



**Allocution de Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes**

Audition par comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale
sur le rapport L. 132-5
« **Le développement des services à la personne et le maintien à domicile
des personnes âgées en perte d'autonomie** »

jeudi 10 juillet 2014

Monsieur le Président,
[Mesdames, messieurs les présidents de commission],
Mesdames, messieurs les députés,

Je suis heureux de revenir auprès de votre Comité d'évaluation et de contrôle pour vous présenter une nouvelle contribution de la Cour des comptes. Je constate en effet qu'au fil des mois et des travaux, une relation de plus en plus étroite se tisse entre votre Comité, ses rapporteurs et les équipes de la Cour. Je m'en réjouis car une telle relation contribue à donner toute sa portée à la nouvelle rédaction de l'article 47-2 de la Constitution issue de la révision de 2008, qui donne pour mission à la Cour d'assister le Parlement dans le contrôle du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques.

Le rapport que je vous présente aujourd'hui porte sur « **le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie** ». Il arrive à point nommé avant le commencement prochain, dans cette enceinte, de vos travaux sur le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement qui a été présenté en conseil des ministres le 3 juin dernier.

Pour réaliser ce rapport, la Cour a souhaité s'appuyer sur les résultats d'un atelier organisé avec les administrations concernées et des chercheurs sur la mesure de l'emploi dans les services à la personne et de l'efficacité des aides publiques. Ce travail compte, par ailleurs, des comparaisons internationales qui éclaireront utilement votre Comité.

Pour vous présenter le rapport de la Cour, je suis entouré de Pascal DUCHADEUIL, qui sera installé cette après-midi comme président de la cinquième chambre, qui a préparé ces travaux, d'Henri PAUL, président de chambre et rapporteur général du comité du rapport public et des programmes et de Dominique ANTOINE, conseiller maître et président de section. Je tiens à remercier les rapporteurs qui ont contribué à ce rapport riche et à ses annexes : Valérie CHAROLLES, conseillère référendaire, Cédric BROTTIER, auditeur, et Isabelle GANDIN, assistante. J'adresse aussi mes remerciements à Philippe HAYEZ, conseiller maître et contre-rapporteur.

Avant de vous présenter les principaux constats et les recommandations de la Cour et de répondre à vos questions, je souhaite revenir rapidement sur le cadre de cet exercice.



I – Le contexte particulier de la demande faite à la Cour

Lorsque votre comité a saisi la Cour d'une demande portant sur « *le développement des services à la personne* », nous n'avons guère été surpris. Cette politique, fondée pour l'essentiel sur la loi du 26 juillet 2005, dite « *loi Borloo* », est bien connue de la Cour, qui en avait dressé un premier bilan dans son rapport public annuel de 2010.

Près de dix ans après cette loi et quatre ans après notre publication, une nouvelle analyse de l'efficacité des mesures prises dans ce domaine et un suivi de nos recommandations paraissent opportuns, d'autant que le soutien de l'emploi est au cœur des préoccupations des autorités publiques.

Les attentes formulées par les rapporteuses de votre Comité, Mesdames les députées PINVILLE et POLETTI, portaient à la fois sur ce dispositif de soutien à l'emploi et sur l'adaptation de la société au vieillissement de la population, dans la perspective prévisible d'une intervention du législateur. Elles se sont traduites pour nous par **une obligation double** :

- **d'une part, une obligation de résultats**, avec une remise de notre rapport dans des délais compatibles avec l'examen du projet de loi. Nous avons **modifié le calendrier de l'instruction**, dans le cadre d'un **contrôle que je qualifierai de classique**, l'hypothèse d'une évaluation de politique publique au sens que lui donne habituellement la Cour n'étant pas réaliste.
- **d'autre part, une obligation de moyens**, nous amenant à porter une attention particulière à la question du **maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie**, qui comptent comme environ un tiers de l'activité des services à la personne. Avant votre saisine, la Cour avait engagé **une enquête commune avec les chambres régionales et territoriales des comptes**, dont les résultats sont attendus pour 2015. Pour éclairer au mieux votre comité, nous avons accéléré la part de ces travaux réalisée par la Cour.

