travail n° 2009/07- février 2009, par Clément Carbonnier.

Cette mesure coexiste avec d'autres :

- depuis le 1^{er} janvier 2000, le **taux réduit de TVA (5,5 %)** pour les **entreprises agréées** (ou une **exonération** pour les **associations agréées**) bénéficie à des services personnels et domestiques (entretien de la maison, préparation du repas à domicile, assistance non médicale aux personnes âgées, soutien scolaire...) dont la liste a été allongée au 1^{er} janvier 2006 (collecte et livraison de linge repassé, garde-malade, assistance informatique et administrative, gardiennage...);

- concernant les aides à domicile employées **par une personne fragile**¹, ou par une **structure agréée** (entreprise ou association, centre d'action sociale) **auprès d'une personne fragile**, l'employeur bénéficie d'une **exonération des cotisations patronales**², à l'exception des cotisations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles³ ;

- concernant les aides à domicile employées par une **personne non fragile**, la possibilité d'un **calcul forfaitaire** des charges sociales est proposée depuis 1991, ainsi qu'une **exonération de 15 points** de cotisations patronales en cas de cotisation sur la base du salaire réel depuis le 1^{er} janvier 2006⁴ ; par

¹ Les personnes de plus de 70 ans ou de plus de 60 ans et vivant seule ayant une perte d'autonomie ouvrant droit à l'APA, ou les personnes ayant un enfant handicapé.

² Ce qui ne dispense pas du versement des cotisations patronales de retraite complémentaire et de chômage.

³ En application de la loi du 25 juillet 2005 relative au développement des services à la personne.

⁴ En application de la loi du 25 juillet 2005 relative au développement des services à la personne.

ailleurs, depuis 2005, la PAJE¹ (qui a succédé à l'AGED², mise en place en 1998) prend en charge, sous un certain plafond, **la moitié des cotisations** dues à l'URSSAF lorsque l'emploi à domicile est justifié par la garde d'enfant(s) de moins de 6 ans ;

- concernant les aides à domicile employées par une **structure agréée** de services à la personne **auprès d'une personne non fragile**, l'employeur bénéficie depuis 2005, dans la limite du SMIC, d'une **exonération des cotisations patronales**, à l'exception des cotisations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles³.

Cette dernière mesure, avec celles destinées au soutien du « CESU RH » (budgétairement plus anecdotique, voir *infra*), **tend à réduire le prix des services de confort rendus par des structures agréées, en cohérence avec la logique du plan Borloo.**

(2) Dépenses budgétaires

• Des aides sociales départementales ont été mises en place pour garantir aux personnes incapables d'assurer leur autonomie ou leurs moyens d'existence, l'accès à certaines aides.

Depuis 2002, les conseils généraux sont responsables du versement et de la majeure partie du financement de l'**allocation personnalisée d'autonomie (APA)**, destinée aux **personnes âgées dépendantes**, laquelle s'est substituée à la prestation spécifique dépendance (PSD) et à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). L'APA est accordée aux personnes de plus de 60 ans en perte d'autonomie, en fonction de leurs revenus⁴.

Depuis 2006, la **prestation de compensation du handicap (PCH)**, qui finance des besoins liés à la perte d'autonomie des **personnes handicapées**, remplace progressivement l'ACTP versée aux personnes handicapées, les anciens titulaires de l'ACTP pouvant toutefois choisir de la garder plutôt que de percevoir la PCH.

¹ Prestation d'accueil du jeune enfant.

² Allocation de garde d'enfant à domicile.

³ En application de la loi du 25 juillet 2005 relative au développement des services à la personne.

⁴ Le ticket modérateur – c'est-à-dire la participation laissée à la charge du bénéficiaire de l'APA – est compris entre 0 % et 90 % pour l'APA à domicile. La réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'une personne à domicile peut jouer pour les dépenses d'aide à domicile non couvertes par l'APA, c'est à dire le ticket modérateur, ou d'autres dépenses pour des interventions à domicile que celui-ci choisit d'assumer hors du plan d'aide.

La **partie de ces prestations** qui recouvre les dépenses **relatives à l'aide à domicile**⁵⁶ peut être considérée comme une **aide au financement de services à la personne**. Le soutien public aux services à la personne comprend donc :

- l'aide sociale aux personnes âgées lorsqu'elle recouvre les dépenses relatives à l'aide à domicile (aide ménagère et APA, ACTP pour les personnes de 60 ans ou plus, depuis 2006, PCH pour les personnes de 60 ans ou plus) ;

- l'aide sociale aux personnes handicapées couvrant les dépenses d'aide à domicile (aides ménagères ou auxiliaires de vie, ACTP et PCH pour les moins de 60 ans).

• Concernant la garde d'enfants, un **complément de libre choix du mode de garde** est attribué par les caisses d'allocations familiales pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée ou d'une garde d'enfant à domicile. Il s'est substitué, depuis le 1^{er} janvier 2004, à l'allocation pour la garde d'enfant à domicile (AGED) et l'allocation d'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA).

Cette prestation se base sur la prise en charge d'une partie des cotisations sociales et du salaire net liés à l'emploi d'une assistante maternelle agréée ou d'une garde d'enfant à domicile. Elle comprend une prise en charge partielle de la rémunération du salarié, qui varie en fonction de l'âge de l'enfant et des ressources des parents employeurs, et une prise en charge des cotisations sociales : totale pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée et à hauteur de 50 %, dans la limite d'un plafond, pour l'emploi d'une garde d'enfant à domicile.

b) Un soutien public très dynamique depuis le milieu des années 2000

(1) Des dépenses fiscales et sociales progressant de 66 % en 5 ans

Les « niches » fiscales et sociales destinées à soutenir les services à la personne ont représenté une **perte de recettes** de près de **3,5 milliards d'euros** en **2005**, et devraient en représenter près de **5,8 milliards** en **2010**, du moins d'après les prévisions du projet de loi de finances initiale pour 2010 et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

Encore, les « niches » retenues ne comprennent-elle pas le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants de moins de 6 ans, à laquelle sont éligibles aussi bien les dépenses d'assistantes maternelles que celles de crèche (840 millions d'euros prévus en 2009), qui ne constituent pas des services à la personne.

⁵⁶ L'autre partie concernant l'aide à l'accueil (en établissement).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES ET SOCIALES DE 2005 À 2010

(en millions d'euros)

	Création	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
IR							
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	2006				1.495	1.500	1.550
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile sans condition particulière jusqu'aux revenus 2006 et, à compter des revenus 2007, pour les seuls contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1991	1.860	2.060	2.190	1.110	1.200	1.250
Exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne (CESU préfinancé)	2005		0	7	20	nc	nc
TVA							
Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail	1991	360	450	500	550	600	650
Taux de 5,5 % pour les services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées en application des articles L. 7232-1 à L. 7232-4 du code du travail	1999	15	30	60	80	100	120
IS							
Non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des activités des associations conventionnées (art L. 5132-7 du code du travail) et des associations agréées de services aux personnes (art L. 7232-1 du code du travail) et taxation au taux réduit des revenus de leur patrimoine foncier, agricole et mobilier	1987	nc	10	10	10	10	10
Crédit d'impôt sur les sociétés de 25% des sommes engagées (CESU préfinancé)			5	8	9	nc	nc
Taxe sur les salaires							
Exonération de taxe sur les salaires des rémunérations des salariés à domicile ⁵⁷		nc	25	25	-	-	-
TOTAL DÉPENSES FISCALES		2235	2580	2800	3274	3410	3580
Cotisations sociales (pertes compensées par l'Etat)							
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise agréée auprès d'une personne non fragile	2006		37	169	194	226	223
Abattement de 15 points pour les particuliers employeurs cotisant sur l'assiette réelle	2006		149	225	261	287	303

⁵⁷ Dans le cadre du financement des allègements généraux de cotisations sociales, la loi de finances rectificative pour 2007 a prévu un ajustement du panier fiscal affecté aux organismes de sécurité sociale, plus particulièrement le transfert intégral de la taxe sur les salaires à la sécurité sociale (article 5 de la loi). Aussi, la recette de taxe sur les salaires 2007 affectée au budget général de l'Etat a été nulle. L'article 54 de la loi de finances pour 2008 a pérennisé ce transfert à compter de 2008 si bien que la mesure concernée est sans incidence sur le budget de l'Etat.

	Création	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Exonération de l'aide de l'employeur au CESU préfinancé	2005		17	25	30	32	47
<i>Cotisations sociales (pertes non compensées)</i>							
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile (non compensé)	1999	438	513	616	638	682	737
Aide à domicile employée par un particulier fragile (non compensé)	1987	799	889	956	845	847	874
TOTAL DÉPENSES SOCIALES		1237	1605	1991	1968	2074	2184
TOTAL GENERAL		3.472	4.185	4.791	5.242	5.484	5.764
Progression annuelle			21 %	14 %	9 %	5 %	5 %

* prévisions

Source : Service des études économiques du Sénat, projets de loi de finances pour 2007, 2008, 2009 et 2010, projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, 2008, 2009 et 2010.

D'après les calculs de Mme Michèle Debonneuil⁵⁸, en 2007, **72 % des dépenses fiscales et sociales auraient concerné les personnes « fragiles »** (cette désignation regroupant ici non seulement les personnes âgées et les handicapés, mais encore les jeunes enfants, la « fragilité » n'excluant donc pas qu'il puisse s'agir de services de confort), **19 %** des aides auraient contribué à réduire le prix des services rendus directement à des particuliers employeurs « non fragiles » et **9 %** à réduire le prix des services rendus à des Français « non fragiles » par l'intermédiaire d'entreprises ou d'associations.

Conformément aux attentes, la crise économique débouche sur un **ralentissement de la dépense**, qui est corrélée à l'activité dans le secteur. Ainsi, le taux d'augmentation de la dépense passerait de **14 % en 2007** à **5 % en 2009 et en 2010**, ce qui demeure très supérieur à la croissance.

Quoi qu'il en soit, une **progression de 66 % en cinq ans** interpelle, même si elle peut être justifiée, le cas échéant, par un impact appréciable sur l'activité.

(2) Des dépenses budgétaires progressant de 59 % en 4 ans

Les principales dépenses budgétaires contribuant au financement des services à la personne, qui émargent principalement aux budgets des départements et des caisses d'allocations familiales sont, de même, fortement évolutives. De **5,6 milliards d'euros en 2004**, elles passent à **8,9 milliards d'euros en 2008**, soit une augmentation de 59 % en quatre ans.

⁵⁸ Document d'orientation de l'Inspection Générale des Finances, n° 2008-M-024-01, septembre 2008.

ÉVOLUTION DES PRINCIPALES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>AIDE SOCIALE DEPARTEMENTALE</i>							
Aide sociale aux personnes âgées à domicile (notamment APA)	2 561	2 735	2 917	3 128	3 319*	3 505**	3 711**
Aide sociale aux personnes handicapées à domicile (notamment PCH)	616	652	750	833	1 014*	1 176**	1 376**
<i>PRESTATIONS FAMILIALES POUR L'ACCUEIL INDIVIDUEL DES ENFANTS</i> - Complément de libre choix de mode de garde - AGED - AFEAMA	2 419	3 039	3 669	3 988	4 568	4 990*	5 191*
TOTAL	5 596	6 426	7 336	7 949	8 901	9671	10278
Progression annuelle		15 %	14 %	8 %	12 %	9 %	6 %

* *prévision*

** *approche sur la base d'une estimation globale des taux de progression des aides à domicile et en établissement établie par le CNSA au 30 septembre 2009 pour 2009 et 2010.*

Source : Service des études économiques du Sénat, DREES⁵⁹, « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2008 », Etudes et résultats n° 714, janvier 2010, CNSA et rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006, septembre 2007, septembre 2008 et octobre 2009.

Pour la suite il semble qu'après une phase de forte montée en puissance du dispositif, l'APA atteint progressivement son rythme de croisière, avec une progression tout juste supérieure à 2 % entre la mi-2008 et la mi-2009, quand celle du nombre de bénéficiaires de la PCH, dispositif, lui, en plein essor, aurait augmenté de plus des deux tiers⁶⁰.

*

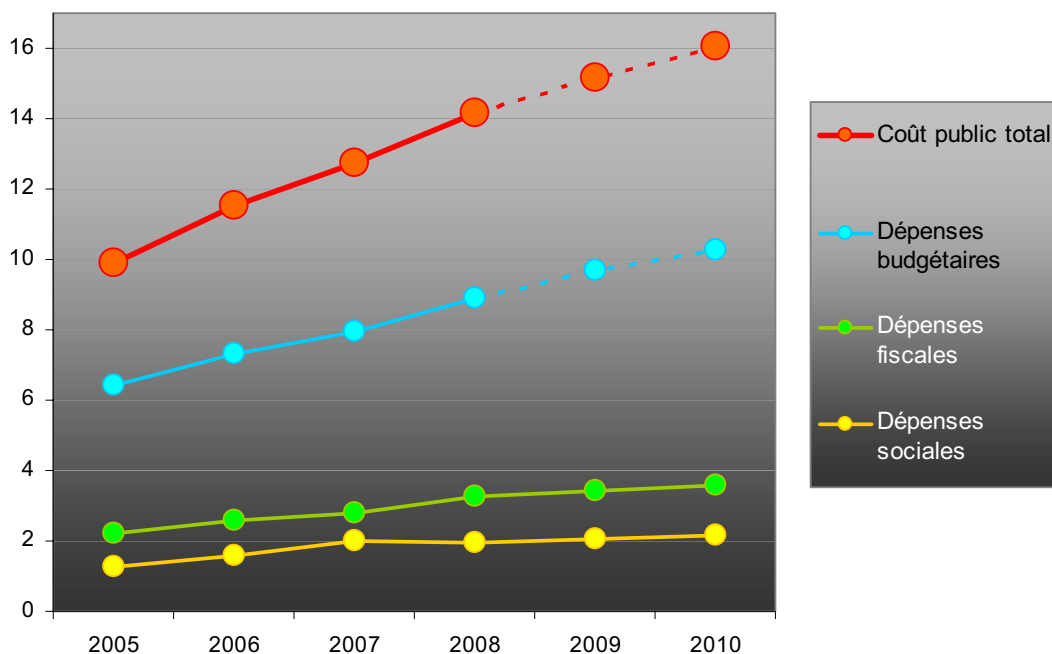
En faisant la **sommation des dépenses budgétaires et fiscales aboutissant à financer des services à la personne**, on observe une évolution dynamique, de 10,6 milliards d'euros en 2005 à 14,1 milliards en 2008, soit une **augmentation de 33 % en 3 ans**. Ces dépenses atteindraient 16 milliards d'euros en 2010.

⁵⁹ *Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.*

⁶⁰ *DREES, « L'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap au 30 juin 2009 », Etudes et résultats n° 710, novembre 2009.*

UN SOUTIEN PUBLIC DYNAMIQUE

(en milliards d'euros courants)



NB : les chiffres sommés pour les années 2008 et s. constituent généralement des prévisions – voir précisions en note des deux tableaux précédents.

Sources : Service des études économique du Sénat, projets de loi de finances pour 2007, 2008, 2009 et 2010, projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, 2008, 2009 et 2010, DREES⁶¹, « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2008 », Etudes et résultats n° 714, janvier 2010, CNSA et rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006, septembre 2007, septembre 2008 et octobre 2009.

(3) Un soutien total de 40 milliards d'euros dans le périmètre consolidé des « services aux ménages »

Afin de conduire une scénarisation de la dépense publique permettant de faire jouer la complémentarité des dispositifs et les possibilités de substitution qu'ils recèlent, le champ des dispositifs suivis a été élargi aux « services aux ménages » (*supra*), qu'ils soient individuels ou collectifs. Ainsi, outre les dispositifs précédents, qui aboutissent à un soutien direct aux services à la personne, les « services aux ménages » comprennent l'APA et la PCH à l'accueil⁶², ainsi que :

- les dépenses liées aux crèches (dépenses d'investissement et de fonctionnement), substituts potentiels des gardes d'enfant à domicile ou par une assistante maternelle ;

⁶¹ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

⁶² APA et PCH sont destinées à financer un soutien, soit « à domicile », soit « à l'accueil » (en établissement).

- les soins pour les personnes âgées en établissement de santé, et le transport de malades, potentiellement complémentaire (ou substitut) des aides permettant le maintien à domicile ;
- différents dispositifs de l'Education nationale.

Le coût public total de ces dispositifs dépasse 40 milliards d'euros :

RÉPARTITION DES AIDES PAR FAMILLE DE DISPOSITIF

(en millions d'euros)

	2008	% du total
Services à la personne y/c crédit d'impôt	25 910	64.6%
<i>dont : APA, PCH, PAJE et crèches</i>	20 657	51.5%
<i>Aide à domicile</i>	2 008	5.0%
<i>Réduction d'impôt sur le revenu</i>	2 605	6.5%
<i>Réduction de TVA</i>	630	1.6%
<i>Réduction d'impôt sur les sociétés</i>	10	0.0%
Santé	9 606	24.0%
Education	4 586	11.4%
Total	40 102	100,0%

Source : rapport annexé du BIPE

Les dépenses liées à la santé comprennent le transport des malades, les soins aux personnes âgées en établissement de santé, et l'aide aux personnes âgées et aux handicapés à l'accueil.

Les dépenses d'éducation comprennent les dépenses liées à la vie scolaire et à l'éducation à la responsabilité, les prestations d'accueil et de services aux élèves, l'accompagnement des élèves handicapés et les transports scolaires.

Nous renvoyons au rapport annexé du BIPE pour le détail de ces dispositifs.

c) Une tendance à nuancer au regard de possibles effets de substitution par rapport à des services rendus collectivement

La fonction sociale de garde d'enfant ou de soutien aux personnes dépendantes, lorsqu'elle est rendue collectivement, c'est-à-dire dans des crèches ou des établissements pour personnes âgées, s'avère, d'après l'étude annexée du BIPE, plus coûteuse pour la société que lorsque cette fonction est « individualisée » via un recours aux services à la personne.

Les constats suivants sont repris du rapport annexé du BIPE.

• Le coût moyen de la garde d'enfant en crèche est aujourd'hui très supérieur au coût de garde à domicile, notamment du fait de la nécessité de réserver un lieu à cet effet et d'en assurer les coûts de fonctionnement (chauffage, éclairage, etc.). Dans le cas de la garde à domicile, le coût de fonctionnement est pris en charge par la famille et le lieu est « gratuit »⁶³.

Le tableau qui suit présente le coût moyen de la garde d'enfants pour les administrations publiques, selon que le mode de garde est individuel ou collectif.

Le mode de garde individuel représente la dépense moyenne liée aux gardes à domicile, aux gardes partagées et aux assistantes maternelles. Le fait que le recours aux assistantes maternelles – pour lequel le taux de recours est de 18 %, comparé à un taux de 1 % pour la garde à domicile et de 1 % pour la garde partagée – domine ce mode de garde explique un coût moyen public de la garde en mode individuel très inférieur au coût moyen de la garde dans un établissement d'accueil collectif.

DÉPENSES PUBLIQUES D'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS 3 ANS

(en millions d'euros)

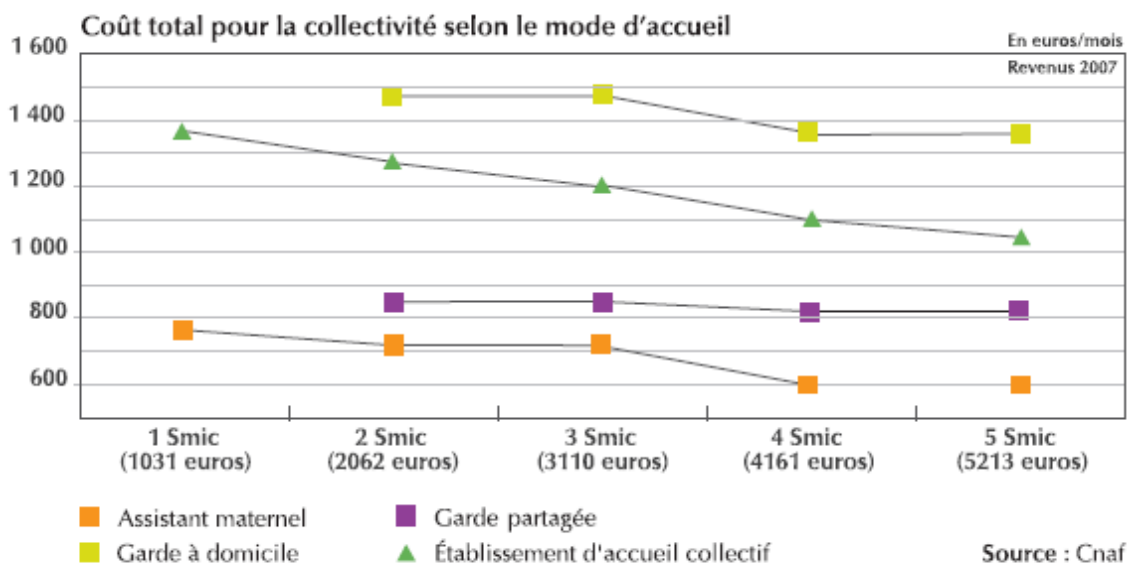
	Accueil individuel	Accueil Collectif	Total
CNAF	3 662	2 023	5 685
Collectivité locales	-	1 889	1 889
Etat	758	270	1 028
Total	4 420	4 182	8 602
Nombre d'enfant accueillis	473 000	260 000	733 000
Coût annuel par enfant	9 300 €	16 100 €	11 700 €

Source : Calcul BIPE, données CNAF, DREES et INSEE

Le graphe ci-après détaille les coûts pour les pouvoirs publics des différents modes de garde, selon le niveau de revenu du foyer. Il confirme le coût supérieur de la garde en établissement d'accueil collectif, quel que soit le niveau de revenu de la famille, par rapport au coût de la garde partagée ou des assistantes maternelles.

⁶³ La dépense liée aux crèches était, en 2008, de 4 milliards d'euros, dont 2,8 milliards de dépenses de fonctionnement, 0,4 milliard de dépenses d'investissements, et 0,8 milliard d'« autres dépenses ».

On observe toutefois un coût par enfant gardé supérieur⁶⁴ pour la garde à domicile simple, à tout niveau de revenu : ce mode de garde est cependant peu utilisé, comme indiqué plus haut, puisque seules 1 % des familles y ont recours, comparé à 11 % pour les crèches, et 18 % pour les assistantes maternelles, ce qui fait qu'en moyenne le coût du mode collectif est supérieur à celui de la garde « individualisée ».



- Dès lors que l'offre de soins à domicile existe, le maintien à domicile de personnes âgées s'avère, de même, plus économique que le placement en institution.

Le tableau qui suit compare la dépense brute totale, et la dépense par personne à charge des pouvoirs publics selon qu'il s'agit d'une aide à domicile ou d'une aide à l'accueil. Si les aides reprises dans ce tableau couvrent un champ plus large que l'APA, la comparaison montre néanmoins que le coût de l'aide sociale à l'accueil est supérieur à celui de l'aide à domicile.

⁶⁴ La différence entre la dépense moyenne par enfant gardé à domicile et celle par enfant gardé par une assistante maternelle tient essentiellement aux crédits d'impôt, les ménages faisant garder leur enfant à domicile étant pour la plupart des ménages aisés, pour lesquels le crédit d'impôt est comparativement élevé (437 euros pour la garde d'enfant à domicile simple, et 425 euros pour la garde à domicile partagée) comparé à celui résultant du recours à une assistante maternelle agréée (77 euros par enfant).

DÉPENSES BRUTES D'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES EN 2008

(en millions d'euros)

	Aide à domicile	Aide à l'accueil
Dépenses brutes	3 319	3 746
Nombre de bénéficiaires	709 800	542 300
Dépenses par bénéficiaires	4 676 €	6 908 €

Source : DREES, enquête Aide sociale

Les scénarios explorés *infra* par le BIPE montreront à quel degré une substitution de services à la personne rendus individuellement à des services rendus collectivement, est susceptible de se produire et, sous un angle strictement budgétaire, peut être considérée comme souhaitable.

Ce mécanisme de substitution pourrait même, dans une certaine mesure, infléchir les conclusions tirées de l'analyse du « trend » observé ces dernières années en termes de dépense publique.

2. Un accès simplifié

a) Des formalités largement facilitées

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, les pouvoirs publics se sont employés à faciliter les déclarations sociales et le calcul des charges et du salaire pour les particuliers, employeurs à domicile, besoins complexes décourageantes pour de nombreux employeurs potentiels.

Afin que ces formalités ne freinent pas l'accès aux services à la personne, ces derniers peuvent être aujourd'hui réglés par des **chèques emploi service universel (CESU)**, bancaires ou préfinancés.

Ce dernier peut prendre la forme « classique » d'un « **CESU bancaire** » ou « **déclaratif** »⁶⁵, que l'on se procure auprès d'une banque ou directement auprès du Centre national du CESU, permet de rémunérer le salarié à domicile et de remplir les formalités sociales en ne souscrivant qu'un seul document.

Il peut aussi adopter la forme d'un « **CESU préfinancé** », une des mesures phares du plan Borloo, dont le fonctionnement est **analogue** à celui du **titre restaurant**.

Désigné « **CESU RH** », il représente un montant prédéfini, **financé** totalement ou en partie par un **employeur** (entreprises, comités d'entreprise, employeurs publics) **au profit de son personnel**. Les avantages fiscaux attachés à sa distribution (cf. *supra*) devaient accélérer sa diffusion et donc le recours aux services à la personne, tandis que les entreprises peuvent y voir l'occasion d'afficher un bilan social avantageux.

⁶⁵ Il remplace le chèque emploi service (CES) mis en place en 1994.

**UNE AIDE AUX EMPLOYÉS SOUVENT SPONTANÉE DE LA PART
DES GRANDES ENTREPRISES AMÉRICAINES ; UN DISPOSITIF D'ENCOURAGEMENT
SIMILAIRE POUR LES ENTREPRISES BRITANNIQUES**

- Les services à la personne dits « **back up care** » sont perçus comme un enjeu pour les employés américains. Certaines entreprises américaines proposent à leurs employés des services de « back up », considérés comme un « benefit » ou avantage payé par l'entreprise.

Les services aux employés de sociétés constituent un secteur qui s'est largement développé ces quinze dernières années aux Etats-Unis. Un enfant qui tombe malade alors qu'un déplacement professionnel est prévu le lendemain, une réunion impérative alors que son parent dépendant nécessite des soins, l'organisation du suivi d'un proche dépendant pendant une période de vacances à venir, sont les cas types où « Bright Horizon », société spécialisée dans la création et la gestion des crèches d'entreprises, intervient au profit des collaborateurs d'entreprises. Ce type de services fait même partie des critères d'évaluation par des magazines comme Working Mothers et Fortune pour les meilleurs programmes mis en place par les entreprises américaines au profit de leurs collaborateurs. On y retrouve notamment des grandes entreprises comme Starbucks.

LifeCare est un acteur innovant en termes de services offerts aux salariés d'entreprises pour les aider dans des moments difficiles. La liste des aides offertes par LifeCare à ses 1 500 entreprises clientes ainsi qu'à de nombreuses agences fédérales, soit au total l'équivalent de 5 millions de salariés, couvre l'assistance pour tout ce qui touche à la famille à l'assistance pour les aspects de santé et de bien-être, en passant par les différents aspects de l'éducation scolaire et de la formation personnelle, et les aspects financiers et légaux, en accès 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 aussi bien auprès de conseillers au téléphone que sur un site internet dédié.

S'il n'existe pas de politique publique à l'égard des services à la personne, ils représentent un réel enjeu pour un employé : **d'après LifeCare, 37 % des 5 millions de salariés couverts par les programmes d'aides de cette compagnie, ont eu recours au moins une fois à l'une ou l'autre des aides en 2005.**

- Les pouvoirs publics britanniques ont mis sur pied, à l'intention des entreprises, un dispositif facultatif, le "Childcare Voucher Benefit Scheme". Dans le cadre de ce programme, l'employeur peut, à la demande du salarié, transformer une partie du salaire en bons ("vouchers") transformables en prestations de garde effectuée par une assistante maternelle agréée par l'Ofsted (Office for Standards in Education, Children's services and skills), dans la limite de 55£ par semaine (63 €), à condition que cet avantage soit offert à l'ensemble du personnel de l'entreprise.

La somme payée en vouchers est exonérée de cotisations sociales et n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu, ce qui génère un avantage à la fois pour l'employeur et pour le salarié.

Par ailleurs, certaines grandes entreprises proposent un abonnement à des sociétés de services à la personne (ex : Microsoft, Cadbury Schweppes), dans les packages d'embauche, mais elles ne bénéficient d'aucun avantage public pour le faire. Enfin, les personnes qui s'occupent d'un parent ou d'un proche handicapé ou dépendant, à titre gratuit, peuvent demander à leur employeur un aménagement de leur temps de travail. L'employeur est tenu d'examiner sérieusement la demande et doit motiver son refus, le cas échéant. A cet égard, la loi sur l'égalité promulguée le 8 avril 2010 renforce les droits des aidants, ce qui pourrait conduire à renforcer l'obligation de justification du refus.

Source : Services économiques des Ambassades

Concernant les personnes fragiles, des CESU préfinancés dénommés « **CESU social** » sont émis par les collectivités territoriales, les organismes sociaux, les caisses de retraite et les organismes de prévoyance et d'action sociale. Ils participent à l'amélioration de la gestion des prestations sociales (notamment l'APA) d'aide au domicile.

Par ailleurs, dans le cadre du « Plan 2 », un CESU préfinancé spécifique a été distribué (voir *infra*) : le **CESU « relance »**.

Le **CESU** peut être considéré **globalement** comme un **succès** puisqu'en **2009**, près de **76 % des particuliers employeurs** ont eu recours au CESU, contre 64 % en 2005.

b) Synthèse de facilitation administrative et financière, le « CESU préfinancé » peine cependant à s'imposer

On observera que **les CESU préfinancés** constituent **la forme la plus avancée de facilitation de l'accès**, puisqu'ils comportent à la fois une incitation financière et une incitation pratique.

Le succès du CESU « simple » – qui s'inscrit dans la lignée des formes antérieures de facilitation des formalités déclaratives – ne se communique pas encore au « **CESU préfinancé** », dont la **montée en charge**, aussi bien pour le « CESU RH » que pour le « CESU social », est **tardive** et débouche sur des **montants peu significatifs** au regard de la valeur ajoutée du secteur.

D'après l'ANSP, l'émission de CESU préfinancés est passée de 288 millions d'euros en 2008 à 400 millions d'euros en 2009⁶⁶, soit une **progression** de près de **40 % en un an, mais** ce montant ne représente que **2,5 % du secteur**.

QUELQUES CHIFFRES SUR LE CESU PRÉFINANCÉ (2009)

Il y aurait plus de 12 000 financeurs de CESU RH et social. Concernant le CESU RH, en volume d'émission, les entreprises représentent 42 %, les comités d'entreprises 30 %, les collectivités territoriales et services de l'Etat 27 %.

Les entreprises de moins de 50 salariés représentent plus de 75 % du volume d'émission. Le nombre de bénéficiaires s'élève à environ 530.000 personnes. Ce chiffre ne tient pas compte des 1,5 million de bénéficiaires de l'opération « CESU relance ».

Conclusions d'une étude de marché réalisée par « Business force conseil » pour l'APECESU⁶⁷ (2009)

⁶⁶ Hors « CESU relance », mesure circonstancielle (*infra*).

⁶⁷ Association professionnelle des émetteurs du chèque emploi service universel. L'APECESU comprend les six émetteurs de CESU. Ses clients sont notamment les entreprises, l'Etat et les collectivités locales.

Pour les **prestations sociales à domicile des départements**, l'usage du CESU comporte un **objectif spécifique : faciliter la gestion des départements**, avec à la clé, des économies importantes, notamment liées aux coûts de vérification de l'effectivité de la prestation. Le Cesu permet en effet **la récupération des indus** (15 % à 25 % des chèques émis⁶⁸) grâce au remboursement des chèques non utilisés.

Sans renoncer à ces objectifs, **il n'est plus certain que le CESU soit l'instrument le plus pertinent**, faute de s'être dématérialisé.

⁶⁸ Source ANSP.

QUELS OUTILS INNOVANTS POUR SIMPLIFIER LA GESTION DES PRESTATIONS À DOMICILE ?

« Le pilotage des services d'aide à domicile se caractérise par un coût de gestion important des prestations fournies et par des difficultés à en contrôler la mise en œuvre effective. En effet, l'APA étant une prestation visant à solvabiliser des aides en nature, il importe de vérifier que les montants financiers attribués correspondent bien à la réalité matérielle de la prestation fournie.

Cette vérification représente pour les conseils généraux un coût non négligeable. En effet, le contrôle effectué par le conseil général doit à la fois comporter « le contrôle de la dépense, celui du destinataire de la dépense, celui de la nature du service acheté et enfin celui de l'effectivité du service rendu pour ce prix. Ces contrôles sont effectués sur pièces et a posteriori dans la majorité des départements : factures et bulletins de paie doivent être fournis.

Cependant, un tel contrôle est lourd et il ne peut pas toujours être effectué de manière systématique. Il implique que le Conseil général dispose d'un système de liquidation ligne par ligne de la prestation, alors que souvent il ne dispose que d'un système lui permettant de liquider l'allocation par bénéficiaire et par période ».

« Les mêmes observations valent également pour les autres prescripteurs que sont les CRAM et la CAF.

A l'heure actuelle, il existe quelques dispositifs, pour la plupart expérimentaux, permettant de faciliter la vérification des prestations réalisées :

*- des dispositifs reposant sur la **télégestion** : ces dispositifs visent à faciliter une facturation en « temps réel » des interventions. **Plusieurs modalités de mise en œuvre coexistent.** Dans certains systèmes, l'intervenant compose un code téléphonique à son arrivée et à son départ du domicile de la personne aidée, ce qui permet de valider la durée effective de la prestation réalisée. Ils ont aujourd'hui plus de 4 ans de pratique. Les premières estimations évaluent à **20 % les économies** de gestion réalisées via ce dispositif ;*

*- des dispositifs de **CESU préfinancé**, utilisé dans plusieurs départements dont les Pyrénées-Orientales : d'après les estimations réalisées, ce système permettrait de réaliser jusqu'à **20 % d'économies** de gestion. **Plusieurs aspects du dispositif demeurent toutefois complexes : d'une part, les frais de gestion de la déclaration des cotisations sociales reposent sur le conseil général ; d'autre part, les chèques sont à récupérer heure par heure, ce qui aboutit à des retards de paiement importants. Le reproche essentiel est que le CESU n'a pas su, ou pu, franchir l'étape de la dématérialisation et qu'il est donc pour ce type de prestations déjà en retard.***

« Les expérimentations de télégestion « nouvelle génération », dont les effets en termes d'économies apparaissent particulièrement importants et qui présentent l'avantage de la simplicité de gestion, gagneraient à être étendues en tirant parti des retours sur expérience dans les premiers départements expérimentateurs. Il s'agit essentiellement d'utiliser les puces RFID qui permettent déjà de développer des activités au domicile des personnes dépendantes. Ce système, aujourd'hui, fonctionne mais il n'y a pas de volonté forte pour, dans un premier temps, l'expérimenter sur des territoires, tous donneurs d'ordre compris. Il ne suppose aucune manipulation et a l'avantage sur les autres systèmes de télégestion de pouvoir s'appliquer même avec des intervenants de gré à gré. Il manque une volonté politique forte pour réunir dans un même dispositif la CNSA, la CRAM, la CNAF et les départements ».

Extrait du rapport sur les finances départementales de Pierre Jamet, Directeur général des services du département du Rhône, du 20 avril 2010.

3. Un ensemble malheureusement peu lisible

L'accumulation des aides et des dispositifs de simplification aboutit au résultat paradoxal d'un **possible découragement de la demande résultant d'un manque de visibilité sur l'étendue du soutien financier dont on dispose et la méconnaissance des instruments à privilégier.**

L'apparition d'un **subventionnement « à géométrie variable »** résulte d'un phénomène, bien connu, de sédimentation de dispositifs apparus à la faveur du croisement des logiques entre politique économique et politique sociale, de la quête d'un traitement équitable selon les caractéristiques sociales des populations concernées et de la mise sur un pied d'égalité des prestataires, entreprises, associations et particuliers. **On peut aujourd'hui dénombrer jusqu'à 18 « niches » fiscales et sociales, susceptibles de se prêter à un nombre impressionnant de combinaisons...**

La complexité des mécanismes incitatifs

« De très nombreuses mesures fiscalo-sociales ont abaissé de façon très importante le prix de ces services. Mais l'extrême complexité du cadre réglementaire et des mécanismes incitatifs qui le gouvernement sont certainement un frein majeur au développement du secteur. Les particuliers-employeurs bénéficient d'une réduction de leur impôt sur le revenu égale à 50 % des salaires bruts versés, pour lesquels ils disposent de deux formules différentes de cotisations sociales.

« Les entreprises et les associations bénéficient d'exonérations de cotisations sociales très supérieures à celles accordées sur les bas salaires. Elles sont différentes selon que les services rendus sont soumis à un « agrément simple » ou à un « agrément qualité ». Les Français achetant des services rendus par des entreprises ou des associations bénéficient des mêmes réductions d'impôt sur le revenu que ceux rendus dans le cadre du particulier-employeur, à condition de joindre à la déclaration fiscale les justificatifs de dépenses. Mais le décalage d'un an entre la dépense et son remboursement est souvent un obstacle pour des populations qui n'avaient pas des chèques emploi-service universels (CESU RH) pour lesquels ce sont les entreprises qui bénéficient d'exonérations de cotisations sociales et de réductions d'impôt sur les sociétés. Certaines populations cibles reçoivent, elles, des crédits d'impôts de l'État sous forme de CESU. Les foyers qui ne paient pas d'impôt sur le revenu mais ne bénéficient pas du crédit d'impôts, enfin, ne reçoivent aucune subvention ».

« L'économie quaternaire, une croissance durable à construire » par Michèle Debonneuil, rapport remis en janvier 2010 à Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'Etat chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique.

Du fait de l'accumulation de statuts juridiques différents et de mesures partielles, Michèle Debonneuil estime qu'**« il existe probablement sur ce marché autant de prix qu'il y a de consommateurs. Cette situation est particulièrement pénalisante pour une part importante des classes moyennes, pour qui le système incitatif est inexistant ou totalement illisible, alors même qu'elle représente un marché essentiel ».**

B. LA LENTE STRUCTURATION DE L'OFFRE

1. Concilier personnalisation de la relation...

La spécificité des services à la personne provient du contact privilégié qui s'établit entre l'intervenant et le bénéficiaire de la prestation, surtout pour ce qui concerne les publics « fragiles ».

L'instauration d'un climat de confiance dans cette relation ainsi que le respect du bien-être et de la dignité de la personne à qui est délivrée la prestation sont des éléments centraux de l'activité des salariés du secteur des services à la personne. Il est même vraisemblable que l'appréciation de la qualité du service rendu repose autant sur ces éléments que sur la nature des tâches matérielles accomplies.

Il n'en va pas de même pour les services de confort, qui s'effectuent bien souvent en l'absence de leurs bénéficiaires. Pour autant, le destinataire du service, qui ouvre à autrui une partie de sa sphère privée et a souvent une idée très précise de son besoin, aspire à une prestation difficilement standardisable, tandis que le prestataire doit s'adapter à des environnements uniques, assortis d'exigences différentes.

Ainsi, la recherche de gains de productivité, pour ce qui concerne les services à la personne, constitue une tâche particulièrement complexe...

2. ... et « industrialisation » de la production...

On rappellera que l'offre de services à la personne provient traditionnellement de personnes proposant directement leurs services à des particuliers employeurs, puis des associations et organismes publics, l'offre des entreprises étant beaucoup plus marginale.

La stratégie du **plan Borloo** est fondée sur l'idée que **tous les services, y compris les services à la personne, vont devenir productifs**. Ainsi que le rappelle Mme Michèle Debonneuil⁶⁹, ces services « *vont devenir productifs, non parce qu'on les produira plus vite, mais parce que, grâce aux technologies de l'information, on sera capable de les organiser sur les lieux de vie des consommateurs, donc de les diversifier et d'en augmenter structurellement la qualité.* (...) »

Il est donc possible de transformer ce qui était une politique de soutien public indéfini à la création de « petits boulots » en une politique de soutien à l'innovation, une sorte de politique « industrielle » dans des services d'avenir. Dans une telle perspective, les aides ont vocation à être

réduites et supprimées au fur et à mesure que les services à la personne deviendront productifs ».

Ces services innovants, reposant éventuellement sur des assemblages inédits de services, ou sur la mise à disposition simultanée de biens, sont **en phase** avec la complexité des besoins qui pourront être exprimés, ou suscités, dans la **société du « care »** ou dans le cadre de l'« économie quaternaire »⁷⁰ (*supra*).

Afin de favoriser leur émergence, tout en accoutumant les particuliers à la consommation de services à la personne au travers d'une offre organisée et rassurante pour les consommateurs -une offre relativement *standardisée*- le plan Borloo, en facilitant la procédure d'agrément et en suscitant l'émergence d'enseignes, a misé sur le **renforcement du rôle des entreprises prestataires**, notamment en direction des **publics « non fragiles »**, pour les services dits « de confort », dont le potentiel de demande avait été jugé très élevé.

⁷⁰ *D'après le même auteur, « ces services de base ne sont que les premiers d'une myriade d'autres que le marché sera capable d'inventer par la suite lorsque les consommateurs auront compris qu'ils sont entrés dans une nouvelle économie dans laquelle la satisfaction des besoins passera de plus en plus par la mise à disposition de personnes, mais aussi de plus en plus pour gérer et entretenir les biens. Ceux-ci seront d'ailleurs eux aussi de plus en plus souvent mis à disposition temporaire sur les lieux de vie au lieu d'être achetés ».*

TROIS CATÉGORIES DE PRESTATAIRES

Les salariés des particuliers employeurs

Les règles imposées aux entreprises ou aux associations demeurant globalement plus contraignantes que pour les particuliers employeurs, plus de 70 % des heures travaillées sont effectuées directement auprès de particuliers, les salariés directs des organismes prestataires n'en représentant que 29 %.

Encore, la part des particuliers employeurs est-elle probablement sous-évaluée, car le travail au noir pourrait encore représenter une partie substantielle du volume de services à la personne fourni aux ménages.

Les associations et organismes publics

Avec les **centres communaux d'actions sociales (CCAS)**, les **associations** constituent l'offre la plus ancienne, plutôt orientée vers les publics fragiles. Les associations peuvent être **mandataires**, c'est-à-dire qu'elles recrutent une personne pour le compte d'un particulier qui devient l'employeur, ou **prestataires**, lorsqu'elles emploient le salarié mis à disposition d'un particulier.

Un agrément permet aux associations de bénéficier d'avantages fiscaux et sociaux ; un agrément « qualité » est obligatoire pour les structures travaillant auprès des publics fragiles⁷¹ ; pour les autres publics, la structure peut bénéficier d'un agrément « simple ».

Les entreprises

Les entreprises ont été autorisées à intervenir dans le secteur en 1996. Elles sont de trois types : les **entreprises stricto sensu (mandataires et prestataires)**, les **enseignes** qui ont un rôle d'intermédiaire et les **émetteurs de CESU préfinancés**⁷².

Les entreprises doivent, comme les associations, obtenir un « agrément qualité » pour les services destinés aux publics « fragiles », et justifier d'un « agrément simple » pour les autres services afin de bénéficier de certains avantages fiscaux et sociaux.

a) Les enjeux de la procédure d'agrément et de la mise en place d'enseignes

(1) Un agrément simplifié

- La procédure de l'agrément qualité a été simplifiée par le plan de développement des services à la personne de 2005.

⁷¹ Garde d'enfants de moins de 3 ans, assistance aux personnes âgées de 60 ans au moins, aux personnes handicapées ou qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile (ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité facilitant leur maintien à domicile).

⁷² Les émetteurs de CESU préfinancés sont au nombre de six (Accor services, Caisse d'Epargne, Chèque Domicile, Domiserve, La Banque postale, Natexis-intertitre, Sodexo-CC).

Les intervenants à domicile en mode « prestataire » auprès de **personnes vulnérables** devaient auparavant obtenir une **autorisation d'exercice** du président du Conseil général, pour une durée de 15 ans. Désormais, les organismes prestataires peuvent opter pour la procédure, plus simple, de **l'agrément qualité**, accordé pour une durée de 5 ans aux associations et aux entreprises qui satisfont à une condition d'activité exclusive dans les services à la personne.

Il s'agit d'une des « mesures fondatrices » du Plan 1, destinée à **ouvrir rapidement le « marché » aux entreprises**, susceptibles d'innovations et de gains de productivité.

AGRÉMENT SIMPLE ET AGRÉMENT QUALITÉ

L'agrément est une autorisation délivrée par le préfet de département qui permet à un organisme d'exercer une ou plusieurs activités de services à la personne au domicile des particuliers. Il existe deux formes d'agrément :

- **L'agrément simple** : autorisation délivrée par le préfet de département du siège social de l'organisme ; il est **facultatif**, mais son obtention permet d'**ouvrir droit**, au bénéfice des organismes et de leurs clients ou usagers, à des **avantages fiscaux et sociaux**.

- **L'agrément qualité** : déclinaison de l'agrément simple, pour lequel l'exigence de qualité est renforcée en raison de la fragilité des publics auxquels sont délivrées les prestations de services. L'agrément qualité, **obligatoire sauf autorisation d'exercice**, est lié au respect de critères définis dans un cahier des charges auquel les organismes demandeurs doivent se conformer strictement.

Le « Plan 2 » prévoit, pour sa part, de simplifier la procédure d'**agrément simple** en centralisant la déclaration, qui fait aujourd'hui l'objet de « différences de traitement qui n'ont pas lieu d'être »⁷³.

Il reste que **les consommateurs de SAP n'ont pas d'encouragement financier particulier à recourir à une structure agréée plutôt qu'à un particulier**. De ce point de vue, on observera que le système belge, un des plus généreux après celui de la France (*infra*), conditionne les aides à l'obtention d'un agrément.

⁷³ *L'agrément simple ayant essentiellement une fonction d'identification des prestataires pour bénéficiaire des avantages sociaux et fiscaux, il est proposé d'instaurer dès 2010 une procédure déclarative en ligne, plus simple et plus efficace.*

LA SOLVABILISATION DES CLIENTS SUSPENDUE À L'AGRÈMENT DU PRESTATAIRE EN BELGIQUE

Tout type de prestataire, privé ou public, à but lucratif ou non lucratif, peut accéder au dispositif « titres-services », auquel est associé un subventionnement public qui peut atteindre 75 % du coût effectif du service, ce dispositif étant cantonné à l'aide ménagère. Les pouvoirs publics ont structuré l'offre de services en introduisant un agrément.

Toute personne morale ou physique qui souhaite se lancer dans les services à la personne doit introduire une demande d'agrément auprès de l'Office National pour l'Emploi (Onem) qui la soumet ensuite pour avis à un comité paritaire, composé de partenaires sociaux, et pour décision au ministre de l'Emploi. L'entreprise agréée doit également avoir son siège social en Belgique.

Il est à noter qu'outre la solvabilisation de la demande par le biais d'une subvention au consommateur, l'Etat intervient encore dans la régulation du système en fixant le prix horaire des services, si bien que le dispositif ne s'inscrit pas dans une logique purement marchande.

Source : Services économiques des Ambassades

- Par ailleurs, des **certifications** sont proposées aux entreprises afin de leur permettre d'offrir à leurs clients des **garanties particulières de qualité**. Il s'agit d'un service encadrée par le code de la consommation, qui nécessite de respecter la totalité des engagements définis dans un référentiel de certification de service⁷⁴ pour obtenir une certification valable pour une durée de 3 ans.

Concernant en particulier les services de confort, cet ensemble vise à acclimater l'habitude d'un recours confiant aux entreprises de SAP, attitude qui semble aujourd'hui la norme, par exemple aux Etats-Unis.

⁷⁴ Dans le secteur des services à la personne, on distingue la Marque NF Services aux personnes, la Certification Qualicert - SGS et le Bureau Veritas Certification – Qualisap (organismes certificateurs).

DES CLIENTS CONFIANTS SANS « AGRÉMENT » DES PRETATAIRES AUX ETATS-UNIS

Il n'existe pas de système d'agrément aux Etats-Unis, contrepartie du fait qu'il n'existe pas de politique publique des services à la personne. Toutefois, la satisfaction du client reste un des piliers des services à la personne aux Etats-Unis. « Si vous n'êtes pas complètement satisfait, nous revenons demain, sans frais supplémentaires ». C'est l'engagement de qualité de The Maids, l'une des principales entreprises nationales de ménage pour les particuliers. L'engagement de Mr Handyman, l'une des principales entreprises nationales dans le secteur des petites réparations au domicile porte sur la ponctualité et la finition: «À l'heure. Parfaitement fait». Pour les services et soins aux personnes âgées, l'engagement porte sur la qualité des personnes recrutées et leur remplacement immédiat si elles ne donnent pas satisfaction. Sans surprise, ces sociétés de services poussent leurs clients à exprimer leur satisfaction ou leur mécontentement. Cette recherche de la satisfaction du client est un des piliers de la société américaine, et chaque Américain tient à recevoir une prestation équivalente à son investissement (« Get what you pay for »). Même s'il n'existe pas d'agrément proprement dit, le succès d'une société tient beaucoup au bouche à oreille : comme il s'agit souvent de micro-entreprises, la qualité de la prestation est extrêmement importante. Par exemple, chaque chef d'équipe de The Maids a son portefeuille de clients, les connaît tous et est présent à chaque ménage fait: c'est lui qui suit directement auprès de ses clients leur satisfaction. ServiceMasterClean, pour le nettoyage intérieur des bus de son client Greyhound, a équipé ses responsables d'équipe de nettoyage de Palm pilots : Greyhound et le central de ServiceMasterClean sont informés en temps réel de l'avancement du nettoyage, le chauffeur du bus donne son accord sur la propreté du bus, et l'ensemble de cette relation est conservé sur support informatique. CHCS Services, une société spécialisée sur les services aux personnes âgées dépendantes, suit quasiment en temps réel l'accomplissement des tâches de son représentant au domicile de la personne dont il prend soin et alimente informatiquement la fiche des prestations faites et l'horaire correspondant. Cette fiche est ensuite accessible par le ou les membres de la famille sur le site internet qui leur est dédié.

Source : Services économiques des Ambassades

(2) La mise en place d'enseignes

Les enseignes sont de grandes entreprises qui ne sont pas productrices des services à la personne, mais les **distribuent**. Elles bénéficient des aides propres au secteur, « l'accès aux services à la personne et l'intermédiation » figurant parmi les 21 activités de services à la personne éligibles.

Une enseigne donne à toute personne la possibilité de lui exprimer un besoin qu'elle répercute auprès de l'organisme adhérent lui paraissant le mieux adapté compte tenu de sa situation géographique.

Au départ, les enseignes étaient principalement des acteurs du secteur de la banque et des assurances (AXA, ACCOR, La Poste, CNP-Assurance, GMF, MACIF, MAIF, Crédit Agricole, Caisses d'Epargne); elles sont aujourd'hui suivies par d'autres entreprises de services : grands distributeurs de biens (Carrefour, Auchan, la FNAC...), entreprises d'infrastructures collectives (eau, gaz...) ou, plus récemment encore, opérateurs téléphoniques.

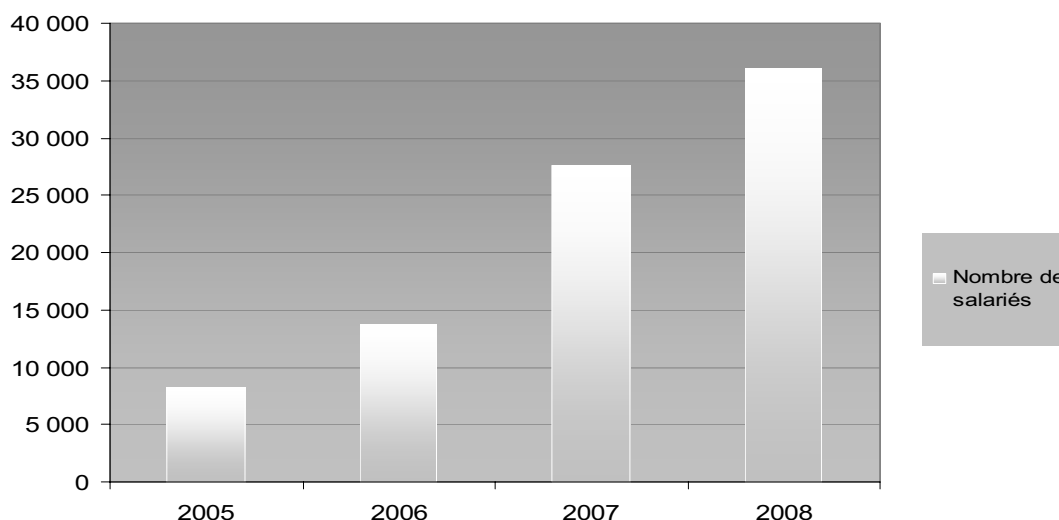
Ces enseignes ont la capacité de rassembler divers services pour satisfaire un besoin précis des consommateurs, par exemple à l'occasion de sinistres automobiles ou au profit des personnes dépendantes, afin de leur permettre de rester à leur domicile.

« Tous ces acteurs semblent comprendre progressivement que leur métier va changer et qu'il faut commencer à le reconstruire autour de ces nouveaux services à la personne, pour le moment embryonnaires, mais autour desquels est en train de s'organiser une nouvelle façon de satisfaire les besoins des consommateurs »⁷⁵.

b) Une vraie dynamique pour les entreprises prestataires mais une empreinte économique encore faible et des activités plutôt traditionnelles

En nombre d'emplois du secteur des services à la personne, les **entreprises prestataires**, parties d'un faible niveau en 2005, suivent depuis une **trajectoire très dynamique** :

NOMBRE DE SALARIÉS DES ENTREPRISES PRESTATAIRES



Source : Service des études économiques du sénat, chiffres DARES, Analyses n° 20, avril 2010

Ce faisant, malgré un **quasi-triplement** des effectifs depuis 2006, la part des services à la personne rendus *via* des **entreprises prestataires** atteint péniblement (en heures travaillées) 3,3 % en 2008.

⁷⁵ Document d'orientation de l'Inspection Générale des Finances intitulé « Les services à la personne : bilan et perspectives » établi par Michèle Debonneuil septembre 2008.

Ainsi que le note COE-REXECODE⁷⁶, « *Le poids des seules entreprises de services à la personne demeure encore modeste. Elles sont récentes et consistent principalement en petites unités atomisées. Quelques groupes sont toutefois parvenus à émerger. Ils proposent une **gamme de services principalement à destination des ménages solvables** qui souhaitent déléguer une partie de leurs tâches quotidiennes. Les entreprises élargissent le cœur des services à la personne en **se positionnant sur des segments d'activités spécialisés** : soutien scolaire, assistance informatique, collecte et livraison de linge, gardiennage... ».*

COE-REXECODE estime cependant que les entreprises privées devraient jouer à l'avenir un rôle important dans le développement de l'offre de services à la personne : « *Elles semblent capables de **structurer l'offre de services à la personne et d'assurer la formation** d'un nombre important d'intervenants, ce qui permettra d'**améliorer la qualité** des services rendus et suscitera en retour l'apparition d'une nouvelle demande. Le développement de prestations de qualité par les entreprises de services à la personne devrait abaisser le recours au travail au noir ».*

Sur la base de ce cheminement, conforme à celui envisagé par le « Plan Borloo », l'organisme précité a élaboré deux scénarios de développement, respectivement basés sur une hypothèse de croissance de la demande de 3,6 % par an (scénario haut) et de 2,9 % par an (scénario bas).

SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DU SECTEUR À L'HORIZON 2015

(Chiffre d'affaires en milliards d'euros)

	2007	2015 « scénario bas »	2015 « scénario haut »
Entreprises	0,55	8,3	12,7
Associations	4,5	5,8	6,1
Emploi direct	8,3	12,5	12,5
Travail au noir	7,5	7,2	8,8

Selon ces scénarios, les entreprises pourraient attirer entre 60 % et 63 % de la croissance du secteur, ce qui n'est pas irréaliste mais paraît néanmoins optimiste au regard de la tendance actuelle, qui est de 60 % de la croissance pour toutes les structures prestataires (*infra*), même si cette croissance est, de plus en plus, le fait des entreprises⁷⁷.

⁷⁶ Propositions pour la mise en place d'un observatoire économique et social du secteur des entreprises de services à la personne, mai 2009.

⁷⁷ En 2008, il semble que la progression annuelle du nombre d'heures travaillées dans les entreprises agréées ait dépassé, pour la première fois, la progression observée dans les

Par ailleurs les **derniers chiffres** communiqués par la DARES ne permettent pas encore de constater un essor marqué des « nouvelles activités » - sur la croissance desquelles se construirait une trajectoire budgétairement vertueuse⁷⁸ -, qui sont d'ailleurs plutôt le fait des entreprises mandataires que prestataires.

**L'ACTIVITÉ DES ENTREPRISES AGRÉÉES :
UN NOYAU DUR D'ACTIVITÉS CONVENTIONNELLES**

Les activités traditionnelles de ménage et d'assistance aux personnes âgées ou dépendantes dominent le mode prestataire : 47 % pour le ménage, 20 % pour l'assistance aux personnes âgées ou dépendantes et 10 % pour le jardinage et petit bricolage.

En revanche, lorsqu'elles exercent en mode mandataire, le ménage ne représente plus que 10 % de leur activité.

Si l'assistance aux personnes âgées ou dépendantes reste importante sous ce mode d'intervention (25 %), **les entreprises privées mandataires sont davantage présentes** dans le soutien scolaire (28 %), et les cours à domicile (19 %) et dans les **activités moins traditionnelles** : prestations d'assistance informatique et Internet à domicile (6 %). Contrairement aux entreprises prestataires où le jardinage et le petit bricolage représentent 10 % de leur activité, cette part chute à 0,5 % dans les entreprises privées mandataires.

Quel que soit le mode d'intervention, les **autres nouvelles activités**, comme les prestations d'assistance administrative à domicile, la surveillance de la résidence principale ou secondaire, des animaux familiers ou encore les soins d'esthétique à domicile, les prestations d'aide à la mobilité/transport, de conduite du véhicule, etc. représentent **moins de 6 % de l'activité des entreprises privées agréées**.

Source : DARES, Analyses n° 20 « Les services à la personne : une croissance vive en 2007, atténuée en 2008 », avril 2010

c) Une progression globale marquée par une forte rémanence du salariat des particuliers employeurs : plus de 70 % des heures travaillées

Malgré une légère décline en proportion, les **salariés employés par des particuliers** constituent encore **plus de 70 % du volume d'heures travaillées**, contre **moins de 30 % concernant les salariés des entreprises et associations prestataires** (ces dernières étant très présentes auprès des personnes dépendantes).

associations agréées (tableau de bord de l'Observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne d'avril 2009).

⁷⁸ « L'idée de base était que si on choisissait des activités dont l'offre n'existait pas, mais dont la demande était latente de sorte qu'un abaissement du prix d'environ 60 % la déclencherait sûrement, alors les aides pourraient créer beaucoup d'emplois avec un coût par emploi créé qui serait minimal » (Mme Michèle Debonneuil, *op. cit.*).

NOMBRE D'HEURES RÉALISÉES SELON LE MODE DE PRESTATION (en millions d'heures)

	2005	2006	2007	2008	2009*	Progression 2005-2009
Salariés chez les particuliers employeurs	515 76 %	527 74 %	546 73 %	554 71 %	560 71 %	9 %
Salariés chez les prestataires	164 24 %	185 26 %	207 27 %	225 29 %	233 29 %	42 %
Total	679	712	753	779	793	17 %

Source : ANSP et calculs du service des études économiques du Sénat

Il résulte des chiffres communiqués par l'ANSP⁷⁹ que, de 2005 à 2009, le nombre d'heures réalisées dans le secteur⁸⁰ est passé de 679 millions à 793 millions, soit une progression de 17 %, pour l'équivalent d'un passage de 471 000 à 550.000 emplois en équivalents temps plein.

Sur les 79.000 emplois ainsi créés **entre 2005 et 2009**, 48.000 l'ont néanmoins été par des **structures prestataires**, ce qui montre que les **emplois nouveaux du secteur des SAP** sont majoritairement (à hauteur de **60 %**) le fait de ces structures. La tendance est à l'augmentation de cette part (65 % sur la période 2007-2009).

Sous un autre angle, le même secteur, qui occupait⁸¹ 1,38 million de salariés en 2005, en aurait occupé 1,66 million en 2009, dont 1,39 chez les particuliers employeurs. Ces salariés auraient en moyenne, d'après l'INSEE⁸², 2,2 employeurs.

3. ... suppose un renforcement problématique de la formation, surtout pour les services de confort

Les formations concernant les services à la personne ne présentent pas la même maturité pour les services aux personnes fragiles et les services aux personnes non fragiles.

⁷⁹ Tableau de bord d'octobre 2009 de l'Observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne.

⁸⁰ Hors assistantes maternelles.

⁸¹ Salariés ayant travaillé au moins une fois dans l'année.

⁸² INSEE PREMIERE n° 1173, janvier 2008.

Pour les services d'aide aux personnes fragiles, qui sont rattachées au secteur « sanitaire et social », les formations de niveau V⁸³ existent et sont considérées par les structures qui les utilisent comme relativement adaptées aux soins en établissement, qui concernent des personnes souvent plus fragiles que celles qui demeurent à leur domicile.

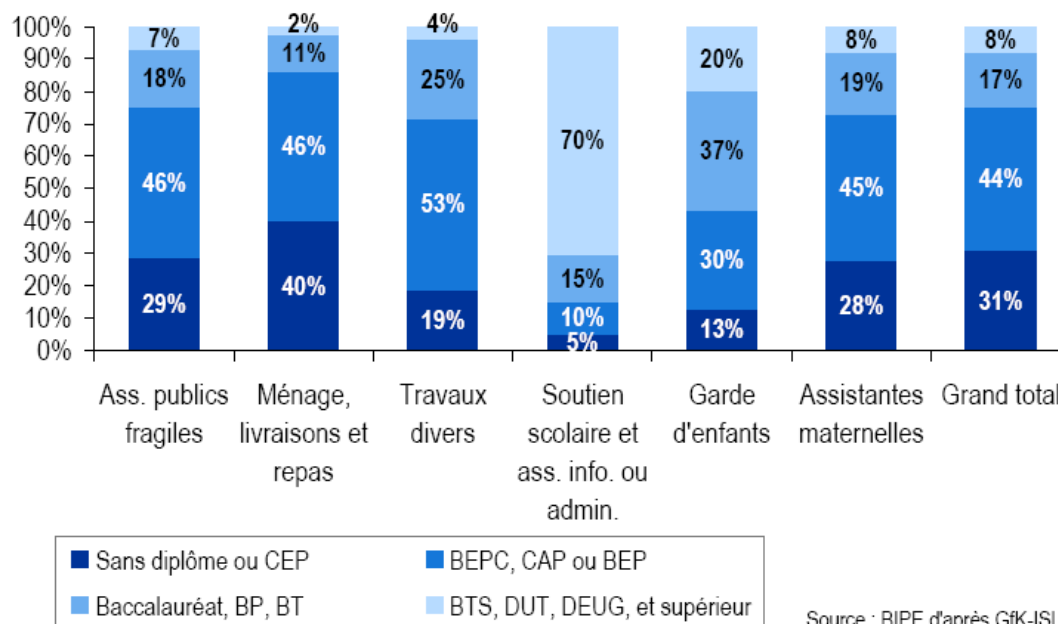
Certes, la situation est perfectible. Les ministères certificateurs sont au nombre de cinq. La note d'orientation précitée de Mme Michèle Debonneuil relève que « *ces multiples certifications aboutissent à une absence de lisibilité pour les employeurs et pour le futur candidat qui ne sait pas toujours quelle formation choisir. Elles sont aussi bien sûr un frein à l'harmonisation* ».

Mais à la réflexion, il est possible que les **plus grands obstacles à la professionnalisation** se rencontrent plutôt pour les **services à des personnes non fragiles**, qui renvoient d'ailleurs, plus ou moins confusément, à l'**image de la domesticité** si bien que de très nombreux Français ne souhaitent ni rendre ces services, ni les utiliser.

Il n'existe pas encore de véritable formation initiale pour ces métiers dont les aptitudes requises sont réputées familières. Les entreprises de services à la personne n'ont pu dispenser ici que des formations « sur le tas », une véritable professionnalisation se heurtant à la nature des tâches et au faible niveau de diplôme. Le graphe suivant montre que, parmi les services à la personne, les activités de ménage sont effectuées par les salariés les moins diplômés :

⁸³ Niveau de formation équivalent à celui du brevet d'études professionnelles (BEP) (deux ans de scolarité au-delà du premier cycle de l'enseignement du second degré) et du certificat d'aptitude professionnelle (CAP).

DIPLÔME LE PLUS ÉLEVÉ PAR ACTIVITÉ



La **professionnalisation** de l'ensemble du secteur apparaît néanmoins **stratégique**. Elle passe par un **accroissement du nombre et de la qualité des formations**, afin de permettre la **diversification des parcours** professionnels et de répondre à la demande par les clients d'une **montée en gamme** des services. Le « Plan 2 de développement des services à la personne » tâche de favoriser ainsi cette trajectoire ascendante :

LA 6^{ÈME} DES 11 MESURES DU « PLAN 2 DE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE » :
« DÉVELOPPER LES ACTIONS DE FORMATION DES SALARIÉS »

1°) Inciter les OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) à co-financer le développement de la formation des salariés des services à la personne, en capitalisant sur les expérimentations en cours menées par la Fédération des entreprises des services à la personne.

Ces expérimentations mêlent, via des contrats de professionnalisation et des périodes de professionnalisation, des périodes de travail et des journées de formation. Ce projet rejoint la proposition de Michèle Debonneuil qui, dans son rapport de septembre 2008 sur les services à la personne, propose de diffuser largement une formule de « temps partiel - temps plein » pour valoriser la fréquente période de travail à temps partiel, souvent subi, pendant la première année de travail dans les activités de services à domicile.

Cette formule permet à une personne qui souhaite travailler à temps plein et à laquelle l'entreprise ne peut proposer, faute de demande, qu'un travail à temps partiel, d'être rémunérée pendant un an à temps plein pour se former dans les périodes où elle ne travaille pas.

2°) Inciter les partenaires sociaux, dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle, à améliorer l'accompagnement des bénéficiaires des contrats de professionnalisation, notamment pour des publics éloignés de l'emploi avec un objectif de 1 000 contrats de professionnalisation dès 2010, et prévoir les modalités de développement du tutorat.

3°) Elaborer un plan d'action détaillé pour le mois de septembre 2009 sur le développement de l'emploi et des compétences, à partir d'une étude financée par le Ministère de l'emploi et en concertation avec les partenaires sociaux ; doubler les crédits d'intervention des actions de développement de l'emploi et des compétences (ADEC) dans le cadre d'opérations régionales.

4°) Créer un véritable « pack formation des services à la personne » en signant des conventions entre Pôle Emploi, l'Etat, les OPCA et les branches concernées afin de mieux informer, orienter, accompagner et former les candidats vers les métiers des services à la personne : une convention est d'ores et déjà en cours de discussion avec Uniformation. Le renforcement de l'offre de Pôle Emploi est décrit dans la mesure 4.

5°) Simplifier l'offre de certification dans le domaine de l'aide aux personnes fragiles, qui demeure trop morcelée, ce qui en compromet la lisibilité, et faire une priorité du développement de la VAE (Validation des acquis de l'expérience) dans le secteur des services à la personne avec un objectif de 15 000 personnes bénéficiant de la VAE en 2010.

En effet, la nécessité d'une meilleure articulation des diplômes, titres et certificats existants est reconnue par plusieurs rapports récents sur les services à la personne (celui d'Yves Vérollet au nom du Conseil économique, social et environnemental, celui de Michèle Debonneuil missionnée par Christine Lagarde). L'offre de certification dans le domaine de l'aide aux personnes fragiles sera donc simplifiée.

Source : Plan 2 de développement des services à la personne

**C. UNE PERFORMANCE ÉCONOMICO-SOCIALE DIFFICILEMENT
MESURABLE ET PROBABLEMENT CONTRASTÉE**

**L'hétérogénéité du secteur des services à la personne fait que toute
évaluation globale de la réalisation d'un objectif d'intérêt général**

– par exemple, la création d’emplois – **apparaît délicate**, voire **inadaptée** à une partie importante de ces services.

Que l’on s’essaie à cette mesure ou à d’autres qui seraient plus ciblées et l’on butera néanmoins, à la fois, sur des difficultés de méthode et l’indisponibilité ou le manque de finesse des chiffres disponibles, malgré les efforts d’agrégation de données réalisés par différents acteurs de la statistique publique.

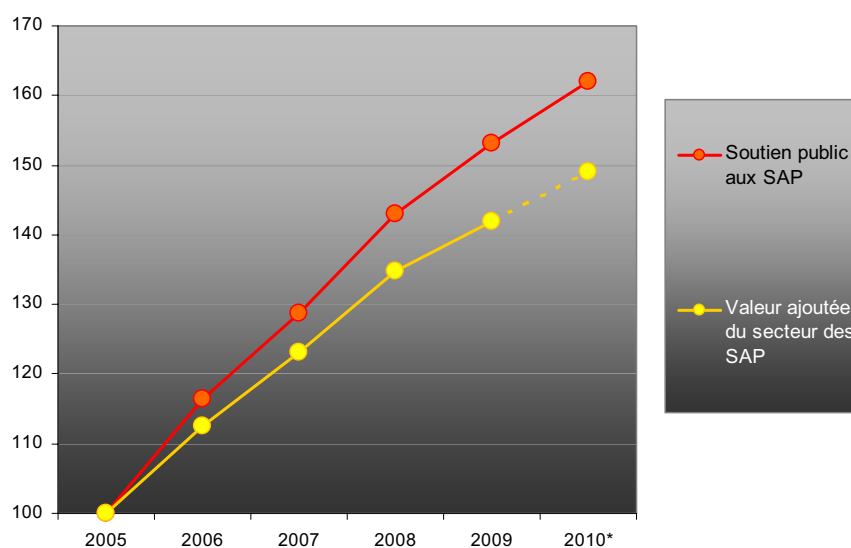
1. Un bilan économique malaisé, certaines approches plutôt inquiétantes

a) Une croissance de plus en plus onéreuse

Si l’activité du secteur connaît une croissance plus forte que celle du produit intérieur brut (*supra*), le coût public du soutien au secteur croît lui-même plus vite que la valeur ajoutée du secteur :

ACTIVITÉ DU SECTEUR DES SAP ET SOUTIEN PUBLIC Y AFFÉRENT

(Base 100 en 2005)



* Poursuite du tendanciel pour les services à la personne.

Sources : Service des études économiques du Sénat, tableau de bord de l’Observatoire de l’emploi et de l’activité dans les services à la personne d’octobre 2009, projets de loi de finances pour 2007, 2008, 2009 et 2010, projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, 2008, 2009 et 2010, DREES⁸⁴, « Les dépenses d’aide sociale départementale en 2008 », Etudes et résultats n° 714, janvier 2010, CNSA et rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006, septembre 2007, septembre 2008 et octobre 2009.

⁸⁴ Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques.

Il semble donc qu'en termes d'activité, les **aides** aient un **rendement décroissant**, ce qui ne plaide pas, d'une façon générale, pour leur renforcement.

Le rapprochement des volumes laisse présumer, au surplus, d'**effets de levier plutôt limités**, puisque la valeur ajoutée du secteur atteint 15 milliards d'euros, pour 14 milliards de soutien public (chiffres 2008).

On ne peut, cependant, chiffrer cet effet de levier par le simple rapprochement de ces deux montants. En effet, seule une partie de la dépense publique sert à solvabiliser directement la demande, donc alimente à due concurrence la valeur ajoutée, l'autre partie venant diminuer l'imposition des organismes prestataires ou les charges sociales versées au titre des salariés du secteur.

En outre, le chiffrage ne serait pas conclusif car, concernant la partie des aides orientée vers les publics fragiles les moins solvables, pour lesquels le taux de prise en charge est très élevé, il est normal de ne pas attendre d'effet de levier, le « ticket modérateur » étant normalement très faible.

Enfin, le concept de valeur ajoutée est peut-être mal adapté, s'agissant de services dont les externalités sont éventuellement fortes, alors que la valeur ajoutée se mesure aux coûts de production du service.

b) Un coût brut par emploi créé laissant présumer de puissants effets d'aubaine

Le « plan Borloo » estimait que si chaque Français consommait 3 heures de services à la personne par semaine, 2 millions d'emplois seraient créés. Le « pari » du plan Borloo était en effet de solvabiliser une demande latente pour des besoins essentiellement nouveaux, de telle sorte que les effets d'aubaine soient minimisés.

