

Document d'études

direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

DARES

Numéro 194

Novembre 2015

Services à la personne : aides publiques et coût pour l'utilisateur

Isabelle BENOITEAU
et Aurélie GOIN (Dares).

DARES

TABLE DES MATIERES

RESUME	5
INTRODUCTION	7
1. PRESENTATION DU SECTEUR	9
1.1 Que recouvrent les services à la personne ?	9
1.1.1 De l'assistance aux personnes fragiles aux services de « confort ».....	9
1.1.2 Différents modes de recours : particulier employeur ou client d'un organisme prestataire de services.....	10
1.1.3 Un coût de production variable selon l'activité et le mode de recours choisi.....	10
1.2 Le régime socio-fiscal et ses évolutions récentes	12
1.2.1 Les exonérations de cotisations sociales.....	12
1.2.2 Les dispositions fiscales.....	13
1.2.3 Les aides directes : des prestations ciblées sur les publics fragiles.....	14
1.2.4 Éclatement du secteur et multiplicité des dispositifs : un ensemble difficile à appréhender.....	16
2. PRESENTATION DU MODELE	17
2.1 Des données qui ne permettent qu'une analyse morcelée du secteur	17
2.1.1 Peu d'informations sur le coût des services à la personne.....	17
2.1.2 ... et sur le profil des utilisateurs de ces services.....	18
2.2 De la rémunération de l'intervenant au reste à charge pour l'utilisateur : un modèle consolidant des données variées	19
2.2.1 Dix-sept cas-types combinant mode de recours et profil de l'utilisateur.....	20
2.2.2 La ventilation des heures rémunérées par public et mode de recours : une étape centrale.....	20
2.2.3 Des paramètres calibrés grâce aux coûts budgétaires.....	21
2.2.4 Un coût horaire moyen supporté par l'utilisateur reconstitué par étape.....	22
3. RESULTATS ISSUS DU MODELE	27
3.1 Consommation de services à la personne par profil d'utilisateur	27
3.1.1 Des heures majoritairement réalisées auprès de publics fragiles.....	27
3.1.2 Des interventions moins onéreuses pour les publics fragiles sous l'effet des exonérations de cotisations.....	28
3.2 Reste à charge par profil d'utilisateur	28
3.2.1 Un reste à charge horaire plus faible pour les publics fragiles sous l'effet des aides directes.....	28
3.2.2 Des différences de coût selon les modes de recours atténuées par les aides directes et les avantages fiscaux.....	29
3.3 Des dispositifs nombreux qui bénéficient in fine à certains profils d'utilisateurs	30
3.4 Sensibilité des résultats aux hypothèses retenues	35
3.4.1 Publics fragiles : un reste à charge peu sensible aux hypothèses sous-jacentes à la répartition des heures prestataires.....	35
3.4.2 Aides directes : des incertitudes qui influent sur le reste à charge des publics fragiles.....	36
CONCLUSION	39
BIBLIOGRAPHIE	41
GLOSSAIRE	43
ANNEXES	44

RÉSUMÉ

En 2005, le plan de développement des services à la personne, dit plan Borloo, crée le « secteur » des services à la personne. Les activités concernées recouvrent les services aux personnes dépendantes, les services à la famille et les services de la vie quotidienne. Toutes sont exercées au domicile du particulier (ou dans son environnement proche).

Les activités de services à la personne bénéficient aujourd'hui d'un système socio-fiscal spécifique, destiné à encourager l'emploi dans ce secteur et à réduire le travail au noir, tout en favorisant le maintien à domicile des personnes fragilisées. Les dispositifs de soutien sont multiples (exonérations de cotisations sociales, avantages fiscaux et aides directes), fortement imbriqués et différemment ciblés. Ils génèrent une dépense publique importante. Connaître la contribution de chaque dispositif à la réduction du coût pour le ménage utilisateur et leurs effets redistributifs est essentiel au pilotage des politiques en faveur du secteur mais nécessite de prendre en compte l'ensemble des dispositifs.

Le modèle présenté dans cette étude permet de reconstituer le reste à charge horaire pour l'utilisateur de services à la personne selon son profil et son mode de recours. L'ensemble du système socio-fiscal relatif aux services à la personne est modélisé en consolidant l'ensemble des données disponibles. Les personnes dépendantes ou handicapées sont les principales consommatrices de services à la personne. D'après le modèle, elles bénéficient le plus du soutien public, notamment via les aides directes et les allègements de cotisations sociales. Leur reste à charge horaire est en moyenne plus faible que celui des autres consommateurs de services à la personne (garde d'enfants, personnes non dépendantes, etc.). Les utilisateurs de services de confort sont quant à eux les principaux bénéficiaires de la réduction et du crédit d'impôt sur le revenu. Enfin, le surcoût engendré par le recours à un organisme prestataire est partiellement, voire intégralement, pris en charge par les dispositifs de soutien au secteur.

Mots-clés : services à la personne, reste à charge, régime socio-fiscal

Les auteurs remercient Christel Colin, François Guillaumat-Tailliet, Benoît Ourliac et Lydia Thiérus pour leur relecture attentive, Hélène Garner pour avoir discuté cette étude en séminaire ainsi que la Drees et l'Acoss pour les données fournies.

INTRODUCTION

Les pouvoirs publics soutiennent depuis 1948 l'utilisation de services à domicile répondant à des besoins sociaux (maintien à domicile des personnes âgées et handicapées, et garde de jeunes enfants). À partir des années 1990, les services à domicile sont aussi considérés comme un gisement d'emplois potentiels. Pour favoriser les créations d'emplois et régulariser le travail informel, différents dispositifs ont été mis en place afin de réduire le coût lié à l'utilisation de ces services pour tous les ménages (exonérations de cotisations sociales et crédit ou réduction d'impôt sur le revenu). En outre, les pouvoirs publics ont cherché à structurer l'offre par le développement des organismes prestataires, afin de faciliter le recours des ménages à ces services. Le plan de développement des services à la personne de 2005 s'inscrit dans cette dynamique : il élargit la notion traditionnelle d'emplois familiaux en incluant de nouvelles activités et encourage la création d'emplois. Le secteur est désormais soutenu à la fois par les politiques de l'emploi et les politiques de solidarité : les premières bénéficient à l'ensemble des ménages tandis que les secondes sont destinées aux personnes ayant des besoins spécifiques.

Les dispositifs sont aujourd'hui multiples et génèrent une dépense publique importante. En 2012, le secteur des services à la personne a bénéficié de 6 milliards d'euros de dépenses fiscales et d'exonérations de cotisations sociales (respectivement 4,2 et 1,8 milliards d'euros (Cour des comptes, 2014)). La plupart des études portent sur le crédit et la réduction d'impôt sur le revenu (Carbonnier, 2009 ; Marbot, 2011 ; Marbot et Roy, 2011). Cependant, les dispositifs sont fortement imbriqués et font l'objet de ciblage spécifiques. Aussi, aujourd'hui peu connus, les effets redistributifs de la politique en faveur du secteur ne peuvent être appréciés qu'en prenant en compte l'ensemble des dispositifs. Un rapport parlementaire récent recommande d'ailleurs de développer des outils permettant de mieux mesurer l'impact des aides publiques afin d'en améliorer l'efficacité (Pinville et Poletti, 2014). L'Inspection générale des finances et la Cour des comptes invitent également à prendre en considération les interactions entre les aides sociales et les mesures spécifiques au secteur (Rapport pour le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, 2011 ; Cour des comptes, 2014). En effet, les politiques de solidarité soutiennent fortement l'utilisation de services à domicile : 3,4 milliards d'euros ont été consacrés au financement d'aide à domicile auprès de personnes âgées et handicapées (allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap) et 400 millions d'euros à la garde de jeunes enfants à domicile (complément de libre choix du mode de garde).

Dans un contexte législatif qui évolue (annexe 4), connaître la contribution de chaque dispositif à la réduction du coût pour le ménage utilisateur est essentiel au pilotage des politiques en faveur du secteur. Cependant, aucune base de données individuelles ne fournit d'informations sur l'ensemble des dispositifs dont bénéficient les ménages utilisateurs de services à la personne, et certains dispositifs sont peu connus.

Le modèle présenté ici reconstitue le reste à charge horaire pour l'utilisateur de services à la personne. Sont pris en compte dans ce modèle les différents dispositifs réduisant le coût des services à la personne pour les ménages utilisateurs, y compris les aides sociales, rarement intégrées dans les études. Pour autant, le ciblage des différents dispositifs ainsi que leur mode de calcul rendent complexe le calcul du reste à charge. Ne constituant pas un secteur économique au sens des nomenclatures statistiques usuelles, les services à la personne sont difficiles à cerner précisément. Le modèle présenté ici consolide les données individuelles et agrégées disponibles.

La première partie de cette étude décrit le secteur des services à la personne ainsi que le régime socio-fiscal dont il bénéficie. La deuxième partie présente un modèle reconstituant le reste à charge horaire pour différents cas-types, selon le mode de recours et le profil de l'utilisateur de services à domicile. Les résultats obtenus sont présentés dans une troisième partie, ainsi que les limites de ce modèle.

1. PRÉSENTATION DU SECTEUR

1.1 Que recouvrent les services à la personne ?

1.1.1 De l'assistance aux personnes fragiles aux services de « confort »

Le « secteur » des services à la personne est créé en juillet 2005 par le plan de développement des services à la personne, dit plan Borloo. Un décret liste les 21 activités définissant le champ des services à la personne (encadré 1). Ces activités ont pour point commun leur lieu d'exercice : au domicile du particulier ou dans son environnement proche¹. Les activités peuvent être regroupées en trois domaines :

- les services aux personnes dépendantes (aide à domicile) : garde-malade, assistance aux personnes handicapées, assistance aux personnes âgées ou dépendantes, etc. ;
- les services à la famille : garde d'enfants, soutien scolaire, assistance informatique, assistance administrative ;
- les services de la vie quotidienne : entretien de la maison, jardinage, bricolage, préparation de repas, livraison de courses, etc.

Encadré 1 - Un secteur constitué de 21 activités

Les décrets du 29 décembre 2005 et du 20 septembre 2011 (article D.7231-1 du Code du travail) précisent les activités de services à la personne :

1. la garde d'enfants à domicile ;
2. l'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 ;
3. la garde-malade à l'exclusion des soins ;
4. l'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 ;
5. la prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives ;
6. l'aide à la mobilité et transports de personnes ayant des difficultés de déplacement ;
7. l'accompagnement des enfants, des personnes âgées ou handicapées dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transports, actes de la vie courante) ;
8. l'entretien de la maison et les travaux ménagers ;
9. les petits travaux de jardinage, y compris les travaux de débroussaillage ;
10. les travaux de petit bricolage dites « hommes toutes mains » ;
11. le soutien scolaire à domicile et les cours à domicile ;
12. les soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes ;
13. la livraison de repas à domicile ;
14. la préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux commissions ;
15. la collecte et la 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 ;
16. la livraison de courses à domicile ;
17. l'assistance informatique et internet à domicile ;
18. les soins et promenades d'animaux de compagnie, à l'exclusion des soins vétérinaires et du toilettage, pour les personnes dépendantes ;
19. la maintenance, l'entretien et la vigilance temporaires, à domicile, de la résidence principale et secondaire ;
20. l'assistance administrative à domicile ;
21. les activités qui concourent directement et exclusivement à coordonner et délivrer les services mentionnés ci-dessus (notamment les plates-formes de services à la personne, les services de téléassistance et de visio-assistance).

Les activités mentionnées aux 5^e, 6^e, 7^e, 13^e, 14^e et 15^e points n'ouvrent droit aux avantages sociaux et fiscaux du secteur (cf. 1.2) qu'à condition que la prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités réalisées à domicile.

Les soins sont exclus des services à la personne ; cependant, certaines activités peuvent être réalisées par du personnel soignant ou des aides à domicile, telles que l'aide à la toilette (Cour des comptes, 2014 ; Marquier, 2010).

¹ Les assistantes maternelles gardent les enfants chez elles, et ne font donc pas partie du champ des services à la personne *stricto sensu*. Toutefois, dans la mesure où elles sont salariées directement par les particuliers, elles peuvent être considérées comme salariées des services à la personne. L'annexe 3 est consacrée aux assistantes maternelles.

Le plan Borloo élargit considérablement la notion d'emplois familiaux : de nouvelles activités sont introduites dans le champ des services à la personne, comme l'assistance informatique ou administrative, et ouvrent alors droit aux aides associées au secteur. Le secteur regroupe désormais des activités très hétérogènes, depuis l'aide à domicile - traditionnellement considérée comme relevant du champ social et médico-social - jusqu'à des services de « confort » tels que le jardinage ou les cours à domicile. Ces activités relèvent de logiques très différentes (Devetter et al., 2009)². Certaines sont ciblées sur les personnes dépendantes ou en perte d'autonomie, tandis que d'autres sont proposées à tous (par exemple, les travaux ménagers). Pour tenir compte de la diversité des besoins, certains dispositifs sont réservés à des publics particuliers : les publics « fragiles » (au sens de l'article L241-10 du Code de la sécurité sociale, c'est-à-dire les personnes âgées de plus de 70 ans ainsi que celles bénéficiant de dispositifs liés à la perte d'autonomie ou à un handicap) et les ménages ayant au moins un enfant de moins de 3 ans³ sont généralement distingués des autres ménages, dits « non fragiles », qui utilisent plutôt des services dits de « confort ».

1.1.2 Différents modes de recours : particulier employeur ou client d'un organisme prestataire de services

Pour utiliser des services à la personne, un ménage peut :

- employer directement le salarié qui intervient à son domicile (emploi direct),
- employer directement le salarié tout en confiant la gestion des formalités administratives à un organisme de services à la personne (mode mandataire),
- recourir à un organisme de services à la personne qui emploie des intervenants à domicile : le ménage est alors client de l'organisme, qui lui facture la prestation (mode prestataire).

Les prestations réalisées par l'intermédiaire d'un organisme prestataire ou mandataire peuvent être fournies par des entreprises, des associations ou encore des organismes publics (notamment les centres communaux et intercommunaux d'action sociale). Facultative, la déclaration de leurs activités auprès des services de l'Etat permet aux organismes et à leurs clients de bénéficier des avantages sociaux et fiscaux. L'exercice de certaines activités⁴ nécessite en outre un agrément (encadré 2) : c'est le cas de la garde d'enfants de moins de 3 ans, ainsi que de l'assistance auprès de personnes âgées d'au moins 60 ans, de personnes handicapées ou de familles fragilisées.

1.1.3 Un coût de production variable selon l'activité et le mode de recours choisi

Le coût d'une heure de services à la personne varie sensiblement selon les activités : le soutien scolaire et l'assistance informatique sont par exemple plus chers que les activités ménagères, en lien avec un niveau de qualification plus élevé des intervenants pour les premiers. Le coût dépend également du mode de recours choisi et, le cas échéant, de la catégorie juridique de l'organisme prestataire. Les employeurs doivent en effet respecter les conditions de travail et d'emploi négociées au niveau de leur branche. Trois conventions collectives couvrent la plupart des salariés de services à la personne : celle du particulier employeur (pour les salariés employés directement ou via un organisme mandataire), celle de la branche de l'aide à domicile (pour les salariés des organismes prestataires associatifs) et celle des entreprises de services à la personne (pour les salariés des entreprises privées prestataires). Les salariés des organismes publics relèvent quant à eux du statut de la fonction publique territoriale ou du code du travail. Ces différentes conventions précisent les grilles de rémunération applicables à chaque catégorie de personnel et les modalités de prise en compte de l'ancienneté. En pratique, les salariés employés directement par les particuliers sont généralement mieux rémunérés que ceux employés par un organisme prestataire (Benoteau et al., 2013).

² C'est pourquoi le terme de « secteur » des services à la personne peut être discuté.

³ Bien qu'ils n'en fassent pas partie au sens de la Sécurité sociale, les enfants de moins de 3 ans sont parfois considérés comme des publics fragiles. En effet, l'activité de garde d'enfants de moins de 3 ans nécessite un agrément (comme les activités dédiées aux personnes âgées et handicapées, cf. 1.1.2) lorsqu'elle est exercée par un organisme de services à la personne.

⁴ Il s'agit des activités numérotées de 1 à 7 dans l'encadré 1.

Encadré 2 - Autorisation et agrément : deux régimes juridiques pour les services d'aide à domicile

Compte tenu de la vulnérabilité de leurs bénéficiaires, les services d'aide à domicile sont soumis à une procédure spécifique. Ils relèvent de deux régimes juridiques : l'autorisation les place dans le champ de l'action sociale, tandis que l'agrément les positionne dans le secteur des services à la personne. Délivrée par les conseils généraux pour une durée de quinze ans, l'autorisation est encadrée par le code de l'action sociale et des familles ; elle s'applique à l'ensemble des services sociaux et médico-sociaux. L'agrément relève quant à lui du code du travail ; il est accordé par les unités territoriales des Direccte pour une durée de cinq ans.

Le régime juridique détermine le mode de fixation des prix des prestations effectuées dans le cadre de l'aide sociale départementale (Apa et PCH) (Jany-Catrice et Vatan, 2011). La tarification des organismes autorisés est administrée : sur la base des charges du service, les conseils généraux fixent le tarif⁵ qui sera facturé aux utilisateurs. Les services agréés déterminent pour leur part librement leurs tarifs, seule l'évolution de ces derniers est encadrée. Pour l'Apa, les conseils généraux peuvent toutefois valoriser les plans d'aide réalisés par les organismes agréés à un tarif inférieur au coût facturé : l'utilisateur acquitte alors, en plus du ticket modérateur, la différence de coût entre le tarif retenu par le conseil général et le tarif facturé par l'organisme⁶. Pour la PCH, les plans d'aide réalisés par un organisme agréé sont valorisés au tarif fixé au niveau national (17,59 euros en 2012, quel que soit le coût réellement facturé à l'utilisateur du service). Le reste à charge est donc généralement plus faible en cas de recours à un service autorisé.

Ces deux procédures correspondent à des logiques différentes : développement de l'emploi dans le cas de l'agrément, construction d'une offre médico-sociale adaptée aux besoins locaux dans le cas de l'autorisation. Le droit d'option permet aux organismes de choisir leur régime. Si l'autorisation vaut agrément, l'inverse n'est pas vrai : l'obtention de l'autorisation est régie par une procédure d'appel à projets.