Aussi mon propos portera-t-il essentiellement sur les sujets relevant de la compétence directe de la Cour et sera davantage consacré au **pilotage de la politique**, aux **mesures générales de financement** et aux **enjeux de formation et de qualification des personnels**.

II – Les principales observations et recommandations de la Cour

La Cour a cherché à savoir si la politique de soutien aux services à la personne, qui s'appuyait en 2012 sur **environ 6 Md€ de mesures fiscales et sociales**, pouvait notamment contribuer à répondre aux besoins croissants du soutien à domicile des personnes âgées. Ses constats la conduisent à formuler 12 recommandations que je présenterai au fil de quatre messages principaux :

- premièrement, les deux principaux objectifs visés par la politique de développement des services à la personne – le soutien à l'emploi et la solidarité avec les personnes fragiles – se juxtaposent sans être articulés ;
- deuxièmement, l'impact des aides consenties sur l'emploi reste limité ;
- troisièmement, la professionnalisation et la structuration des activités représentent des enjeux clés pour assurer une plus grande attractivité du secteur ;



- enfin et face au coût croissant de la politique menée, un ciblage des aides sur certaines activités et certains publics apparaît nécessaire.

Premier message de la Cour : la politique publique poursuit à la fois **deux objectifs principaux** distincts depuis au moins un quart de siècle : d'une part, **le soutien à l'emploi** peu qualifié, par des mesures d'abaissement du coût du travail et de résorption du travail dissimulé ; d'autre part, l'aide aux publics fragiles, personnes âgées dépendantes ou personnes handicapées, ainsi qu'aux familles avec enfants en bas âge.

La Cour recommande que ces objectifs soient mieux articulés, en associant à chacun les instruments permettant de les atteindre, et dotés **d'indicateurs de résultats (recommandation n° 1)**, de sorte qu'une appréciation puisse effectivement être portée sur l'efficacité des mesures prises.

[La diversité des intervenants]

Par ailleurs, même si l'on ne considère que les seules activités de soutien à domicile des publics fragiles, on ne peut qu'être frappé par la diversité des acteurs et des modes d'interventions, aussi bien au niveau central que local. Cette situation conduit à des incohérences puisqu'il existe aujourd'hui **deux régimes juridiques** pour les organismes qui rendent des services à ces personnes : un régime d'autorisation et un régime d'agrément. Ceci nous conduit à préconiser **l'unification de ces régimes (recommandation n° 3)**.

[Le pilotage]

Enfin, plusieurs ministères sont en charge de cette politique publique : l'économie, l'emploi et les affaires sociales. Leur action n'est pas suffisamment coordonnée. L'efficacité de la politique serait pourtant améliorée si le ministère chargé de son **pilotage, c'est-à-dire le ministère chargé de l'économie**, était aussi responsable des dépenses budgétaires et fiscales qu'elle génère (**recommandation n° 4**).

Deuxième message de la Cour : **l'impact des aides sur l'emploi est limité.**

[Imprécision des statistiques]

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour s'est d'abord attachée à apprécier l'efficacité des mesures existantes du point de vue de la création d'emplois. Or nous constatons que **la mesure de l'emploi** dans le secteur est toujours aussi **peu précise**, en raison de divergences de mesure entre administrations. Ainsi, selon le champ et la définition retenus par les administrations, les statistiques peuvent faire apparaître des différences de plus d'un million de salariés !

Cette situation est d'autant moins acceptable qu'elle avait fait l'objet de recommandation du conseil national de l'information statistique, émises en 2012 à la suite de la précédente enquête de la Cour. Aussi la juridiction souhaite-t-elle alerter la représentation nationale sur la nécessité de leur mise en œuvre (**recommandation n° 5**).

[L'effet limité des mesures]

Après avoir analysé les diverses données disponibles, force est de considérer que **l'effet des mesures** demeure **limité** : selon notre décompte, seule une petite moitié des 500 000



emplois envisagés par le plan de 2005 a été créée. En 2012, 1,3 million de personnes étaient employées dans les services à la personne hors doubles comptes, soit 5,5 % de l'emploi total. Compte tenu de l'importance des temps partiels, ces emplois représentent 513 000 équivalent temps plein, ramenant la part des services à la personne à 2% de l'emploi total en équivalent temps plein.

