

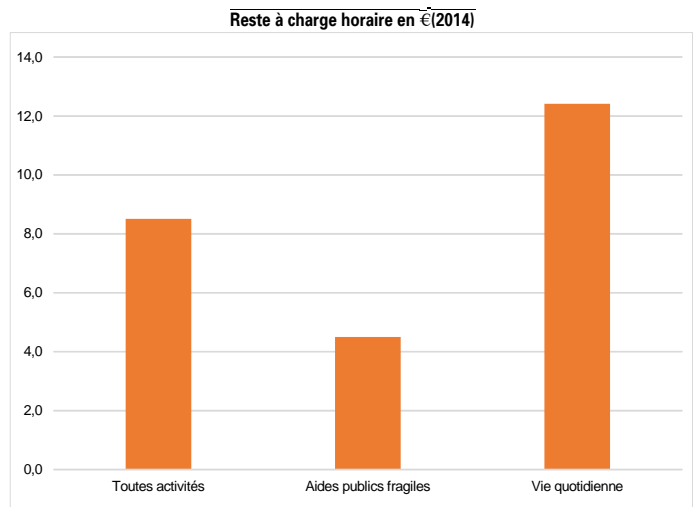


n° 175
Août 2016

TRÉSOR-ÉCO

La politique de soutien aux services à la personne

- Les activités de services à la personne répondent à des besoins spécifiques aux différents âges de l'existence (petite enfance, personnes âgées...) dans un contexte de changement de modes de vie (participation accrue des femmes au marché du travail notamment). Elles recouvrent à la fois des services d'aide aux publics fragiles (comme les enfants en bas âge, les personnes âgées dépendantes ou handicapées) et des services à la vie quotidienne (comme l'entretien du logement, le repassage, le jardinage ou le petit bricolage).
- Le soutien public à ce secteur est aujourd'hui motivé par (i) une politique de développement économique et de l'emploi qui tend à rendre le prix des services à la vie quotidienne comparable au coût du travail non déclaré et par (ii) un objectif de justice sociale qui vise à assurer un accès universel aux services d'aide aux publics fragiles quel que soit leur niveau de revenu.
- Il se compose d'une quinzaine de mesures qui interviennent à la fois sur l'offre (exonérations de cotisations sociales) et la demande (avantage fiscal et aides directes). Ces mesures bien que spécifiques sont en pratique liées les unes aux autres car elles participent toutes à la réduction du prix payé par l'utilisateur. Néanmoins, réduire la complexité et l'instabilité du cadre socio-fiscal pourrait favoriser le développement du secteur.
- Le montant des dépenses fiscales et des niches sociales en faveur de ce secteur a été évalué à environ 6,4 Md€ en 2014. En intégrant les aides directes versées notamment par les conseils départementaux ainsi que les mesures générales de réduction du coût du travail, le coût brut de l'action publique en matière de services à la personne s'élèverait *in fine* à un peu moins de 11,5 Md€
- Un bilan financier permet d'identifier l'impact sur les finances publiques d'un recours accru aux dispositifs d'aide à la personne en conservant les aides publiques inchangées. Il montre que la situation est contrastée en fonction de l'activité concernée. Ainsi, un recours accru aux dispositifs d'aide à la vie quotidienne (notamment via une simplification des modalités de versement) n'entraînerait pas d'impact significatif sur les comptes publics à court terme. Ce ne serait en revanche pas le cas des dispositifs à destination des publics fragiles, dont le secteur d'activité présente un bilan pour les finances publiques déficitaire d'environ 2,8 Md€ en 2014.



Source : DG Trésor et DGE.

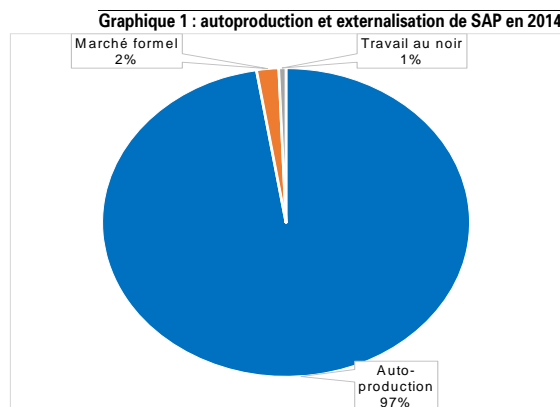
1. Le recours aux services à la personne reflète un arbitrage entre « faire » et « faire faire »

Les services à la personne (SAP) sont répertoriés dans une liste de 23 activités qui ont toutes pour point commun le domicile, ou sa proximité immédiate, comme lieu de production et de consommation. Répondant à des besoins liés au cycle de vie (petite enfance et vieillissement) dans un contexte d'évolution des modes de vie comme la participation des femmes au marché du travail, ces activités recouvrent tout à la fois des services d'aide aux publics fragiles et des services à la vie quotidienne¹.

L'autoproduction reste la première réponse aux besoins de la vie quotidienne. Selon l'Insee, elle représente 97 % de la « production » de services à la personne². En effet, en moyenne, un adulte français passe 3 heures par jour pour de telles activités, jusqu'à 5 heures par jour pour les femmes vivant en couple avec enfant. L'externalisation des SAP hors travail au noir ne représente que 4 minutes par jour et par adulte, soit un taux d'externalisation de près de 2 % des activités réalisées au sein des ménages³.

