



Les Thémas de la DGE

Théma n° 25

novembre 2024

Services à la personne : les enjeux du soutien public

Jean-Christophe Lomonaco, Guillaume Lourette (SCIDE),
Elodie Chevenot (SEP)

Face aux défis du vieillissement de la population et de l'évolution des modes de vie, la France a développé depuis les années 1990 une politique de soutien aux services à la personne visant à solvabiliser la demande et stimuler l'offre. Cette intervention publique se donne plusieurs objectifs : contribuer à la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle, améliorer la qualité de vie des personnes âgées et dépendantes et réduire le travail dissimulé, notamment pour l'emploi de personnes peu qualifiées. Le vieillissement de la population ainsi que l'extension du crédit d'impôt aux inactifs¹ en 2017 ont entraîné une croissance continue des dépenses publiques allouées aux services à la personne depuis 2013. En 2022, ces dépenses se sont élevées à environ 15,8 milliards d'euros. Elles sont constituées d'une part de dépenses fiscales

¹ Les inactifs sont les personnes âgées de 15 ans ou plus qui ne sont ni en emploi ni au chômage. On retrouve notamment dans cette population l'ensemble des personnes à la retraite.

et sociales, notamment le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, et d'autre part d'aides directes versées par les conseils départementaux.

La consommation de services à la personne est différenciée selon les revenus: les ménages modestes utilisent ces services en plus grande proportion pour répondre à des besoins essentiels, comme les services aux personnes dépendantes (personnes âgées ou en situation de handicap) et l'accueil familial, alors que les services dits « de vie quotidienne » (par exemple ménage, repassage, jardinage, bricolage) représentent une plus grande part du panier de services des ménages aisés.

Par ailleurs, les jeunes et les ménages modestes ont tendance à utiliser davantage l'avance immédiate du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, introduite en 2022, ce qui suggère l'efficacité du dispositif pour lever les barrières financières de ces publics précaires.

Une maquette réalisée en collaboration avec la Dares, la Direction générale du Trésor et la Direction générale des Entreprises, permet non seulement de mesurer l'effort financier public total en fonction des activités et des modes de recours mais aussi d'évaluer les restes à charge et de les comparer au coût du travail dissimulé. Il en ressort que les aides publiques réduisent significativement le coût des services pour les personnes dépendantes, les rendant ainsi plus accessibles. Dans les services de vie quotidienne, les coûts sont plus proches de ceux du travail dissimulé. Les dispositifs socio-fiscaux jouent un rôle central dans la lutte contre le travail non déclaré, un enjeu historique du secteur, tout en soutenant son développement.

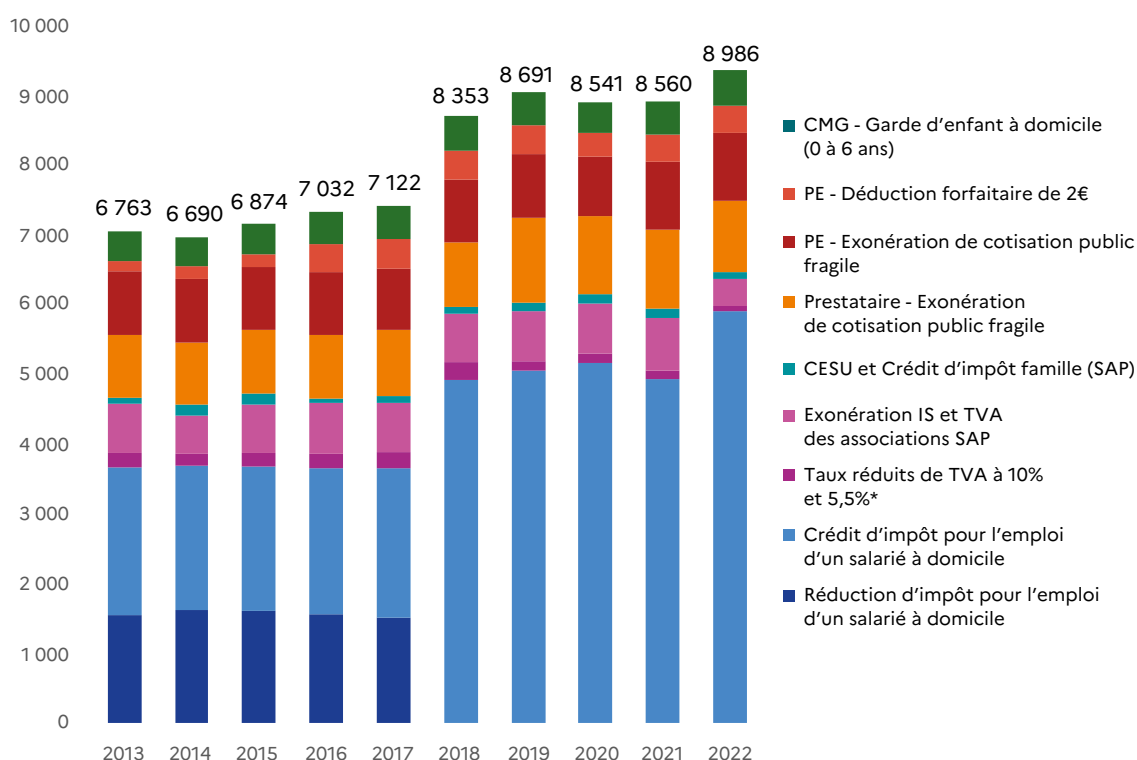
1 Un soutien public en augmentation sur les dix dernières années, notamment liée à la généralisation du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile et au vieillissement de la population.