Je précise que, à la suite de l'atelier de travail organisé avec les administrations et chercheurs concernés, nous avons établi ce chiffre en retenant un mode de décompte plus favorable pour les services à la personne que celui appliqué jusqu'ici par les administrations. Ceci n'en conduit pas moins à un coût de soutien public par emploi comparativement élevé, par rapport à d'autres mesures. En effet, les aides publiques représentent environ 4 500 € en moyenne par personne et 11 800 € par emploi en équivalent temps plein, soit un niveau correspondant au haut de la fourchette des contrats aidés et proche de celui des bénéficiaires d'allocations de retour à l'emploi.

Pour autant, une certaine prudence s'impose. L'**impact** des mesures de soutien aux services à la personne **ne saurait être considéré comme inexistant** : la part des services à la personne dans l'emploi total s'est en effet affirmée et continue de le faire depuis le début de la crise de 2008. Nous rejoignons ici les analyses du ministère de l'emploi et de celui de l'économie pour considérer que ce secteur a mieux résisté que les autres.

Sur ce point, l'examen approfondi des données détaillées fournies par l'ACOSS indique que la suppression de l'abattement de 15 points de cotisations et du calcul forfaitaire des cotisations, respectivement mises en œuvre en 2011 et en 2013, n'a sans doute pas eu un impact aussi grand qu'on le prétend. Nous relevons en revanche que depuis ces suppressions, les particuliers employeurs bénéficient d'un niveau d'aide moins élevé que les organismes de services à la personne. En effet, ces derniers disposent des mesures dites «*Fillon*» d'allègements de cotisations sociales et du crédit d'impôt compétitivité et emploi.

[Le travail dissimulé]

La prudence s'impose du fait que **la part du travail dissimulé demeure mal appréhendée**. Même si le phénomène est par nature difficile à cerner, l'absence d'étude récente ouvre la porte à des publications alarmistes qui justifient un soutien financier massif au secteur. Or les données de l'ACOSS suggèrent qu'il n'y a pas eu de sortie majeure du système déclaratif à la suite de la suppression des mesures financières incitatives. En tout état de cause, le soutien financier n'est pas le seul moyen de lutter contre l'économie souterraine.

Aussi la Cour demande-t-elle la réalisation sans délais d'une étude sur échantillon représentatif, d'une part, et, d'autre part, des efforts supplémentaires de simplification des démarches des employeurs (**recommandation n° 6**). Le développement du chèque emploi service universel (CESU) préfinancé et plus généralement des mécanismes de tiers payant (**recommandation n° 7**), que nous recommandons, contribueraient à cette simplification.

Troisième message de la Cour : La professionnalisation et la structuration des activités sont des enjeux clés pour améliorer l'attractivité du secteur.

On peut estimer, sur la base de données relativement anciennes (2008), que le nombre des intervenants à domicile auprès des personnes âgées en perte d'autonomie était de l'ordre de 550 000. Ce **nombre** est manifestement **insuffisant** pour faire face aux besoins liés au maintien à domicile des personnes âgées dans le contexte du vieillissement de la société,



compte tenu notamment de la réduction prévisible du nombre des « proches aidants » et de l'âge relativement élevé des salariés concernés. Mais, paradoxalement, le secteur des services à la personne cumule un nombre de demandes d'emploi non satisfaites de l'ordre de 500 000 emplois et, selon les représentants des employeurs, plusieurs dizaines de milliers d'emplois non pourvus. C'est donc à juste titre que le plan de 2005 s'était donné pour objectifs la professionnalisation et la structuration des activités, ce qui intéresse très directement le maintien des personnes âgées à domicile.



RÉPARTITION DES HEURES RÉMUNÉRÉES EN 2011 SELON L'EMPLOYEUR ET LE TYPE D'EMPLOI

	TOTAL	DONT PARTICULIERS EMPLOYEURS	DONT ORGANISMES PRESTATAIRES DE SERVICES À LA PERSONNE
Aide à domicile	35 %	20 %	59,3 %
Garde d'enfants	9 %	12 %	4,0 %
Autres emplois familiaux	56 %	68 %	36,6 %

Source : Cour des comptes d'après DARES et INSEE

09/07/2014

Cour des comptes

2

La France se singularise par la place très importante que prend l'emploi par le particulier, que ce soit directement ou via un mandataire qui met en relation ce particulier avec son futur salarié. Le recours à des entreprises prestataires ne représente qu'un tiers des heures. Plusieurs mesures de simplification sont envisageables comme la réduction des incitations à l'activité de mandataire, objet de la **recommandation n°9**.

