

# La politique en faveur des services à la personne

---

## *PRESENTATION*

---

*La politique en faveur des services à la personne, orientée jusqu'aux années 1990 vers les personnes dites fragiles (personnes âgées ou handicapées) ou les enfants, puis progressivement étendue à tous les publics, a connu une impulsion nouvelle dans le cadre du plan de cohésion sociale 2005 – 2009. La loi du 26 juillet 2005 a ainsi mis en place un premier plan de développement de ces services.*

*La finalité principale de ce plan était la création d'emplois, avec un objectif évoqué de 500 000 emplois supplémentaires en trois ans. A cette fin, l'État a cherché à la fois à développer l'offre de services en aidant les entreprises à s'engager dans un secteur jusque-là essentiellement occupé par les associations, et à accroître la demande, en élargissant à 21 activités les services ouvrant droit aux diverses aides.*

*En 2009, l'effort financier public en faveur des services à la personne atteint près de 6,6 Md€, sous la forme d'exonérations fiscales et sociales qui bénéficient à 3,4 millions de particuliers employeurs, à environ 7 000 associations et 4 700 entreprises agréées.*

*Alors qu'un nouveau plan de développement des services à la personne a été lancé en mars 2009, la Cour a cherché à dresser un bilan du plan 2005-2009 au regard des sommes considérables que les pouvoirs publics consacrent ainsi à cette politique.*

---

## I - Des créations d'emplois difficiles à mesurer

### 1 - Un périmètre qui reste à mieux définir

Les services à la personne regroupent un ensemble d'activités très diverses qui ne constituent pas un secteur économique stable et homogène. Il n'a pas été possible à l'INSEE d'isoler ni les activités des entreprises concernées dans la nomenclature d'activités française (NAF), ni les services eux-mêmes dans la classification des produits français (CPF) lors de la révision de cette dernière en 2008. En l'absence de nomenclature précise, il est difficile d'appliquer les outils statistiques habituels.

Les pouvoirs publics retiennent comme critère commun la notion de service rendu au domicile du bénéficiaire mais certains acteurs du secteur social le récusent, n'admettant pas d'assimiler les services dits de confort à ceux rendus aux personnes vulnérables. Ce critère est d'autant plus incertain que le plan de 2005 admet les plateformes de distribution des services comme un service à part entière et que le plan de mars 2009 permet désormais à l'assistance informatique à distance d'être l'un des 21 services éligibles aux différentes exonérations.

Le décret n° 2005 – 1698 du 29 décembre 2005 dresse la liste des 21 services pour lesquels les structures qui les mettent en œuvre peuvent solliciter l'agrément simple qui permet de bénéficier des exonérations fiscales et sociales.

Les activités de services à la personne à domicile relatifs à la garde des enfants, à l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile et aux tâches ménagères et familiales, au titre desquelles les associations et les entreprises sont agréées en application de l'article L. 129-1, sont les suivantes :

1° Entretien de la maison et travaux ménagers ; 2° Petits travaux de jardinage ; 3° Prestations de petit bricolage dites "hommes toutes mains" ; 4° Garde d'enfant à domicile ; 5° Soutien scolaire et cours à domicile ; 6° Préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux commissions ; 7° Livraison de repas à domicile, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ; 8° Collecte et livraison à domicile de linge repassé, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ; 9° Assistance aux personnes âgées ou autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exception d'actes de soins relevant d'actes médicaux ; 10° Assistance aux personnes handicapées, y compris les activités d'interprète en langue des signes, de technicien de l'écrit et de codeur en langage parlé complété ; 11° Garde-malade, à l'exclusion des soins ; 12° Aide à la

mobilité et transports de personnes ayant des difficultés de déplacement lorsque cette activité est incluse dans une offre de services d'assistance à domicile ; 13° Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ; 14° Accompagnement des personnes âgées ou handicapées en dehors de leur domicile (promenades, transports, actes de la vie courante), à condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ; 15° Livraison de courses à domicile, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services comprenant un ensemble d'activités effectuées à domicile ; 16° Assistance informatique et internet à domicile ; 17° Soins et promenades d'animaux domestiques, pour les personnes dépendantes ; 18° Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes ; 19° Gardiennage et surveillance temporaire, à domicile, de la résidence principale et secondaire ; 20° Assistance administrative à domicile.

S'y ajoutent « les activités qui concourent directement et exclusivement à coordonner et délivrer les services aux personnes mentionnées au premier alinéa appartiennent au champ des activités définies à l'article L. 129-1<sup>209</sup> ».

La multiplicité des activités concernées, le grand nombre d'acteurs impliqués, la diversité des modes d'intervention rendent ainsi malaisé le ciblage de l'action publique en faveur d'un secteur hétérogène au contenu disparate et au périmètre fluctuant.

## 2 - Des statistiques d'emploi à améliorer

L'objectif de 500 000 emplois à créer en trois ans a été fixé sans étude préalable, à partir de données qui ne résultaient pas d'une analyse fiable : toute personne rémunérée ayant travaillé au moins une fois au cours de l'année, quelle que soit la durée de ses prestations, chez un ou plusieurs employeurs, a été considérée comme occupant un emploi<sup>210</sup> - soit 75 000 pour 2004 - . Puis, il a été décidé de doubler ce chiffre pour les trois années suivantes (soit 450 000) et de l'arrondir à 500 000<sup>211</sup>.

209) Dans ce cadre, les "enseignes" désignent les plateformes d'offre de service à la personne créées par des organismes comme La Poste, des réseaux associatifs, des banques, des mutuelles, des entreprises de la grande distribution ou la FEPEM (fédération des particuliers employeurs de France). Les "enseignes" mettent en relation le particulier avec des prestataires qu'elle a sélectionnés. Ainsi l'ANSP a-t-elle consacré entre 2005 et 2009 un total de 18,7 M€ à une politique de subventions au bénéfice de onze opérateurs.

210) L'Agence nationale des services à la personne (ANSP) recourt à cette définition.

211) Le chiffre de 500 000 emplois à créer en trois ans figure dans le contrat d'objectifs et de moyens passé entre l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) et l'Etat.