Le développement des SAP dépend du choix fait par les ménages entre « faire » et « faire faire ». Dans l'analyse proposée par G. Becker⁴, cette décision repose sur un arbitrage pour le ménage entre un coût monétaire (avoir recours à une prestation extérieure) et un coût d'opportunité mesuré par les salaires nets perçus par chaque membre du ménage (faire soi-même et par conséquent ne pas être disponible pour travailler et percevoir une rémunération). Lorsque le coût d'opportunité est supérieur au coût monétaire, le choix est fait d'externaliser la production de services domestiques. Le recours au travail au noir plutôt qu'au travail formel peut conduire à modifier cet arbitrage dans la mesure où

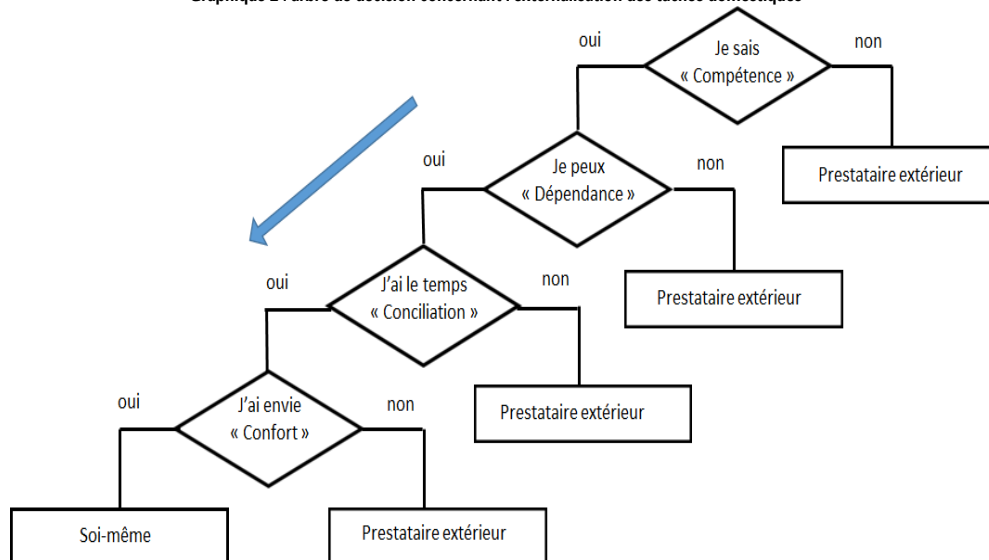
l'absence de prélèvements obligatoires permet de réduire le coût de la prestation (qui est alors égal au salaire net du prestataire).



Sources : Nova, Acofs, Insee et calculs DG Trésor et DGE.

Il est également possible de présenter le recours aux SAP comme une série d'arbitrages⁵ qui peut être illustrée par un arbre de décision (cf. graphique 2). Plusieurs variables complémentaires au revenu du ménage et au coût de la prestation interviennent alors, notamment l'âge, le degré de dépendance et les évolutions des structures familiales. Dans ce cadre, la notion de services de confort, souvent confondue avec les services à la vie quotidienne, ne se définit que par les choix effectués au niveau du dernier « nœud » de cette arborescence.

Graphique 2 : arbre de décision concernant l'externalisation des tâches domestiques



Source : auteurs.

- (1) Par services d'aide aux publics fragiles, on entend garde d'enfants de moins de 6 ans, personnes âgées dépendantes ou handicapées et familles fragilisées. Les activités de service à la vie quotidienne désignent des activités dédiées aux personnes non fragiles y compris les personnes âgées non dépendantes.
- (2) « Le travail domestique : 60 milliards d'heures en 2010 », *Insee Première*, n°1423, novembre 2012.
- (3) Le taux d'externalisation est calculé comme le ratio entre l'ensemble des heures de SAP et les heures d'autoproduction de la population adulte.
- (4) G. Becker a notamment développé une théorie de l'économie familiale qui donne au coût d'opportunité (le revenu tiré d'une heure de travail additionnel) un rôle central pour un calcul de maximisation sous contraintes de revenu et de temps alloué aux différentes activités liées au cadre familial.
- (5) Il existe également des barrières culturelles liées au « faire faire » pour l'accomplissement de tâches traditionnellement dévolues aux membres du ménage.

2. L'intervention publique dans le secteur des services à la personne

2.1 Les objectifs qui sous-tendent l'intervention publique dans ce secteur

Une première justification à l'intervention publique dans ce secteur se trouve dans la nécessité d'assurer un accès à des services pour des publics spécifiques et fragiles comme les personnes âgées dépendantes, les enfants en bas âge et les personnes handicapées. L'aide apportée par les pouvoirs publics se traduit alors par des exonérations de cotisations sociales ciblées et des aides directes qui peuvent varier en fonction des niveaux de dépendance et de revenu. Elles permettent de réduire les restes à charges, ou prix final payé par l'utilisateur. Dès 1948, une exonération pour les particuliers employeurs fragiles a ainsi été créée. *In fine*, le coût des dépenses d'intervention reflète le degré de préférence nationale pour un niveau de solidarité qui permet un accès aussi universel que possible à ces services.