Mais pour remédier au déficit d'attractivité persistant de ces activités, une meilleure **qualification** des personnels devrait être encouragée. Les salariés travaillant dans les services à la personne sont en effet aujourd'hui couverts par trois **conventions de branches** principales, selon le cadre juridique dans lequel ils travaillent, sans lien avec la nature de leur activité. Chacune de ces branches – particuliers employeurs, économie sociale et solidaire et entreprises privées – met en place sa propre politique de formation. Il en résulte un éclatement de la carte des formations et des qualifications, un foisonnement illisible des différentes qualifications certifiées. Ce cadre ne permet pas d'offrir des progressions de carrière, ce qui impose, comme le propose la Cour dans sa **recommandation n°10**, un effort de simplification de cette carte.

Le **mode de tarification** des services aux personnes en perte d'autonomie, peut constituer un frein à la montée en qualification des salariés. En effet, si les tarifs fixés par les collectivités territoriales évoluent de façon peu dynamique, les employeurs peuvent limiter l'accès aux formations qualifiantes pour éviter les revalorisations salariales qu'elles entraînent. Ce constat appelle la mise en place de nouvelles formes de tarification, comme le

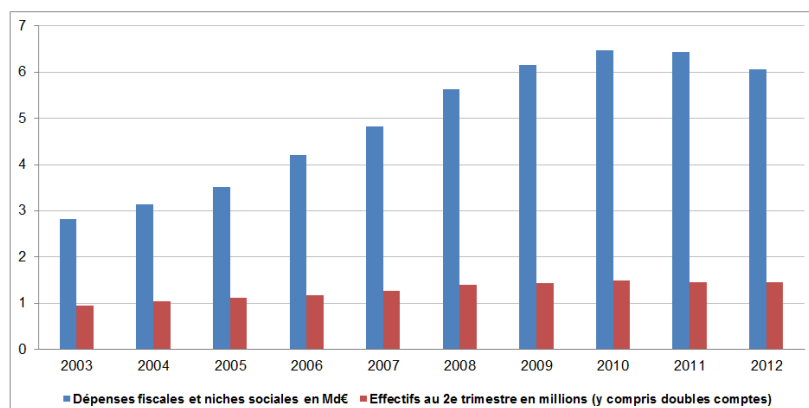


propose le projet de loi. Le rapprochement de certains métiers exercés aussi bien à domicile que dans les établissements, comme celui d'aide-soignant, devra être encouragé. Le cloisonnement entre les statuts et les métiers pose en effet des difficultés pratiques et empêche également d'organiser des parcours entre des métiers souvent très proches. C'est pourquoi le développement des **passerelles entre métiers** voisins, objet de la **recommandation n°11** de la Cour, apparaît comme un moyen de renforcer l'attractivité du secteur au moins aussi important que les aides financières apportées sous forme de dépenses fiscales et de niches sociales.

Quatrième message de la Cour : Un meilleur ciblage des mesures de soutien pourrait soutenir l'offre de services aux personnes fragiles, sans défavoriser l'emploi.



ÉVOLUTION COMPARÉE DU COÛT DES AIDES PUBLIQUES ET DE L'EMPLOI



Source : Cour des comptes

09/07/2014

Cour des comptes

3

Les services à la personne bénéficient aujourd'hui de **sept dépenses fiscales et de quatre niches sociales**. Ainsi que le pressentait déjà la Cour en 2010, le coût brut de ces dispositifs a doublé en dix ans en euros constants (c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation), alors que l'emploi lié a connu une évolution beaucoup moins forte. La rationalisation intervenue depuis 2011, notamment à la suite du rapport d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de M. Henri Guillaume, a permis, dans un premier temps, de contenir ce coût. Après une réduction en 2011 et 2012, ce coût est à nouveau orienté à la hausse depuis 2013, avec une prévision pour 2014 à 6,5 Md€. Cette nouvelle augmentation résulterait de l'introduction de la déduction forfaitaire de 75 centimes par heure, et d'effets de vases communicants entre les niches sociales et les dépenses fiscales : la baisse des exonérations et réductions de cotisations sociales a pour effet mécanique d'augmenter le coût de la réduction et du crédit d'impôt.