La mesure des emplois effectivement créés est de fait un enjeu sensible. Elle se heurte à de nombreuses difficultés du fait de leur caractère atypique (multi activité, temps partiel ou très partiel, très forte rotation...). En tout état de cause les délais de publication des données peuvent atteindre 18 mois, ce qui ne facilite pas l'analyse des évolutions observées.

En retenant la définition extensive utilisée par l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), selon laquelle un emploi correspond à une personne qui travaille au moins une fois dans l'année dans ce secteur, 312 000 "emplois" auraient été créés depuis 2004. Toutefois, selon l'INSEE, en 2005, 46 % des salariés des organismes prestataires ont occupé plusieurs emplois. En équivalent temps plein (ETP), le nombre d'emplois créés s'élevait en 2006 à 36 000 et en 2007 à 39 000, assistantes maternelles incluses. Sur la période 2006 - 2008, les services à la personne ont, selon l'INSEE, créé 108 000 ETP<sup>212</sup>, soit 15,4 % du total des emplois créés dans l'économie française. Même si en 2008 plus de 30 % des nouveaux emplois ont été créés dans le secteur des services à la personne, on reste loin des 500 000 emplois évoqués initialement.

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

La question du double compte des salariés travaillant pour plusieurs employeurs en emploi direct a été résolue mais il reste à régler celle des salariés embauchés sous le mode prestataire<sup>213</sup> qui travaillent également chez un particulier employeur. La mise en place du système nOva<sup>214</sup> par l'ANSP permettra de décomposer, outre les salariés embauchés sous chacun des modes prestataire et mandataire<sup>215</sup>, le personnel travaillant à la fois selon les deux modalités. La modification des formulaires des DADS<sup>216</sup> autorisera le repérage des personnes

---

212) Équivalent temps plein (ETP) calculés par l'INSEE à partir du nombre d'heures travaillées.

213) La structure est l'employeur et définit les instructions et le programme de travail pour le compte du client bénéficiaire.

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

215) Le particulier est l'employeur, mais recourt à une structure intermédiaire qui joue un rôle de recruteur et de gestionnaire pour son compte.

216) DADS : déclaration annuelle de données sociales.

simultanément salariées de particuliers employeurs et d'organismes agréés. En 2007, dernière année de fonctionnement de la procédure sous format papier, la DARES avait reçu 8 776 réponses pour 11 442 OASP soit un taux de réponses de 77 %. En 2008, nOva a été renseigné par 10 536 OASP sur 14 633 soit un taux de réponses de 72 %.

En dehors de l'objectif quantitatif, l'enjeu de cette politique est certes aussi de permettre à des salariés éloignés ou très éloignés de l'emploi traditionnel de renouer des liens sociaux, de trouver une voie alternative au chômage et, pour une partie d'entre eux, de s'engager dans une formation pour, par exemple, intervenir auprès des enfants ou des personnes vulnérables. Mais cette dimension ne fait pas l'objet d'un suivi et d'une évaluation rigoureux.

## **II - Une politique coûteuse**

### **A - Un effort public important**

Au total, la politique des services à la personne représente un effort financier de 6,59 Md€ en 2009<sup>217</sup> pour l'État et la sécurité sociale. Ce montant, qui a augmenté de près de 40 % depuis 2006 (4,71 Md€), est à rapprocher du total de la dépense publique pour l'emploi (78 Md€ pour 2007 contre 5,76 Md€ la même année en faveur des services à la personne)<sup>218</sup>.

Il s'agit toutefois d'un coût brut, qui ne prend pas en compte les contreparties, difficiles à évaluer, qui pourraient résulter à la fois de la réduction du travail dissimulé (se traduisant par un surcroît de cotisations sociales) et de la création d'emplois (engendrant un moindre versement d'allocations chômage ou de RSA et un accroissement de recettes d'impôt sur le revenu et de TVA).

---

217) Chiffre prévisionnel, LFI et LFSS pour 2009. Ce total n'inclut pas le montant de 2,5 Md€ (2008) de cotisations prises en charge par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) pour le compte des bénéficiaires de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), de l'allocation de garde à domicile (AJED) et de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée. Il n'inclut pas non plus le coût lié au financement de la dépendance et du handicap.

218) Source DARES, année 2007, dernier chiffre disponible. Ce montant se décompose en 56 Md€ de dépenses et 22 Md€ d'allègements généraux de cotisations sociales.

## Coût total des mesures en faveur des services à la personne

En M€

	2006	2007	2008	2009
Réduction d'impôt au titre de l'emploi par les particuliers, d'un salarié à domicile	2 060	2 190	1 100	1 200
Crédit d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile y compris pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans	350	780	2 340	2 340
Réduction d'impôt au titre de l'aide financière versée par l'employeur ou le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne	-	7	16	25
Exonération de TVA pour les services rendus aux personnes physiques par les associations y compris les associations intermédiaires conventionnées	520	577	630	685
Taxation au taux réduit des associations conventionnées et des associations agréées, taux de 5,5 % pour les services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées	65	70	100	130
Crédit d'impôt bénéficiant aux entreprises préfinançant le CESU et impact sur l'impôt sur les sociétés du préfinancement du CESU	14	28	44	60
<b>Total exonérations fiscales</b>	<b>3 009</b>	<b>3 652</b>	<b>4 240</b>	<b>4 440</b>
Exonération (particulier employeur et structures agréées) de cotisations patronales des rémunérations des aides à domicile (enfants, personnes âgées et handicapées)	1 402	1 572	1 549	1 630
Exonération de cotisations patronales	186	394	438	333
Exonération des associations intermédiaires	75	81	83	89
Aide financière des entreprises et des comités d'entreprises au CESU préfinancé	19	39	76	84
<b>Total exonérations de cotisations sociales</b>	<b>1 682</b>	<b>2 086</b>	<b>2 146</b>	<b>2 136</b>
<b>TOTAL DES EXONERATIONS FISCALES ET SOCIALES</b>	<b>4 691</b>	<b>5 738</b>	<b>6 386</b>	<b>6 576</b>
Subvention versée à l'ANSP	28	22	24	20
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>4 719</b>	<b>5 760</b>	<b>6 410</b>	<b>6 596</b>