Si l'on rapporte, en première approche, les 82 000 emplois en ETP créés **entre 2005 et 2008** (cf. *supra*), ramenés à **58 000 emplois** pour tenir compte de la dynamique spontanée de l'emploi en France sur la période⁸⁵, au 0,9 milliard de dépenses fiscales⁸⁶ supplémentaires majoré de 2,1 milliards d'euros de dépenses budgétaires supplémentaires, soit une augmentation du **coût public total de 3 milliards d'euros** entre 2005 et 2008⁸⁷, **le coût brut par emploi à temps plein créé serait de l'ordre de 51 500 euros annuels.**

⁸⁵ Le nombre d'emplois serait passé, en ETP, de 22,247 millions à 22,954 millions sur la période, soit une progression de 3,2 % qui, appliquée aux 760 000 ETP du secteur en 2005, déboucherait spontanément sur une croissance de 24 000 emplois (données du tableau de bord de l'Observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne d'octobre 2009).

⁸⁶ Et non sociales : les exonérations portant sur des emplois nouveaux n'engendrent pas de diminution de ressources. Les dépenses fiscales, sur la période 2005-2008, passent de 2,23 milliards d'euros à 3,27 milliards d'euros.

⁸⁷ Chiffres correspondant à l'augmentation réelle, c'est-à-dire diminuée de l'effet de l'inflation.

Ce coût est sans commune mesure avec le salaire moyen du secteur qui lui est bien inférieur. Ainsi, une partie des dépenses publiques a été consacrée à subventionner des emplois existant avant leur introduction

Ce calcul est cependant **fruste** car il n'intègre pas les effets macroéconomiques positifs sur la demande. Il s'agit en outre d'un coût brut, qui ne comprend pas les rentrées fiscales et sociales engendrées par ces créations d'emploi. En sens inverse, il ne tient pas compte des effets d'éviction liés à une réorientation de la dépense des ménages vers les services à la personne, en lieu et place d'autres consommations suscitant aussi activité et emploi.

Ce **chiffrage global** apparaît par ailleurs **peu mobilisable dans la perspective d'un réexamen des dispositifs** au vu de leurs performances qui, pour certains publics, ne saurait être mesurée à l'aune du **coût par emploi créé**. Même très élevé, ce dernier pourrait être vu comme n'étant **pas déterminant pour les services rendus aux publics fragiles peu solvables**, que les aides existantes peuvent d'ailleurs contribuer à sortir de la gêne même si elles ne suscitent pas de consommation supplémentaire. Il s'agit au fond d'une **politique sociale**, dont il faudrait toutefois évaluer les effets redistributifs, comme pour les services de confort rendus à des ménages aisés.

Quoi qu'il en soit, le chiffre obtenu implique la réalisation **d'importants effets d'aubaine**.

*

* *

Les évaluations existant par ailleurs, faute de statistique complètes et d'une méthodologie sans faille, apparaissent tantôt simplistes, tantôt parcellaires, si bien qu'**il demeure hasardeux d'avancer des chiffres sur le coût public d'un emploi créé dans le secteur des services à la personne**.

c) Des évaluations ponctuelles débouchant sur des résultats épars

(1) Les évaluations de la loi de finances

L'évaluation du coût par emploi donne lieu à des estimations très divergentes, selon qu'on s'intéresse au stock d'emplois ou qu'on raisonne à la marge.

Ainsi, le projet annuel de performance (PAP) pour 2009 de la mission interministérielle « Travail et emploi » relève qu'en 2005, le **coût fiscal de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile** est de 1 700 euros⁸⁸.

Le même document relève encore qu'en 2005, la dépense fiscale résultant de l'**exonération de TVA** pour les associations agréées et du taux réduit de TVA pour les entreprises agréées, « a contribué à la viabilité de 370 000 emplois de services à la personne dans les organismes agréés ». Sur la base d'une dépense fiscale de 360 millions d'euros en 2005, il en est conclu que « le **coût moyen par emploi créé (...)** est de l'ordre de 1 000 euros ».

Un raisonnement « en moyenne » ne paraît pas adéquat, compte tenu du fait que de nombreux emplois préexistent à la mesure ; seul un raisonnement « à la marge », par emploi *nouveau* créé par la mesure, est susceptible d'aboutir à une estimation plus satisfaisante. Certes, grande est la difficulté d'évaluer ce nombre d'emplois *nouveaux*. Il est à noter que le PAP 2010 n'a pas produit d'évaluation du coût par emploi créé⁸⁹.

Seul demeure un indicateur de performance, sous la forme d'un « taux de croissance annuelle du nombre d'heures travaillées dans le secteur des services à la personne », dont la portée semble très limitée, puisque l'indicateur ne rapporte pas cette progression aux moyens mis en œuvre.

INDICATEUR 5.1 : Taux de croissance annuel du nombre d'heures travaillées dans le secteur des services à la personne

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision actualisée	2010 Prévision	2011 Cible
Taux de croissance annuel du nombre d'heures travaillées dans le secteur des services à la personne	%	3,7	3,7	4,3	3	3,1	3,5

Précisions méthodologiques

L'indicateur a pour finalité d'identifier la croissance de l'emploi dans le secteur des services à la personne.

Cet indicateur est estimé par la DARES à partir des données statistiques collectées par l'IRCEM et comptabilise les heures travaillées :

- des salariés du particulier employeur (A), source DARES,
- des effectifs des organismes prestataires agréés (B) transmis par les DDTEFP à la DARES,
- et des assistantes maternelles (C), source BIPE et IRCEM.

Au surplus, il semble que les objectifs de taux de croissance pour 2008 et 2009 (3,7 % et 3 %) ne soient pas en passe d'être remplis, le tableau de bord d'octobre 2009 de l'Observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne évaluant ces taux de croissance à respectivement 2,5 % et 1,5 %, la crise expliquant néanmoins ce décrochage.

⁸⁸ 1,1 millions de salariés concernés pour une dépense fiscale de 1,86 milliard d'euros en 2005.

⁸⁹ Dans le cadre d'une refonte totale du dispositif d'évaluation approfondie des dépenses fiscales, aucune évaluation des dépenses fiscales « à enjeu élevé » n'a été demandée aux ministères responsables à l'occasion des PAP 2010.

(2) Le soutien aux organismes prestataires de services de confort

Mme Michèle Debonneuil, dans un document d'orientation de l'Inspection Générale des Finances⁹⁰, a concentré son approche sur l'impact du « Plan Borloo » en termes d'industrialisation des services à la personne. Au titre de l'année 2007, elle isole ainsi, parmi les aides publiques aux services à la personne, celles concernant les services rendus par des organismes prestataires à des particuliers non fragiles :

AIDES PUBLIQUES AUX SERVICES À LA PERSONNE

	2007
Total des aides	4 629
Aides aux services à la personne pour publics fragiles	3 347
Réduction (ou crédit) d'impôt sur le revenu des « publics fragiles »*	1296
Exonération de cotisations sociales des particuliers employeurs "publics fragiles"	954
Exonération de cotisations sociales des prestataires "publics fragiles"	572
Exonération de TVA pour les associations agréées	500
Exonération de taxe sur les salaires des rémunérations des salariés à domicile	25
Aides aux services à la personne rendus à des particuliers employeurs non publics fragiles	874
Réduction d'impôt sur le revenu*	650
Exonération de cotisations sociales de 15 points	224
Aides aux services à la personne rendus par des organismes prestataires à des particuliers non publics fragiles	408
Réduction d'impôt sur le revenu*	150 ¹⁷
Exonération de cotisations sociales des prestataires agréés	170
Non assujettissement aux cotisations sociales de l'aide de l'employeur au CESU préfinancé	25
Crédit d'impôt de 25% d'IS	8
Exonération d'impôt sur le revenu de l'aide de l'employeur au CESU préfinancé	5
Exonération de TVA pour les entreprises agréées	50

* Estimations de l'auteur à partir du total des réductions d'impôts et de clés de répartition

Source : document d'orientation de l'Inspection Générale des Finances intitulé « Les services à la personne : bilan et perspectives » établi par Michèle Debonneuil septembre 2008.

Le rapport précité part du constat d'une dépense totale de 408 millions d'euros pour la création de 17 509 emplois de service à la personne rendus par des organismes prestataires à des particuliers non publics fragiles. Il évalue ensuite une « dépense nette », qui correspond aux exonérations fiscales et sociales diminuées des cotisations sociales effectivement perçues, à 127 millions d'euros. Le coût par emploi ressortirait alors à 7 253 euros en 2007, soit **47 % du SMIC**, un montant inférieur à celui

⁹⁰ Document n° 2008-M-024-01, septembre 2008.

des emplois créés par les exonérations de charges sur les bas salaires, qui a pu être évalué à 10 000 euros⁹¹.

Outre les inévitables incertitudes quant aux clés de répartition, à la pertinence de la prise en compte des exonérations de cotisations sociales⁹² et à la mesure de l'impact positif sur l'activité économique engendré par ces nouveaux emplois⁹³, on soulignera que **le chiffrage** en question ne comprend que les services rendus *via* des organismes prestataires, et **n'intègre donc pas**, notamment, **le coût des emplois créés par les approfondissements successifs de la réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'une personne à domicile**, notamment lorsque l'emploi est direct et rendu à un public non fragile.

Or il est possible qu'un ensemble de mesures fiscales et sociales – bref, une politique – engendre un coût soutenable pour tel type d'intervention – ainsi en irait-il du mode prestataire retenant ici l'attention – et un coût exorbitant pour d'autres types – ce que tendrait à montrer le calcul de M. Clément Carbonnier *infra*. Ces mesures sont-elles pour autant justifiées dans leur ensemble ?

Mme Michèle Debonneuil indique par ailleurs : *« il est toujours possible de préciser les chiffrages, et il faudra sans doute le faire car le sujet est très complexe et les statistiques très insuffisantes, mais nous pensons que le bilan à grands traits que l'on a présenté est suffisant pour juger qu'il est raisonnable de poursuivre et même d'accélérer ce processus de création d'emplois, du moins tant qu'il existe des personnes en âge de travailler qui ne trouvent pas de travail et tant que la société a les moyens de ne pas les laisser sans aucune ressource.*

Certes, plus le rythme croissance des emplois sera soutenu, plus les aides versées le seront. Mais, plus ce rythme est élevé, plus le coût par emploi créé restera proche de celui observé au départ, lorsque le stock des aides ne portait que sur de nouveaux emplois. On a donc intérêt à avoir une très forte

⁹¹ Voir le rapport du conseil d'orientation pour l'emploi du 8 février 2006 relatif aux aides publiques, rappelant que le coût brut par emploi créé est estimé par la DGTPE et la DARES à environ 25 000 euros, tandis que le coût net - tenant compte du surcroît de cotisations sociales généré par les emplois créés, ainsi que des moindres dépenses de minima sociaux et d'allocations chômage- serait pour sa part de l'ordre de 10 000 euros. Il est à noter que le chiffrage du coût par emploi des exonérations de charges a donné lieu à des estimations nombreuses et contrastées.

⁹² Si l'on raisonne en coût public net, seules les réductions d'impôts devraient être prises en compte au titre des charges liées aux créations d'emplois, car les exonérations de cotisations sociales, liées à des emplois nouveaux, n'entraînent pas d'augmentation des charges ni de diminutions de recettes nouvelles, même si les cotisations sociales participent à la constitution de droits (retraite etc.) que ces nouveaux salariés ont vocation à opposer ultérieurement aux organismes de sécurité sociale (dans l'hypothèse simplificatrice où la valeur actualisée de ces droits approcherait celui du montant des cotisations, alors il n'apparaît plus illégitime, sous un certain angle, de comptabiliser les exonérations sociales en charge).

⁹³ Il serait logique que les recettes en résultant – TVA, impôt sur le revenu, etc. –viennent en atténuation de charge.

croissance des emplois, quitte à diminuer plus tôt les aides lorsque leur coût total devient trop lourd ».

D'aucuns craignent cependant qu'un retrait des aides ne se traduise, dans une large proportion, par une destruction significative des emplois correspondants.

(3) Les « niches » fiscales : une fiscalité probablement sous-optimale

• Dans une « Analyse des conséquences incitatives et redistributives de la **dépense fiscale pour l'emploi à domicile** », **M. Clément Carbonnier**⁹⁴ a estimé que le **coût du relèvement du plafond de 7 400 euros à 10 000 euros en 2003**, rapporté au nombre d'emploi *créés* en conséquence de la mesure (soit l'augmentation du nombre d'emplois concernés par la mesure), serait **de l'ordre de 120 000 euros**, soit nettement plus que le coût des allègements généraux sur les bas salaires. Les effets d'aubaine sont donc très importants, et **le dispositif s'éloigne donc sensiblement d'une « fiscalité optimale »**

Bien entendu, si le raisonnement à la marge, adopté ici, semble approprié pour calculer le coût par emploi de la mesure fiscale, il ne doit pas occulter les autres objectifs qui lui ont été assignés, notamment la lutte contre le travail au noir et l'aide aux familles.

Par ailleurs, ce coût correspond à un « moment » de la politique d'approfondissement de la réduction d'impôt ; il est certain que l'efficacité en termes de création d'emploi diminue à mesure que l'augmentation du plafond se situe à un niveau plus élevé.

En effet, plus le plafond augmente, plus les publics touchés sont aisés – il faut gagner davantage pour assumer des coûts plus élevés – et rares, alors que leur niveau de consommation de ces services se trouve moins guidé par l'existence de « carottes fiscales » supplémentaires que par leurs véritables besoins.

• Naturellement, **ce chiffrage ne saurait augurer du coût des emplois créés en conséquence de la transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt.**

Dans le détail des dispositifs, le crédit d'impôt, qui est réservé aux personnes exerçant une activité professionnelle⁹⁵, s'est ajouté à la réduction d'impôt, qui subsiste en concernant désormais les autres contribuables. Le coût du crédit d'impôt se serait élevé, d'emblée, à 1,5 milliard d'euros (voir tableau des dépenses fiscales et sociales *supra*).

⁹⁴ Etude effectuée sous l'égide de la Direction générale du Trésor et de la politique économique ; Document de travail n° 2009/07- février 2009, par Clément Carbonnier.

⁹⁵ Ainsi qu'aux demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois.

Pour autant, on ne peut, sur ce seul constat, conclure au succès du dispositif, car une partie indéterminée de l'avantage fiscal « fonctionne » en simple réduction, et il se peut que les crédits reversés touchent essentiellement des contribuables qui, antérieurement, se « contentaient » de la réduction. Ainsi, des effets d'aubaine importants ne sont pas à exclure au profit de contribuables qui, auparavant, ne parvenaient pas à « éponger » la totalité de leur réduction d'impôt, faute de revenus suffisants ou en raison de cumuls de réductions d'impôt concernant les ménages les plus aisés.

On observe cependant que, de 2007 à 2008 -première année connaissant l'impact de la création du crédit d'impôt-, le coût public total est passé de 2,2 milliards d'euros à 2,6 milliards d'euros, marquant une progression très sensiblement supérieure au rythme annuel antérieur (inférieur à 200 millions d'euros). Or, le même constat peut être dressé pour le nombre de bénéficiaires : passés de 2,95 millions en 2007 à 3,25 millions en 2008, soit 300.000 bénéficiaires supplémentaires, la tendance est bien celle d'une accélération par rapport à la croissance de 2007 sur 2006, de l'ordre de 200.000 bénéficiaires.

Le rapprochement de ces chiffres laisse supposer que le crédit d'impôt a touché un nouveau public, dont le recours aux services à la personne pourrait expliquer une part substantielle de l'augmentation de la dépense fiscale. Cela, d'autant plus que la dépense fiscale correspondant au crédit d'impôt marquerait un réel dynamisme en 2009, avec une dépense qui s'élèverait finalement à 1,7 milliard d'euros au lieu de 1,5 milliard d'euros prévus en loi de finances⁹⁶.

• **La proportion du surcoût engendré par le crédit d'impôt procurant des effets d'aubaine reste cependant à établir précisément, pour disposer d'un diagnostic étayé sur la mesure.**

La **Cour des comptes** estime de même, concernant le crédit d'impôt pour l'emploi de personnel à domicile (*infra*), qu'**il conviendrait d'« apprécier les effets d'aubaine qui profitent aux ménages les plus aisés et [d'] apprécier l'opportunité qu'il y aurait alors à reconsidérer l'économie du dispositif actuel, notamment pour aider plus efficacement les ménages qui ont véritablement besoin de cet apport pour diminuer leur taux d'effort et donc prendre la décision d'embaucher ».**

En conclusion du chapitre consacré à la politique en faveur des services à la personne, elle estime encore qu'**« à travers la politique en faveur des services à la personne, les pouvoirs publics n'ont pas fait un choix clair entre deux objectifs : cibler les aides sur les personnes les plus vulnérables, ou rechercher à tout prix la création d'emplois, fût-ce en accordant des exonérations fiscales et sociales à des catégories de particuliers employeurs et**

⁹⁶ Rapport annuel de performance 2009 pour la mission « Travail et emploi ».

à des entreprises auxquelles elles procurent un effet d'aubaine. Poursuivis conjointement, ces deux objectifs doivent être précisés et hiérarchisés ».

Elle ajoute enfin : « Dans un contexte marqué par la situation difficile des finances publiques, la question de la **sortie progressive de certains dispositifs d'aide et de leur réorientation vers les services aux personnes les plus vulnérables**, dont les besoins vont croissant avec le vieillissement de la population, **ne peut plus longtemps être ignorée** ».

Il est donc **urgent de procéder à une exploration complète de l'impact du crédit d'impôt, sur le modèle de celle réalisée par M. Clément Carbonnier concernant le rehaussement du plafond de la réduction d'impôt de 2003** (op. cit.).

QUELLE ÉVOLUTION A PRIORI ENVISAGEABLE POUR L'AVANTAGE EN IMPÔT
SUR LE REVENU CONCERNANT L'EMPLOI À DOMICILE ?

Au bénéfice d'une exploration fiscale qui montrerait, comme on peut raisonnablement s'y attendre, que le crédit d'impôt⁹⁷ engendre moins d'effets d'aubaine que la réduction d'impôt, la recherche d'une optimisation du rapport entre la dépense fiscale et son impact économique inciterait logiquement à **étendre le crédit d'impôt à des publics qui en sont actuellement exclus** et, simultanément, à **diminuer le plafond de la réduction d'impôt**.

Ces mesures groupées seraient susceptibles d'être calibrées pour tendre à une certaine neutralité budgétaire, sinon à une **diminution de la dépense fiscale**, pour un **bilan positif en termes d'emploi** avec, d'une part, un gain sensible en conséquence de l'élargissement du crédit d'impôt et, d'autre part, une perte marginale résultant de la diminution du plafond, les résultats de l'étude de M. Carbonnier laissant à penser que cette dernière mesure se trouverait d'autant moins destructrice d'emploi que le plafond de départ est élevé (pour une diminution de même montant), ce qui est le cas.

L'extension du crédit d'impôt pourrait résulter, d'une part, d'une éligibilité des retraités, aujourd'hui cantonnés à la réduction d'impôt, et, d'autre part, de la mise en place d'un dispositif de solvabilisation immédiat, dont l'absence exclut encore de nombreuses personnes, notamment les plus modestes, du recours à ces services, faute de pouvoir faire l'« avance » du crédit d'impôt.

A noter que, le cas échéant, toute diminution du plafond devrait s'effectuer avec **prudence**, en évaluant les risques d'« effet de cliquet » des aides sur les comportements des employeurs, peut-être moins disposés à assumer un coût qui paraissait supportable avant les rehaussements successifs de plafonds, au double risque d'entraîner des pertes d'emplois et un recours accru au travail au noir, pour un volume horaire bien supérieur à celui engendré auparavant par les mesures équivalentes d'élargissement de la niche fiscale.

En toute hypothèse, un tel mouvement devrait donc être à la fois **progressif**, probablement **limité**, et faire l'objet d'une **programmation**, afin de conforter les anticipations des employeurs et des organismes prestataires.

⁹⁷ Lorsqu'il fonctionne comme tel, c'est-à-dire qu'il donne lieu à restitution.

- Par ailleurs, on rappelle que l'avantage en impôt sur le revenu concernant l'emploi de personnes à domicile n'est pas la seule niche fiscale présentant un coût significatif pour les finances publiques, et dont l'efficacité devrait être évaluée.

En particulier, **les exonérations/réductions de TVA** coûtent près de 800 millions d'euros dans le secteur des services à la personne, alors que des doutes sont fréquemment exprimés quant à l'efficacité de ce type de mesure, sachant que les répercussions des baisses de TVA sur les prix ne sont que rarement complètes.

Il existe en outre un **paradoxe** à obérer une ressource fiscale qui, basée sur la consommation, se trouve « non délocalisable », afin de promouvoir un secteur, précisément au motif (entre autres) qu'il n'est pas délocalisable...

*

On rappellera enfin que la fonction de garde d'enfant ou de soutien aux personnes dépendantes, rendue collectivement, s'avère, en l'état, plus coûteuse pour la société que lorsqu'elle est « individualisée » *via* le recours aux services à la personne. Dans le moyen terme, des effets de substitution de services rendus collectivement par les services à la personne (voir *supra*, et *infra* la scénarisation du BIPE) sont ainsi à envisager.

Par voie de conséquence, **le bilan consolidé, en termes de création d'emplois, pourrait être sensiblement reconsidéré (et complexifié) avec d'éventuelles destructions entraînant en revanche une moindre dépense publique**, le subventionnement des emplois correspondant à des services collectifs atteignant un niveau comparativement élevé s'agissant, par exemple, de structures comme les crèches.

2. Un bilan social globalement satisfaisant

a) Un bilan naturellement favorable pour les personnes fragiles (APA et PCH) et les salariés échappant à la non déclaration

Malgré une mise en œuvre parfois perfectible, l'APA a contribué, depuis 2002, à **solvabiliser certains besoins en mettant au service des personnes dépendantes un ensemble de moyens collectifs dans des conditions visant à corriger les inégalités de revenus** qui conduisaient, auparavant, à des inégalités de prise en charge. La PCH, créée en 2006, obéit, en matière de handicap, à une logique similaire.

Dans cette mesure, **le coût constitue paradoxalement un indicateur approché de la performance** de ces politiques, **même si d'autres questions doivent être évidemment posées** sur l'environnement médico-administratif de la gestion de ces prestations : par exemple, la justesse des évaluations de la dépendance et la gestion financière de l'APA⁹⁸.

Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées à domicile – qui comprend notamment l'APA à domicile – et de l'aide sociale aux personnes handicapées à domicile – qui comprend en particulier la PCH – est passé, par exemple, de 606 000 en 2004 à 861 000 en 2008, soit 255 000 nouveaux allocataires, pour une dépense supplémentaire de 1,15 milliard d'euros, soit environ 4 500 euros annuels en moyenne par nouveau bénéficiaire.

Par ailleurs, l'ensemble des dispositifs de soutien ont **favorisé la déclaration de salariés du secteur**, traditionnellement exposés au travail dissimulé, au bénéfice d'une meilleure reconnaissance de leurs droits (*supra*).

b) Des effets anti-redistributifs évidents pour la réduction d'impôt

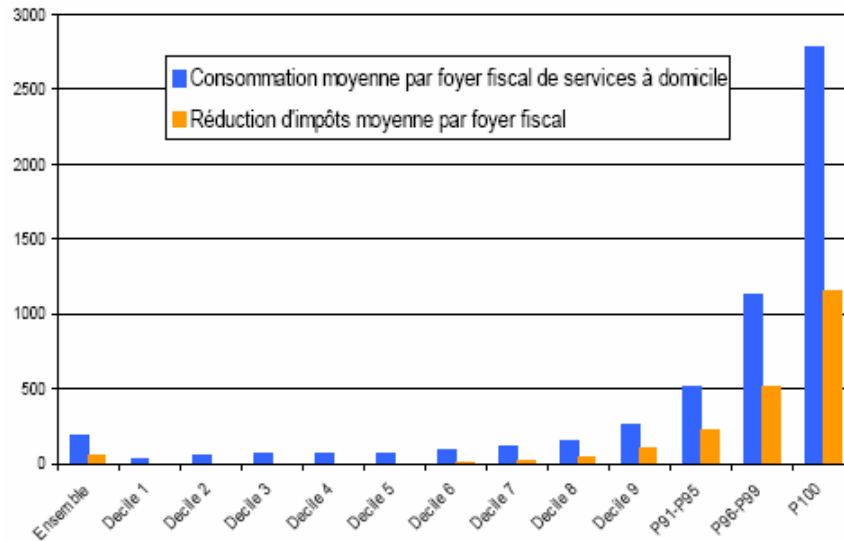
Recourant à une méthode statistique afin d'isoler et quantifier les facteurs⁹⁹ de recours aux services à domicile, Clément Carbonnier estime que le **principal facteur explicatif** du volume de consommation est le **revenu des ménages**, avant même le nombre d'enfants.

De fait, les ménages des derniers déciles et centiles de la distribution des revenus sont les principaux consommateurs de services à domicile.

⁹⁸ Voir rapport RM2009-024P de l'Inspection générale des affaires sociales « La gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie. Synthèse des contrôles de la mise en œuvre de l'APA réalisés dans plusieurs départements » par Annie Fouquet, Michel Laroque et Cédric Puydebois juillet 2009.

⁹⁹ Age, revenu, nombre d'enfants, nature du foyer.

UNE CONSOMMATION CONCENTRÉE SUR LES FOYERS FISCAUX LES PLUS AISÉS



Source : Document de travail n° 2009/07- février 2009, étude effectuée sous l'égide de la Direction générale du Trésor et de la politique économique par Clément Carbonnier.

L'étude précitée montre par ailleurs qu'en 2005, seuls 7 % des ménages ont fait appel à des services à domicile, la dépense fiscale touchant essentiellement les couples bi-actifs avec enfants, et augmentant aussi après 65 ans.

LE SYSTÈME BELGE DES TITRES SERVICES : UN TAUX DE PRISE EN CHARGE PLUS GÉNÉREUX QU'EN FRANCE MAIS UN PLAFOND INFÉRIEUR POUR LA RÉDUCTION D'IMPÔT

Grâce aux subsides du gouvernement fédéral, le titre-service, d'une valeur de 20,80 euros par heure de prestation, a réellement une valeur d'achat de 7,50 € pour le particulier depuis le 1^{er} janvier 2009. Celui-ci profite également d'une réduction d'impôt de 30 % sur la valeur d'achat pour tous les titres-services, **plafonnés à 2 510 € en 2010**.

En résumé, le coût réel pour le particulier s'élève à 5,25 €, **l'Etat belge prenant en charge les ¾ du coût salarial horaire** (les 13,30 € de départ, la réduction fiscale de 2,25 € et le montant concédé à la société émettrice pour son activité d'émission des titres-services et son rôle d'interface).

Tout particulier peut commander jusqu'à 500 titres-services par an. Pour les familles monoparentales les personnes handicapées (et parents d'enfants mineurs handicapés) et les personnes bénéficiant d'une allocation pour l'aide aux personnes âgées, une dérogation a été prévue donnant droit à 2000 titres-services achetés par an.

Par ailleurs, pour les utilisatrices indépendantes, les caisses d'assurances sociales octroient gratuitement 105 titres-services aux jeunes mères qui reprennent leurs activités professionnelles (aide à la maternité).

A noter que les titres-services ne peuvent être utilisés que pour des aides ménagères.

Source : Services économiques des Ambassades

La mise en place du crédit d'impôt en 2007, à la faveur d'une exploration fiscale menée sur le même modèle, amènerait probablement à réviser le diagnostic consolidé de l'avantage fiscal composé de la réduction et du crédit d'impôt.

*

Sous un autre angle, le « bilan social » des SAP peut comporter un examen de la qualité des emplois du secteur. Cette question, qui appelle des réponses nuancées, est abordée *infra*, avec l'examen de l'« enjeu de l'offre et de la professionnalisation ».

CHAPITRE 2

QUEL POTENTIEL POUR LES SERVICES À LA PERSONNE ? ENJEUX, SCÉNARIOS ET ENSEIGNEMENTS

Les enjeux identifiés pour l'avenir des services à la personne conduisent à discerner les principales variables clé permettant une scénarisation de l'évolution de ce secteur, abordée ici en focalisant son impact sur la dépense publique à l'horizon 2020.

I. SIX ENJEUX MAJEURS POUR L'AVENIR DES SERVICES À LA PERSONNE

Six enjeux majeurs peuvent être identifiés pour l'avenir des services à la personne¹⁰⁰. Leur partition entre court terme et long terme serait trop tranchée et l'on veut ici distinguer, en réalité, entre enjeux globalement de *plus* court terme et enjeux globalement de *plus* long terme, sans rien exclure. On signale ainsi que l'enjeu de l'innovation, classé ici comme de plus long terme, comporte des aspects de court terme non négligeables, en cohérence avec la perspective d'une « industrialisation » des services à la personne.

A. ENJEUX DE COURT / MOYEN TERME

1. L'enjeu de la structuration et de la modernisation

De la structuration du secteur, notamment *via* les enseignes, la multiplication des prestataires de services et la généralisation de la certification, dépend largement la visibilité et l'accessibilité de l'offre auprès d'un public à conquérir et à rassurer.

Cette restructuration peut coïncider avec une modernisation des fonctions « support » des prestataires, qu'il s'agisse de celles permettant l'accès aux services, le suivi des salariés ou le paiement des prestations, qu'ils supposent la mise en œuvre de titres du CESU ou de tout dispositif matérialisé (s'appuyant, par exemple, sur le téléphone mobile de l'intervenant).

¹⁰⁰ Outre la prévalence de certaines pathologies à l'âge de la dépendance qui, peu prévisible, n'est pas développée.

Il semble que les économies en résultant pourraient permettre d'économiser environ le cinquième des frais fixes s'imputant aujourd'hui sur le prix facturé aux clients de services à la personne.

Michèle Debonneuil estime nécessaire de mettre en place une « nouvelle infrastructure qui va permettre d'organiser la production sur les lieux de vie (...). Une telle infrastructure est en train de se construire à partir de mobiles sans contact (NFC¹⁰¹). Mais pour le moment chaque enseigne, voire chaque producteur, s'applique à mettre en place sa propre « plate-forme », téléphonique ou Internet, et en fait porter les coûts fixes à ses clients.

Les entreprises ont aujourd'hui compris qu'elles ont tout à gagner à se coordonner pour élaborer cette infrastructure partagée qui utiliserait les technologies les plus avancées, plutôt que de laisser chacun réinventer la même plate-forme coûteuse fondée sur des technologies qui seront vite dépassées ».

2. L'enjeu de la démocratisation

a) Une solvabilisation inachevée

Le dispositif des CESU préfinancés est loin de toucher tous les demandeurs potentiels de SAP, tandis que le crédit d'impôt procure un avantage trop différé, si bien que la question de la solvabilisation de la demande de SAP demeure posée.

Le document d'orientation de l'IGF (*op. cit.*) préconise de rendre immédiat l'avantage résultant du crédit d'impôt de 50 % pour l'emploi à domicile afin de parvenir à cette solvabilisation. Ce rapport suggère ainsi de proposer aux ménages des CESU préfinancés à 50 % de leur valeur.

Pourtant, le « plan 2 » ne prévoit pas la mise en œuvre d'un tel dispositif, mais le versement, en 2009, de 300 millions d'euros en chèques emploi services à domicile préfinancés à des publics ciblés, dans le cadre du plan de relance. Il semble que cette action puisse être considérée comme un succès :

¹⁰¹ Near Field Communication. Il s'agit d'une technologie sans contact permettant l'échange de données à courte distance.

PREMIER BILAN D'ÉTAPE DU DISPOSITIF « CESU RELANCE » (1^{er} avril 2009)

Plus d'un million de personnes ont utilisé leurs CESU, d'un montant de 200 euros, parmi 1,5 million de destinataires.

Étaient concernés les personnes âgées bénéficiaires de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile, les familles bénéficiaires de l'allocation de complément de libre choix du mode de garde (CMG), les familles bénéficiaires de l'allocation pour l'éducation d'un enfant handicapé (AEEH) et les demandeurs d'emploi reprenant un emploi ou une formation et ayant un ou plusieurs enfants à charge.

Source : site de l'ANSP

Naturellement, à terme, la difficulté n'est pas seulement de solvabiliser la demande, mais aussi de la consolider et de la fidéliser afin qu'un retour ultérieur à une plus grande vérité des prix n'engendre pas une destruction massive d'emplois dans le secteur des services à la personne.

En effet, si ce secteur devait tenir toutes ses promesses en termes de créations d'emploi, leur coût collectif atteindrait à législation constante, si l'on en juge par la tendance observée dans la période récente, des proportions qui risqueraient d'être jugées insoutenables, notamment pour les services de confort.

b) Des habitudes de consommation à acclimater

Le rôle de l'offre est ici primordial. L'avènement progressif de la société du « care » et de l'économie quaternaire pourrait favoriser l'émergence d'une **offre innovante**, qui accélérerait en retour ces mutations sociétales.

Mais la démocratisation repose, au moins autant, sur des mutations quant à la propension des « classes moyennes » ainsi que des milieux les moins favorisés, à recourir à ces services. Malgré l'inertie attendue de ce type de comportement, l'**expérience réussie du « CESU relance »** laisse supposer qu'une solvabilisation maximale peut modifier certains comportements.

On peut penser qu'une **solvabilisation via un mécanisme de remboursement immédiat du crédit d'impôt** pour l'emploi à domicile s'avérerait un outil puissant d'accélération du chiffre d'affaires des entreprises de services à la personne, d'autant plus que ces dernières sauraient **adapter leur offre à l'émergence durable d'un nouveau marché**.

3. L'enjeu de la soutenabilité budgétaire, de l'évaluation et de l'emploi

Il est évident qu'un véritable **essor des services à la personne** n'est **budgétairement soutenable** qu'à la condition de s'accompagner, **à terme**, d'une **diminution des aides y afférentes**.

A condition que les **habitudes de consommation** de ces services se renforcent et que certains **gains de productivité** se réalisent (*supra*), un retrait progressif du soutien public serait-il envisageable sans risque excessif de peser sur le dynamisme du secteur ou de favoriser un quelconque retour à l'économie souterraine ?

La théorie de la fiscalité optimale qu'illustre même partiellement l'expérience belge des « titres services » prédit qu'on peut trouver une configuration d'équilibre qui permette d'exercer des incitations à moindre coût fiscal.

L'EXEMPLE D'UN SOUTIEN EN DIMINUTION : LA BELGIQUE

Un dispositif « titres-services » a été mis en place en 2001. Le coût supporté par l'Etat en raison de ce dispositif s'est fortement accru en quelques années, passant de 50 millions d'euros en 2001 à 239 M€ en 2005 puis estimé à plus d'1 Md€ en 2008.

Parallèlement, lors de la mise en route du système, le prix d'achat des titres-services, pour une heure de prestation, a tout d'abord été fixé à 6,20 €. En novembre 2004, ce prix a été réévalué à 6,70 €. Puis, en juin 2008, la valeur d'acquisition des titres-services a été portée à 7 € avant de passer à 7,50 € depuis le 1er janvier 2009.

Les augmentations successives de prix du titre-service ne semblent pas avoir affecté le volume total des titres-services échangés, même si certains utilisateurs plus fragilisés ont sans doute été évincés.

Le degré de prise en charge demeure exceptionnellement élevé, puisque la valeur du titre services est de 20,80 euros depuis le 1^{er} janvier 2009

Source : Services économiques des Ambassades

Par ailleurs, à y regarder de plus près, **les termes du débat se présentent de manière différente pour les services « de confort » et les services rendus aux publics fragiles**.

- Concernant ces derniers, les **services financés par les départements**, notamment *via* l'APA et la PCH, posent, certes, un problème de « **soutenabilité comptable** », liée à la dynamique propre de ces prestations au regard de celle des ressources départementales, dans le cadre d'un budget nécessairement voté en équilibre. Pour autant, la nécessité des aides, constitutive d'une politique sociale, n'est globalement pas remise en question, si bien que la **question est bien davantage celle des modalités du financement des aides, que de leur opportunité**.

• En revanche, les **services de confort**, qui donnent lieu à des dépenses fiscales et sociales nationales, posent un authentique problème de **soutenabilité budgétaire**, car il est possible de considérer qu'il n'existe pas d'obstacle social majeur au retrait ou à la réduction d'un certain nombre d'avantages fiscaux et sociaux attachés au recours à des services de confort.

Seul un impact décisif sur l'emploi et l'activité est susceptible de justifier socialement une forte dépense au profit de ces services, qui posent *in fine*, au bénéfice d'une évaluation renforcée, la question de l'**opportunité de leur financement**.

Or, comme nous l'avons vu, cette **évaluation** fait **cruellement défaut**. Elle est parcellaire et débouche sur des résultats à la fois contestables, disparates et dispersés. Certains **projets de rationalisation** apportée aux **statistiques** en matière de SAP sont, à cet égard, susceptibles de déboucher sur des améliorations sensibles.

Sous le bénéfice de la démonstration d'un effet de levier satisfaisant des aides au regard de celui des aides de droit commun, **la crise actuelle est cependant de nature à renforcer provisoirement leur légitimité**.

Avec l'augmentation du chômage, elle pourra s'asseoir sur une comparaison entre leur coût net global (au terme d'un bouclage macroéconomique tenant compte du surcroît d'activité et de recettes fiscales engendrés par les salaires versés) et celui des revenus de remplacement qui sont versés à une personne venant de perdre son emploi.

Mais il importera, **si une décrue du soutien public venait à être décidée**, de la rendre à la fois **progressive** et surtout **prévisible**, afin de ne pas fausser les anticipations des acteurs, aussi bien particuliers, opérateurs de services à la personne et entreprises co-finançant des CESU. Réciproquement, toute « sanctuarisation » (nécessairement pour une durée limitée, par exemple une législature) devrait aussi faire l'objet d'annonces, propres à conforter ces mêmes anticipations.

B. ENJEUX S'ÉTENDANT JUSQU'AU LONG TERME

1. L'enjeu de l'offre et de la professionnalisation

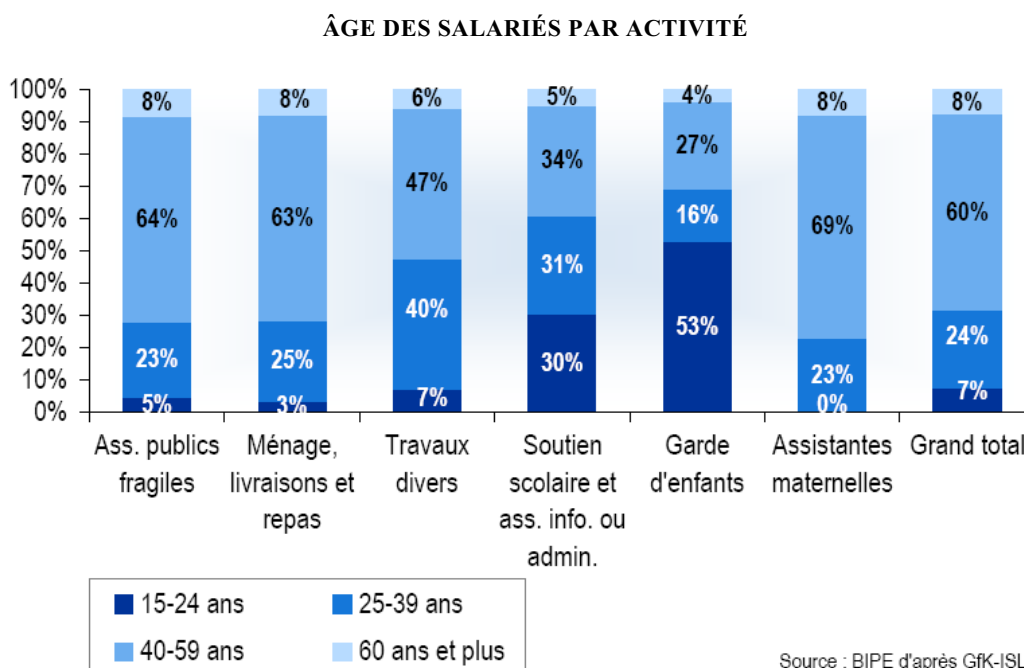
a) Répondre au défi posé par la démographie du secteur...

En 2007, est paru un rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications » intitulé « Les métiers en 2015 »¹⁰², d'après lequel les **difficultés de recrutement** se concentreraient notamment, à cet horizon, sur les **métiers d'aides et de soins aux personnes fragiles**.

¹⁰² Par Olivier Chardon, Direction de l'animation et de la recherche des études et des statistiques et Marc-Antoine Estrade, du Centre d'analyse stratégique.

En particulier, les femmes peu diplômées issues du baby-boom, qui pourvoient aujourd'hui largement aux soins des personnes dépendantes, vont partir à la retraite dans les années qui viennent, alors que les générations suivantes sont à la fois plus diplômées et moins nombreuses.

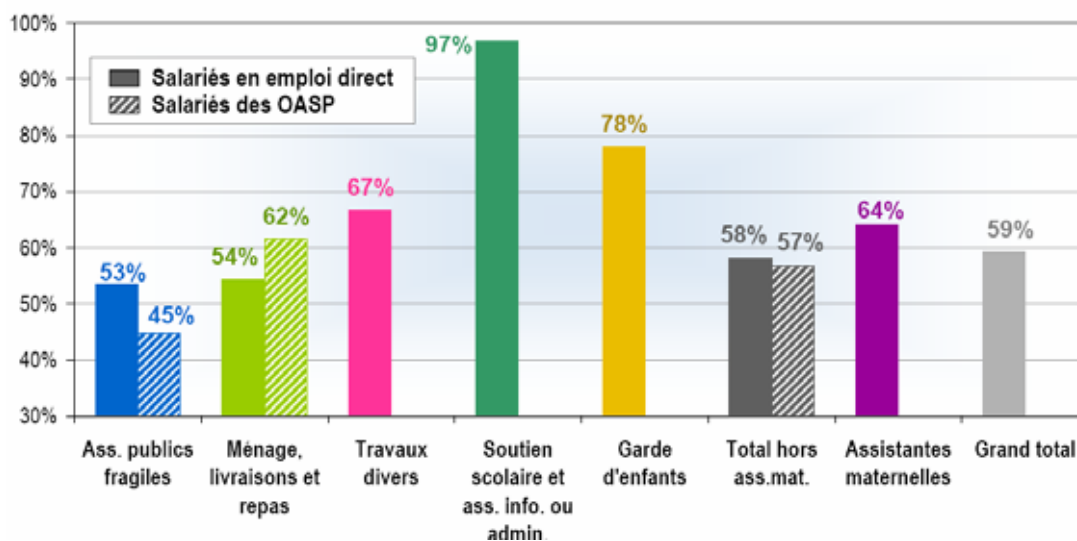
Le graphe suivant montre que, pour l'assistance aux publics fragiles, 72 % des effectifs sont âgés de 40 ans et plus, et 8 % de 60 ans et plus :



Sources : ANSP, BIPE d'après GfK-ISL (première édition du Baromètre de la qualité et de la professionnalisation des emplois de services à la personne, 31 mai 2010).

Par ailleurs, ces métiers figurent **parmi les plus pénibles** du secteur.

PART DES SALARIÉS NE TROUVANT PAS LEUR ACTIVITÉ DIFFICILE PHYSIQUEMENT



Sources : ANSP, BIPE d'après GfK-ISL (première édition du Baromètre de la qualité et de la professionnalisation des emplois de services à la personne, 31 mai 2010).

La professionnalisation, en partie liée à l'image des métiers concernés, constitue donc un **enjeu de premier ordre** pour susciter, en nombre suffisant, des vocations, y compris masculines.

Les modalités de cette professionnalisation devront, tout en **facilitant la formation continue** et en **valorisant les acquis de l'expérience**, réserver la possibilité de **changer aisément de métier** au sein du secteur afin de ne pas décourager les vocations pour certains types d'emploi, notamment auprès des personnes dépendantes, qui peuvent s'avérer difficiles à exercer toute une vie.

Un **défi** majeur consistera probablement en la **capacité de la main d'œuvre masculine**, lorsqu'elle est à la fois peu diplômée et exposée à un risque de licenciement au sein d'un secteur en restructuration, **à se recycler dans ce type de métiers.**

b) ... suppose une amélioration de la qualité et de l'image des emplois

(1) Employeurs multiples et temps partiel subi

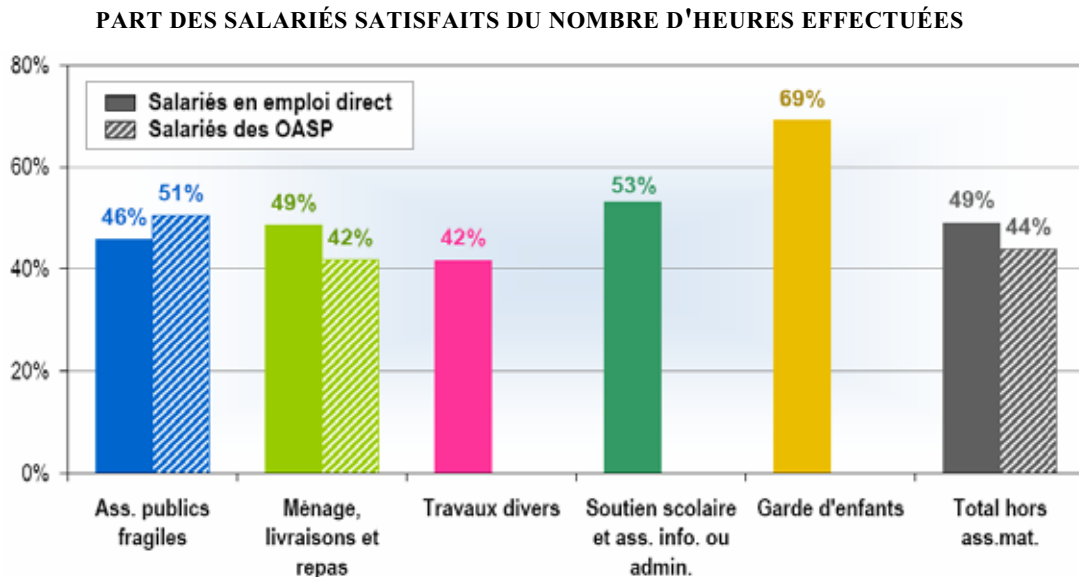
Le fait de travailler fréquemment auprès de plusieurs personnes constitue une des caractéristiques du secteur : un salarié de particuliers employeurs travaille en moyenne pour 4 personnes, tandis qu'un salarié d'organisme agréé travaille en moyenne pour près de 7 personnes.

Cette situation ne semble pas poser problème aux salariés du secteur, puisque d'après l'ANSP¹⁰³, moins de 3 % des salariés du secteur souhaiteraient travailler pour un plus faible nombre de personnes.

On relèvera que cette mesure aurait été probablement différente si la question avait concerné le nombre d'employeurs, sachant que si près de la moitié des salariés du secteur travaille pour un seul employeur, un quart travaille en revanche pour 4 employeurs ou plus.

La question de la diminution du nombre d'employeurs rejoint ici celle de la structuration du secteur, en particulier celle de la montée en puissance des entreprises et associations prestataires.

Il semble que la difficulté majeure concerne plutôt le temps partiel subi, avec **plus d'un salarié sur deux insatisfaits de leur volume d'activité.**



Sources : ANSP, BIPE d'après GfK-ISL (première édition du Baromètre de la qualité et de la professionnalisation des emplois de services à la personne, 31 mai 2010).

Certaines avancées, en termes de formation professionnelle (*supra*) sont susceptibles de déboucher sur une occupation rémunérée et professionnalisante des temps d'inactivités subis en début de carrière.

Une structuration du secteur aboutissant à la mise en place d'une infrastructure unique d'accès aux services, de suivi des prestataires et de paiement (*supra*), qui reposerait notamment sur l'usage de téléphones mobiles équipés d'une carte NFC, serait favorable à toutes les formes d'interopérabilité entre les systèmes des entreprises et associations des services à la personne.

¹⁰³ Première édition du Baromètre de la qualité et de la professionnalisation des emplois de services à la personne, 31 mai 2010.

Une telle organisation, en rendant possible un rapprochement des besoins exprimés au plus près du domicile ou de la trajectoire des personnes aidante, constituerait probablement une clé pour résoudre ce problème.

(2) Aspects pécuniaires

Dans tous les cas, **les rémunérations devront être suffisamment attractives**, ce qui renforce la **nécessité** d'une **professionnalisation** susceptible de faciliter la réalisation de gains de productivité « en qualité » (*infra*).

D'ores et déjà, il semblerait que les rémunérations soient un peu plus élevées qu'il n'est communément admis. A cet égard, l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) a publié les résultats de son « Baromètre de la qualité et de la professionnalisation des emplois de services à la personne »¹⁰⁴, dont il ressort que le taux horaire de rémunération pour l'ensemble des activités de services à la personne, en moyenne de 10 euros net par heure, correspond à un niveau, après intégration des congés payés, supérieur de 30 % à celui du SMIC.

Concernant les deux plus importantes catégories de services à la personne (**travaux domestiques** et **assistance aux publics fragiles**), le taux horaire de rémunération, en moyenne de 9 euros net par heure, correspond à un **niveau**, après intégration des congés payés, **qui excède encore de 18 % celui du SMIC**.

Ces chiffres **doivent être relativisés** en raison, d'une part, du **temps partiel subi** – le salaire moyen du secteur s'élève à 690 euros nets mensuels – et, d'autre part, des **frais** et du **temps de transport** pour se rendre successivement aux domiciles de particuliers, de nature à obérer très sérieusement la marge excédant – le cas échéant – le SMIC.

L'INTRODUCTION D'UN MINIMUM DE BRANCHE EN ALLEMAGNE

S'il n'existe pas de politiques de formation ou de valorisation pécuniaire du secteur du service à la personne dans son ensemble, des efforts ont été faits en Allemagne pour augmenter l'attractivité des emplois dans le service aux personnes dépendantes, en particulier :

- par la formation de chômeurs,
- par l'introduction attendue d'un salaire minimum de branche (il n'existe pas de salaire minimum généralisé en Allemagne) : la commission mise en place par le gouvernement a conseillé fin mars 2010 l'introduction d'un salaire minimum qui s'appliquerait de façon obligatoire à l'ensemble de la branche des soins et dépendance : celui-ci s'élèverait à 8,50 € à l'Ouest (7,50 € à l'Est) à partir du 1^{er} juillet puis devrait progresser à 9 € en juillet 2013 (8 € à l'Est).

Source : Services économiques des Ambassades

¹⁰⁴ Première édition du Baromètre de la qualité et de la professionnalisation des emplois de services à la personne, 31 mai 2010.

2. L'enjeu de l'innovation : diversité des services et avancées technologiques

En termes d'innovation, deux grandes directions, au demeurant complémentaires, peuvent être envisagées. D'une part, les innovations technologiques touchant au service lui-même, qui permettent de rendre, à moindres coûts, des services existants. D'autre part, les innovations tendant à proposer des services radicalement nouveaux.

Pour ces derniers, on rappellera que **la dynamique des services à la personne voulue par le plan Borloo repose largement sur la survenance de services nouveaux** (cf. *supra*), à un terme relativement rapide.

Les concepts d'économie quaternaire et de société du « care » peuvent ici orienter les représentations (*supra*).

La **création de services nouveaux** agit sur la **demande**, en la **stimulant**. Les **innovations** concernant les **services préexistants** agissent également sur la **demande**, mais plutôt en la **solvabilisant**.

Concernant ces derniers services, que l'on songe à l'assistance à domicile ou aux travaux ménagers, **certaines trajectoires technologiques**, qui se trouveraient **nécessaires à la viabilisation économique d'une diffusion à grande échelle**, peuvent être ainsi explorées.

A moyen terme, les innovations dont la diffusion est prévisible concernent essentiellement les **services rendus aux personnes fragiles**, particulièrement aux personnes dépendantes à domicile.

Les innovations attendues devraient ici **permettre le maintien à domicile à moindre coût, dans les situations où, aujourd'hui, une présence physique, permanente ou très fréquente, est requise**.

Il semble que les principales pistes d'apport technologique d'aide aux personnes fragiles soient les **interfaces de communication**, l'**assistance à la mobilité**, comme l'assistance mécanique pour se mettre debout ou les caddies motorisés) et le « **monitoring** » **des activités quotidiennes**.

**LE « MONITORING » DES ACTIVITÉS QUOTIDIENNES :
UNE TECHNOLOGIE DÉJÀ AVANCÉE**

Il s'agit de systèmes cognitifs pour la reconnaissance d'activité, dont l'objectif est de veiller sur la sécurité et la santé des personnes âgées, dans la cadre d'un maintien à domicile.

Les appartements sont ainsi truffés de capteurs permettant de connaître le lieu (caméra), la posture (capteurs sur les sièges...) et l'action (capteurs à l'ouverture des tiroirs ou placards...). Un « fusion multicapteurs » permet de savoir précisément ce que fait la personne chez elle, et d'en donner une représentation au moyen d'une image synthétique (un avatar figure la personne) préservant son intimité.

Dans un premier temps, ses habitudes de vie peuvent être ainsi identifiées, tandis qu'est précisé le niveau de dépendance de la personne, que les actuelles consultations médicales sont inaptes à évaluer avec une précision satisfaisante. Par la suite, toute anomalie de comportement (répétition de la même action, chute brutale – accident – ou lente – malaise –) signalant un problème de santé, peut alors donner lieu à une alarme.

De telles installations seraient peu coûteuses, mais l'identification pertinente des changements de comportement demeure encore un défi technologique.

Deux facteurs paraissent primordiaux pour permettre la diffusion de ce type de technologie : d'une part, l'implication des personnes et des soignants avec les chercheurs et les industriels et, d'autre part, la possibilité pour les personnes de contrôler les systèmes, afin de les rendre aussi peu « intrusifs » que possible.

Naturellement, la présence humaine demeurera irremplaçable et, en aucun cas, des « robots » ne sauraient lui être substitués, particulièrement, semble-t-il, dans les pays latins¹⁰⁵. En revanche, cette présence pourra probablement être espacée.

¹⁰⁵ *Les Japonais ont une approche plus positive des robots pour des raisons sociologiques – ils sont habitués à la solitude, au contraire, par exemple, des Italiens pour lesquels la famille et le groupe sont omniprésents, et qui ont une juste très faible tolérance aux robots – et de culture technique, dans laquelle les Japonais baignent dès l'enfance.*

LE DÉVELOPPEMENT DE LA ROBOTIQUE HUMANOÏDE AU JAPON

Le Japon s'intéresse depuis plusieurs années au développement de la robotique humanoïde et de service, mais, malgré une part non négligeable du financement de la recherche assurée par l'Etat (20 %), celle-ci reste encore au stade expérimental du fait notamment des solutions préalables à trouver en matière de sécurité.

Les autorités ne s'attendent pas à une généralisation de la robotique de service avant 2015. Certaines entreprises ont toutefois déjà débuté la commercialisation de leurs produits :

- *Cyberdyne* propose la location, pour un coût unitaire d'environ 2 000 euros, de 500 combinaisons robotiques HAL (HybridAssistive Limb) qui aident le personnel à porter les patients ;

- *Japan Logic Machine Co.* entend perfectionner Regina, son modèle actuel de robot-assistant, afin qu'il puisse soulever des patients jusqu'à 200 kg (contre 80 aujourd'hui). Sa commercialisation devrait débuter d'ici fin 2010. La société espère vendre 100 unités à un prix d'environ 55 000 euros l'unité.

Source : réponses des ambassades

Ce n'est qu'à **plus long terme** qu'il serait envisageable de confier à des robots l'exécution de **tâches ménagères**. En effet, compte tenu des immenses difficultés techniques que représentent la préhension et le travail dans un univers qui n'est pas standardisé, rien n'est à attendre avant le long terme sauf pour quelques catégories de tâches (on songera au développement récent d'une offre avant-gardiste d'aspirateurs autonomes « intelligents »).

3. L'enjeu de la soutenabilité économique, en cohérence avec certains choix de société

a) Une croissance potentielle soutenue par des taux d'activité accrus

Dans une perspective de court/moyen terme, la croissance économique dépend essentiellement des facteurs de demande que sont, par exemple, l'environnement international pour la demande étrangère, la politique budgétaire pour la demande publique, les dispositifs de répartition des richesses et les évolutions salariales pour la consommation des ménages ou la demande des entreprises.

Mais dans une **perspective structurelle**, dite parfois aussi « de long terme », les **facteurs d'offre** que sont :

- la **main d'œuvre** disponible ;

- et la productivité de cette main d'œuvre, liée à l'intensité capitalistique et au progrès technique ;

sont **déterminants pour la croissance**.

Si l'on considère l'évolution de ces facteurs d'offre, il en découle, par « addition », la croissance maximale que l'économie peut atteindre sans tension sur les capacités de production, donc sans accélération de l'inflation. C'est cette croissance maximale qu'on nomme « **croissance potentielle** ».

Une plus grande mobilisation de la population en âge de travailler accroîtrait donc le potentiel de la croissance française, même si l'impact d'un tel mouvement ne saurait qu'être **transitoire**, car le taux d'emploi¹⁰⁶ ne peut augmenter indéfiniment, de même que la durée du travail.

En France, malgré les réformes structurelles tendant à l'allongement de la durée d'activité et même si c'est à un moindre degré que dans d'autres pays européens (l'Allemagne notamment), le **tassement de la croissance de la population en âge de travailler** pèse aujourd'hui sérieusement sur l'évolution de la croissance potentielle. Les dernières projections de l'INSEE¹⁰⁷ pronostiquent une augmentation moyenne annuelle de la population active de l'ordre de 0,03 % entre 2010 et 2030, contre, par exemple, une moyenne de 0,6 % observée sur la période 1970-2010. Cet écart représente donc, au bas mot, 0,5 point de croissance annuelle en moins.

Par ailleurs, avec un **taux d'activité comparativement faible**, qui ressort à 70 % en France contre 72,5 % dans l'Union européenne à quinze, la France se trouve en position de pouvoir se livrer à un « rattrapage ».

C'est pourquoi un **renforcement du secteur des services à la personne** apparaîtrait comme doublement opportun pour soutenir une **augmentation du taux d'emploi**, favorable à la **croissance potentielle** de l'économie française. Un « **cercle vertueux** » de l'activité s'instaurerait : l'augmentation du travail, notamment féminin, « tirerait » la demande de services à la personne, tandis que l'amélioration de l'offre de ces services encouragerait les particuliers à participer au marché du travail ou à augmenter leur quotité de travail pour ceux d'entre eux qui sont à temps partiel.

Ajoutons que les personnes recrutées dans les services à la personne peuvent, à leur tour, susciter une demande concernant ces mêmes services.

Certes, si le taux d'emploi venait ainsi à augmenter, **la productivité moyenne pourrait parallèlement diminuer**, car celle des services à la personne est structurellement faible.

¹⁰⁶ Le « **taux d'emploi** » est la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler (15 ans à 64 ans). Le taux d'emploi reflète ainsi la capacité d'une économie à utiliser ses ressources en main-d'œuvre. Cette grandeur se distingue du **taux d'activité**, qui rapporte la « population active », regroupant la population ayant un emploi et les chômeurs, c'est-à-dire les individus présents sur le marché du travail, à la population en âge de travailler).

¹⁰⁷ INSEE Première, projections 2005-2050, juillet 2006.

D'après Michèle Debonneuil, elle serait néanmoins susceptible d'augmenter grâce à un « effet qualité » : **« La distribution des gains de productivité « en qualité » passe par une hausse des prix qui correspond à ce que le consommateur est prêt à payer pour bénéficier du supplément de qualité. (...) Cette hausse de prix permet aux chefs d'entreprises de payer leurs salariés davantage et donc à ces salariés d'acheter à leur tour des produits plus chers en raison de leur qualité croissante. Il faudra beaucoup de temps pour que tous les acteurs comprennent la nouvelle façon de distribuer les gains de productivité en qualité ».**

Quoi qu'il en soit, **dans l'hypothèse d'une augmentation générale du taux d'activité, un ralentissement de la productivité moyenne serait prévisible à court terme**, car les personnes inactives sont souvent les moins diplômées et donc potentiellement les moins productives (au sens économique du terme, c'est-à-dire au regard de la valeur marchande des services qu'elles sont susceptibles de rendre), surtout pour celles qui ont été durablement éloignées de l'emploi.

Mais précisément, résultant d'une augmentation du taux d'activité associée à une accélération du PIB¹⁰⁸, **une inflexion de la trajectoire de la productivité qui résulterait d'un essor des services à la personne constituerait une « bonne nouvelle » pour l'économie.**

b) Des perspectives de croissance probablement bornées à long terme

En théorie, l'ouverture croissante des économies à la concurrence mondiale tend à favoriser, sur la longue période, une allocation optimale des ressources ainsi qu'une spécialisation favorable à la croissance mondiale¹⁰⁹.

Dès lors, dans un contexte d'internationalisation croissante des échanges et de spécialisation internationale sur la base d'« avantages comparatifs », la perspective d'une augmentation continue du nombre d'emplois de service à la personne à faible productivité pose problème.

Elle correspond à une vision « défensive », qui consiste, dans un contexte de dégradation du commerce extérieur et de « délocalisations » successives, à préférer des emplois peu productifs mais non « délocalisables », à des emplois plus productifs mais en prise avec la concurrence internationale.

Deux types de stratégie sont alors envisageables, sans être exclusives l'une de l'autre : soit remplacer les emplois délocalisables par des emplois non délocalisables mais moins productifs, soit miser sur la formation et la

¹⁰⁸ Accélération qui ne reflèterait pas nécessairement celle de la production au sens large, en incluant toutes les formes d'« autoproduction ».

¹⁰⁹ Comme le suggère le « modèle allemand » (avant la crise), le rétablissement du déséquilibre commercial de la France pourrait passer par une inscription accrue dans la mondialisation, avec une accélération des importations gageant une accélération plus forte des exportations, dont le contenu en importations est sensiblement plus élevé que celui de la consommation des ménages.

recherche pour que les emplois délocalisables deviennent plus productifs, ou qu'ils soient remplacés par des emplois plus productifs.

A court et moyen terme, il est logique de comparer le bilan économique, social et humain résultant du passage d'un état de chômeur ou d'inoccupation à celui de salarié dans le secteur des services à la personne, et d'en tirer les conséquences en termes de politiques publiques : un encouragement à la structuration du secteur des services « de confort » au moyen, présenté comme transitoire, d'un fort subventionnement.

Mais **à long terme** et dans une **perspective de plein emploi**, un **développement continu des services à la personne** ne constitue certainement **pas la « panacée »**. En raisonnant par l'absurde, une population active française dont la moitié serait occupée à rendre des services à la personne verrait sa productivité chuter, de même que son produit intérieur brut et son commerce extérieur.

Il faudrait se résoudre à l'**approfondissement d'un marché du travail « à deux vitesses »**, avec des cadres supérieurs toujours plus productifs et mieux rémunérés, en prise avec l'économie mondialisée, susceptibles de s'offrir les services à la personne, même « à prix coûtant », qui lui sont nécessaires.

En définitive, une certaine « noblesse d'épée » de la guerre économique mondiale bénéficierait des services légitimes, dûment monnayés, d'un « tiers état » cantonné à un horizon économique local.

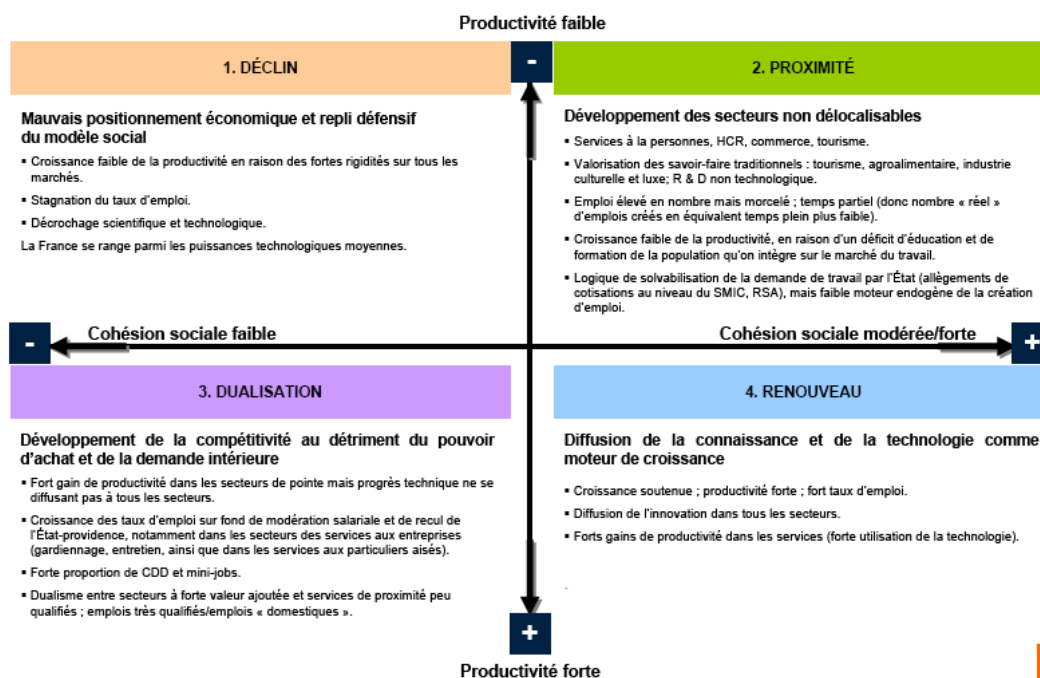
En revanche, il faudra bien satisfaire aux nouveaux besoins suscités par le vieillissement de la population. Pour offrir un volume croissant de ces services à toutes les personnes qui les solliciteront sans obérer substantiellement le pouvoir d'achat des actifs, d'importants gains de productivité devront être réalisés. Cela suppose *in fine* que la pondération des services à la personne – y compris les services « de confort » – dans la formation du PIB demeure contenue, afin de ne pas peser exagérément sur la productivité moyenne du travail.

Les travaux du groupe de travail « production et emploi »¹¹⁰ ayant contribué à la réalisation de l'exercice « France 2025 »¹¹¹ ont permis de dégager quatre scénarios sectoriels pour la production, dont le scénario « proximité », qui repose sur **le développement des secteurs non délocalisables, se révèle sous-optimal en raison de faibles gains de productivité.**

¹¹⁰ Groupe présidé par Gilbert Cette.

¹¹¹ Le Centre d'analyse stratégique a publié le 23 mars 2009 (adresse : <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/4Productionetemploi.pdf>) les travaux des huit groupes de travail de l'exercice « France 2025 », qu'avait lancé, le 22 avril 2008, à la demande du Premier Ministre, M. Éric Besson, alors Secrétaire d'État à la Prospective, à l'Évaluation des Politiques Publiques et au Développement de l'économie numérique.

QUATRE SCÉNARIOS SECTORIELS POUR LA PRODUCTION FRANÇAISE EN 2025



Source : contribution du groupe 4 « Production et emploi » à l'exercice « France 2025 »

On ne peut que conclure dans le même sens.

c) Un optimum non seulement lié au taux d'activité, mais aussi à l'intensité des inégalités

Les SAP peuvent augmenter le taux d'emploi et le taux d'activité, mais ce sont des services à faible productivité dont le développement suppose, par ailleurs, que la productivité soit forte

Il s'agit donc de trouver un point d'optimalité entre le volume de services nécessaires à la performance économique collective, qui suppose notamment une forte participation des femmes et des « seniors » au marché du travail, donc des services d'appui efficaces pour la prise en charge des enfants et des personnes fragile, et le volume d'activité économique qui s'inscrit dans le champ de la concurrence internationale.

On conçoit donc qu'il ne suffit pas de dire : « commandons chacun 3 heures de services à la personne par semaine, et 3 millions d'emplois seront créés ». **Nous sommes à la recherche d'un équilibre systémique optimal dont l'équation semble aussi ardue que digne d'inspirer la recherche économique, tant sa résolution paraîtrait féconde.**

En attendant, on avancera que cet « optimum », en termes de productivité moyenne¹, dépend de **variables structurelles** aux premiers rangs

¹ En situation de plein emploi, la production est optimale lorsque les gains de productivité sont optimaux.

rangs desquels figurent le **taux d'activité**, la **dispersion préexistante des salaires** et le **degré de partage des tâches entre hommes et femmes au domicile**, lui-même lié au **temps de travail**, notamment des cadres, qui sont les premiers utilisateurs de ces services.

Nous avons vu que les services à la personne peuvent, en effet, être le vecteur d'une augmentation particulièrement bienvenue du taux d'activité, donnant l'opportunité aux moins diplômés de revenir sur le marché du travail et aux plus diplômés de ne pas le quitter.

Mais dans la perspective, certes plus lointaine mais nullement inenvisageable au regard des évolutions démographiques attendues, de taux d'activité plus élevés dans un contexte de quasi-plein emploi¹, il est probable qu'une large diffusion des services à la personne de confort ne constitue plus un objectif économiquement optimal, en raison de la faiblesse des gains de productivité réalisables à moyen terme dans ce secteur.

Or, les **besoins liés à la dépendance** et, d'une manière générale, au vieillissement, avec des perspectives de dépenses liées aux retraites et à la santé accrus, vont **renforcer la nécessité d'une croissance soutenue** pour « absorber » ces charges nouvelles sans que le revenu disponible des actifs (ou des retraités) s'en trouve comprimé.

Dès lors (nonobstant la question de la soutenabilité budgétaire), la puissance publique ne devra-t-elle pas, en temps utile, réorienter vers l'éducation et la recherche, vecteur à terme d'une augmentation plus énergique de la croissance potentielle *via* la productivité et le progrès technique, une partie de ce qu'elle oriente aujourd'hui vers le soutien aux activités de service à la personne orientées vers les publics « non fragiles » ?

Florence Jany-Catrice (op. cit.) observe ainsi que la **Suède** se caractérise par un faible temps de travail des cadres, **une répartition des tâches domestiques égalitaire** entre hommes et femmes (ce qui, d'emblée, en rend la charge plus supportable pour ces dernières) et de **faibles inégalités économiques** qui ont pour effet de **démotiver** et **désolvabiliser** la demande potentielle de SAP.

Pour autant, avec un PIB par habitant figurant parmi les plus élevés des pays industrialisés et un taux d'ouverture² de l'économie qui dépasse 50 %, la Suède ne semble pas souffrir d'un quelconque handicap de croissance ou de compétitivité qui résulterait d'une insuffisance manifeste de services à la personne.

¹ Par exemple, le taux de chômage est supposé se stabiliser à 4,5 % à partir de 2024 dans deux des trois scénarios du Conseil d'orientation des retraites (Huitième rapport, adopté le 14 avril 2010).

² Le taux d'ouverture d'un pays est égal à la moyenne de ses importations et de ses exportations, rapportée au PIB. Celui de la France est inférieur à 30 %.

**L'AVÈNEMENT CONTROVERSÉ D'UNE POLITIQUE DE SOUTIEN
DES SERVICES À LA PERSONNE EN SUÈDE**

Les services à la personne font l'objet d'une politique globale depuis le 1^{er} juillet 2007, soit quelques mois après l'arrivée au pouvoir du gouvernement de centre-droit du Premier ministre suédois Fredrik Reinfeldt. Depuis, la promotion de ce type de services est perçue comme un enjeu national et deviendra sans doute l'un des grands sujets de débats entre le gouvernement et l'opposition (parti social-démocrate, parti de gauche et le parti vert) en vue des élections générales de septembre 2010.

En effet, si le gouvernement cherche à développer les services à la personne, qualifiés de secteur d'avenir, par le biais d'incitations fiscales, les partis de l'opposition considèrent que les mesures en place profitent surtout aux personnes à revenus élevés et proposent, en conséquence de mettre fin au système actuel ou de le réformer, en cas de victoire aux prochaines élections.

Le système actuel repose sur une réduction d'impôt de 50 % du coût de la main d'œuvre du service exécuté, dans la limite de 5 000 € par an (50 000 SEK) et par personne ou de 10 000 € par an par ménage. Le service rendu doit faire l'objet d'une facturation et le revenu doit être déclaré. Entre le 1^{er} juillet 2007 et le 1^{er} juillet 2009 la déclaration devait être faite par l'acheteur du service qui réglait initialement l'intégralité de la facture pour ensuite se faire rembourser de 50 % du coût de la main d'œuvre par l'administration fiscale dans la limite du plafond. Depuis le 1^{er} juillet 2009, l'acquéreur ne paye que 50 % du coût de la main d'œuvre pour le service exécuté et c'est par la suite le prestataire de service qui, après déclaration à l'administration fiscale, se fait rembourser par celle-ci pour les 50 % restants du coût de la main d'œuvre.