Les conventions définissent également le temps de travail (schéma 1) : seuls les organismes prestataires considèrent comme du temps de travail effectif des heures qui ne sont pas réalisées auprès des usagers (temps de trajet entre deux interventions, réunions, etc.⁷). Auprès des publics fragiles, les heures « improductives » - y compris les congés payés - représentent généralement 20 % à 25 % des heures rémunérées⁸ (Bruant-Bisson et al., 2010). En effet, les personnes lourdement dépendantes ont besoin d'interventions de courte durée mais très régulières : les temps de trajet sont donc plus nombreux⁹ ; le coût engendré est potentiellement important, notamment en milieu rural. Pour les particuliers employeurs en revanche, le temps de travail effectif est constitué uniquement des heures d'intervention, les heures « improductives » se limitant aux congés payés (soit 10 % des heures rémunérées). Les besoins de la personne accompagnée conditionnent également la rémunération de l'intervenant (niveau de formation, interventions nécessaires la nuit et le week-end, etc.).

Schéma 1 - Différents concepts d'heures

Heures rémunérées au salarié	Heures travaillées	Heures d'intervention au domicile	Heures facturées à l'utilisateur
		Pour les organismes uniquement : temps de trajet, réunions, etc.	Heures "improductives"
	Congés payés		

Lecture : les heures rémunérées recouvrent les congés payés et les heures travaillées, qui recouvrent elles-mêmes les heures d'intervention au domicile et, dans le cas des organismes prestataires, les temps de transport, de réunions, de formations, etc.

Les tarifs des organismes intègrent de surcroît des frais de structure : rémunérations du personnel administratif et d'encadrement, locaux, indemnisation des frais de déplacement, taxes et impôts, etc. Ces frais de structure sont peu connus. Pour les services d'aide à domicile, ils correspondraient à environ 20 % à 25 % du coût du service (Bruant-Bisson et al., 2010).

⁵ Ce tarif peut parfois s'avérer inférieur au coût de revient (Pinville et Polenti, 2014).

⁶ Par exemple, dans le cas d'un plan d'aide pris en charge à 75 % par le conseil général, pour une heure d'aide à domicile facturée 20 €, le ticket modérateur s'élève à 5 € (20 € * 25%) avec un organisme *autorisé* et à 4,5 € avec un organisme *agréé* dont l'heure d'aide à domicile est valorisée 18 € (4,5 € = 18 € * 25 %) par le conseil général. Dans ce dernier cas, l'utilisateur doit également acquitter 2 € correspondant à l'écart entre le tarif facturé par l'organisme et le tarif valorisé par le conseil général, soit un reste à charge de 6,5 €.

⁷ Le temps de travail effectif est « le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et doit se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles. »

⁸ Les interventions auprès des personnes dépendantes sont *a priori* plus fractionnées qu'auprès des personnes âgées non dépendantes. Cependant, ce sont souvent les mêmes salariés qui interviennent pour optimiser les emplois du temps et l'impact du fractionnement est intégré globalement dans les tarifs.

⁹ En outre, les indemnités de frais de déplacement sont également plus nombreuses, ce qui augmente les frais de structure.

1.2 Le régime socio-fiscal et ses évolutions récentes

Depuis les années 1980, les pouvoirs publics soutiennent le développement des services à la personne via des avantages socio-fiscaux et des aides directes (cf. annexe 4 pour un historique). D'abord ciblés sur les personnes âgées ou handicapées et sur la garde de jeunes enfants, ces dispositifs s'adressent désormais à l'ensemble des ménages utilisateurs. Ils visent notamment à limiter le travail au noir et à favoriser la création d'emplois. Les entreprises, les associations, les organismes publics et les particuliers employeurs sont soumis à des régimes socio-fiscaux différents.

Les principales mesures en vigueur en 2012 sont synthétisées dans le tableau 1 : il s'agit du régime socio-fiscal simulé par le modèle. L'encadré 3 indique les principales modifications intervenues depuis 2012.

Tableau 1 – Principales dispositions du régime socio-fiscal en vigueur en 2012 pour les services à la personne et les assistantes maternelles

SERVICES A LA PERSONNE					Hors services à la personne
Publics fragiles			Publics non fragiles		
Personnes âgées (plus de 70 ans)	Personnes âgées dépendantes ou handicapées	Garde à domicile d'enfants de moins de 6 ans	Autres utilisateurs		Garde d'enfants de moins de 6 ans par une assistante maternelle
Dispositions sociales : exonérations de cotisations sociales du personnel intervenant au domicile					
Recours à un organisme prestataire	Totale dans la limite d'un plafond	Totale	Allègements généraux (droit commun)		-
Particuliers employeurs	Cumulable avec la déclaration au forfait		Possibilité de déclarer au forfait		-
Dispositions fiscales					
Pour les organismes : exonération et taux réduits de TVA					
Recours à un organisme prestataire	Associations et organismes publics	Totale (taxe sur les salaires pour les associations, droit commun)			-
	Entreprises	Taux réduit ou intermédiaire selon les activités	Taux intermédiaire		
Pour les ménages : crédit ou réduction d'impôt sur le revenu					
Tous modes de recours	<i>Célibataires actifs et couples biactifs</i> : crédit d'impôt <i>Autres foyers</i> : réduction d'impôt <i>Dans tous les cas</i> , 50 % des dépenses effectivement supportées (plafonné)				Crédit d'impôt : 50 % des dépenses effectivement supportées (plafonné)
Aides directes					
Tous modes de recours	Aide ménagère (conseil général, caisses de retraite)	Apa, PCH, ACTP, MTP, complément d'AEEH, aides aux familles fragilisées, aide ménagère (personnes handicapées)	CMG (volet cotisation et rémunération)	-	CMG (volet cotisation et rémunération)
	Cesu RH				

1.2.1 Les exonérations de cotisations sociales

Selon le mode de recours et les caractéristiques du ménage utilisateur, la rémunération des salariés exerçant des activités de services à la personne peut être exonérée de cotisations sociales à la charge de l'employeur.

1.2.1.1 Selon le mode de recours

Comme toutes les entreprises, les organismes prestataires bénéficient des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires. Jusqu'au 31 décembre 2012, les particuliers employeurs pouvaient déclarer leur salarié au forfait : les cotisations (patronales et salariales) et contributions sociales étaient alors calculées sur la base du Smic indépendamment du salaire réellement versé¹⁰.

1.2.1.2 Selon le public

Quel que soit le mode de recours, les interventions réalisées auprès de personnes âgées ou dépendantes bénéficient d'une exonération totale de cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs (à l'exclusion des cotisations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles). Cette exonération est spécifique aux publics fragiles, c'est-à-dire :

- aux personnes âgées de 70 ans ou plus (dans la limite de 65 Smic par mois),
- aux personnes dépendantes : bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa), de la prestation de compensation de handicap (PCH), de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) ou d'une majoration pour tierce personne (MTP) ; parents d'un enfant éligible au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).

Les particuliers employeurs pouvaient cumuler ces exonérations avec la déclaration au forfait. Elles ne sont en revanche pas cumulables avec les allègements généraux de cotisations sur les bas salaires dont bénéficient les organismes prestataires pour leurs interventions auprès des publics non fragiles.

Les publics fragiles bénéficient des exonérations les plus importantes, quel que soit leur mode de recours (tableau 2). Pour les publics non fragiles, le coût salarial est inférieur avec un prestataire pour les rémunérations en deçà de 1,3 Smic. En 2012, la déclaration au forfait permet aux particuliers employeurs d'acquitter le coût salarial le plus faible pour les rémunérations élevées.

Tableau 2 - Coût du travail selon le mode de recours et le type d'utilisateur en 2012 (en euros par heure rémunérée)

	Publics non fragiles			Publics fragiles	
	Emploi direct Déclaration au réel	Emploi direct Déclaration au forfait	Organisme prestataire	Organisme prestataire ou emploi direct déclaration au réel	Emploi direct déclaration au forfait
1 Smic	13,1	13,1	10,5	10,5	10,5
1,2 Smic	15,7	14,5	14,0	12,6	11,9
1,4 Smic	18,3	16,0	17,5	14,7	13,3
1,6 Smic	20,9	17,4	20,9	16,8	14,8
1,8 Smic	23,6	18,8	23,6	18,9	16,2
2 Smic	26,2	20,2	26,2	21,0	17,6

Lecture : pour un salarié rémunéré au Smic intervenant auprès de publics fragiles, le coût pour l'employeur est de 10,5 euros par heure rémunérée (cotisations comprises).

Calculs des auteurs.

1.2.2 Les dispositions fiscales

1.2.2.1 Le crédit d'impôt et la réduction d'impôt sur le revenu

Chaque foyer fiscal bénéficie d'une réduction ou d'un crédit d'impôt égal à 50 % des sommes versées pour l'utilisation de services à domicile après déduction des aides perçues¹¹. Seuls les foyers actifs (célibataires actifs et couples biactifs) sont éligibles au crédit d'impôt : la moitié de leurs dépenses leur est remboursée, éventuellement sous forme d'un versement du Trésor Public. Les autres foyers – en particulier les retraités –

¹⁰ La déclaration au forfait n'était pas *stricto sensu* une exonération de cotisations dans la mesure où les droits sociaux n'étaient acquis qu'à hauteur des cotisations payées ; par conséquent, elle ne constituait pas une dépense publique. Cette mesure a été supprimée au 31 décembre 2012 (encadré 3).

¹¹ D'après le bulletin officiel des impôts, les aides perçues recouvrent « toutes les aides versées par des organismes publics ou privés pour aider à l'emploi de salariés à domicile ».

bénéficient uniquement de la réduction d'impôt : leur remboursement est limité par leur montant d'impôt dû avant imputation de cet avantage.

Les dépenses éligibles sont plafonnées à 12 000 euros par an¹², avant majoration pour enfant et personne de plus de 65 ans ; le petit bricolage, le jardinage et l'assistance informatique sont par ailleurs soumis à des plafonds spécifiques. Dans la pratique, le plafond de dépenses est peu contraignant : moins de 2 % des ménages l'atteignaient en 2011.

1.2.2.2 Des taux de TVA réduits pour les entreprises prestataires

Les entreprises prestataires bénéficient de taux de TVA réduits pour certaines activités (annexe 5) :

- celles liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et âgées dépendantes (taux de 5,5 %),
- le jardinage, les cours à domicile (hors soutien scolaire), l'assistance informatique, la maintenance, l'entretien et la vigilance de la résidence (taux de 7 % puis taux normal depuis le 1^{er} juillet 2013),
- les autres activités bénéficient toujours du taux intermédiaire, soit 7 % (10 % depuis le 1^{er} janvier 2014).

Comme dans le reste de l'économie, les associations et les organismes publics sont exonérés de TVA.

1.2.3 Les aides directes : des prestations ciblées sur les publics fragiles

Les aides directes constituent également un soutien important aux services à la personne : les sommes versées sont du même ordre de grandeur que celles versées au titre des avantages fiscaux. Elles sont essentiellement financées par les pouvoirs publics et les organismes de sécurité sociale. Les employeurs peuvent également financer les dépenses de services à la personne de leurs salariés sous forme de chèques emploi service universels préfinancés (Cesu RH)¹³.

1.2.3.1 Des aides pour la garde de jeunes enfants

Dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), la Caf ou la MSA verse un complément de libre choix du mode de garde (CMG) aux familles qui font garder leur(s) enfant(s) de moins de 6 ans à domicile. La prestation comporte deux composantes :

- pour les particuliers employeurs, une prise en charge équivalente à 50 % des cotisations sociales (patronales et salariales) plafonnée selon l'âge de l'enfant gardé. Il ne s'agit pas d'une exonération de cotisation dans la mesure où le salarié cotise à taux plein ; elle est donc considérée comme une aide directe.
- quel que soit le mode de recours, une prise en charge partielle de la rémunération du salarié plafonnée selon les revenus du ménage, le nombre d'enfants à charge et le mode de recours, sans excéder 85 % du coût.

1.2.3.2 Des aides pour les personnes dépendantes ou handicapées

Différentes aides sociales visent à compenser la perte d'autonomie des personnes âgées et handicapées. Elles ne sont pas conditionnées au fait de recourir à une aide professionnelle à domicile mais peuvent être utilisées pour indemniser des aidants familiaux, financer un accueil en établissement, acquérir des équipements spécifiques, etc. Seules les principales aides permettant de financer des services à la personne sont présentées. Elles ne sont pas cumulables sauf mention contraire.

- **L'allocation personnalisée d'autonomie (Apa)** : versée par les conseils généraux, il s'agit d'une allocation personnalisée destinée aux personnes en perte d'autonomie âgées de 60 ans et plus. Pour les personnes vivant à leur domicile, cette allocation comporte essentiellement de l'aide humaine (90 % des montants versés (Borderies et Trespeux, 2013)). Un plan d'aide est établi en fonction des besoins de la personne dans la limite d'un plafond national selon son degré de dépendance (fin 2007, 26 % des plans d'aide étaient saturés (Bérardier, 2012)). La part prise en charge par le conseil général dépend des ressources de la personne : fin 2011, 84 % des allocataires acquittaient un ticket modérateur (Bérardier,

¹² Ce plafond s'élève à 20 000 euros en présence d'un titulaire de la carte d'invalidité, d'une pension d'invalidité de 3^{ème} catégorie, ou d'un complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

¹³ Il s'agit de titres de paiement d'un montant prédéfini.

2014). Le reste à charge dépend également du mode de recours et des départements : sauf dans le cas des organismes autorisés, le plan d'aide est généralement valorisé à un tarif inférieur au coût facturé par l'organisme (encadré 2).

- **Les aides des caisses de retraite et l'aide ménagère des conseils généraux** : les personnes âgées peu ou non dépendantes (groupes iso-ressources 5 et 6, non éligibles à l'Apa) peuvent bénéficier du financement d'aides ménagères de la part de leur caisse de retraite, ou de leur conseil général pour les plus modestes. Le recours à un organisme est encouragé, voire imposé, par certaines caisses. Le plan d'aide est généralement valorisé à un tarif fixé au niveau national (pour la Cnav, 19,20 euros pour une heure réalisée par un organisme prestataire en 2012) ; la part prise en charge dépend des ressources du ménage. Les personnes handicapées peuvent également bénéficier de la prise en charge d'aides ménagères via leur conseil général.
- **L'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP)** : versée par les conseils généraux¹⁴, elle est destinée aux adultes qui ont besoin d'une tierce personne pour réaliser les actes essentiels de la vie quotidienne (se laver, marcher, s'habiller, etc.). L'ACTP est soumise à condition de ressources. Seuls les besoins d'aide humaine sont financés.
- **La prestation de compensation du handicap (PCH)** : versée par les conseils généraux, elle remplace l'ACTP depuis 2006. Il s'agit d'une aide personnalisée destinée aux personnes handicapées. Elle finance essentiellement l'aide humaine (93 % des montants versés (Espagnacq, 2013)). Seules les activités essentielles (notamment la mobilité et l'entretien de soi) sont prises en charge ; en particulier, la PCH ne finance pas l'aide ménagère. Un plan d'aide est établi¹⁵, mais contrairement à l'Apa, il est généralement pris en charge à 100 % par le conseil général (pas de ticket modérateur)¹⁶ et l'aide humaine est valorisée suivant des tarifs fixés au niveau national¹⁷. Comme pour l'Apa, les tarifs des organismes autorisés sont fixés par les conseils généraux (encadré 2).
- **La majoration pour tierce personne (MTP)** : il s'agit d'une majoration de pension - de vieillesse ou d'invalidité - accordée aux personnes obligées de recourir à l'assistance d'une tierce personne pour accomplir les actes essentiels de la vie quotidienne. Elle est d'un montant forfaitaire fixé par décret, soit 1 060 euros par mois en 2012, et n'est pas soumise à condition de ressources. Cette majoration ne se cumule avec l'ACTP et l'aide humaine de la PCH que sous forme différentielle ; elle ne se cumule pas avec l'Apa.
- **Le complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)** : il est versé par les Caf ou la MSA en complément de l'allocation de base si le handicap d'un enfant de moins de 20 ans génère des dépenses importantes, et/ou si les parents doivent réduire leur activité professionnelle ou recourir à une tierce personne. Forfaitaire, ce complément n'est pas soumis à condition de ressources. Les familles peuvent choisir la prestation la plus favorable entre le complément d'AEEH et la PCH¹⁸.

1.2.3.4 Des aides aux familles fragilisées

Les familles rencontrant une difficulté de nature à mettre en péril leur autonomie et leur équilibre, ainsi que leur maintien dans l'environnement social (« familles fragilisées ») peuvent bénéficier d'une aide aux tâches de la vie quotidienne et d'un accompagnement social et éducatif. Principalement financées par les Caf et les conseils généraux, ces interventions peuvent être réalisées par des techniciens d'intervention sociale et familiale (TISF) ou des auxiliaires de vie sociale (AVS). En revanche, les éducateurs intervenant dans le cadre de l'aide éducative en milieu ouvert ne relèvent pas des services à la personne. La part du coût de l'intervention à la charge de la famille dépend de ses ressources.

¹⁴ Cette prestation n'est plus attribuée depuis 2006 ; en revanche, ses allocataires peuvent continuer à la percevoir.

¹⁵ Les personnes souffrant de cécité ou de surdité peuvent cependant percevoir une allocation forfaitaire pour de l'aide humaine.

¹⁶ Si les ressources de la personne - hors revenus d'activité professionnelle - sont supérieures à deux fois la majoration pour tierce personne (soit environ 25 000 euros par an), seuls 80 % du plan d'aide est pris en charge.

¹⁷ 11,99 euros de l'heure en cas d'emploi direct au 1^{er} janvier 2012 ; 13,18 euros en cas de recours à un mandataire et 17,59 euros en cas de recours à un prestataire agrée.

¹⁸ Le complément de l'AEEH peut être cumulé avec l'élément « frais engagés pour l'aménagement du logement ou du véhicule, ou surcoûts liés au transport » de la PCH.

1.2.3.5 Des aides versées aux organismes de services d'aide à domicile

En 2012, les organismes d'aide à domicile (autorisés et agréés) ont perçu 25 millions d'euros dans le cadre d'un fonds d'aide exceptionnelle visant à financer la restructuration de services d'aide à domicile en difficultés financières (par exemple du fait d'un niveau de tarification inférieur au coût de revient (Bruant-Bisson et al., 2010 ; Pinville et Poletti, 2014)). De même, les collectivités territoriales peuvent verser des aides extralégales aux services d'aide à domicile (Garabige et al., 2014). Ces financements publics ne sont pas pris en compte par la suite dans le modèle.

Encadré 3 - Principales modifications du régime socio-fiscal depuis 2012

Le modèle simule la législation en vigueur en 2012. Certaines dispositions ont été modifiées depuis cette date.