Sources : PLF 2008 (données 2006) et PLF 2009 (données 2007, 2008 et 2009) et Annexe V des LFSS 2007, 2008 et 2009

L'essentiel de l'effort public est constitué par des exonérations fiscales (4,44 Md€) et parmi celles-ci le crédit<sup>219</sup> ou la réduction d'impôt sur le revenu consentis à quatre millions de bénéficiaires (3,54 Md€) et les exonérations de TVA pour services rendus aux personnes physiques par les associations (600 M€). Par ailleurs, les exonérations accordées aux entreprises préfinançant des chèques emploi service universels (CESU) sont évaluées à 60 M€

Ces aides ont permis d'abaisser significativement le taux d'effort des particuliers. Elles ont cherché également à soutenir la création d'entreprises, encouragée pour faire face à la hausse espérée de la demande, mais aussi pour ouvrir au marché un secteur jusqu'ici largement associatif.

Parmi les exonérations qui bénéficient aux personnes morales, les deux mesures les plus coûteuses sont l'exonération de TVA pour les associations (600 M€) et la réduction de TVA à 5,5 % pour les entreprises agréées (120 M€). Une étude de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) de 2005 avait toutefois montré à cet égard que les effets incitatifs à la création d'emplois d'une baisse de la TVA pour les services à la personne étaient difficiles à évaluer et restaient limités<sup>220</sup>. L'autorisation donnée par l'Union européenne d'attribuer à ce secteur un taux réduit expirant fin 2010, l'actualisation de cette étude s'impose afin de disposer de ses résultats avant ce terme, tout en tentant d'évaluer les effets d'aubaine dont auraient pu bénéficier des entreprises du secteur. Les exonérations de cotisations patronales s'élèvent pour leur part à 2,13 Md€. L'exonération est totale (1,63 Md€) pour la rémunération des emplois familiaux et aides à domicile bénéficiant aux personnes fragiles. Un allègement de 15 points (170 M€) s'applique à tous les particuliers employeurs déclarant leurs cotisations sur la base des salaires réellement versés<sup>221</sup>, et non au forfait, de façon à

---

219) Depuis le 1er janvier 2008, le particulier employeur exerçant une activité professionnelle ou inscrit depuis au moins trois mois comme demandeur d'emploi à l'ANPE (aujourd'hui Pôle emploi) bénéficie d'un crédit d'impôt sur le revenu égal à 50 % des dépenses effectuées pour les 21 activités de service à la personne, à condition qu'elles s'exercent à son domicile, dans la limite d'un plafond qui a été porté à 15 000 € par foyer fiscal par la loi de finances initiale pour 2009. Le particulier employeur qui n'exerce pas d'activité professionnelle (retraité par exemple) ou qui est inscrit comme demandeur d'emploi depuis moins de trois mois continue à bénéficier d'une réduction d'impôt de 50 %.

220) Cf. sur les effets limités du taux réduit de TVA « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée ». Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, octobre 2009, p. 224 sq.

221) 62,3 % des particuliers employeurs avaient choisi la déclaration au réel en 2007, contre 39,1 % en 2005.

permettre aux salariés de bénéficier de droits complets, en matière de retraite notamment (sous réserve qu'ils travaillent à temps plein).

Les premières mesures d'abaissement des cotisations visaient avant tout à faire diminuer le travail dissimulé chez les particuliers employeurs directs. Aucune évaluation rigoureuse ne permet cependant de faire le point sur les emplois régularisés à la suite de ces dispositions. Un rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale de juin 2008<sup>222</sup> concluait toutefois qu'une baisse de 10 % des exonérations sociales inciterait 13,5 % des utilisateurs de services à y renoncer. Selon une étude de la fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM) et de l'institut de protection sociale des emplois de la famille, les variations du montant du plafond de la réduction fiscale engendreraient une baisse concomitante du nombre de salariés tandis qu'une hausse de 1 % du coût horaire provoquerait une baisse des heures déclarées ou des effectifs salariés de 0,77 %.

Le coût de ces mesures plaide cependant pour une sortie progressive de certains de ces dispositifs et un ciblage plus précis des exonérations accordées.

## **B - Un dispositif fiscal et social qui gagnerait à être mieux ciblé et simplifié**

### **1 - Des effets redistributifs à évaluer**

Le dispositif d'aide bénéficie davantage aux ménages les plus aisés, déjà les plus enclins à recruter des employés de maison. Une étude de la DGTPE de décembre 2008 portant sur les années 2000 à 2005, avant l'extension des mesures d'aide dans le cadre du plan lancé en 2005, montrait que seulement 7 % des ménages avaient déclaré avoir eu recours aux services à la personne en 2005 tandis que la dépense fiscale était très concentrée sur les tranches de revenus les plus élevés : les trois quarts des foyers fiscaux se partageaient 1/10<sup>ème</sup> des déductions fiscales pour les services à la personne tandis que les 10 % les plus aisés concentraient 70 % de ces réductions.

---

222) Mission d'information commune sur les exonérations de cotisations sociales, rapport présenté par M. Yves Bur, 25 juin 2008.

Cette étude devrait faire l'objet d'une actualisation, notamment pour évaluer l'impact du mécanisme du crédit d'impôt créé en 2007 pour permettre aux plus modestes de recourir aux services à la personne. Le nombre de contribuables bénéficiaires de l'aide fiscale du crédit d'impôt de 50 % est en effet passé de 2 732 000 en 2005 à 3 392 000 en 2008 soit une hausse de 24 % en trois ans. Ainsi disposerait-on des éléments pour apprécier les effets d'aubaine qui profitent aux ménages les plus aisés et apprécier l'opportunité qu'il y aurait alors à reconsidérer l'économie du dispositif actuel, notamment pour aider plus efficacement les ménages qui ont véritablement besoin de cet apport pour diminuer leur taux d'effort et donc prendre la décision d'embaucher. Dans un objectif de simplification et d'équité, une autre voie consisterait à aligner les exonérations de cotisations sociales patronales sur le régime des allègements généraux de charges sur les bas salaires.