La volonté de soutenir la création d'emplois notamment à destination de personnes relativement peu qualifiées constitue une seconde justification à l'intervention publique. Ces objectifs se sont traduits par l'adoption de mesures spécifiques depuis le début des années 1990. Plusieurs facteurs propres au secteur justifient l'intérêt des pouvoirs publics. Les SAP présentent un contenu en emploi⁶ élevé qui se situe entre 90 % et 100 %. Ils offrent des emplois locaux liés au besoin de proximité entre prestataire et utilisateur (et au faible contenu importé). Enfin, le développement du secteur peut favoriser des gains de compétitivité dans d'autres secteurs en favorisant une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

L'intervention publique peut de surcroît trouver sa justification dans la volonté de régulariser le travail non déclaré. Le recours au travail non déclaré est d'autant plus aisé dans ces activités que les barrières à l'entrée y sont faibles : peu ou pas de matériel (il est généralement fourni par l'utilisateur) et des compétences techniques accessibles au plus grand nombre. Par ailleurs, les relations de gré à gré peuvent favoriser le recours à ces mises en relation informelles.

Au final, l'État a progressivement déployé des moyens importants d'intervention : l'introduction d'une réduction d'impôts de 50 % des dépenses en SAP en 1991, l'ouverture du secteur aux entreprises privées en 1996 et, enfin, en 2005 et 2006, l'instauration du chèque emploi service universel (CESU), l'extension du champ des SAP et la création d'un crédit d'impôt de 50 % des dépenses en SAP pour les personnes actives.

Aujourd'hui, l'intervention publique s'appuie sur une quinzaine de dispositifs liés non seulement aux coûts de production mais également, directement ou indirectement, à la demande pour venir réduire le reste à charge des utilisateurs. Cette « solvabilisation » de la demande se base sur des dispositifs fiscaux (réduction et crédit d'impôt, exonérations et taux réduits de TVA) et sociaux (allègements de cotisations sociales) ainsi que sur des aides directes (voir *infra*).

2.2 Le solde pour les finances publiques des dépenses d'intervention et des recettes collectées auprès du secteur est déficitaire pour environ 2,7 Md€ en 2014

Les dépenses d'intervention dans le secteur des services à la personne apparaît d'une grande complexité qui résulte de la diversité des dispositifs de soutien spécifiques à certains publics, des différents modes de recours (emploi direct, mandataire et prestataire) et de la variété des organismes prestataires de services (entreprises, associations et centres communaux d'action sociale (CCAS)). Pour décrire l'ensemble des flux financiers existants entre les différents acteurs du secteur et le secteur public, la DG Trésor et la DGE ont développé une maquette spécifique. La diversité du secteur y est appréhendée à travers une typologie de 24 profils sociaux-fiscaux (*cf* encadré).

Le soutien public à ce secteur peut se décomposer d'une part en dépenses publiques (aides directes et crédit d'IR) et d'autre part en moindres recettes (exonérations, abattements, taux réduits, réduction d'IR)⁷ (*cf* tableau 1).

Tableau 1 : dépenses d'intervention en faveur des services à la personne en 2014

En Md€	Moindres recettes	Dépenses
Allègement général	0,1	
CICE	0,1	
Exonérations publics fragiles	1,7	
Abattement forfaitaire 0,75 €	0,2	
Autres exonérations (auto-entrepreneurs, associations intermédiaires)	0,1	
Taux réduits ou exonération TVA	0,6	
Aides directes		4,9
Autres aides (Cesu RH, Fonds de restructuration)	0,1	0,1
Réduction IR	1,6	
Crédit IR		2,0
TOTAL	4,5	7,0
	11,5	

Source : maquette DG Trésor et DGE.

(6) Ratio entre la masse salariale nette et l'ensemble des coûts de production hors taxe.

(7) D'autres coûts découlant de nouveaux droits acquis par les travailleurs trouvant un emploi dans ce secteur suite aux mesures de soutien public pourraient être comptabilisés, en différence aux minimas sociaux. En première approche, ceux-ci n'ont pas été comptabilisés.

Encadré : Maquette décrivant les flux financiers entre acteurs des services à la personne et secteur public^a

La maquette vise à décrire l'ensemble des flux financiers entre les différents acteurs du secteur. Elle s'articule autour de deux volets : (i) un volet statique qui reconstitue l'ensemble des flux financiers induits par les différents dispositifs de soutien public ; (ii) un volet dynamique qui vise à appréhender l'impact d'éventuelles évolutions du cadre fiscal à court terme sur les flux financiers.

Pour évaluer au mieux le coût final pour les pouvoirs publics, 24 profils socio-fiscaux différents ont été distingués. Ces profils résultent du croisement entre des *activités* et des *modalités de recours*. Quatre *modalités de recours* sont distinguées : emploi direct, recours à un organisme mandataire, recours à un organisme prestataire lucratif (avec un traitement à part des autoentrepreneurs) et recours à un organisme prestataire non lucratif (association et CCAS). Pour chacune de ces modalités, six *activités* sont distinguées : la garde d'enfant, l'assistance aux personnes âgées dépendantes (avec un traitement à part pour les familles fragilisées), l'assistance aux personnes handicapées, l'assistance aux personnes âgées non dépendantes, les services de la vie quotidienne et les activités dites de « support qualifié » (comme le jardinage, le soutien scolaire, l'assistance informatique).