Source : Services économiques des Ambassades

On voit donc que la « banalisation » des SAP de confort ne correspond ni à une tendance macroéconomique qui caractériserait irrésistiblement les pays industrialisés, ni à une nécessité pour la croissance.

Il reste que les « variables socio-économiques », nullement exclusives à la France, mentionnées ci-dessus – faiblesse des taux d'activité, inégalités salariales et de genre – présentent une **inertie remarquable** au point qu'on peut estimer à raison que **l'Etat a intérêt pour le moment à soutenir l'offre et la demande de services de confort afin de favoriser la croissance et l'emploi, sans porter préjudice à sa compétitivité.**

Mais cela, **jusqu'à un certain stade, et sans ignorer qu'une partie du potentiel des emplois de service à la personne** repose en particulier sur les **inégalités de revenus**, dont on ne peut raisonnablement souhaiter qu'elles s'accroissent dans le contexte attendu d'une faible croissance, au regard de l'objectif impérieux de préserver la cohésion sociale.

II. TROIS SCÉNARIOS CONTRASTÉS À L'HORIZON 2020

Fruits d'une collaboration entre le service des études économiques et de la prospective du Sénat et le BIPE, **trois scénarios contrastés, mais réalistes, d'évolution du coût public des services à la personne à l'horizon 2020** ont pu faire l'objet d'un chiffrage par ce dernier organisme, fort de son expertise statistique en matière de services à la personne et disposant au surplus d'un outillage de modélisation macroéconomique.

Il est à noter que les évaluations suivantes reposent sur les dispositifs existants et n'anticipent donc pas sur l'hypothèse de leur refonte éventuelle, comme une fusion de l'APA et de la PCH en une prestation unique calculée en fonction de la perte d'autonomie, dans le cadre d'une organisation nationale de la prise en charge du « 5^{ème} risque dépendance ».

Mais, il demeure une certaine proportionnalité entre le coût public d'une politique, qui fait l'objet d'un pilotage « scénarisable », et le caractère incitatif des mesures dans lesquelles elle s'incarne, surtout pour celles qui opèrent une solvabilisation directe¹.

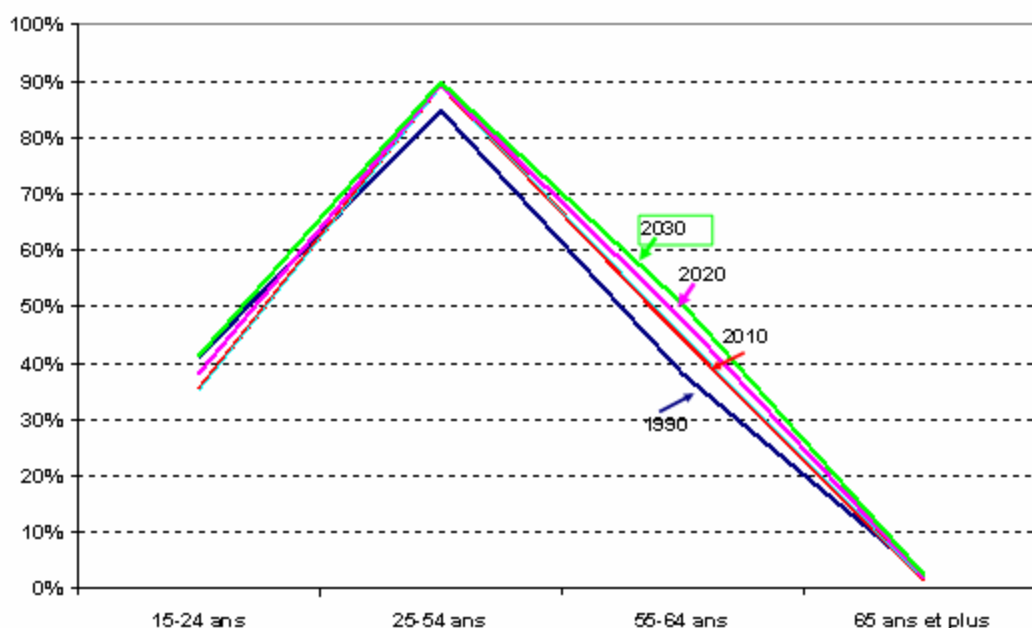
A. LE PRÉALABLE D'UNE EXPLORATION DÉMOGRAPHIQUE DYNAMIQUE

Le BIPE fait l'hypothèse d'une stabilisation des taux d'activité entre 2010 et 2015, liée à un épisode de pénurie d'emploi qui crée un effet de découragement.

Les taux d'activité remonteraient progressivement ensuite, du fait de la réforme des retraites qui augmente notamment le taux d'activité des 55-64 ans, et du développement de la participation des jeunes (études en alternance et étudiants salariés) :

¹ Pour les impôts, le débat renvoie à la question de la fiscalité optimale.

TAUX D'ACTIVITÉ PAR TRANCHE D'ÂGE, ENTRE 1990 ET 2030



Source : rapport annexé du BIPE

Ces évolutions des taux d'activité et d'emploi se traduisent par une diminution du nombre d'inactifs de 55-64 ans en particulier – et par conséquent par une diminution, entre 2010 et 2020 puis entre 2020 et 2030, de la capacité de prise en charge à titre privé de la dépendance.

Le BIPE a par ailleurs découpé le « cycle de vie » d'un individu en six phases :

- Enfance et adolescence (dépendance vis-à-vis des parents) ;
- Jeunesse (début de carrière avec mobilité fréquente, pas d'enfants) ;
- Nidification (carrière bien installée, arrivée des enfants) ;
- Maturité (carrière bien installée, plus besoin de gardes d'enfants) ;
- Retraite active ;
- Vieillesse.

Chaque phase est caractérisée par une certaine propension à recourir aux différents types de services aux ménages.

Dans la phase de « nidification », la demande de garde d'enfants est forte. Dans celle de « maturité », cette demande s'estompe au profit de la demande de services de confort. Puis, dans la phase de « retraite active », les ménages retrouvent du temps libre diminuant leur demande de services. Enfin, avec la vieillesse, la demande de services augmente à nouveau fortement, en raison notamment de la dépendance.

Nous avons vu quelles évolutions caractériseraient les populations concernées entre 2010 et 2020 (graphe *supra*), en considérant que :

- les enfants en bas âge sont ceux de 0 à 4 ans sur l'ensemble de la période considérée (2010-2030) et les jeunes en phase « enfance » sont ceux âgés de 5 à 17 ans ;
- les ménages en phase de « jeunesse » sont âgés de 18 à 32 ans ;
- les ménages en phase de « nidification » sont âgés de 33 à 45 ans en 2010 ;
- les ménages en phase de « maturité » sont âgés de 46 à 60 ans ;
- les ménages en phase de « retraite active » sont âgés de 61 à 76 ans ;
- les ménages plus âgés franchissent le seuil de la dépendance.

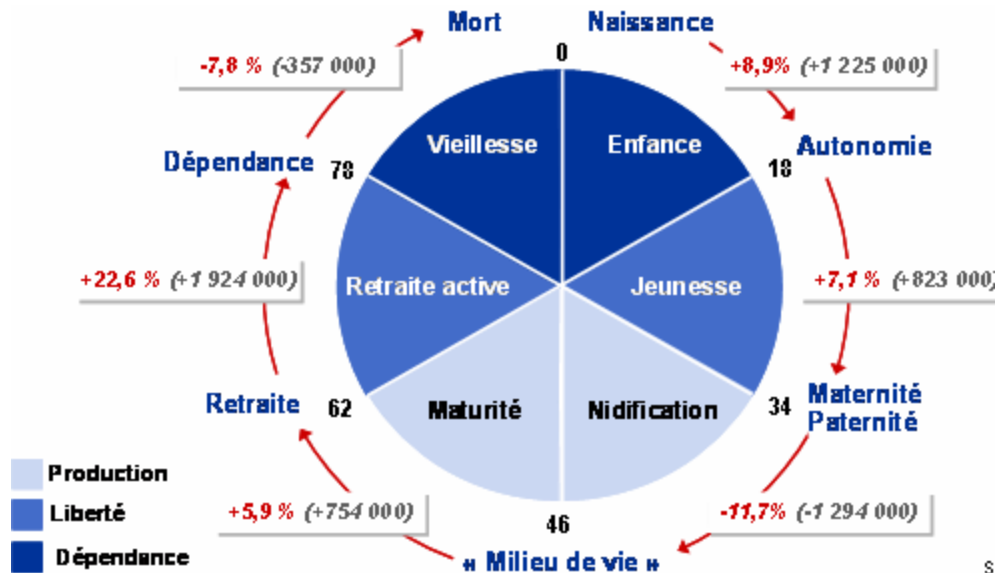
Or, ces limites d'âge ne seront probablement plus pertinentes les décennies qui vont suivre. Tenant notamment compte, en cohérence avec l'allongement présumé de la vie, de tendances sociologiques lourdes, des progrès de la médecine et de la réforme des retraites, il est apparu plus plausible de faire évoluer comme suit les limites supérieures des « phases » du cycle de vie :

	2010	2020	2030
Enfance	17 ans	18 ans	19 ans
Jeunesse	32 ans	34 ans	35 ans
Nidification	45 ans	46 ans	47 ans
Maturité	60 ans	62 ans	65 ans
Retraite active	76 ans	78 ans	79,5 ans

Source : report d'hypothèses du rapport annexé du BIPE

A l'horizon de 2020, il en résulte des évolutions démographiques notables au sein de certaines « phases » du cycle de vie :

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES SELON LES PHASES DU CYCLE DE VIE, AVEC GLISSEMENT DES BORNES ENTRE 2010 ET 2020



Source : rapport annexé du BIPE

Le tableau suivant récapitule l'impact du glissement des bornes en 2020 sur l'évolution des effectifs au sein de chacune des « phases », entre 2010 et 2020.

ÉVOLUTION DES COHORTES PAR PHASE DU CYCLE DE VIE, AVEC ET SANS GLISSEMENT DES BORNES ENTRE 2010 ET 2020

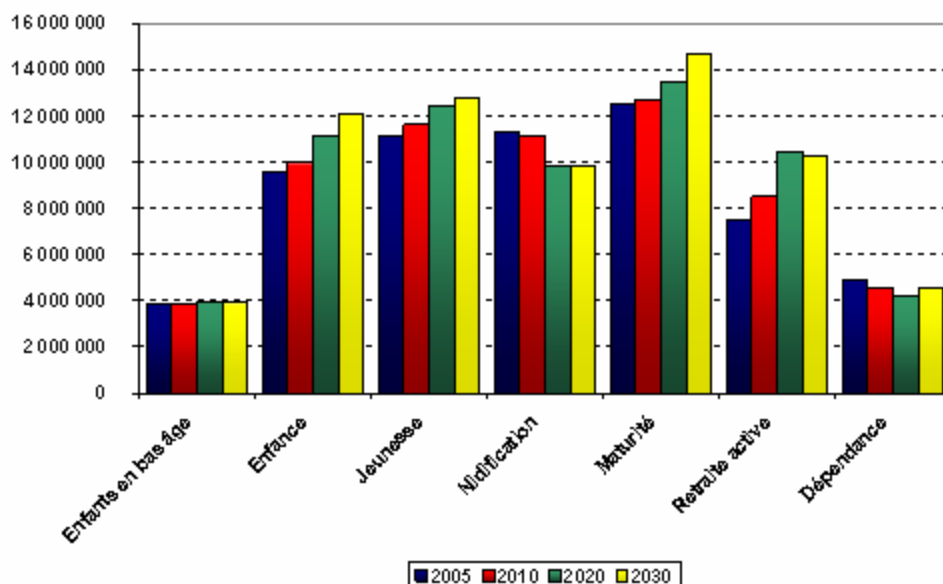
	Evolution 2010-2020 en %	
	sans glissement des bornes	avec glissement des bornes
Enfance	4,2 %	8,9 %
Jeunesse	-1,4%	7,1 %
Nidification	-4,7 %	-11,7%
Maturité	2,2 %	5,9 %
Retraite active	28,3 %	22,6 %
Vieillesse	9,5 %	-7,8 %

Source : données du rapport annexé du BIPE

En conséquence de ces évolutions attendues de la taille des cohortes, **les besoins liés à la dépendance devraient refluer ces 10 prochaines années**. La **demande de services sera centrée sur les individus actifs et le soutien aux enfants en bas âge et aux adolescents**, ainsi que sur la **demande de services à la personne pour les ménages bi-actifs dont les enfants ont quitté le foyer** (soit des individus avec des ressources).

En revanche, la **décennie 2020-2030** enregistrera simultanément l'impact d'une **triple évolution concernant les plus de 45 ans**, dont il résultera des **besoins très sensiblement accrus de prise en charge de la dépendance** :

NOMBRE DE PERSONNES PAR PHASE DU CYCLE DE VIE, DE 2005 À 2030



Source : rapport annexé du BIPE

En effet :

- le nombre de personnes dans la phase de « maturité », très utilisateurs de services à la personne, doit connaître une forte augmentation qui, couplée à une progression sensible des taux d'activité, entraînera parallèlement une diminution sensible de la capacité de prise en charge familiale de la dépendance ;

- le nombre de « retraités actifs », peu utilisateur de services mais assurant volontiers, elle aussi, une certaine prise en charge de la dépendance de leurs aînés, commencera à diminuer ;

- la population à l'âge de la dépendance entamera la (longue¹) phase d'accroissement annoncée, alors même que les familles seront, en conséquence de ce qui précède, moins à même de prendre directement en charge les conséquences de la dépendance.

B. UNE SOUTENABILITÉ APPARENTE DU SUBVENTIONNEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE DANS L'ÉVENTAIL DES TRAJECTOIRES PLAUSIBLES JUSQU'EN 2020

Les scénarios suivants sont construits sur la base d'une hypothèse de croissance du PIB de 1,5 % par an en moyenne entre 2009 et 2015, et de 1,7% par an en moyenne entre 2015 et 2030, la différence provenant d'une augmentation du taux d'activité à partir de 2015, sur la base de gains de productivité annuels de 1,5 % de 2009 à 2030.

La **configuration de départ** est celle d'une **dépense de services aux ménages** représentant **2,1 % du PIB en 2008**².

On soulignera que les prévisions de dépense publique sont exprimées en pourcentage du PIB. Or, il est possible -et même vivement recommandé par les « instances de surveillance budgétaire »- que ces dernières augmentent moins vite que le PIB, afin de favoriser le désendettement public³.

Dès lors, **les évolutions ici exprimées en termes de part du PIB ne sont pas transposables à celles qui seraient exprimées en part de la dépense publique, qui pourraient se trouver plus dynamiques en raison d'ajustements budgétaires**⁴.

Par ailleurs, on renvoie au rapport annexé du BIPE pour :

- l'explicitation détaillée des nombreuses hypothèses associées à chacun des scénarios ;
- pour chaque scénario, les chiffrages suivants :
 - contribution des différentes catégories de bénéficiaires à la croissance totale des subventions entre 2010 et 2020 ;
 - structure des aides par catégorie de bénéficiaires ;
 - structure des aides selon le type de dispositif.

¹ On sait que l'INSEE prévoit un doublement, en nombre et en proportion, de la population des plus de 75 ans d'ici à 2050

² 40,1 milliards d'euros de dépenses rapportées à un PIB de 1 948 milliards d'euros, soit 2,06 %.

³ Ainsi, le programme de stabilité de la France, transmis annuellement à Bruxelles, de janvier 2010 prévoit, pour la période 2010-2013, une augmentation annuelle de 0,9 % en volume de la dépense publique, pour une croissance moyenne de 2,2 % sur la période (soit un différentiel de 1,3 %, qui conduirait à l'adoption d'une norme de croissance des dépenses publiques de 0,3 % en volume étant donné le ralentissement de la croissance économique générale).

⁴ La dépense publique augmentant alors moins vite que le PIB.

1. Le scénario tendanciel : une diminution du poids de la dépense publique orientée vers les services aux ménages

a) Une tendance à l'horizon 2020

[« **scénario 1** » dans le rapport annexé du BIPE]

Dans ce scénario, l'Etat estime que le soutien aux SAP participe à la satisfaction de besoins essentiels de nombreux ménages, tout en constituant une forme, certes onéreuse, de soutien à l'emploi et de lutte contre le travail au noir. Dans cette mesure, le niveau des aides est globalement¹ reconduit sur la période.

Toutefois, faute d'innovations suffisantes dans le secteur et compte tenu d'une relative faiblesse de la croissance économique, les taux de recours aux différents services au sein de chacune des catégories de population concernées n'évoluent guère, en dépit d'une légère augmentation des taux d'activité en fin de période.

Principales hypothèses de taux de recours, inchangés sur la période

- maintien à 16 % du taux de recours à l'APA à domicile des personnes dans la phase dite « dépendance » ;
- maintien à 12 % du taux de recours à l'APA à l'accueil des personnes dans la phase dite « dépendance » ;
- pourcentage de bénéficiaires de la PCH demeurant stable : 11,3 %
- pourcentage d'enfants gardés à domicile ou par une assistante maternelle restant à son niveau actuel, soit 47 % ;
- pourcentage d'enfants gardés en crèche se maintenu à 9,2 %.

Dès lors, le **facteur démographique** constitue la seule variable-clé « active » de ce scénario, qui illustre le mieux, en d'autres termes, la tendance « toutes choses égales par ailleurs ».

Sur la base d'une augmentation de l'âge moyen de vie en bonne santé, de 76 ans en 2010 à 78 ans en 2020, on conclut à une **diminution de 7,8 %** du nombre de **personnes « dépendantes »** entre 2010 et 2020, et donc à une **moindre demande de services** émanant de ces publics, évolution remarquable et d'autant plus bienvenue que la main d'œuvre potentielle est amenée à se réduire, en raison de nombreux départs en retraite dont le remplacement sera problématique, car le nombre de femmes d'âge actif à faible niveau de formation diminue.

¹ La seule modification concerne la part des salariés qui bénéficient des « CESU entreprise » à horizon 2020 : ce taux, qui est très faible actuellement du fait de la relative nouveauté du dispositif, atteindrait 5 % à horizon 2020.

Le **dynamisme** de la demande de services provient des **individus actifs** et du soutien orienté vers les **enfants en bas âge** et les **adolescents**, ainsi que des ménages bi-actifs dont les enfants ont quitté le foyer, disposant de ressources appréciables. Mais, **en termes d'intensité du soutien public, ces inflexions à la hausse sont quasiment compensées par la moindre demande en provenance des populations dépendantes.**

Avec une progression annuelle du soutien public limitée à 0,1 % en termes réels, le poids des aides dans le PIB diminue sensiblement, partant de 2,1 % en 2010, pour s'établir à **1,7 % en 2020.**

b) ... qui s'inverserait la décennie suivante

Par la suite, malgré une nouvelle augmentation de l'âge moyen de vie en bonne santé (79 ans et demi en 2030), les classes plus nombreuses du « baby boom » parviennent à l'âge de la dépendance, ce qui se traduit par une hausse de 7,8 % du nombre de personnes « dépendantes » entre 2020 et 2030¹.

Or, on assiste par ailleurs à une baisse significative du nombre de personnes en phase de retraite active, donc à même de s'occuper de leurs parents âgés si bien que, « toutes choses égales par ailleurs », les taux de recours des personnes dépendantes progressent sensiblement.

En outre le taux de chômage diminue nettement pour des raisons démographiques, augmentant *de facto* les taux d'activité des jeunes et des seniors et, par conséquent, la demande de services à domicile.

2. Le scénario d'un recours accru aux services aux ménages : une quasi-stabilité de l'effort public

a) L'hypothèse d'une « préférence » pour les services à la personne : un effort public légèrement amoindri en proportion du PIB

[« scénario 2 » dans le rapport annexé du BIPE]

Le subventionnement demeure globalement incitatif, mais, à la faveur de la remise en cause de quelques « niches », il tend ici à se concentrer – légèrement – vers les personnes dépendantes.

La **structuration des services** et une relative diffusion de la **culture du « care »** débouchent sur de **nouvelles offres** et une **augmentation des taux de recours** qui se fait, en partie, au détriment du recours à certains services collectifs, où l'offre peine à s'adapter aux besoins.

¹ Cette perspective est cohérente avec celle tracée par le rapport d'étape de la mission d'information du Sénat sur le cinquième risque (rapport n° 447, tome I (2007-2008) - 8 juillet 2008). Il est prévu que les besoins associés à la dépendance continuent à croître jusqu'en 2050.

Avec le **développement** des associations et surtout des **entreprises prestataires**, la professionnalisation de l'aide aux personnes dépendantes s'accompagne d'un moindre recours au salariat direct.

Par ailleurs, les ménages sont sollicités par des **auto-entrepreneurs** dynamiques investissant ce secteur et faisant prendre conscience aux particuliers des avantages dont ils peuvent disposer.

Les services collectifs étant plus onéreux selon le BIPE, la charge supportée par les budgets publics connaît cependant une évolution mesurée.

- Des hausses de frais de personnel pour les associations et les entreprises¹ sont en partie amorties auprès des **personnes dépendantes** par une **hausse** mesurée des montants versés aux bénéficiaires (**APA, PCH**) de 1 % par an en termes réels.

Les conditions de qualité et d'attractivité étant légèrement améliorées, un personnel sensiblement masculinisé peut être recruté en nombre suffisant, accompagnant une **augmentation sensible du taux de recours** des personnes à l'âge de la dépendance pour l'aide à domicile – **de 16 % à 20 % pour l'APA** – et, corrélativement, une légère diminution pour les aides en institution.

- Concernant les autres ménages utilisateurs, deux tendances principales se manifestent : la proportion d'**enfants** faisant l'objet d'une garde rémunérée augmente dans le contexte d'une légère progression des taux d'activité, tandis que le pourcentage de ménages ayant recours à une **aide à domicile** progresse fortement (de 0,5 % des ménages en 2010 à 15 % en 2020).

Dès lors, **sans revalorisation des aides** et malgré une suppression de l'abattement en faveur des particuliers cotisant sur l'assiette réelle², les ménages sont globalement plus nombreux à recourir à des services de confort, à consentir l'effort d'une **garde à domicile** ou à **recourir à une assistante maternelle**.

La proportion des enfants concernés **augmente ainsi de 8 points (47 % à 55 %)** sur la période. Elle augmente plus vite que celle des enfants placés en crèche (où les places sont toujours rares) qui passe cependant de 9 % à 10 %.

Toutes mesures confondues, le nombre de ménages bénéficiant du crédit d'impôt progresse de 50 %³. Le « CESA entreprise » monte en puissance et touche 10 % des salariés en 2020.

¹ Hausse d'autant plus certaine que les exonération/réduction de TVA dont bénéficient les organismes agréés seraient par ailleurs supprimées – voir infra.

² Assortie de la suppression de la cotisation « au forfait ».

³ De 4,7 % à 7,1 % pour les particuliers non fragiles exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de 3 mois, et hausse de 14 à 21% pour les personnes sans activité professionnelle ou demandeur d'emploi depuis plus de 3 mois – dont les ressources sont inférieures.

- Grâce à une **préférence plus marquée de la population pour les modes de garde ou d'aide individuels** au détriment des formules collectives, **la hausse globale du coût public n'augmente pas à due proportion des taux de recours.**

Cela, d'autant plus qu'outre la suppression de l'abattement en faveur des particuliers cotisant sur l'assiette réelle, les réductions et suppressions de TVA dont bénéficient respectivement les entreprises et les associations agréées seraient supprimées, dans un triple souci de modération de la dépense fiscale, de simplification et d'élimination de toute distorsion de concurrence.

Le poids des aides dans le PIB, au terme d'un premier calcul, demeurerait stabilisé à 2,2 % du PIB 2020. En tenant compte du « bouclage macroéconomique », qui enregistre notamment les effets induits en termes d'activité et de recettes fiscales, cette part est ramenée à **2 % du PIB.**

Au présent scénario, correspond donc une **légère inflexion de l'effort public** sur la période en proportion du PIB. La part des aides relevant de dispositifs individuels passe de 50 % du total en 2008, à 60 % du total.

b) L'hypothèse neutre d'une progression uniforme du recours aux différentes modalités, individuelles ou collectives, de services aux ménages

[« **scénario 2 bis** » dans le rapport annexé du BIPE]

Dans un contexte général, semblable au précédent, de professionnalisation et d'appétence croissantes, l'offre de services collectifs progresse légèrement, entraînant un moindre rationnement de cette demande que dans le scénario précédent, ce qui vient en légère atténuation de la dynamique de progression des services à la personne individualisés.

Au total, la part de la dépense à l'accueil dans la dépense totale demeure ici inchangée.

Dans ce cas, la dépense totale en 2020 atteint 55,5 milliards d'euros, soit 2,2 milliard de plus que dans le scénario précédent. La part des **dépenses** dans le PIB, **globalement stable** à l'issue du « bouclage », atteint alors **2,1 % en 2020**, tandis que la part des aides relevant de dispositifs individuels représente 55 % du total, au lieu de 60 % dans le scénario précédent.

3. Le scénario du désengagement public : moindre recours aux services de confort et mise en place de systèmes assurantiels

[« **scénario 3** » dans le rapport annexé du BIPE]

Les pouvoirs publics, contraints par l'ampleur des déficits, sont conduits à réexaminer toutes les formes de soutien public destinées aux

services aux ménages qui, faute de perspectives, peinent ainsi à s'organiser, à se professionnaliser voire à recruter. La répartition entre emploi direct et associations ou entreprises est, ainsi, globalement constante sur la période.

En premier lieu, le dispositif du **crédit d'impôt** pour l'emploi de personnel à domicile est sérieusement « rabeté »¹, ce qui débouche sur une **diminution de moitié du montant moyen déduit** par ménage bénéficiaire. Les conséquences globales en termes de recours aux services à la personne sont d'autant plus sensibles que cette mesure restrictive se cumule avec une suppression de l'abattement en faveur des particuliers cotisant sur l'assiette réelle et des exonérations/réductions de TVA, déjà mises en œuvre dans le scénario 2.

- Ainsi, le taux de recours à une **garde à domicile** ou à une **assistante maternelle** pour les enfants en bas âge chute rapidement, la **proportion des enfants concernés diminuant de 12 points (47 % à 35 %)** sur la période.

- Malgré les tensions budgétaires, le **financement de la dépendance demeure une priorité**, si bien que le niveau des différentes aides destinées aux publics fragiles est globalement reconduit à l'identique, en termes réels. Toutefois, les critères d'éligibilité seraient resserrés, prenant en compte, par exemple, outre le revenu de ménages concernés, leur patrimoine.

Cette évolution s'accompagne d'un diagnostic partagé, selon lequel l'Etat et les collectivités locales s'avèreront incapables de satisfaire, à terme, aux besoins croissants de prise en charge de la dépendance. Cela précipite la **mise en place de systèmes assurantiels** propres à alléger assez rapidement la contrainte sur les payeurs publics.

Dans ces conditions, le taux de recours des personnes à l'âge de la dépendance diminue sensiblement, de 16 % à 10 % pour l'APA à domicile, et plus légèrement pour les aides en institution.

- Sous l'impact cumulé de la baisse des différents taux de recours ainsi que de certains tarifs de responsabilité, le coût total des services aux ménages pour les pouvoirs publics diminuerait de 13 % en termes réels, ramenant **le poids de ce soutien, de 2,1 % du PIB en 2008 à 1,5 % en 2020**².

Au total, la part des aides relevant de dispositifs individuels, qui s'élève à 50 % du total en 2008, est ici ramenée à 45 % en 2020.

¹ Via un resserrement des critères d'éligibilité et/ou un abaissement des plafonds.

² La proportion de travail au noir augmenterait à nouveau dans le secteur, phénomène regrettable en lui-même, mais conduisant à une distribution occulte de revenu susceptible d'augmenter la consommation, atténuant l'impact défavorable sur l'activité et les rentrées fiscales d'une rétractation du secteur.

C. UN OPTIMISME À NUANCER POUR CERTAINS SCENARIOS

1. En 2020...

L'exploration des trois scénarios montre qu'aucune trajectoire raisonnablement envisageable ne conduit, à l'horizon 2020, à une « explosion » quelconque de la dépense publique qu'engendrerait le soutien aux services à la personne.

Il convient cependant de resituer les ordres de grandeur précités, annoncés en proportion du PIB et non de la dépense publique. Sur la base d'une estimation plausible¹ de ce que pourrait être la trajectoire de la dépense publique ces dix prochaines années compte tenu de la contrainte de désendettement, les évolutions diffèrent sensiblement de celles calculées jusqu'ici, ainsi qu'il résulte du tableau suivant, qui recense par ailleurs les résultats précédents :

POIDS ÉCONOMIQUE ET DANS LA DÉPENSE PUBLIQUE DU SOUTIEN AUX SERVICES AUX MÉNAGES DANS LES 3 SCÉNARIOS

	Progression du PIB	Part du PIB avant effets induits	Part du PIB après effets induits	Dépense totale en Md€ constants de 2008	Progression en volume 2020/2008	Part de la dépense publique <i>Hypothèse : progression de la dépense publique de 1 % sur la période 2010-2015, de 1,5 % au-delà</i>
2008		2,1 %	2,1 %	40,1		3,9 %
2020 Scénario 1	1,5 % en moyenne jusqu'en 2015,	1,7 %	1,7 %	40,6	1,2 %	3,3 %
2020 Scénario 2		2,2 %	2,0 %	53,3	32,9 %	4,4 %
2020 Scénario 2 bis	1,7 % au-delà	2,3 %	2,1 %	55,5	38,4 %	4,5 %
2020 Scénario 3		1,5 %	1,5 %	34,8	-13,2 %	2,9 %

Sources : données du BIPE, calculs du service des études économiques du Sénat

Si la part de la dépense publique consacrée aux services aux ménages régresse dans les scénarios 1 et 3, elle progresse en revanche sensiblement dans le scénario 2, de 3,9 % de la dépense publique à environ 4,5 %.

Au cours de la décennie qui vient, dans un contexte initial de « rigueur » budgétaire, puis de dépense maîtrisée, il est alors **probable que le scénario d'un recours accru aux services aux ménages ne soit pas soutenable**, car toute augmentation de la dépense au profit d'une politique se

¹ Progression de la dépense publique de 1 % sur la période 2010-2015, de 1,5 % au-delà.

fait nécessairement au détriment des autres. Or, la politique de soutien aux services aux ménages et, en particulier, celle de soutien aux services à la personne, peuvent ne pas apparaître comme absolument prioritaires dans toutes leurs composantes.

2. ...et en 2030 ?

Le rapport annexé du BIPE propose un chiffrage exploratoire de chacun des scénarios jusqu'en 2030, sans modification des hypothèses sous-jacentes. Par rapport à 2020, ils débouchent sur une augmentation contenue du coût public, en termes réels, de l'ordre de 6 %, correspondant à une diminution d'environ 0,2 point des parts du PIB calculées pour chaque scénario.

SYNTHÈSE DES COÛTS DES DISPOSITIFS DANS LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS, EN 2030

(En milliard d'euros constants et en % du PIB)

	Part du PIB avant effets induits	Part du PIB après effets induits	Dépense totale en Mrd € constants de 2008
2008	2,1%	2,1%	40,1
2030 Scénario 1	1,5%	1,5%	42,8
2030 Scénario 2	2,0%	1,9%	57,9
2030 Scénario 2bis	2,1%	1,9%	58,7
2030 Scénario 3	1,3%	1,3%	36,7

Source : rapport annexé du BIPE

Ces chiffrages doivent être abordés avec prudence, le BIPE soulignant à cet effet que les hypothèses de non revalorisation retenues à l'horizon de 2020, sont reconduites la décennie suivante.

A l'horizon de 2030, ces hypothèses sont en effet de nature à sous-évaluer largement la dépense, car l'enrichissement global –le PIB réel augmenterait de 20 % de 2008 à 2020 – traduit des hausses générales de salaires qui exerceront une pression croissante à la revalorisation des dispositifs de soutien existants, revalorisations le cas échéant tardives compte tenu de tensions budgétaires, mais dont les « effets report », si elles se réalisent, pourraient se concentrer la décennie suivante.

*

Le BIPE précise enfin qu'« *il existe un **risque non analysé** dans ce rapport au regard du manque d'informations disponibles, celui de **la dépense liée au RSA**¹. En effet, le RSA peut compléter la rémunération d'un salarié des services à la personne, incitant ceux-ci à travailler seulement quelques heures occasionnellement, plutôt que de chercher un temps plein en combinant plusieurs emplois. A titre indicatif, en mars 2010, 1,758 million de foyers ont perçu du RSA, dont 613 000 foyers, soit près de 35 % de l'ensemble des foyers bénéficiaires, ont perçu du RSA en complément de leur revenu d'activité* ».

Par ailleurs, l'impact du **statut d'auto-entrepreneur**, qui a fait l'objet d'une prise en compte qualitative dans le scénario 2, n'a pas donné lieu à un chiffrage autonome, compte tenu de la jeunesse du dispositif et de l'absence de données statistiques suffisamment précises concernant les métiers que ce statut abrite.

¹ Le revenu de solidarité active (RSA) est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine. Il est versé à des personnes qui travaillent déjà et dont les revenus sont limités. Son montant dépend à la fois de la situation familiale et des revenus du travail. Il peut être soumis à l'obligation d'entreprendre des actions favorisant une meilleure insertion professionnelle et sociale. L'état et les départements s'associent pour mettre en place cette nouvelle prestation. Concernant plus de 3 millions de ménages, le RSA est versé par les Caisses d'allocations familiales ou les Caisses de mutualité sociale agricole. Il remplace le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et certaines aides forfaitaires temporaires comme la prime de retour à l'emploi.

III. QUELQUES ENSEIGNEMENTS POUR ORIENTER LA POLITIQUE DE SOUTIEN AUX SERVICES À LA PERSONNE

Dans un domaine aux frontières instables, où les statistiques sont rien moins que satisfaisantes, où les « experts » expriment ainsi plutôt des opinions, tandis qu'auteurs et intervenants se trouvent généralement « parties prenantes », les certitudes n'abondent guère.

A l'issue de ce travail, des questions nouvelles se posent ; d'autres se précisent. Cependant, quelques enseignements, suffisamment robustes pour être qualifiés de tels, peuvent être retirés du rapport et des scénarios :

↳ Les perspectives démographiques à **court/moyen terme**, marquées par un recul des besoins liés à la dépendance, rendent moins urgent qu'on pourrait le supposer, un désengagement public du soutien aux services à la personne, même « de confort » : dans un scénario « tendanciel », où les mesures de soutien existantes sont globalement reconduites, on constate à l'horizon 2020 une diminution du poids du soutien public aux services aux ménages¹ dans le PIB, à hauteur de 0,4 point².

Le scénario de désengagement exploré parallèlement dans le rapport ne fait gagner, lui-même, que 0,2 point de PIB par rapport au scénario tendanciel, malgré des mesures assez restrictives et des prélèvements accrus. De fait, les modes de prise en charge collectifs de la petite enfance et de la dépendance, en partie substituables à des modalités moins « structurées » de prestations de services à la personne, s'avèrent plus coûteux.

Par ailleurs, un chômage élevé peut justifier provisoirement de solvabiliser, à un coût à déterminer, une demande de services de confort qui s'avère dynamique, donnant en outre toute sa chance à un processus d'« industrialisation » de ces services.

Bien entendu, cette option n'est pas exclusive d'un recalibrage immédiat de certaines dépenses fiscales afin de minimiser les effets d'aubaine les plus flagrants.

↳ **A moyen/long terme**, dans le contexte d'un retour au plein emploi, il faut au contraire anticiper une réduction sensible des aides aux services de confort –ce qui posera d'autant moins de problème que le « pari » de l'industrialisation sera tenu au cours des années qui viennent.

Un recentrage continu des moyens sur l'éducation et la recherche s'impose pour accélérer la productivité afin de gagner en compétitivité et de

¹ Champ englobant celui des services à la personne, défini dans le rapport pour les besoins de la démarche prospective.

² Partant de 2,1 % du PIB.

financer ultérieurement, sans tension excessive sur les revenus des actifs, les services aux personnes dépendantes et, plus généralement, l'ensemble des besoins liés au vieillissement de la population. Ajoutons qu'à cet horizon, des innovations technologiques seront peut-être susceptibles de permettre, à moindre coût, une prise en charge de la dépendance au domicile.

En revanche, la robotisation des services de confort semble une perspective plus lointaine. D'une façon générale, affecter indéfiniment et en nombre croissant une main d'œuvre peu qualifiée dans des secteurs, certes « non délocalisables », mais peu productifs, serait la marque d'une société frileuse, organisée sur un mode inégalitaire, au prix collectif d'une croissance sous-optimale dans une économie ouverte.

↳ En toute hypothèse, il conviendra d'isoler **rapidement** la politique de soutien des services de confort, de celle concernant les « personnes fragiles ».

Dans l'état actuel, ces politiques reposent sur des dispositifs spécifiques mais aussi sur des dispositifs communs, où le crédit d'impôt pour l'emploi de personnel à domicile, particulièrement incitatif, occupe une position centrale. Le pilotage différencié de ces deux politiques s'en trouve considérablement compliqué, de même que leur évaluation.

Or, il est légitime d'attendre des mesures de soutien aux services de confort une certaine « performance » économique, notamment en termes de créations d'emploi, pour les années qui viennent.

Au contraire, pour les services auprès des publics fragiles, les soutiens existants forment une action sociale, qui peut se substituer au soutien apporté à des services rendus collectivement, à des conditions de prix et de qualité différentes. Une mesure consolidée de la performance s'impose donc ici, non pas en termes de créations d'emploi, mais d'accès universel au meilleur service pour un coût public et privé maîtrisé.

Si ce rapport ne fait qu'ouvrir la voie d'une telle approche, à la fois différenciée et consolidée, de la performance de la dépense publique en matière de SAP, il n'aura pas été vain.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

Au cours de sa séance du **mercredi 30 juin 2010**, tenue sous la présidence de **M. Joël Bourdin, président**, la délégation sénatoriale à la prospective a procédé à l'**examen du rapport d'information sur l'avenir des services à la personne, de M. Joseph Kergueris, rapporteur.**

M. Joseph Kergueris, vice-président, rapporteur. – La commission des finances a souhaité que nous nous saisissions du sujet des services à la personne. De fait, ce secteur nous interroge, sous l'angle économique et prospectif, au vu de l'ampleur du soutien public qui lui est dévolu et des espoirs que son développement suscite.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaite exprimer quelques avertissements et réflexions préalables. Il s'est agi, ici, d'un exercice difficile, où l'économique le dispute au social, et réciproquement. Mes sources ont été diverses. D'abord, les personnes auditionnées, au rang desquelles figurent des acteurs institutionnels, des opérateurs et des experts, ces derniers, seuls, n'étant pas partie prenante. Ensuite, les contributions des ambassades, dont les éclairages ont ouvert des pistes fructueuses pour conduire notre réflexion. Enfin, un rapport commandé au BIPE afin d'explorer les « futurs » possibles grâce à la méthode des scénarios, lesquels ont pu être construits en recourant à une exploration démographique et à un chiffrage différentiel du coût public engendré par le recours aux services à la personne et à certains services collectifs leur étant substituables. Par ailleurs, je précise que nombre de mes observations se fondent sur des statistiques encore incomplètes, en phase de consolidation et de fiabilisation récentes.

J'ai tâché de dresser un bilan de la politique de soutien au secteur des services à la personne, puis d'en évaluer le potentiel, enfin d'envisager les « futurs » possibles et leur implications pour la dépense publique, en m'appuyant notamment sur la méthode prospective des scénarios.

Si le soutien des services aux ménages à domicile apparaît au tournant des années 90, le « Big bang conceptuel » des « services à la personne » se produit avec le Plan Borloo de 2005. Cette politique « pense » l'unité et le potentiel d'un secteur jusque-là éclaté, aux métiers immuables, dont l'archétype est le « domestique ». Outre une solvabilisation méthodique de la demande, qui repose sur l'hypothèse que l'allocation naturelle des revenus est collectivement sous-optimale, on veut professionnaliser et structurer ces activités.

A la clé, 500.000 emplois nouveaux étaient attendus en trois ans et le « pari » de l'« industrialisation » de ces services était lancé : aides et exonérations devaient soutenir la demande de services nouveaux, satisfaits par

des entreprises prestataires portées à l'innovation, réduisant ainsi les effets d'aubaine. De nouvelles habitudes de consommation et de forts gains de productivité rendraient supportable une inéluctable réduction des aides.

Ce plan ambitieux concerne un secteur dont l'activité représente 16 milliards d'euros en 2009, approchant 1 % de la valeur ajoutée de l'économie...

Il a par ailleurs élargi la définition des services à la personne, désormais évolutifs et incluant des activités parfois hétérogènes, énumérées par décret, telles que l'« assistance informatique à distance » ou les « soins et promenades d'animaux de compagnie des personnes dépendantes ».

Malgré l'imprécision du concept, trois grands blocs émergent : les services « de confort », les services rendus aux personnes dépendantes ou handicapées, et la garde d'enfants. En définitive, les « services à la personne » font masse d'emplois dont l'utilité sociale est très différente, selon qu'il s'agit de services de confort, ou qu'ils sont rendus à des publics fragiles.

Afin de scénariser l'évolution du soutien public, on suivra un périmètre consolidé, comprenant certains services collectifs, comme les crèches ou les maisons médicalisées, en partie substituables aux services d'aide à la personne (SAP) et réciproquement. Ce champ élargi, nous l'appelons « services aux ménages ». Il représente un soutien public de 40 milliards d'euros, dont 14 milliards pour les SAP. J'y reviendrai pour l'étude « prospective ».

La politique de soutien aux SAP a de multiples objectifs. En premier lieu, une réduction du travail dissimulé, très fréquent dans le secteur, mais difficilement mesurable. Ensuite, la création d'emplois. Si le secteur des services à la personne n'est pas l'« eldorado » de l'emploi annoncé, il demeure dynamique ; en ETP (équivalent temps plein), la part des SAP dans l'emploi total est passée de 3,4 % en 2005 à 3,7 % en 2008. Ajoutons que ces emplois demeurent « non délocalisables ». Autre objectif, accompagner certaines tendances démographiques. A long terme, elles entraîneront une augmentation de la dépendance, avec en parallèle une natalité soutenue, entraînant de forts besoins de services. Un autre objectif est celui de libérer la participation au marché du travail, notamment celle des femmes, en leur fournissant des services qui, eux-mêmes, créent des emplois. Il s'agit, enfin, d'accompagner sinon d'accomplir de profondes évolutions sociétales, avec l'avènement, diagnostiqué par quelques auteurs, de la « care revolution » ou de l'« économie quaternaire ».

Le potentiel des services à la personne se trouverait renforcé par la convergence de certains facteurs : l'aspiration à une meilleure qualité de vie, marquée par un souci croissant du bien-être et de l'environnement, joint à une moindre appétence pour la propriété de biens matériels (dont le prêt suffit), dans le contexte général et facilitateur d'un essor continu des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Mais la crise actuelle pourrait plutôt renforcer la frustration de biens matériels, voire

l'insatisfaction de besoins essentiels, sinon détourner l'attention des problèmes environnementaux. Cela pourrait retarder les « révolutions » annoncées.

J'en viens au bilan de la politique de soutien aux SAP. La solvabilisation de la demande est généreuse et protéiforme. Outre les subventionnements directs, de type APA, on dénombre 18 « niches » fiscales et sociales, dont le « fameux » crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, qui devrait représenter près de 3 milliards d'euros en 2009. La charge publique qui résulte de cet ensemble est à la fois impressionnante et dynamique. Elle devrait passer de 10 milliards d'euros en 2005 à 16 milliards d'euros en 2010...

Par ailleurs, on a voulu simplifier l'accès aux SAP avec des instruments tels que le CESU (chèque emploi service universel), titre de paiement susceptible d'être au surplus préfinancé, notamment par l'employeur. Mais cet arsenal d'outils de solvabilisation et de simplifications se prête de multiples combinaisons dont il résulte une certaine illisibilité de la prise en charge.

La structuration de l'offre conditionne, par ailleurs, le succès du « plan Borloo ». La dynamique des entreprises prestataires, dont dépend l'« industrialisation » de la production, s'appuie sur une simplification de la procédure d'agrément, la mise en place d'enseignes ainsi que des mesures en faveur de la formation. Si cette dynamique s'est engagée, l'empreinte économique des entreprises prestataires est encore faible, et leurs activités plutôt traditionnelles. Au total, force est de constater la rémanence du salariat des particuliers employeurs, qui représente plus de 70 % des heures travaillées... Par ailleurs, le renforcement de la formation s'avère problématique pour les services de confort.

Quelle est la « performance » de cette politique ? Si le bilan économique est malaisé, certaines approches sont plutôt inquiétantes. La croissance du secteur des SAP est de plus en plus onéreuse : si l'activité y connaît une croissance plus forte que celle du produit intérieur brut, le coût public du soutien au secteur croît, lui même, plus vite que son activité. Le rapprochement des volumes laisse présumer, au surplus, d'effets de levier plutôt limités, puisque la valeur ajoutée du secteur atteint 15 milliards d'euros, pour 14 milliards de soutien public (2008).

Par ailleurs, sur la période 2005-2008, on peut évaluer le coût brut par emploi créé à 50.000 euros annuels, ce qui préjuge de puissants effets d'aubaine compte tenu de leur coût réel, même si cette mesure n'est pas pertinente pour les emplois servant la « politique sociale » des services à la personne, c'est-à-dire ceux rendus aux publics fragiles peu solvables. Pour une analyse plus segmentée, par public ou par dispositif, à laquelle certains auteurs s'essaient, des difficultés méthodologiques et l'indisponibilité de certaines statistiques fragilisent considérablement les résultats, qui, selon l'angle adopté, oscillent entre 7.000 euros et 120.000 euros...

Le bilan social est en revanche plus favorable : les aides sociales départementales ont permis de corriger des inégalités de revenus qui conduisaient, auparavant, à des inégalités de prise en charge, tandis que de très nombreux salariés sont probablement déclarés en conséquence des mesures fiscales et sociales existantes. Une ombre demeure : celle des effets anti-redistributifs de la réduction d'impôt pour l'emploi à domicile.

Un certain nombre d'enjeux peuvent être identifiés pour l'avenir des services à la personne. En premier lieu, trois enjeux ressortent à court-moyen terme. Premièrement, celui de la structuration et de la modernisation, qui favorise l'expression de la demande et procure des économies d'échelle sur les frais de structure. Deuxièmement, celui de la démocratisation, inachevée tant que le crédit d'impôt ne donnera pas lieu à une solvabilisation immédiate, alors que le potentiel de demande des contribuables les plus modestes est réel. Troisièmement, l'enjeu de la soutenabilité budgétaire pour les « services de confort », qui côtoie celui de l'évaluation de la performance de la dépense publique associée en termes d'emploi, qui n'est toujours pas précisément mesurée mais pourrait être jugée avec plus d'indulgence en phase d'augmentation du chômage.

Trois autres enjeux peuvent être identifiés, qui s'étendent jusqu'au long terme. Premièrement, celui de l'offre et de la professionnalisation : il faudra répondre au défi posé par le vieillissement des salariés du secteur, notamment ceux qui interviennent auprès des publics fragiles, par une amélioration de la qualité et de l'image des emplois, ce qui passe par leur professionnalisation. Deuxièmement, l'enjeu de l'innovation, qui repose à la fois sur des innovations technologiques touchant à la façon dont le service est rendu lui-même (les perspectives d'économie et de facilitation sont nombreuses pour les personnes dépendantes à domicile, avec les interfaces de communication, l'assistance à la mobilité et le « monitoring » des activités quotidiennes) et sur des innovations consistant en des services radicalement nouveaux, dans la logique du plan Borloo, par exemple dans la « mouvance » de l'économie quaternaire, avec la mise à disposition temporaire d'informations, de biens ou de personnes qui « marient » le secondaire et le tertiaire. Troisièmement, l'enjeu de la soutenabilité économique, en cohérence avec certains choix de société. A court-moyen terme, la croissance potentielle peut être utilement rehaussée par des taux d'activité accrus, avec un apport très intéressant des services à la personne. Mais à long terme, avec la perspective d'un retour au plein emploi au cours des années 2020, il ne faudrait pas qu'au détriment de la compétitivité, ces services phagocytent une population active qui serait plus productive ailleurs, pourvu qu'elle ait été mieux formée.

L'optimum « économique » est donc lié au taux d'activité. Il l'est aussi aux inégalités de rémunération, qui ont pour effet de solvabiliser la demande pour ces services – certains gagnent plus pour payer moins à d'autres – et à l'inégalité du partage des tâches domestiques entre hommes et femmes, qui renforce le besoin d'aide de ces dernières. La Suède est

illustrative d'une sorte de « contre modèle » de développement des services à la personne, avec de faibles inégalités de revenu et de genre.

J'en viens à notre scénarisation, réalisée avec le concours du BIPE. Elle suppose une exploration démographique préalable. Le « cycle de vie » d'un individu peut être découpé en six phases, dont chacune se caractérise par une certaine propension à recourir aux différents types de services aux ménages. Dans une phase dite de « nidification », la demande de garde d'enfant est forte. Puis, dans celle de « maturité », la demande de garde d'enfants s'estompe au profit de la demande de services de confort. Ensuite, dans une phase de « retraite active », les ménages retrouvent du temps libre diminuant leur demande de services. Enfin, avec la « vieillesse », la demande de services augmente à nouveau fortement, en raison notamment de la dépendance.

Par ailleurs, en cohérence avec l'allongement présumé de la vie, de tendances sociologiques lourdes, des progrès de la médecine et de la réforme des retraites, il est apparu plus plausible de faire évoluer les frontières d'âge caractérisant chaque « phase » du cycle de vie.

En appliquant cette méthode, la taille des cohortes de chaque « phase » évoluerait ces dix prochaines années dans le sens d'un reflux des besoins liés à la dépendance. La demande de services sera davantage centrée sur les individus actifs et le soutien aux enfants en bas âge et aux adolescents, ainsi que sur la demande de services à la personne pour les ménages bi-actifs dont les enfants ont quitté le foyer. En revanche, la décennie 2020-2030 se caractérisera par des besoins croissants liés à la dépendance, surtout en raison d'une moindre capacité de prise en charge privée de la part des « seniors » valides, qui seront plus actifs, ou, s'agissant des retraités, moins nombreux.

J'en arrive à l'exploration des scénarios, qui reposent sur de nombreuses hypothèses faisant l'objet d'une explicitation systématique dans le rapport. Dans un scénario « tendanciel », en reconduisant les mesures de soutien existantes et les taux de recours observés, le poids du soutien aux services aux ménages – le périmètre élargi passe de 2,1 % à 1,7 % du PIB en 2020. Un scénario de désengagement, exploré parallèlement dans le rapport, ne fait gagner, lui-même, que 0,2 point de PIB par rapport au scénario tendanciel, malgré des mesures assez restrictives et des prélèvements accrus. Enfin, le scénario d'accroissement du recours aux services aux ménages débouche, après bouclage macroéconomique, sur une stabilité du poids de leur soutien public dans le PIB. Toutefois, en part de la dépense publique, ce poids pourrait augmenter sensiblement et rendre cette trajectoire insoutenable en cas de rigueur budgétaire.

Quelles conclusions tirer des scénarios et du rapport ? Le travail sur les scénarios montre que les perspectives démographiques à court/moyen terme, marquées par un recul des besoins liés à la dépendance, rendent moins urgent qu'on pourrait le supposer un désengagement public du soutien aux services à la personne, même « de confort ». D'une part, les modes de prise en

charge collectifs de la petite enfance et de la dépendance, en partie substituables aux services à la personne, s'avèreraient plus coûteux d'après les travaux du BIPE. D'autre part, un chômage élevé peut justifier de solvabiliser, même à un coût relativement élevé, une demande de services de confort qui s'avère dynamique, donnant en outre toute sa chance à un processus d'« industrialisation ». Mais rien n'exclut de recalibrer rapidement certaines dépenses fiscales pour réduire les effets d'aubaine les plus flagrants.

En revanche, à moyen/long terme, dans le contexte d'un retour au plein emploi, il faut au contraire anticiper une réduction sensible des aides aux services de confort – ce qui ne posera pas de problème si le « pari » de l'industrialisation est tenu au cours des années qui viennent. Un recentrage continu des moyens sur l'éducation et la recherche s'imposera pour accélérer la productivité afin de rester compétitif et de financer ultérieurement, sans tension excessive sur les revenus des actifs, les services aux personnes dépendantes et, plus généralement, l'ensemble des besoins liés au vieillissement de la population. Ajoutons qu'à cet horizon, des innovations technologiques sont précisément susceptibles de permettre, à moindre coût, une prise en charge de la dépendance au domicile.

Par contre, la robotisation des services de confort semble une perspective encore plus lointaine. D'une façon générale, affecter indéfiniment et en nombre croissant une main d'œuvre peu qualifiée dans des secteurs certes « non délocalisables », mais peu productifs, serait la marque d'une société frileuse, organisée sur un mode inégalitaire, au prix collectif d'une croissance sous-optimale dans une économie ouverte.

Quoi qu'il advienne, il conviendra d'isoler la politique de soutien des services de confort, de celle concernant les « personnes fragiles ». Dans l'état actuel, ces politiques reposent sur des dispositifs spécifiques mais aussi sur des dispositifs communs, où le crédit d'impôt pour l'emploi de personnel à domicile, particulièrement incitatif, occupe une position centrale. Le pilotage différencié de ces deux politiques s'en trouve singulièrement compliqué, de même que leur évaluation. Or, il est légitime d'attendre des mesures de soutien aux services de confort une certaine « performance » économique, notamment en termes de création d'emplois, pour les années qui viennent. Au contraire, pour les services auprès des publics fragiles, les soutiens existants forment une action sociale, qui peut se substituer au soutien apporté à des services rendus collectivement, lesquels s'avèrent plus coûteux. Une mesure consolidée de la performance s'impose donc ici, non pas en termes de création d'emplois, mais d'accès au meilleur service pour un coût public et privé maîtrisé.

Si ce rapport ne fait qu'ouvrir la voie d'une telle approche, à la fois différenciée et consolidée, de la performance de la dépense publique en matière de SAP, il n'aura pas été vain.

M. Joël Bourdin, président. – Merci pour cette riche et intéressante contribution, qui montre en particulier – enseignement remarquable – que les

besoins liés à la dépendance auront globalement tendance à diminuer jusqu'en 2020.

M. Jean-François Mayet. – La réalisation des scénarios dépendra cependant de notre capacité à « faire » de la croissance. Je constate qu'un tiers des conseils généraux se trouvent virtuellement en « état de faillite » avec l'APA.

M. Joseph Kergueris, vice-président, rapporteur. – On s'orienterait tout de même vers une stabilisation des recours pour des raisons démographiques, ce qui est une bonne nouvelle. Il n'empêche que chacun devra faire des efforts en termes de parcours gérontologique. Il faut s'orienter vers des offres alternatives qui ne soient pas exclusivement individuelles ou collectives, ces dernières, parfois très luxueuses, s'avérant souvent très chères.

Mme Jacqueline Alquier. – Travaillant à la commission des affaires sociales, je m'autorise à porter un autre regard. S'il se peut que la garde collective des très jeunes enfants s'avère coûteuse, elle n'en est pas moins absolument indispensable et la situation des femmes, qui sont les premières à être confrontées aux difficultés de garde d'enfants, doit faire l'objet de politiques volontaires.

Par ailleurs, dans l'hypothèse d'un rééquilibrage fiscal, l'accessibilité à ces services devra être préservée pour les familles à faibles revenus.

M. Joseph Kergueris, vice-président, rapporteur. – J'abonde dans votre sens. J'ajoute cependant qu'en conséquence du phénomène de « rurbanisation », certaines familles, devenues péri-citadines, transposent hors des villes des demandes qui s'exprimaient dans un univers concentré, mais auxquelles il devient très difficile d'accéder, s'agissant tout particulièrement des crèches.

M. Joël Bourdin, président. – Existe-t-il des efforts à faire, par exemple en termes d'organisation, pour augmenter la productivité ?

M. Joseph Kergueris, vice-président, rapporteur. – Tous les acteurs sont convaincus que leur « salut » passe par la professionnalisation et la rationalisation des méthodes et des structures. Mme Michèle Debonneuil montre ainsi l'étendue des gains de productivité réalisables via un recours généralisé aux téléphones mobiles pour signaler l'arrivée et le départ d'un prestataire de service, ainsi que pour déclencher les opérations de paiement.

Mme Jacqueline Alquier. – Je m'inquiète, à propos des perspectives de gains de productivité et des innovations techniques qui peuvent leur être associées pour maintenir, à moindre coût, les personnes dépendantes à leur domicile, de la satisfaction, primordiale, du besoin de contacts humains.

M. Joseph Kergueris, vice-président, rapporteur. – Votre inquiétude est légitime. Cependant, d'aucuns prétendent que ces techniques réserveront justement plus de disponibilité pour maintenir, voire approfondir ce contact.

M. Joël Bourdin, président. – Je souhaiterais avoir votre éclairage sur le devenir des niches fiscales.

M. Joseph Kergueris, vice-président, rapporteur. – Le débat se concentre, à mon sens, sur la place accordée aux crédits d'impôts et à la réduction d'impôt de l'emploi de personnel à domicile. Toute intervention sur ces « niches » doit être circonspecte afin de ne pas menacer, plus que de raison, les emplois concernés. Toutefois, certaines études suggèrent que les relèvements successifs du plafond de la réduction d'impôt se traduisent par des effets d'aubaine croissants. En particulier, l'étude de M. Clément Carbonnier montre qu'en 2003, le relèvement de 7.000 à 10.000 euros du plafond aurait engendré un si faible nombre d'emplois supplémentaires que leur coût unitaire a pu être évalué à 120.000 euros. Or, le plafond est aujourd'hui fixé à 12.000 euros, majoré de 1.500 euros par enfant à charge (dans la limite de 15.000 euros). Par ailleurs, le crédit d'impôt, récemment mis en place, s'avère dynamique, avec un nombre de bénéficiaires en forte croissance, ce qui laisse supposer, au bénéfice d'une exploration fiscale à mener, qu'à dépense fiscale équivalente, les effets d'aubaine engendrés par cette mesure sont bien moindres que ceux résultant de la réduction d'impôt. Au total, il ne paraîtrait pas illogique, si mon approche était étayée par une étude fiscale détaillée, de réduire, dans une proportion raisonnable, le plafond de la réduction d'impôt, et d'élargir l'accès au crédit d'impôt, ce qui supposerait notamment d'instituer un mécanisme de solvabilisation immédiat, le dispositif actuel impliquant de faire « l'avance » de l'avantage fiscal.

La délégation a alors donné un avis favorable unanime à la **publication du rapport d'information sur l'avenir des services à la personne**, de **M. Joseph Kergueris, rapporteur**.

ANNEXES

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Votre rapporteur adresse ses remerciements aux personnes qui ont bien voulu apporter leur contribution à ses réflexions :

- Mme Céline ACHARIAN, Relations publiques, INRIA (Institut national de recherche en informatique et en automatique)
- M. Maxime AIACH, Président, FESP (Fédération du Service aux Particuliers)
- M. Bruno ARBOUET, Directeur général, ANSP (Agence nationale des services à la personne), Ministère de l'Emploi
- Mme Anne-Laure AUBRET, Directrice de l'Offre de santé mutualiste à la FNMF (Fédération nationale de la Mutualité française)
- M. Clément CARBONNIER, Maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise, Chercheur au Théma
- Dr Jean-Martin COHEN-SOLAL, Directeur général, FNMF (Fédération nationale de la Mutualité française)
- Mme Michèle DEBONNEUIL, Economiste, inspecteur général des impôts, IGF (Inspection générale des finances)
- M. Vincent FIGUREAU, Responsable des Relations extérieures, FNMF (Fédération nationale de la Mutualité française), Direction des Affaires publiques
- M. Laurent HÉNART, Président, ANSP (Agence nationale des services à la personne), Ministère de l'Emploi
- Mme Florence JANY-CATRICE, Maître de conférences en économie, Chercheur à l'Université de Lille 1 - Clersé - UMR CNRS 8019
- Mme Isabelle MILLET-CAURIER, Directrice des Affaires publiques, FNMF (Fédération nationale de la Mutualité française)
- Mme Monique THONNAT, Directrice scientifique adjointe, INRIA (Institut national de recherche en informatique et en automatique), Domaine de recherche : « Perception, Cognition, Interaction »
- M. Martin VIAL, Directeur général, Groupe EUROP Assistance Filiale de Générali

ANNEXE 2
CONTRIBUTION DES SERVICES ÉCONOMIQUES
DES AMBASSADES DE FRANCE SITUÉES À L'ÉTRANGER
SUR LE POTENTIEL DES SERVICES À LA PERSONNE



Contributions des Services économiques des pays suivants :

**Allemagne, Belgique, Espagne, Etats-Unis,
Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède**

Mai 2010

Temps passé pour la réalisation
de cette étude :
38 jours-agent, soit un coût théorique de 36 860€

SG3 « Réseaux d'expertise et de veille internationales »

Contact : Michelle Marlard
Tél. : 01 44 87 22 63 michelle.marlard@dgtresor.gouv.fr

Dossier n°01753

La direction générale du Trésor (DG Trésor) s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, elle ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans ce document.

Ce document de travail, réalisé par le réseau international de la DG Trésor sur la base d'un cahier des charges et questionnaire précis fournis par le(s) commanditaire(s), permet de disposer d'un panorama de diverses situations à l'international. Toutefois, il ne constitue d'aucune manière une prise de position de la DG Trésor (et par extension celle du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi) sur le sujet donné.

Le destinataire de l'analyse comparative s'engage à n'utiliser les informations fournies par la DG Trésor que pour ses besoins personnels et à ne pas les transmettre à des tiers sans l'autorisation expresse du bureau des réseaux d'expertise et de veille internationales de la DG Trésor.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
ALLEMAGNE	9
BELGIQUE	15
ESPAGNE	29
ETATS-UNIS	31
ITALIE.....	37
JAPON.....	43
PAYS-BAS.....	57
ROYAUME-UNI.....	69
SUEDE.....	74

INTRODUCTION

Les services à la personne (SAP)¹³¹ rassemblent l'ensemble des services participant au mieux-être des individus à leur domicile. Ils recouvrent trois grandes dimensions différentes : les services à la famille (garde d'enfants, cours à domicile...), les services de la vie quotidienne (bricolage, jardinage, travaux ménagers...) et les services aux personnes dépendantes (soins à domicile, assistance aux personnes âgées...).

La politique française dédiée aux services à la personne paraît relativement originale au regard des autres pratiques nationales. Présentée comme grande pourvoyeuse d'emplois lors du lancement du Plan Borloo (2005), cette politique semble aujourd'hui, dans un contexte de crise, parvenue à un stade critique : le coût du soutien aux SAP pose un problème de soutenabilité dans le temps, la professionnalisation attendue est très inégale, tandis que le nombre et la qualité des emplois créés déçoivent selon certaines approches.

Dès lors, un certain nombre de questions se pose :

- L'« industrialisation » annoncée des services à la personne, se produira-t-elle ?
- La filière, au demeurant peu homogène, donnera-t-elle lieu, sous contrainte budgétaire et avec des besoins accrus liés à la dépendance, à un soutien plus différencié, selon qu'elle s'adresse à des personnes fragiles ou qu'elle fournit des services de confort ?
- S'achemine-t-on, sous cette même contrainte, vers un certain désengagement de l'État dans certains services publics qui suscitera de nouveaux besoins de services à la personne ?
- Le soutien de l'emploi l'emportera-t-il sur des considérations budgétaires ou d'équité pour maintenir le niveau des aides existantes ?

OBJECTIF DE LA DEMANDE

Saisie par la commission des finances du Sénat, la Délégation sénatoriale à la prospective a confié au sénateur Joseph Kergueris un rapport d'information sur « L'avenir des services à la personne ». Cette étude a vocation à dresser un bilan de cette politique et d'en évaluer le potentiel pour les deux décennies à venir. Dans ce cadre, l'examen des expériences et des approches étrangères doit permettre d'enrichir le référentiel de la réflexion poursuivie. Les contributions des ambassades sont susceptibles d'être citées dans le rapport ou d'être reproduites en annexe.

Champ géographique et argumentaire : l'échantillon de pays a été notamment déterminé au regard des écarts supposés avec le modèle français pour le traitement des services à la personne concernant en particulier : le niveau des aides (élevé : Belgique ; intermédiaire : Pays-Bas ; bas : Suède), l'impact de la natalité (faible : Allemagne par ex), de la culture d'entraide familiale (Italie par ex), de l'impact de la crise (Espagne), du modèle économique (libéral : États-Unis, Grande-Bretagne), le questionnaire pour le Japon étant plus exploratoire.

Questionnaire de l'étude (En français)

Eléments de contexte général :

1/Quelle place représentent les services à la personne dans l'économie (part du PIB, nombre d'emplois en heures de travail ou en ETP) ?

2/Sont-ils identifiés comme des gisements d'emploi ? Sont-ils perçus comme un enjeu national et existe-t-il une démarche prospective à leur endroit ?

3/Font-ils l'objet d'une politique publique, à l'image de la France avec le plan de développement des services à la personne¹³² ? Si oui :

¹³¹ Le champ des services à la personne est défini par la loi du 26 juillet 2005 et précisé à l'article D.129-35 du code du travail.

¹³² « Plan Borloo » de février 2005, complété en mars 2009 par un « plan 2 ».

DG Trésor - Réseaux d'expertise et de veille internationales

- a. Quelles sont les grandes étapes de la politique de soutien au secteur des services à la personne ? Détailler les mesures (fiscales, sociales, aides directes) et leur coût pour les finances publiques.
- b. Quelles sont les modalités techniques les plus avancées (chèques préfinancés par l'employeur, etc.) ?
- c. Quel bilan peut-on faire des politiques mises en œuvre (effets sur l'emploi, sur la croissance, sur l'économie souterraine) ? Dispose-t-on d'évaluations de ces politiques ?
- d. Quels en sont les financeurs (État, collectivités locales, sécurité sociale) et quel est le degré de décentralisation dans la définition juridique et la mise en œuvre du dispositif ? Quels sont les canaux privilégiés pour développer l'offre de services à la personne (particuliers, associations, entreprises, etc.) ? Quel est le poids de chacun ?
- e. Existe-t-il des politiques de formation ou de valorisation symbolique et pécuniaire pour accompagner le développement de l'offre de services à la personne ?
- f. Quelle est la rémunération horaire nette moyenne d'un salarié de ce secteur (distinguer les éventuels sous-secteurs) ?
- g. Y a-t-il un système d'agrément des prestataires permettant de garantir au client la qualité de la prestation et la contrepartie de l'aide publique ?
- h. La crise actuelle paraît-elle de nature à remettre en cause les soutiens existants ?
- i. Peut-on identifier des situations où le recours à des services à la personne soutenu par des aides publiques représente une alternative à des prestations fournies par ailleurs dans le cadre de services publics traditionnels ? Y a-t-il, de ce point de vue, un effet de substitution effectif et/ou souhaitable ?

Commentaires complémentaires éventuels : *Dans les réponses, distinguer, le cas échéant, les services à la famille (garde d'enfants, cours à domicile...), les services de la vie quotidienne (bricolage, jardinage, travaux ménagers...) et les services aux personnes dépendantes (soins à domicile, assistance aux personnes âgées...).*

Situation française – Réponse pour la France au questionnaire – (En français)

Titre de l'étude

- En juillet 2005, le plan Borloo officialise la création d'un nouveau secteur : le secteur des services à la personne (SAP)¹³³, qui est depuis devenu l'un des principaux moteurs de la croissance des activités de service, avec 15,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2008¹³⁴ et un taux de croissance de 10%. Avec 1,9 millions de salariés en 2007, soit 1 329 millions d'heures travaillées, les SAP ont permis la création de 232 000 nouveaux emplois au total depuis 2005. En équivalent temps plein (ETP), ce sont 121 000 nouveaux emplois qui ont ainsi été créés, soit près d'un emploi sur six créés dans l'économie française entre 2005 et 2007.
- Plus encore, l'évolution sociodémographique de la population française (nucléarisation des ménages, taux de natalité parmi les plus élevés d'Europe, augmentation de la population des personnes dépendantes) constitue un support durable de cette tendance.

¹³³ Trois grands domaines de services sont distingués par l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) : (1) les services à la personne (garde d'enfants), (2) les services de la vie quotidienne (tâches ménagères et familiales) et (3) les services aux personnes dépendantes (personnes âgées ou handicapées). Le secteur des SAP regroupe ainsi un ensemble de services hétérogène, répondant, d'une part, à des besoins sociaux, déjà réglementés et répertoriés, et, d'autre part, à la recherche d'une meilleure qualité de vie.

¹³⁴ Source : Agence nationale des services à la personne, « Observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne », mars 2008.

DG Trésor - Réseaux d'expertise et de veille internationales

- La croissance rapide des SAP s'accompagne par ailleurs d'une évolution de l'organisation du secteur. Historiquement dominée par les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les associations, l'offre de SAP s'est diversifiée dans les années 1990 avec l'extension de l'emploi direct, i.e. les particuliers employeurs, et l'ouverture aux entreprises privées. En représentant plus de 85% des emplois en SAP en 2007, les 1,2 millions d'emplois de gré à gré supplantent massivement toute autre modalité de recours à l'emploi observé.
- Pour stimuler la demande de SAP, de nombreux dispositifs, fiscaux et sociaux, ont été mis en place, notamment ceux associés aux Chèques emploi service universel (Cesu) entré en vigueur en 2006¹³⁵. Il s'agit par exemple des réductions d'impôt sur le revenu ou des crédits d'impôt (réservés aux actifs) destinés aux particuliers employeurs, qui ont été mises en place pour lutter contre le travail au noir. Il existe également toute une série de dépenses fiscales mises en place ces 20 dernières années (réduction d'impôt sur le revenu de 50% des sommes dépensées en services à la personne, réduction et exonération de cotisations patronales de Sécurité sociale, taux réduit de TVA). Au total, les « aides aux services à la personne » s'élèvent en 2007 à 4,6 milliards d'euros¹³⁶. Elles augmentent rapidement chaque année, de 11% par exemple en 2007. L'essentiel des aides fiscales sociales concerne les services rendus aux personnes fragiles (jeunes enfants, personnes âgées et handicapées) et s'élève à 3,3 milliards d'euros en 2007¹³⁷.
- En 2009, l'emploi et l'activité dans les SAP continuent à se développer, même si le rythme a été ralenti par le choc brutal de la crise. Ainsi, le nombre total d'heures travaillées dans le secteur continue de progresser (+1,5% en 2009) et les SAP augmentent leur part dans l'ensemble de l'économie, en représentant près de 1% de la valeur ajoutée totale générée en 2009.
- Le secteur souffre encore d'une image relativement négative. Le faible niveau des rémunérations, des qualifications, l'existence d'horaires le plus souvent flexibles et fractionnés, le temps partiel subi et l'isolement des salariés sont des caractéristiques soulignées en 2007 qui perdurent aujourd'hui et qui sont reconnues par la profession. Le secteur des SAP étant fortement créateur d'emplois, le problème central porte plutôt sur la nature et la qualité des emplois de ce secteur, notamment pour les services répondant à la recherche d'une meilleure qualité de vie. Sont également identifiés des problèmes d'ordre réglementaire comme les problèmes récurrents de professionnalisation, de recrutement et de stabilité des personnels. L'axe privilégié est à l'heure actuelle l'amélioration de la formation professionnelle des salariés dans les métiers des SAP.

¹³⁵ Le Chèque emploi service universel (Cesu) est un dispositif permettant à un particulier employeur de déclarer et rémunérer des activités de SAP. Il a pris la place du chèque emploi-service (CES) créé en 1994 pour faciliter le paiement des services relatifs aux tâches ménagères et des titres emplois services (TES) créés en 1996 à destination des entreprises de services à la personne. Le Cesu peut être utilisé pour financer les activités de SAP et la garde d'enfants au domicile et à l'extérieur du domicile. On distingue le « Cesu déclaratif » pour les personnes ayant des employés de maison (équivalent à l'ancien CES) du « Cesu préfinancé », moyen de paiement permettant de rémunérer des SAP.

¹³⁶ Source : rapport Dubonneuil (IGF), « Les services à la personne : bilan et perspectives », septembre 2008.

¹³⁷ Les financements sont majoritairement collectifs pour les services en direction de personnes fragiles, majoritairement individuels pour les autres services.

ALLEMAGNE

Eléments de contexte général :

Les services à la personne se sont développés progressivement ces dernières années en Allemagne mais il est difficile de donner une vue d'ensemble du secteur en raison d'un manque de données statistiques.

