



Délégation sénatoriale à la Prospective

SERVICES À LA PERSONNE

BILAN ET PROSPECTIVE

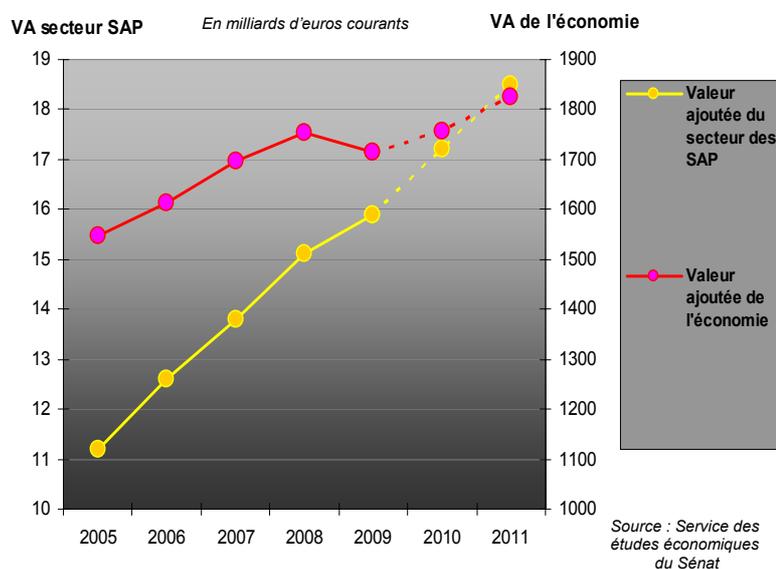
Le rapport du sénateur Joseph Kergeris (UC, Morbihan) dresse un bilan contrasté de la politique de soutien aux services à la personne, dont la superposition d'instruments généralement mal évalués est une des caractéristiques. Il évalue le potentiel et le coût de cette politique pour les décennies à venir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

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

QUELS SERVICES, POUR QUELS OBJECTIFS ?

► *Un concept innovant, un secteur hétérogène*

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



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

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

► *Une politique aux objectifs multiples et difficilement mesurables*

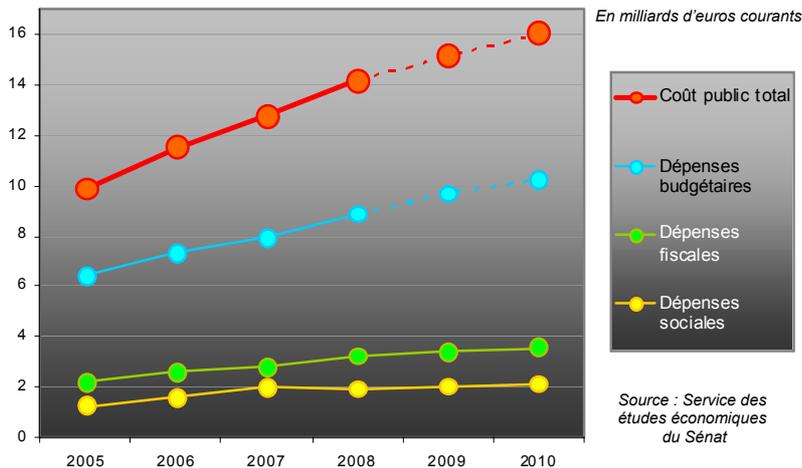
D'abord, une **réduction du travail dissimulé** et la **création d'emplois** « non délocalisables » sont visées. Avec 82 000 emplois en équivalents temps plein créés de 2006 à 2008, le secteur déçoit mais demeure dynamique, la part des SAP dans l'emploi total étant passée de 3,4 % en 2005 à 3,7 % en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

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

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

LE BILAN CONTRASTÉ ET INCERTAIN D'UNE POLITIQUE CÔUTEUSE

► Une demande fortement encouragée



Outre les **aides directes** des départements (dépendance et handicap) et des caisses d'allocation familiale, on compte **18 dépenses** (« niches ») **fiscales et sociales**¹, dont le crédit d'impôt pour l'emploi de salarié à domicile, qui représente 3 milliards d'euros (2009).

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

Parallèlement, l'accès aux services est facilité avec le

CESU², que l'employeur peut abonder, mais qui peine à décoller sous cette forme.

