

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

– Audition, ouverte à la presse, de M. Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes, sur
l'évaluation du développement des services à la
personne 2

Jeudi

10 juillet 2014

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 11

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Claude Bartolone,
Président de
l'Assemblée nationale,
Président du Comité.**



La séance est ouverte à onze heures cinq.

M. le président Claude Bartolone. Nous allons entendre M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, qui va nous présenter la contribution de la Cour des comptes à l'évaluation du développement des services à la personne. Je vous rappelle que nous avons décidé de réaliser cette évaluation en octobre 2013 et que nous avons demandé l'assistance préalable de la Cour des comptes. Son Premier président est accompagné de M. Pascal Duchadeuil, président de chambre, et de M. Henri Paul, président de chambre, rapporteur général.

Le rapport vous a été distribué. Cette audition est ouverte à la presse. Nos deux rapporteuses sont Martine Pinville pour la majorité et Bérengère Poletti pour l'opposition. Elles seront accompagnées dans leurs travaux par un groupe de travail désigné par les commissions concernées et composé de Joëlle Huillier, Isabelle Le Callennec et Denys Robiliard.

Monsieur le Premier président, nous vous écoutons.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Monsieur le président, mesdames et 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 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 constitutionnelle 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 comporte par ailleurs des comparaisons internationales qui, je l'espère, 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 et 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, président de section. Je remercie également les rapporteurs d'avoir contribué à ce rapport 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.

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, Mmes 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 d'une intervention prévisible 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 compte tenu des délais. 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 pour 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 l'automne 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-t-il davantage consacré au pilotage de la politique, aux mesures générales de financement et aux enjeux de formation et de qualification des personnels, comme il avait été convenu avec vos rapporteuses.

La Cour a cherché à savoir si la politique de soutien aux services à la personne, qui s'appuyait en 2012 sur environ 6 milliards d'euros de mesures fiscales et sociales – et aujourd'hui sur environ 6,5 milliards d'euros –, pouvait contribuer à répondre aux besoins croissants du soutien à domicile des personnes âgées. Ses constats la conduisent à formuler douze 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, face au coût croissant de la politique menée, un ciblage des aides sur certaines activités et certains publics apparaît nécessaire.

Le premier message de la Cour, c'est que la politique publique poursuit simultanément, depuis au moins un quart de siècle, deux objectifs principaux et distincts : le soutien à l'emploi peu qualifié, par des mesures d'abaissement du coût du travail et de résorption du travail dissimulé ; 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 – c'est la recommandation n° 1 –, de sorte qu'une appréciation puisse effectivement être portée sur l'efficacité des mesures prises.

Par ailleurs, même si l'on ne considère que les seules activités de soutien à domicile des personnes 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. Cela nous conduit à préconiser l'unification de ces régimes – c'est la recommandation n° 3.

Enfin, plusieurs ministères sont en charge de cette politique publique – l'économie, l'emploi et les affaires sociales – et 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 – c'est la recommandation n° 4.

Le deuxième message de la Cour, c'est que l'impact des aides sur l'emploi est limité. 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 les 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 d'une recommandation du Conseil national de l'information statistique (CNIS), émise 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 la mise en œuvre de cette recommandation du CNIS – c'est la recommandation n° 5 de la Cour.

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, hors doubles comptes, étaient employées dans les services à la personne, ce qui représente 5,5 % de l'emploi total. Compte tenu de l'importance des temps partiels, ces emplois représentent 513 000 équivalents temps plein, ramenant la part des services à la personne à 2 % de l'emploi total en équivalents temps plein – à mettre en regard des 6,5 milliards d'euros alloués en 2014 à la politique de soutien aux services à la personne.

Je précise qu'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. Cela n'en représente pas moins un coût par emploi relativement élevé par rapport à d'autres mesures. En effet, les aides publiques représentent environ 4 500 euros en moyenne par personne et 11 800 euros 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 plutôt mieux résisté que les autres. Sur ce point, l'examen approfondi des données détaillées fournies par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) indique que la suppression de l'abattement de 15 points de cotisation et celle du mode de calcul forfaitaire des cotisations, respectivement mises en œuvre en 2011 et en 2013, n'ont 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'allègement de cotisations sociales et du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Sur ce sujet, 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, d'une part, la réalisation sans délai d'une étude sur échantillon représentatif et, d'autre part, des efforts supplémentaires de simplification des démarches des employeurs – c'est la recommandation n° 6. Le développement du chèque emploi service universel (CESU) préfinancé et, plus généralement, des mécanismes de tiers payant – c'est la recommandation n° 7 – contribuerait à cette simplification.