Le volet statique permet de calculer dans un premier temps les différents coûts horaires et les restes à charge sur la base des dispositions fiscales et sociales en vigueur. Ces coûts horaires sont ensuite pondérés par les volumes des heures prestées et agrégés pour reconstituer les masses financières globales. Sur cette base sont calculés les coûts bruts, les recettes brutes et les soldes pour les finances publiques. Ce volet statique ne tient pas compte des recettes indirectes générées par l'activité^b ni des effets d'aubaine^c. La maquette se base ainsi sur l'hypothèse implicite que ces deux effets (recettes indirectes et effet d'aubaine) se neutralisent en termes de finances publiques.

Le volet dynamique^d repose sur l'estimation de l'élasticité de la demande par rapport au reste à charge et permet d'estimer les effets de modifications du cadre socio-fiscal sur les coûts horaires, les grandes masses financières, l'emploi et le chômage en tenant compte des effets d'aubaine.

Les données utilisées sont issues de la base de données Nova (système d'information pour les organismes prestataires de service déclarés) et de l'Acoiss (pour l'emploi direct). Divers paramètres ou calibrages sont utilisés notamment pour la répartition de certaines données entre les différents modes de recours et les différentes activités (par exemple pour la répartition des heures entre activités et celle des aides directes). Ces paramètres se basent notamment sur des publications de la Dares ou de la Drees mais aussi sur des informations fournies par les fédérations patronales du secteur.

- La première version de cette maquette a été réalisée par Pierre-Marie Voegeli en 2013 pour la MISAP (DGCIS). L'élaboration de cette maquette a fait l'objet d'échanges avec la Dares et la Dress entre septembre 2014 et mars 2015. Une maquette assez similaire a été développée par la Dares pour l'analyse des aides publiques et des coûts pour l'utilisateur en 2012 (cf. Benoteau I. et Goin A., (2015), « Services à la personne : aides publiques et coût pour l'utilisateur », *Document d'études* n°194, Dares, novembre).
- Exemples de recettes indirectes : baisses des allocations sociales liées au retour à l'emploi, économies générées par le maintien à domicile, possibilités accrues d'intégration sur le marché du travail via notamment une meilleure conciliation entre les vies professionnelle et familiale.
- Il y a effet d'aubaine quand l'acteur qui bénéficie d'un soutien public serait intervenu de la même façon, même s'il n'avait pas bénéficié de soutien public. Ces effets sont difficiles à estimer mais ils sont centraux pour l'évaluation des politiques publiques. On peut constater qu'en l'absence d'une véritable politique de soutien aux activités de la vie quotidienne dans les autres pays européens, le travail déclaré ne représente que 30 % du marché des SAP. À l'inverse dans les pays comme la France ayant mis en oeuvre une large politique de soutien, ce taux se situe entre 70 et 75 % (DGCIS « Étude sur les SAP dans sept pays européens » novembre 2011), ce qui suggérerait une incidence des politiques mises en oeuvre sur les comportements des acteurs, et par conséquent des effets d'aubaine relativement faibles.
- Seul le volet statique a été utilisé dans les chiffreages présentés dans ce Trésor-Eco.

Les dépenses publiques dont bénéficie le secteur des SAP se chiffrent à près de 7 Md€⁸. Elles se décomposent principalement en 4,9 Md€ d'aides directes⁹ et 2 Md€ au titre du crédit d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile.

Les moindres recettes représentent un montant de 4,5 Md€ Certaines sont spécifiques à ce secteur comme l'exonération « publics fragiles », l'abattement forfaitaire de 0,75 € pour certaines activités de service dans le cas du recours à l'emploi direct ou mandataire¹⁰, l'application de taux réduits de TVA et la réduction d'IR pour les dépenses de

SAP. D'autres mesures sont par contre générales comme l'allègement général de charges et le CICE¹¹ ou le régime fiscal et social des autoentrepreneurs.

Le coût brut du soutien public à ce secteur est donc estimé pour 2014 à près de 11,5 Md€ Ce montant représente donc près du double du montant des niches fiscales et sociales dédiées à ce secteur (6,4 Md€)¹². Cette estimation souligne le caractère déterminant du soutien public dans un secteur où la valeur ajoutée, telle que calculée par la maquette, est de 18,4 Md€³.

(8) Les collectivités territoriales peuvent verser des aides extralégales aux services d'aides à domicile. Toutefois par manque de données, ces financements publics ne sont pas pris en compte.

(9) Les aides directes sont versées par les conseils départementaux et les caisses de retraites ou d'allocations familiales. Elles sont constituées notamment de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de la prestation de compensation du handicap (PCH), des aides ménagères et du complément de libre choix du mode de garde (CMG).

(10) Cet abattement forfaitaire a été doublé pour les gardes d'enfants de 6 à 13 ans à partir de 2015. Il a été porté à 2 € à partir du 1^{er} décembre 2015 pour toutes les activités ne bénéficiant pas de l'exonération dite « publics fragiles ».

(11) Les organismes de service à la personne (OSP) non-lucratifs n'ont pas accès au CICE. Ils bénéficient toutefois d'une exonération de TVA mais sont redevables d'une taxe sur les salaires avec un abattement qui est passé de 6 000 à 20 000 € le 1^{er} janvier 2014.