Parmi les dispositions spécifiques au secteur :

- pour les particuliers employeurs, suppression au 1^{er} janvier 2013 de la possibilité de déclarer au forfait et création d'un abattement de 75 centimes par heure travaillée (dans la limite de la cotisation maladie ; non cumulable avec l'exonération « publics fragiles »). Au 1^{er} janvier 2015, cet abattement a été porté à 1,50 euro pour la garde d'enfants âgés de 6 à 13 ans (dans la limite de 40 heures par mois et par salarié).
- pour les interventions réalisées par les organismes, passage au 1^{er} janvier 2013 au taux de TVA normal pour certaines activités (annexe 5) ;
- quel que soit le mode de recours, augmentation des plafonds de dépenses (réalisées à partir de 2013) éligibles au crédit ou à la réduction d'impôt sur le revenu pour les travaux de jardinage et l'assistance informatique.
- le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement de 2015 prévoit d'augmenter le nombre d'heures d'aide à domicile et de diminuer le reste à charge des bénéficiaires de l'Apa, ainsi que de moderniser les services d'aide à domicile.

De nouvelles mesures s'appliquant à tous les secteurs d'activité impactent également le coût des services à la personne :

- depuis le 1^{er} janvier 2013, les entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu bénéficient du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Son montant est proportionnel à la masse salariale (rémunérations inférieures à 2,5 smic). La plupart des organismes non lucratifs n'y sont pas éligibles.
- au 1^{er} janvier 2014, augmentation de la TVA (passage de 19,6 % à 20 % et de 7 % à 10 %, le taux réduit reste inchangé).

1.2.4 Éclatement du secteur et multiplicité des dispositifs : un ensemble difficile à appréhender

Le champ des services à la personne est difficile à cerner. En effet, si seuls les organismes ayant déclaré leurs activités auprès des services de l'Etat font partie du champ des services à la personne stricto sensu, les prestations réalisées par les organismes autorisés bénéficient des exonérations de cotisations pour les publics fragiles ou encore du crédit et de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (encadré 2). Dans cette étude, elles sont donc considérées comme faisant partie du champ des services à la personne.

Par ailleurs, si le secteur est défini par une liste d'activités, le système socio-fiscal repose sur une double logique de service consommé et de profil d'utilisateur, selon des modalités propres à chaque dispositif :

- Les exonérations de cotisations sociales sont ciblées sur des types d'utilisateurs (public fragile ou non) indépendamment des activités consommées : effectués chez une personne âgée, le jardinage et l'aide à domicile bénéficient des mêmes exonérations.
- Les aides directes s'adressent aux personnes ayant des besoins particuliers mais ne couvrent que certaines activités. Par exemple, la PCH ne permet pas de financer des activités ménagères contrairement à l'Apa ; ou encore seule la garde d'enfants de moins de 6 ans à domicile permet de bénéficier du CMG.
- Pour les entreprises prestataires, le taux de TVA dépend des activités. En revanche, seules les activités destinées uniquement aux personnes dépendantes bénéficient du taux minimal.
- Les avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu dépendent de la situation du foyer sur le marché du travail (éligibilité au crédit ou à la réduction d'impôt) et de son niveau d'imposition pour les foyers éligibles uniquement à la réduction d'impôt.

L'analyse fine des restes à charge nécessite donc de distinguer différents profils d'utilisateurs de services à la personne

2. PRÉSENTATION DU MODÈLE

Le coût pour l'utilisateur d'une heure de services à la personne est difficile à estimer, en raison de la multiplicité et de l'imbrication des dispositifs. Distinguer ce coût selon le profil de l'utilisateur et son mode de recours est a fortiori complexe.

2.1 Des données qui ne permettent qu'une analyse morcelée du secteur

Différentes sources de données portent sur les ménages utilisateurs de services à la personne, les salariés intervenants ou encore les organismes de services à la personne. Néanmoins, la plupart ne couvrent que partiellement le secteur et ne permettent pas une analyse détaillée des dépenses et des aides perçues par type d'utilisateurs (tableau 3).

2.1.1 Peu d'informations sur le coût des services à la personne...

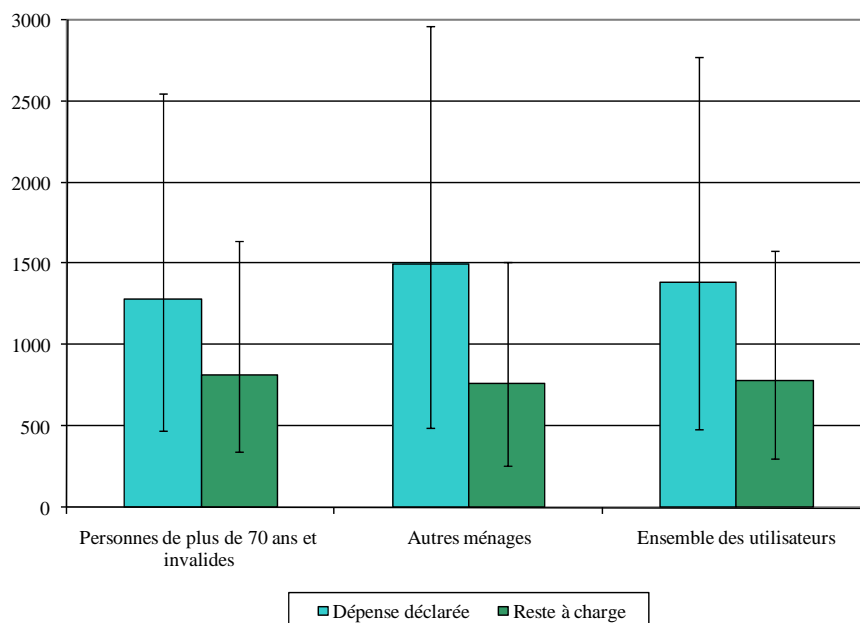
Aucune base de données ne permet d'apprécier le coût facturé aux utilisateurs de services à la personne et l'impact de chaque composante du régime socio-fiscal sur leur reste à charge final.

- Depuis 2009, le **fichier statistique des DADS** (déclarations annuelles de données sociales) produit par l'Insee contient les rémunérations et le temps de travail de l'ensemble des salariés du secteur des services à la personne, quel que soit le mode de recours¹⁹. Bien qu'elle constitue l'essentiel du coût, la rémunération ne suffit pas pour évaluer le tarif facturé aux ménages recourant à un organisme, ni leur reste à charge final.
- **Les déclarations d'impôt sur le revenu** permettent d'identifier les foyers déclarant des dépenses de services à la personne pour bénéficier des avantages fiscaux²⁰. L'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee porte sur un échantillon représentatif. Seule la dépense annuelle est renseignée ; les aides perçues par le foyer ne sont pas identifiées car déduites de la dépense déclarée, de même que les exonérations sociales. Les différences de reste à charge sont difficiles à interpréter : elles résultent à la fois du niveau d'aide perçu par le ménage et du volume d'heures consommé, sans qu'il soit possible de distinguer ces deux composantes (graphique 1).
- Réalisée par l'Insee tous les cinq ans, l'**enquête Budget de famille** porte sur l'ensemble des dépenses de consommation des ménages, parmi lesquelles peuvent être identifiés les services à domicile. Seules les dépenses effectives (après déduction des aides) sont renseignées.
- Des **sources spécifiques à des prestations particulières** existent, par exemple la base de données individuelles sur les bénéficiaires de l'Apa dont dispose la Drees (Fizzala, 2015). Ces données ne couvrent qu'une partie des utilisateurs de services à la personne et de leurs besoins.

¹⁹ Les particuliers employeurs réalisent leurs déclarations par des circuits spécifiques (déclaration nominative simplifiée, chèque emploi service universel, prestation d'accueil du jeune enfant). L'Insee intègre désormais les informations fournies par ces déclarations dans les DADS. L'Acoss publie trimestriellement des données issues de ces déclarations (Berche *et al.*).

²⁰ Certains utilisateurs de services à domicile en sont potentiellement exclus (non éligibles au crédit d'impôt, peu ou pas imposables, et foyers dont les dépenses sont intégralement prises en charge par une prestation sociale).

Graphique 1 - Dépense et reste à charge annuels médians selon la composition du ménage (en euros)



Champ : France métropolitaine ; ménages ayant déclaré des dépenses de services à la personne dans leur déclaration d'impôt sur le revenu. Sont considérés invalides les titulaires d'une carte d'invalidité d'au moins 80 % (y compris enfants), les titulaires d'une pension pour une invalidité d'au moins 40 % ainsi que les enfants bénéficiant de l'AEEH.

Lecture : l'histogramme représente la médiane ; les extrémités du bâtonnet correspondent au 1^{er} et au 3^e quartile. La moitié des personnes de plus de 70 ans et des personnes invalides utilisant des services à la personne y ont consacré plus de 810 € au cours de l'année 2012 (toutes aides déduites, y compris avantage fiscal) ; trois quarts y consacrent plus de 1 640 € et un quart plus de 345 €.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux (2012)

2.1.2 ... et sur le profil des utilisateurs de ces services

Les bases de données couvrant l'ensemble des utilisateurs de services à la personne ne permettent pas d'identifier précisément leur profil (personnes âgées dépendantes ou handicapées, personnes âgées non dépendantes, ménages utilisant des services de garde de jeunes enfants à domicile, autres utilisateurs). Les DADS ne fournissent que la profession des salariés intervenant au domicile des particuliers (encadré 4). Par ailleurs, les enquêtes ERFIS et Budget de famille ne renseignent que sur la composition du ménage (présence de personnes âgées ou d'enfants notamment), et non sur le degré de dépendance de la personne ou son éligibilité à une prestation sociale.

Certaines sources spécifiques au secteur fournissent des informations sur le profil des utilisateurs de services à la personne, selon des nomenclatures propres à chaque mode de recours :

- Les **déclarations sociales des particuliers employeurs**, désormais intégrées dans les DADS, permettent d'identifier précisément le profil de ces derniers grâce aux exonérations de cotisations sociales dont ils bénéficient²¹ (Bargoin et al., 2013). Les rémunérations et les heures de travail effectuées par leurs salariés sont connues.
- En revanche, les clients des organismes sont peu connus. La **base Nova** ne renseigne que sur les activités réalisées (Thiérous, 2014 et 2015). Depuis 2008, tous les organismes de services à la personne agréés et/ou déclarés (prestataires et mandataires) renseignent leurs heures d'intervention dans ce système d'information géré par la Direction générale des entreprises²². En revanche, les organismes autorisés n'ayant pas demandé l'agrément par équivalence ne renseignent pas ce système d'information (encadré 2).

²¹ La garde à domicile d'enfant de moins de 6 ans est également distinguée car elle est soumise à un mode déclaratif spécifique (la Paje).

²² La masse salariale est également renseignée mais n'est pas exploitable actuellement. La liste des structures présentes dans Nova permet d'identifier les salariés des organismes prestataires dans les DADS.

Tableau 3 - Caractéristiques des principales sources relatives aux services à la personne

	ERFS	Budget de famille	DADS	Déclarations sociales des PE	Nova
Source spécifique au secteur	non	non	non	oui	oui
Couverture	échantillon	échantillon	exhaustif	exhaustif	exhaustif
Unité de base	ménage	ménage	contrat de travail	contrat de travail	établissement
Mode de recours	OSP et PE	OSP et PE	OSP et PE	PE	OSP
Distinction PE et OSP possible	non	non	oui*	-	-
Distinction mandataire possible	non	non	non	oui	oui
Identification de l'activité	non	oui	imparfaite	uniquement garde d'enfants	oui
Identification du public	imparfaite	imparfaite	imparfaite	oui	imparfaite
Données disponibles					
Heures des intervenants	non	non	oui	oui	oui
Rémunération des intervenants	non	non	oui	oui	non
Coût final pour l'utilisateur	oui	oui	non	non	non

OSP : organismes de services à la personne (prestataires et mandataires)

PE : particulier employeur, y compris recours à un mandataire

* Cette distinction est possible après appariement entre la liste des organismes présents dans Nova et les DADS.

Encadré 4 - Les services à la personne : un champ aux contours statistiques flous

Les sources usuelles (portant sur les entreprises ou les salariés) ne permettent pas d'analyser le secteur des services à la personne (Cnis, 2012).

En effet, les services à la personne ne constituent pas un secteur d'activité au sens des nomenclatures usuelles. Trois secteurs couvrent largement les services à la personne : activités des ménages employeurs de services domestiques (code 97.00Z de la nomenclature française d'activité), aide à domicile (88.10A) et accueil des jeunes enfants (88.91A). Cependant, le champ ainsi défini est à la fois trop large et trop étroit : il comprend des activités effectuées hors du domicile (comme la garde d'enfants en crèche et en halte-garderie), tandis qu'à l'inverse des organismes ne sont pas repérés car ils sont classés en fonction de leurs activités, par exemple l'enseignement (85.59B, 85.51Z, 85.52Z) pour le soutien scolaire ou encore les autres activités informatiques (62.09Z) pour l'assistance informatique à domicile.

Les professions des salariés permettent également de cerner le champ des services à la personne de manière imparfaite. Trois professions couvrent la majorité des salariés des services à la personne : les assistantes maternelles, gardiennes d'enfants et familles d'accueil (code 563a des professions et catégories socioprofessionnelles - PCS - de 2003) ; les aides à domicile, aides ménagères et travailleuses familiales (563b) et les employés de maison et personnels de ménage chez des particuliers (563c). Cependant, certains salariés de ces professions ne font pas partie du champ des services à la personne (par exemple, les assistants familiaux ou les assistantes maternelles), tandis que d'autres ne relèvent pas de ces professions (les jardiniers ou les enseignants à domicile, par exemple).

Ni les secteurs d'activité ni les professions des salariés ne permettent d'identifier précisément les activités exercées et le profil des particuliers chez lesquels elles le sont. Par ailleurs, les salariés des organismes prestataires peuvent intervenir tant auprès de personnes dépendantes que non dépendantes.

2.2 De la rémunération de l'intervenant au reste à charge pour l'utilisateur : un modèle consolidant des données variées

Le modèle présenté ici consolide les différentes données à la disposition des auteurs en vue de reconstituer le reste à charge pour l'utilisateur pour une heure d'intervention à domicile (après prise en compte des exonérations de cotisations sociales, des avantages fiscaux et des aides directes). Les données utilisées sont relatives à l'année 2012. Certaines données ont été exploitées directement par les auteurs (DADS, Nova, etc.), tandis que d'autres proviennent de publications de diverses administrations²³, notamment la Drees et la Cnaf pour les aides directes et l'Acoss pour les heures rémunérées par les particuliers employeurs. L'annexe

²³ Elles ont toutefois pu donner lieu à des calculs des auteurs (majorations des heures fournies par l'Acoss, estimations des montants nets à partir des données brutes de la Drees, etc.).

1 détaille les données ainsi que les hypothèses retenues. Seul le scénario central est présenté dans cette partie ; la sensibilité des résultats aux hypothèses retenues est présentée en partie 3.4.

2.2.1 Dix-sept cas-types combinant mode de recours et profil de l'utilisateur

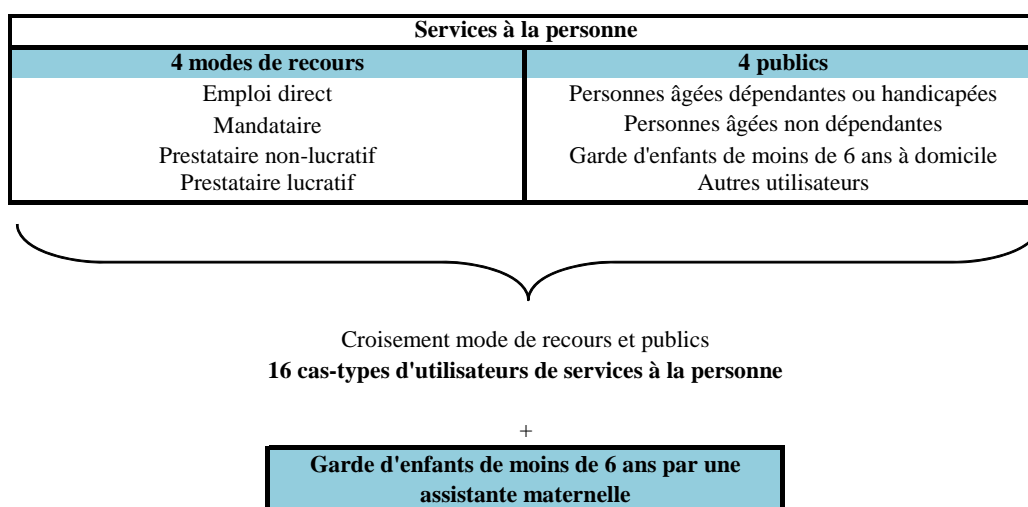
Le coût de production du service ainsi que les aides perçues varient selon l'activité et le mode de recours. Aussi, pour évaluer au mieux le reste à charge final pour l'utilisateur, le modèle distingue quatre modalités de recours : emploi direct, recours à un organisme mandataire, recours à un organisme prestataire non lucratif (associations et organismes publics), et recours à un organisme prestataire lucratif (entreprises, auto-entrepreneurs)²⁴. Pour chacune de ces modalités de recours, quatre profils d'utilisateurs ou d'usages sont différenciés :

- les publics « fragiles » : les personnes âgées dépendantes ou handicapées, ainsi que les personnes âgées de plus de 70 ans non dépendantes,
- les publics « non-fragiles » : la garde à domicile d'enfants de moins de 6 ans, ainsi que les autres utilisateurs (« confort »)²⁵.

À part la garde d'enfants qui bénéficie d'un régime spécifique en tant qu'activité (CMG), les autres cas-types correspondent à des types de ménage. Par exemple, la catégorie « personnes âgées non dépendantes » intègre toutes les activités exercées chez ces ménages.

Le modèle distingue donc 16 cas-types, auxquels s'ajoute le recours à une assistante maternelle (schéma 2).

Schéma 2 – Cas-types distingués par le modèle



2.2.2 La ventilation des heures rémunérées par public et mode de recours : une étape centrale

Aucune base de données ne recense l'ensemble des aides directes perçues par les ménages. Ces dernières étant modulées selon les ressources et le profil des utilisateurs, elles ne peuvent être calculées sur barème pour les cas-types moyens retenus dans ce modèle. Dès lors, seuls les montants agrégés peuvent être exploités. Pour pouvoir les utiliser conjointement avec les salaires horaires des intervenants, les heures rémunérées doivent être ventilées par cas-types. Elles ne sont pas parfaitement connues, aussi des calibrations sont nécessaires.