Ainsi les particularités du système allemand, qui font que l'action sociale de l'Etat s'appuie fortement sur les organisations caritatives, compliquent la présentation d'indicateurs simples. La Constitution prévoit en effet une obligation de solidarité sociale de l'Etat (Sozialstaat). L'un des piliers de l'action sociale est l'action sociale privée dont la coopération avec les organismes publics est régie par le code social et par des réglementations légales plus détaillées concernant le secteur de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Six fédérations (en large partie religieuses) réunies dans la Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAG) jouissent d'une position privilégiée aménagée par la loi de l'aide sociale fédérale et d'aide à l'enfance et à la jeunesse (KJHG). Ces six fédérations (l'organisme catholique Caritas, l'organisme protestant Diakonisches Werk, la fédération caritative juive, la Croix rouge, association de la mutualité ouvrière Arbeiterwohlfahrt (AWO), la fédération de l'action sociale privée regroupant l'ensemble des organisations et institutions autonomes DPWV) réalisent trois quarts des services à caractère social: cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la garde d'enfant dans les crèches, les prestations de service aux personnes dépendantes, les maisons de retraites et d'accueil aux personnes dépendantes et les services hospitaliers.

Par ailleurs, une grande partie des services à la personne sont offerts par des particuliers, notamment sous forme de travail au noir. Toutefois, la loi dite « Hartz II » entrée en vigueur au 1^{er} avril 2003 a permis de légaliser une partie des emplois de l'économie souterraine. Cette loi a en effet modifié les conditions d'exercice du service à la personne afin de promouvoir fortement ce secteur d'activité : le but était de promouvoir des activités de quelques heures par semaine, dites « Mini-Jobs », dans tous les secteurs d'activité, mais tout particulièrement dans le service à la personne. Des statistiques partielles existent sur ces Mini-Jobs.

Enfin, les entreprises privées de services d'aide à la personne se développent. Des projets pilotes avaient été lancés à la fin des années 90 (en particulier dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie), mais il est difficile de présenter une évolution chiffrée en raison d'un manque de statistiques qui soient ciblées sur ce segment d'activité des opérateurs privés

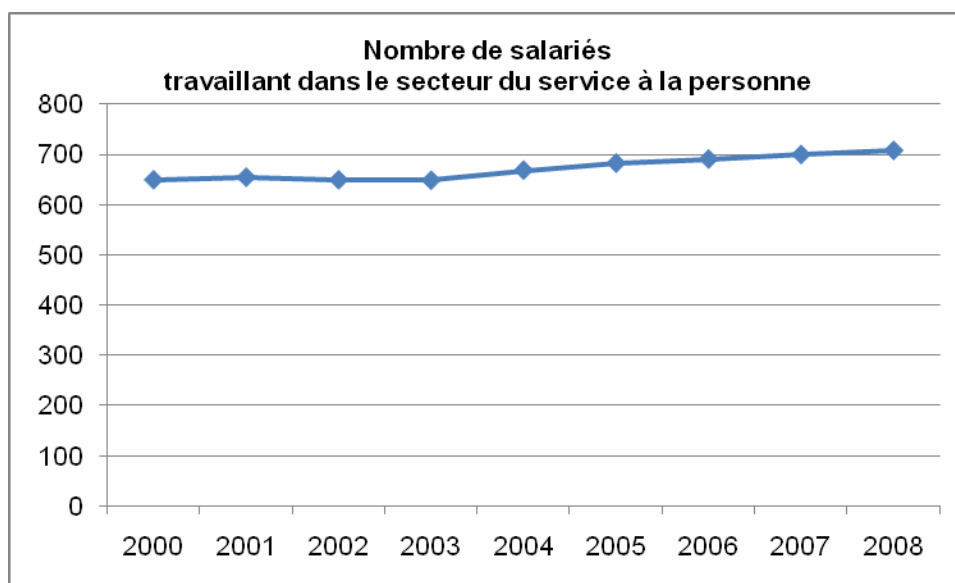
1. Quelle place représentent les services à la personne dans l'économie (part du PIB, nombre d'emplois en heures de travail ou en ETP) ?

Après une forte progression observée après la réunification, la part des services à la personne dans le PIB¹³⁸ s'est stabilisé autour de 0,33% depuis 2000, soit 7,25 Mds€ en 2008.

Le nombre de personnes travaillant dans ce secteur (« *Häusliche Dienst* ») est globalement stable depuis 2006, soit 707 000 personnes en 2008 (pas de données chiffrées pour 2009, cf. graphe infra). L'emploi de ce secteur qui avait progressé de 153 000 entre 1991 et 2000 s'était stabilisé depuis, mais en 2003 la réforme des Mini-Jobs avait occasionné une expansion de ce secteur, le nombre de salariés passant de 648 000 en 2003 à 668 000 en 2004 (682 000 en 2005).

Des données du nombre d'emplois en heures de travail ne sont pas disponibles.

¹³⁸ Valeur ajoutée brute aux prix courants non corrigée (chiffre 2008 valeur corrigée).



Source : Destatis

2. Sont-ils identifiés comme des gisements d'emploi ? Sont-ils perçus comme un enjeu national et existe-t-il une démarche prospective à leur endroit ?

Les services à la personne se sont développés progressivement en Allemagne mais l'équivalent du secteur SAP en Allemagne n'a pas fait l'objet d'un enjeu national ou d'une démarche prospective.

Toutefois la réforme *Hartz II* mise en œuvre en 2003 a permis une légalisation partielle du travail au noir, en simplifiant les conditions d'activités de petits emplois (*Mini-Jobs*) permettant le développement de ces emplois en particulier dans le service à la personnes (cf. supra).

Les besoins découlant du nombre croissant de personnes dépendantes en Allemagne occupent également une place croissante dans le cadre de débats politiques.

3. Font-ils l'objet d'une politique publique, à l'image de la France avec le plan de développement des services à la personne¹³⁹ ? Si oui :

- a. Quelles sont les grandes étapes de la politique de soutien au secteur des services à la personne ? Détailler les mesures (fiscales, sociales, aides directes) et leur coût pour les finances publiques.*

Le secteur des services à la personne dans son ensemble ne fait pas l'objet ciblé d'une politique publique, mais est soutenu indirectement par la promotion des petits emplois et des aides à la dépendance.

1/ Promotion des *Mini-Jobs* depuis 2003

La promotion de ces petits emplois ne suit pas toutefois un objectif prioritaire de développement du secteur de service à la personne, mais plutôt de lutte contre le travail au noir.

Dans le cas d'un *Mini-Job*, une petite activité dont la rémunération mensuelle moyenne ne doit pas dépasser 400€, il existe un allègement des charges sociales et fiscales :

¹³⁹ « Plan Borloo » de février 2005, complété en mars 2009 par un « plan 2 ».

- la personne qui exerce seulement un *Mini-Job* ne paie ni cotisations sociales ni impôt ;
- l'employeur prend en charge une partie des cotisations sociales du salarié si bien que le taux de cotisation sociale à sa charge est plus élevé (de l'ordre de 30%, contre environ 19% pour un autre type d'emploi), des allègements de charges sociales sont accordés au ménage employeur¹⁴⁰ (taux de cotisation de l'ordre de 15%).

Charges de l'employeur :	<i>Mini-Job</i> exercé pour un ménage employeur	Autres <i>Mini-Jobs</i>
Cotisations maladie	5%	13%
Cotisations retraite	5%	15%
Cotisations accident (depuis le 1 ^{er} janvier 2006)	1,6%	1,6%
Cotisations à fonds employeur de financement de la maternité, cure...	0,67%	0,67%
Impositions : plusieurs cas de figures, dont forfait fiscal (<i>Pauschsteuer</i>)	2%	2%

Source : Mini-Job-Zentrale

Evaluations sur l'efficacité de la mesure

La « réforme Hartz II », qui a introduit en avril 2003 un assouplissement de la réglementation concernant les *Mini-Jobs* et créé les *Midi-Jobs* (emploi de 400 à 800€ avec exonération sociale dégressive, cf. infra) a permis de légaliser une partie du travail au noir. Le professeur Schneider, expert de l'économie souterraine, estimait en 2005 que 2/3 des *Mini-et Midi-Jobs* était des emplois exercés au noir auparavant.

Une étude du DIW a été réalisée sur l'impact des mesures fiscales en termes d'emplois résultant de cette réforme qui supprimait pour l'exercice d'un *Mini-Job* le plafonnement de l'activité hebdomadaire à 15 heures et relevait le plafond donnant droit à exonération sociale et fiscale de 325€ à 400€ (salaire brut). Cette réforme introduisait également une plage de salaire de 400 à 800€ donnant droit à exonération sociale dégressive (qui n'existait pas auparavant).

Selon le DIW, l'effet en termes d'emplois a été plutôt limité : +53 000 nouveaux emplois (36 000 équivalent-temps plein), tandis que le volume net d'heures travaillées hebdomadaire en Allemagne diminuait de 79 000 (soit 2000 emplois en équivalents-temps plein) : l'exonération de cotisations sociales a incité en effet des personnes exerçant une activité avant la réforme à réduire leur volume de travail (-1,5 M d'heures), en particulier les personnes ayant une activité à temps partiel.

La réforme a permis une exonération de cotisations sociales pour les salariés de l'ordre de 811 M d'euros sur l'année (estimations du DIW).

2/ Promotion de l'aide aux personnes dépendantes

L'Allemagne a introduit une 5^{ème} branche de la sécurité sociale pour couvrir le risque de dépendance. Cette assurance obligatoire financée par les cotisations sur les salaires a été mise en œuvre en 2005 et a

¹⁴⁰ Celui-ci peut également déduire de ses impôts 20% de ses coûts d'employeur, déduction plafonnée toutefois à 510€.

permis un développement des services d'aides aux personnes dépendantes, l'Allemagne privilégiant les soins et aides à domicile et non le placement en centre de soins médicalisés (*Pflegeheim*) :

68% des personnes dépendantes (1,54 M) étaient à domicile en 2007 (dernier chiffre publié) :

- 504 000 percevant des soins et autres prestations d'aide à la vie quotidienne délivrés par 15 000 opérateurs privés ou associatifs (totalisant 236 000 salariés)
- 1,03 M personnes dépendantes percevant des soins d'un proche (en partie rémunéré sur la base d'une aide compensatoire « *Pflegegeld* »).

à titre de comparaison : 32% des personnes dépendantes (709 000) étaient placées dans les centres de soins médicalisés.

j. Quelles sont les modalités techniques les plus avancées (chèques préfinancés par l'employeur, etc.) ?

La déclaration d'un *Mini-Job* est centralisée : elle doit être faite à la centrale des *Mini-jobs* ('*Mini-Job-Zentrale*') sise à Essen. Pour les ménages employeurs, la déclaration de création d'un emploi *Mini-Job* est simplifiée, prenant la forme d'une procédure de chèque ménage (« *Haushaltsscheckverfahren* »). Le ménage employeur remplit une déclaration et accorde à la *Mini-Job-Zentrale* l'autorisation de prélèvement des cotisations sociales sur son compte bancaire.

k. Quel bilan peut-on faire des politiques mises en œuvre (effets sur l'emploi, sur la croissance, sur l'économie souterraine) ? Dispose-t-on d'évaluations de ces politiques ?

Voir évaluation de la réforme des *Mini-Jobs* : cf. question 3.a.

l. Quels en sont les financeurs (État, collectivités locales, sécurité sociale) et quel est le degré de décentralisation dans la définition juridique et la mise en œuvre du dispositif ? Quels sont les canaux privilégiés pour développer l'offre de services à la personne (particuliers, associations, entreprises, etc.) ? Quel est le poids de chacun ?

Les financeurs :

concernant les *Mini-Jobs*, la promotion de ces petits emplois se fait par une exonération partielle des cotisations sociales à la charge de la sécurité sociale et par des exonérations fiscales prises en charge par l'Etat (Bund et Länder) (cf. question 3a).

quant aux services aux personnes dépendantes, ils sont pris en charge en très grande partie par la sécurité sociale par le biais de l'assurance-dépendance obligatoire mise en œuvre en Allemagne en 2005.

Il n'y a pas de définition juridique du secteur du service à la personne. Historiquement la mise en œuvre de développement de l'offre de services à la personne se fait de façon décentralisée en Allemagne (cf. introduction du questionnaire), s'appuyant en grande partie sur les associations.

Il n'existe pas de statistiques sur le poids respectifs des intervenants dans le secteur du service à la personne.

m. Existe-t-il des politiques de formation ou de valorisation symbolique et pécuniaire pour accompagner le développement de l'offre de services à la personne ?

Il n'existe pas de politiques de formation ou de valorisation symbolique et pécuniaire du secteur du service à la personne dans son ensemble.

Toutefois des efforts ont été faits en Allemagne pour augmenter l'attractivité des emplois dans le service aux personnes dépendantes, en particulier :

par la formation de chômeurs,

par l'introduction attendue d'un salaire minimum de branche (il n'existe pas de salaire minimum généralisé en Allemagne) : la commission mise en place par le gouvernement a conseillé fin mars 2010 l'introduction d'un salaire minimum qui s'appliquerait de façon obligatoire à l'ensemble de la branche des soins et dépendance : celui-ci s'élèverait à 8,50€ à l'Ouest (7,50€ à l'Est) à partir du 1er juillet puis progression à 9€ en juillet 2013 (8€ à l'Est).

n. Quelle est la rémunération horaire nette moyenne d'un salarié de ce secteur (distinguer les éventuels sous-secteurs) ?

Il n'existe pas de données statistiques sur la rémunération horaire nette moyenne d'un salarié de ce secteur, ni d'un sous-secteur.

o. Y a-t-il un système d'agrément des prestataires permettant de garantir au client la qualité de la prestation et la contrepartie de l'aide publique ?

Certaines activités délivrées doivent faire l'objet d'un agrément, en particulier lorsque la prestation est délivrée à un public vulnérable.

Il n'existe pas de liste exhaustive en Allemagne pour définir les conditions indispensables pour obtenir des agréments. Plusieurs autorités doivent être saisies :

- l'office d'inspection du travail (*Gewerbeamt*)
- le service de santé publique (*Gesundheitsamt*)
- les caisses d'assurance maladie et de dépendance (*Krankenkassen / Pflegekassen*)

(Source : *Diakonisches Werk*)

p. La crise actuelle paraît-elle de nature à remettre en cause les soutiens existants ?

Non.

q. Peut-on identifier des situations où le recours à des services à la personne soutenu par des aides publiques représente une alternative à des prestations fournies par ailleurs dans le cadre de services publics traditionnels ? Y a-t-il, de ce point de vue, un effet de substitution effectif et/ou souhaitable ?

Le système allemand privilégie de fait le recours à des acteurs privés ou associatifs pour délivrer des prestations de services à la personne (cf. introduction du questionnaire).

BELGIQUE

Eléments de contexte général :

En Belgique, les pouvoirs publics ont pris depuis longtemps des initiatives qui démontrent leur intérêt de développer les services aux personnes. D'une manière générale, le soutien public fédéral se matérialise essentiellement à travers le dispositif titres-services. L'aide y est destinée en priorité aux prestataires de services : l'État finance les trois quarts du coût salarial horaire d'un employé de services domestiques, sous forme de réduction d'impôt sur le revenu et de subventions régionales. Les Régions et les communes peuvent également apporter une contribution supplémentaire et ont développé leurs propres mesures de soutien. L'aide à l'emploi direct n'a pas été la solution choisie par la Belgique.

1. Quelle place représentent les services à la personne dans l'économie (part du PIB, nombre d'emplois en heures de travail ou en ETP) ?

Selon les titres-services déclarés auprès de l'Office Nationale de la Sécurité Sociale (ONSS), les services à la personne représentaient 42.379 équivalents temps plein au 1^{er} septembre 2009 (contre 36.948 ETP fin 2008).

En 2008, 53,2 millions d'heures travaillées dans le cadre des titres-services ont été comptabilisées et ce chiffre devrait certainement être dépassé en 2009 puisque déjà 49,2 millions d'heures ont été prestées sur les 3 premiers trimestres de 2009 selon les tous derniers chiffres de l'ONSS.

2. Sont-ils identifiés comme des gisements d'emploi ? Sont-ils perçus comme un enjeu national et existe-t-il une démarche prospective à leur endroit ?

Depuis 1999, les services de proximité¹⁴¹ ont été reconnus comme axe important de la politique fédérale en matière d'économie sociale. Ils ont été identifiés par les autorités politiques (fédérales, régionales, communautaires) comme un enjeu majeur de politique d'emploi et d'insertion sociale et pour cette raison notamment ils ont fait l'objet de toute une série de mesures de soutien. Par services de proximité, l'Etat entend des «activités marchandes ou non marchandes, créatrices d'emploi, qui visent à rencontrer des besoins individuels personnels ou familiaux dans le cadre de la vie quotidienne:

- a) l'aide à domicile de nature ménagère;
- b) la garde d'enfants;
- c) l'aide à domicile aux personnes âgées, malades ou handicapées»¹⁴².

Les services de proximité sont effectivement associés dans diverses analyses, études et débats à des perspectives de développement de nouveaux gisements d'emplois et créneaux d'activités. Le succès aujourd'hui de la politique des titres-services en Belgique en termes de création d'emploi (plus de 100 000) est révélateur de cet état de fait.

Néanmoins si le secteur représentait (et représente encore) un gisement d'emplois considérable, il se caractérisait par une demande en clair peu solvable en raison d'un coût horaire élevé, et par une offre trop peu structurée en regard de l'ampleur des besoins, deux obstacles à laquelle il a fallu remédier.

¹⁴¹ *Au demeurant, d'un point de vue de la terminologie, l'expression « services de proximité » est beaucoup plus usitée en Belgique que celle des « services aux personnes », voir définition*

¹⁴² *Art.2 de la loi du 20 juillet 2001 (Moniteur Belge 11/08/2001)*

3. Font-ils l'objet d'une politique publique, à l'image de la France avec le plan de développement des services à la personne¹⁴³ ? Oui

Si oui :

- a. *Quelles sont les grandes étapes de la politique de soutien au secteur des services à la personne ? Détailler les mesures (fiscales, sociales, aides directes) et leur coût pour les finances publiques.*

Les Agences Locales pour l'Emploi

En Belgique, dès 1987 (arrêté royal du 19 juin 1987), la création des agences locales pour l'emploi (ALE) a été une première tentative de réponse à la demande croissante de services de proximité. Les ALE sont des associations sans but lucratif créées au niveau des communes ou de groupes de communes qui offrent un travail d'appoint à certains allocataires sociaux en leur permettant de travailler un nombre limité d'heures (maximum 45 heures par mois). A l'origine les activités autorisées concernaient l'entretien des ménages et des jardins, des petits travaux manuels, la garde d'enfants et de personnes âgées, et les tâches administratives. Ces prestations effectuées auprès de particuliers ou d'organisations sans but lucratif donnent droit à une rémunération complémentaire par rapport aux allocations de chômage. Les prestations sont rémunérées par le biais d'un chèque, le chèque ALE, précurseur du titre-service. Son prix d'acquisition varie d'une ALE à l'autre et éventuellement du type d'activités prestées : il est aujourd'hui compris entre 5,95 € à 7,45 € par tranche de 0,25 €.

L'utilisateur particulier bénéficie d'un avantage fiscal pour le nombre de chèques ALE achetés à son nom par an. Cet avantage fiscal s'applique aux premiers 2400 € (pour l'exercice fiscal 2009). En vertu de l'article 145/21 du CIR 92, les services à la personne via des ALE ouvrent droit à une réduction d'impôt qui peut varier entre 30 et 40% de la dépense.

Seuls les chômeurs complets indemnisés depuis un certain temps ou les demandeurs d'emplois qui ont droit au revenu d'intégration sociale ou à une aide sociale financière peuvent prétendre effectuer des tâches dans le cadre d'une ALE. Aujourd'hui sont permises les activités suivantes auprès des personnes privées : l'aide à domicile de nature ménagère, l'aide au petit entretien du jardin, l'aide à la garde ou à l'accompagnement d'enfants, de personnes malades, âgées ou handicapées, et l'aide à l'accomplissement des formalités administratives.

Le chômeur de longue durée perçoit un revenu mensuel global égal au montant de son allocation de chômage complète, majoré d'un montant exempt d'impôts de 4,10 € par heure prestée. Cela signifie un revenu supplémentaire de 184,50 € par mois pour 45 heures de travail prestées (et 287 € pour 70 heures de travail prestées). Les bénéficiaires du revenu d'intégration ou d'une aide sociale financière reçoivent leur allocation majorée de la même façon. Si le travailleur ALE a des frais de déplacement, l'ALE peut exiger de l'utilisateur une intervention partielle ou totale dans ces frais.

Les centres d'aides et de soins à domicile (ASD)

Les centres d'Aide et de Soins à Domicile (ASD) peuvent être créés à l'initiative des Régions et Provinces, des communes via son centre public d'aide sociale (CPAS), ou des mutuelles. Ils rassemblent des services qui jusqu'ici étaient séparés. L'objectif des centres ASD est d'apporter aux personnes âgées, malades ou handicapées ainsi qu'à tous ceux dont l'autonomie est réduite mais qui souhaitent rester chez eux, toute l'aide et tous les soins dont ils ont besoin.

La plupart des centres ASD offrent les services suivants :

- a. Aide familiale pour l'aide à la vie journalière : courses, préparation du repas, entretien courant...
- b. Aide ménagère : tâches ménagères quotidiennes;
- c. Soins infirmiers et accompagnement en soins palliatifs;
- d. Garde à domicile ;
- e. Garde d'enfants malades (puéricultrices)

¹⁴³ « Plan Borloo » de février 2005, complété en mars 2009 par un « plan 2 ».

En 1995 par exemple s'est créée la Fédération de l'Aide et des Soins à domicile résultant de la fusion de trois organismes sociaux : la Croix Jaune et Blanche (CJB), la Fédération Nationale Aide familiale (FNAF) et la Coordination nationale des Centres de Soins et Services à Domicile (CCSSD). La Fédération regroupe 30 centres ASD en Wallonie et à Bruxelles et compte 3500 professionnels, dont 1500 aides familiales, 500 aides ménagères, 1000 infirmiers et 200 gardes à domicile, au service d'environ 300 000 personnes. L'équivalent flamand est le Verpleging aan huis (soins de santé à la maison).

Les infirmières à domicile qui ont été intégrées dans la Fédération récemment sont conventionnées selon les tarifs Inami (caisse d'assurances-maladie). Les soins infirmiers sont facturés à l'INAMI qui rembourse ensuite les prestations rendues par les prestataires. Le patient ne paie que le ticket modérateur c'est-à-dire sa quote-part personnelle aux soins.

Le dispositif titres-services

En vérité, la grande mesure de soutien public au secteur des services à la personne dans les années 2000 est à mettre à l'actif du fédéral. Il s'agit du dispositif titres-services.

En 2001, les pouvoirs publics lancent la première génération des titres-services, mesure alors cofinancée par l'Etat fédéral et les Régions. Dans la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement des services et d'emplois de proximité, le titre-service est défini comme un « titre de paiement émis par une société émettrice, qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'Etat, revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une entreprise agréée. »

L'introduction du système des titres-services en Belgique ne s'explique pas par la volonté des pouvoirs publics d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services publics. La mesure titre-service poursuit davantage d'autres objectifs de politiques publiques, tels que « la lutte contre le travail au noir »¹⁴⁴ ou une volonté d'exploiter les nouveaux gisements d'emplois offerts par les services de proximité. L'idée de départ était de créer 25 000 emplois en 4 ans.

Si l'objectif principal de la loi est bien la création d'emplois (en Belgique, de compétence fédérale et régionale), le dispositif relève cependant aussi des politiques sociales puisque, initialement, il est ouvert aux secteurs de l'aide à domicile pour personnes vulnérables et à l'accueil de la petite enfance (compétences régionales et communautaires). De fait, l'agrément était de la compétence des Régions. Du côté de la Région wallonne toutefois, la garde d'enfants a immédiatement été exclue du champ des titres-services et seuls deux types d'agrément y ont été mis en place: l'un pour l'activité d'aide-ménagère relevant d'une commission d'agrément dépendante du ministre de l'emploi et l'autre pour l'activité d'aide aux personnes dépendantes. Dans ce dernier cas, l'activité devait être approuvée par la commission d'agrément relevant du ministre de l'emploi et par le ministre des affaires sociales. En outre, il n'y avait pas de restriction a priori sur le type de prestataire (privé lucratif, public et d'économie sociale) même si la Région wallonne avait exclu du champ d'agrément les entreprises d'intérim, contrairement à la Région flamande.

En 2004, dans la foulée de la Conférence pour l'emploi d'octobre 2003, une seconde génération de titres-services voit le jour avec plusieurs modifications reprises dans la loi-programme du 22 décembre 2003. Le système identifie désormais deux catégories de travailleurs, A et B¹⁴⁵, et les agences d'intérim peuvent être agréées, moyennant la création d'une section particulière uniquement dédiée à l'engagement de personnes sous contrat de travail titre-service. Certains travailleurs ALE (agence locale pour l'emploi) prestant de l'aide ménagère dans le système ALE sont également invités à passer, à partir de mars 2004, dans le système titres-services. Mais, surtout, cette deuxième version du système clarifie les objectifs poursuivis. En effet, en reprenant entièrement à sa charge le financement de la mesure, l'Etat fédéral affiche sa volonté de mener une politique économique (structurer un secteur économique)

¹⁴⁴ Arrêté royal du 12 décembre 2001 (Moniteur Belge 22/12/2001)

¹⁴⁵ Les travailleurs de type A sont des travailleurs occupés avec un contrat de travail titres-service qui, pendant leur occupation, ont droit à une allocation de chômage, au revenu d'intégration ou à l'aide sociale financière. Les travailleurs de type B sont tous les autres travailleurs.

et d'emploi (lutter contre le travail au noir et créer des emplois), et non plus une politique sociale centrée sur une réponse aux besoins sociaux des usagers (accompagnement des personnes âgées, handicapées ou malades à domicile, garde d'enfants à domicile).

Dans le détail, grâce aux subsides du gouvernement fédéral, le titre-service, d'une valeur de 20,80 euros par heure de prestation, a réellement une valeur d'achat de 7,50€ pour le particulier depuis le 1^{er} janvier 2009. Celui-ci profite également d'une réduction d'impôt de 30% sur la valeur d'achat pour tous les titres-services plafonnés à 2510€ en 2010.

En résumé, le coût réel pour le particulier s'élève à 5,25€, l'Etat Belge prenant en charge les $\frac{3}{4}$ du coût salarial horaire (les 13,30€ de départ, la réduction fiscale de 2,25€ et le montant concédé à la société émettrice pour son activité d'émission des titres-services et son rôle d'interface).

Tout particulier peut commander jusqu'à 500 titres-services par an. Pour les familles monoparentales les personnes handicapées (et parents d'enfants mineurs handicapés) et les personnes bénéficiant d'une allocation pour l'aide aux personnes âgées, une dérogation a été prévue donnant droit à 2000 titres-services achetés par an.

De plus, pour les utilisatrices indépendantes, les caisses d'assurances sociales octroient gratuitement 105 titres-services aux jeunes mères qui reprennent leurs activités professionnelles (aide à la maternité).

Les titres-services ne peuvent être utilisés que pour des aides ménagères.

Cette notion comprend :

- des activités réalisées chez le particulier à domicile : le nettoyage de la maison, y compris les fenêtres, le lavage et le repassage, de petits travaux occasionnels de couture et la préparation de repas;
- des activités exercées en dehors de la maison de l'utilisateur : faire des courses, effectuer le transport accompagné de personnes à mobilité réduite et réaliser des travaux de repassage, y compris des petits travaux occasionnels de raccommodage

L'extension du champ d'application du système titres-services, à des activités telles que le bricolage, le jardinage, la garde d'enfants... est encore débattue mais semble encore prématurée. Récemment, un projet d'extension au secteur de la garde d'enfants à domicile a suscité une vive réaction du secteur de la petite enfance, arguant qu'un tel système serait plus coûteux pour l'Etat qu'un accueil collectif, qu'il bénéficierait avant tout à un public aisé financièrement, et que la qualification des travailleurs ne serait pas garantie (compte tenu du coût des contrôles).

Le coût du dispositif titres-services pour les finances publiques :

Victime de son succès, le coût supporté par l'Etat s'est fortement accru en quelques années passant de 50 millions d'euros en 2001 à 239 M€ en 2005 puis estimé à plus d'1 Md€ en 2008. Les augmentations successives de prix du titre-service ne semblent pas avoir affecté le volume total des titres-services échangés, certains utilisateurs plus fragilisés ont sans doute été évincés. Pour rappel, lors de la mise en route du système, le prix d'achat des titres-services a tout d'abord été fixé à 6,20 €. En novembre 2004, ce prix a été réévalué à 6,70 €. Puis, en juin 2008, la valeur d'acquisition des titres-services a été portée à 7 € avant de passer à 7,50 € depuis le 1^{er} janvier 2009.

Le coût brut des activités titres-services effectuées en 2008 est évalué à 1.020,5 Mds€.

Ce montant comprend :

- l'intervention des pouvoirs publics pour les titres-services (871,9 M€) ;
- les frais d'encadrement pour la mise en œuvre de la mesure (13,0 M€) ;
- le coût de la déductibilité fiscale (135,5 M€).

Ceci étant dit, déterminer le coût net à financer par l'Etat belge il est nécessaire de prendre en compte l'effet retour en matière d'allocations de chômage, de cotisations sociales et d'impôt.

Les effets retours du dispositif

Effet retour en matière de chômage

Certains chômeurs difficiles à placer bénéficient d'une activation de leurs allocations de chômage (Activa, Sine) sous la forme d'une subvention salariale (au maximum 500 € par mois) octroyée par

l'Onem, pour une période limitée, aux employeurs qui les engagent. Environ 16 800 travailleurs titres-services bénéficiaient de cette activation en 2007. D'autre part, les chômeurs qui retrouvent un emploi à temps partiel peuvent, sous certaines conditions, percevoir en plus de leur salaire, une allocation de garantie de revenus (AGR) à charge de l'Onem. Le nombre de travailleurs percevant une AGR a été estimé à 14 000 personnes en 2007.

Ainsi si on enlève le coût des allocations d'activation et de garantie de revenus, l'économie nette en matière de chômage par la création directe d'emplois a été estimée par l'Onem à 202,9 M€ pour 2008.

Effet retour sur les cotisations sociales

Un deuxième effet retour concerne l'accroissement des recettes des cotisations sociales.

L'Office National de Sécurité Sociale (ONSS) estime que l'effet de retour total suite à la création d'emplois directs en matière de cotisations sociales s'est élevé à 121,9 M€ pour 2008.

Effet retour en matière de précompte professionnel

Idea Consult en 2008 a évalué l'effet retour lié à l'accroissement de recettes du précompte professionnel par la création directe d'emplois autour de 73,5 M€ en 2008.

Par conséquent, selon une évaluation d'Idea Consult à la demande du gouvernement fédéral, de l'Onem et de l'ONSS, le coût net pour l'Etat belge en 2008 s'est élevé en réalité à 686,1 M€.

f. Quelles sont les modalités techniques les plus avancées (chèques préfinancés par l'employeur, etc.) ?

Pour commander des titres-services, il faut au préalable s'inscrire chez Sodexo, société émettrice désignée par adjudication publique. L'inscription est gratuite. Deux systèmes de paiement par titres-services sont offerts aux particuliers : une formule papier ou une formule plus élaborée dite du portefeuille électronique.

La formule papier classique

Le particulier s'inscrit au dispositif titres-services et reçoit la confirmation de son inscription. Il peut dès lors acheter les titres-services que Sodexo lui enverra après réception du paiement.

Le particulier prend rendez-vous avec une entreprise agréée qui mettra à sa disposition un travailleur titre-service. Lorsque l'aide à domicile a été effectuée, le particulier remet au travailleur un titre-service par heure de travail prestée. L'entreprise récolte l'ensemble des titres-services de ses travailleurs et les renvoie à Sodexo afin d'obtenir le remboursement.

Le portefeuille électronique

Le particulier s'inscrit au dispositif titres-services et reçoit la confirmation de son inscription. Chaque achat de titres-services alimente son portefeuille électronique.

Le particulier prend rendez-vous avec une entreprise agréée qui mettra à sa disposition un travailleur titre-service.

A partir du domicile du particulier, par le biais du téléphone et du serveur vocal interactif, le travailleur communique la prestation effectuée à son entreprise. Dès que cette dernière a validé les informations par internet, le particulier pourra accepter les prestations via son téléphone ou également par internet.

g. Quel bilan peut-on faire des politiques mises en œuvre (effets sur l'emploi, sur la croissance, sur l'économie souterraine) ? Dispose-t-on d'évaluations de ces politiques ?

ALE

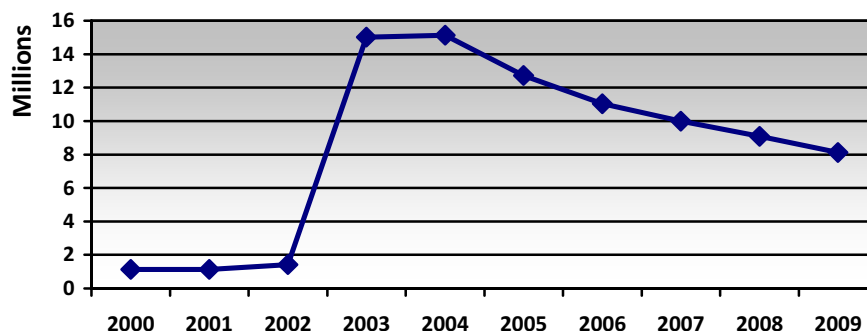
Ce dispositif semble quelque peu s'essouffler depuis plusieurs années surtout depuis l'entrée en vigueur en 2004 de la deuxième génération des titres-services. Mais ce n'est pas la seule raison.

A l'origine, les autorités publiques belges espéraient favoriser le retour d'allocataires sur le marché du travail et régulariser du travail au noir tout en répondant à des demandes non satisfaites par le marché. Or il s'avère désormais que ce système n'encourage plus les allocataires sociaux à sortir de leur situation compte tenu des pièges à l'emploi. En effet, si on additionne les coûts liés à la remise au

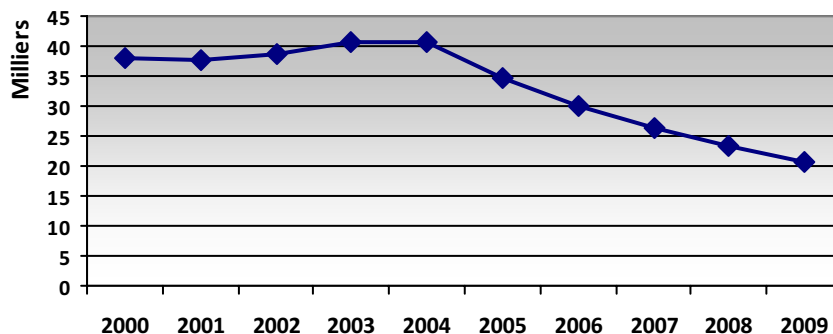
travail (coûts de transport, de garde d'enfants,...), la perte de certaines allocations et des conditions de travail liées aux emplois qui leur sont accessibles pas toujours valorisants, tous ces éléments repoussent le bénéficiaire des allocations chômage ou des mesures pour l'emploi à intégrer le système ALE. En outre, d'un point de vue de l'utilisateur, il n'y a pas de tarification des ALE en fonction des revenus, voire même la déductibilité fiscale des paiements ALE est plus avantageuse pour les revenus élevés.

Ainsi le nombre d'heures prestées via une ALE est passé de 15,1 millions d'heures en 2004 à 8,1 millions en 2009 et le nombre de personnes ayant un contrat de travail au sein d'une ALE ne s'élevait plus qu'à 20.555 travailleurs l'année dernière contre 40.727 en 2004 (voir graphiques ci-dessous).

Evolution du nombre d'heures prestées via une ALE entre 2000 et 2009



Evolution du nombre de personnes ayant un contrat de travail au sein d'une ALE entre 2000 et 2009



Source : Onem

Titres-services

Si la hausse du taux de chômage a pu être limitée en Belgique malgré la récession économique, c'est notamment grâce à la progression des titres-services. De 61 500 travailleurs titres-services déclarés en cours d'année en 2005 on est passé en 2009 à plus de 117.000 travailleurs employés dans le système, selon les toutes dernières estimations de l'Onem. La ministre de l'Emploi indique également que le renforcement de la politique titres-services en 2009 a permis de préserver 17 000 emplois.

En outre, 98% des salariés titres-services en Belgique étant des femmes, il est certain que le succès de ce dispositif a permis de freiner l'hémorragie de l'emploi féminin.

A côté de la création directe d'emplois, le système génère aussi des emplois indirects qui comprennent :

- le personnel d'encadrement dans les entreprises agréées ;
- les remplaçants des travailleurs titres-services venant d'un emploi rémunéré ;
- les formateurs externes ;
- le personnel d'encadrement de l'Onem ;
- ou encore le personnel de la société émettrice Sodexo.

En outre, cela a grandement contribué à diminuer le poids de l'économie souterraine dans le secteur des services de proximité, principalement d'aide à domicile d'ordre ménager. Beaucoup de prestataires

belges qui auparavant travaillaient au noir ont en effet intégré ce dispositif car financé en grande partie par l'Etat fiscalement très intéressant. Jusque-là en effet, l'aide à domicile de nature ménagère était essentiellement prestée «au noir» car les ménages belges n'étaient pas disposés, en général, à supporter le coût salarial horaire d'une aide ménagère déclarée (environ vingt euros). Dans les années 1990, sur 600 000 ménages ayant recours à un service de nettoyage à domicile, seuls 7% faisaient appel à du travail déclaré. La mise en place du dispositif titres-services a eu un effet bénéfique sur l'économie souterraine incitant d'une part les travailleurs à se régulariser pour profiter des déductions fiscales et d'autre part les utilisateurs à avoir recours à des prestataires agréés pour bénéficier des aides publiques dans le paiement du service.

Plus de 78 millions de titres-services ont été fournis aux utilisateurs en 2009, c'est un record. Par comparaison, 8 millions de titres avaient été achetés en 2004. Cumulés depuis le lancement de la mesure en 2001 jusqu'à fin février 2010, plus 285 millions de chèques ont été achetés par les utilisateurs et 262 millions de ces chèques ont déjà été remboursés. La Flandre reste le premier marché mais le nombre de titres-services vendus s'est stabilisé l'année dernière (+1,2%). Les ventes sont plus modestes mais en progression plus nette en Wallonie (+8,9%) et surtout à Bruxelles (+35%). Au total, 12,3 % des ménages belges (soit environ 680 000 personnes) ont déjà eu recours à ce dispositif. Les 30-49 ans ayant un haut niveau d'études représentent à eux-seuls la moitié des utilisateurs.

Un effet supplémentaire non prévu initialement est à noter : on constate que le dispositif titres-services compte parmi ses utilisateurs un pourcentage élevé de personnes âgées (30% des utilisateurs ont plus de 60 ans) voire très âgées (8% ont plus de 80 ans), car il leur permet de rester plus longtemps dans leur environnement familial.

Entre 2006 et 2009, le nombre de sociétés agréées a quasiment doublé alors que le gouvernement a durci les conditions d'agrément et renforcé les contrôles du respect de la réglementation. Fin février 2010, 2.519 entreprises titres-services étaient agréées pour vendre des petits travaux ménagers.

Tableau : Evolution du dispositif titres-services entre 2004 et 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Utilisateurs inscrits	120.247	251.182	420.007	602.562	778.252	-
Utilisateurs actifs (a)	98.814	190.737	316.101	449.626	557.482	661.516
Nombre de titres achetés	8.111.261	20.313.813	35.929.512	53.179.919	73.596.906	78.214.217
Nombre de titres remboursés	5.619.745	17.215.123	32.123.998	48.986.941	65.154.366	78.558.951
Nombre d'entreprises agréés en fin d'année	785	1.092	1.479	1.942	2.130	2.499
Nombre d'entreprises actives	504	794	1.162	1.504	1.892	-
Nombre de travailleurs en fin d'année	15.077	28.933	41.598	61.849	76.233	90.721 (b)
Nombre de travailleurs en cours d'année	-	-	61.579	87.152	103.437	117 000 (c)

Source : Office National pour l'Emploi, Office National de Sécurité Sociale, Idea Consult

(a) Qui ont passé au moins une commande dans l'année

(b) A la fin du 3^{ème} trimestre 2009

(c) Selon les dernières estimations de l'Onem

Aide à la maternité

L'aide à la maternité en faveur des travailleuses indépendantes connaît un succès grandissant. En février 2010, selon les chiffres de la direction statistiques de l'Onem, on a enregistré environ 4 000 utilisatrices supplémentaires sur un an et le nombre de chèques fournis cumulé depuis le début de cette mesure d'aide est désormais de 1,3 millions (dont plus d'un million ont déjà été remboursés).

- h. Quels en sont les financeurs (État, collectivités locales, sécurité sociale) et quel est le degré de décentralisation dans la définition juridique et la mise en œuvre du dispositif ? Quels sont les canaux privilégiés pour développer l'offre de services à la personne (particuliers, associations, entreprises, etc.) ? Quel est le poids de chacun ?*

Les financeurs :

Auparavant, l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés se partageaient le financement du dispositif titres-services (voir réponse 3.a.). Aujourd'hui, seul le fédéral supporte ce coût. Pour financer la politique des titres-services, le budget fédéral verse à la Gestion globale de la sécurité sociale, via le financement alternatif, un montant qui correspond aux charges supportées par l'Onem, diminuées des effets retour calculés au profit de la sécurité sociale.

Toutefois, les Régions sont toujours loïsibles de développer des politiques sociales via la structure des titres-services, à charge pour elles d'en assumer le financement. Les entreprises d'insertion par exemple cumulent la subvention fédérale titre-service avec la subvention régionale liée à leur mission. De la même manière, les ALE ou les CPAS partagent des ressources (locaux, personnel...) avec une activité complémentaire au titre-service, qui elle-aussi peut faire l'objet d'une subvention.

Les prestataires de services

Des organisations aussi diverses que des associations sans but lucratif (ASBL), des entreprises d'insertion, des agences d'intérim, des PME ou des centres publics d'aide sociale (CPAS) opèrent aujourd'hui au sein du dispositif des titres-services. Avant d'aller plus loin, la typologie des prestataires belges résultant du croisement du secteur d'appartenance et de la mission de l'organisation est la suivante :

	Secteur économie sociale			Secteur public		Secteur privé à but lucratif	
Prestataires	Entreprises d'insertion	SAFPA ¹⁴⁶	ASBL	ALE, CPAS	SAFPA (CPAS)	Sociétés d'interim	SPRL ¹⁴⁷
Mission	Insertion	Aide à domicile	Indéterminée	Insertion	Aide à domicile	Lucratif	Lucratif
Catégorie	Economie sociale d'insertion	Association d'aide aux personnes	Autres initiatives d'économie sociale	Economie publique d'insertion	Initiatives publiques d'aide aux personnes	Intérim	Secteur privé lucratif hors interim
Régulation	Quasi-marchande (voir réponse 3.g.)						
	Tutélaire	Tutélaire			Tutélaire		

Source : Programme Société et Avenir du Service Public Fédéral de la politique scientifique

L'économie sociale en Belgique désigne un troisième secteur distinct du secteur public et du secteur privé à but lucratif. Elle regroupe les organisations privées ayant un statut juridique d'ASBL, de fondation, de mutualité, de coopérative ou de société à finalité sociale. Les entreprises d'insertion (au sein de l'économie sociale) ont une mission axée sur la création d'emplois pour des personnes particulièrement fragilisées sur le marché du travail, mission que peuvent partager les ALE et les CPAS (secteur public). Par ailleurs, les organisations d'aide à domicile – les services d'aide aux familles et aux personnes âgées (SAFPA) – ciblent plutôt les familles vulnérables et les personnes âgées (en perte d'autonomie, malades ou faisant face à des difficultés financières...). Ces organisations d'aide à domicile, publiques ou d'économie sociale, sont entrées sur ce quasi-marché, parce qu'elles disposaient déjà d'une expertise dans le champ de l'aide à domicile et souhaitaient garder un rôle central dans ce champ qui s'ouvrait à la concurrence.

¹⁴⁶ Services d'aide aux familles et aux personnes âgées

¹⁴⁷ Société Privée à Responsabilité Limitée

La notion de «régulation tutélaire» caractérise un mode de régulation publique où la production des services est financée et encadrée par la puissance publique agissant ainsi comme «tutrice» du bénéficiaire. Elle s'inscrit dans des cadres réglementaires fédéraux ou dans des décrets régionaux pour ce qui est de l'aide à domicile et de l'insertion en Belgique, garantissant à des publics vulnérables l'accès à des services prestés par des organisations à but non lucratif tout en imposant des normes d'encadrement et de professionnalisation.

Le tableau suivant donne le poids des différents types de prestataires en termes de sièges d'exploitation, d'emplois et d'équivalents temps plein (ETP). Il met surtout en évidence que la part des sociétés privées (hors intérim) à but lucratif diminue fortement si on prend en considération la création d'emplois en nombre d'équivalents temps plein, alors que celle de la plupart des prestataires poursuivant une mission sociale augmente de manière significative.

	En % des sièges d'exploitation	En % des emplois	En % des ETP créés
Economie sociale d'insertion	8%	10%	13%
Associations d'aide au domicile	6%	12%	17%
Autres initiatives d'économie sociale	8%	5%	5%
Economie publique d'insertion	22%	15%	20%
Initiatives publiques d'aide au domicile	5%	3%	4%
Sociétés d'intérim	24%	37%	23%
Secteur privé à but lucratif (hors intérim)	27%	18%	18%

Source : Calculs IRES sur base des données Onem (2006)

i. Existe-t-il des politiques de formation ou de valorisation symbolique et pécuniaire pour accompagner le développement de l'offre de services à la personne ?

Les avantages pour un travailleur titres-services

Le travailleur belge titre-service bénéficie des mêmes avantages sociaux qu'un salarié classique avec un vrai contrat de travail, un salaire basé sur les barèmes en vigueur, une couverture sociale complète et une assurance contre les accidents du travail, ce qui est loin d'être le cas pour ce type d'emploi dans la plupart des autres pays.

Le fond de formation titres-services

Le 11 juillet 2007, un « fond de formation titres-services » est entré en vigueur, crédité de 3,7 M€ en 2007, puis 7 M€ en 2008. A l'initiative du fédéral, il a pour but d'augmenter le degré de formation des travailleurs titres-services en permettant aux entreprises agréées de demander le remboursement partiel de leurs frais de formation.

Toute formation ayant un lien avec la fonction exercée, c'est à dire fondée sur l'attitude, le savoir-faire avec les clients, la sécurité, l'hygiène, l'apprentissage et l'usage d'une des trois langues officielles du Royaume... peuvent donner lieu à un remboursement partiel. La formation peut prendre trois formes selon la législation belge : une formation organisée sur le lieu de travail, une formation organisée en dehors du lieu de travail par un formateur interne à l'entreprise pour laquelle appartient le travailleur titre-service, ou une formation organisée par un formateur externe à l'entreprise. Le mode choisi pour la formation n'est pas négligeable car les montants remboursables pour l'entreprise à l'arrivée seront sensiblement différents. Si la formation est interne par exemple, seront pris en ligne de compte dans le

remboursement le coût salarial du travailleur, celui du formateur interne et les frais d'encadrement (ce qui n'est pas le cas pour les deux autres formations).

Chaque entreprise agréée titres-services dispose, par année civile, d'un montant maximum auquel elle peut prétendre en remboursement de ses frais de formation. Ce montant ne sera pas le même selon que l'agrément a été octroyé au début, au milieu ou à la fin de l'année (voir tableau).

Période	Agrément donné au cours du :			
	1 ^{er} trimestre	2 ^{ème} trimestre	3 ^{ème} trimestre	4 ^{ème} trimestre
Montant maximum (en euros)	1000	750	500	250

L'accompagnement effectué par les entreprises prestataires

Les prestataires d'aide au domicile publiques et privés (SAFPA) se distinguent en accompagnant fortement leurs travailleurs par le biais de réunions, de formations et d'évaluations. Les besoins en termes de formations et d'évaluations sont importants quand on sait que 39 % des travailleurs ont au plus un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur, même s'il ne s'agit « que » de tâches ménagères. Les réunions s'avèrent aussi particulièrement utiles pour briser l'isolement du travailleur, de favoriser le partage d'expériences entre travailleurs, et de bénéficier d'un soutien social. En outre, les organisations d'aide au domicile encadrent davantage la manière dont la relation entre l'utilisateur et le travailleur s'établit avant ou lors de la première prestation de service. Si la grande majorité des organisations affirme veiller à obtenir la meilleure adéquation possible entre utilisateurs et travailleurs, il apparaît en pratique que cette volonté se traduit par des modalités d'accompagnement des travailleurs sensiblement différentes. Ainsi, chez certains prestataires, surtout à but lucratif, on constate que, au nom de la satisfaction du client, l'employeur tend à s'effacer devant l'utilisateur, en permettant à ce dernier de demander un autre travailleur suite à une première rencontre. Si cela peut être vu comme un élément de qualité du service, ce n'est certainement pas un argument en faveur de l'insertion professionnelle de personnes qui ont besoin de reprendre pied dans un circuit de travail. Enfin, les organisations d'aide au domicile privilégient des contrats à durée indéterminée et des charges horaires plus importantes que la moyenne (qui tranchent notamment avec les emplois à temps très réduits que l'on trouve en nombre dans les sociétés d'intérim).

De la même manière, les organisations d'insertion privilégient tout particulièrement la qualité des emplois offerts. En cela, ils sont largement conformes à la mission d'insertion que ces organisations sont censées poursuivre et qui se traduit par un cadre réglementaire spécifique et des subsides complémentaires.

A l'inverse les entreprises d'intérim privilégient leur capacité d'adaptation aux desiderata de leurs utilisateurs et la minimisation des coûts au détriment de la qualité des emplois offerts qu'elles rendent aussi flexibles que possibles. Cela se traduit tant par un faible accompagnement des travailleurs que par une plus faible qualité des contrats offerts en termes de durée et de temps de travail. Alors qu'au sein de toutes les autres catégories, entre 50 % et 90 % des travailleurs reçoivent un contrat à durée indéterminée (CDI) à l'embauche, seuls un peu plus de 10 % des travailleurs de l'intérim reçoivent dès le départ un CDI. Par ailleurs, alors que les dispositions légales prévoient que l'employeur est tenu d'offrir au travailleur un contrat de travail à durée indéterminée 3 ou 6 mois après l'engagement des travailleurs, plus de 50 % des travailleurs des sociétés d'intérim sont encore sous contrat à durée déterminée (CDD) 6 mois après leur engagement. Concernant la durée des temps de travail, l'intérim offre le moins d'heures en moyenne par travailleur (moins de 13h par semaine ce qui rend notamment leur remplacement beaucoup plus aisé). Enfin, ces entreprises se caractérisent par une rotation très élevée du personnel : en 2006, au moins 70% des travailleurs sont restés moins de 9 mois dans le secteur intérimaire (50% dans le secteur privé lucratif hors intérim). Par contre, chez les prestataires poursuivant une mission sociale d'insertion ou d'aide à domicile, moins de 30% des travailleurs sont restés moins de 9 mois.

j. Quelle est la rémunération horaire nette moyenne d'un salarié de ce secteur (distinguer les éventuels sous-secteurs) ?

Rémunération horaire sans ancienneté

La commission paritaire 322.01 a été créée spécifiquement pour les «entreprises agréées fournissant des travaux ou services de proximité» et aujourd'hui elle fixe la rémunération horaire moyenne d'un salarié de ce secteur dans la mesure où d'après les données de l'Office National de la Sécurité Sociale, 89 % des travailleurs titres-services sont rattachés à la commission paritaire 322. Pour un travailleur sans ancienneté, le salaire horaire brut est passé de 8,75 € au 1^{er} juillet 2006 à 9,48 € au 1^{er} octobre 2008.

Cependant, étant donné le vaste champ des activités couvertes par le titre-service, les employeurs titres-services peuvent relever d'autres commissions paritaires en fonction de leur activité principale. Les autres travailleurs sont issus principalement des commissions 121 (nettoyage), 110 (repassage, travaux de couture) et 318 (aides familiales et aux personnes âgées).

Cette diversité des commissions paritaires se traduit par une disparité de conditions d'emploi pour les travailleurs titres-services puisque ces commissions sont compétentes pour conclure des conventions collectives de travail qui déterminent, notamment, les barèmes minima des rémunérations. Or les barèmes varient fortement d'une commission paritaire à l'autre, comme l'illustre le tableau suivant.

Commission paritaire	Types de prestataires Concernés	% de prestataires Relevant de cette commission paritaire en 2005 (a)	Salaire brut horaire sans Ancienneté au 01/01/2009.
322.01 – Travaux et services de proximité	ALE, entreprises d'insertion, ASBL, sociétés commerciales	52,7%	9,48€
318.01 – Aides familiales et aides seniors (Région wallonne)	Associations agréées pour l'aide à domicile	8,5%	9,90€ (« aides ménagères »)
318.02 – Aides familiales et aides seniors (Région flamande)	Associations agréées pour l'aide à domicile	8,5%	9,85€ (« ouvrier titres-services »)
110 – Entretien du textile	Entreprises d'insertion, sociétés commerciales	8%	9,67€ ou 9,80€ (b)
121 – Nettoyage et désinfection	Entreprises d'insertion, sociétés commerciales	6,5%	11,32€

Source : Rapport de Société et Avenir intitulé « Economie plurielle et régulation publique. Le quasi-marché des titres-services en Belgique »

(a) Selon le rapport d'Idea Consult (2006)

(b) Selon que l'entreprise occupe moins ou plus de 50 travailleurs

Rémunération horaire avec ancienneté

Le salaire horaire brut augmente avec l'ancienneté du travailleur limitée toutefois à 2 ans par certaines commissions paritaires (voir tableau ci-dessous).

Commission paritaire	0 ancienneté	1 an	2 ans	3 ans
322.01	9,48€	9,85€	9,98€	-
318.01	9,90€	10,70€	10,80€	10,90€
318.02	9,85€	10,42€	10,55€	-

Source : Rapport de Société et Avenir intitulé « Economie plurielle et régulation publique. Le quasi-marché des titres-services en Belgique »

A noter que depuis le 1^{er} janvier 2009, les salaires des travailleurs titres-services font l'objet d'une indexation structurelle. Le mécanisme est le suivant : le premier jour du deuxième mois qui suit le dépassement de l'indice pivot, la part que reçoit l'entreprise pour couvrir le coût salarial est indexée.

k. *Y a-t-il un système d'agrément des prestataires permettant de garantir au client la qualité de la prestation et la contrepartie de l'aide publique ?*

Tout type de prestataire, privé ou public, à but lucratif ou non lucratif, peut accéder au dispositif titres-services. Néanmoins, les pouvoirs publics structurent l'offre de services en introduisant un agrément. Toutes personnes morales ou physiques qui souhaitent se lancer dans les services à la personne doit introduire une demande d'agrément auprès de l'Office National pour l'Emploi (Onem) qui la soumet ensuite pour avis à un comité paritaire, composé de partenaires sociaux, et pour décision au ministre de l'Emploi. L'entreprise agréée doit également avoir son siège social en Belgique.

De plus, l'Etat solvabilise la demande par le biais d'une subvention au consommateur. Enfin, l'Etat intervient encore dans la régulation du système en fixant le prix horaire des services prestés. C'est pourquoi ce dispositif ne s'inscrit pas pour autant dans une pure logique marchande puisqu'il repose sur une double intervention de l'Etat (d'où le terme de régulation quasi-marchande).

l. *La crise actuelle paraît-elle de nature à remettre en cause les soutiens existants ?*

Comme indiqué à la réponse 3.a), les titres-services ont connu un tel succès que cela s'est accompagné par une hausse considérable de l'aide publique fédérale (selon les premières estimations autour de 1,08 Mds€ en 2009) et aujourd'hui se pose la question de la viabilité et de la pérennité d'un tel soutien, et ce d'autant plus après la crise financière qui pèse lourdement sur les finances publiques du Royaume. Il est clair que l'aide financière d'Etat est essentielle si l'on veut que le dispositif titres-services continue à jouer à plein son rôle de créateurs d'emplois en ces temps économiques difficiles mais il ne faut pas non plus que le coût supporté par le fédéral devienne trop élevé.

A cette difficile équation, la Cour des Comptes a répondu dans un rapport en 2009 qu'un encadrement budgétaire plus strict était notamment indispensable car les crédits budgétaires annuels fixés au budget de l'Onem en début d'année sont trop souvent dépassés. Par exemple, en 2008, le fédéral avait inscrit au budget pour 840,6 M€ de crédits octroyés pour le dispositif titres-services ; or à l'arrivée, au moment de l'audit, le coût a été calculé à 871,9 M€ soit 30 M€ de plus que ce qui avait été prévu. À partir de 2007, un système d'avance de 200 M€, à charge du financement alternatif, a été instauré en vertu de l'article 105 de la loi-programme du 27 décembre 2006. Cette avance s'étant avérée insuffisante au regard des dépenses, un montant complémentaire de 332,9 M€ en 2008 a été ajouté à l'avance de 200 M€.

m. *Peut-on identifier des situations où le recours à des services à la personne soutenu par des aides publiques représente une alternative à des prestations fournies par ailleurs dans le cadre de services publics traditionnels ? Y a-t-il, de ce point de vue, un effet de substitution effectif et/ou souhaitable ?*

Effet de substitution

Il est difficile de connaître l'ampleur totale de l'effet de substitution à la suite de la mise en place du dispositif titres-services. Selon une enquête en 2008, environ 9% de tous les utilisateurs répondent, qu'avant de rentrer dans le système titres-services, ils confiaient leurs tâches ménagères à une autre organisation prestataire de services n'appartenant pas au dispositif.

Des formes de substitution sont apparues dans des segments ou niches d'activités bien déterminés. Le dispositif titres-services a fait entre autres quelque peu disparaître :

- le service d'aide ménagère (nettoyage, lessive et repassage) pour des particuliers qui procédaient via l'agence locale pour l'emploi,
- le service d'aide ménagère chez les personnes âgées dans le cadre des services agréés d'aide à la famille et d'aide aux seniors et services de nettoyage des centres publiques d'aide sociale (CPAS),

- -le service de transport des personnes à mobilité réduite (pour les personnes âgées ou handicapées) pratiqué dans le circuit commercial et dans le réseau bénévole.
- les travaux de couture du circuit commercial et des entreprises d'économie sociale (comme les ateliers sociaux)
- le service de préparation des repas au sein des services agréés d'aide à la famille et aux seniors.

Le processus de substitution ne s'est pas fait immédiatement après l'entrée en vigueur du dispositif mais sur plusieurs années et ils continuent encore aujourd'hui. Les cas les plus extrêmes de ce processus concernent le secteur des personnes âgées nécessitant de l'aide que ce soit en maison de repos ou à domicile.

Dans le premier cas, certaines maisons de repos ont désormais été agréées comme entreprises titres-services, les pensionnaires pouvant payer via des titres-services pour le nettoyage de leur chambre par exemple, ce qui a entraîné une substitution d'emplois réguliers par des travailleurs titres-services.

Dans le deuxième cas, à la fin 2009, un dispositif titres-services sociaux envisagé par le gouvernement fédéral souhaitait faciliter l'accès aux titres-services aux familles ou aux personnes âgées disposant de peu de revenus grâce à un prix moindre (autour de 4 €). Des travailleuses du secteur d'aide et soins à domicile (ASD) s'y sont opposées estimant qu'il s'agissait d'une concurrence à l'intérieur même de leurs services.

Effet de complémentarité

Néanmoins, de façon générale, les effets de substitution sont restés relativement limités. Ceci s'explique principalement par le fait que l'aide ménagère (aux particuliers) était autrefois effectuée dans le circuit au noir et qu'il n'y avait peu voire pas de prestataires réguliers actifs dans ce secteur.

En outre, l'agrément titres-services exclut, à juste titre, les activités de services aux personnes qui relèvent des compétences régionales, en particulier la garde d'enfant ou l'aide aux personnes dépendantes et aux familles.¹⁴⁸

Enfin, le système titres-services peut même avoir un effet complémentaire. C'est notamment le cas pour l'aide ménagère proposée par les services d'aide à la famille selon l'avis de plusieurs fédérations et entreprises prestataires du secteur. En effet, le service d'aide ménagère dans le cadre de l'aide à la famille est destiné aux groupes cibles difficiles tandis que le dispositif des titres-services touche plutôt la population active ou des utilisateurs plus âgés ayant gardé une certaine autonomie. De plus, les travailleurs dans le système d'aide à la famille offrent, outre l'aide ménagère apportée également par les titres-services, un soutien psychosocial au bénéficiaire. Si un utilisateur n'a pas besoin de cette aide et si sa contribution personnelle serait supérieure à 7,50€ par heure, il favorisera à l'inverse le système titres-services.

Un autre exemple de complémentarité concerne les services de transport mis à disposition des personnes à mobilité réduite (affiliation de 7€ par an et 0,27€ par kilomètre parcouru) par les communes et les centres publics d'aide sociale (CPAS). La différence de prix entre ce système et la structure titres-services est minime ce qui laisse une importante marge d'appréciation à l'utilisateur. Si celui-ci souhaite avoir plus de flexibilité il préconisera les entreprises titres-services, s'il veut avoir des trajets assurés en responsabilité civile il choisira les services offerts par les communes et les CPAS. Sur ce point, la mise en place du dispositif titres-services a été au demeurant tout à fait souhaitable car il a permis de désengorger les services communaux souvent débordés.

¹⁴⁸ Toutefois, on parle de plus en plus d'une extension du système titres-services vers de nouvelles activités (notamment pour l'entretien du jardin ou l'accueil des enfants). Il faut dire que la demande est forte : près de deux tiers des entreprises agréées interrogées en 2007 disaient avoir reçu une demande de leurs clients pour effectuer des activités qui ne sont pas autorisées dans le système titres-services.

ESPAGNE

Eléments de contexte général :

Les services à la personne ne sont pas perçus en Espagne comme un secteur d'activités spécifique et il n'existe pas de politique publique globale de promotion de ces services. Les services d'aide aux personnes dépendantes sont les seuls types de services à la personne faisant l'objet d'une politique de soutien de l'Etat à travers la Loi 39/2006 de Promotion de l'Autonomie des Personnes et d'Attention aux personnes en situation de dépendance. Une étude réalisée en avril 2010 par le SER Madrid sur ce sujet est transmise en complément de ce questionnaire.

Par ailleurs, il existe en Espagne des soutiens de l'Etat bénéficiant indirectement à deux autres types de services à la personne : les services de garde d'enfants (par le biais de la Loi 35/2007 dite de « Paiement unique pour naissance ou adoption ») et les services d'aide informatique (à travers le Plan Avanza 2).

Néanmoins, l'Association Espagnole des Services à la Personne (AESP) est à l'origine d'une initiative en faveur de la promotion de ce secteur et exerce une pression sur les autorités publiques espagnoles pour l'adoption d'une politique globale de développement des services à la personne, secteur actuellement fortement caractérisé par le travail au noir.

1. Quelle place représentent les services à la personne dans l'économie (part du PIB, nombre d'emplois en heures de travail ou en ETP) ?

Etant donné que les services à la personne ne représentent pas un secteur d'activité spécifique en Espagne et qu'une part importante de ces activités de service est dispensée dans l'irrégularité, il est difficile de calculer précisément la part du PIB qui leur est consacrée. L'AESP estime que l'économie souterraine espagnole représentera 23% du PIB en 2010, ce qui suppose que 200 Md€ échappent au contrôle de l'Etat dont 60% proviendrait des activités de services à la personne. Selon les calculs de l'AESP, les services à la personne représentaient un marché de près de 5 Md€ en 2008.

Il existe cependant un régime spécial de Sécurité Sociale relatif aux employés de maison dont le nombre moyen d'affiliation mensuelle était, en février 2010, de 291 527 travailleurs et parmi lesquels 69% travaillaient à temps plein. Un employé de maison est un travailleur se dédiant exclusivement aux services domestiques (garderie, jardinage, conduite, petits travaux, soutien scolaire, tâches ménagères, et autres) pour un ou plusieurs employeurs et pour lesquels il perçoit un salaire ou une rémunération. Il existe deux catégories d'employés de maison :

- Les employés dits « fixes » : ne fournissant des services qu'auprès d'un seul employeur durant au moins 80 heures mensuelles de travail.
- Les employés dits « discontinus » : fournissant des services à plusieurs employeurs et ce pour un minimum de 72 heures mensuelles (s'échelonnant sur au moins douze jours).

2. Sont-ils identifiés comme des gisements d'emploi ? Sont-ils perçus comme un enjeu national et existe-t-il une démarche prospective à leur endroit ?

Les services à la personne sont effectivement un important gisement d'emploi qu'il conviendrait de développer davantage afin de faire sortir ce secteur de l'économie souterraine : AESP estime qu'environ un million de personnes travaillent actuellement dans ce secteur de façon irrégulière. La promotion de ces services est donc perçue comme un enjeu national dans la mesure où elle permettrait d'ici 2013 la création de plus de 350 000 emplois à temps plein dans le secteur des services à la famille (garde d'enfants, soutien scolaire, garde d'animaux domestiques, aide informatique) et près de 660 000 dans le secteur des services de santé et qualité de vie (services aux personnes âgées, ménage, coiffeurs à domicile).

De plus, le développement des services à la personne est considéré comme un moyen de faciliter la conciliation de la vie familiale et professionnelle des femmes, de protéger les droits des travailleurs et d'assurer une plus grande qualité de service.

3. Font-ils l'objet d'une politique publique, à l'image de la France avec le plan de développement des services à la personne¹⁴⁹?

Il n'existe pas de politique publique pour développer l'ensemble du secteur des services à la personne en Espagne. Comme mentionné précédemment, seuls les services aux personnes dépendantes font l'objet d'un plan d'aide de l'Etat (Cf. document annexe). De plus, le développement des services de garde d'enfants et les services d'aide informatique bénéficient indirectement de soutiens par le biais de la loi 35/2007 du « paiement unique » et du Plan Avanza 2 de développement du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC).

La loi 35/2007 du paiement unique pour naissance ou adoption de 2007 a instauré des aides d'Etat ayant pour vocation de financer les dépenses liées aux gardes d'enfants notamment. D'une part, pour chaque naissance ou adoption, la mère peut bénéficier d'une déduction de 2 500€ sur l'IRPF (impôt sur le revenu des personnes physiques). D'autre part, cette loi prévoit une aide de 500€ par an et par enfant de moins de 3 ans et de 291€/an et par enfant pour les foyers aux revenus inférieurs à 11 000€.

Le Plan Avanza 2 constitue une grande initiative au profit du développement d'une véritable Société de l'Information en Espagne. Pour ce faire, ce plan a alloué 663 M€ en 2009 à un ensemble de projets destinés à appuyer les entreprises qui développent des produits et des services contribuant à l'essor du secteur des TIC. Le Plan Avanza 2 a également dédié un montant de 548 M€ en 2009 à des projets de formation de professionnels des TIC.

L'objectif premier de ces deux plans de soutien de l'Etat n'est pas de développer le secteur des services à la personne, mais l'AESP considère que ces aides ont indirectement contribué au financement de tels services par les foyers espagnols dans les domaines de la garde d'enfant et des services d'aide informatique.

Depuis avril 2009, l'AESP travaille en faveur de l'adoption d'une politique publique dédiée au développement de l'ensemble des services à la personne. En tant qu'association leader pour la promotion de ce secteur, elle collabore avec les administrations publiques afin de professionnaliser les services à la personne en valorisant une formation spécifique et négocie la mise en place en Espagne d'une série de mesures fiscales, inspirée du plan Borloo, offrant des avantages aux personnes contractant ce type de service. L'AESP propose d'adopter en priorité deux mesures fondamentales :

- La création d'une Agence Nationale des Services à la Personne qui coordonnerait les actions de la réforme et permettrait au secteur de disposer d'un interlocuteur unique ;
- La création d'une Commission Permanente de concertation pour les différents services à la personne.

La crise actuelle paraît-elle de nature à remettre en cause les soutiens existants ?

La suppression de la déduction fiscale pour la naissance ou l'adoption d'un enfant, encore appelée « chèque-bébé », est envisagée par le gouvernement dans le cadre des mesures de réduction du déficit public. Le coût budgétaire de cette mesure avait été d'environ 1,2 Md€ par an (0,1 point de PIB).

¹⁴⁹ « Plan Borloo » de février 2005, modifié par le « plan Borloo 2 » de mars 2009.

ETATS-UNIS

Eléments de contexte général :

Les États-Unis comptent une population de 299 millions d'habitants fin 2008¹⁵⁰. Le nombre de foyers est évalué à 116,7 millions, dont la moitié sont des couples mariés et 19,5 millions sont des familles monoparentales. Sur 120,3 millions de femmes de plus de 16 ans, 57% travaillent et 50,7% sont mariées. 37,4 millions de foyers déclarent des revenus annuels supérieurs à 75 000 dollars, 23,6 millions de foyers déclarent des revenus annuels supérieurs à 100 000 dollars. La baby boom génération va augmenter de 18 millions le nombre des personnes de plus de 65 ans d'ici 2020, faisant passer ce nombre de 36,7 millions aujourd'hui à 54,8 millions alors, dont 6,6 millions de plus de 85 ans.

Ces différents chiffres sont largement utilisés pour annoncer un développement continu et important des services à la personne, aussi bien pour les services de confort comme le ménage ou l'entretien du jardin que pour les services de support comme l'équilibre personnel ou les services aux personnes âgées ou dépendantes et à leurs aidants.

Pourtant, d'autres facteurs pourraient modérer les projections:

- pour chaque État, le montant des impôts locaux augmente au fur et à mesure du désengagement du gouvernement fédéral;
- suite à la crise économique, les taux d'intérêt sont en hausse, et le pouvoir d'achat des ménages s'est effondré.

Au total, tous ces facteurs grèvent le revenu disponible effectif des Américains, qui peuvent se retrouver obligés d'arbitrer entre différentes dépenses. Il est possible que de nombreux services à la personne dits de confort, voire de support, soient sacrifiés.

4. Quelle place représentent les services à la personne dans l'économie (part du PIB, nombre d'emplois en heures de travail ou en ETP) ?

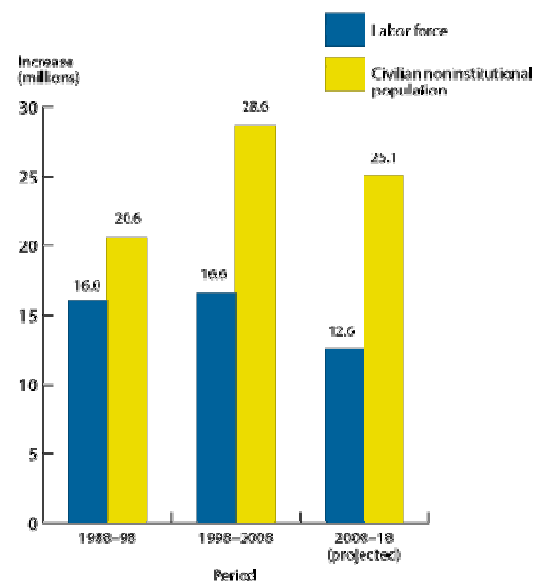
Il n'existe pas de « modèle américain » de services à la personne. Le marché des services à la personne est d'abord local, le fait de très petites entreprises mono-activité. Il faut toutefois distinguer deux secteurs majeurs :

- les **soins et aides à domicile** (« *caregivers* ») qui sont considérés comme une catégorie socio professionnelle aux Etats-Unis,
- les **services de la vie quotidienne** (bricolage, jardinage, travaux ménagers, aides au devoir garde d'enfants, cours à domicile...), qui ne font pas partie d'une catégorie particulière, qui sont parfois pris en charge par les employeurs et dont le marché est beaucoup plus difficile à estimer.

i. Les « *caregivers* »

Le *Department of Labor* estime le marché des services et soins à domicile (*caregivers* ou *home health aides*) à 1,7 millions de dollars en 2008¹⁵¹.

Chart 1. Numerik change in the population and labor force



Source: BLS Division of Industry Employment Projections

¹⁵⁰ Chiffres tirés du US Census Bureau (2008) :

http://www.census.gov/population/www/socdemo/age/age_sex_2008.html

¹⁵¹ <http://www.bls.gov/oco/ocos326.htm>

Dans le secteur de l'assistance médicale (service aux personnes dépendantes), on dénombre deux types de secteurs :

- Les « caregivers » ou aides médicales accompagnant les patients de courte à longue durée.
- Les « *informal caregivers* » ou les personnes (généralement des femmes) qui choisissent de consacrer du temps aux soins d'un parent ou d'un proche.