(12) Les niches fiscales et sociales (6,4 Md€) prennent en compte les exonérations en faveur des publics fragiles, l'abattement forfaitaire sur les cotisations sociales, les taux réduits ou exonération de TVA, les aides aux CESU-RH et les avantages fiscaux sur le revenu.

(13) Voir notamment le rapport de la Cour des comptes « le développement des services à la personne » juillet 2014, l'annexe C de la mission d'évaluation approfondie des dépenses fiscales et niches sociales en faveur des services à la personne, mai 2011 et le rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation du développement des services à la personne, M. Pinville et B. Poletti, décembre 2014.

Comme l'indique le tableau 2, les recettes fiscales et sociales « brutes » générées par ce secteur sont estimées à 8,7 Md€ (sous la forme principalement de cotisations sociales et d'impôts)¹⁴.

Tableau 2 : recettes brutes pour les pouvoirs publics en 2014

En Md€	Recettes fiscales et sociales
Cotisations sociales	7,2
TVA	0,9
Taxe sur les salaires	0,1
Autres prélèvements	0,5
Total	8,7

Source : maquette DG Trésor et DGE.

L'estimation des recettes fiscales et sociales induites par l'activité dans ce secteur permet d'évaluer à un peu plus de 2,7 Md€ le solde pour les finances publiques des recettes collectées auprès des services à la personne, déduites des coûts induits par les politiques d'intervention. Il se définit comme la différence entre

le coût brut (11,5 Md€ y compris les moindres recettes) et les recettes brutes (8,7 Md€)¹⁵. Or, un secteur économique doit contribuer positivement à l'équilibre des finances publiques pour permettre de financer des missions publiques dont il ne bénéficie pas directement.

3. Un solde pour les finances publiques différent selon la nature des activités

3.1 Le solde pour les finances publiques apparaît globalement équilibré pour les services à la vie quotidienne

Sur les 800 millions d'heures d'activité prestées en 2014, 52 % concernent les services à la vie quotidienne et 48 % les services d'aide aux publics fragiles.

Sur les 11,5 Md€ de dépenses d'intervention, 62 % irait à destination des publics fragiles, soit un peu

plus de 7 Md€ (cf. tableau 3). Le soutien public pour les services à la vie quotidienne représenterait quant à lui 38 % du total, soit 4,3 Md€. Le soutien public aux services à la personne est donc très différent selon qu'il concerne les services à la vie quotidienne ou ceux à destination des publics fragiles, en cohérence avec les objectifs sociaux de ce secteur (voir *supra*).

Tableau 3 : coûts et recettes par grandes catégories d'activités en 2014

En Md€	Toutes activités	Aides publics fragiles	Vie quotidienne
Coût brut	11,5	7,2	4,3
Exonérations, abattements et taux réduits	2,8	1,8	1,0
Aides directes (et autres aides)	5,1	4,6	0,5
Réduction/crédit d'IR	3,6	0,8	2,8
Recettes brutes	8,7	4,3	4,4
Solde pour les finances publiques	-2,7	-2,8	0,1
<i>Pour mémoire, les niches fiscales et sociales</i>	<i>6,4</i>	<i>2,6</i>	<i>3,8</i>

Source : maquette DG Trésor et DGE.

La prise en compte des recettes fiscales et sociales générées par ces activités permet d'en calculer le solde pour les finances publiques : il serait équilibré pour les services à la vie quotidienne (très léger gain de 70 M€) et déficitaire de 2,8 Md€ pour les services d'aide aux publics fragiles.

La composition des aides est par ailleurs très différente selon le type d'activité considérée (cf. tableau 4) :

- Toutes les activités bénéficient d'exonérations à hauteur de 25 % du soutien public.
- Les publics fragiles bénéficient massivement des aides directes (64 % du soutien public) et peu (11 %) de l'avantage fiscal sur le revenu (réduction et crédit d'impôt). Cette part relativement faible de l'avantage fiscal dans les dépenses d'intervention en faveur des publics fragiles découle à la fois de l'import-

tance des aides directes qui interviennent en amont de l'avantage fiscal et du non accès au crédit d'impôt pour les personnes âgées qui ne remplissent pas la condition d'activité. Par conséquent, ces publics ne peuvent bénéficier que de la mesure de réduction d'impôt, moins favorable car fonction du montant de l'impôt dû.

- À l'inverse, l'avantage fiscal est déterminant dans la réduction du reste à charge pour les services à la vie quotidienne : il représente 66 % du total des dépenses d'intervention. Les aides directes n'interviennent qu'à hauteur de 11 % de l'ensemble des dépenses d'intervention. Elles sont principalement limitées à la participation financière des caisses de retraite dans le cadre des plans d'actions personnalisés (PAP) destinés aux personnes âgées non dépendantes (GIR 5 ou 6¹⁶).

(14) Les recettes « brutes » intègrent les moindres recettes. Les recettes « nettes » (celles qui arrivent *in fine* dans les caisses des pouvoirs publics) sont quant à elles moins importantes, compte tenu des moindres recettes. Les recettes « nettes » sont ainsi estimées à 4,2 Md€.

(15) Les recettes « brutes » sont celles qui seraient collectées en l'absence d'exonération, d'abattement ou de baisse de charge. Les recettes « nettes » qui sont effectivement collectées sont estimées à 4,2 Md€.