On peut certes tenter de relativiser cet effet mais le **coût net** de ces mesures, c'est-à-dire la prise en compte des gains pour l'Etat que procure le soutien de l'activité, est apprécié de manière bien trop imparfaite pour pouvoir guider la décision. C'est pourquoi la Cour préconise, dans sa **recommandation n°8**, d'évaluer les impacts des aides fiscales et



sociales aux services à la personne au regard des autres formes d'aide que sont les allègements généraux de cotisations sociales et les prestations sociales directes.

Des évolutions devront avoir lieu pour assurer le soutien des aides du point de vue des finances publiques dans un contexte où la demande a vocation, dès lors qu'elle serait suffisamment solvable, à aller croissant du fait du vieillissement. Quatre leviers peuvent être actionnés, de façon alternative ou simultanée, pour contribuer à mieux orienter les mesures générales de soutien des services à la personne au profit des personnes les plus fragiles, en particulier du maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie.



LA FRANCE EST LE SEUL PAYS À RETENIR UN CHAMP AUSSI LARGE D'ACTIVITES

	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède	France
Ménage								
Jardinage [y compris travaux de débroussaillage]								
Petit bricolage ["hommes toutes mains"]								
Garde d'enfant								
Soutien scolaire								
Cours à domicile								
Préparation et livraison des repas à domicile								
Collecte et livraison de linge repassé								
Assistance aux personnes âgées ou dépendantes								
Aide aux familles fragilisées								
Assistance aux personnes handicapées								
Garde malade								
Aide à la mobilité/transport								
Prestation de conduite du véhicule								
Accompagnement des enfants/ pers. âgées/ handicapées								
Livraison de courses à domicile								
Assistance informatique et Internet à domicile								
Soins et promenade d'animaux de compagnie								
Soins d'esthétique à domicile								
Entretien / vigilance des résidences								
Assistance administrative à domicile								

Source : Cour des comptes

09/07/2014

Cour des comptes

4

Le premier levier serait un resserrement du **champ des services bénéficiant d'un soutien financier public**, qui apparaît exceptionnellement large, notamment en comparaison avec sept de nos principaux voisins européens (tableau n°2). Il n'est que de faire l'inventaire des 23 activités éligibles pour prendre conscience que celles-ci n'ont pas toutes la même utilité sociale. La Cour propose ainsi, dans sa recommandation n°2, que les aides à des activités comme les cours à domicile, les soins esthétiques ou la promenade d'animaux, fassent l'objet d'un réexamen.

Le deuxième levier concerne **la TVA** applicable aux prestations de services à la personne. Une simplification du régime actuel, qui comporte maintenant trois taux et une exonération, pourrait permettre un gain annuel de 100 M€ au minimum.

Le troisième levier est la remise en cause du principe de l'exonération de cotisations patronales dont bénéficient depuis 1948 **les personnes de plus de 70 ans** sur un simple critère d'âge et non de fragilité. Ce seuil a été fixé à une époque où l'espérance de vie en bonne santé n'était pas la même, sans être révisé depuis. Selon nos estimations, la suppression de cette mesure pourrait procurer un gain net de 250 à 300 M€ pour les budgets de l'Etat et de la sécurité sociale. En cas de simple report de l'exonération à l'âge de 80 ans, l'économie serait réduite à 100 M€. Je précise que l'exonération de cotisations patronales