Figure 1: Estimates of Individual Caregiving Prevalence by Age of Recipient

Type of Recipient	Prevalence	Estimated Number of Caregivers
Overall	28.5%	65.7 million
Only child recipients	1.7%	3.9 million
Only adult recipients	21.2%	48.9 million
Both adult and child recipients	5.6%	12.9 million

source : "Caregiving in the U.S.", NAC, AARP, Metlife, Novembre 2009¹⁵²

D'après l'étude menée par la *National Association for Caregivers*¹⁵³, le profil des « caregivers » est plutôt celui d'une femme (66%), d'un âge de 48 ans en moyenne.

Toutefois, **la forme de soutien la plus répandue est encore le soutien familial**. Le modèle type d'une aide familiale est une femme travaillant à temps partiel afin de dégager le temps nécessaire aux soins d'un parent âgé. Le « *Family and Medical Leave Act* » a introduit un congé - non rémunéré- de 12 semaines que les salariés peuvent prendre pour se consacrer à un enfant de moins de 13 ans ou à un parent dépendant.

Différents services organisés par les agences locales de « *Administration of Aging* » dans le cadre du programme « *Family Caregivers Support Program* » (166 millions de dollars) soutiennent les efforts au sein de la sphère privée familiale (repas, conseil, y compris aide financière). Ils représentent une très faible part de l'équivalent monétaire que représenteraient ces services (entre 350 et 380 milliards de dollars).

Le *Department of Labor* projette la création de 4 millions de nouveaux emplois sur le seul secteur des services et soins à domicile ou dans des établissements spécialisés sur la période 2004-2014.

ii. Les grands opérateurs de services

Concernant les services non médicaux (hors des « caregivers »), le marché est d'abord local, le fait de très petites entreprises mono-activité, employant parfois du personnel non déclaré.

- **L'industrie du ménage résidentiel** pèse 33 milliards de dollars selon les estimations du *Department of Commerce* faites en 2002, combinaison de 27 milliards réalisés par 51 000 entreprises employant 940 000 salariés, et de 6 milliards réalisés par 430 000 « entreprises » ne déclarant aucun employé¹⁵⁴.
- **L'industrie de l'entretien des jardins** pèse 40 milliards de dollars selon ce même recensement, 35 milliards réalisés par 76 000 entreprises employant 515 000 salariés et 5 milliards réalisés par 210 000 « entreprises » sans employé¹⁵⁵.

Dans chacun de ces deux secteurs, les quatre plus grosses entreprises cumulées n'atteignent jamais les 10 % de parts de marché. Il n'y a pas de « groupe ombrelle » proposant une gamme largement

¹⁵² "Caregiving in the U.S.", NAC, AARP, Metlife, Novembre 2009, pp. 4. Référence : <http://www.caregiving.org/data/CaregivingUSAllAgesExecSum.pdf>

¹⁵³ Site internet de la National Association for Caregivers : <http://www.caregiving.org/>

¹⁵⁴ D'après l'article de Guy Rébuffé, « Les services à la personne aux Etats-Unis », *Revue économique du Crédit Agricole, Horizons bancaires*, Numéro 330, pp. 35.

¹⁵⁵ Voir référence supra.

diversifiée de services mais une multitude d'entreprises moyennes: *ServiceMaster*¹⁵⁶ regroupe le ménage résidentiel avec *Merry Maids*¹⁵⁷, le ménage industriel avec *ServiceMasterClean*¹⁵⁸, le contrôle des termites et des animaux à la fois pour le secteur résidentiel et industriel avec *Terminix*¹⁵⁹, l'entretien des jardins avec *TruGreen*¹⁶⁰, mais est totalement absent du secteur de la petite réparation au domicile des particuliers ou des services et soins aux personnes âgées ou dépendantes. *VisitingNurses*¹⁶¹, un des réseaux les plus larges d'infirmiers/infirmières aux États-Unis en franchise, n'intervient que sur son domaine des soins médicalisés à domicile.

Si on additionne les secteurs du ménage résidentiel, de l'entretien des jardins, des petites réparations au domicile des particuliers, du soutien scolaire, de l'aide et de soins au domicile pour les enfants et pour les personnes âgées, les services de conciergerie, les chiffres du US Bureau of Census de 2002 indiquent **120 milliards de dollars de chiffre d'affaires et l'équivalent de 4 millions d'emplois**¹⁶².

5. Sont-ils identifiés comme des gisements d'emploi ? Sont-ils perçus comme un enjeu national et existe-t-il une démarche prospective à leur endroit ?

Les Etats-Unis ne disposent d'aucune politique publique à l'égard des services à la personne. Toutefois, les services à la personne dits « *back up care* » sont perçus comme un **enjeu pour les employés américains**. Certaines entreprises américaines proposent à leurs employés des services de « *back up* », considérés comme un « *benefit* » ou avantage payé par l'entreprise.

Les services aux employés de sociétés constituent un secteur qui s'est largement développé ces quinze dernières années aux Etats-Unis. Un enfant qui tombe malade alors qu'un déplacement professionnel est prévu le lendemain, une réunion impérative alors que son parent dépendant nécessite des soins, l'organisation du suivi d'un proche dépendant pendant une période de vacances à venir, sont les cas types où *Bright Horizon*¹⁶³ intervient au profit des collaborateurs d'entreprises. Ce type de services fait même partie des **critères d'évaluation** par des magazines comme *Working Mothers*¹⁶⁴ et *Fortune* pour les meilleurs programmes mis en place par les entreprises américaines au profit de leurs collaborateurs. On y retrouve notamment des grandes entreprises comme Starbucks.

*LifeCare*¹⁶⁵ est un acteur innovant en termes de services offerts aux salariés d'entreprises pour les aider dans des moments difficiles. La liste des aides offertes par *LifeCare* à ses 1 500 entreprises clientes ainsi qu'à de nombreuses agences fédérales, soit au total l'équivalent de **5 millions de salariés**, couvre l'assistance pour tout ce qui touche à la famille à l'assistance pour les aspects de santé et de bien-être, en passant par les différents aspects de l'éducation scolaire et de la formation personnelle, et les aspects financiers et légaux, en accès 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 aussi bien auprès de conseillers au téléphone que sur un site internet dédié.

S'il n'existe pas de politique publique à l'égard des services à la personne, ils représentent un réel enjeu pour un employé : d'après *LifeCare*, 37 % des 5 millions de salariés couverts par les programmes d'aides de cette compagnie, ont eu recours au moins une fois à l'une ou l'autre des aides en 2005.

6. Font-ils l'objet d'une politique publique, à l'image de la France avec le plan de développement des services à la personne¹⁶⁶ ? Si oui :

¹⁵⁶ Site Internet de Service Master : <http://www.servicemaster.com/homepage.dsp>

¹⁵⁷ Site Internet de Merry Maids : <http://www.merrymaidsclean.com/>

¹⁵⁸ Site Internet de Service MasterClean : <http://www.servicemasterclean.com/>

¹⁵⁹ Site Internet de Terminix : <http://www.terminix.com/>

¹⁶⁰ Site Internet de True Green : <http://www.trugreen.com/>

¹⁶¹ Site Internet de Visiting Nurses : http://ynaa.org/ynaa/siteshelltemplates/homepage_navigate.htm

¹⁶² D'après l'article de Guy Rébuffé, « Les services à la personne aux Etats-Unis », *Revue économique du Crédit Agricole, Horizons bancaires*, Numéro 330, pp. 38.

¹⁶³ Site Internet de Bright Horizon : <http://backup.brighthorizons.com/>

¹⁶⁴ <http://www.workingmother.com/?service=vpape/106>

¹⁶⁵ Site Internet de Life Care : <http://www.lifecare.com/>

¹⁶⁶ « Plan Borloo » de février 2005, complété en mars 2009 par un « plan 2 ».

Il n'existe pas de politique publique fédérale pour les services à la personne. S'il existe quelques initiatives locales, elles sont extrêmement difficiles à quantifier. Toutefois, on assiste aujourd'hui à un lobbying de plus en plus intense auprès du gouvernement fédéral et des États, qu'il soit le fait d'associations ou d'assureurs dépendance, pour accroître les possibilités de financement des services à la personne¹⁶⁷. Ce lobbying, fortement intensifié ces derniers mois par la réforme de l'assurance santé, est apparu au travers d'initiatives aussi diverses que :

- la mise en place de crédit d'impôts pour les personnes qui ont pris en charge un proche dépendant. Cette proposition a été déposée à la Chambre des Représentants le 28 janvier 2009 par la Représentante Lowey (H.R. 769¹⁶⁸). Cette proposition de loi est toujours en cours d'examen auprès du *Committee on Ways and Means* et a peu de chance d'être adoptée par le 111^e Congrès.
- l'utilisation de l'épargne retraite accumulée en franchise d'impôt pour acheter des services à la personne ou pour acheter un contrat d'assurance dépendance¹⁶⁹ ;
- l'augmentation des plafonds d'alimentation annuelle en franchise d'impôts de comptes épargne santé et l'intégration dans les dépenses autorisées des services à la personne payés pour un proche dépendant ;
- l'assouplissement des règles de mise en place du prêt hypothécaire viager pour faciliter sa diffusion et l'utilisation des sommes ainsi disponibles pour le paiement de services à la personne et la souscription de contrats d'assurance dépendance, etc.

b. Quelles sont les grandes étapes de la politique de soutien au secteur des services à la personne ? Détailler les mesures (fiscales, sociales, aides directes) et leur coût pour les finances publiques.

Sans objet (voir réponse ci-dessus)

r. Quelles sont les modalités techniques les plus avancées (chèques préfinancés par l'employeur, etc.) ?

Voir réponse à la question 2

s. Quel bilan peut-on faire des politiques mises en œuvre (effets sur l'emploi, sur la croissance, sur l'économie souterraine) ? Dispose-t-on d'évaluations de ces politiques ?

Sans objet (voir réponse 3)

t. Quels en sont les financeurs (État, collectivités locales, sécurité sociale) et quel est le degré de décentralisation dans la définition juridique et la mise en œuvre du dispositif ? Quels sont les canaux privilégiés pour développer l'offre de services à la personne (particuliers, associations, entreprises, etc.) ? Quel est le poids de chacun ?

Sans objet (voir réponse 3)

u. Existe-t-il des politiques de formation ou de valorisation symbolique et pécuniaire pour accompagner le développement de l'offre de services à la personne ?

Sans objet

¹⁶⁷ D'après l'article de Guy Rébuffé, « Les services à la personne aux Etats-Unis », *Revue économique du Crédit Agricole, Horizons bancaires*, Numéro 330, pp. 34.

¹⁶⁸ Détail du projet de loi déposé à la Chambre des Représentants : <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h111-769>

¹⁶⁹ D'après le rapport GAO-10-101R, pp. 15. Référence : <http://www.gao.gov/new.items/d10101r.pdf>

v. *Quelle est la rémunération horaire nette moyenne d'un salarié de ce secteur (distinguer les éventuels sous-secteurs) ?*

La rémunération moyenne d'un salarié s'établissait en mai 2008 à 9,22 dollars¹⁷⁰.

Individual and family services	\$9.77
Employment services	9.76
Residential mental retardation, mental health and substance abuse facilities	9.70
Vocational rehabilitation services	9.58
Home health care services	7.94

Toutefois, pour des services à la personne de longue durée ou pour les aides médicales, la rémunération horaire moyenne s'établissait en mai 2008 à 9,84 dollars¹⁷¹. La plupart des employeurs utilisent des contrats « à l'heure », qui permettent une très grande flexibilité et n'incluent pas les temps de trajets jusqu'au lieu de travail (les trajets étant à la charge des employés).

Nursing care facilities	\$10.20
Residential mental retardation, mental health and substance abuse facilities	10.02
Home health care services	9.70
Individual and family services	9.48
Community care facilities for the elderly	9.44

w. *Y a-t-il un système d'agrément des prestataires permettant de garantir au client la qualité de la prestation et la contrepartie de l'aide publique ?*

Il n'existe pas de système d'agrément aux Etats-Unis, contrepartie du fait qu'il n'existe pas de politique publique des services à la personne. Toutefois, la satisfaction du client reste un des piliers des services à la personne aux Etats-Unis. « *Si vous n'êtes pas complètement satisfait, nous revenons demain, sans frais supplémentaires* ». C'est l'engagement de qualité de *The Maids*¹⁷², l'une des principales entreprises nationales de ménage pour les particuliers. L'engagement de *Mr Handyman*¹⁷³, l'une des principales entreprises nationales dans le secteur des petites réparations au domicile porte sur la ponctualité et la finition: « *À l'heure. Parfaitement fait* ». Pour les services et soins aux personnes âgées, l'engagement porte sur la qualité des personnes recrutées et leur remplacement immédiat si elles ne donnent pas satisfaction. Sans surprise, ces sociétés de services poussent leurs clients à exprimer leur satisfaction ou leur mécontentement. Cette recherche de la **satisfaction du client** est un des **pilliers de la société américaine**, et chaque Américain tient à recevoir une prestation équivalente à son investissement (« *Get what you pay for* »). Même s'il n'existe pas d'agrément proprement dit, le succès d'une société tient beaucoup au bouche à oreille : comme il s'agit souvent de micro-entreprises, la qualité de la prestation est extrêmement importante. Par exemple, chaque chef d'équipe de *The Maids* a son portefeuille de clients, les connaît tous et est présent à chaque ménage fait: c'est lui qui suit directement auprès de ses clients leur satisfaction. *ServiceMasterClean*, pour le nettoyage intérieur des

¹⁷⁰ D'après les chiffres du BLS, *Occupational Outlook Handbook, 2010-11 Edition*. Référence : <http://www.bls.gov/oco/ocos326.htm>

¹⁷¹ D'après les chiffres du BLS, *Occupational Outlook Handbook, 2010-11 Edition*. Référence : <http://www.bls.gov/oco/ocos326.htm>

¹⁷² Site Internet de The Maids : <http://www.maids.com/>

¹⁷³ Site Internet de Mr Handyman <http://www.mrhandyman.com/country-select.aspx>

bus de son client *Greyhound*, a équipé ses responsables d'équipe de nettoyage de Palm pilots : *Greyhound* et le central de *ServiceMasterClean* sont informés en temps réel de l'avancement du nettoyage, le chauffeur du bus donne son accord sur la propreté du bus, et l'ensemble de cette relation est conservé sur support informatique. *CHCS Services*¹⁷⁴, une société spécialisée sur les services aux personnes âgées dépendantes, suit quasiment en temps réel l'accomplissement des tâches de son représentant au domicile de la personne dont il prend soin et alimente informatiquement la fiche des prestations faites et l'horaire correspondant. Cette fiche est ensuite accessible par le ou les membres de la famille sur le site internet qui leur est dédié.

x. La crise actuelle paraît-elle de nature à remettre en cause les soutiens existants ?

Il n'existe aucun soutien fédéral. Toutefois, concernant les services à la personne de *back-up*¹⁷⁵, leur prise en charge par les entreprises baisse de plus en plus. Deux tiers des Américains sont couverts par des assurances santé fournies par le secteur privé, généralement souscrites par leurs employeurs. Avec la réforme de l'assurance maladie et la généralisation de la couverture santé à 95% des Américains, le budget alloué aux services à la personne par les entreprises américaines va être réduit.

y. Peut-on identifier des situations où le recours à des services à la personne soutenu par des aides publiques représente une alternative à des prestations fournies par ailleurs dans le cadre de services publics traditionnels ? Y a-t-il, de ce point de vue, un effet de substitution effectif et/ou souhaitable ?

Sans objet

¹⁷⁴ Site Internet de CHCS Services : <http://www.chcsservices.com/En/CHCSServicesHome/tabid/54/Default.aspx>

¹⁷⁵ Voir question 2 pour une description des services à la personne « backup » proposés par certaines entreprises américaines.

ITALIE

Eléments de contexte général :

1. Quelle place représentent les services à la personne dans l'économie (part du PIB, nombre d'emplois en heures de travail ou en ETP) ?

La part des services à la personne dans l'économie est difficilement évaluable car ce concept n'a pas la même forme en Italie et en France. Il n'existe pas de réel équivalent en Italie. Par ailleurs, l'importance des solidarités familiales et du travail irrégulier dans ce secteur rend l'évaluation encore plus complexe.

Les chiffres de l'emploi de ce secteur permettent cependant d'en mesurer l'importance économique. Ainsi, les services à la personne représenteraient 1,217 millions d'emplois en 2008. Si l'on prend en compte le travail irrégulier, le nombre d'emplois concernés serait de 1,7 millions (source : ISTAT).

2. Sont-ils identifiés comme des gisements d'emploi ? Sont-ils perçus comme un enjeu national et existe-t-il une démarche prospective à leur endroit ?

Les services à la personne sont clairement identifiés comme des gisements d'emploi, d'où les différentes mesures de soutien. Malgré cela, le système est concurrencé par la solidarité familiale, notamment dans le Sud.

Les observateurs constatent qu'il existe un besoin potentiel très important des services à la personne, avec cependant une offre encore très précaire (notamment vers l'enfance et le troisième âge) dans lesquels les services publics et privés sont peu présents (forte présence des associations). L'importance du travail irrégulier dans ce secteur limite la compétitivité des structures privées.

Ils sont identifiés comme un enjeu national, mais la mise en œuvre de la politique de soutien est locale. Ce sont les services aux politiques sociales des entités locales (Communes, Provinces et Régions) qui se chargent de mettre en œuvre les services à la personne.

3. Font-ils l'objet d'une politique publique, à l'image de la France avec le plan de développement des services à la personne¹⁷⁶ ? Si oui :

Ils ne sont pas l'objet d'une vraie politique globale dédiée, mais participent à des politiques plus larges.

Ainsi, il existe un engagement pour la diffusion des prestations occasionnelles de type accessoire, dans le cadre des services de soins et d'assistance aux personnes qui est mentionné dans le plan d'action "Italie 2020, programme d'actions pour l'insertion des femmes dans le marché du travail". Il prévoit un plan stratégique d'action et notamment l'amélioration des services d'assistance pour la petite enfance et l'expérimentation des bons de travail (Loi Biaggi) pour la structuration des services privés de soins et d'assistance à la personne.

Par ailleurs, la campagne nationale de communication sur les « bons de travail » (vouchers), mise en œuvre par le ministère du Travail et de la Sécurité sociale ainsi que l'INPS¹⁷⁷ est active depuis le 28 juin 2009. Cette campagne a pour objectif d'informer les citoyens sur les nouvelles mesures en matière de services à la personne, et de la possibilité de paiement de ces services au travers des « bons de

¹⁷⁶ « Plan Borloo » de février 2005, complété en mars 2009 par un « plan 2 ».

¹⁷⁷ Institut National de Prévoyance

travail ». Cette campagne vise surtout à diminuer le nombre de travailleurs irréguliers à travers le paiement par vouchers (cf infra pour plus de détails sur ces « vouchers »).

a. Quelles sont les grandes étapes de la politique de soutien au secteur des services à la personne ? Détailler les mesures (fiscales, sociales, aides directes) et leur coût pour les finances publiques.

Une réduction d'impôt de 19% pour les employeurs

L'employeur peut bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 19 % des dépenses pour l'emploi :

- de personnel paramédical (à domicile ou non) aux qualifications professionnelles requises (infirmières, aides soignantes, éducateur professionnel, kinésithérapeute...). Les dépenses doivent être supérieures à 129,11 € ;
- d'un interprète par une personne sourde et muette ;
- d'une aide à domicile (femme de ménage, aide soignante, etc.) pour une personne (le contribuable lui-même ou bien une personne à charge) souffrant d'un handicap tel qu'elle ne puisse être autonome¹⁷⁸. Les frais font l'objet d'une réduction d'impôt de 19 % calculée sur le total des dépenses engagées inférieures à 2 100 € à condition que les revenus du contribuable ne soient pas supérieurs à 40 000 €

Le contribuable doit présenter les factures contenant le *codice fiscale* (forme numéro de sécurité sociale en Italie valable pour de nombreuses démarches) et les coordonnées complètes de la personne employée.

La déduction fiscale pour les charges sociales relatives à l'emploi d'une personne à domicile

Les charges sociales payées au titre de l'emploi d'une aide à domicile (domestique, garde malade...) sont déductibles dans la limite de 1 549,37 € par an. L'employeur doit présenter les reçus prouvant le paiement des cotisations à l'INPS.

La déduction du revenu imposable

La déduction du revenu imposable du total de la somme versée par le contribuable pour l'emploi d'une personne qualifiée pour l'assistance médicale et paramédicale est prévue dans en cas d'invalidité (du contribuable ou d'une personne à sa charge). Les dépenses relatives à l'assistance directe à la personne atteinte d'une invalidité ou d'un handicap sont déductibles du revenu.

Il n'existe pas d'évaluation du coût pour les finances publiques de l'ensemble de ces mesures car elles ne participent pas à une politique globale.

b. Quelles sont les modalités techniques les plus avancées (chèques préfinancés par l'employeur, etc.) ?

Avec le Décret du 12 mars 2008 du Ministère du Travail, la valeur nominale du « bon de travail » ou voucher (équivalent du chèque emploi-service) qui rémunère les prestations occasionnelles (dont les services à la personne) a été fixé à 10 €. 5% de cette somme est retenue en faveur de l'INPS pour le remboursement des dépenses de service, 13% pour la gestion séparée de l'INPS et 7% pour l'INAIL¹⁷⁹. La contrepartie nette en faveur du travailleur est donc de 7,5€.

Des carnets d'une valeur de 50 € sont à disposition des employeurs (particuliers, entreprises, établissements publics, associations) équivalents à 5 bons non séparables. Il existe aussi des vouchers

¹⁷⁸ L'administration fiscale définit la non autonomie par l'impossibilité pour la personne de se nourrir seule, d'accomplir les actes de la vie quotidienne (se laver, se déplacer) mais aussi le fait de nécessiter une surveillance continue. La présentation d'un certificat médical est obligatoire.

¹⁷⁹ Institut National d'Assurance contre les Accidents du Travail

multiples d'une valeur de 20 €. Les vouchers sont présentés soit sous forme papier, ou télématique. L'intérêt principal du voucher pour l'employeur est la simplicité de la démarche administrative, et le bénéfice d'une couverture contre les accidents du travail de l'INAIL.

c. Quel bilan peut-on faire des politiques mises en œuvre (effets sur l'emploi, sur la croissance, sur l'économie souterraine) ? Dispose-t-on d'évaluations de ces politiques ?

Aucun bilan n'est aujourd'hui disponible, mais les chiffres de l'emploi montrent un certain développement des services à la personne. Ainsi, selon les données de l'IFSOL¹⁸⁰ de 2008, les professions liées aux services à la personne sont en forte croissance, mais l'ISTAT évalue le travail irrégulier à 40%. Ainsi, si on considère les aides domestiques (nettoyage, ...) le nombre d'emploi serait passé de 957 000 en 2003 à 1,217 millions en 2008, soit une croissance de 27%. Si l'on prend en compte le travail irrégulier, le nombre d'emplois concernés est de 1,7 millions (R. Ciccimessere). L'enjeu principal de la politique de développement des services à la personne est la diminution du nombre de travailleurs irréguliers.

d. Quels en sont les financeurs (État, collectivités locales, sécurité sociale) et quel est le degré de décentralisation dans la définition juridique et la mise en œuvre du dispositif ? Quels sont les canaux privilégiés pour développer l'offre de services à la personne (particuliers, associations, entreprises, etc.) ? Quel est le poids de chacun ?

Les financeurs sont à la fois l'Etat à travers des soutiens fiscaux, les Régions (qui ont la compétence des services à la personne) financent leurs propres initiatives et organisent au niveau local la politique de l'emploi, et la sécurité sociale à travers l'INPS notamment, qui organise l'ensemble du système de Vouchers... Les Collectivités locales et l'INPS sont les principaux financeurs de ces mesures de soutien. Ce sont les services aux politiques sociales des entités locales (communes, provinces et Régions) qui se chargent de mettre en œuvre les services à la personne. Compte tenu de la répartition des compétences dans ce domaine, et de l'absence de « vaste plan » national, peu de données sont disponibles.

e. Existe-t-il des politiques de formation ou de valorisation symbolique et pécuniaire pour accompagner le développement de l'offre de services à la personne ?

Une formation spécifique obligatoire n'existe que pour certaines catégories (niveau D super, selon la définition de la Convention Collective Nationale : « salarié chargé d'assister une personne dépendante et, si prévu par le contrat, de l'entretien de la maison et des travaux ménagers »). D'autres formations facultatives sont organisées au niveau régional (elles sont souvent organisées par une loi régionale). Le personnel est considéré comme formé quand il possède un diplôme délivré à la suite d'un parcours de formation spécifique ayant une durée minimum établie au niveau régional et non inférieure, en tout état de cause, à 500 heures.

La convention Collective Nationale des « *lavoratori domestici* » du 1^{er} mars 2007 (signée pour une durée d'application de 4 ans) a introduit la possibilité de suivre une formation continue pour certaines catégories de travailleurs. En particulier, la Convention reconnaît aux travailleurs à plein temps, ayant un contrat à durée indéterminée et ayant travaillé pendant au moins 12 mois chez le même employeur, le droit à un congé rémunéré de 40 heures annuelles afin de suivre des formations spécifiques.

De plus, l'employeur doit favoriser la participation aux cours scolaires de l'employé, afin de lui permettre d'obtenir un diplôme correspondant à un CAP/BEP ou un BAC. Les heures d'étude ne seront pas rémunérées mais pourront être récupérées.

f. Quelle est la rémunération horaire nette moyenne d'un salarié de ce secteur (distinguer les éventuels sous-secteurs) ?

Le salaire minimum prévu par la Convention collective varie en fonction du niveau auquel appartient le salarié. Les niveaux ont été établis par la Convention Collective Nationale de 2007 :

Le salaire minimum mensuel pour les salariés qui habitent chez l'employeur est de :

- 557,92 € (niveau A) ;
- 659,36 € (niveau AS) ;
- 710,08 € (niveau B) ;
- 760,80 € (BS) ;
- 811,52 € (C) ;
- 864,24 € (CS) ;
- 1014,40 € (D) ;
- 1065,12 € (D Super).

Les salaires mensuels de nuit oscillent entre 585,82 € et 1 224,89 € selon que le travailleur effectue ou non des activités d'assistance à la personne et selon le niveau de dépendance de cette dernière.

Le salaire minimum horaire pour les salariés qui n'habitent pas chez leur employeur est de 4,06 € (pour le niveau A) ; 4,77 € (niveau AS) ; 5,07 € (niveau B) ; 5,38 € (BS) ; 5,68 € (C) ; 5,98 € (CS) ; 6,90 € (D) ; 7,20 € (D Super).

g. Y a-t-il un système d'agrément des prestataires permettant de garantir au client la qualité de la prestation et la contrepartie de l'aide publique ?

La réglementation italienne en la matière passe par les avis de concours publics (assimilables à un appel d'offres pour marché public). Les entreprises remportant ces concours sont, par conséquent, soumis aux obligations prévues dans l'avis de concours (cahier des charges).

	Agrément obligatoire*	Agrément facultatif	Agrément obligatoire si l'activité s'adresse à un public vulnérable
Entretien de la maison et travaux ménagers	X		
petit jardinage	X		
Petits travaux de bricolage	X		
Garde des enfants à domicile	X		
Aide aux devoirs et soutien scolaire	X		
Assistance informatique et internet à domicile	X		
Transport des personnes âgées, handicapées et dépendantes	X		
Assistance administrative à domicile	X		
Aide à domicile des personnes âgées	X		
Aide à domicile des personnes handicapées	X		
Globalement	X		
Autres (merci de bien vouloir préciser)			

h. La crise actuelle paraît-elle de nature à remettre en cause les soutiens existants ?

La crise actuelle n'a pas de conséquences sur les soutiens existants mais n'implique pas non plus des mesures d'aide particulières.

i. Peut-on identifier des situations où le recours à des services à la personne soutenu par des aides publiques représente une alternative à des prestations fournies par ailleurs dans le cadre de services publics traditionnels ? Y a-t-il, de ce point de vue, un effet de substitution effectif et/ou souhaitable ?

Le secteur public finance directement le secteur associatif qui met à disposition des personnes les services dont elles ont besoin.

Les aides publiques aident aussi les personnes à obtenir des services à la personne comme dans le cadre de la dépendance des personnes âgées. Ainsi, les allocations de soins sont des contributions financières fournies par les collectivités locales (régions, provinces, communes) et l'ASL¹⁸¹ aux personnes dépendantes ou à leurs familles, pour soutenir financièrement les dépenses d'assistance liées aux soins. Elles sont aussi distribuées sans affectation spécifique. Leur diffusion s'est accentuée dans les années 1990 et elles sont accordées de manière diverses selon les régions. Ces aides se sont développées quand la mesure a pris une fonction de maintien à domicile. C'est une allocation destinée principalement à la rémunération des « aides à domicile », afin de favoriser surtout la régularisation de la position contractuelle. Elles sont notamment financées par les régions. Elles ont divers noms selon les régions (allocations d'hospitalisation dans la Province de Bolzano, allocation de soin en Vénétie, allocation de soins pour personnes âgées en Emilie Romagne...).

L'aide peut être fournie comme un simple transfert monétaire, ou de manière intégrée avec les autres services de la collectivité locale et des opérateurs. On considère que l'usage de l'allocation devrait être complémentaire et non alternatif aux divers services.

Elles sont délivrées aux familles à partir d'un certain seuil de revenus, mais sans distinction d'âge. Elle n'est pas proportionnelle aux revenus.

Il existe un effet de substitution effectif.

¹⁸¹ Azienda Sanitaria Locale

JAPON

Tableau 1 : Japon – Principales données sur la dépendance

	2009	2020	2050
Population de plus de 65 ans (% totale)	23%	28%	38%
Population dépendante (% des + 65 ans)	1/6	1/5	1/5
Population dépendante (millions)	5,0	6,9	7,2
Coût de la dépendance (% PIB)			
- hors nouvelles mesures	1,5 %	2,3 %	4,3 %
- y. c. nouvelles mesures	1,5 %	-	4,8-5,6 %
Coût de l'assurance dépendance publique (Mds de yens)			
- hors nouvelles mesures	7 000	15 000	40 000
- y. c. nouvelles mesures	7 000	-	45-55 000
Soins à domicile (% du total)	3/4	-	-
Soins à domicile pratiqués par le secteur privé (% du total)	40%	-	-
Activité de la prise en charge des personnes âgées au sens large (retraite, dépendance... ; % du PIB)	6%	7%	-
Activité de la prise en charge de la dépendance (% de la population active)	2%	-	-

Sources : NIPSS, Cabinet Office, SER de Tokyo.

Eléments de contexte général :**Politique globale en matière de services à la personne :**

La multitude de services à la personne que l'on connaît en France (jardinage, garde des enfants...) n'ont que peu de prise au Japon, un certain nombre de services à la personne étant assurés au sein des familles, leur développement n'étant pas une priorité du gouvernement.

Le système public d'assurance dépendance a au contraire été un puissant moteur au développement de l'aide aux personnes âgées, et représente aujourd'hui l'essentiel du secteur des services à la personne. Le marché de l'aide aux personnes âgées devrait connaître une croissance sensible dans les années à venir, du fait des besoins créés par le vieillissement relativement marqué de la population japonaise et en raison de la politique du gouvernement démocrate, qui compte plus que jamais sur ce secteur pour créer de la croissance et de l'emploi.

Système d'assurance dépendance pour personnes âgées :

Son introduction en 2000 répond aux besoins créés par le vieillissement de la population et à la volonté du gouvernement de mieux contrôler les dépenses de santé des plus de 65 ans, dont le

montant est deux à trois fois supérieur à la moyenne nationale. Les personnes âgées peuvent bénéficier en fonction de leur niveau de dépendance de soins médicaux et de services :

- à domicile (visites, soutien dans les tâches quotidiennes aux personnes à mobilité réduite, hospitalisations à domicile...)
- dans des établissements spécialisés.

Trois quarts des soins sont pratiqués à domicile grâce notamment à la déréglementation de ce marché, assuré désormais à hauteur de 40% par des prestataires du secteur privé. 5 millions de personnes ont bénéficié de ces soins et services dans le cadre de l'assurance en 2009. Les collectivités locales remplissent la fonction d'assureur et choisissent les prestataires de soins à domicile.

1. Quelle place représentent les services à la personne dans l'économie (part du PIB, nombre d'emplois en heures de travail ou en ETP) ?

L'industrie japonaise de la prise en charge des personnes âgées au sens large (retraite, dépendance...) représente selon le gouvernement environ 6% du PIB. Selon les statistiques du Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales, 1,3 million de personnes étaient employés en 2008 dans le secteur de la dépendance des personnes âgées, soit 2% de la population active.

2. Sont-ils identifiés comme des gisements d'emploi ? Sont-ils perçus comme un enjeu national et existe-t-il une démarche prospective à leur endroit ?

Emploi :

Le gouvernement voit dans le secteur de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées l'une des sources principales de créations d'emplois, si ce n'est la plus importante dans les années à venir. Selon le Ministère japonais de la Santé, du Travail et des Affaires sociales, 1,3 million de personnes avaient un emploi en 2008 en relation avec les soins et les services de prise en charge de la dépendance des personnes âgées, un nombre en hausse de 34% par rapport à 2005, mais jugé insuffisant compte tenu des besoins actuels et futurs du fait du vieillissement de la population. Le gouvernement démocrate, qui fait de la prise en charge des personnes âgées un des six principaux axes de développement de sa nouvelle stratégie de croissance à moyen terme, estime que les créations d'emplois dans le secteur au sens large (dépendance mais aussi retraite) pourraient s'élever au total à 2,8 millions (4% de la population active) d'ici 2020.

Tableau 2 : Emplois liés à la prise en charge de la dépendance des personnes âgées

	2005	2009
En million	1,0	1,3
En % de la population active	1,4	2,0

Sources : Cabinet Office, SER de Tokyo.

Enjeu et démarche prospective :

- **La prise en charge de la dépendance est un enjeu majeur pour le gouvernement japonais depuis les années 1990.**

Les précédents gouvernements avaient fait le choix de la soutenabilité financière du système d'assurance dépendance pour personnes âgées. Sa mise en place en 2000 est accompagnée d'une part par des incitations à privilégier les soins à domicile à l'hospitalisation (pas de remboursement des frais d'hébergement...), d'autre part par une plus grande participation de la population au coût de la dépendance (ticket modérateur de 10%, versement d'une cotisation sociale revue par ailleurs à la hausse en 2006...). Les conditions requises à l'attribution des droits, qui déterminent ensuite les plafonds de remboursement, ont également été durcies afin de ralentir la hausse du nombre de bénéficiaires.

Malgré ces efforts, les dépenses liées à la dépendance des personnes âgées continueront de croître à un rythme élevé en raison du vieillissement de la population. Selon l'Institut de recherche japonais sur la population et sur la sécurité sociale (NIPSS), les dépenses relatives à l'assurance dépendance, estimées au départ à 0,9% du PIB pour 2006, se sont établies cette année-là à 1,3% du PIB et pourraient atteindre 2,3% du PIB en 2020 et 4,3% en 2050, à dispositif de prise en charge constant.

Tableau 3 : Coût de la dépendance hors nouvelles mesures

	2006	2009	2020	2050
En Mds de yens	6 500	7 000	15 000	40 000
En % du PIB	1,3	1,5	2,3	4,3

Sources : NIPSS, SER de Tokyo.

- **L'arrivée au pouvoir du gouvernement démocrate a changé la donne. La priorité du gouvernement n'est plus à la soutenabilité mais à l'amélioration du système de prise en charge de la dépendance.**

La stratégie du nouveau gouvernement est centrée autour de deux axes :

- côté offre, revaloriser le capital humain du secteur et accélérer le développement des établissements d'accueil, afin de résoudre les pénuries de ressources humaines et matérielles du secteur ;
- côté demande, assouplir les conditions d'accès à la prise en charge de la dépendance pour mieux répondre aux besoins et inquiétudes des Japonais.

Coût des nouvelles mesures : Financée en grande partie par des économies réalisées sur d'autres dépenses dans le cadre de la revue générale de la dépense publique, une réforme du secteur de la dépendance augmentera quand même le coût de la prise en charge de la dépendance de l'ordre de 0,5 à 1,3 point, pour s'élever entre 4,8% et 5,6% du PIB en 2050.

Tableau 4 : Coût de la dépendance avec les nouvelles mesures

	2050
En Mds de yens	45-55 000
En % du PIB	4,8-5,6

Sources : NIPSS, SER de Tokyo.

3. Font-ils l'objet d'une politique publique, à l'image de la France avec le plan de développement des services à la personne¹⁸² ? Si oui :

Il n'existe pas de politique publique pour les services à la personne autres que les services d'aide à la dépendance.

¹⁸² « Plan Borloo » de février 2005, complété en mars 2009 par un « plan 2 ».

a. Quelles sont les grandes étapes de la politique de soutien au secteur des services à la personne ? Détailler les mesures (fiscales, sociales, aides directes) et leur coût pour les finances publiques.

Etapes de la politique d'aide aux personnes âgées dépendantes :

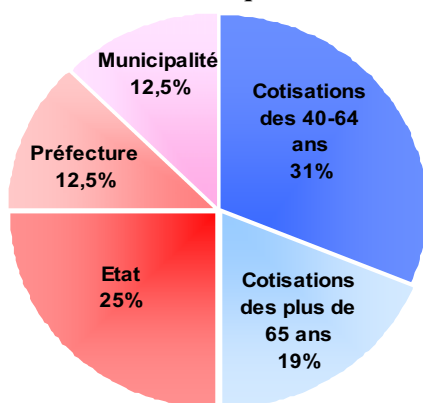
1989-1994, Gold Plan : le gouvernement japonais a élaboré le *Gold Plan*, qui prévoyait notamment de doubler en dix ans l'offre de soins et de services pour les personnes âgées. Le *Gold Plan* a été partiellement financé par l'introduction de la taxe sur la consommation (à 3%) la même année.

1994-1999, New Gold Plan : la demande de plus en plus forte de ces services a obligé le gouvernement, désireux de garantir la soutenabilité financière du système, à établir en 1994 le *New Gold Plan* qui programmait, sur cinq ans, la levée de nouvelles taxes (hausse en 1997 de la taxe sur la consommation de 3% à 5%...).

Depuis 2000, Long-Term Care Insurance : le Japon s'est par la suite doté rapidement d'un système d'assurance dépendance : la *Long-Term Care Insurance Law* a été adoptée en 1997 et son entrée en vigueur date d'avril 2000.

Financement de l'assurance dépendance (environ 7 000 Mds de yens ou 1,5% du PIB en 2010) :

Graphique 1 : part des différents acteurs dans le financement de l'assurance dépendance



Hors ticket modérateur, qui s'élève à 10% (0,15% du PIB), le financement de l'assurance dépendance est assuré à part égale par les assurés (versement des cotisations – 0,7% du PIB) et par le secteur public (en partie via la hausse en 1997 de 2 points à 5% de la taxe sur la consommation – 0,7% du PIB). L'Etat a ainsi décidé de ne pas faire supporter aux entreprises le coût de la dépendance.

La première catégorie d'assurés, c'est-à-dire **les personnes âgées de plus de 65 ans** (29 millions de personnes aujourd'hui, ou 23% de la population), contribuent à hauteur de 19% au financement du système (85% des cotisations sont directement prélevées sur les prestations retraite – les cotisations mensuelles s'élèvent depuis 2006 à 4 090 yens – 27 €).

La deuxième catégorie d'assurés, **composée des personnes âgées de 40 à 64 ans** (43 millions de personnes, ou 33% de la population), contribue pour 31% au financement de l'assurance dépendance. Elle se voit prélever en moyenne 0,88% du salaire mensuel (environ 2 800 yens – 21 € – si l'on se base sur le salaire mensuel moyen tous âges confondus qui s'établissait en 2009 à 315 300 yens – 2 400 €) s'ils sont dans le secteur privé et 0,95% s'agissant des fonctionnaires. Les non-salariés versent une cotisation, d'un montant moyen de 1 300 yens (10 €), au Fonds de remboursement de la sécurité sociale.

Plafond de remboursement :

Le ticket modérateur n'est pas assuré au-delà d'un certain seuil de dépenses cumulées, variant selon le degré de dépendance des patients. Le plafond mensuel autorisé par assuré est aujourd'hui d'environ 50 000 yens (400 euros) pour les assurés du premier niveau, le moins élevé dans l'échelle de la dépendance, dit de « prévention », et environ 360 000 yens (2 800 euros) pour ceux du septième niveau qui concerne les patients nécessitant les soins les plus lourds.

**Tableau 5 : Plafond autorisé
selon le niveau de dépendance des assurés**

Niveaux des assurés	Montant du plafond mensuel
Niveau de prévention 1	50 000 yens (400 euros)
Niveau de prévention 2	104 000 yens (800 euros)
Niveau de dépendance 1	166 000 yens (1 300 euros)
Niveau de dépendance 2	195 000 yens (1 500 euros)
Niveau de dépendance 3	268 000 yens (1 500 euros)
Niveau de dépendance 4	306 000 yens (2 400 euros)
Niveau de dépendance 5	358 000 yens (2 800 euros)

b. Quelles sont les modalités techniques les plus avancées (chèques préfinancés par l'employeur, etc.) ?

Exemples de mesures au niveau local en matière d'assurance dépendance :

La collectivité locale est l'assureur et choisit les prestataires de soins à domicile. Elle peut accorder et financer des aides complémentaires, qui sont différentes selon les collectivités locales. Par exemple, à Minato-ku, un des vingt-trois arrondissements de la métropole de Tokyo, les habitants âgés de plus de 65 ans peuvent bénéficier, en plus de l'assurance dépendance, de services sociaux partiellement remboursés et fournis par la municipalité, comme :

- des services de repas livrés à domicile ou à prendre sur place dans un centre dédié ;
- des tickets – gratuits – pour l'accès aux bains publics pour les résidents âgés de plus de 70 ans ;
- des séances d'acupuncture et de massage dans un lieu dédié ;
- la distribution – gratuite – de couches jetables aux résidents grabataires ou incontinents ;
- des services de recherche de personnes âgées égarées (démence) ;
- des aides, dont le montant dépend du revenu des ménages, pour réaménager leurs logements (installation de rampe d'escalier, élimination des différences de niveau de plancher...) ;
- la gratuité des bus communautaires pour les personnes âgées de plus de 70 ans et exonérées de l'impôt sur le revenu ;
- des taxis pouvant accueillir des utilisateurs de fauteuils roulants ;
- le prêt de fauteuils roulants.

Système de « volontariat à points » de la ville d'Inagi :

Il existe un système de « volontariat à points » dans certaines collectivités locales pour l'aide à la prise en charge de la dépendance (cf. détails en annexe). Les avantages financiers sont limités du point de vue des volontaires, mais l'intérêt du dispositif est surtout pour ces derniers de s'épanouir tout en contribuant à leur communauté.

Exemples de services pouvant être dispensés par les volontaires (en principe, le volontaire ne doit pas avoir de contacts physiques avec la personne dépendante) :

- préparation des repas et vaisselle ;

- laver, étendre et ranger le linge ;
- aide à la promenade et autres déplacements ;
- tenir compagnie à la personne dépendante ;
- aide dans l'organisation de spectacles, de loisirs.

Depuis l'introduction de ce dispositif, la ville d'Inagi a reçu environ 120 demandes de mission de visites de la part de collectivités locales japonaises.

c. Quel bilan peut-on faire des politiques mises en œuvre (effets sur l'emploi, sur la croissance, sur l'économie souterraine) ? Dispose-t-on d'évaluations de ces politiques ?

Insertion des femmes sur le marché du travail :

Les femmes sont revenues pour une partie d'entre elles sur le marché du travail, mais le secteur de l'aide aux personnes âgées a contribué à la précarité de leur emploi. Le taux d'activité des 40-59 ans chez les femmes a augmenté d'environ 3 points entre 2000 et 2009 alors que celui des hommes a diminué d'environ 1 point. Les femmes de 40 à 59 ans ont même fortement contribué au développement de l'emploi dans le secteur de l'aide des personnes âgées à domicile : 96% des postes de la profession sont occupés par des femmes et 70% par des personnes âgées de 40 à 60 ans. Près de 50% du personnel a par ailleurs pour expérience de s'être déjà occupé d'un membre de la famille nécessitant des soins de dépendance. Mais 80% des emplois occupés dans le secteur sont « non réguliers » (CDD, temps partiel, intérim...), un taux bien supérieur à celui de l'ensemble de la population active salariée (34% en 2009) ou à celui des femmes dans la population active salariée (53%).

Pénurie de main d'œuvre :

Le manque de personnels soignants spécialisés dans la prise en charge de la dépendance reste une source de préoccupation du gouvernement. 1,3 million de personnes occupent aujourd'hui un emploi dans le secteur (2% de la population active), un nombre jugé insuffisant au regard des besoins actuels et futurs. Les raisons invoquées pour expliquer ce manque sont la charge élevée de travail et les faibles rémunérations accordées.

Robotique :

La robotique, qui réduit la charge physique supportée par le personnel soignant, est un moyen de lutte contre la pénurie de main d'œuvre mais n'est pas encore réellement opérationnelle. Le Japon s'intéresse depuis plusieurs années au développement de la robotique humanoïde et de service, mais, malgré une part non négligeable du financement de la recherche assurée par l'Etat (20%), celle-ci reste encore au stade expérimental du fait notamment des solutions préalables à trouver en matière de sécurité. Les autorités ne s'attendent pas à une généralisation de la robotique de service avant 2015.

Certaines entreprises ont toutefois déjà débuté la commercialisation de leurs produits :

- *Cyberdyne* propose la location, pour un coût unitaire d'environ 2 000 €, de 500 combinaisons robotiques *HAL (Hybrid Assistive Limb)* qui aident le personnel à porter les patients ;
- *Japan Logic Machine Co.* entend perfectionner *Regina*, son modèle actuel de robot-assistant, afin qu'il puisse soulever des patients jusqu'à 200 kg (contre 80 aujourd'hui). Sa commercialisation devrait débuter d'ici fin 2010. La société espère vendre 100 unités à un prix d'environ 55 000 € l'unité.

Immigration :

Le recours au Japon à l'immigration ne semble pas une option retenue à ce jour. Certains établissements accueillent certes en formation pendant trois ans quelques centaines d'aides soignants étrangers au total dans le cadre d'accords de partenariat économique avec des pays d'Asie du Sud-est (Indonésie, Philippines...). Sans ce type d'accords bilatéraux et sans diplôme national japonais, la législation japonaise ne leur permettrait pas d'exercer au Japon. Ces aides soignants ne représentent cependant qu'une part marginale du personnel du secteur (ou une à deux personnes par établissement concerné par le programme d'accueil) et rien ne garantit leur réussite à l'examen national nécessaire pour continuer à exercer au Japon après la fin de leur formation : parmi eux, sur 254 candidats à l'examen en 2010, 3 seulement ont obtenu leur diplôme. Toutefois, le gouvernement envisagerait désormais de revoir les restrictions qui empêchent aujourd'hui les infirmiers ayant étudié à l'étranger d'exercer au Japon.

- d. *Quels en sont les financeurs (État, collectivités locales, sécurité sociale) et quel est le degré de décentralisation dans la définition juridique et la mise en œuvre du dispositif ? Quels sont les canaux privilégiés pour développer l'offre de services à la personne (particuliers, associations, entreprises, etc.) ? Quel est le poids de chacun ?*

Financement de l'assurance dépendance :

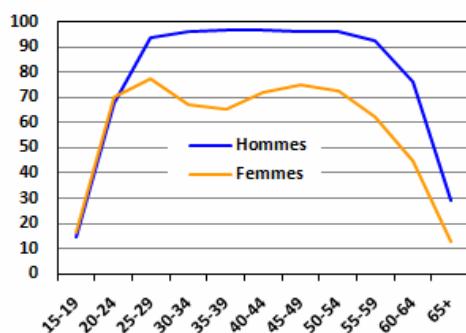
Hors ticket modérateur, le financement de l'assurance dépendance est assuré à part égale par les assurés (versement des cotisations) et par le secteur public (cf. réponse à la question 3a).

Gestion :

C'est la collectivité locale, à travers son *care manager*, qui décide du degré de dépendance des patients (après enquête et examen) et qui établit un programme de services et de soins à donner. La collectivité locale est l'assureur et choisit elle-même les prestataires de soins à domicile. La gestion est donc décentralisée.

Offre :

Graphique 2 : Taux d'activité par sexe et par tranche d'âge en 2009



Source : Ministry of Internal affairs and Communication.

Les collectivités locales font généralement appel aux **organismes prestataires de soins à domicile des secteurs privé et associatif**. Toutefois, l'**entraide intergénérationnelle**, même si elle connaît un recul depuis quelques années du fait de la nucléarisation de la famille, existe toujours au Japon. Les enfants perçoivent comme un devoir le fait de s'occuper de leurs parents vieillissants. Les Japonaises sont ainsi nombreuses à arrêter de travailler après leur mariage (le taux d'activité des femmes passe de 77% pour les 25-29 ans à 67% pour les 30-34 ans) ou se dirigent vers des emplois à temps partiel, ce qui leur permet d'effectuer les tâches qu'on attend traditionnellement d'elles au sein du foyer.

- e. *Existe-t-il des politiques de formation ou de valorisation symbolique et pécuniaire pour accompagner le développement de l'offre de services à la personne ?*

Formations du care worker et du home helper

La formation préparant à l'examen du diplôme national de *care worker* (aide soignant) s'effectue au niveau du collège ou du lycée pour une durée de trois ans. Cependant, ce diplôme n'est pas obligatoire pour exercer dans le secteur de l'aide aux personnes âgées à domicile et ne concerne ainsi qu'une minorité des travailleurs employés par les prestataires.

La grande majorité du personnel d'aide aux personnes âgées à domicile n'a pas de diplôme mais un des trois niveaux de qualifications du *home helper*, certifié par le Ministère japonais de la Santé, du Travail et des Affaires sociales et obtenu après 50 à 400 heures de formation constituée de cours, de travaux pratiques et de stages. Cette formation a été mise en place en 1991 et a permis aux prestataires de soins à domicile, faisant face à la pénurie de main d'œuvre, d'embaucher du personnel certes moins qualifié mais suffisamment formé pour répondre à la demande. Ces travailleurs peuvent après trois ans d'expérience passer l'examen du diplôme national d'aide soignant, mais ils sont peu à le faire en raison de conditions de travail difficiles qui n'encouragent pas à poursuivre une carrière dans la profession (plus de 60% des travailleurs à domicile ont moins de trois ans d'expérience).

Développements récents :

Le gouvernement veut revaloriser la profession d'aide soignant. Les raisons invoquées pour expliquer la pénurie de main d'œuvre du secteur sont la charge de travail élevée et les faibles rémunérations accordées, inférieures de l'ordre de 30% à celles versé dans le reste de l'économie. Le tiers des aides soignants envisageraient ainsi de changer de profession. Le taux de rotation du personnel est de l'ordre de 20% à 30% par an. Le relèvement de la rémunération mensuelle moyenne du secteur annoncé par le nouveau gouvernement, de 17% à 270 000 yens (2 100 €) contre 230 000 yens aujourd'hui (1 800 €), après une hausse de 3% sous l'ancienne administration, réduirait l'écart de rémunération avec le reste de l'économie de 30% à 18%.

La nouvelle administration a conscience de la nécessité de renforcer le programme de formation actuel, si le Japon souhaite que les chômeurs d'aujourd'hui puissent se reconvertir en nombre suffisant dans une profession qui requiert des compétences spécifiques et longues à acquérir. L'ancien gouvernement avait déjà élargi en 2009 la formation destinée aux demandeurs d'emploi de 150 000 à 190 000 places, le quart des places supplémentaires étant réservé à la formation aux soins de longue durée.

f. Quelle est la rémunération horaire nette moyenne d'un salarié de ce secteur (distinguer les éventuels sous-secteurs) ?

La rémunération horaire nette moyenne du personnel soignant spécialisé dans la prise en charge de la dépendance est d'environ 1 200 yens (10 €).

g. Y a-t-il un système d'agrément des prestataires permettant de garantir au client la qualité de la prestation et la contrepartie de l'aide publique ?

Employés :

Le diplôme national de *care worker* n'est pas obligatoire pour exercer dans le secteur de l'aide aux personnes âgées à domicile et ne concerne ainsi qu'une minorité des travailleurs employés par les prestataires. L'obtention de l'un des trois niveaux de qualifications du *home helper*, certifié par le Ministère japonais de la Santé, du Travail et des Affaires sociales et obtenu après 50 à 400 heures de formation constituée de cours, de travaux pratiques et de stages, est cependant un passage obligé.

Entreprises :

Des régulations existent sous forme d'agrément, même si ce dernier est facultatif. Les entreprises qui n'ont pas obtenu l'autorisation du Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales d'exercer

dans le secteur peuvent en effet offrir des services de soins à domicile pour les personnes âgées. Ces services ne sont toutefois pas éligibles au système d'assurance dépendance pour personnes âgées : leurs bénéficiaires ne profitent pas du ticket modérateur de 10%, et les entreprises ne bénéficient pas de l'aide financière de l'Etat.

h. La crise actuelle paraît-elle de nature à remettre en cause les soutiens existants ?

Au contraire, en matière d'aide aux personnes âgées, outre la revalorisation du métier d'aide soignant, le gouvernement envisagerait parallèlement de verser des subventions afin de soutenir financièrement les aidants familiaux. Le nouveau gouvernement semble en effet vouloir faire davantage appel aux aidants familiaux, alors que la politique de prise en charge des soins à domicile ces dernières années a encouragé le recours à l'aide extérieure, afin de permettre aux femmes, dont le rôle traditionnel est de s'occuper des parents et beaux-parents âgés, de rester sur le marché du travail dans le contexte de baisse de la population active.

Il est également envisageable à l'avenir que les collectivités locales soutiennent de plus en plus l'aide à la dépendance réalisée par des personnes âgées en bonne santé, comme à l'image de la ville d'Inagi. Cette aide répondrait en effet au souhait des retraités de plus en plus nombreux de conserver une activité au sein de leur communauté, et à la nécessité des autorités locales de garder leurs habitants en bonne santé afin de prévenir les maladies liées à la vieillesse.

i. Peut-on identifier des situations où le recours à des services à la personne soutenu par des aides publiques représente une alternative à des prestations fournies par ailleurs dans le cadre de services publics traditionnels ? Y a-t-il, de ce point de vue, un effet de substitution effectif et/ou souhaitable ?

L'introduction de l'assurance dépendance en 2000 s'est accompagnée de la déréglementation du marché des soins à domicile, assurés traditionnellement par des prestataires publics dans le cadre de l'assurance maladie. Le marché des soins et services à domicile est désormais détenu à hauteur de 40% par des prestataires du secteur privé, réputé plus compétitifs. Le nouveau gouvernement propose aujourd'hui d'ouvrir davantage les activités de prestataires de soins à domicile (et également de gestionnaires de maisons de retraite) au secteur privé.

ANNEXES

Description du système de « volontariat à points » de la ville d'Inagi :

Ce système, facultatif, autorise les collectivités locales à promouvoir des services d'aides aux personnes dépendantes qui sont dispensés par des volontaires. En contrepartie, les volontaires reçoivent des points échangeables contre une rétribution financière (dont le montant maximum est de 5 000 yens par an, soit 40 euros). Cette rétribution est considérée comme un moyen d'atténuer le niveau des cotisations versées par les résidents au titre de l'assurance dépendance (pour mémoire, le montant des cotisations d'assurance dépendance varie selon les collectivités locales. Le niveau des cotisations de ces deux collectivités reste supérieur à la moyenne nationale, ce qui a incité ces collectivités à trouver des schémas visant à réduire la charge financière de leurs administrés inactifs âgés de plus de 65 ans.

Pour information, le système d'assurance dépendance ne permet pas à ces collectivités d'abaisser tout simplement le niveau des cotisations).

Le dispositif a été introduit pour la première fois par la ville d'Inagi en avril 2008 après une période d'essai de septembre 2007 à mars 2008. 378 volontaires, en majorité des femmes, sont enregistrés dans la ville d'Inagi à la date du 31 janvier 2010. Selon un responsable de la ville d'Inagi, une trentaine de collectivités locales ont par la suite introduit ce système de volontariat.

Méthode d'obtention des points :

Les volontaires, âgés d'au moins 65 ans, doivent s'enregistrer auprès de la collectivité locale ou d'un établissement agréé par l'administration locale (ou auprès du « *Council of Social Welfare* » local: centres sociaux) qui leur délivrent un livret sur lequel les points seront apposés par le gérant d'un établissement pour personnes handicapées dans lequel le volontaire offre ses services. Les points sont distribués selon le nombre d'heures consacrés par le volontaire pour exercer son activité de volontariat : un tampon / cachet est apposé sur le livret pour une heure travaillée. 10 à 19 cachets apposés correspondent à 1 000 points qui pourront être échangés par 1 000 yens. A noter que le dispositif prévoit que le volontaire ne pourra obtenir au maximum que 2 cachets par jour.

Tableau 6 : Système de "volontariats à points"

Nombre de cachets	Nombre de points pouvant être obtenus	Rétribution financière obtenue en échange des points
10 à 19	1 000 points	1 000 yens
20 à 29	2 000 points	2 000 yens
30 à 39	3 000 points	3 000 yens
40 à 49	4 000 points	4 000 yens
50 et plus	5 000 points	5 000 yens

Source : Ville d'Inagi.

Les particularités du Japon en matière de services à la personne

La multitude de services à la personne que l'on connaît en France (jardinage, garde des enfants...) n'ont que peu de prise au Japon, un certain nombre de services étant assurés au sein des familles, leur développement n'étant pas une priorité du gouvernement. Le système public d'assurance dépendance a au contraire été un puissant moteur au développement de l'aide aux personnes âgées, et représente aujourd'hui l'essentiel du secteur des services à la personne. Le marché de l'aide aux personnes âgées devrait connaître une croissance sensible dans les années à venir, du fait des besoins créés par le vieillissement relativement marqué de la population japonaise et en raison de la politique du gouvernement démocrate, qui compte plus que jamais sur ce secteur pour créer de la croissance et de l'emploi.

* * *

1. Causes du non développement d'un marché global des services à la personne au Japon

1.1. Un certain nombre de services à la personne sont assurés au sein des ménages.

La faiblesse relative de la participation des femmes sur le marché du travail permet d'assurer au sein des ménages un certain nombre de services à la personne. De manière générale, la causalité n'est cependant pas claire entre la participation des femmes au marché du travail et la faiblesse des services sociaux au Japon. Les autorités politiques ont longtemps avancé que la faiblesse des services sociaux (crèche, maison de retraites...) reflétait une préférence collective pour que ces tâches soient assurées par les femmes : avoir recours à des personnes extérieures, pour faire le ménage ou pour garder les enfants, serait perçu comme une démission de la mère à ses obligations. En même temps, la forte flexion du taux d'activité des femmes avec l'activité économique prouve que les femmes souhaitent participer davantage au marché du travail si les conditions économiques le permettent. Leur participation reflète aussi le cycle de vie, avec une baisse de la participation des femmes au marché du travail les années suivants leur mariage ou à la naissance de leur premier enfant : ainsi, le taux d'activité des femmes de 30-34 ans est inférieur de 10 points à celui des 25-29 ans et s'établit à 67% en 2009, tandis que chez les hommes, le taux d'activité des 30-34 ans est presque identique à celui des 25-29 ans, à 96%. Le gouvernement du parti démocrate au pouvoir depuis septembre 2009 semble s'orienter vers un point de vue opposé aux opinions défendues antérieurement en augmentant les aides pour l'éducation et les services sociaux.

Tableau 1 : Taux d'activité féminin par tranche d'âge et par situation maritale

	25-29 ans	30-34 ans
Femmes, 2009	77%	67%
Hommes, 2009	94%	96%
Femmes célibataires (hors veuves et femmes divorcées), 2007	>90%	
Femmes mariées, 2007	<50%	
Part des femmes ayant repris une activité professionnelle six mois après leur accouchement (tous âges confondus), 2001	67%	

Sources : MIC, JCER, MHLW.

1.2. L'offre de travail est insuffisante.

La main d'œuvre est disponible en faible quantité pour des emplois de services à la personne peu qualifiés et faiblement rémunérés (ménage notamment). La population japonaise a en effet un haut niveau de qualification (selon l'OCDE, 41% des 25-64 ans sont titulaires d'un diplôme de niveau tertiaire, ce qui place le Japon au deuxième rang des pays de l'OCDE. La part en France est de 27%). Conjugué au poids très faible des résidents de nationalité étrangère dans la population totale du Japon (1,3% contre 5% en France), du fait notamment d'une politique très restrictive en la matière, le manque de personnels de maison peu qualifiés restreint l'offre et contribue à cantonner les emplois de services à la personne dans des catégories sociales très élevées.

2. Développement des services à la personne à travers l'aide aux personnes âgées

2.1. Raison principale à ce développement

Le vieillissement de la population du Japon est parmi les plus avancés et les plus rapides au monde. Les plus de 65 ans représentent aujourd'hui 23% de la population totale (17% en France) contre 11% en 1990, soit une progression moyenne d'un point tous les deux ans. Les autorités japonaises ont conscience du coût du vieillissement de la population sur les finances publiques (les dépenses de santé des plus de 65 ans sont en moyenne deux à trois fois supérieures à la moyenne nationale), d'autant plus que le rythme du vieillissement devrait se poursuivre : les projections de l'institut japonais sur la population établissent la part des plus de 65 ans à 40% d'ici 2050. Le gouvernement a ainsi réfléchi dès la fin des années 1980 à la mise en place d'un système public de prise en charge de la dépendance susceptible de mieux contrôler les dépenses, mais aussi de répondre à la demande croissante de soins et de services pour les personnes âgées.

**Tableau 2 : Comparaison internationale
Part des plus de 65 ans dans la population totale 1990-2040 (%)**

	1990	2000	2010*	2020*	2030*	2040*
Japon	12	17	23	29	31	35
Allemagne	15	16	21	23	28	32
Italie	15	18	20	23	27	32
Corée du Sud	5	7	11	15	23	30
France	14	16	17	21	24	27
Suède	18	17	18	21	23	24
Royaume-Uni	16	16	17	19	21	22
Chine	6	7	8	12	16	22
Etats-Unis	12	12	13	16	20	21
Russie	10	12	13	15	19	21
Brésil	4	6	7	10	14	18
Inde	4	4	5	6	8	11

* : Projections

Sources : World Population Prospects, The 2008 Revision, UN ; Keizai Koho.

2.2. Introduction de l'assurance dépendance pour personnes âgées en 2000

Les personnes âgées peuvent bénéficier de soins médicaux et de services à domicile (visites, soutien dans les tâches quotidiennes aux personnes à mobilité réduite, hospitalisations à domicile...) **ou dans des établissements spécialisés, en fonction de leur niveau de dépendance.** Trois quarts des soins sont

donnés à domicile grâce notamment à la déréglementation du marché, assuré désormais à hauteur de 40% par des prestataires du secteur privé. 5 millions de personnes ont bénéficié de ces soins et services dans le cadre de l'assurance en 2009, pour environ 1,3 million d'employés (soit 2% de la population active). Les collectivités locales remplissent la fonction d'assureur et choisissent les prestataires de soins à domicile.

L'objectif principal du système est une plus grande participation de la population au coût de la dépendance, avec notamment la mise en place d'un ticket modérateur de 10% et le versement d'une cotisation mensuelle dès l'âge de 40 ans. La moitié du financement de l'assurance dépendance, hors ticket modérateur, est prise en charge par l'Etat et les collectivités locales (en partie via la hausse en 1997 de 2 points à 5% de la taxe sur la consommation), la moitié restante étant assurée par le versement des cotisations.

2.3. Volonté politique de développer davantage l'aide aux personnes âgées

Le gouvernement démocrate a esquissé fin 2009 les six principaux axes de développement de sa nouvelle stratégie de croissance moyen terme, comprenant notamment un axe sur le secteur de la santé. Il estime que les besoins du secteur ne sont pas satisfaits aujourd'hui : manque de personnels et d'établissements pour personnes âgées, médecins en nombre insuffisant... Le nombre de personnes âgées prises en charge par l'assurance dépendance pourrait également s'élever à 7 millions en 2020, soit 2 millions de plus qu'en 2009. Du point de vue du gouvernement, il s'agit là d'une opportunité de croissance pour le secteur de la prise en charge des personnes âgées au sens large (dépendance mais aussi retraite), qui pourrait représenter 45 000 Mds de yens en 2020 (350 Mds d'euros, ou 7% du PIB 2020) et créer 2,8 millions d'emplois supplémentaires. Le gouvernement propose notamment :

- d'ouvrir davantage les activités de prestataires de soins à domicile (et également de gestionnaires de maisons de retraite) au secteur privé ;
- de donner plus de moyens au secteur pour développer la robotique, pour accélérer la validation des médicaments et pour revoir à la hausse la rémunération du personnel soignant afin d'attirer plus d'actifs dans ce secteur.

* * *

Le secteur des services à la personne n'a pas connu un vrai développement au Japon, hormis au travers de la mise en place d'un système d'assurance dépendance, rendu obligatoire du fait du vieillissement de la population et soutenu par l'Etat et les collectivités locales, qui a permis l'émergence d'une industrie des services envers les personnes âgées dépendantes. Il est probable que les services à la personne connaissent une forte croissance à l'avenir, mais toujours sur fond de vieillissement de la population et de prise en charge de la dépendance.

PAYS-BAS

Définition : Les services à la personne ou « *persoonlijke diensten* » ont été définis aux Pays-Bas par l'institut de recherche SEOR de l'Université Erasmus de Rotterdam¹⁸³, comme les activités à domicile qu'un particulier peut exécuter par lui-même, ou confier à une tierce personne. On distingue trois catégories d'activités, relevant chacune d'une réglementation distincte :

- **les services de la vie quotidienne** (bricolage, jardinage, travaux ménagers...);
- **les services aux personnes dépendantes** (soins à domicile, assistance aux personnes âgées...);
- **les services à la famille** (garde d'enfants).

Il s'agit en particulier d'activités pour lesquelles aucune formation spécialisée n'est requise, ce qui permet d'exclure de la définition des services à la personne les soins professionnels tels que les soins postnataux, les soins infirmiers, les soins médicaux à domicile, et la garde « formelle » d'enfants – comme par exemple les crèches en France).

1. Quelle place représentent les services à la personne dans l'économie (part du PIB, nombre d'emplois en heures de travail ou en ETP) ?

Le marché des services à la personne n'est pas homogène. On distingue trois types de marchés :

- **Les services de type commercial**, financés par les utilisateurs particuliers. La réalisation de l'offre et de la demande passe par le mécanisme des prix.
- **Les soins financés par la collectivité** (l'aide « AWBZ »¹⁸⁴ et l'aide à domicile « WMO »¹⁸⁵). Les lois du marché ne jouent qu'un rôle subsidiaire, l'allocation de soins découlant d'une estimation du besoin en soins des personnes dépendantes.
- **L'aide informelle aux personnes dépendantes**, appelée « *mantelzorg* », apportée sans rémunération par l'entourage immédiat (famille, amis, voisins...) ou des personnes bénévoles. Annuellement, près de 3,5 millions de Néerlandais aident leur proche parent ou ami malade à domicile.

Le marché des services de type commercial peut se subdiviser en marchés formel et informel :

- sur le **marché formel** des services, l'offre et la demande passent par le biais d'entreprises et d'établissements dédiés au secteur des services à la personne
- sur le **marché informel**, l'offre et la demande se réalisent entre particuliers (famille, amis...).

Enfin, plus difficile à déterminer est la part du « **marché au noir** » (à l'opposé du « marché blanc »). Il s'agit en général des services non-déclarés pour lesquels les impôts (impôt sur le revenu, TVA) ou les charges sociales ne sont pas ou insuffisamment payés. Au total, 55% des services sont non-déclarés, contre 45 % de services déclarés. Les services de la vie quotidienne (72%) et la garde d'enfants âgés de 4 à 12 ans (70%) en particulier sont le moins souvent déclarés. Tandis que la garde des enfants de 0 à 4 ans (40%) ainsi que les petits travaux domestiques (44%) sont plus rarement non-déclarés.

¹⁸³ L'institut de recherche SEOR a produit la dernière étude complète sur le sujet, suite à la demande de la Commission européenne sur la mesure du marché formel et informel des services à la personne : SEOR « Enquête persoonlijke dienstverlening onder huishoudens », mai/juin 2004.

¹⁸⁴ « Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten »

¹⁸⁵ « Wet Maatschappelijke Ondersteuning »

Tableau 1 : Part des marchés des services à la personne, 2004

Part des marchés	Marché formel (entreprises et établissements du secteur des services à la personne)		Marché informel (famille, amis, connaissances, voisins, etc...)		Total	Nombre d'emplois (dont emplois non-rémunérés)	Chiffre d'affaire annuel (hors financements AWBZ, communes, employeurs et Etat)	Part totale du PIB**
	en nombre de ménages					en millions d'heures de travail/an	en Mds €	en %
Services de la vie quotidienne (dont personnes dépendantes)*	340 000	28%	872 000	72%	1 200 000	220	1,4 Mds €	environ 0,8%
Petits travaux à domicile	1 100 000	56%	900 000	44%	2 000 000	non-connu	non-connu	
Garde d'enfants								
	de 0 à 3 ans	230 000	60%	155 000	40%	385 000	390	1,5 Mds € (garde d'enfants de 0 à 12 ans)
	de 4 à 12 ans	90 000	30%	208 000	70%	298 000	190	

Source : SEOR « *Enquête persoonlijke dienstverlening onder huishoudens* », mai/juin 2004

* Services aux personnes dépendantes pourvus en tout ou partie par les soins à domicile (AWBZ) ou l'aide à domicile financée par les communes (WMO).

** Selon nos estimations (0,4 % du PIB pour la garde d'enfants de 0 à 12 ans, en 2007) et à défaut d'évaluations précises concernant la part des petits travaux à domicile.

Selon l'étude du SEOR, on comptabilise au total **3,9 millions d'utilisateurs de services à la personne**. Concernant les services aux personnes dépendantes en particulier, **335 000 personnes dépendantes** ont bénéficié des services AWBZ à domicile, en 2007, selon le Ministère de la Santé (VWS). Le nombre de bénéficiaires de l'aide à domicile sous la loi WMO (voir plus loin) est lui encore inconnu.

Tableau 2 : Nombre de bénéficiaires de l'AWBZ, fin 2007 (hors bénéficiaires de l'aide à domicile WMO)

Personnes âgées (maladie somatique)	210 000
Personnes âgées (démence)	17 000
Total personnes âgées	227 000
Personnes avec un handicap	47 000
Patients psychiatriques	61 000
Total	335 000

Sources : « *Lettre du ministère VWS au Parlement* », 29 janvier 2009 et CPB, « *The Dutch system of long-term care* », mars 2010

Selon les dernières statistiques du Bureau de la statistique néerlandais (CBS) disponibles, **285 000 personnes** étaient employées par un particulier en 2003, sous l'appellation d'aide ménagère ou « *huishoudelijke hulp* », dont seulement **12 000 salariés**, la plupart travaillant comme indépendants.

2. Sont-ils identifiés comme des gisements d'emploi ? Sont-ils perçus comme un enjeu national et existe-t-il une démarche prospective à leur endroit ?

L'offre de services à la personne est globalement insuffisante par rapport à la demande, notamment en raison du manque de main-d'œuvre qualifiée, d'un fort turn-over, et de l'utilisation encore trop faible des nouvelles technologies pour le développement de nouveaux services et pour faire coïncider l'offre et la demande.

La demande est forte, car principalement liée au vieillissement de la population et à l'accroissement de la dépendance (les personnes de plus de 65 ans devraient passer à plus de 24% de la population en 2050,

contre 15% en 2009)¹⁸⁶, mais aussi à l'évolution des modes de vie (augmentation du nombre de personnes seules et progression de l'activité féminine).

Les politiques mises en place pour la garde des enfants ou les services de la vie quotidienne en général visent à libérer les ménages des tâches ménagères afin d'augmenter la participation de la population sur le marché du travail, en particulier les travailleurs pas ou peu qualifiés, les « allochtones », et les femmes (encore environ 75% d'entre elles travaillent à temps partiel, avec un taux de participation au travail de 63,1%).

3. Font-ils l'objet d'une politique publique, à l'image de la France avec le plan de développement des services à la personne ?

Oui, il existe aux Pays-Bas des éléments constitutifs d'une politique publique des services à la personne, mais à l'inverse de la France, il s'agit de mesures parcellaires, en fonction du type de services. D'une manière générale, ces services sont encore peu développés et les politiques de développement du marché des services à la personne mises en place peinent à atteindre leurs objectifs.

4. Si oui :

a. *Quelles sont les grandes étapes de la politique de soutien au secteur des services à la personne ? Détailler les mesures (fiscales, sociales, aides directes) et leur coût pour les finances publiques.*

On distingue les mesures en fonction du type de services.

❖ Les services de la vie quotidienne

La prise en compte des services de la vie quotidienne au niveau national a fait l'objet de différentes mesures destinées à favoriser leur sortie des marchés « noir » ou « gris » de l'économie avec des succès plus ou moins avérés.