(16) Les groupes iso-ressources (GIR) permettent de classer les personnes en fonction des différents stades de perte d'autonomie. Ils sont au nombre de six. Les GIR 5 et 6 concernent les personnes autonomes dans tous les actes de la vie courante. Elles ne peuvent pas bénéficier de l'APA mais ont accès à l'aide-ménagère des caisses de retraite proposée dans le cadre des PAP.

Tableau 4 : dépenses d'intervention publique en faveur des services à la personne en 2014 par activité

	Toutes activités	Aides publics fragiles	Vie quotidienne
Exonérations, abattements et taux réduits	24 %	25 %	23 %
Aides directes	44 %	64 %	11 %
Réduction et crédit IR	32 %	11 %	66 %

Source : maquette DG Trésor et DGE.

Les écarts de dépenses d'intervention publique entre « services d'aides aux publics fragiles » et « services à la vie quotidienne » se répercutent sur le coût par emploi créé (cf. tableau 5). Sous l'hypothèse d'un effet d'aubaine nul, le niveau d'aide par emploi dans le secteur est de l'ordre de 24 000 €. Celui-ci diffère largement entre les services d'aide aux publics fragiles (30 000 €) et ceux à la vie quotidienne (18 000 €).

Sous l'hypothèse illustrative d'un effet d'aubaine de 50 %¹⁷, le coût par emploi créé s'inscrit dans une fourchette comprise entre 61 000 € pour les emplois d'aide aux publics fragiles et 36 000 € pour les emplois de la vie quotidienne avec une moyenne « toutes activités » de 48 000 €. Le coût par emploi créé dans le cas des services à la vie quotidienne est dans la fourchette des coûts identifiés pour les mesures d'allègements de charge pour les bas salaires (entre 20 000 € et 40 000 €)¹⁸.

Tableau 5 : coûts annuels en euros par emploi en équivalent temps plein en 2014^a

	Toutes activités	Aides publics fragiles	Vie quotidienne
Niveau d'aide par emploi	24 000	30 000	18 000
Coût par emploi créé	48 000	61 000	36 000

a. Sur la base de 1 683 heures par an pour un équivalent temps plein (EQTP).

Source : maquette DG Trésor et DGE.

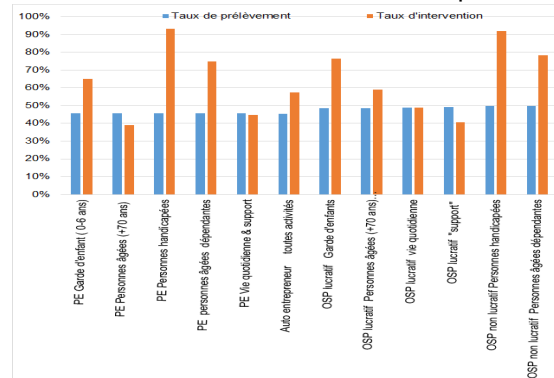
3.2 Des taux d'intervention qui varient en fonction des activités et des modes de recours

Le taux d'intervention publique est en moyenne de 62 %. Ce taux est établi à partir du rapport entre le coût brut du soutien public et le coût réel de production (ou prix théorique sans aide). Il permet de mesurer l'ampleur de l'intervention publique en tenant compte des différences de coûts spécifiques à chaque activité. Il présente des différences importantes selon les 24 profils socio-fiscaux : de 40 % pour certains services à la vie quotidienne à 80 % pour les services d'aide aux publics fragiles et à plus de 90 % pour les services à destination des personnes handicapées.

Le taux de prélèvement moyen est, quant à lui, de 47,5 %. Ce taux rapporte les recettes brutes au coût de production, et est relativement homogène entre les différents profils socio-fiscaux.

Les personnes âgées non dépendantes présentent dans le cadre de l'emploi direct un profil atypique avec un taux d'intervention relativement faible (cf. graphique 3). Cette faiblesse relative du taux d'intervention pour ce mode de recours (ainsi que pour celui de l'emploi mandataire) est le résultat d'un faible accès aux plans d'actions personnalisés comme à l'avantage fiscal du fait de la condition d'activité qui s'attache au crédit d'impôt. Cette situation induit une baisse du reste à charge plus faible et peut constituer un frein au développement des activités d'aide au maintien de l'autonomie à domicile.

Graphique 3 : taux d'intervention publique et de prélèvement pour quelques profils en 2014



Source : maquette DG Trésor et DGE

Note de lecture : PE pour emploi direct, OSP pour organismes prestataires de services (lucratif pour entreprises et non-lucratif, pour associations ou CCAS) et support pour activités comme jardinage, assistances informatique et administrative.