Comme cela a été annoncé en 2005, le système visait à la neutralité, que les services soient fournis par une entreprise ou en emploi direct. Comparant alors le régime dit du forfait (cotisations sociales calculées au niveau du SMIC quel que soit le niveau de rémunération payée au salarié par le particulier employeur) et le régime d'exonération de charges sociales patronales plafonné, mis en place en 2005, au bénéfice des organismes agréés de services à la personne, le conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) a établi en 2008 que, pour un salarié payé au SMIC, le taux de l'ensemble des cotisations sociales patronales et salariales représentait 65 % du salaire net lorsque le salarié était employé directement par un particulier, alors que, lorsque celui-ci était employé par une entreprise ou une association du secteur des services à la personne, ce taux ne représentait que 42 % du salaire net<sup>223</sup>.

Le régime de réduction de 15 points des cotisations patronales sur les salaires versés au réel par les particuliers employeurs à leurs salariés à domicile, institué par le Plan Borloo, aboutit à une réduction comprise entre 40 % et 50 % des charges patronales de cotisations sociales pour l'employeur direct. Jusqu'à un salaire équivalent à environ 1,4 du SMIC qui concerne une grande partie des salaires versés dans le secteur, le nouveau régime au réel (près de 70 % des salariés à domicile sont aujourd'hui déclarés au réel) est plus favorable que l'ancien régime au forfait.

---

223) Sur ce sujet, cf. rapport précité du Conseil des prélèvements obligatoires, p.230.

## 2 - Une prise en compte des publics vulnérables à améliorer

Les services aux personnes fragiles bénéficient de 3 Md€ d'aide, soit près de la moitié du total des exonérations fiscales et sociales. Les besoins des personnes dépendantes<sup>224</sup>, qui vont continuer à croître<sup>225</sup>, font ainsi peser de fortes tensions sur les services à la personne : ils absorbent, selon la DARES, plus de 60 % de l'activité des services mandataires et prestataires, alors que, selon l'INSEE, 28 % des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie ont recours à l'emploi direct.

Pour tenir compte de cette évolution, la sortie progressive de certains dispositifs d'aide pourrait s'accompagner d'un ciblage plus précis sur ces publics, alors que la notion de « personne fragile » englobe indistinctement aujourd'hui toutes les personnes âgées de plus de 70 ans, qui bénéficient de l'exonération de cotisations sociales, qu'elles aient besoin ou non d'une assistance particulière dans leur vie quotidienne.

En tout état de cause, les personnes vulnérables requièrent des personnels formés et des prestations adaptées à leur état, ce qui implique que l'administration contrôle effectivement la mise en œuvre de l'agrément qualité, exigé des organismes habilités à intervenir auprès de ces publics<sup>226</sup>. Ces contrôles, actuellement insuffisants pour garantir la qualité des prestations, sont d'autant plus indispensables que le renouvellement des agréments qualité est en cours.

À cet égard, la transposition en droit français, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, de la directive européenne relative aux services dans le marché intérieur risque d'entraîner une modification des conditions requises pour obtenir cet agrément. Cette transposition pourrait être l'occasion de réfléchir à une meilleure conciliation de la liberté des prix des services agréés avec un dispositif public de solvabilisation des personnes, de manière, notamment,

---

224) cf. Les personnes âgées dépendantes, Cour des comptes, novembre 2005.

225) Selon l'INSEE, à l'horizon 2050, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans, qui est actuellement de 12,6 millions, devrait passer à 22,3 millions, soit une augmentation de 80 %. Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), le nombre de bénéficiaires de l'APA était de 865 000 en 2004, a progressé de 9,2 % entre 2004 et 2005, 8,1% entre 2005 et 2006, 5,1 % entre 2006 et 2007, de 3,4 % entre 2007 et 2008 pour atteindre 1 115 000 bénéficiaires au 31 décembre 2008.

226) Si les associations, qui intervenaient auprès des publics les plus fragiles, étaient tenues jusqu'en 2005 de répondre aux lourdes exigences de l'autorisation, accordée pour quinze ans par le président du conseil général, celles-ci disposent désormais, à l'instar des entreprises privées, de la possibilité de choisir entre ce régime et celui de l'agrément qualité, accordé pour cinq ans par le préfet, dont les procédures d'obtention sont plus légères et qui ne sont pas exigées pour les organismes certifiés.

à obtenir un meilleur maillage territorial et une prise en charge plus efficace des besoins des plus démunis.

### **3 - Une professionnalisation des salariés à mieux assurer**

Actuellement, 30 % seulement des intervenants à domicile possèdent une qualification<sup>227</sup>. La professionnalisation des salariés est ainsi un enjeu prioritaire pour rendre les emplois plus attractifs, favoriser la fluidité des parcours et améliorer la qualité des prestations, particulièrement nécessaire vis-à-vis des personnes fragiles. Même si les textes lui confient à cet égard un rôle fédérateur, l'agence nationale des services à la personne ne peut juridiquement intervenir dans l'élaboration des différentes conventions collectives qui couvrent un ensemble très éclaté. Elle tente pourtant d'encourager les acteurs sociaux comme les administrations à engager ou à poursuivre les négociations pour unifier les nombreuses conventions ou harmoniser les diplômes. Force est toutefois de constater les limites de son action qui se heurte à de nombreuses réticences et à la contestation de la légitimité de son intervention en ces domaines.

Se fondant cependant sur les travaux des assises de la professionnalisation qu'elle a organisées en 2006 puis en 2009, l'ANSP a lancé avec l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) le programme Thétis qui devrait permettre à 500 structures agréées (entreprises et associations) de se préparer à engager une procédure de certification. Les référentiels de certification restent cependant perfectibles et auraient pu être mieux articulés avec les initiatives similaires prises par la direction générale de l'action sociale et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui ont signé des conventions en ce sens avec plusieurs grands réseaux d'aide à domicile. Alors que cette démarche ambitieuse est engagée, l'agrément simple, dont la portée est essentiellement d'ouvrir le bénéfice des exonérations fiscales à un grand nombre de structures, continue à ne comprendre aucune exigence de qualité.