Le soutien public au secteur des services à la personne est principalement motivé par une politique de développement économique et un objectif social d'accès des publics fragiles aux services d'aides. Ce soutien public se distingue en deux catégories: le financement public porté par l'État et la Sécurité Sociale qui se traduit par des mesures fiscales, une prise en charge partielle des rémunérations des salariés des services à la personne ainsi que des allègements de prélèvement sociaux; et le soutien public porté par les conseils départementaux qui se traduit quant à lui par le versement d'aides directes.

A L'augmentation de la dépense publique de l'État est principalement portée par la généralisation du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile

L'État intervient à hauteur de 9 milliards d'euros en 2022 (cf. Figure 1) pour solvabiliser la demande de services grâce à des mesures fiscales et des allègements de prélèvements sociaux. En effet, le cadre fiscal (crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, taux réduits et exonération de TVA, exonération d'impôt sur les sociétés pour les associations, réduction de l'assiette de l'impôt sur le revenu dans le cadre du chèque emploi service universel – CESU) a pour objectif de stimuler la demande de services en réduisant le reste à charge du bénéficiaire. Les allègements de prélèvements sociaux (déduction forfaitaire de 2€ pour les particuliers-employeurs, exonération de cotisations patronales pour les publics fragiles, prise en charge d'une partie des cotisations sociales par le complément du libre choix de mode de garde, exonération de cotisation dans le cadre du CESU) agissent quant à eux sur l'offre de services en diminuant le coût salarial pour l'employeur. En 2022, les allègements de prélèvements sociaux représentaient 28% de la dépense de l'État pour le secteur des services à la personne, lorsque les dépenses fiscales représentaient 69% de ces mêmes dépenses. Les 3,5% restants correspondent à la part du complément de libre choix du mode de garde (CMG) qui est directement versée aux familles pour financer la garde d'enfants à domicile. Ces dépenses ont augmenté de 5% depuis 2020.

Figure 1. Evolution de la dépense publique de l'État en faveur des services à la personne



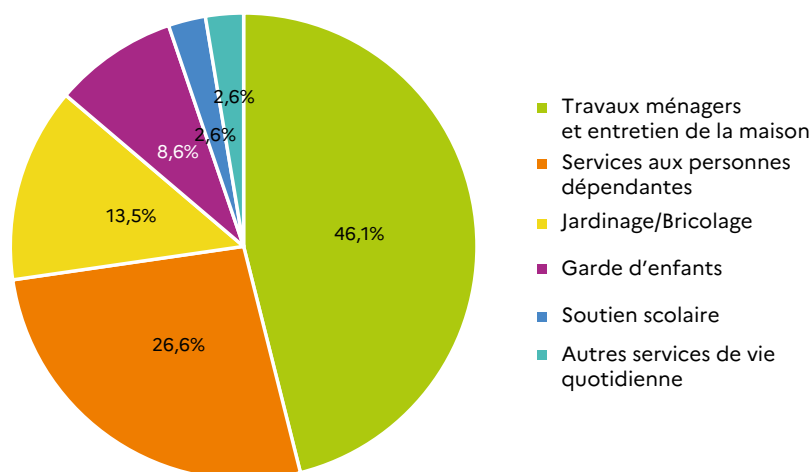
Source : Calculs DGE, à partir des documents budgétaires (projets de lois de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale / projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2023) et de la Caisse d'allocation familiale.