Le troisième message de la Cour est que 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 est 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. La France se singularise par la place très importante que prend l'emploi par le particulier, que ce soit directement ou *via* un mandataire mettant ce particulier en relation 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, entreprises privées – met en place sa propre politique de formation. Il en résulte un éclatement de la carte des formations et des qualifications, et 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.

Le quatrième message de la Cour, c'est qu'un meilleur ciblage des mesures de soutien pourrait soutenir l'offre de services aux personnes fragiles, sans défavoriser l'emploi. 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 milliards d'euros. Cette nouvelle augmentation résulterait de l'introduction de la déduction forfaitaire de 75 centimes par heure, et d'effets de vase communicant entre niches sociales et dépenses fiscales : la baisse des exonérations et réductions de cotisations sociales a pour effet mécanique d'augmenter le coût de la réduction ou 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'État 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 la soutenabilité 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.

Le premier levier serait un resserrement du champ des services bénéficiant d'un soutien financier public, ce champ apparaissant exceptionnellement large, notamment en comparaison avec sept de nos principaux voisins européens, comme vous le voyez sur le 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 – 5,5 %, 10 % et 20 % – et une exonération, pourrait permettre un gain annuel de 100 millions d'euros 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, fixé à une époque où l'espérance de vie en bonne santé n'était pas la même, n'a pas été révisé depuis. Selon nos estimations, la suppression de cette mesure pourrait procurer un gain net de 200 à 300 millions d'euros pour les budgets de l'État 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 millions d'euros. Je précise que l'exonération de cotisations patronales pour les publics fragiles – titulaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de l'aide ménagère ou de la prestation de compensation du handicap (PCH) – resterait inchangée.

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 euros 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 millions d'euros par an en cas d'abaissement du plafond annuel à 4 000 euros pour les publics non prioritaires, ce qui représente environ cinq heures de prestations par semaine, ou encore de 935 millions d'euros pour un plafond fixé à 3 000 euros, soit environ trois heures trente de prestations par semaine – mais, entre les plafonds de 3 000 euros et de 12 000 euros, des scénarios intermédiaires ont, bien entendu, vocation à être étudiés.

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 de déterminer éventuellement le besoin de financement à moyen terme auquel il faudra faire face. À 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 milliard d'euros par an, et qui pourraient être mobilisées pour répondre aux enjeux du vieillissement de la population et du redressement des finances publiques.

Mme Martine Pinville, rapporteure. Monsieur le Premier président de la Cour des comptes, je tiens à vous remercier, ainsi que tous ceux qui vous entourent et ont participé à la rédaction de votre rapport, pour la qualité de vos travaux – d'autant que nous avons assorti notre demande de délais assez réduits, du fait de l'examen prochain de la loi d'adaptation de la société au vieillissement. Les éléments que vous nous communiquez nous seront précieux lors de la discussion de cette loi en première lecture par notre assemblée au mois de septembre.

Ainsi que l'analyse le rapport de la Cour, le secteur des services à la personne compte de très nombreuses demandes d'emploi – près de 500 000 –, mais aussi un nombre important d'emplois non pourvus, évalué à 132 700 en 2013. C'est un métier important en termes de projet de recrutement, même si, comme nous l'avons vu dans nos auditions, les recrutements s'avèrent souvent difficiles pour les associations et les entreprises de services à la personne. Il s'agit d'un secteur qui offrira des postes à pourvoir en nombre croissant dans les dix prochaines années. La politique de développement des services à la personne doit donc assurer à ce secteur un cadre juridique clair et des conditions fiscales équilibrées et favorables, s'agissant de personnes vulnérables ; il convient aussi d'améliorer les perspectives de formation, de mobilité et de carrière des personnes, souvent peu qualifiées, qui se consacrent à ces emplois. Le chantier qui se trouve devant nous est donc ardu, mais l'enjeu est très important en termes d'emploi comme de solidarité à l'égard d'une catégorie de la population que nous souhaitons accompagner.