En dépit de quelques progrès en matière de formation, notamment en alternance, et d'un début de prise en compte des acquis de l'expérience, les blocages institutionnels et partenariaux ont empêché de faire aboutir les travaux appelés à rapprocher les nombreuses conventions collectives en vigueur dans le secteur social et n'ont pas encore permis de conclure celle qui sera appelée à couvrir les salariés des entreprises. Malgré la réforme en 2007 du diplôme d'auxiliaire de vie sociale créé en 2002, la création de passerelles entre les différents diplômes reste encore insuffisante quand il

---

227) Source : direction générale de l'action sociale.

s'agit de rapprocher les 17 certifications de niveau V<sup>228</sup>.

Pour améliorer la situation des salariés concernés, en particulier de ceux qui s'engagent dans un parcours de réinsertion, la possibilité pourrait être envisagée de subordonner le maintien de tout ou partie des exonérations actuellement accordées aux particuliers employeurs à leur adhésion aux futurs « centres - ressources » que prévoit le second plan de développement des services à la personne de mars 2009<sup>229</sup>, sur le modèle du centre de formalité numérique mis en place par la FEPEM à destination des particuliers employeurs.

Outre un appui à ces derniers dans leurs démarches administratives et de recrutement, les « centres - ressources » devraient permettre d'améliorer la situation de l'emploi des salariés (multi-activités, temps partiel...) et d'accroître leur professionnalisation. Les salariés pourraient ainsi connaître un parcours professionnel plus stable et plus sûr, bénéficier de formations certifiantes ou qualifiantes et d'une reconnaissance de leur expérience à même de leur donner accès à d'autres types d'emploi. De surcroît, dans la perspective d'une révision éventuelle des aides accordées aux ménages les plus aisés, l'aide fiscale à l'adhésion à ces centres devrait permettre de limiter le recours au travail dissimulé auquel, en dépit des sanctions pénales qui le sanctionnent, pourraient être tentés de recourir certains particuliers employeurs.

### **III - Le lancement dans l'urgence du chèque emploi service universel (CESU) préfinancé**

Pour mettre en œuvre le plan de développement des services à la personne lancé en 2005, l'Etat a choisi de créer un opérateur, l'agence nationale des services à la personne (ANSP), établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère chargé de l'emploi. Marquée dans son fonctionnement par l'urgence dans laquelle elle s'est mise en place et a commencé à agir, l'agence a été chargée entre autres missions, pour diminuer le taux d'effort des particuliers recourant aux

---

228) Personnel occupant des emplois exigeant normalement un niveau de formation équivalent à celui du brevet d'études professionnelles (BEP) ou du certificat d'aptitude professionnelle (CAP), et par assimilation, du certificat de formation professionnelle des adultes (CFPA) du premier degré. Ce niveau correspond à une qualification complète pour l'exercice d'une activité bien déterminée avec la capacité d'utiliser les instruments et les techniques qui s'y rapportent. Cette activité concerne principalement un travail d'exécution qui peut être autonome dans la limite des techniques qui y sont afférentes.

229) Cf. convention signée le 21 octobre 2009 entre l'ANSP et la FEPEM.

services à la personne, de coordonner la mise en place du chèque emploi service universel (CESU) préfinancé.

La loi du 26 juillet 2005 a créé le CESU préfinancé, aux côtés du CESU bancaire<sup>230</sup>, préexistant, qui a vocation à simplifier les procédures de déclaration et de paiement d'un salarié à domicile par un particulier employeur. Sur le modèle du chèque-restaurant, le CESU préfinancé est un titre spécial de paiement à montant prédéfini, émis par des organismes habilités par l'ANSP pour une durée indéterminée<sup>231</sup>, identifié au nom du bénéficiaire, et totalement ou partiellement préfinancé par une entreprise pour ses salariés, ou par une collectivité territoriale ou un organisme social pour les allocataires d'une prestation. L'entreprise bénéficie alors, dans la limite de 500 000 € par an, d'un crédit d'impôt de 25 % tandis que l'abondement est exonéré des charges sociales à hauteur de 1830 € par salarié et par an.

L'agence a mis en place dans des délais très brefs une architecture complexe et coûteuse. Les six émetteurs habilités par l'ANSP pour une durée indéterminée ont créé un groupement d'intérêt économique de moyens, le CRCESU, qui accomplit certaines formalités et les opérations de gestion des titres. Etablissement financier centralisateur retenu par l'ANSP et les émetteurs, la Caisse des dépôts et consignations a plus particulièrement en charge la gestion des procédures de paiement, en relation avec les banques auxquelles sont remis les CESU préfinancés.

Ce titre spécial de paiement a connu un rapide succès : les montants émis sont passés de 73 M€ (5,4 millions de CESU) en 2006 à 289 M€ en 2008 (19 millions de CESU). L'ANSP y a consacré 7,7 M€ en 2006 (dont 0,9 M€ de subvention aux investissements de la Caisse des dépôts et du CRCESU et 6,4 M€ de campagne de communication) et 0,9 M€ en 2007.

Pour permettre aux employés rémunérés par des CESU d'encaisser sans délai leur salaire aux guichets des banques, l'agence a accepté de financer 70 % du coût de l'encaissement bancaire qui revient à 0,50 € l'unité<sup>232</sup>. Aux termes de la convention passée le 25 avril 2006 avec la fédération française des banques, l'agence supporte en effet 0,35 € par CESU préfinancé remis à l'encaissement, les banques 0,10 € et les émetteurs 0,05 €. En 2007, cette mesure qui bénéficie essentiellement à des

---

230) Le CESU bancaire, qui a la nature d'un chèque, a remplacé le chèque emploi service, créé par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 pour les particuliers recourant à un emploi direct.

231) Le décret du 30 novembre 2007 relatif à l'habilitation des émetteurs du CESU ayant la nature d'un titre spécial de paiement ne fixe pas de durée à cette habilitation.

232) Par comparaison, le coût de traitement d'un chèque bancaire varie entre 0,15 € et 0,40 €.

salariés modestes et concerne 15 % des chèques remboursés en 2008 a coûté moins de 0,3 M€ à l'ANSP.