- Le **plan Melkert de 1996** subventionnait les rémunérations des femmes de ménage déclarées, afin de concurrencer le travail au noir ou « gris », contre l'introduction de certificats de qualification afin de justifier la différence de prix. L'organisation de la mesure a été confiée au niveau local, en partenariat avec des entreprises privées. Après une évaluation peu satisfaisante en 1997 (seulement 250 emplois créés), la mesure a été remplacée.
- Le **règlement relatif aux services de nettoyage pour particuliers ou « *Regeling schoonmaakdiensten voor particulieren* » (RSP) de 1998** accordait des subventions aux chômeurs de longue durée pour leur reprise du travail dans le secteur des services ménagers. Devant son insuccès, ce régime a été abrogé au 1^{er} janvier 2007 (avec un régime transitoire pour les entreprises qui en avaient fait l'usage).
- **Depuis le 1^{er} janvier 2007, un nouveau système, le règlement relatif aux services à domicile, « *Regeling Dienstverlening aan huis* », libéralise la réglementation des services à la personne avec de nouvelles mesures fiscales et sociales.** L'idée sous-jacente était de « légaliser » le travail au noir par une réglementation allégée des services à domicile :
 - Le particulier engage une personne pour effectuer des tâches ménagères au sens large du terme (nettoyage, aide aux personnes âgées, garde d'enfants, corvées ménagères, soins aux animaux...). Ce système n'est pas strictement lié au domicile du client. Le client est un particulier et a par conséquent la qualité d'employeur. Travailleur et employeur s'entendent sur la rémunération, qui ne peut être inférieure au salaire minimum ;

¹⁸⁶ CBS, www.statline.cbs.nl; projection de population au 1er janvier des années 2009-2050

- L'employeur peut employer le travailleur au **maximum 3 jours** par semaine à temps plein ou temps partiel (à raison d'une heure, d'une partie de journée ou d'une journée de travail complète) ;
- L'employeur n'est soumis à aucun impôt ni cotisation sociale, ou autorisation de licenciement ni obligation administrative. L'employeur doit toutefois payer 8% de pécule vacances ainsi que quatre semaines de congés payés selon une quote-part proportionnelle au temps de travail. En cas de maladie, l'employeur doit continuer à verser la rémunération durant 6 semaines (à concurrence d'au moins 70% et sans pouvoir être inférieure au salaire minimum applicable au travailleur) ;
- Les assurances pour travailleurs (assurance maladie, incapacité de travail et allocations de chômage) et les cotisations retraite ne sont pas obligatoires mais peuvent être souscrites sur une base volontaire par l'employé.

Dans le cas où l'employé travaille pour un employeur plus de 3 jours par semaine, c'est la relation normale d'employeur-employé qui s'applique : « *personeel aan huis* ». Les déclarations fiscales et sociales sont alors obligatoires. L'employé d'un bureau d'intérim ou d'une société (de ménage ou de soins) ne peut pas non plus bénéficier de cette réglementation allégée, car il n'a pas de relation de service avec le particulier, mais simplement une relation contractuelle avec son employeur.

D'autres mesures de ce type ont été envisagées, afin de stimuler le marché. Le gouvernement a d'ores et déjà placé les travaux à domicile au taux réduit de TVA (6%)¹⁸⁷ depuis le 1^{er} janvier 2010.

❖ Les services aux personnes dépendantes

Des politiques publiques de solidarité envers les personnes dépendantes ont été mises en place pour palier l'insuffisance de l'entraide de l'entourage immédiat. Les services aux personnes dépendantes visent majoritairement à leur permettre de rester à domicile et d'améliorer leur participation à la vie sociale. Ils consistent entre autres en l'assistance à domicile, le portage de repas à domicile, la mise en place de systèmes d'alarme, l'adaptation du domicile, l'organisation des activités sociales et le transport. Au cas où une aide naturelle existe, les services d'aide à domicile sont le plus souvent restreints aux tâches ménagères lourdes et au lavage et habillage de la personne dépendante en question. Les services sont proposés au titre de la Loi générale sur les frais exceptionnels de maladie (AWBZ), et la Loi sur le soutien social (WMO) :

- L'assurance sociale AWBZ Depuis 1968, toute personne vivant aux Pays-Bas est assurée par la Loi sur les dépenses de santé extraordinaires AWBZ. La loi couvre en principe tous les soins chroniques, spécialement les dépenses extraordinaires qui ne pourraient pas être prises en charge par l'assurance maladie privée (dont les soins de longue-durée des personnes âgées). La loi couvre les soins à domicile et en institution pour les personnes âgées, pour les handicapés physiques et mentaux, et les patients souffrant de maladies psychiatriques chroniques. Des formes de co-paiements privés existent pour à peu près tous les services appartenant aux soins de longue-durée.
- L'aide à domicile WMO L'aide à domicile a été retirée de l'AWBZ pour être placée dans la Loi WMO en 2007, réunissant plusieurs réglementations¹⁸⁸, qui régule les services sociaux et qui est gérée par les communes. Elle propose deux types d'aide ménagère pour les personnes qui ont besoin de soutien dans leur vie quotidienne : « HH1 » (aide aux tâches ménagères) et « HH2 » (aide à l'organisation du ménage). La loi WMO a été créée pour freiner les dépenses au titre de l'AWBZ. Elle régit tous les services d'aide à la personne et offre un guichet unique aux résidents des communes.

¹⁸⁷ Les travaux ménagers à domicile bénéficient du tarif réduit de TVA à 6% (voir www.belastingdienst.nl : tableau 1, poste b20). Certains travaux comme le ramonage, l'entretien de chaudière ou le lavage de vitres sont au taux normal de 19%. Les travaux effectués pour les particuliers bénéficiant de l'aide à domicile dans le cadre de la loi WMO sont exonérés de TVA.

¹⁸⁸ La loi sur l'équipement des personnes handicapées ; la loi sur le bien-être ; les soins ménagers ; les soins de santé publique mentale ; plusieurs subventions au profit des soins de santé publique mentale, des organisations de soutien, des soins ménagers et informels.

Tableau 3 : Dépenses publiques pour les aides relatives aux services à la personne, 2007

<i>Mesures</i>	<i>Aides publiques</i>	<i>En Mds €</i>
Services aux personnes dépendantes	« <i>AWBZ</i> » (soins pour les personnes âgées, handicapées et patients psychiatriques, hors aide à domicile)	7,4
	« <i>WMO</i> »	1,2
Garde d'enfants	« <i>Kinderopvangtoeslag</i> »	1,5

❖ Les services à la famille

La prise en charge des enfants s'oriente vers une privatisation des services de garde par le biais de subventions directes aux familles ou « *Kinderopvangtoeslag* ». Cette subvention est basée sur la Loi sur la garde d'enfants, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. La loi fixe les principes de qualité et de surveillance, ainsi que le financement de l'accueil et de la garde d'enfants. Elle vise à :

- permettre aux parents de mieux combiner vie professionnelle et vie familiale ;
- rendre les sociétés de garde d'enfants plus conscientes du prix et de la qualité de leur offre;
- assurer un cadre réglementaire et juridique uniforme au niveau national.

La responsabilité de la garde est partagée entre l'état, les parents et les employeurs. Les parents ont la charge de trouver le mode de garde qui leur convient. Toutefois, la subvention n'est pas attribuée pour tous les types de garde. La garde par les membres de la famille, ou le baby-sitting occasionnel par exemple, ne bénéficient pas de la subvention.

La subvention est attribuée par le service des impôts, le « *Belastingdienst* ». Le niveau de l'allocation dépend de la composition du ménage, du type de garde choisi, et de son coût, ainsi que des revenus du ménage. Pendant la période 2005-2007, le budget de l'Etat pour l'accueil d'enfant (de 0 à 12 ans) a augmenté fortement de 0,6 Mds € en 2005 à 1,5 Mds € en 2007. L'augmentation a été causée par le relèvement de l'allocation parentale, l'extension des cas de prise en charge, ainsi que l'augmentation de l'offre.

b. Quelles sont les modalités techniques les plus avancées (chèques préfinancés par l'employeur, etc.) ?

A notre connaissance, les Pays-Bas n'ont pas mis en place de modalités techniques plus avancées que la France. Les chèques emploi-service, sur le modèle de ceux mis en place en France ou en Belgique, ont fait partie des mesures envisagées pour le développement du marché des services à la personne. Cependant, leur coût élevé pour les finances publiques et la charge administrative supplémentaire pour les particuliers ont été considérés comme des freins à l'attractivité de la mesure pour l'employeur comme pour l'employé.

c. Quel bilan peut-on faire des politiques mises en œuvre (effets sur l'emploi, sur la croissance, sur l'économie souterraine) ? Dispose-t-on d'évaluations de ces politiques ?

On distingue les bilans des politiques mises en œuvre en fonction du type de services.

❖ Les services de la vie quotidienne

On ne dispose pas d'évaluation du règlement relatif aux services à domicile. La mise en œuvre du règlement a toutefois fait l'objet de critiques en 2008, de la part du parti de coalition chrétien-démocrate (CDA), parti de J-P Balkenende, et de l'agence européenne Eurofound :

- La mesure reste encore trop peu connue des employeurs et des employés, en particulier en ce qui concerne les devoirs de l'employeur envers son employé et les risques qu'il encourt. Toutefois, de nombreux intermédiaires entre prestataires et bénéficiaires de services à la personne (la plupart dédiés à la garde d'enfants) ont vu le jour et offrent toutes les informations concernant la réglementation sur leur site internet. Les intermédiaires manquent cependant d'encadrement dans une infrastructure publique. Le gouvernement a par ailleurs entrepris une grande campagne de communication afin de faire connaître la réglementation, début 2009.
- La mesure est en outre inadaptée à ses objectifs, car elle entraîne un surplus de démarches administratives pour l'employé, qui le dissuadent de déclarer son travail, tout comme, le cas échéant, la diminution du montant de ses allocations sociales ou chômage, en fonction du montant des revenus déclarés.

❖ **Les services aux personnes dépendantes**

Depuis quelques années, le gouvernement cherche à améliorer la qualité, l'accessibilité et la modération des prix du système de soins des personnes dépendantes. En 2003, les Pays-Bas ont opéré une réforme importante de leur système, afin d'en développer la réactivité et d'améliorer la satisfaction des bénéficiaires. Dans le même temps, il devient de plus en plus difficile de contenir les dépenses AWBZ. En 2004 et 2005, des mesures de contrôle des dépenses ont été prises.

❖ **Les services à la famille**

Depuis que davantage de personnes peuvent bénéficier des allocations de l'Etat et des contributions des employeurs, de nombreux parents sont passés d'un mode de garde informelle à un mode de garde formelle. Le gouvernement estime que les dépenses, sur la base des règles actuelles, devraient augmenter de 1,2 Mds € d'ici 2011 (soit un doublement du coût actuel). Pour absorber cette hausse, le gouvernement a notamment prévu une rallonge budgétaire annuelle de 400 M €, et 300 M € pour les parents. En 2011, la contribution des parents serait de 23%, tandis que les employeurs et l'Etat pourraient consacrer respectivement 28% et 49% à la garde d'enfants.

d. Quels en sont les financeurs (État, collectivités locales, sécurité sociale) et quel est le degré de décentralisation dans la définition juridique et la mise en œuvre du dispositif ? Quels sont les canaux privilégiés pour développer l'offre de services à la personne (particuliers, associations, entreprises, etc.) ? Quel est le poids de chacun ?

▪ Les acteurs du développement de l'offre de services à la personne

Le marché des services à la personne comprend quelques acteurs privés, mais ils sont le plus souvent issus du monde associatif, dont l'importance est tout à fait caractéristique de la société néerlandaise. On observe toutefois un développement récent d'intermédiaires commerciaux qui proposent contre paiement de faciliter la rencontre entre l'offre et la demande. On trouve par exemple sur internet, des sites du type www.ikzoekhuishoudelijkehulp.nl qui liste les prestataires de services de la vie quotidienne, ou www.kinderopvang.net qui publie les adresses des crèches, des garderies ou des familles d'accueil.

Tableau 4 : Les prestataires de services à la personne utilisés par les ménages (en % de la totalité des ménages), 2004

Type de services	en %
Amis/famille	6%
particuliers	6%
volontaires/bénévoles	non-renseigné
Soins à domicile/ intérimaires	4%
Entreprise de nettoyage à domicile	1%
Total	17%

Source : SEOR « *Enquête persoonlijke dienstverlening onder huishoudens* », mai/juin 2004

▪ Le financement des mesures d'aide

On distingue le financement et la mise en œuvre des politiques en fonction du type de services.

❖ **Les services de la vie quotidienne**

Contrairement à la précédente réglementation RSP, le nouveau système n'offre pas de subventions. Il s'agit d'une mesure fiscale (allègement de la charge fiscale des travailleurs peu qualifiés) et également d'une mesure sociale (l'employeur et l'employé sont exonérés de cotisations ; l'employé est privé de prestations sociales). Pour cette raison, selon le Ministère du Travail et des Affaires sociales, il n'est pas possible d'en mesurer le coût pour les finances publiques (la déclaration de revenus ne distingue pas de catégorie particulière pour ce type de revenus).

❖ Les services aux personnes dépendantes

L'exécution des soins AWBZ est organisée par la compagnie d'assurance maladie que la personne a contractée pour l'assurance maladie de base. Les dépenses sont remboursées à l'assureur par le Fonds des dépenses de santé extraordinaires (AFBZ). Ce fonds est financé par les cotisations sociales au titre de l'AWBZ. **Le taux de cette cotisation est actuellement de 12,15%, applicable aux premiers 32 000 € des revenus.** Seuls les patients de plus de 18 ans payent un ticket modérateur. Cette contribution est proportionnelle aux revenus.

Tableau 5 : Financement des aides AWBZ et WMO, 2007

Types de mesures	Part du financement	En %	En Mds €
AWBZ	Financement public	70 %	20,8 Mds €
	Cotisations de sécurité sociale	22 %	
	Budget de l'Etat	8 %	1,5 Mds €
	Tickets modérateurs (soins à domicile : en moyenne 300 euros par an et par patient)		
WMO	Budgets municipaux		1,2 Mds €
	Co-paiements		0,2 Mds €

Source : Rapport interministériel d'économies sur les « Soins longue durée », 1er avril 2010

Pour le financement de l'aide sociale (WMO), les conseils municipaux reçoivent un budget de l'Etat, sans affectation spécifique. **En 2007, toutes les municipalités confondues ont reçu un budget total de 1,218 milliards d'euros¹⁸⁹**. Les communes sont libres de déterminer l'ensemble des services concernés par la mesure WMO et les critères de qualification pour l'aide, en respectant toutefois les termes généraux de la loi. Le conseil municipal a l'obligation de trouver des solutions pour les citoyens qui ont besoin d'aide ménagère. En 2007, 11% des municipalités ont dépensé plus de 105% du budget, tandis que 16% ont dépensé moins de 75%. Plus de la moitié ont dépensé 75 à 95% de leur budget. Dans la loi Wmo, les co-paiements ont une structure identique à celle de l'AWBZ, mais les conseils municipaux sont libres d'en modifier les modalités (dans la limite du maximum AWBZ). Ils représentaient environ 200 millions d'euros en 2007.

❖ Les services à la famille

La loi renforce la position des parents sur un marché libre. Ils décident eux-mêmes pour quelle forme de garde d'enfants ils optent ce qui fait que la concurrence et la diversité de l'offre d'accueil augmentent. Les parents payent la facture qu'ils reçoivent de la garde d'enfants et peuvent bénéficier d'une allocation de l'Etat (« *Kinderopvangtoeslag* ») et de la contribution de l'employeur. Cette dernière est obligatoire depuis 2007 et est une composante de l'allocation de l'Etat.

Tableau 6 : Répartition des dépenses pour la garde d'enfants, au niveau macroéconomique, 2007

Financement public	En % et en Mds €
• Budget de l'Etat	52%
• Cotisations obligatoire des employeurs (0,34% en 2009)	29%
Financement par les parents	19%
Total	1,8 Mds €

Source : CPB, « *Childcare* », 2007

Afin de bénéficier de cette allocation, les parents déclarent les heures de garde auprès du service des impôts. L'attribution de cette allocation, dépend des revenus de la famille. Le rôle de l'Etat central est restreint. Il pose le cadre juridique, tandis que les collectivités locales (municipalités et services régionaux de santé publique – GGD) sont responsables de la qualité et du contrôle de la garde d'enfants.

¹⁸⁹ SCP, 2009, « *Definitief advies over het WMO-budget huishoudelijke hulp voor 2009* »

e. Existe-t-il des politiques de formation ou de valorisation symbolique et pécuniaire pour accompagner le développement de l'offre de services à la personne ?

Il n'existe pas de politique nationale de formation ou valorisation pour les services à la personne en général. Il existe toutefois quelques **initiatives locales de développement de l'offre de services à la personne**. Par exemple, à Tilburg, les personnes de plus de 55 ans peuvent faire appel au service de soins à domicile de quartier « WoonZorgService in de Wijk » (WZSW) à l'aide de « chèques-services ». Cette initiative combine l'aide aux personnes âgées avec un instrument de ré-intégration sur le marché du travail des personnes sans emploi. Après une formation, celles-ci peuvent s'établir comme travailleur indépendant auprès des particuliers, dans le secteur des services à la personne. Pour ce type d'initiatives locales, les communes sont libre d'employer les moyens financiers des allocations (sociale et chômage) dont elles disposent. Le Ministère du Travail et des Affaires Sociales souhaite étudier des voies de développement de ces initiatives au niveau national par les entreprises commerciales.

f. Quelle est la rémunération horaire nette moyenne d'un salarié de ce secteur (distinguer les éventuels sous-secteurs) ?

Les prestataires de services à la personne « au noir » ne cotisent pas aux assurances sociales et ne construisent pas de droits à la retraite de base. De ce fait, les tarifs sur le marché informel restent bien moins élevés que sur le marché formel.

Tableau 7 : Prix horaire moyen des services à la personne, 2004

<i>Prestation de services à la personne</i>	<i>prix horaire moyen en €</i>
formelle	10,40
informelle	8,33

Source : SEOR « *Enquête persoonlijke dienstverlening onder huishoudens* », mai/juin 2004

Les employés d'entreprises de soins ou d'entretien/ménage bénéficient d'une convention collective pour leur secteur qui peut leur offrir des conditions de travail plus avantageuses que le droit commun, contrairement aux particuliers proposant leurs services à domiciles qui n'ont pas de convention collective. Ceux-ci doivent convenir de leur salaire et de leurs conditions de travail avec le particulier qui les emploie. Ils ont droit à un salaire au moins équivalent au minimum brut légal (au 1^{er} janvier 2010 : 9,74 € par heure, sur une semaine de 36h soit une base de 9,02€ + 8% prime vacances, soit 0,72€). En raison des charges sociales, les entreprises privées ne peuvent proposer leurs services qu'à un salaire horaire bien supérieur (jusqu'à 20€/heure). A l'heure actuelle, il est de fait plus intéressant pour le particulier d'employer une personne « au noir », pour environ 9 à 10 € de l'heure. L'employé y trouve également son intérêt car ce salaire est plus élevé que son salaire net après déclaration au fisc (environ 8€ de l'heure), selon le Ministère des affaires Sociales.

g. Y a-t-il un système d'agrément des prestataires permettant de garantir au client la qualité de la prestation et la contrepartie de l'aide publique ?

On distingue selon les services.

❖ **Les services de la vie quotidienne** : aucun agrément n'est prévu.

❖ **Les services aux personnes dépendantes et à la famille**

La régulation des entreprises intervient sous forme d'agrément obligatoire (certification HKZ¹⁹⁰ et certification ISO 9001-2000) et par un contrôle de la qualité de nature réglementaire effectué par l'inspection pour la santé publique ou « *Inspectie voor de Gezondheidszorg* ». Un agrément spécifique

¹⁹⁰ Certification de qualité de la fondation pour l'harmonisation des jugements de qualité dans le secteur des soins, « *Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector* », pour les institutions de santé et de bien-être.

existe pour les établissements de soins à domicile, la « *WTZi toelating* », créé par la loi (« *Wet toelating zorginstellingen* »).

Parmi les exigences de qualité globales, définies par les sociétés de garde d'enfants et les parents, et qui ne sont pas toutes ancrées dans la loi mais dans des conventions et/ou lignes politiques valables au niveau national, il est prévu que les services régionaux de santé publique (GGD) surveillent les municipalités. Les GGD font notamment attention aux règles relatives à la pédagogie, la taille des groupes, le ratio employé/enfant, la situation, l'inventaire des risques, etc. Les exigences concrètes fixées dans la loi portent notamment sur le personnel, la sécurité et la santé.

h. La crise actuelle paraît-elle de nature à remettre en cause les soutiens existants ?

On distingue selon les services.

❖ Les services de la vie quotidienne

Moins spécifiquement suite à la crise que d'une manière générale, le Ministre du Travail et des Affaires sociales souhaite laisser le marché des services à la personne se développer sans aide financière de l'Etat, comme il l'indique dans la « *Lettre au Parlement* », datée de mars 2010.

❖ Les services aux personnes dépendantes

Depuis quelques années, le gouvernement envisage de réformer le système AWBZ. Il pourrait notamment attribuer la gestion de l'AWBZ aux assureurs de santé privés, sous réserve de certaines conditions. Le gouvernement avait initialement envisagé de décider de la nouvelle organisation de l'AWBZ en 2012, au plus tard le 1^{er} avril 2010. Néanmoins, la chute du gouvernement « *Balkenende IV* » a repoussé la prise de décision à une date ultérieure.

Aujourd'hui les discussions politiques tournent principalement autour de quatre problèmes principaux :

- 1) la soutenabilité du système sur le long terme ;
- 2) le manque d'incitation à l'efficacité du système ;
- 3) la carence en personnel dans le secteur de la santé afin de mieux répondre à l'augmentation de la demande ;
- 4) la qualité des soins.

❖ Les services à la famille

Suite à la publication récente d'un rapport sur la garde d'enfants¹⁹¹, l'organisation patronale VNO-NCW a pris position pour une modification du financement de la subvention. Elle propose de limiter le financement de l'aide par les employeurs (prélèvement d'une part obligatoire depuis 2007 sur la cotisation « *WW* » majorée à 0,34% du salaire en 2009). L'employeur pourrait financer l'aide, uniquement pour les parents qui travaillent, ou qui sont dans un processus de formation ou un stage d'accompagnement de retour à l'emploi.

i. Peut-on identifier des situations où le recours à des services à la personne soutenu par des aides publiques représente une alternative à des prestations fournies par ailleurs dans le cadre de services publics traditionnels ? Y a-t-il, de ce point de vue, un effet de substitution effectif et/ou souhaitable ?

Oui, dans le cas des services aux personnes dépendantes, les politiques en faveur du maintien à domicile, comme la mesure du budget personnalisé ou « *Persoonsgebonden Budget* » (PGB), pour les bénéficiaires des aides soins chroniques et longue durée AWBZ et de l'aide à domicile WMO, ont un effet de substitution au placement en établissements de soin longue-durée et en maisons de retraite. Les

¹⁹¹ « *Taskforce Kinderopvang/Onderwijs* »

Pays-Bas ont initialement beaucoup développé l'accueil des personnes âgées en maison de retraite pour finalement revenir sur ce mode de prise en charge coûteux et correspondant moins aux aspirations des personnes dépendantes. Les services à domicile sont gérés par l'Etat en ce qui concerne les aides domestiques en nature, mais un désengagement des instances publiques semble s'opérer par la création de services choisis et payés directement par l'utilisateur. En contrepartie, un moyen de paiement direct (« budget personnel ») est attribué à la personne âgée et permet une compensation financière de l'aide informelle ou la rétribution en direct de services. Cette solution plus souple et plus rapide s'est récemment développée, notamment en raison des délais d'attente pour les prestations en nature. Le nombre de personnes bénéficiant d'un budget personnalisé a récemment fortement augmenté (de 65 000 en janvier 2007 à 115 000 au 1er janvier 2010).

Contact : Ministère du Travail et des Affaires Sociales, Monsieur Maarten Dolfing, Direction « *Relatiebeheer Uitvoeringsontwikkeling en Aansturing* » - téléphone : 0031 70 - 333 4978.

ROYAUME-UNI

Eléments de contexte général :

Sauf mention contraire, la présente note porte sur l'ensemble du Royaume-Uni.

1. Quelle place représentent les services à la personne dans l'économie (part du PIB, nombre d'emplois en heures de travail ou en ETP) ?

Le secteur des services à la personne ne fait pas l'objet d'un suivi particulier par les pouvoirs publics. Le ministère de la famille (*Department for Children, Schools and Families*) et le ministère en charge de la collecte des impôts (et de la distribution des *tax credit*), *HM Revenue and Customs* sont en charge du versement de prestations permettant le soutien de certains sous-secteurs des services à la personne (*cf. infra*).

Toutefois, les services à la personne n'existent pas comme catégorie statistique à part entière. Les statistiques concernant les services à la personne sont par ailleurs peu nombreuses, notamment en raison de l'importance du travail non déclaré dans ce secteur (*cf. question 2*).

D'après l'**Office des statistiques nationales** (ONS) pour l'année **2007** :

- la valeur ajoutée générée par le **secteur de l'action sociale** (groupe 85.3 de la classification NAF 2003 de l'INSEE, *social work activities*) qui inclut l'aide à domicile, les crèches et l'aide aux personnes âgées et aux enfants en difficulté, représentait **20,8 Mds£**, soit **1,7% du PIB** (1246 Mds£ à prix courants avant impôts) ;
- le secteur des « **services personnels** » (groupe 93.0 de la classification NAF 2003 de l'INSEE - *other service activities*), qui inclut « des activités de services principalement rendus aux personnes, de façon essentiellement marchande, et n'ayant pas trouvé place dans les divisions précédentes (blanchisserie-teinturerie, coiffure, services funéraires, entretien corporel et activités diverses de services, y compris pour les animaux de compagnie) » représentait **7,4 Mds£**, soit **0,6% du PIB** ;
- le secteur des « **activités des ménages en tant qu'employeur de personnel domestique** », (groupe 95.0 de la classification NAF 2003 de l'INSEE *private households with employed persons*) représentait **4,9 Mds£**, soit **0,4% du PIB**.
- Selon cette estimation, **l'ensemble du secteur des services à la personne** représenterait environ **33,1 Mds£**, soit **2,7 % du PIB en 2007**.

2. Sont-ils identifiés comme des gisements d'emploi ? Sont-ils perçus comme un enjeu national et existe-t-il une démarche prospective à leur endroit ?

Il n'existe pas, au Royaume-Uni, de politique globale destinée à promouvoir ouvertement ce secteur d'activité, à l'image du « plan Borloo » français. La politique de développement de l'emploi au Royaume-Uni ne se focalise pas sur tel ou tel secteur mais repose sur un fonctionnement souple du marché du travail et de l'économie. Les particuliers employeurs sont soumis aux mêmes règles que n'importe quel employeur privé et ne bénéficient pas d'incitations fiscales ou de réductions de cotisations sociales.

Toutefois, sans que cela soit considéré comme du « travail au noir », **il n'existe aucune obligation légale de déclaration d'un salarié occasionnel rémunéré moins de 110 £¹⁹² par semaine** (soit 125 €¹⁹³), ce qui correspond au seuil d'assujettissement à cotisations sociales¹⁹⁴. De même, en-deçà de 125 £ (143 €) par semaine, un salarié n'est pas assujéti à l'impôt sur le revenu, prélevé à la source. Ce revenu est apprécié individuellement par employeur, ce qui signifie qu'un salarié ayant des emplois occasionnels à temps partiel auprès de plusieurs employeurs ne verra en pratique sa rémunération grevée d'aucune taxe ou cotisation, même si son revenu consolidé dépasse le seuil mentionné ci-dessus.

Cette spécificité du système fiscal et social britannique incite les particuliers à recruter pour des temps très partiels, sans avoir de démarches administratives à faire ou de cotisations sociales à verser. Mais, de manière corollaire, il n'est pas possible de mesurer correctement l'étendue du secteur, puisque ce système revient à "légaliser" le travail informel sans l'explicitier pour autant.

3. Font-ils l'objet d'une politique publique, à l'image de la France avec le plan de développement des services à la personne¹⁹⁵ ?

Le secteur des services à la personne ne fait pas l'objet d'une politique publique spécifique au Royaume-Uni même si quelques soutiens financiers existent (*cf. infra*).

4. Si oui :

a) *Quelles sont les grandes étapes de la politique de soutien au secteur des services à la personne ? Détailler les mesures (fiscales, sociales, aides directes) et leur coût pour les finances publiques.*

Le gouvernement britannique s'est engagé depuis 1998 dans une stratégie nationale visant à améliorer la conciliation des objectifs de vie professionnelle et vie familiale. Parmi les mesures engagées figurent l'inflexion des dispositifs de crédits d'impôts vers la prise en charge des enfants à domicile. La composante garde d'enfants (**Childcare Element**) du **Working Tax Credit (7,5 Mds£** en 2008/09) permet la prise en charge partielle par l'Etat des coûts de garde d'enfants supportés par les travailleurs modestes. L'aide maximale est de 80% du coût total, avec un maximum de 175£/semaine (200€) pour un enfant et 300£/semaine (342€) pour deux enfants et plus¹⁹⁶. Ces aides sont décroissantes en fonction des revenus du foyer.

En ce qui concerne les personnes âgées ou handicapées, il existe plusieurs types d'aide : à la **disability living allowance (10,6 Mds£** en 2008/09), au maximum de 71,4£ (81€) par semaine en 2010/11 peut s'ajouter la **attendance allowance (4,8 Mds£** en 2008/09), de 71,4£ par semaine au maximum, qui sont en partie destinées à couvrir les frais liés aux soins à la personne.

Enfin, il existe une allocation, la **carers' allowance (1,4 Md£)**, destinée aux personnes (ne travaillant pas par ailleurs) qui viennent en aide à une personne dépendante bénéficiaire de l'*Attendance Allowance*

¹⁹² En 2010/11, source budget du 24 mars 2010. Les obligations de l'employeur sont en ce cas limitées à la conservation du nom, de l'adresse et du montant du salaire versé.

¹⁹³ Taux de change moyen de 1,14 €/£ au mois d'avril.

¹⁹⁴ Les salaires compris entre 97£ (lower earnings limit) et 110£ (primary threshold) par semaine ne sont pas assujettis à cotisations sociales, mais seront considérés comme l'ayant été (notion de cotisations "théoriques") et ouvrent donc des droits aux prestations "contributives" (retraite, chômage) du système social britannique. Les salaires inférieurs à 97£ par semaine n'ouvrent en revanche pas de droit aux prestations contributives. Le but de cette subtilité est de protéger les salariés à très faibles revenus (c'est-à-dire ceux qui travaillent au moins 16 heures par semaine au SMIC, en dessous de cette quotité, on est réputé être sans emploi et l'on peut demander le bénéfice de l'allocation chômage).

¹⁹⁵ « Plan Borloo » de février 2005, complété en mars 2009 par un « plan 2 ».

¹⁹⁶ Pour l'année 2010/11, source : budget 2010.

ou de la *Disability living allowance*. L'aidant n'a pas besoin d'être membre de la famille pour en bénéficier. Il faut que l'aidant ait plus de 16 ans, passe plus de 35 heures auprès du malade, et qu'il ou elle ait des revenus inférieurs à 100£ par semaine. Le montant de la Carers' Allowance est de 53,9 £ par semaine en 2010/11.

Au total, ces dispositifs de prestations sociales soutiennent directement ou indirectement le secteur des services à la personne. Leur coût pour les finances publiques s'élevait à 24,3 Mds£ (7,5+10,6+4,8+1,4)¹⁹⁷ en 2008/09, soit 1,7 point de PIB.

b) Quelles sont les modalités techniques les plus avancées (chèques préfinancés par l'employeur, etc.) ?

Les pouvoirs publics britanniques ont mis sur pied, à l'intention des entreprises, un dispositif facultatif, le "*Childcare Voucher Benefit Scheme*". Dans le cadre de ce programme, l'employeur peut, à la demande du salarié, transformer une partie du salaire en bons ("*vouchers*") transformables en prestations de garde effectuée par une assistante maternelle agréée par l'Ofsted (*Office for Standards in Education, Children's services and skills*), dans la limite de 55£ par semaine (63 €), à condition que cet avantage soit offert à l'ensemble du personnel de l'entreprise.

La somme payée en *vouchers* est exonérée de cotisations sociales¹⁹⁸ et n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu, ce qui génère un avantage à la fois pour l'employeur et pour le salarié

Par ailleurs, Certaines grandes entreprises proposent un abonnement à des sociétés de service à la personne (ex : Microsoft, Cadbury Schweppes), dans les packages d'embauche, mais elles ne bénéficient d'aucun avantage public pour le faire.

Enfin, les personnes qui s'occupent d'un parent ou d'un proche handicapé ou dépendant, à titre gratuit, peuvent demander à leur employeur un aménagement de leur temps de travail. L'employeur est tenu d'examiner sérieusement la demande et doit motiver son refus, le cas échéant. A cet égard, la loi sur l'égalité promulguée par la reine le 8 avril 2010 renforce les droits des aidants, ce qui pourrait conduire à renforcer l'obligation de justification du refus.

c) Quel bilan peut-on faire des politiques mises en œuvre (effets sur l'emploi, sur la croissance, sur l'économie souterraine) ? Dispose-t-on d'évaluations de ces politiques ?

Il n'existe pas d'évaluation de ces politiques globales. Toutefois, l'impact des dispositifs d'incitations au travail pour les parents célibataires a fait l'objet de nombreuses études. Les résultats sont globalement positifs dans la mesure où le taux d'emploi pour les populations ciblées ont augmenté, avec pour corollaire une baisse de la pauvreté dans les familles avec enfants. Ainsi, selon Brewer et al.¹⁹⁹, le *Working Tax Credit (WTC)* a augmenté l'offre de travail des mères célibataires de 5,11 %. Pour Francesconi²⁰⁰, le *WTC* a augmenté la proportion de mères célibataires travaillant 16 heures et plus de 7 %, et celle des mères travaillant 30 heures et plus de 9 %. Pour Leigh²⁰¹, l'ensemble des réformes depuis 1999 aurait eu pour conséquence d'augmenter le taux de participation au marché du travail pour l'ensemble des adultes avec enfants de 0,9 %.

d) Quels en sont les financeurs (État, collectivités locales, sécurité sociale) et quel est le degré de décentralisation dans la définition juridique et la mise en œuvre du dispositif ? Quels sont les canaux privilégiés pour développer l'offre de services à la personne (particuliers, associations, entreprises, etc.) ? Quel est le poids de chacun ?

¹⁹⁷ Source: Supply estimates, HM Treasury et HMRC departmental account, 2008/09.

¹⁹⁸ Sous réserve d'un montant minimum de rémunération correspondant au seuil d'assujettissement à cotisations sociales, soit 110£ par semaine en 2010/11.

¹⁹⁹ Take up of family credit and working families tax credit, 2005.

²⁰⁰ The consequences of "in-work" benefit reform in Britain, 2004.

²⁰¹ Optimal design of earned income tax credit: evidence from a British national experience, 2005.

Les aides décrites ci-dessus sont financées par le budget général de l'Etat. Les deux ministères concernés sont le ministère de la famille (*Department for Children, Schools and Families*) et le ministère des finances (*HM Treasury*) via le département en charge du recouvrement des impôts (et de la distribution des *tax credit*), *HM Revenue and Customs*.

Pour mémoire, au Royaume-Uni, les cotisations sociales ne sont pas affectées à des dépenses particulières et les prestations sociales sont financées par l'impôt.

e) Existe-t-il des politiques de formation ou de valorisation symbolique et pécuniaire pour accompagner le développement de l'offre de services à la personne ?

Le secteur demeure dominé par le gré à gré, peu propice au développement d'emplois de qualité même si on constate une tendance à l'augmentation du nombre et du poids des agences spécialisées dans la mise à disposition de ce type de personnel. Ce contexte ne favorise probablement pas la professionnalisation et l'amélioration des conditions de travail dans le secteur.

Concernant le secteur de la dépendance, le *Care Standard Act* de 2000 pose la réglementation pour les services sociaux et les travailleurs sociaux. Ce texte a permis la création en 2004 de la *Commission for Social Care Inspection* qui est un organisme indépendant, chargé de vérifier les standards requis avant d'enregistrer les nouveaux prestataires de soins et de les autoriser à exercer en Angleterre. A compter du 31 mars 2009, cet organisme a été intégré (avec la *Healthcare Commission* et la *Mental Health Act Commission*) dans la *Care Quality Commission*, instance désormais en charge de la régulation du secteur des soins sociaux et médicaux en Angleterre.

Le *General Social Care Council* régit l'ensemble de la profession. Depuis 2005, toute personne qui se dit « Social worker » doit être enregistrée en tant que tel auprès de cet organisme. Ces personnes doivent avoir suivi une formation appropriée et être reconnues comme physiquement et mentalement capable d'exercer ce métier.

f) Quelle est la rémunération horaire nette moyenne d'un salarié de ce secteur (distinguer les éventuels sous-secteurs) ?

Il n'existe pas à notre connaissance de statistiques permettant de répondre à cette question.

g) Y a-t-il un système d'agrément des prestataires permettant de garantir au client la qualité de la prestation et la contrepartie de l'aide publique ?

La *Care Quality Commission* a repris depuis le 31 mars 2009 les attributions de la *Commission for Social Care Inspection* (cf. *supra*) en matière de vérification du respect des standards requis pour les entreprises et les personnels travaillant dans les soins à la personne. Cette Commission rend un rapport annuel sur l'état des services sociaux (*social care*) en Angleterre²⁰².

h) La crise actuelle paraît-elle de nature à remettre en cause les soutiens existants ?

La crise actuelle a conduit à une détérioration sans précédent des finances publiques, avec un déficit public au sens de Maastricht prévu à 12,2% du PIB en 2009/10 et une dette publique qui atteindrait 89% du PIB en 2013/14 (contre 43% du PIB en 2007/08). Dans ces conditions, l'Etat britannique sera contraint de mettre en œuvre, dans les années à venir, un plan de consolidation budgétaire de grande ampleur. Le budget actuel projette une réduction du déficit public de 8% du PIB en cinq ans, à 4,2% du PIB en 2014/15. Il est donc probable que l'ensemble des dépenses publiques, et en particulier celles prenant la forme de soutien au secteur des services à la personne, soient affectés.

²⁰² cf. site internet de la Commission : <http://www.cqc.org.uk/stateofcare.cfm>

- i) Peut-on identifier des situations où le recours à des services à la personne soutenu par des aides publiques représente une alternative à des prestations fournies par ailleurs dans le cadre de services publics traditionnels ? Y a-t-il, de ce point de vue, un effet de substitution effectif et/ou souhaitable ?*

Pas à notre connaissance.

SUEDE

Eléments de contexte général :

Les services à la personne font l'objet d'une politique globale depuis le 1^{er} juillet 2007, soit quelques mois après l'arrivée au pouvoir du gouvernement de centre-droit du Premier ministre suédois Fredrik Reinfeldt. Depuis, la promotion de ce type de services est perçue comme un enjeu national et deviendra sans doute l'un des grands sujets de débats entre le gouvernement et l'opposition (parti social-démocrate, parti de gauche et le parti vert) en vue des élections générales de septembre 2010.

En effet, si le gouvernement cherche à développer les services à la personne, qualifiés de secteur d'avenir, par le biais d'incitations fiscales, les partis de l'opposition considèrent que les mesures en place profitent surtout aux personnes à revenus élevés et proposent, en conséquence de mettre fin au système actuel ou de le réformer, en cas de victoire aux prochaines élections.

Le système actuel repose sur une réduction d'impôt de 50% du coût de la main d'œuvre du service exécuté, dans la limite de 5 000 € par an (50 000 SEK) et par personne ou de 10 000 € par an par ménage. Le service rendu doit faire l'objet d'une facturation et le revenu doit être déclaré. Entre le 1^{er} juillet 2007 et le 1^{er} juillet 2009 la déclaration devait être faite par l'acheteur du service qui réglait initialement l'intégralité de la facture pour ensuite se faire rembourser de 50% du coût de la main d'œuvre par l'administration fiscale dans la limite du plafond. Depuis le 1^{er} juillet 2009, l'acquéreur ne paye que 50% du coût de la main d'œuvre pour le service exécuté et c'est par la suite le prestataire de service qui, après déclaration à l'administration fiscale, se fait rembourser par celle-ci pour les 50% restants du coût de la main d'œuvre.

Parallèlement, il existe depuis plusieurs années une incitation fiscale identique pour les travaux sur les logements (menuiserie, peinture, etc.), avec le même niveau d'abattement et de plafonnement. Les deux systèmes qui coexistent sont intitulés RUT-avdraget (services à la personne) et ROT-avdraget (travaux de rénovation ou d'amélioration des logements) et ont fait l'objet d'une vaste campagne de communication par les autorités suédoises, notamment lors de la récession économique au début de 2009 pour soutenir l'activité du secteur de la construction.

Selon l'agence suédoise des impôts (*Skatteverket*) 40 000 entreprises, essentiellement des PME, ont profité de ces allègements fiscaux pour des prestations fournies aux ménages. Dans une large majorité des cas, il s'agit de prestations pour des travaux sur des logements (plus de 80% des entreprises) et non pas pour des services à la personne. Pour les services à la personne, il s'agit essentiellement d'entreprises de ménage (et très peu de services à la famille sous forme de garde d'enfants, soutien scolaire...). Au total, 150 000 personnes (3,3% des ménages suédois) ont profité de cet abattement fiscal, représentant plus de 300 € en moyenne par personne, entre le 1^{er} juillet 2009 et le 1^{er} février 2010. Le coût pour l'Etat atteint ainsi désormais près de 6,5M€ par mois, soit presque le double par rapport à 2008 (44M€/an = 3,6M€/mois).

Une autre enquête de l'Office suédois de statistiques confirme que ce sont bien les personnes aux revenus élevés qui ont recours à ce type de prestations. En effet, près de 10% des personnes aux revenus supérieurs à 5 000€ par mois ont bénéficié d'allègements fiscaux (en moyenne de 900€ par an) en 2008, contre 1% pour les personnes aux revenus inférieurs à 3 000€ par mois (en moyenne de 400€).

L'avenir du secteur semble prometteur puisque selon l'Institut d'opinion Demoskop, 23% des ménages suédois (soit 1 million sur les 4,4 millions de ménages du pays) envisagent à terme d'utiliser les incitations fiscales pour se procurer ce type de services. Le taux est même de 26% pour les ménages avec enfants.

Cette question est d'autant plus sensible d'un point de vue politique que 55% des personnes qui se procurent ces services pourraient réduire ou arrêter ce type d'achats, si les incitations fiscales devaient disparaître. Une telle décision menacerait environ 5 600 emplois.

Mais il y aurait aussi en cas de retrait de ces incitations fiscales un gonflement du travail au noir, qui retrouverait aussi sans doute les proportions qu'ils occupaient avant ce dispositif.

Enfin, si le soutien aux incitations fiscales en place varie en fonction des partis politiques, un récent sondage auprès du grand public montre que 78% des personnes interrogées soutiennent la politique actuelle du gouvernement en faveur des services à la personne. 70% de l'électorat des trois partis de l'opposition sont même en faveur d'un maintien du système en place, alors que les dirigeants des trois partis sont ouvertement opposés au système en place.

1. Quelle place représentent les services à la personne dans l'économie (part du PIB, nombre d'emplois en heures de travail ou en ETP) ?

Bien que le secteur des services à la personne soit beaucoup moins développé en Suède qu'en France, selon les chiffres officiels du rapport de la Fédération nationale des employeurs du secteur des services (ALMEGA) 11 300 personnes travaillent actuellement dans ce secteur, soit 7 600 emplois à temps plein dans la mesure où l'agence suédoise des impôts considère que 50% des personnes actives dans le secteur travaillent à mi-temps.

Il convient de noter, en outre, que la définition du secteur est relativement proche de la nôtre et comprend :

- les services à la famille (garde d'enfants, soutien scolaire, accompagnement...),
- les services à la vie quotidienne (travaux ménagers, préparation de repas, mais pas le bricolage,...).

En revanche, les services aux personnes dépendantes (assistance et soins aux personnes âgées/handicapées, soins esthétiques à domicile,...) ne rentrent que très partiellement dans les services à la personne en Suède puisque ces prestations sont généralement fournies par les communes aux personnes concernées dans le cadre d'un système *beveridgien* relativement généreux, le plus souvent gratuit pour les usagers et financé par l'impôt.

Le chiffre d'affaires annuel des entreprises du secteur est, à ce stade, limité à environ 240M€, mais il est orienté à la hausse en raison de la demande croissante.

	Augmenté	Diminué	Resté la même
Emploi direct	x		
Organisme mandataire			x
Organisme prestataire	x		
Ensemble des acteurs	x		

Il n'existe pas, en revanche, de statistiques sur la valeur ajoutée et la part des services à la personne dans le PIB suédois. Selon l'Office suédois de statistiques (SCB), il existe une catégorie plus large intitulée «services collectifs et personnels» (*samhälleliga och personliga tjänster*) qui regroupe certains des services à la personne, mais surtout des services collectifs tels que le traitement des eaux, les services funéraires, etc.

Cette catégorie représente actuellement 4,4% de la production du secteur des services (mais 6% des emplois et 16% du nombre d'entreprises) dans son intégralité dans laquelle on trouve également les catégories suivantes:

- immeubles et services immobilier (42,4%),
- commerces de gros et de détail (23,9%),
- transports et communication (13%),
- instituts de crédit et compagnies d'assurances (7,2%),
- services de soins/santé et formation (6,1%),
- hôtellerie et restauration (3%).

2. Sont-ils identifiés comme des gisements d'emploi ? Sont-ils perçus comme un enjeu national et existe-t-il une démarche prospective à leur endroit ?

Oui, cf réponse dans le cadre de l'introduction en page 1

3. Font-ils l'objet d'une politique publique, à l'image de la France avec le plan de développement des services à la personne¹ ? Si oui :

a) Quelles sont les grandes étapes de la politique de soutien au secteur des services à la personne ? Détailler les mesures (fiscales, sociales, aides directes) et leur coût pour les finances publiques.

Cf réponse page 1

b) Quelles sont les modalités techniques les plus avancées (chèques préfinancés par l'employeur, etc.) ?

Cf page 1

c) Quel bilan peut-on faire des politiques mises en œuvre (effets sur l'emploi, sur la croissance, sur l'économie souterraine) ? Dispose-t-on d'évaluations de ces politiques ?

Cf réponse à la question 1 et à la page 1

d) Quels en sont les financeurs (État, collectivités locales, sécurité sociale) et quel est le degré de décentralisation dans la définition juridique et la mise en œuvre du dispositif ? Quels sont les canaux privilégiés pour développer l'offre de services à la personne (particuliers, associations, entreprises, etc.) ? Quel est le poids de chacun ?

C'est l'Etat, par le biais de l'Agence des impôts (*Skatteverket*), qui finance les incitations fiscales mises en place pour favoriser le développement des services à la personne (même chose pour l'abattement pour les travaux à domicile dont l'historique remonte même aux années 1990).

e) Existe-t-il des politiques de formation ou de valorisation symbolique et pécuniaire pour accompagner le développement de l'offre de services à la personne ?

De manière générale la réponse est négative sauf pour ce qui est des prestations qui relèvent du secteur des soins/santé, mais qui sont, en revanche, essentiellement fournies par les municipalités où réside la personne dépendantes concernée. Ce type de prestations ne rentre pas directement dans la définition des services à la personne et ne permet donc pas de bénéficier d'incitations fiscales (*).

¹ « Plan Borloo » de février 2005, complété en mars 2009 par un « plan 2 ».

	La formation est obligatoire	La plupart des employés du secteur ont suivi une formation
Entretien de la maison et travaux ménagers	NON	
Petit jardinage	NON	
Petits travaux de bricolage	NON	
Garde des enfants à domicile	NON (sauf cas spécifiques et emplois par la commune)	
Aide aux devoirs et soutien scolaire	NON	
*Transport des personnes âgées, handicapées et dépendantes		OUI
*Aide à domicile des personnes âgées	Dépendra du type de l'aide. L'entreprise prestataire doit être agréée	OUI
*Aide à domicile des personnes handicapées	Dépendra du type de l'aide, l'entreprise prestataire doit être agréée	OUI

f) Quelle est la rémunération horaire nette moyenne d'un salarié de ce secteur (distinguer les éventuels sous-secteurs) ?

Il n'existe pas de statistiques sur le salaire moyen du secteur, ni de salaire minimum en Suède. Selon les conventions collectives, il semblerait toutefois que le salaire moyen pour ce type de travaux sont d'environ 1 700 € par mois avant impôts pour un temps plein. Le prix du marché pour les travaux d'entretien à la maison, etc., déclarés est de 25 à 35 €/l'heure.

Tarifs payés au noir en moyenne en 2009 pour les services à domicile :

- Travaux d'entretien de la maison : 8 à 10 €/heure
- Travaux de jardinage : env 15 €/heure
- Garde d'enfants à domicile : 5 à 7 €/heure

g) Y a-t-il un système d'agrément des prestataires permettant de garantir au client la qualité de la prestation et la contrepartie de l'aide publique ?

Il n'existe pas de système d'agrément ou de certification des prestataires, ni de véritables contrôles qualité au sein du secteur, mais un bon nombre d'entreprises du secteur disposent d'ores et déjà d'une certification ISO 9001.

En revanche, la mise en place d'un système d'agrément spécifique au secteur des services à la personne est considérée par les entreprises comme l'un des trois plus importants outils pour soutenir ce secteur dans l'avenir.

Les trois mesures jugées comme étant les plus importantes par les acteurs sont dans l'ordre :

- le maintien des incitations fiscales,
- la mise en place d'un système de certification pour améliorer l'image des entreprises et pour assurer la qualité des prestations proposées,
- multiplier les efforts pour réduire les services à la personne non déclarés (secteur noir),

h) La crise actuelle paraît-elle de nature à remettre en cause les soutiens existants ?

Non, au contraire il semble que le gouvernement suédois ait même cherché à intensifier ses campagnes pour favoriser le développement de nouveaux emplois dans ce secteur à main d'œuvre intensive. A titre d'exemple, la ministre suédoise de l'Industrie visite régulièrement des entreprises du secteur et elle vient même de participer, en février dernier, à un séminaire sur les services à la personne organisé par ALMEGA qui, à cette même occasion, a publié un rapport intitulé « Services à domicile: attitudes et

faits marquants sur les services à la personne » (*trad.libre du suédois*) qui alimente le débat sur ce secteur d'avenir. L'administration a même financé des campagnes publicitaires pour faire connaître le dispositif d'incitations fiscales au grand public.

- i) Peut-on identifier des situations où le recours à des services à la personne soutenu par des aides publiques représente une alternative à des prestations fournies par ailleurs dans le cadre de services publics traditionnels ? Y a-t-il, de ce point de vue, un effet de substitution effectif et/ou souhaitable ?*

Les gardes d'enfants à la maison ?

ANNEXE 3
ÉTUDE RÉALISÉE PAR LE BIPE

Le
BIPE
50^a ans

Analyse de la complémentarité des financements publics des services aux ménages

Service des études économiques et de la prospective
du Sénat

Mai 2010

Auteurs

Elisabeth Waelbroeck-Rocha
Ahmed Ait-Kaci

©BIPE 2010

BIPE

« Le BIPE conserve l'entière propriété intellectuelle des documents produits par lui. L'utilisation de ce rapport est concédée uniquement et exclusivement à son acquéreur. Le BIPE est seul titulaire de l'ensemble des droits de reproduction, traduction, présentation, publication, diffusion, illustration, adaptation, édition, réédition et exploitation de ce rapport dans sa version originale et/ou toute autre version, sur tout support et pour tout territoire. Le BIPE ne saurait être tenu responsable de toute erreur, oubli et autre résultat tiré de l'utilisation de ce rapport et/ou de toute exploitation des informations contenues dans ce rapport. »

Sommaire

INTRODUCTION.....	4
Plusieurs types de dispositifs d'appui aux ménages.....	4
Le champ des services pris en compte	6
Présentation du rapport	7
LES DISPOSITIFS DE SOLVABILISATION DES SERVICES À DESTINATION DES MÉNAGES	8
Historique des mesures de soutien	8
La logique de l'intervention publique	11
Le champ des services retenus dans l'étude.....	12
Evolution historique des financements alloués aux différentes catégories.....	15
Le crédit d'impôt.....	15
APA à domicile.....	15
APA à l'accueil	17
La Prestation de compensation du handicap.....	18
Accueil des enfants.....	18
Exonérations de charges sociales	22
Bilan des différents dispositifs en 2008	23
Poids des dispositifs, et contribution au pouvoir d'achat des ménages.....	28
LES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LES BESOINS DES MÉNAGES	29
Hypothèses d'évolution de la population en France métropolitaine	29
La croissance économique potentielle.....	31
Les évolutions des attentes le long du cycle de vie des individus	33
CHIFFRAGE DE DIFFÉRENTS SCÉNARIOS PROSPECTIFS	41
Caractérisation des trois scénarios	41
Principaux résultats.....	41
Conséquences des évolutions démographiques	41
Scénario 1 : évolutions démographiques tendancielles	42
Scénario 2 : hausse des taux de recours.....	45
Scénario 2bis : hausse des taux de recours sans modification de la part individuel/collectif	50
Scénario 3 : désengagement de l'Etat	51
Enfants en bas âge	51
Adolescents (soutien scolaire, etc.)	52
Autres dispositifs.....	52
Résultat avant prise en compte des effets induits :	52
CONCLUSION	55
ANNEXE	57

Introduction

Dans les années à venir, les évolutions socio-économiques et démographiques vont peser négativement sur la croissance potentielle. En effet, dans les cinq prochaines années, le vieillissement démographique se traduira à la fois par une baisse de la population en âge de travailler (15 à 64 ans), et par une hausse des départs (du fait du départ des générations du baby-boom). Au-delà de ces cinq prochaines années, la population en âge de travailler devrait rester stable, faisant dépendre une hausse de la croissance potentielle d'une hausse des taux d'activité des 15-64 ans, et de la productivité, mais la part de la population active dans la population totale devrait diminuer.

En parallèle, la montée du travail des femmes au cours des dernières décennies s'est traduite par une moindre capacité de prise en charge à titre privé de la dépendance : l'augmentation des taux d'emplois des 55-64 ans, et en particulier des femmes de cette tranche d'âge, réduit en effet – toutes choses égales par ailleurs – leur disponibilité pour s'occuper de leurs parents âgés ou autres proches. Dans les années qui viennent, cette diminution de la capacité de prise en charge à titre privé de la dépendance sera accentuée par l'allongement des carrières, lui-même lié à la nécessité de financer les retraites.

Enfin, on observe depuis quelques années une intensification des rythmes de travail, ce qui réduit le temps libre pour la vie familiale. Cette diminution du temps « disponible » pour des tâches quotidiennes ou pour la vie familiale pourrait elle aussi s'accroître dans les années à venir, du fait de l'inversion probable de la tendance à la baisse du temps de travail hebdomadaire, après plusieurs décennies de baisse.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics ont intérêt à explorer toute piste permettant de faciliter la vie quotidienne des ménages, pour permettre au plus grand nombre d'accéder au marché de l'emploi (au-delà des objectifs des politiques de redistribution des revenus) et lever ainsi la contrainte démographique qui pèse sur la croissance potentielle.

Plusieurs types de dispositifs d'appui aux ménages

Plusieurs types de mesures ont déjà été mises en œuvre. Elles portent notamment sur la solvabilisation de la demande de certains services (éventuellement sous conditions de revenu), et sur l'aide aux publics fragiles.

Les dispositifs de soutien existants couvrent une large variété de besoins, allant de l'aide à domicile à l'aide à la mobilité, en passant par le soutien scolaire, l'aide sociale, etc....

Ils émanent de plusieurs types de budgets : sécurité sociale, éducation nationale, etc.

Dans les années qui viennent, la nécessité de réduire les déficits publics conduira inévitablement les responsables des politiques publiques au niveau national et local à s'interroger sur l'adéquation des dispositifs existants aux besoins futurs, sur l'efficacité et sur le coût de ces dispositifs.

En particulier, la question se pose de la possibilité **d'améliorer l'efficacité de la dépense publique** : est-il possible de réduire certaines dépenses tout en garantissant l'accessibilité au service à ceux qui en ont besoin ?

Parmi les pistes possibles figurent :

- **Le relèvement des seuils d'éligibilité aux financements publics, ou l'instauration de critères d'éligibilité plus sélectifs**, de manière à permettre un meilleur ciblage des populations et une diminution des effets « d'aubaine », mais aussi :
- **La mutualisation** de certaines dépenses financées aujourd'hui à titre individuel (exemple: organisation de classes de rattrapage pour les jeunes en difficulté scolaire plutôt que le financement du soutien scolaire individuel) ; ou, au contraire,
- **L'individualisation** de dépenses aujourd'hui « collectives » : dans certains domaines, il n'est pas exclu que la délégation de l'organisation du service vers un acteur ou un organisme privé, accompagnée de l'instauration d'un mécanisme de tiers payant pour aider les publics ciblés par l'aide sociale à payer ces services, soit plus efficace que l'organisation de l'offre par les pouvoirs publics eux-mêmes. A titre d'exemple, le coût moyen de la garde d'enfant en crèche est aujourd'hui très supérieur au coût de garde à domicile, notamment du fait de la nécessité de réserver un lieu à cet effet et d'en assurer les coûts de fonctionnement (chauffage, éclairage, etc.). Dans le cas de la garde à domicile, le coût de fonctionnement est pris en charge par la famille et le lieu est « gratuit ». Un autre exemple est celui du maintien à domicile de personnes âgées, qui non seulement répond le plus souvent à une demande des seniors, mais qui s'avère aussi plus économique que le placement en institution, dès lors que l'offre de soins à domicile est possible.

Une deuxième question qui se pose en termes d'efficience de la dépense publique est celle de la **complémentarité entre les différents dispositifs d'appui et de solvabilisation**, et du risque qu'il y a, si l'un deux est « raboté », de voir un autre poste de dépense « exploser » :

- A titre d'exemple, le risque est réel de voir une réduction des montants versés au titre de l'aide à domicile pour les publics fragiles se traduire par une hausse de la demande de placement en maison médicalisée : en effet, si les seniors ne sont plus aidés dans les tâches quotidiennes, leur maintien à domicile peut être rendu impossible.

C'est dans ce contexte que s'inscrit cette étude du BIPE sur la complémentarité des dispositifs d'aide publique dans le domaine des services aux particuliers et/ou aux ménages. L'étude a pour objectif d'identifier les différents dispositifs d'appui, de les catégoriser et de les analyser, et de chiffrer – à titre d'illustration - l'évolution future des engagements, compte tenu des évolutions démographiques à venir et selon différents scénarios.

L'étude comprend deux volets :

1. Analyse de la complémentarité des aides publiques aux particuliers et aux ménages, dans tous les aspects de leur vie quotidienne :
 - ▶ Aide à domicile ;
 - ▶ Aide à la mobilité ;
 - ▶ Aide éducative ;
 - ▶ Etc.
2. Analyse prospective :
 - ▶ *Évolution à terme de la dépense publique :*
 - Dans un scénario démographique « tendanciel », à comportements inchangés, et sans évolution des dispositifs ;
 - Dans deux scénarios alternatifs visant à chiffrer les marges de manœuvre pouvant être dégagées : dans le premier scénario, on suppose une évolution des comportements des ménages et des

dispositifs se traduisant par une hausse des taux de recours aux dispositifs, tandis que dans le deuxième scénario alternatif on suppose un resserrement des critères d'éligibilité aux différents dispositifs, dans le sens d'un plus grand ciblage des aides, et une hausse de la responsabilisation des ménages dans le financement des prestations de services..

Le champ des services pris en compte

Le champ retenu comprend tout service susceptible d'être soutenu par les pouvoirs publics au nom de son « utilité » en termes sociétal.

Plus précisément, les services pris en compte sont ceux répondant à différents critères relatifs à la nature du service, et aux conditions de délivrance du service.

Ainsi : pour ce qui concerne la **nature du service**, l'on prend en compte :

- Tous les **services de soin, d'aide ou d'assistance aux personnes dépendantes** (où la dépendance est liée à l'âge ou au handicap) **et/ou aux malades**, hors prise en charge médicale avec un financement sécurité sociale relevant d'une autre logique ;
- Les **services de facilitation de la vie quotidienne** : cette famille comprend l'externalisation de services habituellement (ou potentiellement) rendus par le foyer à lui-même : aide ménagère, garde d'enfants, mais aussi aide à la mobilité (accompagnement des enfants à l'école, vers leurs lieux de loisirs ou autres), petit bricolage, etc., ainsi que de services requérant des matériels ou compétences spécifiques : soutien scolaire, jardinage, assistance informatique à domicile, etc. Le critère de facilitation de la vie quotidienne peut être compris économiquement comme une aide à la participation au monde du travail.

Les services peuvent consister en de l'assistance ou du conseil. Indirectement, les services de soin et le transport des malades peuvent être considérés comme participant à la facilitation de la vie quotidienne de leurs proches, ce qui les rapproche, sous cet angle, des services de confort.

Concernant les **conditions de délivrance**, le critère retenu est que le service soit **sollicité par le ménage**. Un critère d'**autonomie de la demande** peut donc être mis en avant.

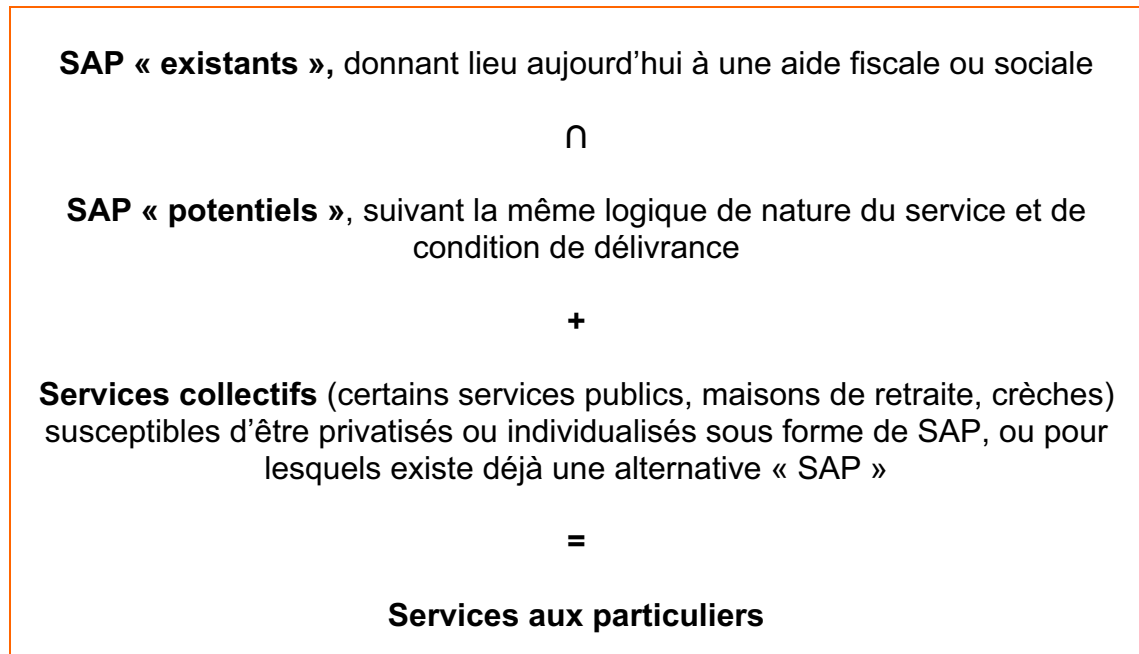
L'on comprend donc dans l'analyse les familles de services citées dans l'encadré de la page suivante. Dans cet encadré, le terme « SAP » se réfère aux services à la personne.

Dans ces familles, les services retenus sont ceux rendus physiquement (ou *via* un terminal informatique) **au domicile**, ainsi que les activités consistant en un **acheminement de service vers le domicile** (comme l'assistance à la mobilité et le transport scolaire). Cela comprend les services destinés à **faciliter le maintien à domicile** pour les personnes fragiles¹.

Par nature, ces services sont **personnalisés** : ils sont prestés pour un seul individu ou un seul ménage, plutôt que pour un groupe de familles (comme les concierges, par exemple). De ce fait, le contrat de travail qui lie le salarié à l'employeur est de nature **intuitu personae**. Dans le cas

¹ Dans ce contexte, le plan Borloo ouvre quelques exceptions, comme les aides à la mobilité ou le soutien scolaire en mini-groupe. Il en est de même des assistantes maternelles, quoique leur habitat puisse être perçu comme une extension provisoire du domicile au profit des enfants.

de contrats de services par un organisme prestataire, le contrat est entre le particulier employeur et l'OASP, mais **une personne ne convenant pas peut être remplacée.**



Source : BIPE

Enfin, notons que la prise en compte, dans certains scénarios chiffrés ci-après, de « **nouveaux** » services tient au fait que les dispositifs d'appui au secteur des services à la personne ont été mis en place afin de favoriser l'émergence d'**une nouvelle offre**, en même temps qu'**ils créaient les conditions financières et psychologiques de la formulation d'une demande correspondante.**

Présentation du rapport

Ce rapport comprend trois grandes parties :

1. Identification des dispositifs existants, et état des lieux :
 - ▶ Coût, taux de recours, dépense moyenne par bénéficiaire ;
 - ▶ Catégorisation des aides (regroupement par grande famille) ;
2. Prospective socio-démographique à horizon 2030 ;
3. Chiffrage des coûts attendus à horizon 2020 et 2030 dans différents scénarios.

Les dispositifs de solvabilisation des services à destination des ménages

Historique des mesures de soutien

Depuis 20 ans, de nombreux dispositifs ont été mis en place afin de faciliter le recours par les ménages aux prestations de « services » dont ils ont besoin. Comme on le verra plus loin, la logique prévalant à la mise en place de ces dispositifs varie. Néanmoins, dans tous les cas, ils ont pour effet de favoriser une hausse des taux d'activité des 15-64 ans, soit des personnes concernées, soit des membres de leur famille ou de leurs proches, et de soutenir l'emploi dans le secteur lui-même. Ainsi :

- La loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 instaure, pour les **personnes de plus de 70 ans ou dépendantes qui sont employeurs directs**, une **exonération des cotisations de sécurité sociale**. Les associations intermédiaires sont créées et sont exonérées de charges sociales pour les activités de prêt de main d'œuvre auprès des particuliers pour des petits travaux d'entretien et de jardinage.
- La loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 et la loi de finances rectificatives du 30 décembre 1991 modèlent l'architecture du secteur des emplois familiaux: simplification des procédures de déclaration et de paiement des charges sociales, aides directes aux ménages et meilleure organisation de l'offre. Un **agrément** est instauré pour les associations de service à la personne qui peuvent exercer une activité dite de mandataire, de placement de salariés et de gestion de contrats de travail. La **simplification des formalités de déclarations aux organismes sociaux** est généralisée à l'ensemble de la France dès le 1er janvier 1992. Pour favoriser l'emploi, la loi instaure aussi une **réduction d'impôt** sur le revenu égale à 50 % des sommes versées pour l'emploi d'un salarié travaillant à la résidence du contribuable, ainsi que pour les sommes versées à une association agréée par l'Etat pour la fourniture de services aux personnes. L'ensemble du champ des emplois familiaux est couvert par cette réduction fiscale.
- La loi quinquennale n° 93-13 13 du 20 décembre 1993 franchit une étape supplémentaire dans la simplification administrative avec la mise en place du «**chèque service**» (article 5) dénommé par la suite «**chèque emploi service**». Les décrets d'application du 10 novembre 1994 lancent son expérimentation pour des prestations de services à la personne inférieures à 8 heures par semaine. Un régime de cotisations forfaitaires est également instauré.
- La loi n° 96-63 du 29 janvier 1996 **pérennise le chèque emploi service et l'étend au temps plein**. A côté de l'agrément simple, on crée un **agrément qualité** pour la garde d'enfant et l'assistance aux personnes âgées ou handicapées. Le secteur est ouvert aux **entreprises privées agréées**. Depuis 2000, elles bénéficient de la TVA réduite (5,5 %). La loi autorise les comités d'entreprise ou les entreprises à verser des aides financières aux salariés utilisant les services d'un intervenant à domicile.
- Le **titre emploi service** est créé par l'arrêté du 27 décembre 1996.
- La loi du 21 Juillet 2001 crée l'**APA (Allocation personnalisée d'autonomie)**. Elle prend ainsi acte de l'évolution des modes de vie qui rend de plus en plus difficile la prise en charge de la dépendance dans le cadre des solidarités familiales.

Un nouveau pas est franchi dès 2005. Ainsi, cette année là :

- La loi de février 2005 crée une **nouvelle prestation pour la compensation du handicap (PCH)**. Il s'agit d'une aide personnalisée destinée à financer les besoins liés à la perte d'autonomie des personnes handicapées. Ouverte à compter du premier janvier 2006, cette prestation s'inspire de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA). Elle va cependant plus loin et constitue le socle de l'évaluation des besoins pour l'autonomie et la participation des personnes handicapées. Les décrets et arrêtés parus en fin d'année 2005 en précisent les principes et les modalités d'attribution.
- La *loi du 26 juillet 2005* relative au développement des services à la personne – dite « Loi Borloo » - vise un développement quantitatif et qualitatif du secteur par la mise en œuvre de **nouvelles mesures d'incitation fiscale et de structuration de l'offre**. Elle comprend notamment :
 - ▶ La **suppression de toute cotisation patronale** au profit des prestataires de services agréés ;
 - ▶ Une **simplification des procédures d'agrément** des structures de services à la personne ;
 - ▶ La **création d'un chèque emploi service universel (CESU)**, en remplacement du chèque emploi service et du titre emploi service.

Une vingtaine d'activités sont ciblées par le plan de développement des services à la personne de 2005, dit « Plan Borloo ». Cette liste est présentée dans le tableau de la page suivante.

En 2009, le Plan II des services à la personne renforce certaines dispositions, en introduit de nouvelles et étend le champ des activités soutenues.

Les 11 mesures du Plan II visent trois grands objectifs :

- **Objectif 1 : soutenir la création d'emplois dans les services à la personne**
 - ▶ Mesure 1 : verser, en 2009, à des publics ciblés, 300 M€ en chèques emploi à domicile préfinancés par l'Etat, dans le cadre du plan de relance ;
 - ▶ Mesure 2 : étendre les avantages fiscaux à de nouveaux services à la personne ;
 - ▶ Mesure 3 : mettre en œuvre le projet Internet pour tous ;
 - ▶ Mesure 4 : renforcer l'offre de services de Pôle Emploi dans le secteur des services à la personne ;
 - ▶ Mesure 5 : favoriser la création d'entreprises dans le secteur des services à la personne.

- **Objectif 2 : professionnaliser le secteur et améliorer la qualité des emplois**
 - ▶ Mesure 6 : développer les actions de formation des salariés ;
 - ▶ Mesure 7 : expérimenter la création de centres de ressources ;
 - ▶ Mesure 8 : créer un baromètre de la professionnalisation et de la qualité des emplois.

Les 21 services aux particuliers soutenus dans le cadre de la Loi Borloo

1	Entretien de la maison et travaux ménagers	12	Aide à la mobilité et transport de personnes ayant des difficultés de déplacement lorsque cette activité est incluse dans une offre de service d'assistance à domicile
2	Petits travaux de jardinage y compris les travaux de débroussaillage	13	Prestation de conduite du véhicule personnel de personnes dépendantes du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile
3	Prestations de petit bricolage dites « hommes toutes mains »	14	Accompagnement des enfants dans leurs déplacements et des personnes âgées ou handicapées en dehors de leur domicile (promenades, transports, actes de la vie courante) à condition que ces prestations soient comprises dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile
4	Garde d'enfants à domicile	15	Livraison de courses à domicile, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services comprenant un ensemble d'activités effectuées à domicile
5	Soutien scolaire à domicile ou cours à domicile	16	Assistance informatique et Internet à domicile
6	Préparation des repas à domicile	17	Soins et promenades d'animaux de compagnie à l'exclusion des soins vétérinaires et du toilettage, pour les personnes dépendantes
7	Livraison de repas à domicile, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile	18	Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes
8	Collecte et livraison à domicile de linge repassé, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile	19	Maintenance, entretien et vigilance temporaires, à domicile, de la résidence principale et secondaire
9	Assistance aux personnes âgées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile à l'exception d'actes de soins relevant d'actes médicaux	20	Assistance administrative à domicile
10	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	21	Activités qui concourent directement et exclusivement à coordonner et délivrer les services à la personne
11	Garde malade à l'exclusion des soins		

- **Objectif 3 : simplifier et assouplir les outils de diffusion de Cesu préfinancé**

- ▶ Mesure 9 : encourager le développement du Cesu préfinancé en assouplissant ses règles ;
- ▶ Mesure 10 : inciter les départements à verser les prestations APA et PCH sous forme de Cesu ;
- ▶ Mesure 11 : simplifier les règles pour l'accès des prestataires aux services à la personne.