NB : Les dépenses sont exprimées en millions d'euros courants. *Taux à 7% avant le 1er janvier 2014, dépense 5,5% déclassée en 2019.
PE : particulier employeur – IS : Impôt sur les sociétés – IR : Impôt sur le revenu – SAP : services à la personne

Le soutien financier apporté par l'État est principalement porté par le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, qui remplace partiellement la réduction d'impôt en 2007 puis intégralement en 2017². Il représente en 2022 une dépense fiscale d'environ 6 milliards d'euros, soit 7 % du montant total des dépenses fiscales annuelles engagées par l'État, et permet à 5 millions de foyers fiscaux de bénéficier d'une réduction de 50 % des dépenses engagées pour des prestations de services à la personne (après déduction des aides directes). La généralisation du crédit d'impôt pour l'ensemble de la population³ a eu comme effet direct d'augmenter les dépenses publiques de ce dispositif de 17 % entre 2017 et 2018. Après une stabilité observée sur la période entre 2018 et 2020 et un recul en 2021 en raison de la crise sanitaire, le montant des dépenses liées au crédit d'impôt repart à la hausse en 2022 (cf. Figure 1). Cette augmentation pourrait s'expliquer par la mise en place de l'avance immédiate de crédit d'impôt en 2022 (cf. Encadré 2 pour la présentation détaillée de ce nouveau dispositif), mais aussi par la reprise de l'activité après la crise sanitaire et l'inflation qui a conduit à la revalorisation des salaires des professionnels (cf. *infra*).

Le crédit d'impôt versé aux bénéficiaires de services à la personne concerne principalement l'activité de ménage et les services aux personnes dépendantes. Les données disponibles permettent désormais de détailler les dépenses de prestations de services à la personne (et donc des montants de crédit d'impôt) selon les 26 activités du secteur⁴. En 2022, 46 % des dépenses de services à la personne déclarées sont liées aux activités de ménage, 27 % aux activités d'assistance de services aux personnes dépendantes, 14 % aux activités de jardinage / bricolage et près de 9 % pour les activités de garde d'enfants (cf. Figure 2).

Figure 2. Répartition du montant du crédit d'impôt par activité – 2022



Source : Base POTE (Déclarations d'impôt sur le revenu des foyers fiscaux), DGFIP – 2022.

2 Le crédit d'impôt sur les services à la personne a été instauré dès 1991 sous la forme d'une réduction d'impôt, avant d'évoluer une première fois en 2007 vers un crédit d'impôt uniquement ouvert aux ménages actifs pour être finalement généralisé à l'ensemble des ménages à partir de 2017. Ce crédit d'impôt s'applique sur l'impôt sur le revenu du foyer fiscal, et est égal à 50 % des dépenses engagées pour des services à la personne (que ce soit via un emploi direct ou via des prestations). Contrairement à une réduction d'impôt, qui ne peut dépasser le montant d'impôt à payer, un crédit d'impôt peut entraîner un remboursement : si son montant excède l'impôt dû, l'excédent est versé au contribuable.

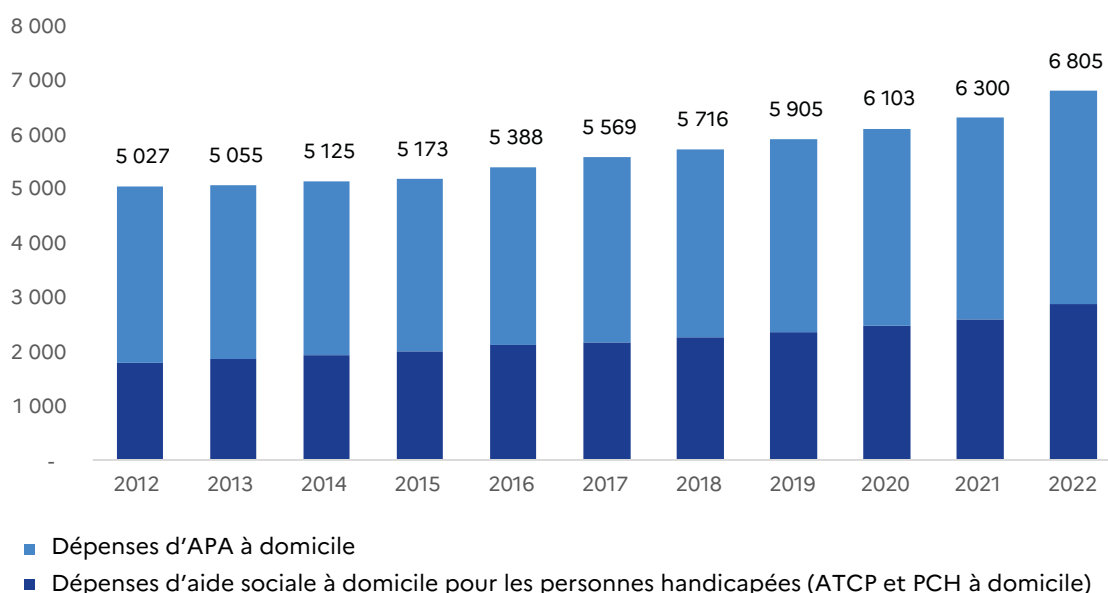
3 Loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