Les relations conventionnelles de l'agence avec la fédération française des banques, d'une part, la Caisse des dépôts, d'autre part, sont toutefois devenues caduques depuis le 31 décembre 2008. Faut que les conventions passées aient été renouvelées en temps opportun, il en est résulté en 2009 un vide juridique qui ne manquera pas de susciter des difficultés pour le règlement de la participation de l'agence aux frais de traitement des CESU pendant cette période.

Il est d'autant plus regrettable que l'agence n'ait pas rediscuté la convention qui la lie à la fédération française des banques que, selon les termes de cette convention, de nouvelles conditions de prise en charge des coûts de traitement devaient intervenir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 pour tenir compte du développement attendu du dispositif et des économies d'échelle qui en résulteraient.

Les émetteurs considèrent toutefois que le modèle économique du CESU n'est pas encore suffisamment rentable puisque, à la différence de celui des chèques-cadeaux, celui-ci ne repose ni sur la commission versée par le financeur sur laquelle la concurrence entre émetteurs est âpre ni, en raison du caractère social de ce moyen de paiement, sur les CESU perdus ou périmés dont les montants sont remboursés à la collectivité émettrice alors que les chèques-cadeaux perdus ou périmés génèreraient des marges importantes.

L'ANSP cherche à convaincre l'ensemble des conseils généraux (10 départements sont engagés dans cette voie, 10 autres ont lancé un appel d'offres auprès des émetteurs) de verser l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) sous forme de CESU préfinancés et les prestataires associatifs de l'accepter, ce qui augmenterait les volumes et permettrait une baisse des coûts de gestion d'environ 15% par rapport au versement de la même allocation par virement. La dématérialisation des procédures sera également à terme source d'économies et d'allègement de circuits papier trop lourds. Enfin, l'ouverture à de nouveaux émetteurs devrait permettre une plus grande concurrence<sup>233</sup>, génératrice de coûts de gestion mieux maîtrisés.

---

233) Selon l'ANSP, « à tout moment toute candidature nouvelle peut être déposée auprès de l'agence pour l'instruction d'une nouvelle habilitation ; l'agence n'achète pas de prestations mais délivre à des acteurs économiques une autorisation d'exercer en application d'une réglementation nationale relative à l'émission de moyens de paiement particuliers. »

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*A travers la politique en faveur des services à la personne, les pouvoirs publics n'ont pas fait un choix clair entre deux objectifs : cibler les aides sur les personnes les plus vulnérables, ou rechercher à tout prix la création d'emplois, fût-ce en accordant des exonérations fiscales et sociales à des catégories de particuliers employeurs et à des entreprises auxquelles elles procurent un effet d'aubaine. Poursuivis conjointement, ces deux objectifs doivent être précisés et hiérarchisés.*

*L'impact réel sur l'emploi dans ce secteur d'aides publiques considérables, qui représentent près de 7,4 % de la dépense totale pour l'emploi, est difficile à évaluer à partir de bases statistiques incertaines et du fait d'une conception anormalement extensive de la notion d'emploi créé. Par ailleurs, alors que certains de ces emplois offrent une voie alternative au chômage pour des personnes peu ou pas qualifiées, les mesures n'ont pas été prises pour accompagner les parcours de réinsertion ainsi ouverts.*

*Cette politique affichait pourtant également comme objectif d'améliorer la qualité des prestations fournies par la professionnalisation des salariés. Force est de constater que, malgré ses efforts, l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) peine à réunir le consensus indispensable pour mener à bien cette tâche, essentielle cependant pour transformer les services à la personne en secteur attractif pour les salariés.*

*En liaison avec les émetteurs, l'ANSP devra faire évoluer le dispositif de gestion du CESU préfinancé vers la dématérialisation et travailler en étroite concertation avec les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales, afin de développer son utilisation pour le versement des prestations sociales, et au premier chef de l'allocation personnalisée d'autonomie.*

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

*La Cour formule à cet égard les recommandations suivantes :*

**- à l'Etat :**

*- charger le Conseil national de l'information statistique (CNIS) de faire des propositions afin de définir une méthode stable et partagée pour améliorer la connaissance statistique des emplois dans les services à la personne ;*

*- inciter tous les acteurs à conduire les travaux nécessaires, tant sur le plan des conventions collectives que sur celui de la formation et des diplômes, pour améliorer la professionnalisation de ces emplois ;*

*- compléter l'agrément simple d'exigences minimales de qualité des prestations ; diligenter les contrôles nécessaires au respect des exigences de l'agrément qualité ;*

*- évaluer avec rigueur l'impact sur l'emploi des plans successifs de développement des services à la personne, en tenant compte du coût net des mesures ;*

*- faire procéder aux études nécessaires en vue d'améliorer l'efficacité du dispositif d'aide publique, et notamment, à l'actualisation par la DGTPE de celles réalisées, en 2005, sur l'effet de l'application du taux réduit de TVA au secteur des services à la personne et, en 2008, sur les conséquences de la dépense fiscale pour l'emploi à domicile ;*

*- engager, sur la base des résultats obtenus à la suite de ces études, une réflexion d'ensemble visant un meilleur ciblage des aides en direction des personnes vulnérables, ainsi qu'en matière de professionnalisation des salariés.*

*Les pistes suivantes pourraient être explorées en ce sens :*

*\* subordonner l'octroi de tout ou partie de l'abattement sur les cotisations patronales accordé aux particuliers employeurs à l'adhésion aux futurs centres ressources appelés à appuyer les particuliers et leurs employés, mesure qui serait de nature à éviter la hausse du travail dissimulé si le système d'aides venait à être révisé ;*

*\* aligner le régime des exonérations de cotisations sociales patronales sur le régime de droit commun des allègements généraux sur les bas salaires.*

**- à l'ANSP :**

*- d'assurer le développement du CESU préfinancé, en élargissant sa part dans le paiement de prestations sociales comme l'allocation personnalisée d'autonomie, en ouvrant son émission à la concurrence d'autres opérateurs privés dont l'habilitation pourrait être désormais limitée dans le temps et en diminuant son coût de traitement par la dématérialisation.*

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,  
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