Dans le Plan II, cinq nouvelles activités émergentes bénéficient de la réduction d'impôts attachée aux services à la personne. Il s'agit des activités suivantes :

- **1- Aide aux aidants familiaux**

- **2- Audit éco-habitat**

- ▶ Dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le Plan II étend la liste des services aidés à des prestations de conseil, d'une durée de 1 à 4 heures en fonction de la superficie et de la complexité du logement, concernant notamment la gestion de l'eau, la gestion de l'électricité, la gestion des déchets et/ou l'isolation de l'habitat.

- **3- Prévention des accidents de la vie courante au domicile**
 - ▶ Les services à la personne ont vocation à contribuer à la prévention des accidents de la vie courante:
 - *en offrant des services sécurisés aux particuliers, qu'il s'agisse de petits travaux présentant des risques (bricolage) ou de l'installation d'équipements de sécurité (détecteurs avertisseurs de fumée) ;*
 - *en assurant la mise en sécurité du domicile, notamment des personnes âgées.*

- **4- Assistance informatique à distance**
 - ▶ Dans le cadre des heures de formation-assistance prévues par le plan numérique, les prestataires agréés pour l'assistance informatique à domicile pourront être autorisés à réaliser cette prestation à distance.

- **5- Soutien scolaire en mini groupes dans les Zones Urbaines Sensibles**
 - ▶ Cette mesure s'inscrit dans un objectif de politique de la ville ; elle a pour vocation de mutualiser le soutien scolaire dans des locaux adaptés, qui pourront être mis à disposition des familles par les bailleurs ou les collectivités territoriales.

Au-delà des deux dispositifs phares que constituent le Plan I et le Plan II de soutien des activités et des emplois de services à la personne, d'autres services indispensables aux ménages et répondant aux critères énoncés en introduction bénéficient aussi du soutien financier des pouvoirs publics. Parmi ces « autres » services également soutenus par les pouvoirs publics, souvent sous condition de revenu, figurent :

- ▶ Des loisirs para-scolaires (activités culturelles, sportives...)
- ▶ Diverses activités de loisir (cours de musique, de photo,...)
- ▶ L'aide sociale et le soutien scolaire organisé par le système éducatif ;
- ▶ Des activités de transport (transport de malades, transport scolaire, etc.).

La logique de l'intervention publique

In fine, on distingue, à partir de cette liste de mesures, trois logiques de l'intervention publique en matière de services aux ménages :

- **Une logique sociale**, en intervenant principalement auprès :
 - ▶ de publics fragiles, ou à faible niveau de revenu
 - ▶ de personnes connaissant des difficultés liées à l'âge ou à un handicap

- **Une logique socio-économique**, pour répondre à la demande d'autonomie et permettre une participation au monde du travail :
 - ▶ Exemple: garde d'enfants pour permettre au(x) parent(s) d'avoir une activité professionnelle, notamment les mères

- **Une logique d'emploi**, qui consiste :
 - ▶ à augmenter le volume de la consommation des ménages, ou à modifier sa structure en faveur des services à la personne ;

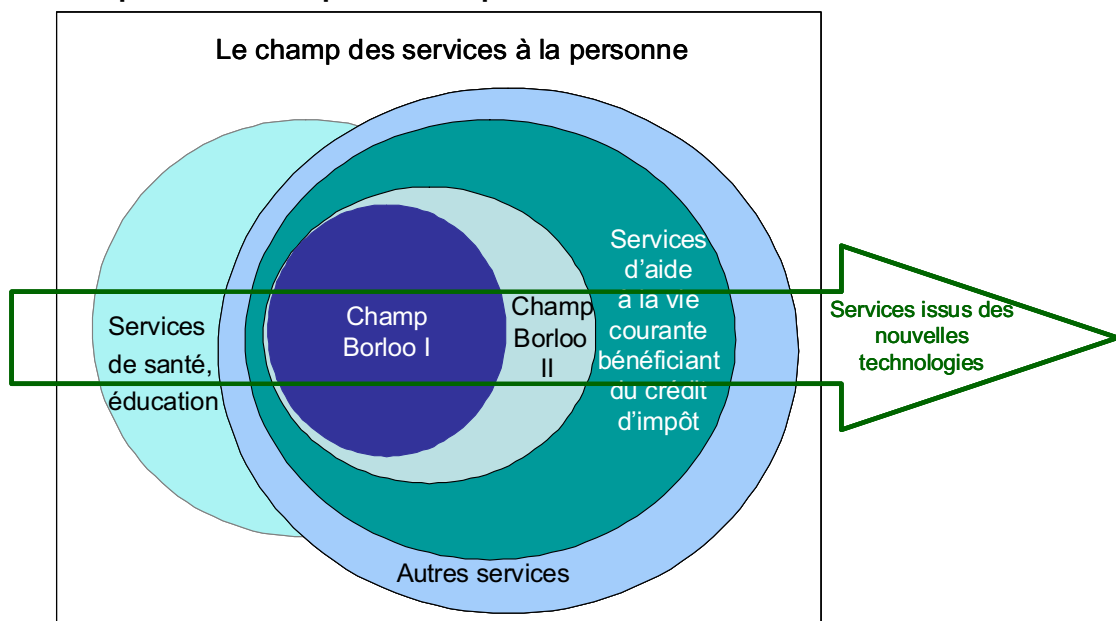
- ▶ à développer des activités qui ont un fort contenu en emploi ; cette logique se justifie par le fait que les activités de services ne génèrent pas d'importations, et requièrent peu de capital. La quasi-totalité de la dépense des ménages consiste donc en le versement de rémunérations, qui soutiennent la création de revenus (peu de fuites à l'importation) et génèrent un effet multiplicateur positif sur l'ensemble de l'économie.

Le champ des services retenus dans l'étude

Comme indiqué ci-avant, le critère de sélection général retenu dans cette étude est tout service susceptible d'être soutenu par les pouvoirs publics au nom de son « utilité » en termes sociétal.

Le graphe qui suit précise ce champ en positionnant les différents dispositifs de soutien évoqués précédemment.

Le champ des services pris en compte dans l'étude



Source : BIPE

Ainsi, au-delà des services du Plan dit « Plan Borloo » ou du Plan II de soutien de l'activité et de l'emploi des services à la personne, le champ couvert ici inclut tout autre service d'aide à la vie quotidienne bénéficiant du crédit d'impôt, ainsi que divers services liés à l'éducation et à la santé, soutenus en raison de la facilitation de la vie quotidienne des ménages qu'ils permettent. L'étude comprend aussi, dans sa partie prospective, de « nouveaux » services, par exemple des services liés aux nouvelles technologies qui pourraient être soutenus par les pouvoirs publics demain, soit parce qu'ils substituent avantageusement des services existants, soit parce qu'ils complètent l'offre dans cette même logique d'utilité sociétale. Citons par exemple l'organisation de cours à distance, ou le suivi médical à distance.

Outre les dispositifs APA, PCH et PAJE, à domicile et à l'accueil, les exonérations d'impôt des plans de soutien aux services à la personne et le crédit d'impôt décrits plus haut, les autres

dispositifs de services aux ménages pris en compte en raison de leur complémentarité (et des possibilités de substitution) sont :

- **Les dépenses liées aux crèches** (dépenses d'investissement et de fonctionnement), substituts potentiels des gardes d'enfant à domicile ou par une assistante maternelle ;
- **Les soins pour les personnes âgées en établissement de santé, et le transport de malade**, potentiellement complémentaire (ou substitut) des aides permettant le maintien à domicile² ;
- Différents dispositifs de **l'éducation nationale**.

Dans le domaine de l'**éducation**, cinq types d'aide ont été répertoriées :

- **Vie scolaire et éducation à la responsabilité : accompagnement éducatif, prévention de l'absentéisme et prévention de la violence (2 400 Millions €). Ce dispositif comprend :**
 - ▶ La mobilisation de personnel d'éducation (conseillers, assistants d'éducation, maîtres d'internat / externat, emplois-jeunes...) ;
 - ▶ L'accompagnement éducatif : ce point regroupe l'aide au travail scolaire, la pratique sportive, artistique et culturelle, les cours de langue ... (2h * 4j /semaine) ;
 - ▶ La prévention de l'absentéisme et du décrochage scolaire, via la création de postes de médiation scolaire, et la prévention de la violence en milieu scolaire ;
 - ▶ L'école ouverte : la possibilité pour les établissements publics volontaires des zones sociales défavorisées d'accueillir les jeunes au sein du collège / lycée en dehors du temps scolaire (y/c vacances scolaires). Des propositions d'activités éducatives diversifiées (30% scolaires, 70% culture – sport –loisirs) sont offertes aux jeunes ;
 - ▶ Le sport scolaire : cela comprend les activités sportives proposées via des associations sportives (AS facultatives dans les écoles, obligatoires dans les collèges et lycées) ;
 - ▶ Le fonds de vie lycéenne : initiatives d'animation des établissements.
- **Accompagnement des élèves handicapés : aide humaine pour compenser le manque d'autonomie en milieu scolaire (256 Millions €). Ce dispositif comprend :**
 - ▶ Le financement de structures médico-sociales et hospitalières dont le personnel est constitué par des assistants d'éducation, personnes titulaires d'un contrat aidé, auxiliaires de vie scolaire... ;
 - ▶ Les classes d'intégration scolaire (CLIS) ;
 - ▶ Les unités pédagogiques d'intégration (UPI) ;
- **Accueil et services aux élèves : amélioration de la qualité et des conditions matérielles d'accueil et de vie à l'école, collège et lycée (25 Millions €)**
- **Transports scolaires : dépense départementale (1 905 Millions €)**

² Ont été prises en compte à ce titre : les dépenses ONDAM-personnes âgées relatives au financement des soins aux personnes âgées en établissement de santé, ainsi que les dépenses de la sécurité sociale pour le transport des malades (source : comptes de la santé, DREES).

N'ont pas été prises en compte : les dépenses au titre de l'action sociale, comprenant l'accompagnement des élèves en difficulté « sociale » via l'allocation de bourses et de fonds sociaux par le service social de l'éducation nationale (735 millions d'euros). En effet, ces aides ne correspondent pas à une prestation de « service », et ne sont pas directement substituables par une prestation de service quelle qu'elle soit (voir la section relative au champ des services pris en compte dans cette étude).

Auraient dû être également prises en compte, dans un souci de cohérence : les dépenses au titre de la garde des enfants à l'école, avant le début des cours et à la fin des cours, avant que les parents ne viennent les rechercher. Il n'a malheureusement pas été possible d'isoler le montant des dépenses engagées à ce titre dans le budget de l'éducation nationale.

Le tableau qui suit présente les montants associés à ces différentes familles de dispositifs.

Répartition des aides par famille de dispositif

	2008	En millions d'euros % du total
Services à la personne y/c crédit d'impôt	25 910	64.6%
<i>dont : APA, PCH, PAJE et crèches</i>	20 657	51.5%
<i>Aide à domicile</i>	2 008	5.0%
<i>Réduction d'impôt sur le revenu</i>	2 605	6.5%
<i>Réduction de TVA</i>	630	1.6%
<i>Réduction d'impôt sur les sociétés</i>	10	0.0%
Santé	9 606	24.0%
Education	4 586	11.4%
Total	40 102	100,0%

Source : BIPE - données DREES, CNAF, Ministère de l'Education Nationale et Ministère du Budget

Au final, la valeur des « subventions » octroyées aux ménages pour financer des prestations de services s'élève à 40,1 Mrd d'euros, soit un peu plus de 2% du PIB.

Comme indiqué sur ce tableau, près d'un quart des dépenses totales est lié à la santé (transport des malades, accueil des personnes âgées en maisons médicalisées, etc.) et près de 11% est lié à l'éducation. L'APA (à domicile et à l'accueil), la PCH, la PAJE et le financement des crèches représentent 52% du financement total, et les « autres dispositifs d'aide aux ménages » représentent moins de 13% du total des aides.

Lorsqu'on examine l'évolution des montants associés à ces différents dispositifs, on observe des différences importantes liées au degré de maturité des dispositifs, d'une part, et aux évolutions démographiques, d'autre part.

Evolution historique des financements alloués aux différentes catégories

Le crédit d'impôt

En 2008, 12,2% des ménages bénéficiaient du crédit d'impôt, soit 3 240 000 familles. Celles-ci bénéficiaient du crédit d'impôt soit :

- ▶ Au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins 3 mois ;
- ▶ Au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis plus de 3 mois.

Le montant total du crédit d'impôt était de 2,6 Mrds d'euros en 2008. Le bénéfice du crédit d'impôt est plafonné : au-delà d'un certain niveau de revenu, le montant du crédit d'impôt est inchangé, ce qui fait qu'au-delà de ce seuil le taux d'exonération diminue en fonction du revenu.

En moyenne, en 2008, le crédit d'impôt était de 1 200 euros environ par ménage exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins 3 mois, et de 560 euros environ par ménage n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de 3 mois.

APA à domicile

En 2008, l'APA à domicile s'élevait à 2 Mrd d'euros. Ce coût des prestations d'aides aux personnes âgées à domicile a été multiplié par cinq entre 2001 et 2008, comme illustré sur les deux graphiques de la page suivante. La hausse du montant de l'APA au fil du temps est essentiellement liée à celle du nombre de bénéficiaires des aides aux personnes âgées à domicile (multiplication par 4,6 entre 2001 et 2008).

L'APA à domicile est prise en charge à concurrence de 58% par les conseils généraux (moyenne du barème national).

Montant mensuel en euros de l'APA à domicile selon le degré de dépendance de la personne en juin 2009

	En euros				
	GIR 1	GIR 2	GIR 3	GIR 4	Ensemble
Barème national / plafond individuel (1)	1 225	1 050	787	525	696
Montant effectif versé par les Conseils Généraux (2)	830	634	481	288	406
<i>en % du barème national (2)/(1)</i>	68%	60%	61%	55%	58%
Participation financière à la charge de la personne âgée (3)	179	151	104	60	88
Coût moyen de l'APA (4)=(2) +(3)	1 009	785	585	348	494
<i>en % du barème national (4)/(1)</i>	83%	76%	75%	67%	71%
Part des bénéficiaires acquittant un ticket modérateur (en %)	70%	74%	74%	76%	75%
Participation financière des bénéficiaires acquittant effectivement un ticket modérateur	257	204	141	78	119

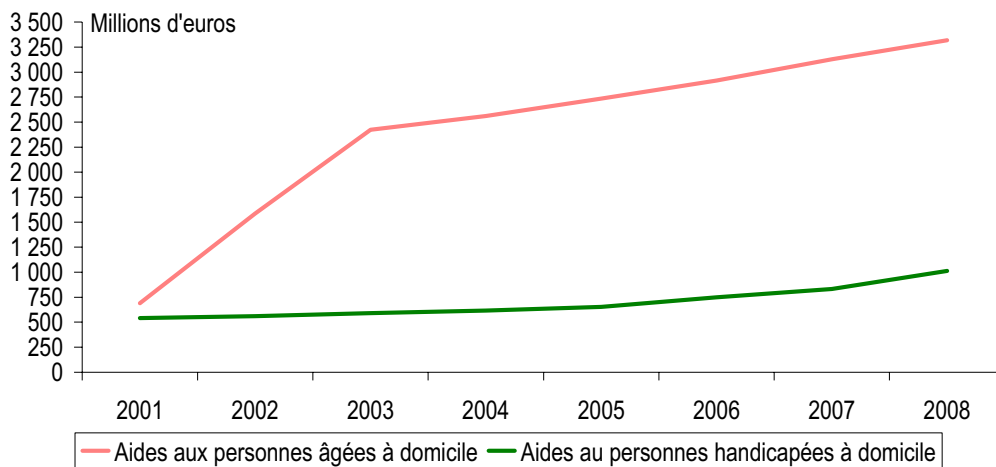
GIR 1 à GIR 4 : de dépendance importante à modérée

Source : BIPE, données DREES

Comme le crédit d'impôt, l'APA à domicile est soumise à des conditions de revenu. Par ailleurs, le montant alloué dépend du degré de dépendance du bénéficiaire. En moyenne, le montant de l'APA à domicile était de 4 600 € par an en 2008. Dans les années à venir, ce montant pourrait augmenter dès lors que l'une ou plusieurs des évolutions suivantes se matérialise :

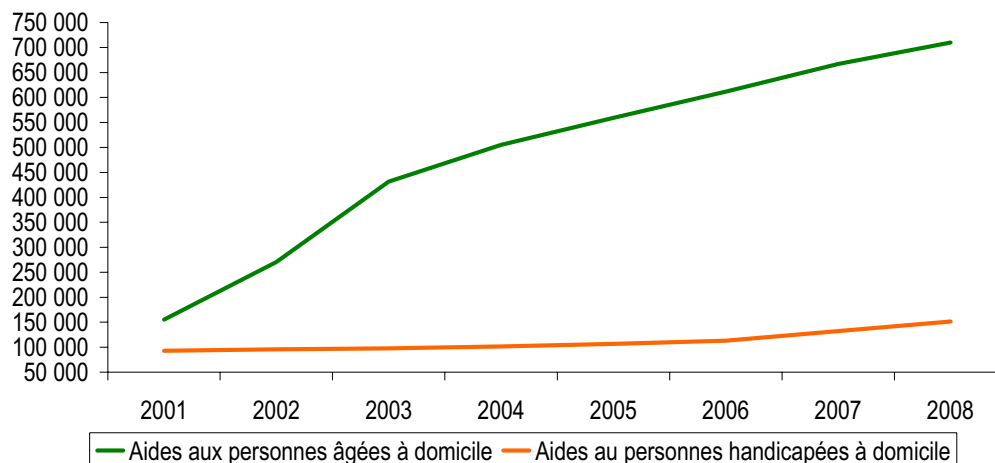
- Augmentation du nombre de personnes éligibles à l'APA du simple fait de la démographie ;
- Augmentation du taux moyen de dépendance, lié par exemple au phénomène de vieillissement démographique, ou au développement de certaines pathologies (maladie l'Alzheimer, par exemple) ;
- Relèvement des plafonds d'éligibilité ;
- Faible croissance des revenus des seniors, entraînant une hausse du nombre de personnes éligibles à l'APA ;
- Baisse du ticket modérateur, ou du nombre de bénéficiaires s'acquittant d'un ticket modérateur (actuellement, près de $\frac{3}{4}$ des bénéficiaires s'acquittent d'un ticket modérateur).

Evolution du montant des prestations d'aides à domicile pour les personnes fragiles



Source : BIPE, données DREES

Evolution du nombre de bénéficiaires des prestations d'aides à domicile pour les personnes fragiles



Source : BIPE, données DREES

La croissance rapide du montant de l'APA à domicile entre 2001 et 2003 reflète la montée en charge de ce dispositif, introduit en 2001.

APA à l'accueil

L'APA à l'accueil représentait 3,7 Mrd d'euros en 2008.

Quelques 542 000 personnes sont concernées par l'APA à l'accueil, comparé à 721 000 pour l'APA à domicile. Le montant total alloué à l'APA à l'accueil est légèrement supérieur à l'APA à domicile (3,3 Mrd d'euros), soit un montant par personne de 6,900 euros par an, comparé à 4,600 euros par an en moyenne pour l'aide à domicile.

Les bénéficiaires de l'APA à l'accueil sont généralement plus âgés que ceux à domicile : 13,4% des 75 ans et plus bénéficient de l'APA à domicile, auquel il faut ajouter 10,1% bénéficiant de l'APA à l'accueil. **Au total, près d'une personne sur quatre âgée de plus de 75 ans bénéficie de l'APA.**

Le tableau qui suit compare la dépense brute totale, et la dépense par personne à charge des pouvoirs publics selon qu'il s'agit d'une aide à domicile ou d'une aide à l'accueil. Notons que les aides reprises dans ce tableau couvrent un champ plus large que l'APA. Elles montrent néanmoins le coût supérieur de l'aide sociale à l'accueil, que de l'aide à domicile.

Dépenses brutes d'aide sociale aux personnes âgées en 2008

	En millions d'euros	
	Aide à domicile	Aide à l'accueil
Dépenses brutes	3 319	3 746
Nombre de bénéficiaires	709 800	542 300
Dépenses par bénéficiaires	4 676 €	6 908 €

Source : DREES, enquête Aide sociale

La Prestation de compensation du handicap

Le pourcentage de personnes ayant un handicap « reconnu » qui bénéficie de la PCH est relativement faible. En effet, à peine 21% des 1 300 000 personnes ayant un handicap reconnu en 2008 bénéficiait de l'aide aux personnes handicapées à domicile, soit une personne sur cinq. Parmi celles-ci, 11% bénéficient d'une aide à domicile, et 10% d'une aide à l'accueil.

Ce taux relativement faible peut être lié au fait que la PCH est relativement récente (elle a été introduite en 2005) et qu'elle n'est pas encore totalement montée en charge. Une croissance du pourcentage de personnes handicapées bénéficiant de la PCH est donc possible à horizon 2015-2020.

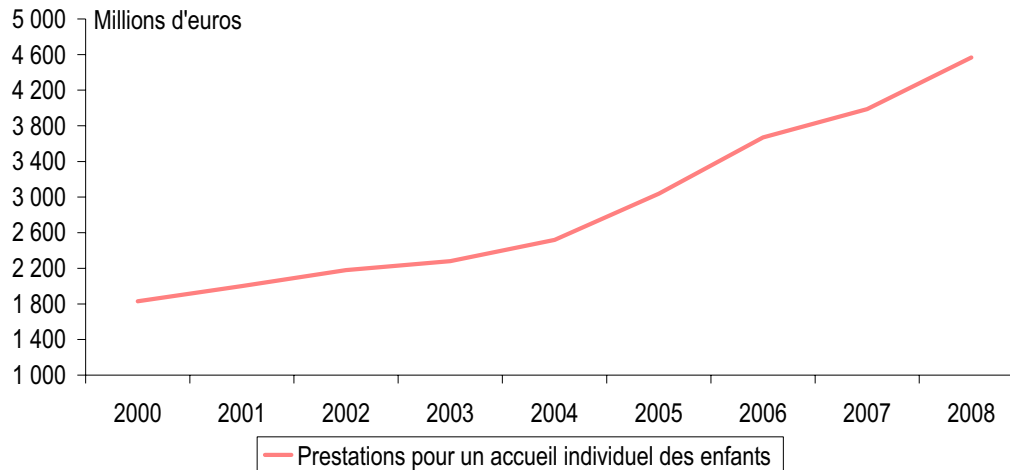
Le transport des handicapés est également subventionné.

En moyenne, le montant versé par personne handicapée (hors transport) est de 6,900 euros par an à domicile, et 30,800 euros par an à l'accueil (handicaps plus lourd).

Accueil des enfants

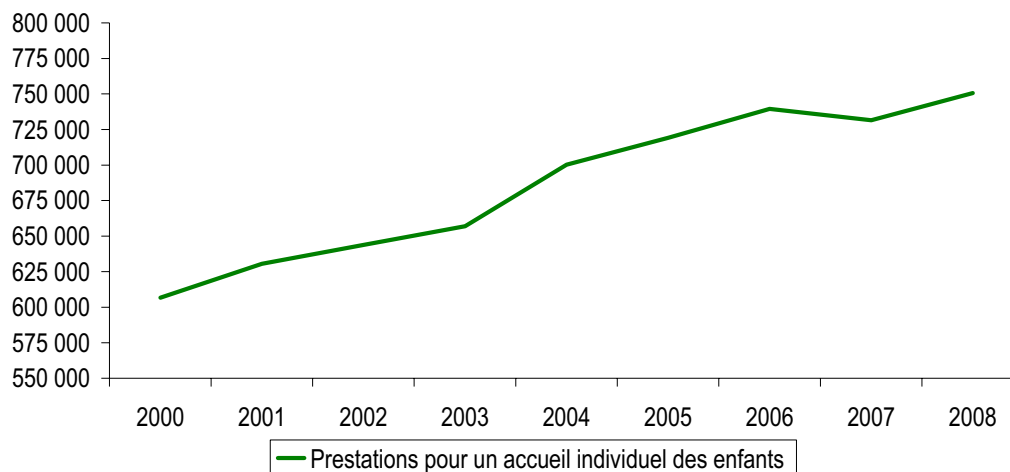
La dépense liée à l'accueil individuel des enfants a été multipliée par 2,5 entre 2000 et 2008, soit une hausse deux fois plus rapide que l'évolution du nombre de ménages bénéficiaires (Multiplication par 1,2 entre 2000 et 2008).

Evolution des prestations pour un accueil individuel des enfants



Source : BIPE, données CNAF

Evolution du nombre de bénéficiaires des prestations pour un accueil individuel des enfants



Source : BIPE, données CNAF

La garde à domicile est le mode privilégié par les familles. Ainsi, 47% des enfants sont gardés à domicile ou par une assistante maternelle, comparé à 9% en crèche, et 44% par un proche (mère, père, grand parent ou autre).

Si l'on tient compte du total des coûts des crèches (total des dépenses d'investissement et de fonctionnement), le coût moyen par enfant de la crèche à charge des pouvoirs publics est nettement supérieur à la subvention moyenne allouée pour la garde à domicile, hors crédit d'impôt (*11,580 euros par an par enfant gardé en crèche, comparé à 2,540 euros pour la garde à domicile*).

Pour les familles, le coût de la garde à domicile (simple ou partagée) est toutefois nettement supérieur à celui d'autres modes de garde (*hors crédit d'impôt*), compte tenu de la subvention plus importante des crèches.

Les aides sociales et fiscales permettent de limiter le taux d'effort des ménages (= part du budget des familles alloué à cette dépense) et permettent ainsi de baisser de près de 6 points la part du revenu consacré à la garde d'enfant de moins de trois ans non scolarisé (le taux d'effort passe de 13% avant aides à 7% après selon la DREES).

Cette baisse du taux d'effort, comme le montre le tableau ci-après, diffère selon le mode de garde et le niveau de vie des familles :

- pour le recours à une assistante maternelle agréée, la baisse est de 21 points pour un niveau de vie mensuel inférieur à 1 100 euros, alors qu'elle n'est que de 5 points pour un niveau de vie mensuel de plus de 2 300 euros ;
- pour le recours à une crèche, la baisse du taux d'effort est de 4 points pour un niveau de vie mensuel inférieur à 1 100 euros, et de 2 points pour un niveau de vie mensuel de plus de 2 300 euros.

Dépense avant allocations et réductions d'impôt au coût restant à la charge des familles (par enfant, y compris frais de repas et indemnités d'entretien) en 2007

En euros

	Assistante maternelle agréée	A domicile simple	Garde partagée	Assistante maternelle non agréée	Crèche (hors coût d'investissement)	Ensemble payant
Dépense mensuelle de gardes principale et secondaire	515	1 257	1 023	389	280	464
Données relatives au mode de garde principale						
Dépense mensuelle de garde principale	508	1 203	1 018	387	269	455
Allocation mensuelle	244	131	169	0	0	153
Crédit ou réduction mensuelle d'impôt	77	437	425	0	86	97
Coût mensuel après allocations et réductions	187	635	424	387	183	205
Nombre d'heures moyen	166	187	209	167	169	168
Dépense horaire avant allocations et réductions	3,1	6,4	4,9	2,3	1,6	2,7

Source : BIPE, données DREES (champ : enfants de moins de trois ans non scolarisés qui ont un mode de garde principale payant)

Notons que la prise en compte des allocations ou crédits d'impôt permet de rapprocher le taux d'effort des familles quel que soit leur niveau de vie, pour un mode de garde donné. Ainsi, on observe un taux d'effort après aides de 5-6% pour le recours à une assistante maternelle agréée, et de 5-7% pour le recours à une crèche.

Rappelons que le taux d'effort étant mesuré en pourcentage du budget total des familles, le fait qu'il soit identique quel que soit le niveau de revenu signifie que les ménages aisés paient plus cher la garde d'enfant que les ménages à bas revenu.

Part du revenu consacré à la garde d'un enfant selon le niveau de vie mensuel des familles par unité de consommation, en %

	Mode de garde principal							
	Assistante maternelle agréée		Crèche		A domicile simple		Garde partagée	
	avant	après	avant	après	avant	après	avant	après
	Allocations réductions							
moins de 1 100 euros	27	6	11	7	ns	ns	ns	ns
de 1 100 à 1 700 euros	17	5	9	6	ns	ns	ns	ns
de 1 700 à 2 300 euros	14	5	8	5	ns	ns	ns	ns
plus de 2 300 euros	11	6	7	5	14	8	19	8
Ensemble	14	5	8	6	17	9	19	8

Source : DREES (champ : enfants de moins de trois ans non scolarisés qui ont un mode de garde principale payant)

Le choix de mode de garde des enfants de moins de trois ans non scolarisés diffère cependant selon le niveau de vie des familles. Ainsi, les familles aisées (plus de 2 300 euros par mois) ont

recours à tous les modes de garde, mais surtout aux assistantes maternelles et aux crèches. Les autres familles n'ont recours qu'aux assistantes maternelles et aux crèches. Notons que dans la très grande majorité (89%) des familles ayant un niveau de vie mensuel inférieur à 1 100, ce sont les parents qui gardent les enfants.

Répartition des enfants en fonction du mode de garde principal en 2007 selon le niveau de vie des familles, en %

	Niveau de vie mensuel par unité de consommation				Ensemble
	moins de 1 100 euros	de 1 100 à 1 700 euros	de 1 700 à 2 300 euros	plus de 2 300 euros	
Assistante maternelle agréée	4	22	38	37	18
Crèche	5	12	19	17	11
Assistante maternelle non agréée	0	0,5	0,5	0,5	0,5
Garde à domicile simple	0	0,5	0,5	5	1
Garde partagée	0	0	1	8	1
Grands parents, famille	1	7	6	5	4
Autres (amis, voisins)	1	0	0	0,5	0,5
Parents	89	58	35	27	64
Ensemble	100	100	100	100	100

Source : DREES (champ : enfants de moins de trois ans non scolarisés)

Pour l'état, le coût moyen par enfant est supérieur pour les enfants gardés en crèche (dès lors que l'on tient compte aussi des coûts de structure) à celui pour les enfants gardés au domicile des familles. La dépense moyenne par enfant gardé à domicile est elle-même supérieure à la dépense publique par enfant gardé par une assistante maternelle agréée. Cette différence tient essentiellement au mécanisme du crédit d'impôt, et au fait que les ménages qui font garder leur enfant à domicile sont pour la plupart des ménages aisés, donc pour lesquels le crédit d'impôt est comparativement élevé (437 euros pour la garde d'enfant à domicile simple, et 425 euros pour la garde à domicile partagée, comme indiqué dans le tableau de la page précédente, comparé à 77 euros par enfant gardé par une assistante maternelle agréée).

Rappelons que la dépense moyenne liée aux crèches était, en 2008, de 4,05 Mrd d'euros, dont 2,85 Mrd d'euros en dépenses de fonctionnement, 0,43 Mrd d'euros en dépenses d'investissements, et 0,79 Mrd d'euros d'« autres » dépenses.

Notons également que ces chiffres représentent le seul coût financier direct – pour les familles et pour les pouvoirs publics – de la garde d'enfants, et ne préjugent en aucun cas de l'utilité ou de l'efficacité sociale des différents modes de garde (par exemple, en termes de sociabilisation des enfants, d'éveil). Il n'est pas de notre ressort ici de nous exprimer sur les avantages et inconvénients de ces différents dispositifs, mais simplement de faire état de leur coût.

Le tableau qui suit présente le coût moyen de la garde d'enfants pour les administrations publiques, selon que le mode de garde est individuel ou collectif. Le mode de garde individuel représente la dépense moyenne liée aux gardes à domicile, aux gardes partagées et aux assistantes maternelles. Le fait que le recours aux assistantes maternelles – pour lequel le taux de recours est de 18%, comparé à un taux de 1% pour la garde à domicile, de 1% pour la garde partagée - domine ce mode de garde explique un coût moyen, pour les pouvoirs publics, de la

garde en mode individuel très inférieur au coût de la garde dans un établissement d'accueil collectif.

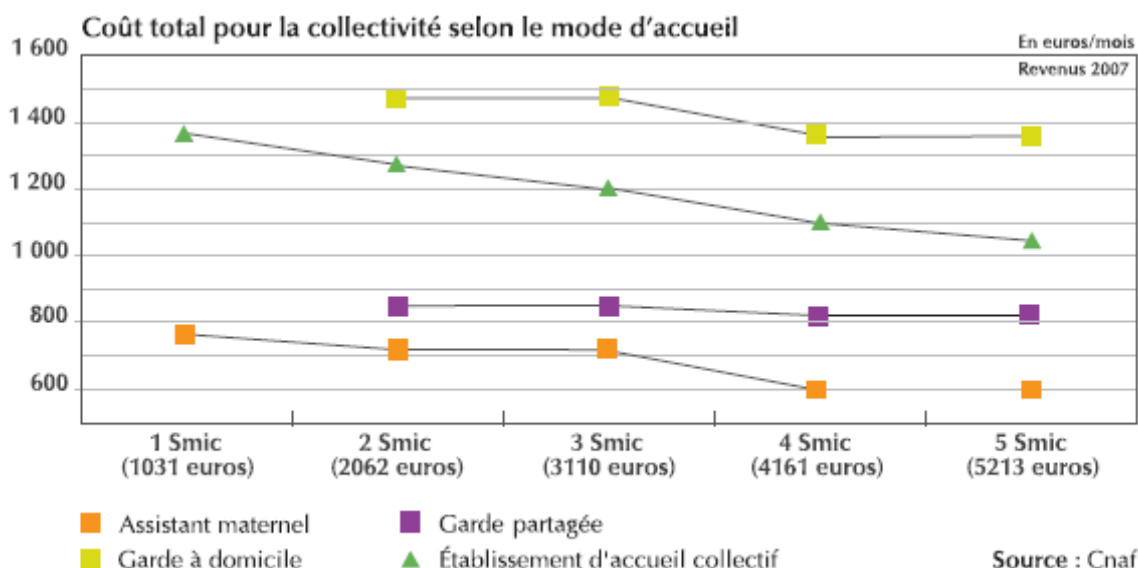
Dépenses d'accueil des enfants de moins 3 ans pour les administrations publiques

2008 - millions d'euros

	Accueil individuel	Accueil Collectif	Total
CNAF	3 662	2 023	5 685
Collectivité locales	-	1 889	1 889
Etat	758	270	1 028
Total	4 420	4 182	8 602
Nombre d'enfant accueillis	473 000	260 000	733 000
Coût annuel par enfant	9 300 €	16 100 €	11 700 €

Source : Calcul BIPE, données CNAF, DREES et INSEE

Le graphe ci-après détaille les coûts pour les pouvoirs publics des différents modes de garde, selon le niveau de revenu du foyer. Il confirme le coût supérieur de la garde en établissement d'accueil collectif, quel que soit le niveau de revenu de la famille, au coût de la garde partagée ou des assistantes maternelles. On observe toutefois un coût par enfant gardé supérieur pour la garde à domicile simple, à tout niveau de revenu : ce mode de garde est cependant peu utilisé, comme indiqué plus haut, puisque seules 1% des familles y ont recours, comparé à 11% pour les crèches, et 18% pour les assistantes maternelles, ce qui fait qu'en moyenne le coût du mode collectif est supérieur à celui de la garde « individualisée ».

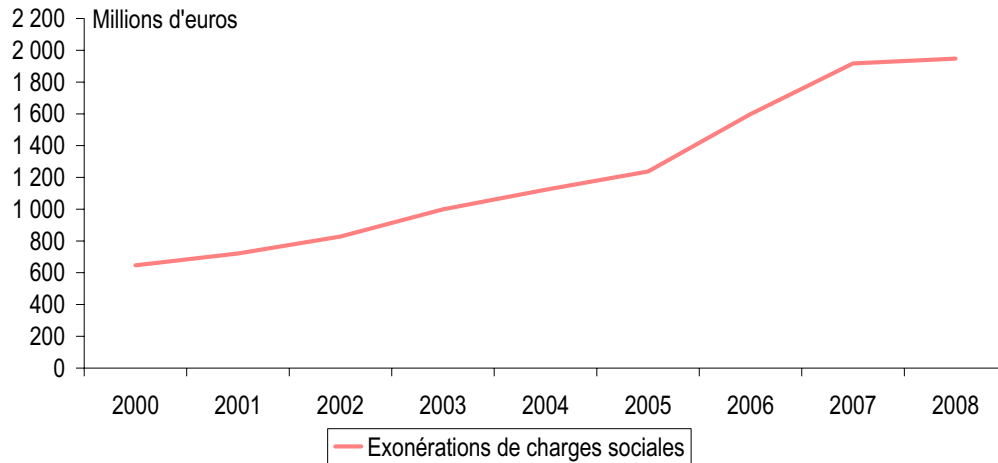


Exonérations de charges sociales

Les exonérations de charges sociales représentent environ 2 milliards d'euros en 2008.

Ce montant a été multiplié par trois entre 2000 et 2008, comme illustré ci-après.

Evolution des exonérations de charges sociales



Ces exonérations comprennent des exonérations compensées, et des exonérations non compensées.

► **Les exonérations non compensées portent sur :**

- L'aide à domicile employée par un particulier fragile ;
- L'aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile ;

► **Les exonérations compensées portent sur :**

- L'aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne non fragile ;
- L'abattement en faveur des particuliers employeurs cotisants sur l'assiette réelle ;
- Les aides du comité d'entreprise ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile - CESU préfinancé.

Bilan des différents dispositifs en 2008

Les différents dispositifs de solvabilisation de la demande de services des particuliers ou des ménages peuvent être analysés selon plusieurs angles :

► **Allocation des dépenses par fonction**

- Aide à domicile
- Garde d'enfant
- Soutien scolaire et appui aux jeunes dans le système éducatif
- Aide à la dépendance (seniors et handicapés respectivement)

► **Allocation des dépenses par catégorie de bénéficiaire**

- Enfant en bas âge
- Famille

- Handicapés
- Seniors

- ▶ **Allocation des dépenses selon leur nature**
 - Dépense sociale
 - Dépense fiscale
 - ▶ Financement de prestations de services « **individualisées** » ou de services « **collectifs** » (→ économies d'échelle ?)

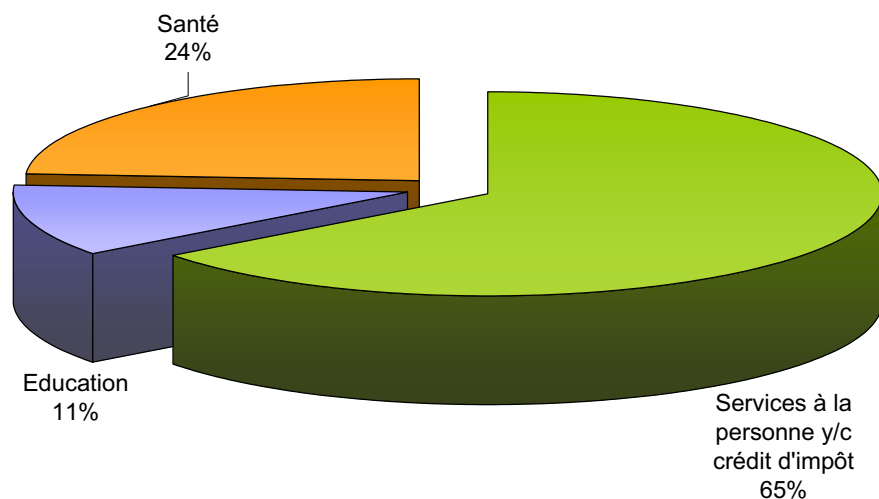
- ▶ Financement selon le **lieu de prestation du service**

Les graphes qui suivent présentent la répartition des dépenses totales à charge des pouvoirs publics (coût des différents dispositifs pour le budget de l'Etat et des collectivités locales, et/ou la sécurité sociale) par grandes catégories.

Répartition des aides par grandes catégories

La répartition des aides par grandes catégories montre que 65% des aides, soit près des deux tiers, sont allouées aux « services à la personne » au sens traditionnel, c'est-à-dire à domicile, tandis que 24% sont allouées à des dépenses liées à la santé (ce poste comprend notamment les dépenses en institution et le transport des malades) et 11% à l'éducation (y compris les transports scolaires, et les bourses d'études).

Répartition des dépenses par grandes catégories, en 2008, en %



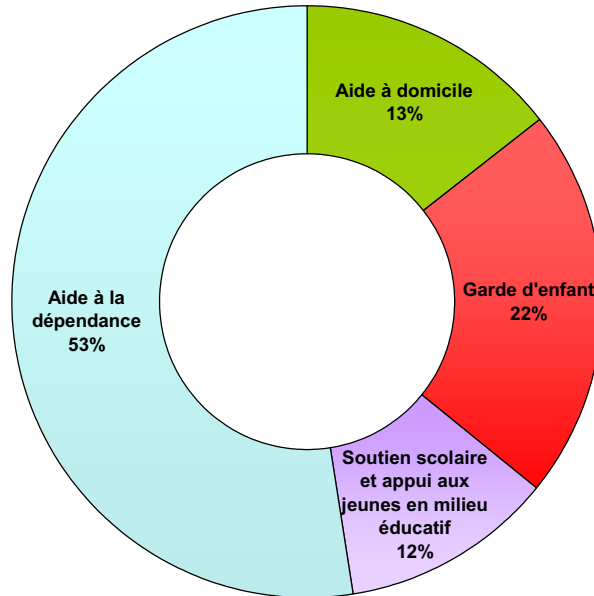
Source : BIPE

Ci-dessus, on regroupe dans les dépenses liées à l'éducation : les dépenses liées à la vie scolaire et à l'éducation à responsabilité, les prestations d'accueil et de services aux élèves, l'accompagnement des élèves handicapés et les transports scolaires. Les dépenses liées à la santé comprennent le transport des malades, les soins aux personnes âgées en établissement de santé, et l'aide aux personnes âgées et aux handicapés à l'accueil.

Répartition des aides par grandes fonctions

Si on analyse la répartition des dépenses par fonction, on constate que, en 2008, **plus de la moitié des aides était allouée aux personnes dépendantes** (âgées et/ou handicapées), tandis que 22% des aides étaient allouées à la garde d'enfants en bas âge, et 12% à l'appui aux jeunes en milieu éducatif.

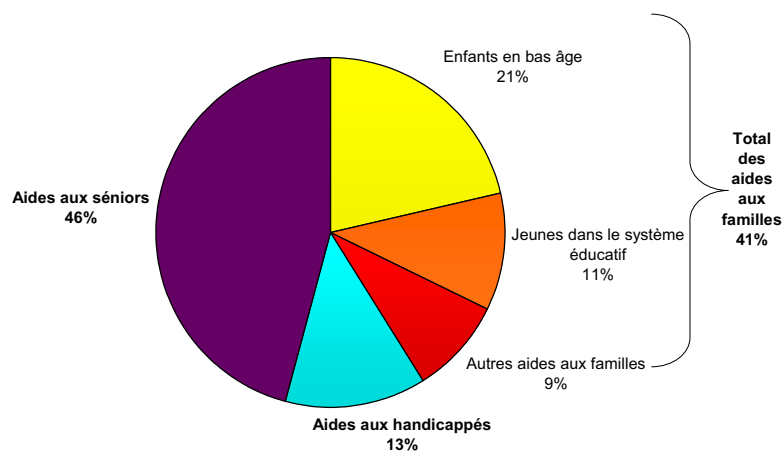
Répartition des dépenses par fonction, en 2008, en %



Source : BIPE

La répartition des dépenses par catégorie de bénéficiaire montre que, toujours en 2008, 59% des aides étaient allouées aux personnes âgées et aux handicapés.

Répartition des dépenses par catégorie de bénéficiaire, en 2008, en %



Source : BIPE

Dispositifs collectifs ou dispositifs individualisés

Par type de prestation, environ 50% des aides sont destinées à un appui « individualisé », comme indiqué dans le tableau qui suit :

Regroupement des aides selon le type de dispositif

	2008	En millions d'euros % du total
Prestation individualisée	19 974	49.8%
Prestation collective	20 128	50.2%
Total	40 102	100,0%

Source : BIPE

Dans ce qui précède, on entend par « prestation collective » par exemple l'aide aux personnes âgées et handicapées à l'accueil, soins en établissement de santé, ou les transports scolaire.

Nature des aides

Enfin, on peut distinguer deux modes d'intervention : l'aide fiscale directe, ou la dépense fiscale, et l'aide sociale.

Le tableau qui suit répartit les montants de financement selon ces deux catégories.

Regroupement des aides selon leur nature

	2008	En millions d'euros % du total
Dépense sociale	36 857	91.9%
Dépense fiscale	3 245	8.1%
Total	40 102	100,0%

Source : BIPE

Dans ce tableau, la **dépense fiscale** comprend à la fois les exonérations de charge sociale, compensées, ou non compensées, et les réductions d'impôts.

Concernant les exonérations de charge sociale, celles-ci portent, comme rappelé ci-avant, sur :

- L'aide à domicile employée en direct par un particulier fragile ;
- L'aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile ou d'une personne non fragile ;
- L'abattement en faveur des particuliers employeurs cotisants sur l'assiette réelle ;
- Les aides du comité d'entreprise ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile - CESU préfinancé.

Il peut aussi s'agir de baisses d'impôts et/ou de crédits d'impôts. A ce titre, on inclut :

► **Les réductions d'impôt sur le revenu** : il s'agit

- Du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois ;

- Du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois ;
- De l'exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne ;
- ▶ **Les dispositifs relatifs à la TVA** : il s'agit :
 - De l'exonération de TVA sur les services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail (TVA) ;
 - Du taux de 5,5% pour les services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées en application des articles L. 7232-1 à L. 7232-4 du code du travail (TVA) ;
- ▶ **L'impôt sur les sociétés** : il s'agit ici :
 - Du non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des activités des associations conventionnées (art L. 5132-7 du code du travail) et des associations agréées de services aux personnes (art L. 7232-1 du code du travail) et taxation au taux réduit des revenus de leur patrimoine foncier, agricole et mobilier (IS).

Pour ce qui est de la **dépense sociale**, on peut citer les exemples suivants de prestations directes :

- ▶ **Aides aux personnes âgées à domicile**
 - Aides ménagères ;
 - Allocation personnalisée d'autonomie (APA) ;
 - Allocation compensatrice pour tierce personne de 60 ans ou plus (ACTP) ;
 - Prestation de compensation du handicap (PCH) ;
- ▶ **Aides aux personnes handicapées à domicile**
 - Aides ménagères et auxiliaires de vie ;
 - Allocation compensatrice pour tierce personne de 60 ans ou plus (ACTP) ;
 - Prestation de compensation du handicap (PCH) ;
- ▶ **Prestations pour un accueil individuel des enfants**
 - Complément de libre choix du mode de garde assistant maternel (PAJE) ;
 - Complément de libre choix du mode de garde à domicile (PAJE) ;
 - Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA) ;
 - Allocation garde d'enfant à domicile (GED).

Répartition des dépenses selon le lieu de prestation

Enfin, concernant la répartition des dépenses selon le lieu de prestation, on constate que près de la moitié des aides est destinée à l'accueil, et un tiers à l'aide à domicile :

Regroupement par lieu de prestation du service

	2008	En millions d'euros % du total
Aides à domicile	14 132	35.2%
Aides à l'accueil (maisons médicalisées et autres)	18 223	45.4%
Aide en milieu scolaire	2 681	6.7%
Transport	5 066	12.6%
Total	40 102	100,0%

Source : BIPE

Poids des dispositifs, et contribution au pouvoir d'achat des ménages

Au final, les dispositifs d'appui représentent **2,0% du PIB en 2008**. Cela correspond à :

- ▶ 3,2% du revenu disponible brut des ménages ;
- ▶ 3,7% de la consommation privée ;
- ▶ 13,6% du montant total des impôts versés (impôt sur les personnes physiques, CSG, RDS et cotisations sociales).

L'essentiel de ces dépenses bénéficient aux seniors et aux revenus modérés, assurant ainsi un effet redistributif.

Ces 40,1 Mrd € alloués aux services aux particuliers en 2008 se comparent aussi à 67 Mrd € de dépenses à l'hôpital, et un peu plus de 70 Mrd € en soins de ville. Ils se comparent aussi aux 388 Mrd € de chiffre d'affaires annuel des assurances (contrats d'épargne dépendance + contrats de risque) en 2008, dont 27 Mrd d'€ environ d'assurance non-vie.

Les évolutions démographiques et leurs conséquences sur les besoins des ménages

Hypothèses d'évolution de la population en France métropolitaine

En 2006, l'INSEE a défini deux scénarios de croissance démographique à horizon 2050.

Le scénario tendanciel de l'INSEE s'appuie sur les hypothèses suivantes :

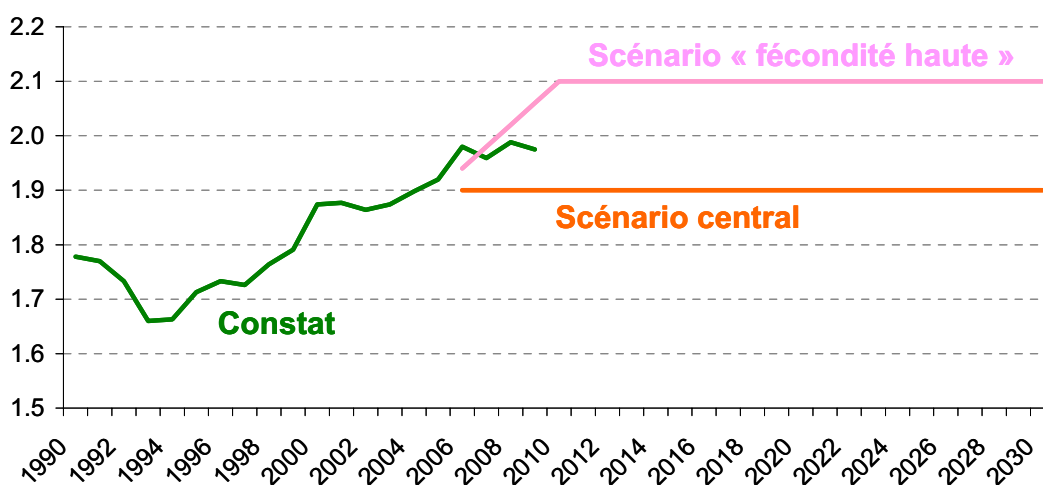
- ▶ Une hausse de l'âge moyen à la maternité jusqu'à 30 ans en 2010 ;
- ▶ 1,9 enfant par femme sur toute la période projetée (niveau moyen des années 2000-2005);
- ▶ Un solde migratoire de + 100 000 personnes par an, niveau moyen des années 2004-2005, réparti également entre hommes et femmes, selon la structure par âge observée entre 2000 et 2003 ;
- ▶ Une mortalité en baisse, sur la tendance des 15 dernières années (1988 à 2002); les écarts d'espérance de vie à la naissance entre femmes et hommes se réduisent de 7,1 ans en 2005 à 5,2 ans en 2050 :
 - L'hypothèse conduit à une espérance de vie à la naissance de 89 ans pour les femmes en 2050.

Le scénario «hypothèse haute fécondité » suppose :

- ▶ 2,1 enfants par femme en 2010, puis stabilité (seuil correspondant au renouvellement des générations) ; évolution de l'âge moyen à la maternité identique au scénario central ;
- ▶ Un solde migratoire identique à celui du scénario central ;
- ▶ Un taux de mortalité identique à celle du scénario central.

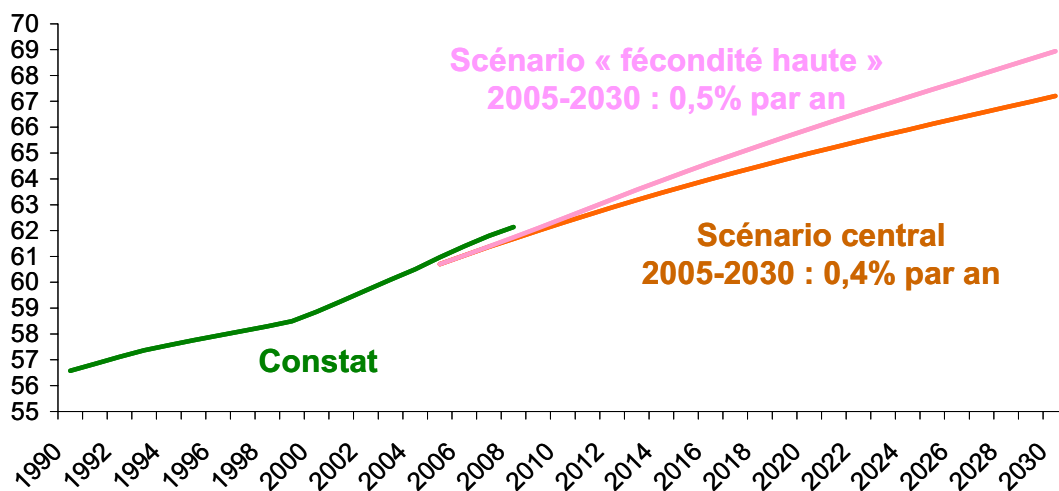
Dans la réalité, cependant, l'indicateur conjoncturel de fécondité est, depuis 2006, proche d'une moyenne de 2 enfants par femme, ce qui aboutit, en 2008, à une population supérieure de 400 000 habitants à celle projetée à l'origine dans le scénario central de l'INSEE.

Evolution de l'indicateur conjoncturel de fécondité



Source : INSEE, BIPE

Evolution de la population de 1990 à 2009 et projections à l'horizon 2030 (en millions)



Quel que soit le scénario, la part des 65 ans et plus augmente sensiblement à l'horizon 2030.

Population totale et répartition par groupe d'âge au 1er janvier

	2005	2030 Scénario central	2030 Scénario « fécondité haute »
Population (millions)	60,7	67,2	68,9
Moins de 20 ans (%)	24,9	22,6	24,3
20 à 59 ans (%)	54,3	48,1	47,1
60 à 64 ans (%)	4,4	6,1	5,9
65 ans ou plus (%)	16,4	23,5	22,7
Solde naturel (milliers / an)	244	111	197
Solde migratoire (milliers / an)	95	100	100

Source : INSEE, situation démographique et projections de population 2005-2050 - Insee Résultats N°57 Société - Septembre 2006

Par conséquent, la population actuelle est déjà supérieure à celle prévue par l'INSEE il y a quelques années. Cela nous conduit à définir un scénario « intermédiaire » aux deux scénarios tendanciels de l'INSEE, défini comme suit :

- ▶ Une hausse de l'âge moyen à la maternité jusqu'à 30 ans en 2010, conformément à l'hypothèse faite par l'INSEE ;
- ▶ 2 enfants par femme sur toute la période projetée (niveau moyen des années 2000-2005) ;
- ▶ Un solde migratoire de + 100 000 personnes par an ;
- ▶ Une mortalité correspondant au scénario tendanciel de l'INSEE.

Ce scénario conduit à une hausse de la population totale de 62,4 millions en 2010, à 65,5 millions en 2020 et 68,1 millions en 2030, et à la *quasi* stabilisation du nombre de personnes en âge de travailler (15-64 ans) à horizon 2030.

La croissance économique potentielle

La croissance potentielle sur différentes sous-périodes dépend notamment de la démographie et de la productivité.

L'hypothèse faite ici est celle d'une stabilisation des taux d'activité entre 2010 et 2015, suite au niveau élevé de chômage qui crée un effet de découragement. Les taux d'activité remonteraient progressivement ensuite, du fait de la réforme des retraites qui augmente le taux d'activité des 55-64 ans, et du développement de la participation des jeunes (études en alternance et étudiants salariés).

Au final, la population en âge de travailler stagnerait sur les deux sous-périodes, 2010 à 2015 et 2015 à 2030, tandis que le taux d'activité augmenterait progressivement, notamment aux deux extrêmes du cycle de vie : on observerait en effet une meilleure insertion des jeunes dans l'emploi liée à la baisse tendancielle du chômage à partir de 2013, et une hausse des taux d'activité des 55 ans et plus du fait du report de l'âge de départ à la retraite.

Concernant le taux de croissance moyen de la productivité, on retient une évolution moyenne de 1,5% par an sur longue période, cohérent avec une évolution de la productivité de 3 à 3,5% par an dans l'industrie, et de 1% environ dans les services.

Selon ces hypothèses, le PIB potentiel, qui est fonction de l'évolution de la population en âge de travailler, du taux d'activité moyen et de la productivité, croîtrait comme suit:

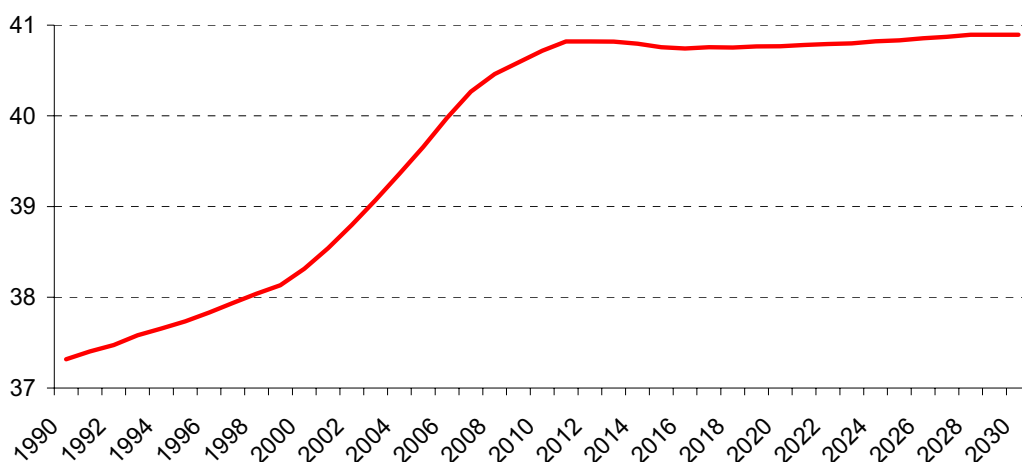
- ▶ De 2009 à 2015: $+0,0\%+0,0\%+1,5\% = 1,5\%$ - où le premier chiffre correspond au taux de croissance de la population en âge de travailler, le deuxième au taux de croissance du taux d'activité moyen et le troisième au taux de croissance attendu de la productivité.
- ▶ De 2015 à 2030: $+0,0\%+0,2\%+1,5\% = 1,7\%$
- ▶ On suppose ensuite une accélération de la productivité entre 2020 et 2030, après la phase de restructuration qui aura caractérisé les années 2010 à 2020, ce qui permettrait d'augmenter la croissance potentielle à 1,9% entre 2020 et 2030.

Comme le scénario de croissance démographique retenu conduit à une baisse de la population en âge de travailler à court terme, puis à une légère hausse à plus long terme, il faut donc accroître le taux d'activité pour accroître la croissance potentielle au-delà de l'effet de la productivité.

Le taux d'activité et le taux d'emploi devraient donc à nouveau progresser à partir de 2015, comme indiqué sur le tableau ci-après, construit sur base d'une hypothèse de croissance du PIB de 1,5% par an en moyenne entre 2009 et 2015, et de 1,7% par an en moyenne entre 2015 et 2030.

Ces évolutions des taux d'activité et d'emploi se traduisent par une diminution du nombre d'inactifs de 55-64 ans en particulier – et par conséquent par une diminution, entre 2010 et 2020 puis entre 2020 et 2030, de la capacité de prise en charge à titre privé de la dépendance.

Évolution de la population en âge de travailler (15-64 ans)



Evolution de la population en âge de travailler, de la population active, de l'emploi et du chômage

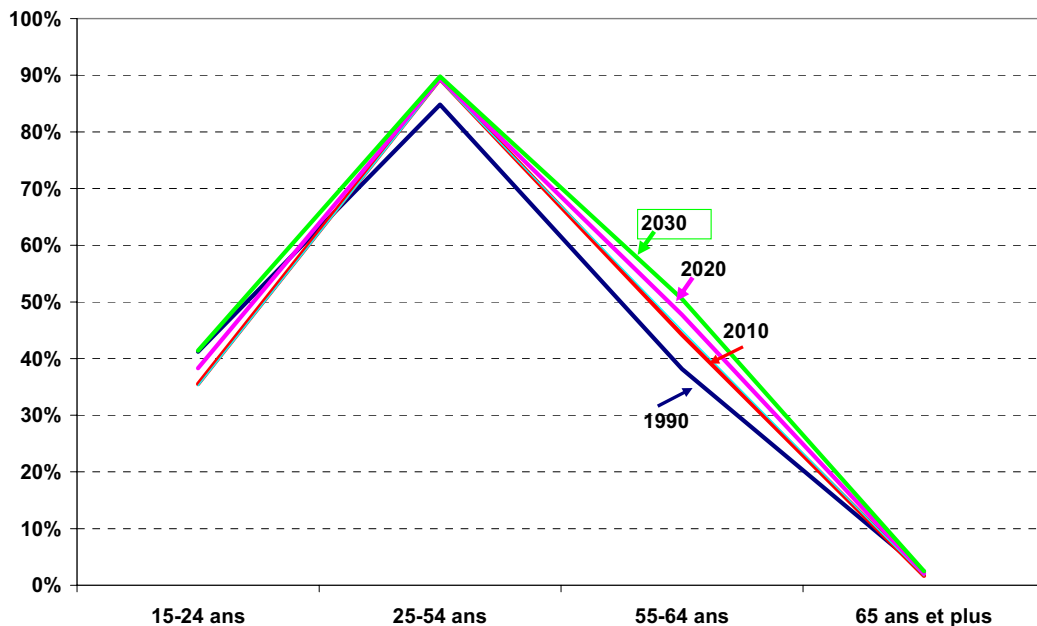
En milliers et variations annuelles moyennes en %

	Population 15-64 ans	Population active	Population active occupée	Chômeurs	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux de chômage
1990	36 938	24 958	22 964	1 994	67,6%	62,2%	8,0%
2008	39 760	27 818	25 757	2 061	70,0%	64,8%	7,4%
2010	40 027	28 106	25 278	2 828	70,2%	63,2%	10,1%
2015	40 078	28 155	25 422	2 733	70,2%	63,4%	9,7%
2030	40 190	28 962	27 477	1 484	72,1%	68,4%	5,1%
1990-2008	0,4%	0,6%	0,6%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%
2008-2010	0,3%	0,5%	-0,9%	17,1%	0,1%	-0,8%	1,3%
2010-2015	0,0%	0,0%	0,1%	-0,7%	0,0%	0,1%	-0,1%
2015-2030	0,0%	0,2%	0,5%	-4,0%	0,1%	0,3%	-0,3%

Source : INSEE et projections BIPE

Le graphe qui suit montre la remontée au fil du temps des taux d'activité des différentes tranches d'âge – et en particulier des personnes âgées de 55 à 64 ans.

Taux d'activité par tranche d'âge, entre 1990 et 2030



Les évolutions des attentes le long du cycle de vie des individus

Le « cycle de vie » d'un individu peut être divisé en six phases :

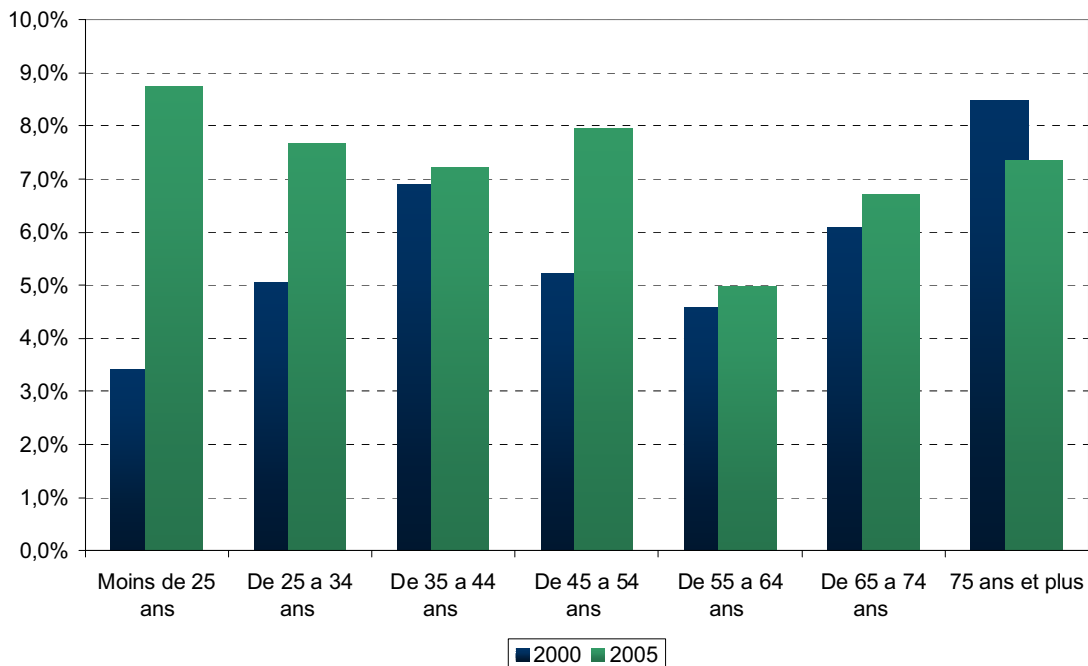
- ▶ Enfance et adolescence
- ▶ Jeunesse
- ▶ Nidification
- ▶ Maturité
- ▶ Retraite active
- ▶ Vieillesse

Au cours de chaque phase du cycle de vie, les comportements des individus, leurs « besoins » et les arbitrages de consommation varient. Ainsi, l'équipement du foyer et les achats immobiliers sont proportionnellement plus importants dans la phase « nidification », correspondant à l'installation en couple et la naissance des premiers enfants, que lors de la phase précédente (jeunesse) ou de la phase suivante (maturité). Dans la phase de maturité, les enfants deviennent de jeunes adultes et s'autonomisent par rapport à leurs parents, d'où une moindre demande de services de garde d'enfants, mais généralement plus de demande de services dits « de confort » visant à faciliter la vie quotidienne.

Lors de la « retraite active », les ménages retrouvent le temps de se prester des services à soi-même, d'où généralement une baisse de la demande de services, par rapport à la phase de vie « maturité ». Puis, avec la vieillesse, la demande de services augmente à nouveau.

Le graphe qui suit montre la part des dépenses totales des ménages consacrées à l'achat de « services » de type des services à la personne considérés ici, en fonction de l'âge moyen du chef de ménage.

Part de la dépense totale consacrée aux SAP par tranche d'âge, en %



Source : BIPE, d'après l'enquête BdF 2005 (INSEE)

Ce graphe confirme la baisse relative de la dépense des ménages de 55 à 64 ans, tranche d'âge qui correspond actuellement à la phase de départ à la retraite, pendant laquelle les personnes retrouvent le temps de « se prester des services à soi-même ».

Le graphe qui suit montre la répartition de la population française selon la phase du cycle de vie en 2010. On observe un nombre comparativement plus important de personnes dans la phase dite de « maturité », et des cohortes de populations de l'ordre de 10 à 12 millions dans les trois phases de vie précédentes : nidification, jeunesse et « enfance ».

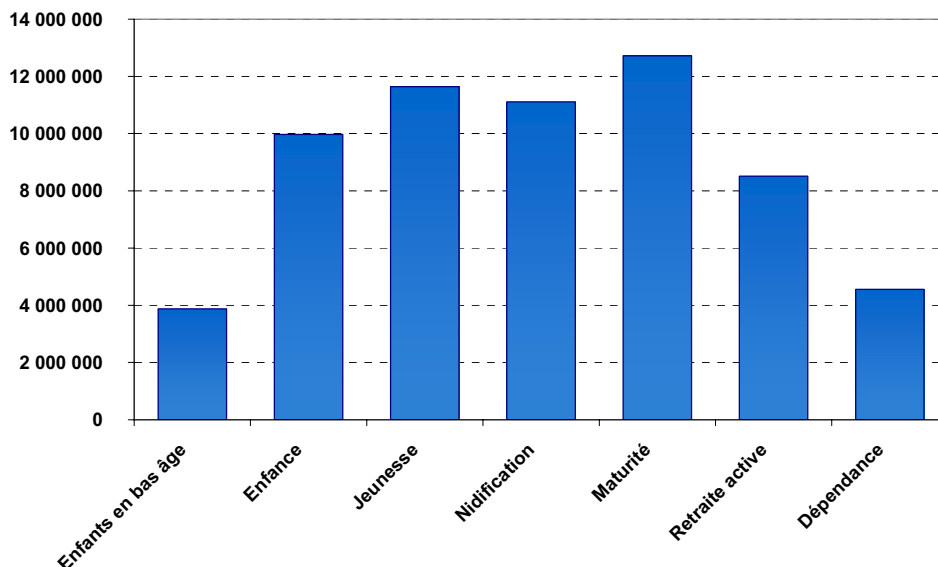
Cette répartition de la population s'appuie sur des limites d'âge allant de 0 à 4 ans pour les enfants en bas âge, de 5 à 17 ans pour la phase dite « enfance », de 18 à 32 ans pour la phase « jeunesse », de 33 à 45 ans pour la phase « nidification », de 46 à 60 ans pour la phase « maturité » et de 61 à 76 ans pour la phase « retraite active », avant la phase de « dépendance ».

Ces limites fixées pour l'année 2010 tiennent compte de l'évolution des modes de vie au cours des deux dernières décennies, qui ont eu pour effet de modifier les limites d'âge des différentes phases. Ces « bornes » délimitant les différentes phases du cycle de vie continueront d'évoluer dans les années à venir. En effet :

- ▶ L'âge d'entrée dans la vie active augmente progressivement : les jeunes restent plus longtemps à domicile.
- ▶ L'âge de la mise en couple et celui du premier enfant sont aussi sur une tendance haussière.
- ▶ Par conséquent, l'âge auquel les enfants quitteront le domicile parental augmente aussi au fil du temps.
- ▶ De même, l'âge de départ à la retraite devrait augmenter dans les années à venir, du fait de la réforme des retraites.

- ▶ L'espérance de vie en bonne santé croît. Notons cependant qu'elle pourrait baisser à nouveau dans quelques décennies du fait de l'augmentation de certaines pathologies (diabète, obésité, asthme, mais aussi maladie d'Alzheimer, Parkinson ...), ce qui conduirait à diminuer – à long terme – l'âge de début de la dépendance. Ce n'est pas l'hypothèse retenue ici, à l'horizon 2020 et 2030.

Nombre de personnes par phase du cycle de vie en 2010



Concernant la hausse de l'âge moyen du premier enfant, une étude de l'INSEE montre qu'il augmente de près de deux ans par décennie pour les femmes moyennement ou très diplômées. Par ailleurs :

- ▶ En France, la moitié des femmes nées dans les années cinquante ont eu leur premier enfant avant 24 ans, contre 26 ans pour les femmes nées dans les années soixante, soit à peine 10 ans plus tard. Cette évolution est également observée dans d'autres pays, comme par exemple en Angleterre et au Pays de Galles, où la fécondité des femmes nées dans les années soixante était aussi nettement plus faible et plus tardive que pour celles nées dans les années cinquante.
- ▶ L'âge du premier enfant augmente avec le niveau de diplôme: en France, les femmes plus diplômées des générations nées dans les années 50 et 60 ont donné naissance à leur premier enfant à 28 ans, tandis que les anglaises diplômées ont donné naissance à leur premier enfant à 30 ans pour celles nées dans les années 50, et à 32 ans pour celles nées dans les années soixante. On observe donc un report de plus en plus prononcé avec le temps dans les pays anglo-saxons. Ce report pourrait se propager à la France dans les années à venir.
- ▶ L'évolution des différentiels de fécondité entre pays s'est produite à un moment où la vie des femmes s'est profondément modifiée. Elles ont notamment bénéficié d'un plus large accès à l'éducation, qui n'a pas été sans effet sur les changements de comportement observés entre les générations. Si la prolongation des études a retardé l'âge de la première maternité, son impact est néanmoins très différent selon les pays du fait de différences dans les dispositifs d'aide et les modes de vie.

Ces évolutions de l'âge médian des femmes de différents pays à la naissance de leur premier enfant sont résumées dans le tableau qui suit. Elles nous conduisent à supposer un report de l'âge de début de la phase du cycle de vie dite « nidification » de 2 ans entre 2010 et 2020, soit une hausse de 32 à 34 ans, et d'un an entre 2020 et 2030 : la borne inférieure de la phase « nidification » serait ainsi de 35 ans en 2030, année correspondant à l'âge médian des femmes à la naissance de leur premier enfant.