²⁴ Malgré des régimes socio-fiscaux spécifiques, les organismes mandataires lucratifs ne sont pas distingués des organismes non lucratifs et les organismes publics ne sont pas distingués des associations.

²⁵ Publics fragiles au sens de la Sécurité sociale, les familles « fragilisées » sont intégrées au sein du public « personnes âgées dépendantes ou handicapées » bien que les prestations diffèrent. Seule la garde d'enfants de moins de 6 ans bénéficie du CMG ; en revanche, pour les organismes, les interventions réalisées auprès d'enfants de plus de 6 ans ne peuvent pas être isolées.

Pour l'emploi direct, les heures rémunérées sont connues précisément par public grâce aux déclarations sociales. En effet, la ventilation par catégorie d'exonérations sociales publiée par l'Acoss (Berche et al.) coïncide avec les publics retenus²⁶. Les heures sont majorées dans le modèle pour intégrer les prestations réalisées chez des particuliers « taxés d'office » (situation concernant ceux qui n'ont pas renvoyé à temps leur déclaration nominative simplifiée)²⁷.

Les heures réalisées par les organismes mandataires sont issues de Nova. Hormis pour la garde d'enfants, parfaitement identifiée dans Nova, la répartition de ces heures par public est estimée par les auteurs à l'aide de données fournies par l'Acoss, qui ventile les heures par type d'exonération.

Les heures réalisées par les organismes prestataires proviennent aussi de Nova²⁸. Hormis pour la garde d'enfants, la répartition par public est complexe car le profil des utilisateurs n'est pas connu. Seules les activités soumises à agrément (hors garde d'enfants) sont supposées être réalisées auprès de personnes âgées ou dépendantes. Il s'agit d'un minorant : d'une part, le ménage effectué chez une personne âgée peut a priori être enregistré dans Nova soit en tant qu'« assistance aux personnes âgées » soit en tant que ménage ; d'autre part, les personnes fragiles peuvent utiliser d'autres services tels que le jardinage par exemple. Les activités ne permettent pas d'objectiver la ventilation entre personnes dépendantes et personnes âgées non dépendantes.

En outre, les heures d'intervention enregistrées dans Nova sont majorées des heures « improductives »²⁹. Pour les personnes dépendantes ou âgées, les heures enregistrées dans Nova sont en outre augmentées des interventions effectuées par les organismes autorisés qui ne demandent pas l'agrément par équivalence³⁰.

2.2.3 Des paramètres calibrés grâce aux coûts budgétaires

Certains paramètres ne sont pas connus mais peuvent être calibrés :

- le plafonnement du volet « cotisation du CMG » (cf. partie 1.2.3.1), en comparant le montant simulé sur barème et celui réellement versé ;
- le nombre d'heures rémunérées par des organismes prestataires pour des interventions réalisées auprès des publics fragiles, grâce aux exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les organismes pour leurs interventions auprès de ces publics. Le volume horaire total ajouté pour ces publics est ainsi calibré (majorations pour heures « improductives » et pour les interventions réalisées par des organismes autorisés non agréés par équivalence) ;
- la part des dépenses des ménages non déclarées à l'administration fiscale³¹ ainsi que la proportion des aides non déduites des dépenses déclarées, en comparant les dépenses éligibles simulées et celles réellement déclarées.

Par ailleurs, des scénarios permettent de tester la sensibilité des résultats aux hypothèses retenues pour les paramètres inconnus non calibrés (cf. partie 3.4).

²⁶ Les personnes âgées de plus de 70 ans appartiennent par défaut à la catégorie « plus de 70 ans ». C'est en particulier le cas de celles qui ne déclarent pas bénéficier d'une prestation sociale (par exemple l'Apa) ou qui n'y recourent pas (Gucher *et al.*, 2011). Par conséquent, un profil incorrect peut être attribué à certains utilisateurs de services à la personne.

²⁷ Seules les assiettes (qui servent au calcul des cotisations sociales) et les exonérations correspondantes sont connues, et non les heures et la masse salariale nette. En 2012, ces interventions représenteraient 18 millions d'heures rémunérées (calcul des auteurs).

²⁸ Les heures liées au portage de repas et à la téléassistance ne sont pas connues. Aucun redressement n'est effectué.

²⁹ Soit 20 % des heures rémunérées (respectivement 13 %) pour les interventions réalisées par les associations et les organismes publics (respectivement par les entreprises) auprès des publics fragiles. Pour les autres ménages, les heures improductives sont limitées aux congés payés (10 % des heures rémunérées).

³⁰ Estimées à 34 millions d'heures rémunérées après appariement des bases Nova et Finess (fichier national des établissements sanitaires et sociaux, qui recense l'ensemble des services d'aide et d'accompagnement à domicile autorisés) avec les DADS. Le rapprochement de ces bases est cependant délicat (changement de Siret et fermetures/fusions d'établissements non signalées) : les chiffres doivent être pris avec précaution.

³¹ Il s'agit de dépenses déclarées aux Urssaaf mais que les foyers n'indiquent pas dans leur déclaration d'impôt. Certains peuvent estimer ne pas pouvoir bénéficier d'avantage fiscal (foyers éligibles uniquement à la réduction d'impôt, pas ou peu imposables), ne pas souhaiter en bénéficier ou encore ne pas connaître le dispositif.

2.2.4 Un coût horaire moyen supporté par l'utilisateur reconstitué par étape

Le modèle reconstitue le reste à charge supporté par l'utilisateur en plusieurs étapes, en partant du salaire des intervenants (graphique 2).

1. Le salaire de l'intervenant au domicile

Pour les particuliers employeurs, le salaire horaire net est directement disponible dans les données de l'Acoss pour chaque type de public.

Pour les salariés des organismes prestataires, le salaire horaire brut est directement calculé à partir des DADS appariées avec Nova. La profession du salarié ne permet de distinguer le profil de l'utilisateur du service que de manière imparfaite : pour les publics fragiles, seules les aides à domicile sont identifiées.

2. Le salaire superbrut de l'intervenant au domicile (coût du travail)

Pour les particuliers employeurs, en présence de déclarations au forfait, les cotisations sociales ne peuvent être simulées directement sur barème : des grandeurs ventilées entre les contrats au forfait et au réel sont nécessaires³².

Pour les salariés des organismes prestataires, les cotisations sociales patronales et salariales sont évaluées selon les barèmes en vigueur spécifiques à chaque cas-type, en supposant une exonération de cotisations patronales totale pour les personnes âgées non dépendantes.

3. Le coût total avant déduction des aides directes ou coût de production du service

Pour l'emploi direct, le coût de la prestation est égal au salaire superbrut de l'intervenant. En revanche, pour les organismes, les frais de structure doivent être ajoutés : ils sont supposés égaux à 25 % du salaire superbrut de l'intervenant pour les organismes prestataires³³. La TVA et la taxe sur les salaires sont calculées séparément sur barème.

4. La dépense éligible au crédit ou à la réduction d'impôt sur le revenu

Les aides directes sont ciblées sur des publics particuliers. L'Apa, la PCH et le CMG peuvent être répartis entre modes de recours (Borderies et Trespeux, 2013 ; Espagnacq, 2013 ; Cnaf, 2014). Par ailleurs, 90 % des aides versées par les caisses de retraite sont affectés au mode prestataire en lien avec une forte incitation à recourir par ce biais. À l'inverse, l'ACTP, la MTP et le complément d'AEEH sont affectés essentiellement à l'emploi direct (80 %) faute d'incitation à recourir à un prestataire. Les aides sont réparties entre organismes prestataires lucratifs et non lucratifs au prorata des heures réalisées.

L'assiette fiscale agrégée (c'est-à-dire la dépense éligible au crédit ou à la réduction d'impôt sur le revenu) est obtenue en déduisant les aides directes - agrégées (tableau 4) - du coût total obtenu lors de l'étape précédente multiplié par les heures rémunérées.

5. Le reste à charge final (après déduction de l'avantage fiscal)

La part des dépenses effectivement remboursée par le crédit et la réduction d'impôt est estimée à partir des données fiscales (d'une part pour les publics fragiles et d'autre part pour les autres utilisateurs). Elle est appliquée à l'assiette simulée par le modèle (encadré 6). Le reste à charge est obtenu après déduction de l'avantage fiscal à l'assiette simulée.

6. Le reste à charge pour une heure d'intervention au domicile est finalement obtenu après division par le nombre d'heures d'intervention pour tenir compte des heures dites « improductives ».

³² Il est nécessaire d'avoir la répartition des heures rémunérées, de la masse salariale nette, de l'assiette - base de calcul des cotisations - et des exonérations. Les cotisations peuvent ensuite être simulées sur barème pour chaque type de contrats. Les montants d'exonération permettent de tenir compte du plafonnement de l'exonération de cotisations pour les personnes âgées non dépendantes.

³³ Les coûts générés par l'exonération de TVA des associations et la réduction de TVA des entreprises permettraient, en théorie, de reconstituer le montant total des services facturés par ces organismes, qui constituent l'assiette de la TVA. Cependant, seules des estimations figurent dans les documents budgétaires (Projet de loi de finances 2014, Voies et moyens - tome 2) ; elles intègrent par ailleurs la rémanence pour les associations (n'étant pas assujetties à la TVA, contrairement aux organismes lucratifs, elles ne peuvent pas déduire la TVA qu'elles acquittent sur leurs achats).

Tableau 4 – Montants d’aides directes retenus dans le scénario central pour 2012

	Montants* (en M€)	Limites de l'estimation
CMG - volet cotisations sociales - particuliers employeurs (CMG)	170	
CMG - volet rémunération - particuliers employeurs (CMG)	123	
CMG - structure - recours à un prestataire (CMG)	107	
Allocation personnalisée d'autonomie à domicile (Apa)	2 518	Aides pour le portage de repas et la téléassistance inconnues (non prises en compte)
Prestation de compensation du handicap (PCH)	861	
Allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP)	137	Part d'aide professionnelle inconnue (hypothèse)
Aide-ménagère conseils généraux - personnes âgées	69	
Aide-ménagère conseils généraux - personnes handicapées	61	
Aides des caisses de retraite	450	Données disparates et hétérogènes (hypothèses)
Majoration pour tierce personne (MTP)	140	Estimation MTP pour pensions invalidité ; part d'aide professionnelle inconnue (hypothèse)
Complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)	128	Part d'aide professionnelle inconnue (hypothèse)
Aide aux familles fragilisées	129	Estimation part SAP
Total	4 893	

* Pour l'aide sociale départementale, il s'agit des dépenses nettes (après déduction des récupérations, recouvrements et remboursements). Seules les activités de SAP réalisées par des professionnels (hors aides informelles) sont conservées.

Calculs des auteurs.

Encadré 5 - La difficile mesure des aides affectées aux services à la personne

Un périmètre des aides à prendre en compte difficile à définir

Si les aides perçues doivent être déduites des dépenses déclarées à l'administration fiscale, le périmètre des aides à déduire n'est pas clairement défini. Dans le cadre de l'Apa et de la PCH, le nombre d'heures d'aide humaine et le mode de recours sont stipulés dans un plan d'aide : les montants perçus doivent clairement être déduits³⁴. En revanche, des prestations forfaitaires compensent la perte d'autonomie sans être conditionnées au recours effectif à des services à la personne. C'est notamment le cas de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), de la majoration pour tierce personne (MTP) et du complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH). Ces prestations peuvent servir à indemniser des aidants familiaux ou à régler d'autres dépenses. Par exemple, fin 2009, l'ACTP est principalement utilisée pour dédommager des aidants familiaux (39 % des allocataires) ou rémunérer une aide à domicile professionnelle (23 %) ; toutefois, 36 % des allocataires l'utilisent pour financer d'autres dépenses liées au handicap et 27 % ne la dédient pas à une utilisation spécifique (Lo et Dos Santos, 2011). La part de ces prestations servant à rémunérer des professionnels exerçant des activités de services à la personne ne peut pas être isolée.

De manière similaire, les Cesu préfinancés par les employeurs (Cesu RH) permettent de régler des activités en dehors du champ des services à la personne (centres de loisirs, crèches, etc.). Plus des deux tiers des bénéficiaires utilisent ces chèques pour payer des services de garde d'enfants (Apecesu, 2012). Une part importante des Cesu RH ne finance donc pas des services à la personne (la garde d'enfants à domicile est peu fréquente (Villaume et Legendre, 2014)).

De nombreuses autres aides existent, notamment pour des prestations d'aides ménagères (mutuelles, assurances privées, aides extralégales des collectivités locales, assurance maladie au retour d'hospitalisation, etc.). Si aucun chiffrage n'est disponible, ces aides semblent négligeables au regard des principales aides sociales (Apa, PCH, CMG).

Des aides explicitement dédiées aux services à la personne qui n'y sont pas toujours effectivement consacrées

Des heures d'aide humaine - attribuées dans le cadre de l'Apa ou de la PCH notamment - ne sont pas réalisées (Bruant-Bisson et al., 2010 ; Joseph-Jeanneney et al., 2011). Les pratiques départementales en matière de contrôle d'effectivité demeurent hétérogènes mais se développent (télégestion, utilisation de Cesu préfinancés³⁵, etc.). Les départements ont récupéré 28 millions d'euros au titre des Cesu non utilisés en 2011, soit 9 % du montant émis (Apecesu 2011 et 2014). Actuellement, le montant d'Apa ou de PCH effectivement utilisé pour financer de l'aide à domicile ne peut être estimé.

³⁴ Pour la PCH, le montant d'aide humaine hors aidants familiaux peut être estimé (Espagnacq, 2013). L'Apa ne finance quant à elle que le recours à une aide professionnelle. En revanche, les aides versées pour le portage de repas (uniquement pour l'Apa) et les services de téléalarme ne peuvent être identifiées.

³⁵ Financé par une collectivité locale ou une institution sociale, le Cesu Social s'utilise comme un titre de paiement d'un montant prédéfini.

3. RÉSULTATS ISSUS DU MODÈLE

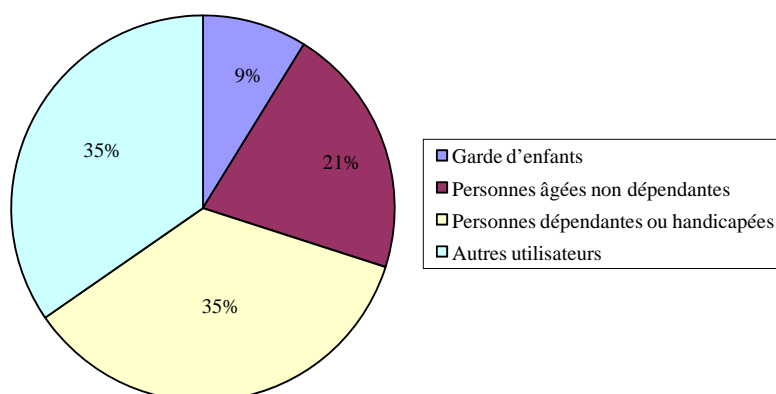
3.1 Consommation de services à la personne et coût facturé par profil d'utilisateur

Dans les illustrations suivantes, l'emploi direct et la voie mandataire sont regroupés sous l'appellation « particuliers employeurs ». Les organismes lucratifs et non lucratifs désignent exclusivement les organismes prestataires. Les publics fragiles regroupent les personnes âgées dépendantes et les personnes handicapées, ainsi que les personnes âgées non dépendantes, par opposition aux publics non fragiles (garde d'enfants et autres utilisateurs).

3.1.1 Des heures majoritairement réalisées auprès de publics fragiles

En 2012, 890 millions d'heures de services à la personne ont été réalisées au domicile des ménages³⁶. L'utilisation des services à domicile reste fortement corrélée avec le cycle de vie et la perte d'autonomie : 56 % des heures ont été réalisées auprès de publics fragiles (graphique 3). Ceci résulte à la fois de besoins potentiellement plus importants et d'un fort recours : 52 % des ménages de plus de 80 ans utilisent des services à domicile contre 13 % de l'ensemble des ménages (Benoteau et Goin, 2014). La garde d'enfants à domicile représente quant à elle 9 % des heures d'intervention ; ce mode de garde est peu utilisé (Villaume et Legendre, 2014). Un tiers des heures d'intervention sont réalisées auprès d'autres utilisateurs : elles relèvent davantage du confort.

Graphique 3 - Répartition des heures d'intervention selon le profil de l'utilisateur



Lecture : 21 % des heures d'intervention sont réalisées auprès de personnes âgées non dépendantes.

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

L'emploi direct reste le mode de recours dominant (60 % des heures - y compris par la voie mandataire, tableau 5). Les associations et les organismes publics réalisent trois quarts des heures effectuées par la voie prestataire. Le recours aux organismes mandataires est marginal (8 % des heures).

Selon leur profil, les ménages privilégient des modes de recours différents. Les personnes âgées dépendantes ou handicapées se tournent davantage vers les organismes prestataires non lucratifs, à part égale avec l'emploi direct. En revanche, les personnes âgées non dépendantes privilégient nettement l'emploi direct³⁷, de même que les ménages utilisant la garde d'enfants à domicile. Les ménages autres utilisateurs font quant à eux davantage appel aux entreprises prestataires.

³⁶ Ce volume horaire ne se compare pas directement aux heures rémunérées publiées dans Thiéru (2015) : il s'agit ici d'heures d'intervention ; par ailleurs, des majorations ont été effectuées (cf. partie 2.2.2).

³⁷ Les personnes âgées non dépendantes ne privilégient peut-être pas aussi nettement les organismes prestataires non lucratifs aux organismes lucratifs (cf. partie 3.4).

Tableau 5 - Mode de recours utilisé par chaque profil d'utilisateur (en % des heures d'intervention)

	Garde d'enfants	Personnes âgées non dépendantes	Personnes dépendantes ou handicapées	Autres utilisateurs	Ensemble des utilisateurs
Particuliers employeurs	82	71	48	59	60
Organismes non lucratifs	6	20	47	26	30
Organismes lucratifs	12	9	6	15	10

Lecture : 71 % des heures réalisées auprès de personnes âgées non dépendantes sont effectuées en emploi direct, 9 % par des organismes lucratifs (entreprises) et les 20 % restant par des organismes non lucratifs (associations et organismes publics).

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

3.1.2 Des interventions moins onéreuses pour les publics fragiles sous l'effet des exonérations de cotisations sociales

Une heure de services à domicile est facturée en moyenne 19 euros (tableau 6). Le coût est supérieur pour les ménages utilisant des services de confort (« autres utilisateurs », 21 euros). Ces différences résultent notamment :

- des écarts de rémunération des intervenants : les salaires horaires nets moyens varient entre 8,4 et 10,0 euros selon le type d'utilisateur (tableau A, annexe 2) ;
- des exonérations de cotisations sociales : celles-ci réduisent significativement le coût facturé aux publics fragiles (-3 euros en moyenne par heure d'intervention contre -1 euro pour les autres utilisateurs ; graphique 4).