*Comme le souligne la Cour, dans son insertion au rapport public annuel sur « la politique en faveur des services à la personne », le coût très important des avantages fiscaux et sociaux attachés à ce secteur (plus de 6 Md€) et de leur forte progression depuis 2006 (+ 40 %) impose un examen approfondi de ces différents outils.*

*Je partage pleinement le souhait de la Cour qu'une évaluation plus poussée de la performance de cette politique soit effectuée, pour en mesurer précisément les effets.*

*Il importe, en effet, de disposer d'une estimation fiable de l'impact réel des plans successifs de développement des services à la personne sur l'emploi, en termes de nombre de postes créés bien sûr, mais aussi de lutte contre le travail dissimulé. C'est une première étape, essentielle, pour juger de l'efficacité de l'intervention de l'Etat et du coût net de cette politique publique : ce dernier doit mettre en regard l'effort financier de la collectivité avec les gains liés à la création d'emplois nouveaux ou la régularisation d'emplois existants.*

*Comme le recommande la Cour, et maintenant que ce secteur s'est fortement développé, il est nécessaire de rationaliser les dispositifs d'aide et de les recentrer sur les objectifs prioritaires ; à ce titre, une hiérarchisation entre les objectifs de création d'emploi et de soutien aux personnes en difficulté pourrait être en effet nécessaire.*

*La mise en œuvre du plan II des services à la personne devrait être l'occasion de se pencher sur cette question et d'étudier de façon précise les propositions que formule la Cour, qui me semblent aller pleinement dans le sens de la rationalisation des niches fiscales et sociales, enjeu majeur de nos finances publiques.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE NATIONALE  
DES SERVICES À LA PERSONNE****1 - Le périmètre du secteur est cohérent**

*La Cour estime que le périmètre du secteur est incertain et qu'il ne constitue pas un secteur économique stable et homogène.*

*Or en France, selon la définition de l'INSEE, seule la « branche regroupe des unités de production homogène ». L'activité d'un secteur d'activité en revanche « n'est pas tout à fait homogène et comprend des productions ou services secondaires qui relèveraient d'autres items de la nomenclature que celui du secteur considéré ».*

*C'est à peu de chose près la situation du secteur des services à la personne qui est à cheval sur plusieurs codes de la nomenclature INSEE. Cette situation, ainsi que le signale la définition de l'INSEE, n'est pas originale et résulte d'une classification traditionnellement « verticale » par branche alors que le secteur des services à la personne est transversal.*

*Le cœur de l'activité des services à la personne, au-delà des différents savoirs professionnels reposent à la fois sur le mode d'exercice à domicile des services prestés et sur la relation spécifique à la personne qui réalise un lien social et requiert un savoir être particulier.*

*Le cœur de métier des services à la personne est parfaitement identifié et reconnu.*

*Quatre ans après la mise en œuvre du Plan Borloo, nul acteur économique du secteur n'en conteste la spécificité et la dynamique à l'œuvre vers une homogénéité croissante.*

*En outre, tous les acteurs sont confrontés à des contraintes et des exigences communes : une professionnalisation des salariés qui doit intégrer les savoir-faire et les savoir être, des interrogations identiques sur les conditions de travail et de trajet ; et sur le plan économique, la problématique commune du seuil de rentabilité en l'absence d'économie d'échelle et de faible gain de productivité lié à l'économie des services.*

*Le secteur des services à la personne possède par conséquent des caractéristiques spécifiques fortes – qui au-delà du cadre juridique, (les 21 activités sont définies par décret), social et fiscal (le secteur bénéficie de réductions et d'exonérations spécifiques) sont reconnues en France et à l'étranger.*

*A cet égard, les premières rencontres européennes organisées les 12 et 13 novembre 2008 dans le cadre de la Présidence Française ont permis de constater qu'il existe un modèle français des services à la personne qui suscite l'intérêt des pays de la CEE et dont certains s'inspirent.*

*2 - Le Plan de développement des services à la personne initié en 2005 est d'abord une politique publique de l'emploi (et du développement des services).*

*En 2005, le Plan de développement des services à la personne a en vue de capitaliser sur la croissance spontanée des services à la personne et à en amplifier les effets.*

*Les services à la personne répondent à une demande forte des ménages, en matière de garde d'enfants, de travaux ménagers, d'assistance informatique, de petit bricolage et jardinage, etc..., et des personnes fragiles en matière d'assistance et d'accompagnement. Leur développement nécessite une organisation et une dynamique nouvelle. La politique publique mise en place a visé à lever les freins au développement d'un secteur porteur d'un gisement d'emplois importants :*

*a)- Les services sont alors atomisés, peu accessibles. Les procédures administratives d'entrée des opérateurs économiques dans le secteur sont complexes.*

*L'Agence a mis en place des aides à la structuration du secteur (3211, site web, appui à la certification qualité...) et lui a assuré une visibilité grâce à une politique de communication dynamique.*

*Parallèlement les simplifications administratives touchant à la procédure de l'agrément et au délai de son obtention ont été accomplies.*

*b)- Du côté des salariés, les métiers sont peu attractifs.*

*L'Agence a accompli depuis 2005 un travail important en faveur de la professionnalisation des salariés, de l'amélioration de leurs conditions de travail et en faveur de la couverture conventionnelle complète du secteur, laquelle sera effective dans quelques mois.*

*c)- L'extension et la démocratisation de l'accès aux services sont freinées par leurs coûts qui perpétuent un important travail dissimulé.*

*La loi du 26 juillet 2005 prévoit des mesures de solvabilisation sociale (exonération des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'au niveau de rémunération équivalent au SMIC pour les associations et les organismes agréés, 15 points de réduction des mêmes cotisations pour les particuliers employeurs de salariés de services à la personne) et fiscales (crédit d'impôt de 25 % de l'IS sur le montant des aides de services à la personne que les entreprises attribuent à leurs salariés).*