4 Les résultats présentés ci-après sont issus des déclarations de revenus 2022, qui, pour la première année, intègrent les dépenses de services à la personne par activité.

B De la même manière, les dépenses d'aides sociales des départements augmentent tendanciellement dans un contexte d'inflation et de vieillissement de la population

Des aides directes sont versées par les conseils départementaux en faveur de l'accompagnement à la perte d'autonomie des publics fragiles. L'Allocation Personnalisée d'Autonomie est destinée aux personnes âgées de 60 ans ou plus dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie, *ie.* relevant des groupes iso-ressources (GIR) 1 à 4. La Prestation de Compensation du handicap (PCH) soutient quant à elle les personnes en situation de handicap en finançant, entre autres, les services à domicile. La PCH remplace depuis 2005, l'Allocation Compensatrice pour tierce personne (ACTP)⁵ qui continue à être versée mais qui ne peut plus être demandée pour la première fois (*cf.* Encadré 1).

Figure 3. Estimation de l'évolution des dépenses nettes des collectivités territoriales en faveur de l'accompagnement à la perte d'autonomie



Source : DREES - Les dépenses d'aide sociale départementale, calculs DGE.

NB : Les dépenses sont exprimées en millions d'euros courants. Une estimation des dépenses nettes (c'est-à-dire après déduction des récupérations et recouvrements de la part des départements) a été réalisée à partir des dépenses totales d'aide sociale des départements pour chaque public visé.

Ces aides directes sont estimées à environ 7 milliards d'euros en 2022, un montant en augmentation de 1,8 milliards d'euros (700 millions pour l'APA à domicile soit + 22 % et 1,1 milliard pour la PCH et l'ACTP soit +60 %) depuis 2012 (*cf.* Figure 3). Cette hausse résulte notamment de l'augmentation de 20 % du nombre de bénéficiaires sur cette période : +9 % pour les bénéficiaires de l'APA (en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées dépendantes dans la population) et +49 % pour les bénéficiaires des aides versées aux personnes en situation de handicap (cette forte augmentation s'explique

5 Cette aide, destinée aux adultes en situation de handicap de moins de 60 ans et versée par le conseil général, couvrait les frais d'un aidant ou d'un personnel de soins pour les aider dans les actes essentiels de la vie quotidienne. Elle a été remplacée en 2005 par la PCH et ne peut plus être demandée pour la première fois. Seul le renouvellement est possible.

notamment par l'élargissement des conditions d'attribution de la PCH relativement à l'ACTP). Aussi, les revalorisations des salaires de professionnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile ainsi que la hausse du tarif national minimum de ces services sont autant d'éléments expliquant la hausse de ces dépenses, la rémunération salariale représentant une part très importante (77 %) du produit d'exploitation des entreprises de services à la personne⁶.

ENCADRÉ 1

Les principales aides directes à destination des personnes fragiles

L'Allocation Personnalisée d'Autonomie « à domicile » (introduite en 2002*, définie par l'article L. 232-1 du Code de l'action sociale et des familles) est une aide pour les personnes résidant en ménage ordinaire, prenant en charge une partie des frais issus d'un plan d'aide établi par une équipe médico-sociale et permet en pratique de rémunérer un intervenant à domicile. Le montant est conditionné aux revenus, au coût des aides prévues et à la perte d'autonomie du bénéficiaire. L'aide n'est versée qu'aux bénéficiaires relevant des groupes-iso ressources (GIR) 1 à 4 (les bénéficiaires relevant des GIR 5 et 6 peuvent bénéficier d'aide de la part des Caisses de retraite).