La Cour observe que le coût de la politique d'aide aux services à la personne a plus que doublé de 2003 à 2013, alors que le nombre d'emplois en équivalents temps plein n'a

augmenté que de 50 % sur la même période. Peut-on en déduire que cette politique publique a créé des effets d'aubaine et si oui, lesquels ?

Vous notez également le manque de cohérence de la liste des 23 activités de services à la personne bénéficiant d'aides publiques et le caractère excessif de cette liste par rapport à nos voisins européens. La Cour recommande de réexaminer la pertinence des aides pour les services dits de confort. Ne faudrait-il pas aller plus loin et restreindre le champ des 23 activités actuellement couvertes par les aides publiques ?

Pour ce qui est de la structuration des services à la personne en filières, la préconisation d'ouvrir des logiques transversales de filières entre les trois composantes des services à la personne – services aux personnes handicapées et dépendantes, services à la petite enfance, services de confort – semble très pertinente pour faciliter la carrière des salariés. Concrètement, quelles seraient les voies de cette transversalité ?

En ce qui concerne la formation des salariés des services à la personne, vous soulignez la nécessaire montée en formation pour la prise en charge de personnes de plus en plus fréquemment dépendantes. Nos auditions ont mis en évidence des contradictions relatives à la formation et la carrière des salariés du secteur de l'aide à domicile pour les personnes âgées dépendantes : les conseils généraux ont d'abord encouragé la formation des salariés avant que, par le biais de la tarification, certains incitent les services à limiter le nombre de salariés formés, voire à se séparer d'une partie d'entre eux en raison du coût qu'ils représentent. Nous avons pu nous rendre compte de la situation en nous rendant dans la Sarthe, et savons que les ressources des conseils généraux ne sont pas appelées à progresser. Dans ces conditions, comment les expérimentations tarifaires pourraient-elles améliorer la situation ?

Enfin, il est certain que la coexistence de quatre taux de TVA pour les activités de services à la personne est source de complexité. La Cour note justement que la distinction entre les activités soumises au taux de 5,5 % et celles soumises au taux de 10 % n'a pas de vraie cohérence, et recommande de revenir sur le taux de 10 % pour les activités dites de confort. Avez-vous pu évaluer les conséquences de ce changement de taux sur l'équilibre économique des entreprises concernées, dont les marges sont déjà très réduites, notamment face à la concurrence des emplois directs et du recours au secteur associatif, non soumis à la TVA ?

Mme Bérengère Poletti, rapporteure. Monsieur le Premier président de la Cour des comptes, je vous remercie pour votre présence parmi nous et pour la présentation de vos travaux qui étaient très attendus. Nous vous sommes très reconnaissants d'avoir su vous adapter aux demandes particulières que nous avons formulées – nous avons notamment souhaité que soit ciblée une première problématique sur les personnes dépendantes – ainsi qu'au délai réduit dont vous disposiez pour nous livrer le fruit de vos réflexions, qui nous sera très utile lors de l'examen de la loi d'adaptation de la société au vieillissement.

Au vu du tableau faisant apparaître l'évolution comparée du coût des aides publiques – dépenses fiscales et niches sociales – et des emplois créés, on peut considérer à première vue que ces aides n'ont qu'un faible effet sur la création d'emplois. Cela dit, dans le contexte économique que nous connaissons, on peut également penser que, sans ces aides, le nombre d'emplois aurait diminué au lieu d'augmenter.

Comme vous l'avez dit, le travail dissimulé est l'une des grandes questions qui se posent à nous, et nécessiterait la rédaction d'un rapport spécifique. Si le nombre des emplois déclarés diminue, nous allons assister à une fuite de ces emplois vers le travail dissimulé, ce

qui sera cause de pertes à plusieurs égards : en termes de moyens financiers, mais aussi de suivi des salariés et de qualité du travail. Le travail dissimulé va parfois de pair avec le travail déclaré, les employeurs et leurs salariés convenant de ne déclarer qu'une partie des heures effectuées, ce qui permet tout de même de faire bénéficier les salariés d'une couverture sociale. Cette économie souterraine est aujourd'hui une réalité – l'un des objectifs de la loi Borloo de 2005 était de la réduire – et, de ce point de vue, il serait intéressant de comparer la situation de la France à celle d'autres pays européens.