3.3 Le reste à charge des utilisateurs est commensurable au coût du travail au noir

Un des objectifs de la politique de soutien au SAP est le développement du travail formel à la place du travail au noir ce qui nécessite de réduire le reste à charge à un niveau comparable avec le coût du travail non déclaré. Sur la base de l'hypothèse que le « prix » du travail non

(17) À titre de comparaison, 64 % des emplois en contrats aidés n'auraient pas eu lieu sans aide publique dans le secteur non marchand et 19 % dans le secteur marchand, ce qui se traduit par des effets d'aubaine au sens large de 36 % et 81 % (Dares Analyses août 2015 n°058). On peut supposer que dans les services à la personne, les effets d'aubaine ne sont à priori pas substantiels compte tenu de la possibilité des ménages à réaliser eux-mêmes ces services (sauf pour les activités en faveur des personnes fragiles) ou à avoir recours au travail au noir. À titre illustratif, on retient par conséquent un effet d'aubaine de 50 %, intermédiaire entre ceux estimés par la Dares pour les contrats aidés dans le secteur marchand et non marchand. Cet effet d'aubaine moyen portant sur l'ensemble des dispositifs est à distinguer de ceux issus d'une mesure spécifique comme la hausse du plafond des dépenses éligibles ou l'introduction du crédit d'impôt cf. Marbot C. (2011), « Services à domicile : quel effet des incitations fiscales ? », Insee Analyses n°1, octobre, Carbonnier C. (2014), « La réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est-elle efficace en tant que politique de l'emploi ? Méta-analyse des évaluations économétriques 1997-2007 », SciencesPo, juin.

(18) Cf. Nouveau C., Ourliac B. (2012), « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Lettre Trésor-éco n° 97, janvier.

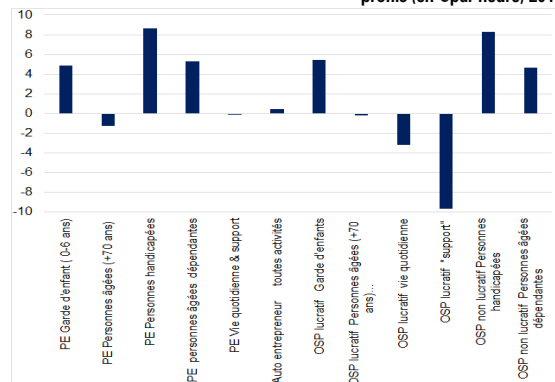
déclaré est égal au salaire net du prestataire, la maquette permet pour chaque profil une comparaison entre le niveau des restes à charge et le prix du travail au noir (cf. graphique 4) :

- **Pour les activités réalisées au profit des publics fragiles, les restes à charge sont toujours très inférieurs aux salaires nets.** La déclaration de l'activité y est donc plus avantageuse que le recours au travail informel, conformément à l'objectif de faciliter l'accès aux publics fragiles.
- **Pour les services à la vie quotidienne, les restes à charge sont globalement proches des salaires nets et donc équivalents au coût du travail au noir, ce qui doit favoriser le développement économique du secteur**¹⁹. Le travail au noir resterait toutefois moins onéreux pour certaines activités de support qualifié (assistance administrative, jardinage...).

Cela étant, ces restes à charge représentent une moyenne pour chacun des 24 profils, ils ne tiennent pas compte de la distribution des revenus au sein de chaque profil socio-fiscal type. Ainsi le reste à charge de 12,4 € (cf. tableau 6) pour les

activités de la vie quotidienne se situe entre deux extrêmes : 19,5 € en l'absence d'avantage fiscal ou 9,8 € en présence d'un taux effectif de 50 %²⁰. La situation des ménages par rapport au travail au noir variera donc en conséquence.

Graphique 4 : différence entre reste à charge et salaire net pour quelques profils (en € par heure) 2014



Source : maquette DG Trésor et DGE.

Note de lecture : une différence positive indique un reste à charge inférieur au prix du travail non déclaré.

Tableau 6 : décomposition du prix horaire

En € par heure prestée	Toutes activités	Aides publics fragiles	Vie quotidienne
Prix facturé TTC	19,3	17,8	20,7
Aides directes	6,3	11,4	1,2
Réduction ou crédit d'IR	4,5	1,9	7,1
Reste à charge moyen	8,5	4,5	12,4

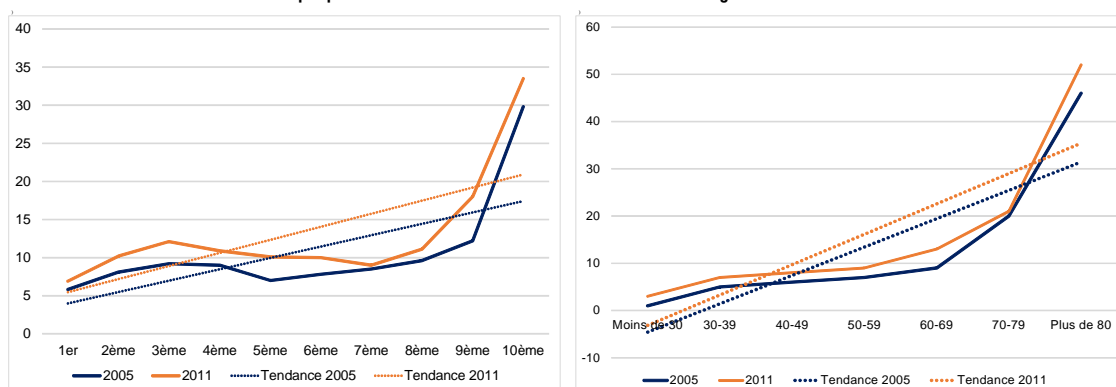
Source : maquette DG Trésor et DGE.