Tableau 6 - Coût d'une heure de services à la personne selon le profil des utilisateurs (en euros)

	Garde d'enfants	Personnes âgées non dépendantes	Personnes dépendantes ou handicapées	Autres utilisateurs	Ensemble des utilisateurs
Particuliers employeurs	17	16	14	19	17
Organismes non lucratifs	21	20	20	27	22
Organismes lucratifs	18	18	18	22	20
Tous modes de recours	17	17	17	21	19

Lecture : une heure de services à la personne réalisée auprès d'une personne âgée non dépendante lui est facturée en moyenne 17 euros.

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

3.2 Reste à charge par profil d'utilisateur et mode de recours

3.2.1 Un reste à charge horaire plus faible pour les publics fragiles sous l'effet des aides directes

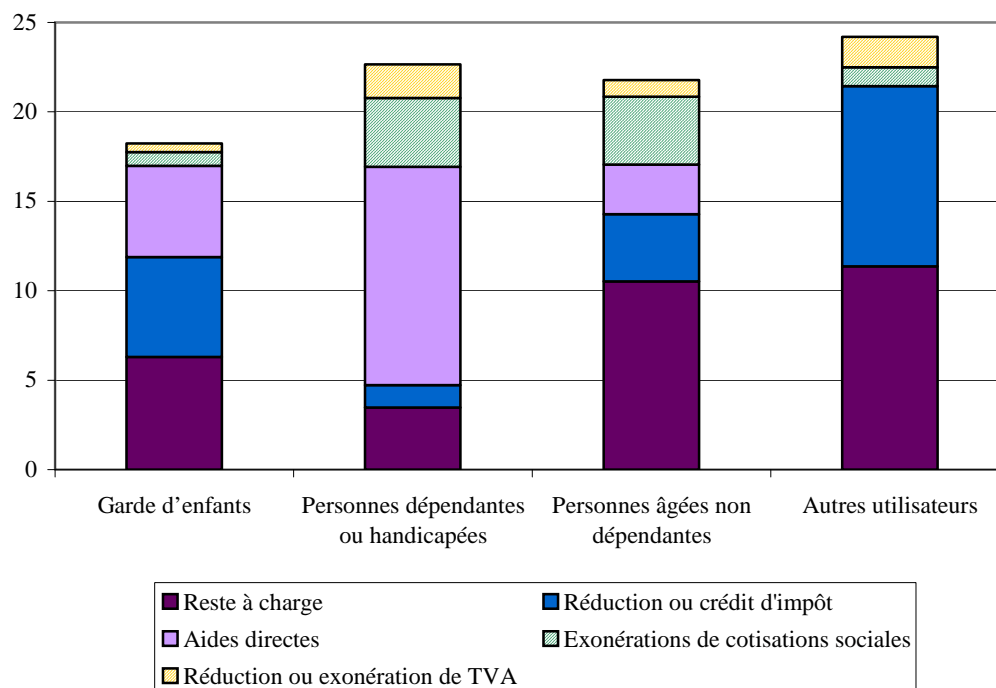
Les personnes âgées dépendantes et les personnes handicapées acquittent le reste à charge horaire le plus faible (3 euros par heure, graphique 4). En effet, si elles perçoivent peu de crédit et de la réduction d'impôt sur le revenu, elles bénéficient d'aides directes importantes (54 % du coût de production du service). Au total, 85 % du coût du service est pris en charge par les pouvoirs publics : ces ménages bénéficient du soutien le plus important (tableau 7).

La garde d'enfants à domicile bénéficie également d'un soutien public important : le coût final pour les ménages s'élève en moyenne à 6 euros de l'heure. Les aides directes sont moindres mais les ménages perçoivent également le crédit et la réduction d'impôt sur le revenu (pour des montants semblables). Près des deux tiers du coût du service est pris en charge par les pouvoirs publics.

Le reste à charge des personnes âgées non dépendantes et des ménages utilisant des services de confort (autres utilisateurs) est semblable (11 euros de l'heure), de même que la part du coût du service prise en charge par les pouvoirs publics (un peu plus de la moitié). En revanche, ils ne bénéficient pas des mêmes dispositifs : les personnes âgées bénéficient d'aides directes et relativement peu des avantages fiscaux tandis

que les autres utilisateurs perçoivent essentiellement le crédit et la réduction d'impôt (quasiment au taux maximum).

Graphique 4 - Soutien public pour une heure d'intervention selon le profil de l'utilisateur (en euros)



Lecture : l'histogramme représente le coût de production d'une heure de services à la personne en l'absence de dispositifs dérogatoires. Le coût facturé aux ménages est représenté en couleurs pleines : les exonérations de cotisations sociales ainsi que la réduction ou l'exonération de TVA (hachurées) réduisent le coût facturé aux ménages.

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

Tableau 7 - Part du coût de production pris en charge par les pouvoirs publics selon le profil de l'utilisateur (en %)

Garde d'enfants	65
Personnes âgées non dépendantes	52
Personnes dépendantes ou handicapées	85
Autres utilisateurs	53
Ensemble des utilisateurs	65

Lecture : les pouvoirs publics prennent en charge 85 % du coût de production des services à la personne utilisés par les personnes dépendantes ou handicapées (rapport entre le soutien public tous dispositifs confondus et le coût de production du service en l'absence de tout dispositif dérogatoire).

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

3.2.2 Des différences de coût selon les modes de recours atténués par les aides directes et les avantages fiscaux

Le prix facturé par les organismes prestataires est en moyenne 5 euros plus élevé que celui facturé en gré à gré (tableau 6). Les frais de structure et la prise en compte des heures improductives augmentent le coût de l'intervention par rapport à l'emploi direct. Cependant, les rémunérations du personnel intervenant sont en moyenne inférieures (-4 % par rapport à l'emploi direct). Le coût estimé par le modèle est sensiblement supérieur pour les associations et les organismes publics car le personnel y est mieux rémunéré que dans les entreprises. Par ailleurs, l'étendue du territoire couvert et le degré de dépendance de leurs clients augmentent les coûts, en raison de temps de trajet et de frais de déplacements plus élevés en proportion des durées d'intervention.

Compte tenu du ciblage des aides, recourir à un organisme prestataire n'engendre pas nécessairement un surcoût pour l'utilisateur. La situation varie selon son profil. Pour les personnes âgées dépendantes et les personnes handicapées, le recours à un organisme prestataire est moins coûteux que l'emploi direct : les aides directes sont plus élevées dans ce cas. Pour ces ménages, le reste à charge est semblable selon qu'ils recourent à un organisme lucratif ou non lucratif. Ceci est en revanche incertain : selon la répartition des aides retenue entre ces deux types d'organismes, le résultat varie (cf. 3.4.1).

La situation des personnes âgées non dépendantes est en revanche plus ambiguë (cf. 3.4) : l'aide ménagère des caisses de retraite joue un rôle important, cependant elle est mal connue. Le recours à un organisme prestataire semble quasiment obligatoire, ce qui conduit à un reste à charge très inférieur pour les personnes âgées recourant à un prestataire (-4 euros de l'heure par rapport aux particuliers employeurs). La réduction d'impôt ne réduit qu'en partie l'écart entre les modes de recours dans la mesure où ces ménages en bénéficient peu.

Pour la garde d'enfants à domicile, le reste à charge est équivalent quelque soit le mode de recours.

Les autres utilisateurs bénéficient pleinement de l'avantage fiscal : celui-ci prend en charge la moitié du surcoût engendré par le recours à un prestataire. Recourir à un organisme prestataire coûte en moyenne 3 euros de plus par heure d'intervention qu'en emploi direct.

Tableau 8 - Reste à charge par heure d'intervention selon les cas-types (en euros)

	Garde d'enfants	Personnes âgées non dépendantes	Personnes dépendantes ou handicapées	Autres utilisateurs	Ensemble des utilisateurs
Aides directes					
Particuliers employeurs	5	0	8	-	-
Organismes	8	9	16	-	-
Tous modes de recours	5	3	12	-	-
Crédit et réduction d'impôt sur le revenu					
Particuliers employeurs	6	4	2	9	5
Organismes non lucratifs	6	3	1	12	5
Organismes lucratifs	5	2	1	10	6
Tous modes de recours	6	4	1	10	5
Reste à charge					
Particuliers employeurs	6	12	5	10	9
Organismes non lucratifs	7	8	2	14	7
Organismes lucratifs	6	7	2	12	8
Tous modes de recours	6	11	3	11	8

Lecture : le reste à charge varie de 2 à 14 euros par heure selon les publics et les modes de recours.

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

3.3 Des dispositifs nombreux qui bénéficient in fine à certains profils d'utilisateurs

En 2012, d'après le modèle, le soutien public au secteur s'élève à 13 milliards d'euros dont 2,3 milliards d'euros d'exonérations de cotisations sociales et 4,8 milliards d'euros d'aides directes (tableau 9). Le crédit et la réduction d'impôt sur le revenu constituent 36 % du soutien au secteur (4,6 milliards d'euros d'après le modèle, soit +1 milliard d'euros par rapport au coût estimé dans le Projet de loi de finances 2015, encadré 6).

Près de la moitié du soutien public au secteur bénéficie aux personnes dépendantes ou handicapées. En effet, si elles perçoivent peu le crédit et la réduction d'impôt sur le revenu, elles bénéficient en revanche de la quasi-totalité des aides directes. Par ailleurs, les publics fragiles sont les principaux bénéficiaires des exonérations de cotisations sociales et des allègements de TVA. Au total, les publics non fragiles ont acquitté 57 % des dépenses de services à la personne effectivement réglées par les ménages (dans le scénario central, tableau 9).

Au total, les ménages ont dédié 7,1 milliards d'euros à l'utilisation de services à la personne. En particulier, le secteur a généré 5,3 milliards d'euros de cotisations sociales ainsi que 117 millions d'euros de recettes de TVA. Les dispositifs de soutien public favorisent également la création d'emplois : leur impact est néanmoins difficile à évaluer. L'instauration de la réduction d'impôt sur le revenu aurait permis de créer entre 18 000 et 65 000 emplois équivalent temps plein (Marbot, 2011). Il peut s'agir de créations nettes d'emploi ou de la déclaration d'emplois informels auparavant non déclarés³⁸, cette dernière constituant un des objectifs du soutien public au secteur. Dans les deux cas, cela génère des recettes supplémentaires pour les administrations publiques, principalement sous forme de cotisations sociales.

Tableau 9 - Soutien public et dépenses à la charge des utilisateurs de services à la personne selon leur profil en 2012

	Garde d'enfants (%)	Personnes âgées non dépendantes (%)	Personnes dépendantes ou handicapées (%)	Autres utilisateurs (%)	Montant total (en milliards d'euros)
Soutien public au secteur					
Exonérations de cotisations	3	31	53	14	2,3
Aides directes	8	11	81	0	4,8
Exonération et taux réduits de TVA	3	13	45	39	1,3
Scénario central					
Crédit et réduction d'impôt	9	15	8	67	4,6
Soutien public total	7	16	46	30	13,0
Scénario alternatif					
Crédit et réduction d'impôt	8	23	13	57	3,6
Soutien public total	7	19	51	24	12,0
Dépenses supportées par les ménages					
Scénario central	7	28	16	50	7,1
Scénario alternatif	8	23	13	56	8,1

* Aucun taux de rémanence n'est appliqué aux associations contrairement à l'hypothèse retenue dans le Projet de loi de finances 2014 (Voies et moyens – tome 2) ; aussi les montants d'exonération diffèrent.

Note : l'avantage fiscal est simulé de deux façons (encadré 6) :

- scénario central : le taux effectif d'avantage fiscal observé dans les données fiscales est appliqué à l'assiette simulée par le modèle.
- scénario alternatif : le montant total d'avantage fiscal correspond à celui figurant dans le Projet de loi de finances 2015 (Voies et moyens - tome 2).

Lecture : en 2012, les personnes âgées non dépendantes ont perçu 31 % des exonérations de cotisations sociales dont a bénéficié le secteur des services à la personne. D'après le scénario central, les ménages ont consacré 7,1 milliards d'euros aux services à la personne (toutes aides déduites) ; 28 % ont été acquittés par les personnes âgées non dépendantes.

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

³⁸ Le recours à des intervenants non déclarés demeure fréquent : en 2011, un quart des ménages auraient recours à des emplois non déclarés (Benoteau et Goin, 2014).

Encadré 6 – Simulation du crédit et de la réduction d'impôt sur le revenu : impact d'un scénario alternatif

Scénario alternatif : un impact important sur le reste à charge des publics non fragiles

L'assiette du crédit et de la réduction d'impôt sur le revenu simulée par le modèle³⁹ et l'assiette déclarée à l'administration fiscale diffèrent (respectivement 11,7 milliards d'euros et 9,8 milliards d'euros⁴⁰). Plus précisément, d'après le modèle, les publics fragiles ne déduiraient que 85 % des aides prises en compte dans le modèle (soit 670 millions d'euros non déduits). À l'inverse, un tiers des dépenses éligibles à l'avantage fiscal réalisées par les publics non fragiles ne serait pas déclaré à l'administration fiscale.

Un tel écart entre l'assiette déclarée à l'administration fiscale et les montants reconstitués à partir de la masse salariale peut surprendre, mais il ne s'agit pas d'un cas isolé. Par exemple, entre 2007 et 2012, les rémunérations des heures supplémentaires ont bénéficié à la fois de mesures d'exonérations fiscales et sociales : un écart de 5 % à 10 % a été constaté entre la masse salariale ayant bénéficié des exonérations de cotisations sociales et les sommes déclarées à l'administration fiscale pour bénéficier du crédit d'impôt⁴¹.

Un scénario alternatif est simulé afin d'apprécier l'incertitude affectant les restes à charge estimés par le modèle. Un taux de remboursement apparent est appliqué (différencié entre publics fragiles et non fragiles) à la place du taux effectif observé dans les données fiscales. Ce taux apparent est le rapport entre l'avantage fiscal estimé à partir des données fiscales et l'assiette fiscale simulée par le modèle. Ceci affecte fortement le reste à charge des publics non fragiles : leur avantage fiscal est alors équivalent à 30 % de leurs dépenses contre 47 % dans le scénario central ; c'est en outre le dispositif qui réduit le plus le reste à charge lié à des activités autres que la garde d'enfants à domicile. L'impact sur le reste à charge des publics fragiles est en revanche modéré : ce dispositif joue un rôle secondaire pour ces publics et l'écart d'assiette est plus modeste.

Simulation alternative de l'avantage fiscal – Impact sur le reste à charge (en euros par heure)

	Particuliers employeurs	Prestataires non lucratifs	Prestataires lucratifs	Tous modes de recours
Personnes âgées non dépendantes				
Reste à charge	11	8	7	10
Variation par rapport au scénario central	-1	0	0	-1
Personnes dépendantes ou handicapées				
Reste à charge	5	2	1	3
Variation par rapport au scénario central	0	0	0	0
Garde d'enfants				
Reste à charge	8	9	7	9
Variation par rapport au scénario central	+2	+2	+2	+2
Autres utilisateurs				
Reste à charge	13	18	15	15
Variation par rapport au scénario central	+3	+4	+4	+3
Ensemble des utilisateurs				
Reste à charge	10	8	10	9
Variation par rapport au scénario central	+1	+1	+2	+1

Lecture : dans le scénario alternatif, le reste à charge des personnes âgées non dépendantes est de 11 euros en emploi direct, soit 1 euro de moins que dans le scénario central.

Source : modèle SAP- Dares ; calculs des auteurs.

Des écarts d'assiette difficiles à expliquer

Le périmètre des aides à déduire n'est pas explicite⁴² et les montants de certaines aides ne sont pas précisément connus, ce qui pourrait expliquer l'écart observé sur l'assiette des publics fragiles⁴³. En revanche, un tel non-recours de la part des publics non fragiles semble peu probable : a priori, le crédit et la réduction d'impôt sont connus et ces foyers qui recourent davantage à des services de confort en bénéficieraient fortement⁴⁴. Par ailleurs, les approximations réalisées ne semblent pas de nature à expliquer l'ampleur de l'écart observé sur l'assiette éligible :

³⁹ Soit le coût facturé aux ménages moins les aides directes perçues, ce qui correspond aux dépenses éligibles au crédit et à la réduction d'impôt.

⁴⁰ Direction générale des finances publiques, Statistiques, Les déclarations nationales d'impôt sur le revenu de l'année 2012

⁴¹ Rapport pour le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (2011), Annexe J, fiche « Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail (DF 120136) et exonérations sociales sur ces mêmes revenus (NS 2) ».

⁴² Si le bulletin officiel des finances publiques liste explicitement l'Apa, le CMG et le Cesu RH, l'expression « et plus généralement toutes les aides versées par des organismes publics ou privés pour aider à l'emploi de salariés à domicile » est plus floue. La notice d'aide au remplissage des déclarations d'impôt ne cite quant à elle explicitement que les Cesu RH.

⁴³ A l'inverse, certains ménages non ou peu imposables ne déclarent probablement pas leurs dépenses ; cet effet semble négligeable.

⁴⁴ Le plafonnement global des niches fiscales ne semble pas de nature à expliquer une telle non-déclaration.