Je conclurai en évoquant la coexistence des services autorisés et des services agréés pour les services d'aide à domicile des personnes dépendantes – une problématique souvent évoquée par les conseils généraux, chargés de mettre en œuvre les politiques d'aide aux personnes âgées dépendantes. Il existe une forte demande de la part des associations, qui interviennent depuis très longtemps, pour que l'on en revienne à une généralisation des services autorisés, les services commerciaux agréés pouvant apparaître comme des éléments perturbateurs même si leur activité économique représente une part plutôt réduite de l'aide à domicile – de l'ordre de 5 % à 6 %. D'autre part, il leur est parfois reproché de fournir des services de moins bonne qualité, alors que la fragilité des personnes suivies nécessiterait justement l'intervention de personnels mieux formés. Il me semble qu'une telle vision des choses est un peu caricaturale, et que l'on a tout intérêt à faire très attention avant de prendre des décisions dans ce domaine. Vous semblez préconiser qu'il n'y ait plus qu'un seul régime d'activité, de préférence celui de l'agrément, eu égard à la problématique de l'emploi. Le texte que nous étudions actuellement semblant plutôt privilégier la voie de l'autorisation, pouvez-vous nous en dire un peu plus sur votre façon de voir les choses : souhaitez-vous supprimer le régime de l'autorisation, le réserver aux publics les plus fragiles, ou conserver les deux systèmes ?

M. Didier Migaud. Mme Pinville s'interroge sur un éventuel effet d'aubaine. L'étude que nous avons menée montre que l'impact des aides publiques sur le développement des services à la personne, sans être nul, est limité, et le chapitre II du rapport établit que des emplois ont été créés qui l'auraient été même sans soutien public. Nous n'avons pu mesurer l'ampleur de l'effet d'aubaine faute de temps mais aussi parce qu'il est difficile de cerner le phénomène avec précision. Nous observons toutefois que le plafond des dépenses éligibles à la réduction ou au crédit d'impôt est élevé – 12 000 euros – et que la dépense correspondante aurait été faite quoi qu'il en soit par les ménages aisés. Pour cette raison, l'abaissement du plafond pour les dépenses dites de confort figure au nombre de nos recommandations.

Le tableau comparatif du champ des services à la personne en France et dans sept autres pays européens qui figure à la page 30 du rapport est sans équivoque : notre pays est le seul dans lequel la palette d'activités soit aussi large. Nous recommandons de réexaminer la pertinence de ces aides, au nombre desquelles on trouve par exemple les cours à domicile, l'assistance administrative, l'assistance informatique, les soins esthétiques ou encore la promenade des animaux. J'ajoute qu'il s'agit de services dont la Commission européenne estime qu'ils font partie du marché concurrentiel, ce qui a conduit à leur appliquer le taux normal de TVA en 2012. Supprimer ces activités de la liste ne priverait pas les personnes fragiles du bénéfice de l'aide aux actes essentiels de la vie quotidienne.

M. Pascal Duchadeuil, président de chambre à la Cour des comptes. Pour favoriser les recrutements et la progression des carrières, le rapport insiste sur la nécessité de parvenir à la transversalité des qualifications et des formations. Le secteur est dispersé et les services à la personne recouvrent un ensemble de métiers très divers exercés sous l'autorité d'employeurs aux statuts juridiques différents : particuliers employeurs, entreprises de l'économie sociale et solidaire, entreprises privées. Il reviendrait au ministère du travail d'étudier la possibilité

d'unifier ces statuts ou de progresser vers l'harmonisation. Sur un plan pratique, le secteur est caractérisé par l'émiettement des certifications professionnelles : 59 en tout et 19 pour le seul niveau V, c'est considérable. La simplification de la carte des formations et des qualifications pour les services à la personne s'impose. Ainsi des passerelles seraient-elles possibles ; cela ouvrirait des perspectives aux salariés, qui pourraient alors passer d'un emploi à domicile à un emploi en établissement. La transversalité des qualifications et des formations favoriserait aussi le passage d'emplois à temps partiel, très fréquents dans le secteur des services à la personne, à des emplois à temps complet assortis d'un salaire plus satisfaisant, ce qui renforcerait l'attrait, actuellement incertain, pour ces métiers.

Nous avons noté, comme vous, les tensions entre le budget des conseils généraux et le besoin de qualification qui induit un coût supplémentaire, et nous avons également constaté qu'une proportion maximale d'emploi de salariés de niveau V dans ce secteur a été instituée par certains départements, ce qui nous interpelle. L'expérimentation d'une gestion plus globale et par là plus rigoureuse permettra des arbitrages qui devraient donner à la formation toute sa place.