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

► La lente structuration de l'offre

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

► Une performance mal évaluée et probablement contrastée

- Le **coût public** du soutien aux SAP **croît plus vite** que leur **activité**, si bien qu'en 2008, la valeur ajoutée du secteur atteignait 15 milliards d'euros pour 14 milliards de soutien public, ce rapprochement suggérant des effets de levier limités.

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

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

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

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

² Chèque emploi service universel.

ENJEUX, SCÉNARIOS ET ENSEIGNEMENTS

► Les enjeux majeurs pour l'avenir des services à la personne

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

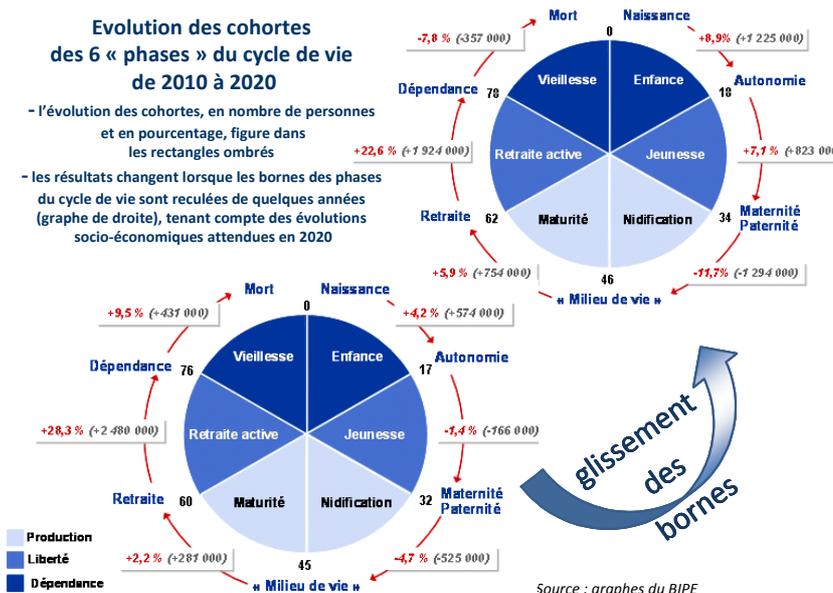
L'**innovation technologique**, portant sur la manière de rendre le service, recèle un fort potentiel d'économie et de facilitation pour les personnes dépendantes. L'**innovation « de service »** pourrait reposer (cf. l'« économie quaternaire ») sur la mise à disposition temporaire d'informations, de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

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

► Les prémisses d'une étude prospective sur le coût public des SAP

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

Les « **services aux ménages** » ainsi déterminés représentent un soutien public de 40 milliards d'euros en 2008. L'étude sous-jacente des coûts faite par le BIPE conclut à l'**hypothèse forte** selon laquelle les fonctions de garde d'enfant ou de soutien aux personnes dépendantes, rendues collectivement, s'avèrent plus coûteuses qu'individualisées *via* des SAP³.



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

Tendanciellement, les besoins liés à la dépendance reflueront ces dix prochaines années (moins 7,8 % de la population cible), avec une demande recentrée sur les jeunes enfants, les adolescents et les ménages actifs de plus de 45 ans⁴.

³ Ces différences de coût paraissent assez largement refléter des différences structurelles mais aussi la relative faiblesse des rémunérations dans le secteur des SAP, qui n'est pas nécessairement compatible avec un développement de ces services.

⁴ La décennie suivante, la tendance s'inverserait pour la dépendance, avec un soutien familial réduit, les « seniors » étant plus actifs et les retraités, moins nombreux.

► **Des scénarios débouchant sur une apparente soutenabilité de la dépense en 2020**

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

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

Un « **scénario d'un recours accru** »⁵ **stabilise le poids du soutien public** dans le PIB. Mais **en cas de rigueur budgétaire prolongée, ce poids**, exprimé en part de la dépense publique, connaîtrait une **hausse problématique**.

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

► **Les enseignements**

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

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

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

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

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

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

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

Le présent document et le rapport complet n° 589 sont disponibles sur Internet :

<http://www.senat.fr/rapports-classes/crpros.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
20 rue de Vaugirard, 75291 Paris Cedex 06 – Tel : 01 42 34 21 21 – Courriel : espace-librairie@senat.fr

⁵ *Compte tenu de faibles taux de recours aux dispositifs existants, ce scénario n'est pas hypothétique.*