Encadré 6 (suite)

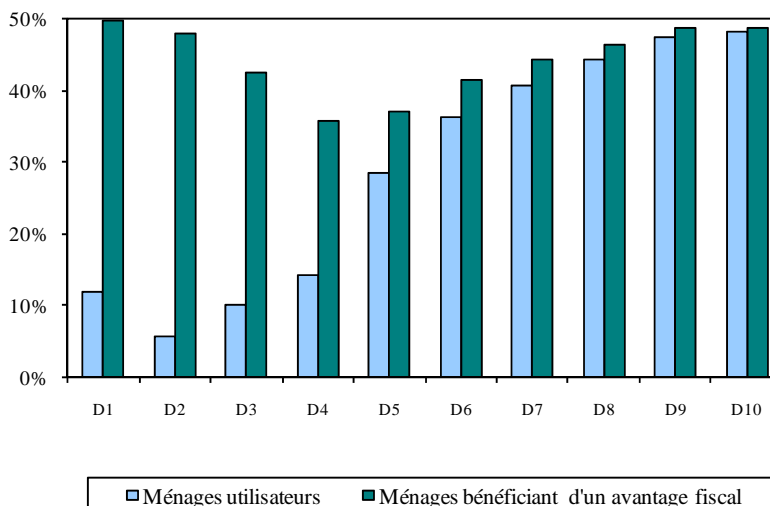
- L'assiette fiscale attribuée aux publics non fragiles est majorée car seules les personnes titulaires d'une carte d'invalidité ou âgées de plus de 70 ans sont identifiées comme publics fragiles dans les données fiscales.
- Les heures réalisées par les organismes prestataires auprès de ces ménages sont imparfaitement connues : des heures pourraient être transférées vers les publics fragiles. Cependant, un transfert d'une telle ampleur conduirait à dépasser les montants d'exonérations de cotisations sociales pour les publics fragiles correctement simulés par le modèle.
- Les salaires des intervenants salariés par les organismes prestataires ne sont pas précisément connus : l'identification du profil des utilisateurs et la restriction aux seuls salariés intervenant au domicile (hors personnel d'encadrement et administratif notamment) ne sont qu'approximatives.
- Les publics non fragiles perçoivent peu d'aides directes : uniquement le CMG qui est bien connu et le Cesu RH (non pris en compte dans le scénario central, il n'explique pas un tel écart, cf. 3.4.2.2).
- L'incertitude sur la structure des coûts des organismes prestataires n'explique pas non plus un tel écart, l'ordre de grandeur des tarifs simulés est par ailleurs cohérent.

Il est important de rappeler le cadre statique de cette analyse. Elle ne permet en aucun cas d'évaluer l'efficacité du soutien public au secteur des services à la personne ; en particulier, elle ne permet d'estimer son impact ni sur la demande des ménages ni sur la création d'emplois. Le modèle se limite à répartir les aides publiques en faveur des services à la personne entre les différents publics et modes d'intervention. Il estime un reste à charge moyen compte tenu du régime socio-fiscal en vigueur pour chaque cas-type : l'hétérogénéité des situations individuelles ne pouvant être prise en compte avec des cas-types, les moyennes présentées doivent être interprétées avec précaution. En particulier, la dispersion des restes à charge est probablement importante selon le niveau de vie. En effet, si l'Apa est redistributive, la réduction et le crédit d'impôt bénéficient à l'inverse davantage aux ménages aisés (encadré 7).

Encadré 7 - Un système fiscal plus favorable aux ménages aisés

La part de la dépense effectivement remboursée par l'avantage fiscal est croissante avec le niveau de vie : 12 % des dépenses des plus modestes sont remboursées contre quasiment 50 % pour les plus aisés. Le recours étant beaucoup plus élevé dans les déciles supérieurs, 70 % des ménages utilisateurs de services à la personne bénéficient de l'avantage fiscal maximum (50 % de leurs dépenses).

Part de la dépense déclarée remboursée par l'avantage fiscal selon le décile de niveau de vie



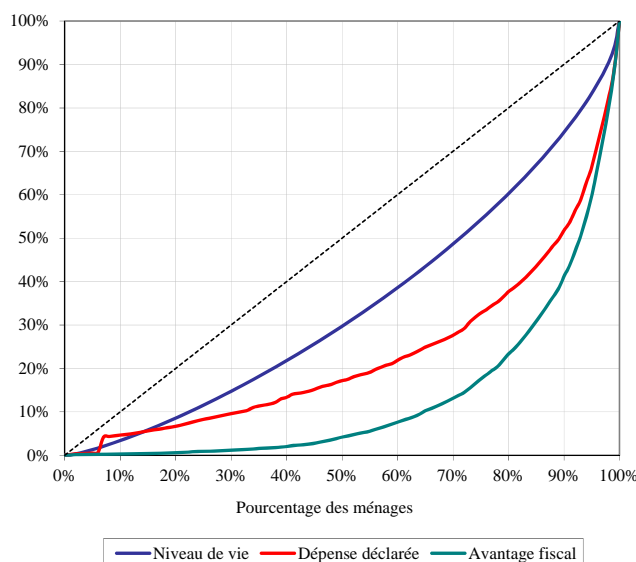
Lecture : les ménages utilisateurs de services à la personne appartenant au 1^{er} décile de niveau de vie sont remboursés en moyenne à hauteur de 12 % des dépenses qu'ils déclarent par l'avantage fiscal ; parmi eux, ceux qui bénéficient d'un avantage fiscal sont remboursés à hauteur de 50 % en moyenne.

Champ : France métropolitaine ; ménages ayant déclaré des dépenses relatives aux services à la personne dans leur déclaration d'impôt sur le revenu (et ayant bénéficié d'un avantage fiscal pour le second histogramme).

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux (2011).

Compte tenu de leur taux de recours et de leur niveau de dépenses beaucoup plus élevés que la moyenne, les 10 % des utilisateurs les plus aisés perçoivent près de 60 % du montant total des avantages fiscaux alors qu'ils n'ont réalisé qu'à peine la moitié de la dépense totale de services à la personne. Malgré l'effet redistributif de l'introduction du crédit d'impôt, les inégalités demeurent très élevées : la moitié des ménages utilisateurs les moins aisés se partage à peine plus de 4 % de la dépense fiscale.

Répartition de la dépense déclarée et de l'avantage fiscal liés à l'emploi d'un salarié à domicile



Lecture : parmi les utilisateurs de services à la personne, les 40 % des ménages les moins aisés réalisent 13 % des dépenses déclarées à l'administration fiscale, ils perçoivent 2 % de l'avantage fiscal ; ces ménages détiennent 22 % des revenus disponibles (par unité de consommation). La diagonale correspond à la répartition égalitaire.

Champ : France métropolitaine ; ménages ayant déclaré des dépenses relatives aux services à la personne, classés selon leur niveau de vie.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux (2011)

3.4 Sensibilité des résultats aux hypothèses retenues

La situation des publics fragiles est difficile à apprécier. En effet, en l'absence d'information, certains paramètres n'ont pas pu être calibrés : principalement la répartition des heures prestées par les organismes prestataires entre les personnes dépendantes et non dépendantes, et la répartition des aides directes selon le mode de recours. Il est à noter que toute réduction du montant d'aides directes perçu par les ménages est partiellement compensée par une augmentation du crédit ou de la réduction d'impôt : le reste à charge final augmente donc dans une moindre mesure que l'aide n'a diminué. Les variantes présentées ici permettent d'apprécier l'impact de la modification de ces paramètres sur les résultats, par comparaison aux résultats présentés précédemment (scénario central, tableau 10). Si les principaux résultats sont robustes aux hypothèses retenues, les différences entre les modes de recours ne le sont pas. Au total, l'écart constaté sur la réduction et le crédit d'impôt constitue le principal facteur d'incertitude : inexpliqué, il affecte fortement les résultats pour les publics non fragiles (encadré 6).

Tableau 10 - Variantes simulées par comparaison au scénario central

	Scénario central	Variante
Répartition des heures prestataires publics fragiles		
Entre dépendants et non dépendants*	Non dépendants : 25 % des heures publics fragiles	- 5 points (tableaux 11, scénario A)
Entre OSP lucratifs et non lucratifs	Non dépendants : 33 % des heures par OSP lucratifs	+ 10 points (tableau 11a, scénario B)
Répartition des aides entre modes de recours		
ACTP, MTP, AEEH : PE/OSP	80 % pour PE	- 30 points (tableau 12)
Aide-ménagère caisses de retraite : PE/OSP	10 % pour PE	+ 20 points (tableau 12)
Apa et PCH : OSP lucratifs et non lucratifs	Au prorata des heures	+ 25 % pour non lucratifs (tableau 13)
Augmentation des aides		
ACTP, MTP, AEEH	30 % du montant total	+ 20 points (tableau 14)
Aide-ménagère caisses de retraite	450 M€	+ 20 % (tableau 14)
Cesu RH	Non pris en compte	+ 286 M€

* Tous les scénarios impactent le reste à charge. Seule cette variante a un effet sur le mode de recours des publics fragiles.

OSP : ici, uniquement les organismes prestataires ; PE : particuliers employeurs (y compris mandataires).

3.4.1 Répartition des heures prestataires auprès des publics fragiles : un impact limité sur le reste à charge

Le nombre d'heures réalisées par les organismes prestataires auprès des publics fragiles est calibré à partir des exonérations de cotisations sociales spécifiques dont ils bénéficient. En revanche, sa répartition entre les heures destinées aux personnes âgées dépendantes ou handicapées d'une part et aux personnes âgées non dépendantes d'autre part n'est pas connue. Allouer moins d'heures aux personnes âgées non dépendantes ne change pas les principaux résultats, pas plus qu'allouer davantage d'heures aux entreprises (tableau 11a). Les personnes âgées non dépendantes se tournent a priori davantage vers les associations et les organismes publics que vers les entreprises, cependant cette préférence est peut-être moins marquée que le suggère le scénario central.

Allouer moins d'heures aux personnes non dépendantes au profit des personnes dépendantes affecte le reste à charge de ces deux publics (scénario A, tableau 11b) ; ce paramètre a néanmoins peu d'impact. Dans le modèle, les aides sont identiques qu'il s'agisse d'une entreprise prestataire ou d'un organisme non lucratif : la répartition des heures entre ces deux types d'organismes n'impacte pas le reste à charge horaire (scénario B).

Tableau 11 - Répartition des heures prestataires auprès des publics fragiles

a – Impact sur le mode de recours utilisé (en % des heures d'intervention)

	Personnes âgées non dépendantes			Personnes dépendantes ou handicapées		
	Scénario central	Scénario A	Scénario B	Scénario central	Scénario A	Scénario B
Particuliers employeurs	71	75	71	48	46	48
Organismes lucratifs	9	8	13	6	7	4
Organismes non lucratifs	20	17	17	47	47	49

Lecture : dans le scénario A, les entreprises réalisent 8 % des heures utilisées par les personnes âgées non dépendantes, contre 13 % dans le scénario B.

b – Impact sur le reste à charge : scénario A (en euros par heure)

	Personnes âgées non dépendantes	Variation par rapport au scénario central	Personnes dépendantes ou handicapées	Variation par rapport au scénario central
Aides directes				
Organismes	11	+2	15	-1
Reste à charge				
Organismes non lucratifs	7	-2	3	+1
Organismes lucratifs	5	-2	2	+1

Lecture : dans le scénario A, les personnes âgées non dépendantes recourant à un organisme prestataire perçoivent en moyenne 11 euros d'aides directes par heure d'intervention, soit 2 euros de plus que dans le scénario central.

Note : les heures prestataires publics fragiles sont réparties selon deux variantes :

- scénario A : 20 % des heures publics fragiles sont destinées aux personnes âgées non dépendantes (- 5 points par rapport au scénario central) ; les entreprises en réalisent 33 % (inchangé).
- scénario B : 43 % des heures réalisées auprès de personnes âgées non dépendantes sont réalisées par des entreprises (+ 10 points par rapport au scénario central). Le nombre total d'heures destiné aux personnes âgées non dépendantes est inchangé : ce scénario n'a aucun impact sur les restes à charge.

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

3.4.2 Aides directes : des incertitudes qui influent sur le reste à charge des publics fragiles

3.4.2.1 Répartition des aides entre modes de recours : un effet significatif sur le reste à charge

L'utilisation des aides non conditionnées au recours aux services à la personne (ACTP, MTP et complément d'AEEH) est peu connue, de même que les aides versées par les caisses de retraite. En particulier, le mode de recours utilisé par les ménages est inconnu. Si les particuliers employeurs bénéficient davantage des aides des caisses de retraite (+ 20 points par rapport au scénario central), le reste à charge des personnes âgées non dépendantes recourant à un organisme prestataire augmente de 2 euros, ce qui réduit les écarts entre modes de recours (tableau 12). En revanche, dans la mesure où ce sont essentiellement l'Apa et la PCH qui réduisent le reste à charge des personnes dépendantes, la modification des autres aides n'affecte pas significativement leurs restes à charge.

Dans le scénario central, les personnes dépendantes recourant à un organisme prestataire non lucratif ont un reste à charge supérieur à celles recourant à une entreprise. Ce résultat est cependant fragile, et dépend de la répartition des aides selon la catégorie juridique de l'organisme prestataire qui intervient auprès de ces personnes (lucratif ou non lucratif). En effet, si la part de PCH et d'Apa allouée aux associations et aux organismes publics est augmentée de 25 %⁴⁵, le reste à charge des ménages recourant aux entreprises augmente sensiblement et le résultat s'inverse (tableau 13). Cette forte sensibilité du reste à charge des personnes recourant à une entreprise prestataire s'explique par le fait que la grande majorité des heures d'intervention réalisées par des prestataires auprès des personnes dépendantes sont effectuées par des

⁴⁵ Les heures réalisées par les organismes non lucratifs bénéficient probablement davantage de l'Apa et de la PCH que leur poids dans les heures d'intervention. En effet, la prise en charge est généralement plus importante pour les personnes qui utilisent un prestataire autorisé, or ceux-ci sont majoritairement non lucratifs.

organismes non lucratifs (90 % des heures prestataires auprès de ces publics). A contrario, le reste à charge des personnes recourant à un organisme non lucratif est peu sensible à ce transfert d'aides.

Tableau 12 - Répartition des aides destinées aux publics fragiles (hors Apa et PCH) entre modes de recours : impact sur le reste à charge (en euros par heure)

	Personnes âgées non dépendantes	Variation par rapport au scénario central	Personnes dépendantes ou handicapées	Variation par rapport au scénario central
Aides directes				
Particuliers employeurs	1	+1	7	-1
Organismes	7	-2	17	+1
Tous modes de recours	3	0	12	0
Reste à charge				
Particuliers employeurs	11	-1	5	+1
Organismes non lucratifs	10	+1	2	0
Organismes lucratifs	8	+1	1	0
Tous modes de recours	11	0	3	0

Note : sont alloués aux particuliers employeurs : 30 % de l'aide-ménagère (+ 20 points par rapport au scénario central) et 50 % de l'ACTP, de la MTP et du complément d'AEEH (- 30 points par rapport au scénario central).

Lecture : dans ce scénario, les personnes âgées non dépendantes recourant à un organisme prestataire perçoivent en moyenne 7 euros d'aides directes par heure d'intervention, soit 2 euros de moins que dans le scénario central.

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

Tableau 13 – Répartition de l'Apa et de la PCH entre les heures réalisées par les organismes non lucratifs et lucratifs : impact sur le reste à charge (en euros par heure)

	Personnes dépendantes ou handicapées	Variation par rapport au scénario central
Aides directes		
Organismes non lucratifs	17	0
Organismes lucratifs	13	-4
Reste à charge		
Organismes non lucratifs	2	-0
Organismes lucratifs	4	+2

Note : 25 % d'Apa et de PCH supplémentaires sont alloués aux heures réalisées par les organismes non lucratifs (au détriment des organismes lucratifs). Dans le scénario central, ces prestations sont réparties au prorata des volumes horaires réalisés par ces deux types d'organismes.

Lecture : dans ce scénario, les personnes âgées dépendantes recourant à un organisme prestataire lucratif perçoivent en moyenne 13 euros d'aides directes par heure d'intervention, soit 4 euros de moins que dans le scénario central.

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

3.4.2.2 Périmètre des aides allouées aux services à la personne : un impact limité

Certaines aides directes sont imparfaitement connues (encadré 5) ; c'est le cas notamment de l'ACTP, de la MTP et du complément d'AEEH. Cependant, ces aides apportent un soutien bien moindre aux publics fragiles que l'Apa et la PCH : les montants retenus affectent peu leurs restes à charge (tableau 14). Le montant d'aide ménagère des caisses de retraite alloué aux personnes âgées non dépendantes joue également peu sur leur reste à charge.

La prise en compte du Cesu RH n'affecte pas les restes à charge des publics non fragiles : si la totalité de celui-ci leur était versée, le Cesu RH représenterait 70 centimes d'euros par heure d'intervention, soit une réduction de 40 centimes d'euros de leur reste à charge après prise en compte du crédit et de la réduction d'impôt sur le revenu⁴⁶. L'enquête Modes de garde (réalisée par la Drees) confirme que les familles qui engagent des dépenses pour faire garder un enfant de moins de 3 ans non scolarisé perçoivent des aides relativement faibles de leur employeur: en 2013, celles qui en ont reçues ont perçu en moyenne 59 euros par mois (Villaume, 2015).

Tableau 14 - Augmentation des aides directes destinées aux publics fragiles (hors Apa et PCH) : impact sur le reste à charge (en euros par heure)

	Personnes âgées non dépendantes	Variation par rapport au scénario central	Personnes dépendantes ou handicapées	Variation par rapport au scénario central
Aides directes				
Particuliers employeurs	0	0	9	+1
Organismes	10	+1	17	0
Tous modes de recours	3	0	13	+1
Reste à charge				
Particuliers employeurs	12	0	4	-1
Organismes non lucratifs	7	-1	2	0
Organismes lucratifs	6	-1	1	0
Tous modes de recours	10	0	3	0

Note : 50 % de l'ACTP, de la MTP et du complément d'AEEH sont alloués aux services à la personne (+ 20 points par rapport au scénario central) ; en outre, les aides des caisses de retraite sont augmentées de 20 % par rapport au scénario central.

Lecture : dans ce scénario, les personnes âgées non dépendantes recourant à un organisme prestataire perçoivent en moyenne 10 euros d'aides directes par heure d'intervention, soit 1 euro de plus que dans le scénario central.

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

⁴⁶ En 2012, les employeurs ont versé à leurs salariés 286 millions d'euros sous forme de Cesu RH (annexe 5 du Projet de loi de finances 2014). Ceux-ci ne sont pas entièrement consacrés à des services à la personne : ce scénario permet donc d'estimer l'effet maximal sur le reste à charge. Sa prise en compte réduit légèrement le coût de la réduction et du crédit d'impôt sur le revenu (-134 millions d'euros).