Le Premier président vous l'a dit, nous n'avons pu évaluer l'impact de la modification éventuelle du taux de TVA sur l'équilibre économique des entreprises concernées faute de modèles assez précis.

Vous aurez noté à la lecture du rapport que le plan de 2005 a joué un rôle dans la résorption du travail dissimulé puisque, en dix ans, la part du travail déclaré dans les services à domicile aurait augmenté de 20 points. La question est d'importance, la réduction du travail dissimulé abaissant le coût réel de la politique d'aide à la personne, à la fois parce que le salaire de toute personne déclarée induit le versement de cotisations et parce que l'impact sur la demande a des effets – mal appréhendés – de bouclage. Le tableau qui figure en page 190 montre la proportion d'emplois « informels » dans huit pays européens. On notera, sans autre commentaire, qu'elle serait de 70 % en Italie et de 15 % en Suède... Pour autant que ces indications aient une valeur, la France, avec 30 %, n'est pas dans la pire des situations mais des études complémentaires sont indispensables – plusieurs milliards d'euros sont en jeu.

La décision relevant du législateur et non de la Cour, nous avons évoqué sans prendre parti l'unification des régimes d'agrément et d'autorisation des services d'aide à domicile. Nous avons observé des mouvements contraires : alors que la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) plaide en faveur de l'agrément, le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement ouvre une période trois ans aux services agréés qui le souhaitent pour passer au régime d'autorisation. Cela signifie que deux régimes juridiques continueront de coexister, dont l'inspiration est différente : l'agrément tend à la planification des besoins, l'autorisation a une logique économique. Surtout, la Cour a tenu à souligner le risque de contentieux. Déjà, une plainte pour pratique discriminatoire visant un conseil général, déposée par une entreprise, a conduit la Commission européenne à adresser une demande d'information sur d'éventuelles discriminations entre structures agréées et structures autorisées.

Mme Christine Pires Beaune. Ayant à l'esprit la récente étude sur le sentiment de solitude ressenti par les personnes âgées, j'aimerais savoir si le champ des services à la personne inclut, dans des pays étrangers, des services qui ne figurent pas dans la liste française. Quelles conclusions la Cour tire-t-elle de la forte variation de l'avantage fiscal en fonction du décile de revenu de ceux qui en bénéficient ? Enfin, ai-je bien compris qu'une économie potentielle de 1,3 milliard d'euros est jugée possible sans reconfiguration globale des aides ?

Mme Isabelle Le Callennec. Je remercie la Cour pour ce rapport qui nous sera d'une aide précieuse. Vous avez rappelé le très fort soutien public aux aides à la personne. Il n'empêche qu'en 2013, selon l'ACOSS, 72 000 particuliers employeurs, soit 3,2 % d'entre eux, ont cessé de cotiser aux URSSAF ; le volume des heures déclarées a baissé et le travail dissimulé a explosé.

Vous recommandez une meilleure articulation des politiques publiques ; quel serait alors le rôle dévolu aux conseils généraux avant leur possible disparition ?

Dans un autre domaine, l'exclusion du champ de l'économie sociale et solidaire de nombreuses petites entreprises œuvrant dans le domaine des services à la personne ne risque-t-elle pas d'affaiblir encore le secteur, alors que les besoins sont très nombreux ? L'interdiction des contrats à temps partiel inférieur à 24 heures hebdomadaires ne risque-t-elle pas d'amplifier le phénomène ? Quel impact aura le gel des pensions de retraite sur le recours des classes moyennes aux services à la personne ?

Généraliser la dématérialisation du CESU préfinancé me semble une excellente suggestion. La Cour s'est-elle penchée sur le chèque d'accompagnement personnalisé ?

Enfin, les régions ont fait de grands efforts en matière de formation et de qualification ces dernières années ; quelles recommandations complémentaires leur feriez-vous ?