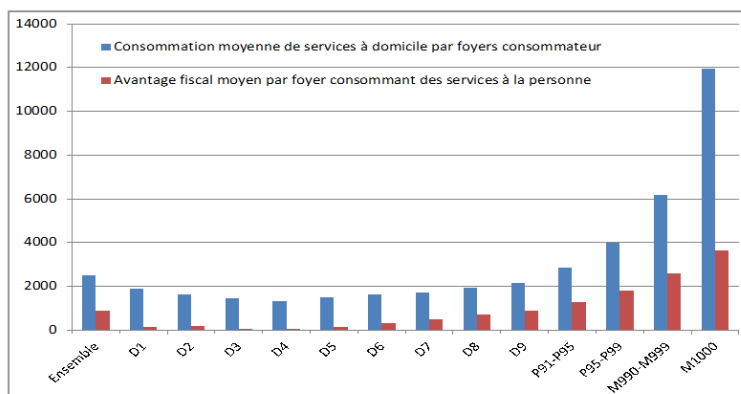


pour les publics fragiles (titulaires de l'allocation personnalisée d'autonomie, de l'aide-ménagère ou de la prestation de compensation du handicap) resterait inchangée.



UN AVANTAGE FISCAL QUI VARIE FORTEMENT SELON LE DÉCILE DE REVENU

Moyennes de dépenses de services à domicile et d'avantage fiscal à ce titre selon le revenu



Source : échantillon de 500 000 déclarations de revenu 2011 pour l'impôt 2012, calculs DG Trésor

09/07/2014

Cour des comptes

5

Le dernier levier est celui d'un **abaissement du plafond** des dépenses éligibles au crédit d'impôt (pour les foyers ayant une activité professionnelle) et à la réduction d'impôt (pour les autres). Cet abaissement pourrait être différencié selon la situation des bénéficiaires, voire ne pas concerner les publics fragiles. Le rapport fournit à cet égard différents scénarios possibles, en distinguant, d'une part, les personnes fragiles et les familles avec enfants en bas âge, pour lesquelles le plafond actuel de 12 000 € de dépenses par an serait maintenu et, d'autre part, les services dits de confort offerts aux autres bénéficiaires. En fonction des seuils retenus, des économies significatives pourraient être obtenues : à titre d'illustration, elles seraient de 670 M€ par an en cas de réduction du plafond annuel à 4 000 € pour les publics non prioritaires (soit environ cinq heures de prestations par semaine) ou encore de 935 M€ pour un plafond de 3 000 € (soit environ trois heures trente de prestations par semaine), mais d'autres scénarios doivent bien sûr être étudiés.



LA COUR FORMULE 12 RECOMMANDATIONS PARMI LESQUELLES

- **Articuler les objectifs des pouvoirs publics en matière de développement des services à la personne et leur associer des indicateurs permettant d'évaluer les résultats obtenus ;**
- **réexaminer la pertinence des aides spécifiques pour certaines activités de confort ;**
- **s'agissant du travail dissimulé, mener des études sur échantillon pour mesurer l'ampleur du phénomène et simplifier encore les démarches des employeurs ;**
- **généraliser la dématérialisation du CESU préfinancé et les mécanismes de tiers payant ;**
- **évaluer les impacts des aides fiscales et sociales aux services à la personne par rapport à des allègements généraux de cotisations sociales et à des prestations sociales directes ;**
- **rationaliser les aides existantes selon trois leviers possibles :**
 - revoir le bien-fondé du régime dérogatoire des quatre taux de TVA, notamment du taux intermédiaire de 10 % pour certaines activités de services à la personne ;
 - réexaminer l'exonération de cotisations patronales du seul fait de l'âge instaurée en 1948 ;
 - étudier un abaissement ciblé du plafond pour le crédit et la réduction d'impôt.

Ce n'est qu'au terme des travaux qu'elle conduira dans les prochains mois que la Cour sera en mesure d'analyser plus précisément le schéma global de financement du maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie et déterminer éventuellement le besoin de financement à moyen terme auquel il faudra faire face. A ce stade, la Cour estime qu'un meilleur ciblage des aides aux services à la personne serait la voie la plus souhaitable pour permettre, sans reconfiguration d'ensemble des aides, des économies substantielles (qui pourraient aller, en actionnant l'ensemble des leviers possibles, jusqu'à 1,3 Md€ par an) et qui pourraient être mobilisées pour répondre aux enjeux du vieillissement de la population et du redressement des finances publiques.

Je vous remercie de votre attention.