CONCLUSION

Des budgets importants sont alloués au secteur des services à la personne, cependant le coût réellement supporté par les ménages est difficile à évaluer. Malgré l'importance du soutien apporté aux publics fragiles, l'articulation des aides sociales dont ils bénéficient avec les dispositifs spécifiques au secteur est mal appréhendée : mieux connaître la situation de ces publics faciliterait le pilotage des politiques publiques qui leur sont dédiées. Les dispositifs sont fortement imbriqués. Aussi, de manière générale, la modification d'un dispositif se répercute sur les autres : par exemple, tout renchérissement du coût des services à la personne est en partie pris en charge par le crédit ou la réduction d'impôt sur le revenu. Enfin, le manque de lisibilité du régime socio-fiscal peut donner l'impression aux ménages de consentir un effort supérieur au coût qu'ils supportent réellement, de même que le décalage temporel avec lequel ils perçoivent le crédit et la réduction d'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, si le coût horaire permet de comparer différents types d'utilisateurs, il ne permet pas de tenir compte du nombre d'heures dont ont besoin les personnes. Malgré un reste à charge horaire faible, le coût cumulé sur l'année peut s'avérer trop important pour les personnes lourdement dépendantes. Il serait également utile de pouvoir apprécier le poids des dépenses de services à la personne rapportées aux revenus, notamment pour les ménages ayant des besoins contraints⁴⁷. Les cas-types présentés dans cette étude agrègent des personnes ayant des caractéristiques très différentes. La dispersion des restes à charge est probablement importante, notamment selon le niveau de vie. En effet, si l'Apa est redistributive, la réduction et le crédit d'impôt bénéficient à l'inverse davantage aux ménages aisés. Les caractéristiques des personnes peuvent également les inciter à choisir un mode de recours donné, les différences observées résulteraient alors pour partie de biais de sélection⁴⁸.

Le coût relatif des différentes options qui s'offrent aux ménages intervient dans leur choix : réaliser eux-mêmes les tâches, être aidés par leur entourage notamment pour les personnes âgées ou handicapées et la garde de jeunes enfants⁴⁹, ne pas déclarer leur intervenant ou encore opter pour des solutions à l'extérieur de leur domicile (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, crèches, etc.). Cependant, leurs préférences (rester chez soi pour les personnes âgées, par exemple, ou pouvoir choisir l'intervenant) ou encore l'existence de structures adaptées à proximité sont également importantes.

Enfin, au-delà du coût des prestations, la qualité du service est primordiale. L'objectif de maîtrise des dépenses publiques (aides sociales notamment) peut entrer en contradiction avec l'amélioration des conditions de travail des intervenants et la création de « parcours » professionnels ; ou encore le droit des publics les plus vulnérables de rester à domicile (personnes isolées en milieu rural ou lourdement dépendantes notamment).

⁴⁷Des éléments sont disponibles pour les bénéficiaires de l'Apa à domicile (Bérardier, 2011). En revanche, la source fiscale ne permet pas d'identifier les ménages dépendants.

⁴⁸ Les aides des caisses de retraite incitent les personnes les plus modestes à recourir aux organismes prestataires car ils bénéficient d'une prise en charge importante, tandis que les plus aisés privilégient peut-être l'emploi direct sans recourir aux aides ménagères dont ils bénéficieraient peu (ils bénéficient en revanche de la réduction d'impôt sur le revenu).

⁴⁹ En 2008, huit personnes âgées aidées sur dix reçoivent régulièrement l'aide de leur entourage (Soullier, 2011 et 2012). De même, un enfant de moins de 3 ans sur cinq est gardé en semaine au moins une fois par un membre de la famille (en dehors de ses parents) (Villaume et Legendre, 2014).

BIBLIOGRAPHIE

- Apecesu (2011), « Le Cesu préfinancé: cinq ans de succès qui confortent sa vocation sociale et économique », Communiqué de presse, novembre.
- Apecesu (2012), « Le Cesu RH, un outil de la politique sociale utilisé à 75 % pour les services à la famille par des bénéficiaires aux revenus modestes », Communiqué de presse, juillet.
- Apecesu (2014), « Cesu préfinancé : le marché poursuit sa croissance en 2013 avec 739 M€ de titres émis pour 897 000 bénéficiaires », Communiqué de presse, février.
- Amar E. (2014), « Dépenses d'aide sociale départementale 2012 », Document de travail, Série statistiques n°192, Drees, septembre.
- Benoteau I., Baillieul Y. et Chaillot G. (2013), « Les services à la personne. Davantage sollicités dans les zones rurales et âgées », Dares Analyses n°050, juillet.
- Berche K., Maj S., Vong M., Le Cosquer C., Bargoin N., Kesler G. et Tromparent S. (2013), « Les particuliers employeurs en 2012 : le repli de l'emploi à domicile s'étend à la garde d'enfant », Acoess Stat n°184, décembre.
- Benoteau I. et Goin A. (2014), « Les services à la personne. Qui y recourt ? Et à quel coût ? », Dares Analyses n° 063, août.
- Bérardier M. (2011), « APA à domicile : quels montants si l'APA n'était pas plafonnée ? Essai de modélisation », Document de travail, Série Sources et méthodes n° 21, mai.
- Bérardier M. (2012), « Allocation personnalisée d'autonomie à domicile : quels restes à charge pour les bénéficiaires ? », Revue française des affaires sociales n° 2-3.
- Bérardier M. (2014), « Les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile et leurs ressources en 2011 », Études et Résultats n° 876, Drees, février.
- Borderies F. et Trespeux F. (2013), « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2012 », Études et Résultats n° 858, Drees, novembre.
- Borderies F. et Trespeux F. (2014), « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2012 », Document de travail, Série statistiques n°187, Drees, avril.
- Bruant-Bisson A., Aube-Martin P. et de Reboul J.-B. (2010), « Mission relative aux questions de tarification et de solvabilisation des services d'aide à domicile en direction des publics fragiles », Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances, octobre.
- Carbonnier C. (2009), « Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives », Économie et Statistique n° 427-428.
- Cnis (2012), « Rapport du groupe de travail interinstitutionnel sur la connaissance statistique des emplois dans les services à la personne », mars.
- Cour des comptes (2014), « Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie », juillet.
- Devetter F.-X., Jany-Catrice F. et Ribault T. (2009), « Les services à la personne », collection Repères, La Découverte.
- Espagnacq M. (2013), « Évolution des prestations compensatrices du handicap de 2006 à 2012 », Études et Résultats n° 829, Drees, janvier.
- Fizzala A. (2015), « Autonomix, un modèle de micro-simulation sur le champ de la dépendance des personnes âgées », actes des Journées de méthodologie statistique de l'Insee, Drees.
- Garabige A., Gomel B. et Trabut L. (2014), « Dynamique de transformation des modèles économiques des structures de l'ESS dans les services à domicile. Analyse de cas », Centre d'études de l'emploi, rapport final, décembre.

Gucher C. (direction), Alvarez S., Chauveaud C., Gallet M-A., Laforgue D., Vial B. et Warin P. (2011), « Non recours et non adhésion : la disjonction des notions de « qualité de vie » », Etude n°37, Rapport de recherche, mars.

Jany-Catrice F. et Vatan S. (2011), « Les pratiques tarifaires des organismes d'aide à domicile en Nord-Pas-de-Calais », Les synthèses de la Direccte n°9, Direccte Nord-Pas-de-Calais, novembre.

Joseph-Jeanneney B., Laloue F., Leconte T., Haddouche N. et O'Mahony P. (2011), « Évaluation de la prestation de compensation du handicap (PCH) », Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de l'administration, août

Lo S.-H. et Dos Santos S. (2011), « Les bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne et de la prestation de compensation du handicap : deux populations bien différentes », Études et Résultats n° 772, Drees, août.

Marbot C. (2011), « Une évaluation de la réduction d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile », Documents de travail n°G2011/02, janvier.

Marbot C. et Roy D. (2011), « Évaluation de la transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile en 2007 », Documents de travail n°G2011/12, juillet.

Marquier R. (2010), « Les activités des aides à domicile en 2008 », Études et Résultats n° 741, Drees, octobre.

Pinville M. et Poletti B. (2014), Rapport parlementaire d'information sur l'évaluation du développement des services à la personne, décembre.

Rapport pour le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (2011), Annexe C.

Soullier N. (2011), « L'implication de l'entourage et des professionnels auprès des personnes âgées à domicile », Études et Résultats n° 771, Drees, août.

Soullier N. (2012), « L'aide humaine auprès des adultes à domicile : l'implication des proches et des professionnels », Études et Résultats n° 827, Drees, décembre.

Thiérus L. (2014), « Les services à la personne en 2012 : baisse de l'activité, sauf dans les entreprises prestataires », Dares Analyses n° 038 mai.

Thiérus L. (2015), « Les services à la personne en 2013. Un fort recul de l'emploi direct accentue la baisse de l'activité du secteur », Dares Analyses n° 010 février.

Vanlerenberghe J.-M. et Watrin D. (2014), « L'aide à domicile auprès des publics fragiles : un système à bout de souffle à réformer d'urgence », Rapport d'information du Sénat n°575, juin.

Villaume S. (2015), « Combien dépensent les familles pour la garde de leurs enfants de moins de 3 ans ? », Études et Résultats n° 930, Drees, août.

Villaume S. et Legendre E. (2014), « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013 », Études et Résultats n° 896, Drees, octobre.

GLOSSAIRE

Acoss	: agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACTP	: allocation compensatrice pour tierce personne
Apa	: allocation personnalisée d'autonomie
AFEAMA	: aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée
Aged	: allocation de garde d'enfant à domicile
AVS	: auxiliaire de vie sociale
BDF	: enquête budget de famille
Caf	: caisse d'allocations familiales
Cesu	: chèque emploi service universel
CG	: conseil général
CMG	: complément de libre choix du mode de garde
DADS	: déclaration annuelle de données sociales
DGFIP	: direction générale des finances publiques
DNS	: déclaration nominative simplifiée
ERFS	: enquête revenus fiscaux et sociaux
IR	: impôt sur le revenu
MTP	: majoration pour tierce personne
Paje	: prestation d'accueil du jeune enfant
PE	: particulier employeur (y compris en cas de recours à un mandataire)
OSP	: organisme de services à la personne
PCH	: prestation de compensation du handicap
SAP	: services à la personne
TISF	: technicien d'intervention sociale et familiale

ANNEXES

Annexe 1 - Sources mobilisées et hypothèses posées

Tableau A – Ventilation par public et mode de recours : sources et hypothèses

	Mode de recours	Sources					Exploitations		
		ERFS	DADS-Nova	Nova	Acooss	Drees, CNAV, CCSS, PLFSS	Ventilation par public	Ventilation par mode de recours	
Estimations empiriques	Bases de données								
	Heures des intervenants à domicile	PE			x	x		Heures rémunérées par type d'exonération de cotisation (Acooss)	Mandataires : heures d'intervention majorées de 10% (Nova) Emploi direct : solde des heures Acooss majorées (taxation d'office)
		OSP			x			Heures d'intervention par activité > garde d'enfants identifiée > public fragile : autres activités soumises à agrément > autres ménages : solde des heures Majoration des heures publics fragiles (organismes autorisés)	Distinction OSP lucratifs/non lucratifs identifiée
	Salaires horaires des intervenants à domicile	PE				x		Masses salariales nette et brute rapportées aux heures rémunérées par type d'exonération	Distinction emploi direct/mandataire identifiée
		OSP		x				Salaire horaire brut par profession du salarié (PCS) > 563A : garde d'enfants, > 563B : publics fragiles*, > autres PCS (hors personnel administratif) : autres ménages.	Distinction OSP lucratifs/non lucratifs identifiée
	Aides directes	PE+OSP					x	Aides ciblées par public	Apa et PCH : données Drees CMG : composantes spécifiques (répartition PE/mandataire au prorata des heures) ; volet cotisation ; simulé sur barème et calibration de l'effet du plafond ACTP, MTP et complément d'AEEH : hypothèse 20 % pour OSP Aide ménagère : hypothèse 90 % pour OSP Aides aux familles : uniquement OSP non lucratifs Répartition OSP lucratif/non lucratif au prorata des heures
	Part de la dépense remboursée par l'avantage fiscal	PE+OSP	x					Distinction personnes âgées ou invalides/autres ménages	Indifférencié
Exonération de cotisations sociales	PE				x	x	Exonérations publics fragiles et forfait (données Acooss)	-	
Paramètres du régime socio-fiscal	Exonération de cotisations sociales	OSP	Taux en vigueur					Ciblées par public > plafond d'exonérations personnes âgées non saturé	-
	Cotisations sociales	PE + OSP	Taux en vigueur (hors cotisations salariales pour les PE)					Indifférenciée	Taux en vigueur
	Taxe sur les salaires	OSP non lucratifs	Approximation sur la base de la législation en vigueur					Indifférenciée	-
	TVA	OSP lucratifs	Taux en vigueur					Taux réduit pour certaines activités > 5,5 % pour les publics fragiles	-
Autres paramètres	Coûts de structure et marge	OSP et mandataires	Bruant-Bisson <i>et al.</i> (2010)					Indifférenciée	Indifférenciée
	Heures improductives	OSP	Bruant-Bisson <i>et al.</i> (2010) et calibration					Majoration au-delà des congés payés uniquement pour les publics fragiles (davantage de fractionnement).	Publics fragiles : fractionnement plus important pour les OSP non lucratifs
	Aides directes non déduites des dépenses déclarées aux impôts (publics fragiles) ou Dépenses non déclarées (autres ménages)	PE+OSP	Calibré					Calibrée	Indifférenciée

Note : les hypothèses sont en italique.

* Les salaires des intervenants auprès de personnes de plus de 70 ans et des personnes dépendantes sont supposés égaux faute d'information disponible ; cependant, les mêmes salariés interviennent en général indifféremment auprès de ces deux publics pour optimiser les emplois du temps, ce qui conforte une telle hypothèse. Pour les particuliers employeurs, la différence est en revanche importante.

PE : particulier employeur, y compris en cas de recours à un mandataire ; OSP : organisme de service à la personne, uniquement en mode prestataire ; Public fragile : personnes dépendantes ou âgées de plus de 70 ans.

Tableau B – Aides directes : sources et précisions sur l'estimation des montants restreints aux services à la personne

	Précisions sur l'estimation des montants nets restreints aux SAP*	Sources***
CMG - volet cotisations sociales - particuliers employeurs		Cnaf (2014)
CMG - volet rémunération - particuliers employeurs		Cnaf (2014)
CMG - structure - recours à un prestataire	Restriction à la garde à domicile	Cnaf (2014)
Allocation personnalisée d'autonomie à domicile	Montant net (85 % du brut) et restriction à l'aide humaine (90 %)	
Prestation de compensation du handicap	Montant net (91 % du brut) ; restriction à l'aide humaine (93 %) hors aidants familiaux (28 % de l'aide humaine) ; hypothèse forfait cécité entièrement consacré aux SAP (11 % de l'aide humaine)	Amar (2014) Borderies, Trespeux (2013) Borderies, Trespeux (2014) Espagnacq (2013)
Allocation compensation tierce personne	Montant net (91 % du brut), hypothèse 30 % consacrés aux SAP	
Aide-ménagère CG - personnes âgées	Montant net (85 % du brut)	
Aide-ménagère CG - personnes handicapées	Montant net (91 % du brut)	
Aide-ménagère des caisses de retraite	Agrégation des données, restriction aux SAP et extrapolation	Cnav (2013), autres rapports action sociale des caisses de retraite
Majoration pour tierce personne	Hypothèse 30 % consacrés aux SAP	CCSS 2013 (pensions vieillesse) ; Drees (2013)
Complément d'AEEH	Hypothèse 30 % consacrés aux SAP	Cnaf (2014)
Aide aux familles (TISF et AVS)	Estimation champ SAP**	Données Cnaf, tous financeurs

* Pour l'aide sociale départementale, il s'agit des dépenses nettes (après déduction des récupérations, recouvrements et remboursements). Seules les activités de services à la personne réalisées par des professionnels sont conservées (hors aides informelles).

** La moyenne de ces deux estimations est retenue :

- Les heures d'intervention fournies par la CNAF (financeurs divers) sont rapportées aux heures prestataires d'aide aux familles fragilisées enregistrées dans Nova⁵⁰. Ce ratio est appliqué au montant total d'aides aux familles.
- Les interventions réalisées par des TISF financées par les conseils généraux sont supposées hors du champ des services à la personne (action éducative à domicile notamment).

*** Sources complémentaires à la bibliographie :

Rapport des Comptes de la Sécurité sociale, septembre 2013.

Cnaf (2014), Prestations familiales et sociales 2012, Statistiques nationales, janvier.

Cnav (2013), Rapport action sociale 2012, juillet.

Drees (2013), Les retraites et les retraités - Edition 2013, Etudes et statistiques, avril.

⁵⁰ Les interventions sont exclusivement réalisées par des organismes prestataires.

Tableau C - Paramètres du modèle

<u>Heures</u>		
Majoration heures publics fragiles organismes autorisés - Prestataires lucratifs	600 000	en heures rémunérées
Majoration heures publics fragiles organismes autorisés - Prestataires non-lucratifs	33 500 000	en heures rémunérées
Heures destinées aux personnes dépendantes - Prestataires lucratifs	50 %	en % des heures publics fragiles des prestataires lucratifs
Heures destinées aux personnes dépendantes - Prestataires non lucratifs	80 %	en % des heures publics fragiles des prestataires non lucratifs
Heures improductives - Conversion des heures facturées en heures rémunérées		
Congés payés - Ensemble des cas-types	1,10	coefficient multiplicateur
Autres heures improductives prestataires non lucratifs - Publics fragiles	0,15	à ajouter au coefficient pour congés payés
Autres heures improductives prestataires lucratifs - Publics fragiles	0,05	à ajouter au coefficient pour congés payés
<u>Divers - Organismes</u>		
Taux effectif d'exonération de cotisations - Personnes âgées non dépendantes / Prestataires	100 %	en % du taux maximal (28,1 %)
Frais de structure – Prestataires	25 %	en % du salaire superbrut de l'intervenant
Frais de structure (y compris TVA, taxe sur les salaires...) – Mandataires	15 %	en % du salaire superbrut de l'intervenant
Taxe sur les salaires - Prestataires non lucratifs	5 %	en % du salaire brut de l'intervenant
<u>Aides directes</u>		
Volet cotisations du CMG - Taux effectif de prise en charge - Garde d'enfants à domicile	75 %	en % du taux maximal de prise en charge (50 %)
Restriction au champ des services à la personne		
Apa - Aide humaine	90 %	en % du montant net total d'Apa
PCH		
Aide humaine	93 %	en % du montant net total de PCH
Aide humaine hors aidants familiaux	72 %	en % du montant net total d'aide humaine
Forfait cécité	11 %	en % du montant net total d'aide humaine
Forfait cécité PCH - Part utilisée pour une aide professionnelle	100 %	en % du montant net de forfait cécité PCH
ACTP et MTP et complément AEEH - Part utilisée pour une aide professionnelle	30 %	en % du montant net total
Majoration des aides des caisses de retraite	0 %	en % du montant estimé

Répartition des aides entre modes de recours		
Apa		
Part consacrée à l'emploi direct	14 %	en % du montant net total d'aide humaine
Part consacrée aux interventions réalisées <i>via</i> prestataires	79 %	en % du montant net total d'aide humaine
Part consacrée aux interventions réalisées <i>via</i> mandataires	7 %	en % du montant net total d'aide humaine
PCH		
Part consacrée à l'emploi direct	18 %	en % du montant net total d'aide humaine
Part consacrée aux interventions réalisées <i>via</i> prestataires	38 %	en % du montant net total d'aide humaine
Part consacrée aux interventions réalisées <i>via</i> mandataires	5 %	en % du montant net total d'aide humaine
ACTP, MTP, complément AEEH et forfait cécité PCH - Part pour les particuliers employeurs	80 %	en % du montant net SAP
Aides ménagères (caisse de retraite et CG) - Part pour les particuliers employeurs	10 %	en % du montant net SAP
Majoration Apa et PCH pour les prestataires non lucratifs (au détriment des lucratifs)	0 %	en % de l'Apa et de la PCH destinées aux prestataires
<u>Crédit et réduction d'impôt sur le revenu</u>		
Scénario central (taux effectifs, observés dans les données fiscales)		
Taux effectif de crédit et de réduction d'IR - Publics fragiles	26 %	taux maximal 50 %
Taux effectif de crédit et de réduction d'IR - Autres publics	47 %	taux maximal 50 %
Scénario alternatif (taux apparents, après calibration)		
Taux apparent de crédit et de réduction d'IR - Publics fragiles	31 %	taux maximal 50 %
Taux apparent de crédit et de réduction d'IR - Autres publics	31 %	taux maximal 50 %

Note : les paramètres utilisés dans le modèle peuvent être connus, calibrés (en bleu) ou soumis à hypothèses (en vert dans le tableau). Les valeurs indiquées sont celles du scénario central. Afin de tester la sensibilité des résultats aux hypothèses, des variantes sont simulées en partie 3.4 (paramètres en vert et en gras).