M. Jean-Christophe Fromantin. La Cour rappelle la dualité des objectifs de la politique de développement des services à la personne : emploi et solidarité. L'appréciation de cette politique dépend donc du point de vue que l'on adopte. En effet, certaines activités apparemment surprenantes figurant dans le champ des services à la personne sont tout à fait pertinentes pour qui traite d'emploi, mais elles n'ont pas leur place dans un dispositif à vocation sociale. En voulant évaluer une politique publique qui croise deux priorités, on court le risque de parvenir à des conclusions à l'interprétation compliquée. Si l'on fait du dispositif une lecture sociale, l'avantage fiscal accordé à une personne âgée de plus de 70 ans en bonne santé et qui peut très bien aller faire ses courses seule ne se justifie pas. Si on analyse le même dispositif dans l'optique de la création d'emplois, on comprend qu'aider quelqu'un à apprendre l'informatique à domicile ou venir lui dispenser des soins esthétiques peut être un moyen de l'aider à accéder à l'emploi. Il faudrait donc disposer de quelques éléments de comparaison avec les autres pays, selon que l'on envisage uniquement le champ social ou que l'on prend aussi en compte l'emploi ; dans ce dernier cas, une corrélation comparée s'impose des taux de cotisation, des taux de TVA et des taux de retour à l'emploi. Autant dire que les conclusions du rapport me laissent dubitatif. Il faut afficher d'emblée le cap suivi, sinon on reste dans un entre-deux gênant, et l'outil d'aide à la décision n'est pas fiable.

Mme Bérengère Poletti, rapporteure. Les métiers de l'aide à domicile sont difficiles et peu attractifs, et il faut les rendre plus attrayants par la formation. Mais, singulièrement en zones rurales, les associations de services à domicile sont incapables de répondre aux besoins si, en même temps, une part trop importante de leur effectif doit se former ; cette situation a conduit au dépôt de bilan une association de ma circonscription. En ville, le phénomène est autre : aussitôt formé, le personnel fuit vers les établissements puis vers les hôpitaux, car à la difficulté physique de l'emploi s'ajoute la difficulté morale de l'assistance, en solitaire, à une personne dépendante. Les associations sont donc, là encore, confrontées à des difficultés inextricables. On peut donc comprendre que certains conseils généraux imposent un taux plafond de personnel formé, notamment en milieu rural. Je comprends la préoccupation exprimée par la Cour, mais la situation est paradoxale.

M. Didier Migaud. Il résulte de l'enquête menée en 2011 par la DGCIS et que reflète le tableau de la page 30 du rapport que la France a, seule, la palette complète des services d'aide à la personne ; aucun des autres pays étudiés ne les propose tous ni n'en propose d'autres.

Suivant la position constante de la Cour, nous recommandons d'évaluer l'impact 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. C'est au législateur qu'il revient d'établir le plafond de l'avantage fiscal.

Nous n'avons pas travaillé sur le chèque d'accompagnement personnalisé, mais l'enquête à venir des juridictions financières sur les dispositifs locaux de soutien aux personnes âgées en perte d'autonomie et leur financement le permettra.

La mesure obligeant à une durée minimum de 24 heures pour les contrats de travail à temps partiel ne s'applique pas aux particuliers employeurs.

Votre observation, monsieur Fromantin, est justifiée, mais la Cour raisonne en fonction des objectifs définis par le législateur. En l'espèce, nous constatons qu'il y en a deux, et nous suggérons de mieux les articuler. Nous soulignons surtout qu'il pourrait y avoir un intérêt à une simplification, pour éviter qu'un des objectifs ne soit insuffisamment rempli et qu'une complexité excessive n'entraîne un gâchis d'aides publiques.

M. Pascal Duchadeuil. Le rapport analyse la diversité des acteurs en décrivant les modes d'intervention. Le Premier président a signalé la part prépondérante des particuliers employeurs, une caractéristique française qui entraîne à se poser la question intéressante du gisement d'emplois rendu possible par la solvabilisation de la demande ; nous en traiterons dans l'enquête à venir. Le rapport signale la montée en puissance des organismes de services à la personne, dont le nombre a été multiplié par vingt en huit ans ; à cela s'ajoute l'apparition des auto-entrepreneurs. Nous avons mis en valeur cet éparpillement notable.

M. le président Claude Bartolone. Monsieur le Premier président, madame, messieurs, nous vous remercions pour cette contribution aux travaux du CEC.

Il appartient désormais aux rapporteurs du Comité de formuler, à partir des analyses de la Cour, des propositions visant à améliorer la politique de développement des services à la personne.

Le Comité autorise la publication du rapport de la Cour des comptes.

La séance est levée à douze heures vingt.