Âges médians des femmes à la naissance de leur premier enfant selon leur niveau d'études par génération, en France, Grande-Bretagne et Norvège

en %

Niveau d'études	Génération cinquante ¹			Génération soixante ¹		
	France	Angleterre et Pays de Galles	Norvège	France	Angleterre et Pays de Galles	Norvège
Faible	22	22	21	24	22	22
Intermédiaire	24	26	24	26	27	25
Élevé	28	30	28	29	32	29

1. Voir encadré 1.
Sources : pour la France : Insee, échantillon démographique permanent, résultats ajustés aux probabilités de premières naissances par âge de l'enquête Étude de l'histoire familiale de 1999 ; pour l'Angleterre et le Pays de Galles : ONS, Longitudinal Study ajustés aux probabilités nationales de premières naissances par âge ; pour la Norvège : Statistics Norway, registre central de la population et statistiques de l'éducation.

Source : Âge au premier enfant et niveau d'études : une analyse comparée entre la France, la Grande-Bretagne et la Norvège, Données sociales, La société française, édition 2006

Sur un marché de l'emploi toujours déprimé, l'âge d'entrée dans la vie active augmente aussi. Ainsi³ :

- ▶ En une génération, la date d'entrée dans la vie active s'est retardée d'un an et demi ;
- ▶ D'après une étude de l'INSEE, 24% des jeunes salariés français avaient un emploi précaire en 2005, contre 4% chez les plus de 50 ans ;
- ▶ Une enquête de l'IPSOS de juin 2005 confirme l'entrée plus tardive des jeunes sur le marché du travail, et indique également une mobilité plus forte des jeunes aujourd'hui que les générations antérieures en début de carrière. Cela impacte l'âge de sortie de chez les parents.

Ici, on suppose une hausse de l'âge délimitant la fin de l'enfance et le début de la phase « jeunesse » (correspondant à l'entrée sur le marché du travail) de 1 an entre 2010 et 2020, et d'un an supplémentaire entre 2020 et 2030. L'âge de début de la phase « jeunesse » augmenterait ainsi de 17 ans en 2010 à 18 ans en 2020, et 19 ans en 2030.

Au final, nous retenons donc les évolutions suivantes des « limites d'âge » des différentes phases du cycle de vie :

- ▶ Les enfants en bas âge sont ceux de 0 à 4 ans sur l'ensemble de la période considérée (2010-2030).

³ Source: Le travail aux âges de la vie : regards croisés sur le travail chez les salariés de 15-30 ans et de 50 ans et plus (enquête IPSOS)

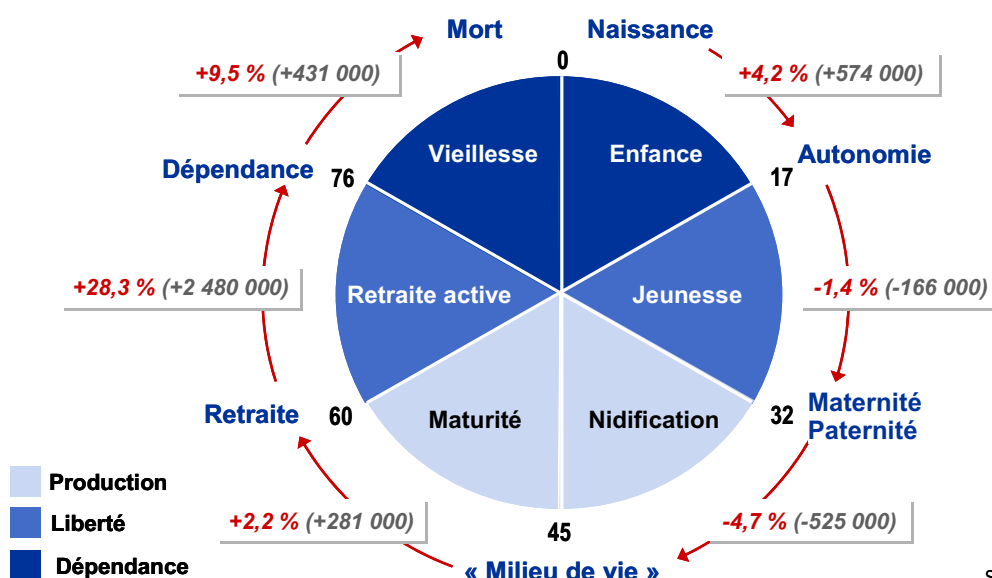
- ▶ Les jeunes en phase « enfance » (encore dépendants de leurs parents) sont ceux âgés de 5 à 17 ans en 2008, de 5 à 18 ans en 2020 et de 5 à 19 ans en 2030.
- ▶ Les ménages en phase de « jeunesse » (pas d'enfants, début de carrière avec mobilité fréquente) sont âgés de 18 à 32 ans en 2010, de 19 à 34 ans en 2020 et de 20 à 35 ans en 2030.
- ▶ Les ménages en phase de « nidification » (arrivée des enfants, carrière bien installée) sont âgés de 33 à 45 ans en 2010, de 35 à 46 ans en 2020 et de 36 à 47 ans en 2030.
- ▶ Les ménages en phase de « maturité » (carrière bien installée, plus besoin de gardes d'enfants) sont âgés de 46 à 60 ans en 2010, de 47 à 62 ans en 2020 et de 48 à 65 ans en 2030.
- ▶ Les ménages en phase de « retraite active » sont âgés de 61 à 76 ans en 2010, de 63 à 78 ans en 2020 et de 66 à 79,5 ans en 2030.

Ci-dessous, nous illustrons l'évolution très différente du nombre de personnes (total cumulé sur la période) dans chaque phase du cycle de vie, entre 2010 et 2020, ainsi que l'évolution de ce même nombre de personnes par phase du cycle de vie **lorsqu'on tient compte de l'évolution des modes de vie et des âges clés le long du cycle de vie.**

Sans prise en compte de l'évolution des âges clés de la vie, le nombre de personnes entrant dans la phase de retraite active – comparativement moins consommatrice de services à la personne – augmenterait de 2 480 000 entre 2010 et 2020, et le nombre de personnes dans la phase de dépendance augmenterait de 431 000.

Évolution du nombre de personnes selon les phases du cycle de vie, sans glissement des bornes entre 2010 et 2020

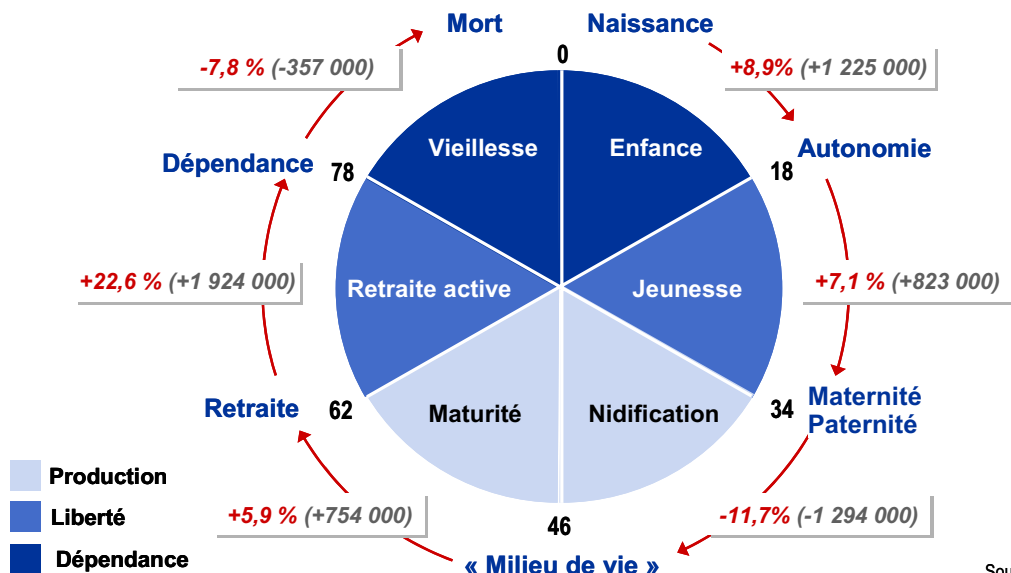
Accroissement 2010-2020 en % et en nombre



Ces chiffres sont cependant considérablement modifiés dès lors que l'on prend en compte l'évolution des modes de vie, et donc des âges clés de la vie.

Évolution du nombre de personnes selon les phases du cycle de vie, avec glissement des bornes entre 2010 et 2020

Accroissement 2010-2020 en % et en nombre



Comme illustré sur le graphique qui précède, des bouleversements importants sont attendus entre 2010 et 2020 :

- D'une part, on prévoit une forte hausse du nombre de personnes dans les deux premières phases du cycle de vie, du fait de la natalité importante des dernières décennies.
- En parallèle, on observe une baisse importante du nombre de ménages en phase de nidification (-1 294 000), et une hausse de « seulement » 754 000 individus des personnes en phase de « maturité », généralement très demandeuses de services à la personne.
- On prévoit en revanche une hausse importante (près de 2 millions) du nombre de personnes en phase de retraite active, donc d'individus en bonne santé (génération des baby-boomers), comparativement peu demandeuse de services « externalisés ».
- Enfin, le nombre de personnes dépendantes devrait **diminuer** entre 2010 et 2020, du fait de l'augmentation de l'espérance de vie en bonne santé.

Une conséquence de ces évolutions de la taille des cohortes est que, dans les 10 prochaines années, la demande de services sera centrée sur les **individus actifs** et le **soutien aux enfants en bas âge et aux adolescents**, ainsi que sur la **demande de services à la personne pour les ménages bi-actifs dont les enfants ont quitté le foyer** (soit des individus avec des ressources).

Puis, entre 2020 et 2030, la demande de services devrait exploser : la raison en est l'évolution du nombre de personnes dans des phases du cycle de vie très demandeuses de services, et en particulier dans la phase de vie « dépendance » : la génération des baby boomers, dans la phase de retraite active entre 2010 et 2020, abordera en effet la phase de dépendance lors de la décennie 2020-2030, augmentant sensiblement les besoins de services.

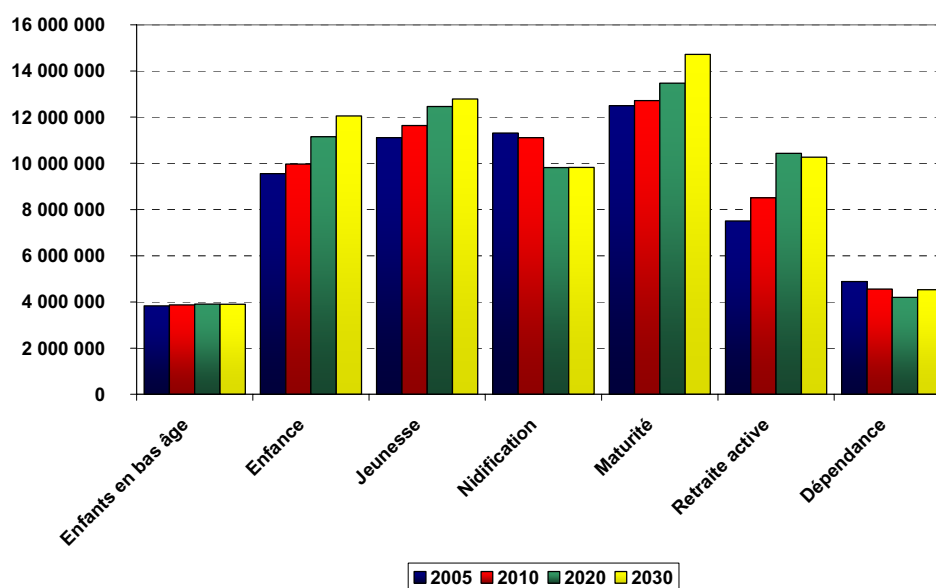
En parallèle, la période 2020 à 2030 devrait connaître une baisse importante du nombre de personnes en phase de retraite active, donc à même de s'occuper de leurs parents âgés et de se prester des services à eux-mêmes. En d'autres termes, le nombre de personnes dépendantes va augmenter sensiblement, alors qu'il y a moins de personnes inactives pour s'occuper d'eux à titre bénévole. Les besoins de services en seront fortement accrus.

Par ailleurs, sur la période 2020 à 2030 le taux de chômage devrait être plus faible, suite à l'arrivée sur le marché du travail de cohortes de moins en moins nombreuses pendant plusieurs années consécutives. Les taux d'activité des jeunes et des seniors seront donc plus élevés, comme indiqué ailleurs dans ce rapport. De ce fait, les actifs en phase de maturité seront toujours plus nombreux, augmentant la demande de services à domicile.

Enfin, le nombre d'enfants et de jeunes continue de croître, augmentant la demande de gardes d'enfants et de soutien scolaire ou autres activités pour les jeunes.

Les conséquences de ces évolutions en termes de nombre de personnes dans chaque phase du cycle de vie est illustré ci-après. Le graphe met en évidence la forte hausse du nombre de personnes dans la phase dite de « maturité » entre 2020 et 2030 – phase très utilisatrice de services à la personne. Combiné avec une hausse des taux d'activité, cela réduira le nombre de personnes disponibles pour la prise en charge à titre privé de la dépendance, et augmentera donc en parallèle le besoin d'accompagnement des personnes dépendantes.

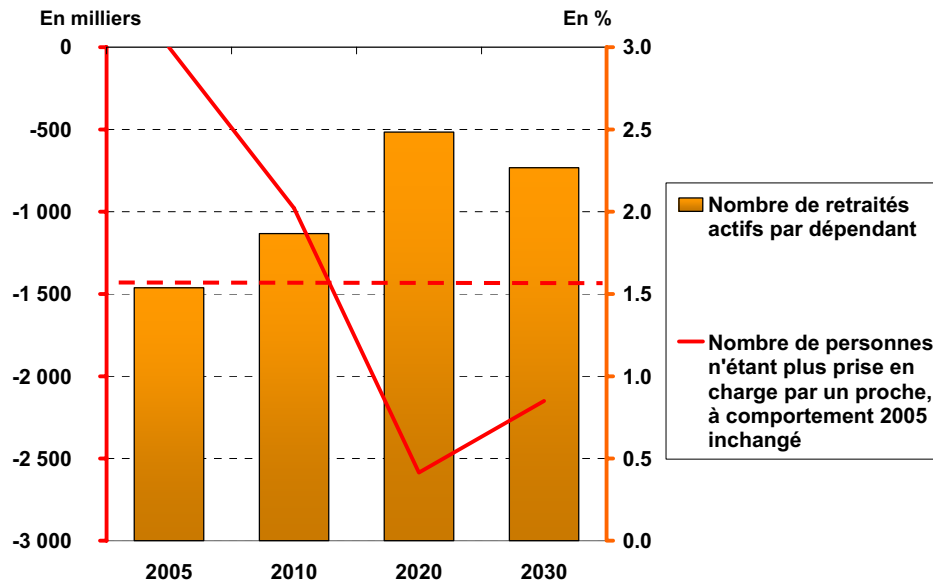
Nombre de personnes par phase du cycle de vie, de 2005 à 2030



Source : BIPE

Le graphe de la page suivante illustre l'évolution, entre 2005 et 2030, du ratio des retraités actifs par personne dépendante, et de son complémentaire, illustrant le nombre de personnes qui, en 2010, 2020 et 2030 respectivement, auraient été prises en charge à titre privé si les taux d'activité des seniors en 2005 restaient inchangés, mais qui ne pourront plus être pris en charge dans les années à venir du fait de l'augmentation des taux d'activité des femmes et des 55-64 ans en général.

Evolution de la capacité de prise en charge à titre privé de la dépendance entre 2005 et 2030



Source : BIPE

Le graphe montre une augmentation, à horizon 2020, du nombre de « jeunes » retraités par personne dépendante (les « jeunes retraités » étant les inactifs de la tranche d'âge 55-64 ans), et de ce fait une diminution, par rapport à 2010, du nombre de personnes ne pouvant pas être prise en charge par un de leurs proches du fait de l'augmentation des taux d'activité. A horizon 2030, toutefois, la capacité de prise en charge à titre privé de la dépendance diminue, du fait de l'augmentation de la taille de la cohorte des personnes « dépendantes » (qui incluent les baby boomers), et de la hausse des taux d'activité des 55-64 ans.

C'est donc entre 2020 et 2030 que la demande de services de prise en charge de la dépendance augmentera le plus vite, et non entre 2010 et 2020.

Chiffrage de différents scénarios prospectifs

Caractérisation des trois scénarios

Dans cette troisième partie du rapport, nous chiffrons l'évolution du coût, pour les pouvoirs publics aux différents niveaux, des dispositifs de solvabilisation des services à la personne du fait des évolutions démographiques. Trois scénarios sont envisagés.

Dans le premier scénario, seules les évolutions démographiques sont prises en compte. L'on suppose donc que les dispositifs de soutien sont maintenus à l'identique, et qu'il n'y a pas d'évolution des rémunérations des salariés en termes réels. Ce scénario suppose aussi l'absence de modification des taux de recours des ménages aux différents dispositifs. Ce scénario chiffre donc les conséquences, à dispositifs de soutien inchangés :

- Des évolutions démographiques tendanciennes ;
- D'une hausse de l'espérance de vie en bonne santé ;
- D'une hausse de l'âge jusqu'auquel les jeunes ont droit à des aides à titre social ou dans le cadre du système éducatif ;
- Le scénario n'intègre pas de revalorisation des montants des aides (en d'autres termes, on suppose une évolution nominale au rythme de l'inflation).

Dans le deuxième scénario, on suppose une hausse des taux de recours des ménages aux différents dispositifs, et la revalorisation, à titre exceptionnel, de certains dispositifs. La hausse des taux de recours est notamment liée (1) à l'émergence de nouvelles offres, (2) à l'extension à d'autres types de services des dispositifs actuels de soutien, et (3) à une évolution des modes de vie, avec la recherche d'un plus grand « confort » de vie et d'une meilleure qualité de vie.

Enfin, dans le troisième scénario, on suppose un désengagement progressif de l'Etat. Ce scénario inclut (1) une restriction des critères d'éligibilité et/ou une réduction de l'éventail des services bénéficiant des dispositifs de solvabilisation, (2) une délégation plus importante de l'offre de services vers des prestataires privés, et (3) une hausse de la responsabilisation des individus et des ménages, qui prennent en charge une partie plus importante du coût des prestations de services.

Ci-dessous, nous précisons les hypothèses de chaque scénario et présentons les principaux résultats.

Nous insistons sur le fait que les chiffrages présentés ci-après sont purement indicatifs, et ne constituent pas une prévision. Ils doivent être considérés comme illustratifs des marges de manœuvre qui existent en termes d'évolution des dispositifs, et des conséquences de ces évolutions sur le coût global à charge des pouvoirs publics.

Principaux résultats

Conséquences des évolutions démographiques

Comme illustré au chapitre précédent, l'hypothèse d'augmentation de l'âge moyen de vie en bonne santé (+76 ans en 2010, +78 ans en 2020) se traduit par une diminution de 7,8% du nombre de personnes « dépendantes » entre 2010 et 2020, puis une hausse de 7,8% entre 2020 et 2030.

En parallèle, l'augmentation des taux d'emploi des 55-64 ans augmente sensiblement les besoins de services des « actifs ».

A l'inverse, les « retraités actifs » sont moins demandeurs de services marchands que les ménages dans la phase de vie dite de « maturité ».

Scénario 1 : évolutions démographiques tendanciennes

Ci-dessous, nous précisons les hypothèses du scénario relatives aux différents types de dispositifs, et présentons les résultats à horizon 2020 et 2030 respectivement.

Publics fragiles:

Concernant les publics fragiles, le premier scénario - dans lequel on chiffre le seul effet des évolutions démographiques sur le coût des dispositifs pour la puissance publique - suppose :

- Le maintien à 16% du taux de recours à l'APA à domicile des personnes dans la phase dite « dépendance » à horizon 2030 ;
- Le maintien à 12% du taux de recours à l'APA à l'accueil des personnes dans la phase dite « dépendance » à horizon 2030 ;
- Un pourcentage de bénéficiaires de la PCH qui reste stable, à 11,3% : ce taux correspond au pourcentage des personnes ayant un handicap reconnu qui sont actuellement bénéficiaire de la PCH. Notons qu'il s'agit ici d'une hypothèse quelque peu conservatrice, compte tenu de l'introduction récente de la PCH, qui est peut-être encore en phase de montée en charge ;
- L'absence de revalorisation en termes réel du montant versé dans le cadre de l'APA et de la PCH ;
- Le maintien à l'identique des taux de recours à l'emploi à domicile par les publics fragiles, à savoir :
 - Un taux de recours de 15,9% pour l'emploi direct, à horizon 2030 ;
 - Un taux de recours de 3,9% pour l'emploi prestataire.

Enfants en bas âge

Concernant les enfants en bas âge (moins de 4 ans), ce scénario suppose :

- Une légère hausse du nombre d'enfants en bas âge à horizon 2020 (+1% au total), puis une légère baisse entre 2020 et 2030 (-0,2%) ;
- Un taux de recours des ménages à la garde à domicile qui reste stable, malgré la montée du taux d'emploi des femmes et des 25-54 ans en général. En d'autres termes :
 - Le % d'enfants gardés à domicile ou par une assistante maternelle resterait à son niveau actuel, soit 47% à horizon 2030 ;
 - Le % d'enfants gardés en crèche se maintiendrait à 9,2% ;
- L'absence de modification de la subvention en termes réel : ainsi, toute augmentation des revenus réels des salariés des SAP serait à la charge des ménages employeurs, réduisant de facto la part de l'aide octroyée pour solvabiliser la dépense totale.

Adolescents

Concernant les adolescents, ce scénario purement démographique chiffre l'impact de la forte hausse attendue de la population concernée, du fait de la hausse des limites d'âge prises en compte (+11,9% à horizon 2020, +8,1% de 2020 à 2030).

Autres dispositifs

Concernant les autres dispositifs de soutien, l'on suppose :

- Une stabilité du taux de recours des ménages à l'aide à domicile par une personne employée par une association ou une entreprise (taux de recours de 0,5% aujourd'hui) ;
- Une légère hausse de la part des salariés qui bénéficient des CESU entreprises à horizon 2020 : ce taux, qui est très faible actuellement du fait de la relative nouveauté du dispositif, atteindrait 5% à horizon 2020, et resterait stable ensuite ;
- Le maintien au niveau inchangé du montant des exonérations sur la TVA.

L'hypothèse de maintien des exonérations sur la TVA dans ce scénario a pour objectif de mettre en évidence le seul impact des évolutions démographiques sur le coût des dispositifs. Notons qu'en 2008 ces exonérations ne représentaient que 1,6% du total des coûts à charge des pouvoirs publics.

Résultat:

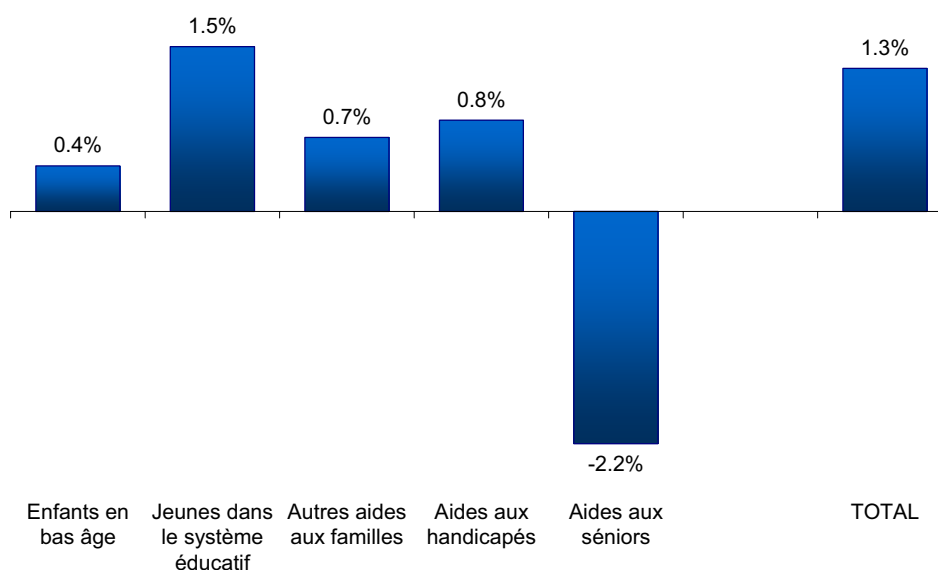
Au final, on observe dans ce scénario une hausse du montant total des aides à prix constants de 1,3% sur le total de la période 2010-2020, soit une croissance de 0,1% par an environ en termes réels.

Cela impliquerait une baisse du poids des aides dans le PIB à 1,7%, comparé à 2,1% en 2010.

Rappelons que ce scénario ne prend en compte que les évolutions démographiques, et laisse inchangé les taux de recours aux différents dispositifs, y compris les taux de recours à des dispositifs relativement récents comme la PCH ou les CESU entreprise qui n'ont pas encore atteint une phase de stabilisation des taux de recours.

Le graphe ci-après illustre la contribution des différentes catégories de bénéficiaires à la hausse totale du coût des dispositifs.

Scénario 1 : Contribution des différentes catégories de bénéficiaires à la croissance totale des subventions entre 2010 et 2020



Source : BIPE

Le poids relatif des aides aux familles augmente légèrement, tandis que la part des aides aux seniors diminue, notamment du fait de la baisse du nombre de personnes dans cette cohorte sur la période 2010-2020.

Le tableau qui suit compare la répartition des aides par catégorie de bénéficiaire en 2020 et en 2008. Les évolutions démographiques tendent à stabiliser la part des aides liées à la garde d'enfants, tandis que la part relative des coûts des aides aux jeunes dans le système éducatif augmente de 1,4 point, et que le poids des aides aux personnes handicapées augmente de 0,7 points.

Compte tenu de la nature des aides octroyées à ces différents types de publics, cela se traduit par une légère augmentation de la part des aides octroyées « à titre individuel » entre 2008 et 2020.

Structure des aides par catégorie de bénéficiaire, en %

	2008	Projection 2020 Scénario central
Enfants en bas âge	21.4%	21.6%
Jeunes dans le système éducatif	10.8%	12.2%
Autres aides aux familles	9.4%	10.0%
Total des aides aux familles	41.6%	43.7%
Aides aux handicapés	13.1%	13.8%
Aides aux seniors	45.3%	42.5%
Total	100,0%	100,0%

Source : BIPE

Structure des aides selon le type de dispositif, en %

	2008	Projection 2020 Scénario central
Dispositifs individuels	49.8%	50.8%
Dispositifs collectifs	50.2%	49.2%
Total	100,0%	100,0%

Source : BIPE

Au final, les évolutions démographiques entraînent une légère hausse du montant total des aides à prix constants à horizon 2020.

Compte tenu de la croissance attendue du PIB sur la période (proche du rythme de croissance potentielle), le poids des aides dans le PIB devrait donc diminuer légèrement, de 0,4 points à horizon 2020.

Les postes qui contribuent le plus à la hausse sont les aides à destination des jeunes et des familles. Les aides à la dépendance baissent en terme relatif, du fait de l'amélioration de l'espérance de vie en bonne santé sur la période.

Entre 2020 et 2030, en revanche, le coût des aides augmente de 0,5% par an du fait des seules évolutions démographiques. La hausse des dépenses liées à la prise en charge de la dépendance explique l'évolution haussière du coût total.

Scénario 2 : hausse des taux de recours

Comme pour le scénario 1, nous précisons dans un premier temps les hypothèses du scénario relatives aux différents types de dispositifs.

De manière générale, ce scénario suppose :

- **Une hausse des taux de recours des ménages aux dispositifs d'aide** : cette hausse est en partie liée :
 - aux conséquences des évolutions socio-économiques (par exemple, augmentation des taux d'activité des femmes, et volonté de nouvelles formes de partage du temps domestique), donc hausse des besoins de services externalisés,
 - aux évolutions des modes de vie (priorité donnée au temps disponible pour les loisirs : on aspire à une plus grande qualité de vie, et on cherche à « se faire du bien » en déléguant certaines tâches jugées ingrates ou peu valorisantes, ou en ayant recours à des services de coaching ou autres, quitte à « oublier » un peu les autres et à diminuer – toutes choses égales par ailleurs – le temps consacré à l'aide à titre gracieux aux proches : parents âgés ou petits enfants, par exemple ;
 - au développement de *nouvelles* offres, notamment par des organismes prestataires de services (par exemple, offre de « bouquets » de services tels que des aides au déménagement, avec prise en charge du déménagement et de l'ensemble des démarches administratives l'accompagnant ; ou de services de mobilité, avec prise en charge des bagages du point d'origine à la destination finale) ;
- La hausse des taux de recours peut aussi être liée au **développement plus rapide du nombre de prestataires**, conduisant à une meilleure lisibilité par les ménages de l'éventail de l'offre, voire à une plus grande sollicitation des ménages par des auto-entrepreneurs dynamiques investissant ce secteur et faisant prendre conscience aux particuliers des avantages dont ils peuvent disposer. La multiplication du nombre de prestataires – auto-entrepreneurs ou autres - peut aussi avoir pour effet de faciliter la mise en contact d'un particulier employeur potentiel et d'un prestataire de services ;
- Le **déplacement des taux de recours à des services « collectifs » vers des services plus « individualisés »**, avec par exemple la hausse de la part des seniors bénéficiant de l'APA à domicile plutôt que de l'APA en institution.

Publics fragiles:

Concernant les publics fragiles, on suppose :

- Une légère hausse (de 28% à 30%) du taux de recours à l'APA des « seniors » à horizon 2020, avec :
 - Une hausse de 16% à 20% du pourcentage de seniors dans la phase de vie « dépendance » bénéficiant de l'APA à domicile sous condition de revenu. Cette hausse reflète pour moitié l'augmentation du nombre de seniors qui ne peuvent plus être pris en charge à titre privé par leurs proches, suite à la hausse de l'âge de départ à la retraite et à l'augmentation du taux d'emploi des 55+ ; et, pour une autre moitié, l'augmentation de la population dépendante restant à domicile plutôt qu'hébergée en institution ;
 - Une baisse de 12% à 10% du pourcentage de seniors dans la phase de vie « dépendance » bénéficiant de l'APA en institution, du fait d'un meilleur soutien à domicile (individualisation d'une dépense collective) ;

- Une hausse de 21,2% à 32,6% du taux de recours des handicapés à la PCH entre 2008 et 2020, avec:
 - Un doublement du pourcentage d'handicapés bénéficiant d'une aide à domicile (passant de 11,3% à 22,6%) ;
 - Un maintien à 10% du pourcentage d'handicapés (souvent avec un handicap lourd) en institution ;
- Une hausse de 1% par an en termes réel du montant versé dans le cadre de l'APA et aux publics handicapés, lié à la plus grande valorisation du service par les ménages ;
- Une légère hausse du taux de recours des personnes fragiles à l'emploi direct à domicile (de 23,5% en 2008 à 25% en 2020), et un glissement de la part des salariés en direct vers les associations et/ou les entreprises du fait d'une meilleure structuration de l'offre de services de la part d'associations ou d'entreprises privées, et au développement, par ces structures, de nouvelles offres grâce au succès des Plans I et II de soutien des SAP. On passerait ainsi d'une part de la dépense totale de 80% au titre de l'emploi direct en 2008, à 60% en 2020, alors que la part de la dépense passant par des OASP augmenterait de 20% aujourd'hui à 40% en 2020.

Enfants en bas âge

Concernant les enfants en bas âge, ce scénario suppose :

- Une légère hausse du nombre d'enfants en bas âge à horizon 2020 (+1% à horizon 2020 – même hypothèse que dans le scénario 1) ;
- Une diminution du pourcentage d'enfants gardés par leurs proches, et une hausse du taux de recours à la garde à domicile et aux crèches liée à la montée des taux d'emplois, à l'amélioration du niveau de vie des familles qui permet un recours plus fréquent à la garde à domicile plutôt qu'à des modes de garde collectifs, et à l'évolution des modes de vie. Ainsi, le scénario suppose :
 - Que le % d'enfants gardés à domicile ou par une assistante maternelle passe de 47% en 2008 à 55% en 2020 ;
 - Que le % d'enfants gardés en crèche passe de 9,1% à 10% ;
- Pas de modification de la subvention en termes réel.

Adolescents (soutien scolaire, etc.)

Concernant les adolescents, ce scénario suppose, comme le scénario 1, une forte hausse de la population concernée, à la fois du fait de la hausse des limites d'âge prises en compte (+14% par rapport à 2008, lié au passage de 5-17 ans à 5-18 ans inclus), et du fait d'une augmentation du pourcentage de jeunes bénéficiant des mesures de soutien en milieu scolaire. Toujours en cohérence avec l'hypothèse générale d'une augmentation des taux de recours aux dispositifs existants, et du fait d'une volonté d'élargir les critères d'allocation des aides scolaires et d'en revaloriser le montant pour les plus nécessiteux, le scénario suppose une hausse de 30% de la dépense à horizon 2020, au lieu de 14% dans le scénario tendanciel démographique.

Autres dispositifs

Pour les mêmes raisons que celles évoquées plus haut pour les publics fragiles, on suppose que la meilleure structuration de l'offre de services des OASP et que le succès du Plan Borloo et du Plan II conduisent au développement de nouvelles offres. Cela conduit à un glissement des emplois de l'emploi direct vers les OASP.

Ce scénario suppose donc :

- Une forte hausse du taux de recours des ménages à l'aide à domicile employée par une association ou une entreprise (taux de recours de 15% en 2020, comparé à 0,5% aujourd'hui) ;
- La disparition de l'abattement en faveur des particuliers cotisant à l'assiette réelle : la majorité des particuliers employeurs cotise en effet désormais à l'assiette réelle et non plus au forfait ; dans ce scénario on suppose que la possibilité de cotiser au forfait disparaît en même temps que l'abattement ;
- Une hausse de la demande de services par les classes moyennes et des ménages aux revenus modestes, liée à l'évolution des modes de vie et des pratiques (décohabitation et hausse des pratiques de garde partagée, d'où une nouvelle demande de la part des parents partageant une garde alternée ; hausse du nombre de ménages bi-actifs recherchant un nouveau partage des tâches domestiques, non seulement entre conjoints mais aussi avec l'aide d'un tiers pour certaines tâches ; hausse du taux de recours des jeunes ménages privilégiant d'autres activités de loisirs, ou recourant à de nouveaux services comme le petit bricolage et les « bouquets de services », etc.).

Concrètement, le scénario suppose une hausse de 50% du pourcentage de ménages ayant recours au crédit d'impôt (de 4,7% à 7,1% pour les particuliers non fragiles exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de 3 mois, et hausse de 14 à 21% pour les personnes sans activité professionnelles ou demandeur d'emploi depuis plus de 3 mois – dont les ressources sont inférieures) ;

- Une hausse du nombre de salariés bénéficiant de CESU entreprises, du fait d'une évolution des pratiques de rémunération : on s'attend à ce que, dans les années à venir, la part du variable dans la rémunération totale ait tendance à augmenter, comme c'est d'ailleurs le cas depuis plusieurs années. Compte tenu des avantages fiscaux que cela représente pour les entreprises, on peut imaginer qu'une partie de la rémunération variable soit versée sous forme de CESU. Ce scénario suppose donc que 10% des salariés bénéficient des CESU entreprises (comparé à seulement 5% dans le scénario central) à horizon 2020 ;
- La contrainte budgétaire pour les pouvoirs publics, et la volonté de simplifier les dispositifs et d'éliminer toute distorsion de concurrence conduirait à l'élimination des exonérations de TVA sur les services rendus aux personnes physiques par les associations agréées, de même que l'élimination de la TVA à taux réduit (5,5%) pour les services d'aide à la personne par les entreprises agréées, et à la fin de l'exonération des associations conventionnées à l'impôt sur les sociétés ; pour mémoire, ces dispositifs représentent environ 1,6% du coût total des mesures identifiées en 2008 ;
- On suppose aussi une baisse plus lente du nombre de personnes en établissement de santé que dans le scénario démographique tendanciel (ce qui correspond aussi à une hausse de la dépense moyenne per capita) : cette hypothèse est cohérente avec l'ensemble du scénario, dans lequel on suppose une recherche d'autonomie et de plus grande qualité de vie par les individus, et un relatif désengagement à l'égard des parents ou des proches, conduisant à préférer payer pour que quelqu'un d'autre s'occupe d'eux, que d'assurer soi-même l'aide dont ils ont besoin.

Résultat avant prise en compte des effets induits :

Dans ce scénario, on observe une très légère hausse du poids des aides dans le PIB, inférieure à 0,2 points sur 10 ans. La part des aides progresse légèrement entre 2010 et 2020, passant de 2,1% à plus de 2,2% du PIB.

Cela correspond à une augmentation de la dépense publique (Etat, collectivités locales) de près de 33% par rapport à 2010, avant prise en compte de l'inflation.

Ce résultat doit toutefois être atténué du fait de l'impact positif des mesures :

- Sur la consommation, du fait de la création de revenus pour les salariés des services ;
- Sur le taux d'épargne de précaution : la garantie d'un meilleur financement des dispositifs par les pouvoirs publics peut inciter les ménages à réduire légèrement leur taux d'épargne de précaution, entraînant de ce fait un effet multiplicateur positif sur la croissance ;
- Sur le PIB potentiel (du fait de l'augmentation des taux d'activité permise par le fait que les chefs de famille sont « aidés », ce qui facilite leur participation au marché du travail ou leur permet de travailler plus d'heures par semaine).

Mesure des effets induits sur la croissance

Les effets induits sur la croissance comprennent:

- La diminution probable du taux d'épargne de précaution, du fait de la meilleure couverture des aides ;
- Une augmentation de l'emploi et des revenus, induisant des dépenses de consommation supplémentaires, générant un effet multiplicateur sur le PIB ;
- Une hausse des recettes fiscales, liées à la génération de revenus complémentaires et à la baisse du chômage.

Sur la base d'un multiplicateur de dépense de 1.7, la part des dépenses à charge des pouvoirs publics dans le PIB évoluerait légèrement : elle serait de 2,0% en 2020 contre 2,1% en 2008.

Les graphiques et tableaux qui suivent présentent les résultats du scénario 2 en détail, avant prise en compte des effets induits.

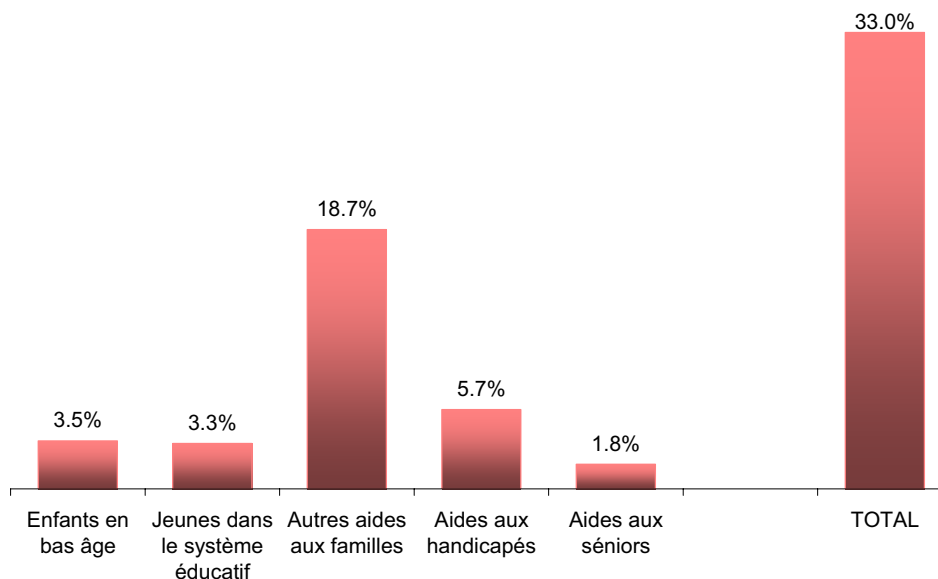
Le graphe qui suit présente la contribution des différentes catégories de bénéficiaires à la hausse du coût des dispositifs entre 2010 et 2020. On constate que l'essentiel de la hausse est liée aux autres aides aux familles, tandis que les contributions des aides aux seniors augmentent faiblement.

Comme indiqué dans le tableau ci-après, en 2020, environ 50% total des aides sont alloué aux familles. La part des aides aux seniors diminue de 10 points, du fait de l'effet démographique.

Ces évolutions traduisent par ailleurs un glissement des aides vers des dispositifs individualisés, du fait de la baisse relative du poids des aides à la petite enfance et à la dépendance.

Entre 2020 et 2030, le coût des aides augmente de 0,8% par an en termes réels dans ce scénario, du fait de l'augmentation du poids des seniors et de la revalorisation des aides qui leur sont attribuées. En 2030, le montant des aides atteindrait 57,9 Mrd € (hors valorisation des dispositifs et aux prix de 2008) – soit une part du PIB de 2,0%.

Scénario 2 : Contribution des différentes catégories de bénéficiaires à la croissance totale des subventions entre 2010 et 2020



Source : BIPE

Structure des aides par catégorie de bénéficiaire, en %

	2008	Projection 2020 Scénario central	Projection 2020 Scénario à taux de recours supérieur
Enfants en bas âge	21.4%	21.6%	18.7%
Jeunes dans le système éducatif	10.8%	12.2%	10.6%
Autres aides aux familles	9.4%	10.0%	21.2%
Total des aides aux familles	41.6%	43.7%	50.5%
Aides aux handicapés	13.1%	13.8%	14.2%
Aides aux seniors	45.3%	42.5%	35.4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Source : BIPE

Structure des aides selon le type de dispositif, en %

	2008	Projection 2020 Scénario central	Projection 2020 Scénario à taux de recours supérieur
Dispositifs individuels	49.8%	50.8%	60.1%
Dispositifs collectifs	50.2%	49.2%	39.9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Source : BIPE

Structure des aides par catégorie de financeur, en %

	2008	Projection 2020 Scénario central	Projection 2020 Scénario à taux de recours supérieur
Total crédit d'impôt	8.1%	8.4%	7.9%
Total SAP	5.0%	4.9%	16.0%
Total APA, PCH et PAJE, crèches etc.	51.5%	50.8%	46.6%
Total éducation	11.4%	12.9%	11.2%
Total santé	24.0%	23.0%	18.3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Source : BIPE

Scénario 2 : conclusions

Dans ce scénario, l'augmentation des taux de recours aux subventions par les ménages du fait du développement des nouvelles offres et de l'évolution des modes de vie et des pratiques accroît la dépense de 33% au total sur 10 ans.

La catégorie qui contribue le plus à la hausse est l'aide aux familles, notamment du fait de la forte hausse du pourcentage de ménages ayant recours à une aide à domicile (de 0,5% des ménages en 2010 à 15% en 2020) et de la hausse du recours au CESU préfinancé par l'entreprise (un salarié sur cinq en bénéficierait): 57% de la hausse totale est ainsi due aux dispositifs d'aides liés à l'emploi à domicile auprès de personnes non fragiles.

La hausse de 50% du taux de recours au crédit d'impôt contribue à concurrence de 2,4 points à la croissance globale.

En revanche, l'individualisation de dépenses collectives, comme le développement de l'aide à domicile plutôt qu'à l'accueil pour les seniors, et des gardes à domicile plutôt que des crèches, limite la hausse globale des du coût à charge des pouvoirs publics.

Au final, le coût des dispositifs « individualisés » augmente de 60% à horizon 2020, tandis que celui des dispositifs collectifs progresse de diminue de 6%. La part des dispositifs collectifs dans le total des dépenses au titre des services à la personne diminue ainsi de plus de 10 points, passant de 50% en 2008 à 40% en 2020.

En l'absence de cette individualisation des dépenses « collectives », la hausse des coûts aurait été nettement plus rapide, comme indiqué dans le scénario 2bis présenté ci-après.

Scénario 2bis : hausse des taux de recours sans modification de la part individuel/collectif

Dans cette variante du scénario 2, on suppose à titre illustratif que la part de la dépense à l'accueil dans la dépense totale est inchangée. Dans ce cas, la dépense totale en 2020 atteint 55,5 Mrd € en 2020 au lieu de 53,3 Mrd € dans le scénario 2, soit 2,2 Mrd d'euros de plus que dans le scénario 2. La dépense totale augmenterait ainsi de 38% entre 2008 et 2020, soit 5 points de plus que dans le scénario 2, et la part des dépenses dans le PIB atteindrait 2,3% en 2020.

La part des aides relevant de dispositifs individuels représente 55% du total, comparé à 60% dans le scénario 2.

Scénario 3 : désengagement de l'Etat

Comme pour le scénario 1, nous précisons dans un premier temps les hypothèses du scénario relatives aux différents types de dispositifs. De manière générale, le scénario suppose :

- Un resserrement des critères d'octroi des aides, limitant la subvention aux ménages à revenus modestes et à faibles ressources (par exemple, prise en compte, dans la décision d'octroi, du patrimoine total du ménage et non du seul revenu) ;
- Une augmentation de l'effort individuel pour financer les achats de services ;
- Le développement de systèmes assurantiels permettant de financer le recours par certains ménages aux services à la personne par le biais de systèmes d'assurance auxquels les ménages souscriraient sur une base volontaire.

Publics fragiles:

Concernant les publics fragiles, on suppose :

- Une diminution de 28% à 20% du pourcentage de personnes dans la tranche d'âge « dépendance » bénéficiant soit de l'APA à domicile, soit de l'APA à l'accueil ; cette diminution serait en partie liée à une prise en charge de la dépendance par des systèmes assurantiels, allégeant le coût à charge des pouvoirs publics, et à un resserrement des critères d'éligibilité consistant par exemple à prendre en compte le patrimoine total des personnes concernées plutôt que leur seul revenu. Plus précisément, on suppose :
 - Une baisse de 16% à 10% du taux de recours à l'APA à domicile entre 2008 et 2020 ;
 - Une diminution de 12% à 10% du taux de recours à l'APA à l'accueil ;
- Concernant les personnes handicapées: on suppose un taux de recours à l'aide à domicile qui reste constant (11,3%) à horizon 2020, de même que le pourcentage d'handicapés en institution (10%) ; ces taux étant déjà faibles dans un contexte international, une diminution paraît peu probable au regard des besoins ;
- Pas de revalorisation des aides en termes réel ;
- Pas de modification de la répartition des heures entre emploi direct et associations, mais une baisse de 15% du taux de recours général aux dispositifs de solvabilisation, suite à un resserrement des critères d'octroi : abaissement des plafonds de ressources, intégration dans le calcul de l'ensemble des ressources dont dispose le ménage, réduction du crédit d'impôt, etc. le taux de recours baisserait ainsi de 3,5 points, passant de 23,5% à 20%.

Enfants en bas âge

Concernant les enfants en bas âge, on suppose :

- Une diminution de 10 points environ du pourcentage d'enfants de 0-4 ans dont les parents bénéficient d'une subvention pour leur garde :
 - Le % d'enfants gardés à domicile ou par une assistante maternelle passerait de 47% en 2008 à 35% en 2020 ;
 - Le % d'enfants gardés en crèche se maintient globalement (il passe de 9,2% à 10%) ; cette diminution serait elle aussi liée à un resserrement des critères d'éligibilité à l'aide publique, augmentant la part de la dépense à charge des familles. Notons qu'une telle baisse de la dépense publique peut aussi être obtenue par un changement des modes de garde, avec par exemple une

diminution de la part des gardes à domicile et une augmentation de la part des gardes partagées ou des crèches financées par l'entreprise. Rappelons que les gardes à domicile sont essentiellement utilisées par les ménages à revenus moyens à élevés, les ménages à revenu modéré privilégiant les crèches et les assistantes maternelles.

- Pas de modification de la subvention en termes réel.

Adolescents (soutien scolaire, etc.)

Concernant les adolescents, ce scénario suppose une augmentation plus lente de la population concernée que dans le scénario démographique tendanciel, du fait d'un resserrement des critères d'éligibilité. Cela entraînerait une hausse des dépenses de 7% au lieu de +14%.

Autres dispositifs

Concernant les autres dispositifs d'appui, ce scénario suppose :

- Une stabilisation des taux de recours des ménages à l'aide à domicile employée par une association ou une entreprise (taux de recours de 0,5% en 2020, comparé à 0,5% aujourd'hui) ;
- La disparition de l'abattement en faveur des particuliers cotisant à l'assiette réelle, du fait de la contrainte budgétaire et d'une volonté de simplification, dès lors que la majorité des ménages cotisent désormais sur base de l'assiette réelle ;
- Que seuls 2,5% des salariés bénéficieraient à terme des CESU entreprises (5% dans le scénario central) à horizon 2020 ;
- Une diminution de moitié du montant du crédit d'impôt, par le biais d'un renforcement des critères d'éligibilité au crédit d'impôt et/ou d'un abaissement des plafonds entraînant une diminution du montant moyen déduit par ménage ;
- L'élimination des exonérations sur la TVA, à nouveau du fait de la contrainte budgétaire et de la volonté de simplifier les dispositifs et d'éliminer toute distorsion de concurrence. Cela conduit à l'élimination des exonérations de TVA sur les services rendus aux personnes physiques par les associations agréées, de même que l'élimination de la TVA à taux réduit (5,5%) pour les services d'aide à la personne par les entreprises agréées, et à la fin de l'exonération des associations conventionnées à l'impôt sur les sociétés ; pour mémoire, ces dispositifs représentent environ 1,6% du coût total des mesures identifiées en 2008 ;
- Une baisse plus rapide des dépenses liées à la santé que dans le scénario démographique tendanciel, du fait d'une baisse du montant remboursé par personne hospitalisée, et une baisse proportionnelle des dépenses liées au transport de malades. Dans les deux cas, la baisse de la dépense résulterait d'un resserrement des conditions d'éligibilité et d'une baisse du montant moyen pris en charge par la protection sociale. Notons que les conséquences négatives de ce scénario en termes social peuvent être atténuées par le développement de systèmes d'assurances complémentaires auxquels certains ménages souscriraient à titre individuel, permettant de lisser la dépense dans le temps et de se protéger contre les risques (accidents, autres imprévus entraînant un besoin de recours à des services).

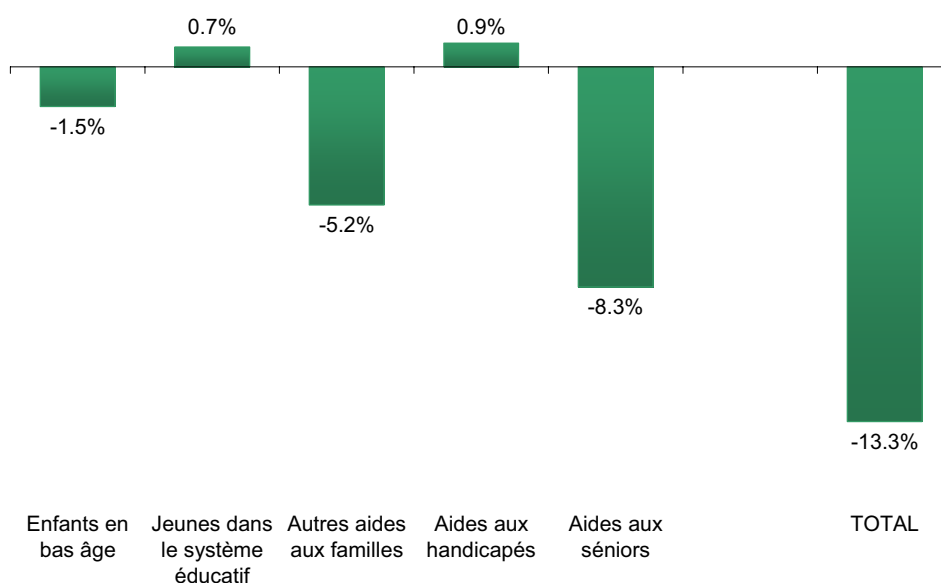
Résultat avant prise en compte des effets induits :

Ce scénario conduit à une baisse du poids des aides dans le PIB de 0,6 points entre 2010 et 2020 (la part des aides passe de 2,1% du PIB en 2008 à 1,5% en 2020).

Cela correspond à une diminution de 13% en termes réels du coût total pour les pouvoirs publics.

Le poids des aides dans le PIB diminuera toutefois moins lorsque les effets induits seront pris en compte, du fait de l'augmentation probable de l'épargne de précaution, et de la baisse des emplois de services par rapport au scénario « démographique ».

Scénario 3 : Contribution des différentes catégories de bénéficiaires à la croissance totale des subventions entre 2010 et 2020



Source : BIPE

Le graphe qui précède présente la contribution des différentes catégories de bénéficiaires à la croissance totale de la dépense publique entre 2010 et 2020. Il montre une contribution négative à la croissance globale des aides des publics dépendants et des services aux familles, mais une évolution toujours positive des dépenses liées aux personnes handicapées et aux jeunes en milieu scolaire.

Comme indiqué sur le tableau qui suit, ce scénario se traduit aussi par une modification sensible de la structure des aides. Ainsi, la part du crédit d'impôt diminue sensiblement tandis que la part des dépenses liées aux jeunes et aux seniors augmente.

Structure des aides par catégorie de bénéficiaire, en %

	2008	Projection 2020 Scénario central	Projection 2020 Scénario à taux de recours supérieur	Projection 2020 Scénario désengagement de l'Etat
Enfants en bas âge	21.4%	21.6%	18.7%	23.0%
Jeunes dans le système éducatif	10.8%	12.2%	10.6%	13.3%
Autres aides aux familles	9.4%	10.0%	21.2%	4.9%
Total des aides aux familles	41.6%	43.7%	50.5%	41.2%
Aides aux handicapés	13.1%	13.8%	14.2%	16.1%
Aides aux seniors	45.3%	42.5%	35.4%	42.7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : BIPE

Structure des aides selon le type de dispositif, en %

	2008	Projection 2020 Scénario central	Projection 2020 Scénario à taux de recours supérieur	Projection 2020 Scénario désengagement de l'Etat
Dispositifs individuels	49.8%	50.8%	60.1%	44.5%
Dispositifs collectifs	50.2%	49.2%	39.9%	55.5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : BIPE

En parallèle, le glissement vers des dispositifs individualisés se traduit par une baisse relative du poids des aides à la petite enfance et à la dépendance.

Structure des aides par catégorie de financeur, en %

	2008	Projection 2020 Scénario central	Projection 2020 Scénario à taux de recours supérieur	Projection 2020 Scénario désengagement de l'Etat
Total crédit d'impôt	8.1%	8.4%	7.9%	4.1%
Total SAP	5.0%	4.9%	16.0%	4.2%
Total APA, PCH et PAJE, crèches etc.	51.5%	50.8%	46.6%	52.3%
Total éducation	11.4%	12.9%	11.2%	14.1%
Total santé	24.0%	23.0%	18.3%	25.4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : BIPE

A l'horizon 2030, le montant des aides atteindrait 36,7 Mrd € (hors valorisation des dispositifs et aux prix de 2008) – soit une part du PIB de 1,5%.

Mesure des effets induits sur la croissance

Les effets induits de ce scénario sur la croissance comprennent:

- La hausse probable du taux d'épargne de précaution, du fait du resserrement des critères d'éligibilité et/ou de la diminution relative du montant pris en charge par les dispositifs publics ;

- Une baisse relative de l'emploi et des revenus, par rapport au scénario 2, induisant des dépenses de consommation inférieures à celles du scénario précédent et un effet multiplicateur sur le PIB plus faible que dans le scénario 2 ;
- Une moindre hausse des recettes fiscales, liées à la génération de revenus complémentaires et à la baisse du chômage.

Sur la base d'un multiplicateur de dépense de 1.7, la part des dépenses à charge des pouvoirs publics dans le PIB diminuerait sensiblement pour atteindre 1,5% en 2020, un niveau inférieur de 0,6 points à celui de 2008.

Conclusion

Ce rapport a permis de montrer :

- Que le montant total des subventions allouées aux ménages pour faciliter la vie quotidienne ou aider à la prise en charge de la dépendance dépasse de loin le coût total des dispositifs de solvabilisation des services à la personne des Plans I et II ;
- Que les dispositifs existants, variés et relevant de plusieurs postes budgétaires, sont pour la plupart complémentaires. Il existe dès lors un risque de voir un poste budgétaire augmenter dès lors qu'on réduit trop violemment les dispositifs d'appui d'un autre poste (APA à domicile versus APA à l'accueil par exemple) ;
- Que le problème d'augmentation de la dépendance du fait du vieillissement n'est significatif qu'à partir de 2020 : avant cela, le passage à la retraite de la génération 68 va plutôt diminuer qu'augmenter les besoins de services aux personnes ;
- Qu'il existe des marges de manœuvre pour diminuer le coût total pour l'état et les collectivités locales des dispositifs sans pour autant ne plus répondre aux besoins ; en particulier, le passage du financement d'une offre collective de services vers des financements plus individualisés et ciblés, et la délégation à des prestataires privés d'une partie de l'offre permet à la fois de répondre à une demande sociétale et de diminuer le coût total des dispositifs, tout en maintenant les financements pour ceux qui en ont besoin.

Un risque existe, non analysé dans ce rapport au regard du manque d'informations disponibles, celui de la dépense liée au RSA⁴. En effet, le RSA peut compléter la rémunération d'un salarié des services à la personne, incitant ceux-ci à travailler seulement quelques heures occasionnellement, plutôt que de chercher un temps plein en combinant plusieurs emplois. A titre indicatif, en mars 2010 1,758 million de foyers ont perçu du rSa, dont 613 000 foyers, soit

⁴ Le revenu de solidarité active (rSa) est entré en vigueur le 1er juin 2009 en France métropolitaine. Il est versé à des personnes qui travaillent déjà et dont les revenus sont limités. Son montant dépend à la fois de la situation familiale et des revenus du travail. Il peut être soumis à l'obligation d'entreprendre des actions favorisant une meilleure insertion professionnelle et sociale. L'état et les départements s'associent pour mettre en place cette nouvelle prestation. Le rSa, qui concerne plus de 3 millions de ménages, est versé par les Caisses d'allocations familiales ou les Caisses de mutualité sociale agricole. Il remplace le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et certaines aides forfaitaires temporaires comme la prime de retour à l'emploi.

près de 35 % de l'ensemble des foyers bénéficiaires, ont perçu du rSa en complément de leur revenu d'activité. Les dépenses liées au RSA n'ont pas été prises en compte dans cette étude.

En conclusion, un approfondissement des différents choix sommairement chiffrés ici paraît indispensable, notamment pour prendre en compte l'impact de ces mesures sur le budget des familles et le coût à charge de celles-ci, et vérifier ainsi que l'évolution des dispositifs dans le sens suggéré ici ne conduirait pas à l'inverse de l'effet recherché, à savoir un meilleur ciblage de la dépense et un développement de l'offre de services destinée à favoriser, directement ou indirectement, une hausse des taux d'activité des 15-64 ans.

Les tableaux suivants résument le coût des aides en milliard d'euros et en pourcentage du PIB respectivement, en 2020 et 2030 selon les différents scénarios. Rappelons que l'évolution des coûts du tableau suppose une absence de revalorisation des rémunérations des prestataires de services du fait de l'inflation, hormis quelques exceptions.

Synthèse des coûts des dispositifs dans les différents scénarios, en 2020

En milliard d'euros constants et en % du PIB

	Part du PIB avant effets induits	Part du PIB après effets induits	Dépense totale en Mrd € constants de 2008
2008	2,1%	2,1%	40,1
2020 Scénario 1	1,7%	1,7%	40,6
2020 Scénario 2	2,2%	2,0%	53,3
2020 Scénario 2bis	2,3%	2,1%	55,5
2020 Scénario 3	1,5%	1,5%	34,8

Source : :BIPE

Synthèse des coûts des dispositifs dans les différents scénarios, en 2030

En milliard d'euros constants et en % du PIB

	Part du PIB avant effets induits	Part du PIB après effets induits	Dépense totale en Mrd € constants de 2008
2008	2,1%	2,1%	40,1
2030 Scénario 1	1,5%	1,5%	42,8
2030 Scénario 2	2,0%	1,9%	57,9
2030 Scénario 2bis	2,1%	1,9%	58,7
2030 Scénario 3	1,3%	1,3%	36,7

Source : :BIPE

Annexe

Définitions des aides publiques

(Ce document est complémentaire au tableau du chiffrage des scénarios)

Logique

Champ

Description

Modes d'application

Population cible / base applicable

Dans le domaine de l'**Education**, cinq types d'aide ont été répertoriés :

Vie scolaire et éducation à la responsabilité : Accompagnement éducatif, prévention de l'absentéisme et prévention de la violence (2400 Millions €)

- Mobilisation de personnel d'éducation (conseillers, assistants d'éducation, maîtres d'internat / externat, emplois-jeunes...)
- *Accompagnement éducatif*: regroupe l'aide au travail scolaire, la pratique sportive, artistique et culturelle, cours de langue ... (2h * 4j /semaine)
- *Prévention de l'absentéisme et du décrochage scolaire* : via la création de postes de médiation scolaire et *prévention de la violence en milieu scolaire*
- *Ecole ouverte* : possibilité pour les établissements publics volontaires des zones sociales défavorisées d'accueillir les jeunes au sein du collège / Lycée en dehors du temps scolaire (y.c vacances scolaires). Proposition d'activités éducatives diversifiées (30% scolaires, 70% culture – sport –loisirs)
- Sport scolaire : activités sportives proposées via des associations sportives (AS facultatives dans les écoles, obligatoires dans les collèges et Lycées)
- Fonds de vie lycéenne : initiatives d'animation des établissements

Accompagnement des élèves handicapés : aide humaine pour compenser le manque d'autonomie en milieu scolaire (256 Millions €)

- Structures médico-sociales et hospitalières dont le personnel est constitué par des assistants d'éducation, personnes titulaires d'un contrat aidé, auxiliaires de vie scolaire...
- Classes d'intégration scolaire (CLIS)
- Unités pédagogiques d'intégration (UPI)

Accueil et services aux élèves : améliorer la qualité et les conditions matérielles d'accueil et de vie à l'école, collège et lycée (25 Mds €)

Transports scolaires : dépense départementale (1 905 Millions €)

Encadré 1 : L'éducation prioritaire et les Réseaux ambition réussite(RAR)

L'éducation prioritaire vise à corriger les conséquences des inégalités sociales, économiques et culturelles en renforçant l'action éducative dans certaines zones d'éducation où les difficultés économiques sociales et scolaires sont concentrées.

Mise en place des réseaux ambition réussite (RAR) qui prennent le relais des REP (réseaux d'éducation prioritaire) : établissements prioritaires dans l'affectation de moyens supplémentaires (+10% ou 15% en comparaison avec les établissements traditionnels). Ce financement se traduit par un nombre plus conséquent de professeurs, d'animateurs pédagogiques, d'activités sportives ou culturelles (1 000 enseignants, 3 000 assistants pédagogiques, un principal adjoint, une infirmière à temps complet par collège...). L'accent est également mis sur le suivi des problèmes de santé, de nutrition, d'hygiène, de sexualité.

1 750 écoles élémentaires et maternelles sont structurées autour de 254 collèges (unités de référence) et se fédèrent autour d'un projet, en partenariat avec le tissu socio-économique du territoire, pour favoriser un environnement de réussite via :

- Des "contrats ambition réussite fixant les orientations et les objectifs pédagogiques ainsi que leurs modalités d'application
- La mise en relation du système éducatif avec la société civile avec des contrats de "partenariats de haut niveau" passés dans les secteurs culturel, sportif, scientifique...

Mise en place des Réseaux Réussite scolaire (RRS) : établissements scolarisant des publics socialement hétérogènes. Les RRS sont composés de 856 collèges et 5 239 écoles et rassemblent environ 800 000 écoliers et 400 000 collégiens (15 % environ des élèves).

L'éducation prioritaire peut bénéficier d'un financement mixte : Éducation Nationale et autres services de l'État, collectivités territoriales...

La **contribution de l'éducation nationale à l'éducation prioritaire** (crédits de personnels, indemnités spécifiques, dépenses pédagogiques et éducatives...) son estimées à **1200 millions d'euros** :

- **Meilleur encadrement (emplois temps plein, CPE...) : 800 millions d'euros**
- **Indemnités spécifiques pour les fonctions exercées au sein des ZEP : 122 millions d'euros**
- **Assistants d'éducatifs supplémentaires : 118 millions d'euros**
- **Opération « école ouverte » 10 millions d'euros**
- **Crédit pédagogiques supplémentaires : 2 millions d'euros**
- **Accompagnement éducatif et stages de mise à niveau : 136 millions d'euros**

La **contribution de la « politique de la ville » à l'éducation prioritaire est de 160 millions d'euros** (Internats de réussite éducative, projets de réussite éducative ...)

Sources : Ministère de la ville (programme annuel de performance annexé au PLF 2010) et Acsé : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances)

- **Internats d'excellence : 4 millions d'euros**
- **Projets et internats de réussite éducative : 90 millions d'euros**
- **EPIDe (Participation au fonctionnement de l'établissement public d'insertion à la défense) : 26 millions d'euros**
- **Ecoles de deuxième chance : 3 millions d'euros**
- **Cordées de réussite : 1.5 million d'euros**
- **« Une grande école, pourquoi pas moi ? » : 4.3 millions d'euros**
- **« Busing » : 1.7 million d'euros**
- **Ecole ouverte : 2.1 millions d'euros**
- **Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité : 19.4 millions d'euros**
- **Programmes villes vacances : 10 millions d'euros**

Remarques :

- La question d'un éventuel désengagement de l'éducation nationale avec la forte croissance des crédits de la politique de la ville (peu probable) est parfois soulevée.
- La ventilation des crédits nationaux au niveau local est peu lisible et ne traduit pas de complémentarité d'intervention financière. Le chiffre de contribution de l'éducation nationale à l'éducation prioritaire est imparfait (probablement sous-évalué) : la séparation entre la *cour des comptes* et les *chambres régionales* ne permet pas de traiter plus efficacement l'aspect des crédits alloués dans le cadre de la politique de la ville.

Dans le domaine des **aides sociales départementales**, cinq types d'aide ont été répertoriés via des dispositifs tels que l'APA, PSD, ACTP, PCH, ASH. Ces aides garantissent aux personnes incapables d'assurer leur autonomie ou leurs moyens d'existence l'accès à différents dispositifs permettant de couvrir leurs besoins essentiels.

Aide sociale aux personnes âgées à domicile : Prise en charge de la dépendance, d'une partie des dépenses d'hébergement, aide ménagère et divers services à domicile (3319 Millions €)

- Dépenses relatives à l'aide à domicile : aides ménagères, APA, PSD, ACTP et PCH pour les personnes de 60 ans ou plus

Aide sociale aux personnes âgées à l'accueil : Prise en charge de la dépendance ou d'une partie des dépenses d'hébergement aux personnes âgées vivant en établissement ou dans des familles d'accueil (3746 Millions €)

- Aide à l'accueil : ASH, APA, PSD, accueil (accueil en établissement, au titre de l'aide sociale à l'hébergement ou de l'APA / accueil chez des particuliers)

Aide sociale aux personnes handicapées à domicile (1014 Million €)

- Dépenses d'aide à domicile (aides ménagères ou auxiliaires de vie, ACTP et PCH pour les moins de 60 ans)

Aide sociale aux personnes handicapées à l'accueil (3979 Millions €)

- Aides à l'hébergement (accueil en établissement, accueil familial et accueil de jour) = ASH + accueil familial

Encadré 3 : description des dispositifs

- **APA** : allocation personnalisée d'autonomie. Ce dispositif s'est substitué en 2002 à la PSD et l'ACTP)
- **PSD** : prestation spécifique dépendance
- **ACTP** : allocation compensatrice pour tierce personne
- **PCH** : prestation de compensation du handicap
- **ASH** : aide sociale à l'hébergement

Dans le domaine de l'accueil de la jeune enfance, nous pouvons distinguer les sommes dépensées par l'ensemble des acteurs publics en accueil individuel et en crèches. Les crèches sont définies dans le tableau comme établissements d'accueil pour les enfants de moins de 6 ans

Les dépenses d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2008 (montants en millions d'euros - tous régimes Sécurité sociale)

	0 à 3 ans	3 à 6 ans	Totalité
Prestations monétaires pour un accueil individuel (2)	3 662,26	905,55	4 567,81
Complément de libre choix du mode de garde assistant maternel (1)	3 424,45	700,00	4 124,45
Complément de libre choix du mode de garde à domicile	216,31	50,28	266,59
Complément de libre choix du mode de garde structure (1)	21,50	0,66	22,16
Afeama		137,58	137,58
Aged		17,03	17,03
Total établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans	3 912,46	141,26	4 053,72
Fonctionnement	2 847,83		2 847,83
Accueil collectif	1 060,70		1 060,70
Accueil familial	170,70		170,70
Accueil parental	26,20		26,20
Dépenses de fonctionnement des communes (2007) (4)	1 573,10		1 573,10
Investissement	418,40		418,40
Fonds d'investissements**	102,20		102,20
Dépenses d'investissement des communes (2007)	316,20		316,20
Autres dépenses liées à l'accueil des jeunes enfants	646,23	141,26	787,49
Relais assistantes maternelles	37,47		37,47
Autres lieux d'activité ou d'éveil	2,49		2,49
Divers*	3,00		3,00
Fonction globale d'accueil dont contrat enfance jeunesse	598,71	4,56	603,27
Accueil de loisirs sans hébergement		141,26	141,26
Scolarisation (5)	698,37	11 192,43	11 890,80
Ministère de l'Éducation nationale	373,75	5 989,98	6 363,73
Collectivités locales	324,62	5 202,45	5 527,07
Dépenses strictement allouées au financement des modes d'accueil	8 273,09	12 239,24	20 507,77
Dépense fiscale	1 027,78	112,65	1 140,43
Crédit d'impôt pour frais de garde (1)	711,11	88,89	800,00
Réduction et crédit d'impôt pour emplois familiaux (6)	145,43	nd	145,43
Régime d'imposition des assistantes maternelles (1)	116,24	23,76	140,00
Crédit impôt famille	55,00		55,00
Aides pour la réduction ou l'arrêt d'activité	3 204,80		3 204,80
Complément de libre choix d'activité	2 239,15		2 239,15
Complément optionnel de libre choix d'activité	17,76		17,76
Dépenses AVPF liées à l'arrêt d'activité	947,90		947,90
TOTAL	12 505,67	12 351,89	24 857,56

Champ : métropole et Dom.

* contrat de passage à la Psu.

** fonds d'investissement pour la petite enfance mis en place depuis 2001.

Note : les montants négatifs correspondent à des récupérations d'indus.

(1) Application d'une clé de répartition pour les 0-3 ans et les 3-6 ans (calcul Cnaf).

(2) On pourrait élargir les prestations monétaires en intégrant les prestations liées aux prestations d'entretien pour les jeunes enfants, notamment l'allocation de base de la Paje (4,1 milliards) pour les familles ayant des enfants de moins de 3 ans.

(3) En dehors de l'accueil de loisirs sans hébergement, on affecte l'ensemble des dépenses à la catégorie des 0-3 ans qui sont les principaux bénéficiaires des établissements d'accueil.

(4) Ces chiffres sont issus de la Dgfp, *Les comptes des communes 2007, Synthèse nationale* (rubrique 64 « crèches et garderies », qui recense des dépenses s'adressant à un public plus large que les 0-3 ans mais dont cette population constitue l'essentiel). Ne sont pas référencées ici les dépenses des Epci et des départements en faveur de la petite enfance (faute de pouvoir les isoler dans les Comptes des départements de la Dgfp).

(5) Ce chiffre est estimé à partir des données de l'Éducation nationale. Sur les effectifs à la rentrée 2008 : 148 906 enfants scolarisés âgés de 2 ans et 2 386 446 enfants scolarisés âgés de 3 à 6 ans. Sur le coût de la scolarisation en préélémentaire : 2 510 euros pour le ministère de l'Éducation nationale et 2 180 euros pour les collectivités locales.

(6) Au sein des foyers comprenant un enfant de moins de 3 ans, il n'est pas possible de distinguer les emplois familiaux de garde d'enfant et les autres. Le total des dépenses fiscales lié à la réduction d'impôt au sein de ces foyers est estimé à 230 M€ (chiffre 2007) : ce chiffre est un majorant. En faisant l'hypothèse que les dépenses moyennes liées à un emploi familial sont les mêmes chez les bénéficiaires du Cmg garde à domicile avec enfants de moins de 3 ans (39 696 foyers) que pour l'ensemble des foyers bénéficiaires de la réduction ou du crédit (150 000 foyers), on pourrait estimer la dépense fiscale à 26 % de la dépense totale, soit 60,9 M€. Considérant que le nombre d'heures travaillées au sein d'un foyer par les gardes à domicile est en moyenne supérieur à celui des autres emplois familiaux, c'est un minorant. Le montant retenu correspond à la moyenne des deux bornes.

(7) Y compris donnée agrégée Msa.