Annexe 2 – Résultats complémentaires (scénario central)

Tableau A : Salaire net des intervenants à domicile selon le profil de l'utilisateur et le mode de recours (en euros par heure rémunérée)

	Garde d'enfants	Personnes âgées non dépendantes	Personnes dépendantes ou handicapées	Autres utilisateurs	Ensemble des utilisateurs
Particuliers employeurs	8,4	9,8	8,6	9,9	9,3
Organismes non lucratifs	9,0	8,5	8,5	10,7	9,1
Organismes lucratifs	8,0	8,1	8,1	9,2	8,6
Tous modes de recours	8,4	9,4	8,5	10,0	9,2

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

Tableau B : Exonérations de cotisations sociales des intervenants à domicile selon le profil de l'utilisateur et le mode de recours (en euros par heure d'intervention)

	Garde d'enfants	Personnes âgées non dépendantes	Personnes dépendantes ou handicapées	Autres utilisateurs	Ensemble des utilisateurs
Particuliers employeurs	0	4	4	1	2
Organismes non lucratifs	2	4	4	1	3
Organismes lucratifs	2	3	3	2	2
Tous modes de recours	1	4	4	1	3

Note : le volet cotisations du CMG est comptabilisé dans les aides directes.

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

Tableau C : Exonérations et taux réduits de TVA selon le profil de l'utilisateur et le type d'organisme prestataire (en euros par heure d'intervention)

	Garde d'enfants	Personnes âgées non dépendantes	Personnes dépendantes ou handicapées	Autres utilisateurs	Ensemble des utilisateurs
Organismes non lucratifs	4	4	4	5	4
Organismes lucratifs	2	2	2	3	2
Tous organismes	3	4	4	4	4

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

Annexe 3 - Les assistantes maternelles

La garde d'enfants de moins de 6 ans par une assistante maternelle bénéficie d'un régime socio-fiscal particulier :

- les familles emploient directement leur assistante maternelle, qu'elles déclarent par la Paje (mode de recouvrement des cotisations sociales spécifique à la garde d'enfants).
- le salaire horaire minimum est proportionnel au Smic (2,59 euros brut par enfant au 1^{er} janvier 2012). Une indemnité d'entretien doit être versée (2,65 euros minimum par jour).
- le complément de libre choix du mode de garde (CMG) possède deux composantes :
 - o une prise en charge équivalente à la totalité des cotisations sociales (patronales et salariales) plafonnée selon l'âge de l'enfant gardé.
 - o une prise en charge partielle de la rémunération du salarié plafonnée selon les revenus du ménage, le nombre d'enfants à charge et l'âge de l'enfant gardé, sans excéder 85 % du coût.
- un crédit d'impôt équivalent à 50 % des dépenses (nettes des aides) limitées à 2 300 euros par enfant. Cet avantage fiscal est différent de celui relatif à l'emploi d'un salarié à domicile ; en revanche, il est commun à tous les modes de garde à l'extérieur du domicile (crèche, halte-garderie, etc.).
- les Cesu RH permettent de régler ces prestations.

En 2012, 1,1 milliard d'heures de garde ont été réalisées par des assistantes maternelles (heures par enfant). Une heure de garde d'enfant par une assistante maternelle coûte en moyenne 7 euros. Le complément de libre choix du mode de garde réduit significativement le coût de ce mode de garde pour les enfants de moins de 6 ans (5,4 milliards d'euros). Environ 38 % de la dépense restant à la charge du ménage est prise en charge par le crédit d'impôt (700 millions d'euros). Au total, le ménage acquitte un euro par heure de garde par enfant⁵¹. Ce résultat n'est pas directement comparable au reste à charge obtenu dans le cas de la garde à domicile : dans ce cas, plusieurs enfants peuvent être gardés simultanément.

Tableau A – Reste à charge moyen pour une heure de garde d'enfant réalisée par une assistante maternelle (en euros par heure)

Coût horaire	7
CMG	5
Réduction ou crédit d'impôt	1
Reste à charge	1

Note : coût pour la garde d'un enfant.

Lecture : une heure de garde d'enfant par une assistante maternelle coûte environ 7 euros par enfant gardé ; après prise en compte des différents dispositifs, le reste à charge pour le ménage est d'un euro.

Source : modèle SAP-Dares ; calculs des auteurs.

⁵¹ La prise en compte du Cesu RH n'affecte pas ce résultat : si la totalité du Cesu RH était allouée à la garde d'enfants par une assistante maternelle, le reste à charge ne serait réduit que de 20 centimes par heure de garde.

Tableau B – Sources et hypothèses pour la garde d’enfants de moins de 6 ans par une assistante maternelle

	Source	Précision
Heures		
Heures rémunérées	Acos	Heures par enfant gardé
Heures d'intervention	Législation	90 % des heures rémunérées
Rémunération		
Salaire horaire net	Acos	Par enfant gardé
Cotisations sociales (patronales et salariales)	Législation	
Autre coût : indemnité d'entretien	Législation	2,65 euros minimum par jour pour au plus 8,25 heures de garde -> estimation : 0,29 €par heure rémunérée
Aides directes : complément de libre choix du mode de garde (volets cotisations sociales et rémunération)	Cnaf (2014)*	
Crédit d'impôt sur le revenu : part de la dépense remboursée	ERFS	38 %

* Cnaf (2014), Prestations familiales et sociales 2012, Statistiques nationales, janvier.

Annexe 4 – Historique des dispositifs

Les dispositifs relatifs aux services à la personne ont beaucoup évolué. Les principales modifications sont présentées ici :

1948 : création d'une exonération de cotisations sociales patronales pour les particuliers employeurs fragiles

1987 :

- extension de l'exonération de cotisations sociales aux particuliers employeurs âgés d'au moins 70 ans
- création de l'allocation de garde d'enfant à domicile (Aged)

1991 :

- création d'une réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile, effective à partir de l'imposition sur les revenus de l'année 1992. Depuis, le taux de la réduction est resté inchangé (50 %). En revanche, le plafond des dépenses éligibles a été modifié à de nombreuses reprises (graphique).
- instauration d'un agrément pour les organismes non lucratifs pour la garde d'enfants et l'aide à domicile aux personnes âgées et handicapées
- exonération de TVA des services rendus par les associations agréées
- pour les particuliers employeurs, possibilité de calculer les cotisations sociales salariales et patronales sur la base du Smic horaire quelle que soit la rémunération effective (déclaration dite « au forfait »).
- instauration de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA)

1993 :

- création d'une exonération de 30 % des cotisations sociales pour les associations intervenant auprès de publics fragiles
- création du chèque emploi service (CES)

1996 :

- création du titre emploi service (TES)
- ouverture du secteur aux entreprises privées
- création d'un agrément qualité pour la garde d'enfants et l'assistance aux personnes âgées ou handicapées, en complément de l'agrément simple

1999 :

- réduction du taux de TVA à 5,5 % à compter du 1^{er} janvier 2000 pour les services fournis par les entreprises agréées
- exonération totale de cotisations patronales pour les associations et les centres communaux d'action sociale intervenant auprès de personnes fragiles

2001 : création de l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa) pour les personnes âgées dépendantes

2004 :

- création de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje, dont le complément de libre choix du mode de garde) en remplacement notamment de l'Aged et de l'AFEAMA
- extension de l'exonération de cotisations sociales aux entreprises intervenant auprès de personnes fragiles

2005 :

- plan Borloo en faveur des services à la personne :
 - instauration du Cesu en remplacement du CES et du TES. Ce mode de paiement simplifie la déclaration que doit faire l'employeur et permet de rémunérer des services à la personne ainsi que des services de garde d'enfants à l'extérieur du domicile. Il peut prendre deux formes différentes :
 - le « Cesu bancaire », qui s'utilise comme un chèque bancaire,

- le « Cesu préfinancé », d'un montant prédéfini, qui est distribué aux utilisateurs de services à la personne par les organismes participant à son financement (établissements employeurs du particulier, collectivités publiques...).
- création de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP)
- extension du champ des services à la personne au-delà des emplois familiaux en incluant le gardiennage, l'assistance administrative, l'assistance informatique, les livraisons de courses, ainsi que les soins esthétiques à domicile pour les personnes dépendantes (encadré 1)
- création d'une exonération de cotisations sociales de l'aide financière versée par l'employeur à ses salariés pour financer des services à la personne. L'employeur bénéficie en outre du crédit d'impôt « famille ». Les sommes perçues ainsi par le salarié sont exonérées d'impôt sur le revenu.
- relèvement du plafond de dépenses éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu (12 000 €) et instauration de majorations pour personnes à charge (1 500 € par enfant à charge et personne âgée de plus de 65 ans), dans la limite d'un plafond de 15 000 €
- simplification des procédures d'agrément des structures de services à la personne

2006 :

- transformation de la réduction d'impôt sur le revenu en crédit d'impôt pour les couples biactifs et célibataires actifs (applicable lors de l'imposition sur les revenus de 2007). La réduction d'impôt demeure inchangée pour les autres foyers.
- création d'un abattement forfaitaire de 15 points sur les cotisations sociales des particuliers employeurs cotisant au réel ;
- pour les organismes prestataires intervenant auprès des publics non fragiles, création d'une exonération totale de cotisations patronales sur la fraction de salaire n'excédant pas le Smic (exonération dite « service à la personne »), y compris pour le personnel administratif.
- création de la PCH : seules les personnes bénéficiant déjà de l'ACTP peuvent continuer à la percevoir

2009 : majoration du plafond de dépenses éligibles à la réduction et au crédit d'impôt de 3 000 € lorsque les contribuables emploient directement un salarié pour la première fois.

2011 :

- suppression de l'abattement forfaitaire de 15 points sur les cotisations patronales dues des particuliers employeurs cotisant au réel ;
- suppression de l'exonération de cotisations patronales des prestataires intervenant auprès de publics non fragiles. L'exonération spécifique aux publics fragiles demeure.
- fin de la distinction entre agrément simple et agrément qualité : désormais, les organismes exerçant des activités auprès des personnes fragiles doivent être agréés ; les autres activités doivent être déclarées.

2012 : fin du taux de TVA unifié pour les interventions réalisées par les entreprises. Le taux réduit est maintenu pour les prestations exclusivement liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes qui sont dans l'incapacité de les accomplir, fournies par des structures agréées. Les autres activités sont soumises au taux intermédiaire (7 %).

2013 :

- suppression de la possibilité de déclarer au forfait pour les particuliers employeurs.
- création d'un abattement de 75 centimes par heure travaillée (dans la limite de la cotisation maladie) pour les particuliers employeurs.
- depuis le 1^{er} juillet 2013, certaines activités sont soumises au taux de TVA normal (annexe 5).
- augmentation des plafonds de dépenses éligibles au crédit ou à la réduction d'impôt sur le revenu pour les petits travaux de jardinage et l'assistance informatique à domicile (respectivement 5 000 et 3 000 euros à compter de l'imposition des revenus de l'année 2013).
- depuis le 1^{er} janvier, les entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu bénéficient du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Proportionnel à la masse salariale (rémunérations inférieures à 2,5 smic), ce crédit d'impôt bénéficie à tous les secteurs d'activité.

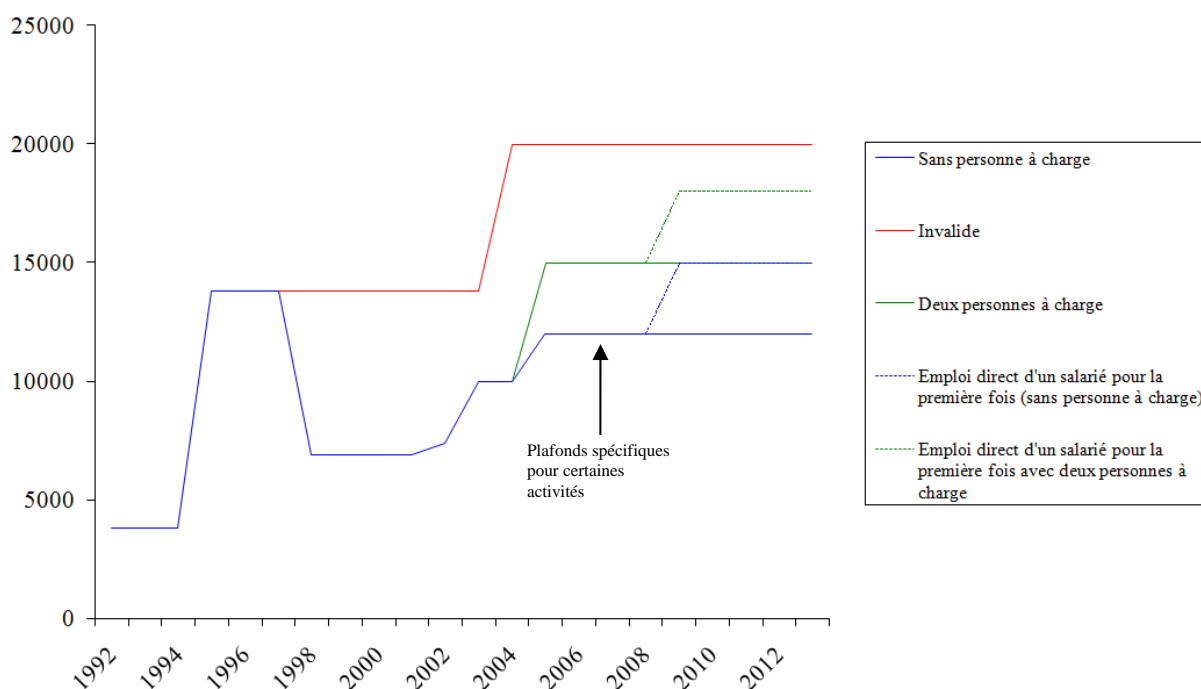
2014 :

- augmentation de la TVA au 1^{er} janvier pour tous les secteurs d'activité (passage de 19,6 % à 20 % et de 7 % à 10 %, le taux de 5,5 % reste inchangé).
- disparition de l'ANSP dont les missions sont reprises par la DGCIS (Direction générale du commerce, de l'industrie et des services)

2015 :

- le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement prévoit d'augmenter le nombre d'heures d'aide à domicile, de diminuer le reste à charge des bénéficiaires de l'Apa et de moderniser les services d'aide à domicile.
- depuis le 1er janvier, l'abattement forfaitaire de cotisation sociale est porté à 1,5 euro par heure travaillée pour les particuliers employeurs faisant garder à domicile des enfants âgés de 6 à 13 ans (dans la limite de 40 heures par mois et par salarié).

Graphique A : Evolution du plafond de dépense éligible à l'avantage fiscal



Notes :

- Le plafond pour deux personnes à charge (enfants ou membres du foyer de plus de 65 ans) correspond au plafond maximal (y compris si le foyer comporte davantage de personnes à charge).
- Certaines activités font l'objet de plafonds spécifiques depuis 2008 : petit bricolage (500 € par an), assistance informatique (1 000 € puis 3 000 € en 2013), et petits travaux de jardinage (3 000 € puis 5 000 € en 2013).

Annexe 5 – Taux de TVA applicables en 2012 selon les activités (organismes privés)

Taux applicable	Activités concernées
Taux réduit 5,5 %	<ul style="list-style-type: none"> - Aide à la mobilité et au transport à partir du domicile pour les personnes ayant des difficultés de déplacement, y compris la conduite du véhicule personnel de la personne - Accompagnement et aide de ces personnes dans les activités de la vie sociale et de loisirs à domicile ou à partir du domicile - Assistance aux personnes âgées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à domicile, s'agissant des actes de la vie quotidienne (pour la toilette, l'habillement, l'alimentation, les fonctions d'élimination, etc.), à l'exclusion des soins - Garde-malade, à l'exclusion des soins - Assistance aux personnes handicapées, y compris les activités d'interprète en langue des signes, de technicien de l'écrit et de codeur en langage parlé complété
Taux intermédiaire 7 %	<ul style="list-style-type: none"> - Garde d'enfants à domicile - Accompagnement des enfants de moins de trois ans en dehors du domicile, à la condition d'être inclus dans une offre de services à domicile - Soins et promenades d'animaux domestiques, pour les personnes dépendantes - Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes - Livraison de repas à domicile - Livraison de courses à domicile - Collecte et livraison à domicile de linge repassé - Accompagnement des enfants de plus de trois ans en dehors du domicile - Entretien de la maison et travaux ménagers - Prestations de petit bricolage dites « hommes toutes mains » - Soutien scolaire - Préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux commissions - Assistance administrative à domicile
Taux intermédiaire de 7 % puis taux normal à partir de 2013	<ul style="list-style-type: none"> - Petits travaux de jardinage - Cours à domicile (hors soutien scolaire) - Assistance informatique et internet à domicile - Activités qui concourent directement et exclusivement à coordonner et délivrer des services à la personne (y compris par les organismes mandataires) - Maintenance, l'entretien et la vigilance temporaire à domicile de la résidence principale et secondaire