4. Quelques pistes pour accroître le développement du secteur

Les taux de recours aux SAP des catégories intermédiaires de revenu ou d'âge sont en moyenne plus faibles que ceux des autres catégories (cf. graphiques 5). Ces gisements concernent plus particulièrement les activités de services à la vie quotidienne dont le solde pour les finances publiques est équilibré. À système d'aides publiques inchangé, un recours plus important aux services à la vie quotidienne n'aurait donc pas d'impact significatif sur les comptes publics à court terme.

Ces activités couvrent deux publics cibles. Il s'agit tout d'abord d'offrir aux salariés les moyens d'une meilleure conciliation entre vies privée et professionnelle, 50 % d'entre eux estiment rencontrer des difficultés pour accomplir des tâches ménagères²¹. Le second public cible est celui des personnes âgées non dépendantes dont le nombre augmentera à l'avenir.

Graphiques 5 : taux de recours en fonction du revenu et de l'âge du bénéficiaire



Source : calculs DG Trésor à partir de « Les services à la personne. Qui y recourt ? Et à quel coût ? », Dares Analyses, n° 063, août 2014.

(19) Depuis la mise en oeuvre de la déduction forfaitaire de 2 € votée dans le cadre de la LFR 2015, le travail déclaré peut même être plus avantageux que le travail au noir. Ainsi, dans le cas d'un recours à l'emploi direct pour un utilisateur éligible au crédit d'impôt, ce dernier déboursera en réalité 8,26 € pour une heure de ménage payée au salaire net de 10 €.

(20) « En 2011, les ménages utilisateurs ont été remboursés par l'avantage fiscal à hauteur de 36 % de leurs dépenses déclarées », Dares Analyses n° 063, août 2014.

(21) D'après un sondage réalisé pour l'ANACT en 2014.

La multiplicité des aides rend leur appréhension globale par les utilisateurs difficile. La simplification des dispositifs pourrait être associée à une réflexion sur les possibilités qu'offrent le numérique avec par exemple une centralisation et une dématérialisation des paiements des prestations comme du versement des aides. Ce besoin de simplification est d'autant plus nécessaire que le travail au noir présente quant à lui une simplification extrême. Un reste à charge même inférieur au prix du travail au noir peut ne pas suffire face à des mécanismes de soutien jugés complexes et peu transparents et bien souvent inconnus du grand public²². Cette réflexion pourrait être l'occasion de réexaminer la pertinence de l'avantage fiscal au titre de l'impôt sur le revenu. En effet, une partie des ménages, parmi les plus modestes, n'ont pas pleinement accès à l'avantage fiscal en raison de la condition d'activité attaché au crédit d'impôt ou faute de disposer de revenus suffisants pour bénéficier d'une réduction d'impôt à 50 % de leurs dépenses de SAP. Le décalage temporel entre la dépense et l'avantage fiscal (versé en moyenne 12 mois après la dépense) peut constituer un obstacle supplémentaire au développement de la demande de certains ménages qui ne peuvent pas faire l'avance de trésorerie. De plus, ce décalage temporel peut contribuer à rendre moins lisible le prix réel-

lement payé par l'utilisateur. Parallèlement et afin de maintenir l'équilibre pour les finances publiques, une réflexion pourrait être engagée sur le niveau du plafond des dépenses éligibles à l'avantage fiscal (actuellement de 12 000 € hors majoration) sachant que la dépense moyenne des ménages utilisateurs de SAP est de l'ordre de 2 400 €. Cette réflexion doit prendre en compte à la fois les effets d'aubaine et la spécificité des différentes situations comme celles liées à la petite enfance, au handicap ou à la dépendance.

En outre, compte tenu de l'impact d'une meilleure conciliation tant sur la vie privée que sur celle de l'entreprise, **le dialogue social au sein des branches et des entreprises pourrait examiner les conditions d'un usage plus soutenu des dispositifs susceptibles de faciliter le recours aux SAP** comme le CESU-RH, CESU en partie préfinancé par les entreprises²³.

Enfin, les aspects « financiers » examinés dans ce Trésor-Eco ne doivent pas occulter d'autres problématiques très présentes dans le secteur des services à la personne comme le recrutement, la professionnalisation, la qualité de l'emploi ainsi que de la qualité du service rendu.

Jean-François LEBRUN*, Alain FOURNA**

** Détaché de la Commission Européenne au sein de la DG Trésor
** DGE*

(22) Brice L., Daudey E. et Hoibian S., « Le travail dissimulé en France : résultats d'une enquête pilote auprès des ménages », étude du CREDOC, en cours de publication.

(23) Il reste relativement peu utilisé (moins de 3 % des salariés en bénéficient).

Éditeur :

Ministère des Finances
et des Comptes publics
et Ministère de l'Économie
et de l'Industrie et du Numérique

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Michel Houdebine

Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtrésor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Août 2016

n°174. Quel premier bilan tirer de la réforme du marché du travail adoptée en Espagne ?
Jonas Anne-Braun, Marine Bogue, Christophe Gouardo, Rémy Mathieu

Juillet 2016

n°173. Quelles sont les perspectives de rattrapage économique des pays les moins avancés d'Asie du Sud-Est ?
Jérôme Destombes, Pauline Quinebeche
n°172. L'investissement privé est-il trop faible en Allemagne ?
Laure Baquero

Juin 2016

n°171. Concurrence sociale des travailleurs détachés en France : fausses évidences et réalités
Marine Cheuvreux, Rémy Mathieu

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.