*Ces nouvelles mesures complètent des mesures plus anciennes : exonération totale des cotisations patronales pour les particuliers employeurs de plus de 70 ans et pour les structures agréées intervenant auprès des personnes fragiles, le taux de TVA à 0 % pour les associations et le taux réduit de TVA de 5.5 % pour les entreprises. Une réduction de 50 % du montant des dépenses sur l'IR des services à la personne bénéficie depuis 1991 aux usagers des services à la personne. Cette réduction est complétée en 2007 par le crédit d'impôt de même taux pour*

*les foyers non imposables afin d'assurer l'extension aux personnes à revenus modestes de l'accès aux services à la personne.*

*De manière générale, les incitations sociales et fiscales mises en place visent à disqualifier financièrement le travail dissimulé pour permettre l'essor d'un secteur structuré et la création d'emplois sur le marché légal du travail.*

*La levée de ces freins a permis la création de nombreux emplois.*

### 3)- Des résultats significatifs en matière de création d'emplois

*La difficulté de la collecte statistique relative aux emplois créés est méthodologique (absence de Code APE unique et homogène) et temporelle (les statistiques publiques sont disponibles avec un délai de 18 mois). A cette difficulté initiale s'ajoute celle de mesurer l'intensité du travail dans un secteur nouveau où prévaut l'emploi à temps partiel. Ces difficultés réelles ne doivent pas cependant estomper la réalité des résultats positifs en matière de création d'emplois de services à la personne depuis 2005.*

*Sur la base non contestable des emplois créés en équivalent temps plein calculés à partir de l'augmentation des heures travaillées dans le secteur, 102 000 emplois ETP<sup>234</sup> ont été créés de 2005 à 2009 à partir d'un effectif de départ de 760 000 emplois ETP. En 2008, les emplois ETP créés dans le secteur représentent plus de 30 % de l'ensemble des emplois créés dans l'économie.*

*En 2009 malgré une hausse continue du chômage consécutive à la crise financière, l'emploi et l'activité dans le secteur des services à la personne continuent à se développer : 35 000 emplois physiques (17 000 ETP) sont créés alors que le reste de l'économie en aura détruit environ 370 000 (ETP). Cette résistance à la crise est la démonstration d'une dynamique propre du secteur reposant sur des fondamentaux solides en matière d'expression des besoins sociaux et d'anticipation positive de l'avenir par les acteurs économiques du secteur.*

*Au total, entre 2005 et 2009, le nombre d'emplois physiques créés s'élève à 391 000<sup>235</sup> malgré les effets de la crise en fin de période.*

*En 2008, près d'un emploi ETP sur 3 créés dans l'économie nationale, l'est dans le secteur des services à la personne. En 2009, les services à la personne auront été le seul secteur créateur net d'emplois.*

---

234) Source BIPE d'après ACOSS, DARES et IRCEM (Décembre 2009).

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

*Ce constat d'ensemble permet de considérer que les résultats obtenus sont conformes aux ambitions initiales.*

*4)- Le coût de la politique publique en faveur des services à la personne n'est pas à ce jour correctement évalué.*

*Tout d'abord ainsi que le reconnaît la Cour, seul a été apprécié le coût budgétaire brut de la politique publique.*

*Le coût net qui prendrait en compte les recettes résultant du recul du travail au noir et du chômage n'a pas été évalué.*

*De surcroît, aucune comparaison, en terme de coût ni a fortiori qualitative, n'a encore été entreprise avec d'autres politiques publiques de soutien à l'emploi.*

*5)- La priorité accordée à l'emploi n'est pas en contradiction avec la politique d'action sociale*

*La politique publique en faveur du développement des services à la personne est en priorité une politique en faveur de l'emploi et du développement des services.*

*Elle ne saurait être confondue ou opposée à la politique d'action sociale. Celle-ci, qui est ancienne et dynamique vise la protection des personnes fragiles et leur prise en charge notamment grâce à des allocations spécifiques telles que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou l'allocation personnalisée de compensation du handicap (APCH) financées par des budgets sociaux.*

*Vis-à-vis de l'action sociale la place de la politique publique des services à la personne peut s'analyser comme complémentaire à deux titres distincts :*

*a) L'organisation et la modernisation de l'intervention à domicile.*

*Les enjeux sont multiples et majeurs : des besoins nouveaux résultant du vieillissement de la population, la préférence pour le maintien à domicile des publics âgés, leur liberté de choix (emploi direct ou prestataire agréé).*

*Les réponses à ces enjeux doivent être coordonnées : structuration des réseaux, professionnalisation des salariés, innovation technologique, développement des services nouveaux et adaptés.*

*C'est cet appui à la politique d'action sociale que l'ANSP met en œuvre depuis 2005.*

*b) Un ensemble de mesures de soutien ou de solvabilisation financières des dépenses d'aides sociales qui comprend plusieurs volets :*

- L'exonération totale des charges sociales patronales des particuliers employeurs de plus de 70 ans ;*
- L'exonération totale des charges sociales patronales des organismes agréés intervenant auprès des personnes fragiles (plus favorable que le régime plafonné concernant les interventions auprès des personnes non fragiles) ; (Le total des exonérations de charges sociales « personnes fragiles » s'élève en 2009 à 1 630 M€ contre 333 M€ pour les personnes « non fragiles »).*
- Un régime de TVA à taux 0 en faveur des associations, qui sont les acteurs principaux de l'intervention auprès des personnes fragiles (régime plus favorable que le taux réduit de 5,5 % des entreprises). (La dépense fiscale au titre de la TVA est de 685 M€ en 2009 en faveur des associations contre 120 M€ en faveur des entreprises).*
- La solvabilisation des dépenses des allocataires de l'action sociale (notamment de l'APA) dites du « reste à charge » au travers du crédit /réduction d'impôt de 50 % sur l'IR.*

*Le soutien à l'action sociale mis en œuvre dans le cadre du développement des services à la personne est d'ores et déjà singulièrement fort notamment en matière financière.*

*La contribution future de la politique publique des services à la personne semble devoir être davantage recherchée dans sa capacité à créer les conditions d'un développement du maintien à domicile et des services de qualité qui le rendront possible.*

*C'est un enjeu majeur pour les finances de la Nation car le maintien et les services à domicile constituent une alternative moins onéreuse que les structures d'accueil traditionnelles, même si celles-ci restent irremplaçables.*

---