La Prestation de Compensation du Handicap (instaurée en 2005**, définie par l'article L. 245-1 du Code de l'action sociale et des familles) est une aide financière personnalisée octroyée aux personnes présentant une difficulté grave ou absolue pour la réalisation de certaines activités. Elle est destinée à compenser des charges pour des besoins précis (aide humaine, aides techniques, aménagement, aide exceptionnelle, aide animalière). Son attribution dépend du degré d'autonomie, de l'âge, des ressources et de la résidence du bénéficiaire.

Ces aides, versées chaque mois par le Conseil départemental, peuvent être attribuées directement au bénéficiaire ou à un service d'aide à domicile***. Elles sont exonérées d'impôt sur le revenu, mais le reste à charge peut être déclaré pour bénéficier ainsi d'un crédit d'impôt.

* Article 1 de la loi n°2001-647 du 20 juillet 2001 en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

** Article 12 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005. La Prestation de Compensation du Handicap a remplacé l'ACTP (Allocation compensatrice pour tierce personne).

*** L'Allocation personnalisée d'autonomie et la Prestation de compensation du handicap peuvent aussi être versées sous forme de CESU préfinancé (Chèque emploi service universel). Ce CESU préfinancé « social » constitue un titre spécial de paiement pour le bénéficiaire et un outil de suivi du plan d'aide de chaque bénéficiaire et donc de la politique sociale du département; les sommes non utilisées sont reversées à chaque conseil départemental. En 2022, 465 millions d'euros de CESU social ont été émis.

2 Sur la période 2019-2022, les ménages français consomment davantage de services à la personne

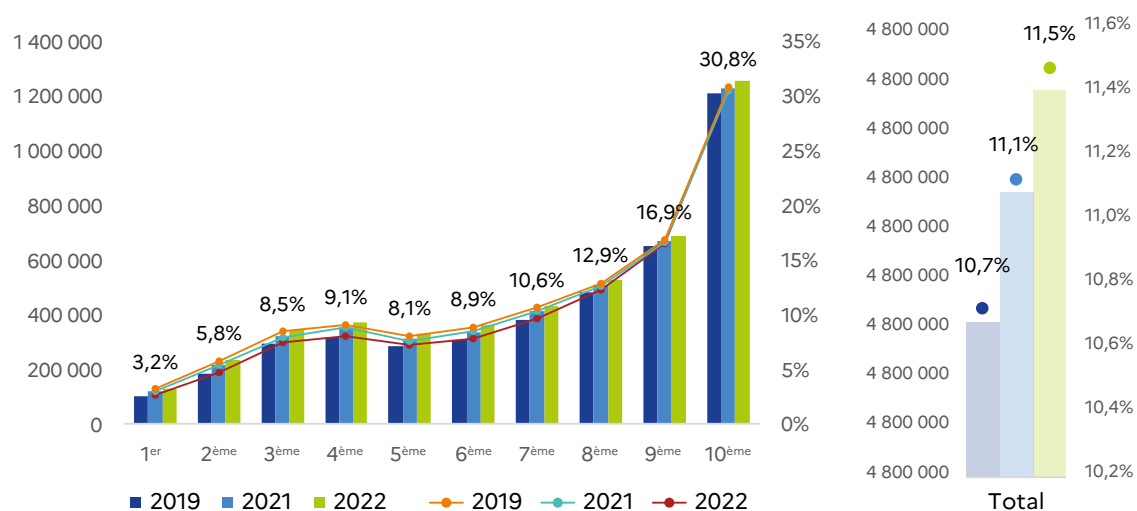
A Le taux de recours augmente parmi les ménages modestes malgré une consommation de services à la personne restant inférieure à celle des ménages aisés

En 2022, environ 5 millions de foyers fiscaux ont déclaré des dépenses de services à la personne (12 % des foyers fiscaux). Ce sont 200 000 foyers de plus par rapport à 2021, soit une augmentation de 4,6%⁷. Sur ces nouveaux foyers, 45 % appartiennent aux cinq premiers déciles de revenus, ce qui représente 92 000 foyers.

Parmi les foyers qui déclarent des dépenses de services à la personne, les foyers appartenant aux déciles supérieurs de revenus sont plus nombreux à consommer des services. En 2022, plus de 60 % des foyers déclarant consommer des services à la personne se situent dans les quatre plus hauts déciles de revenus par part, dont 27 % dans le 10^{ème} décile, quand ils sont moins de 8 % dans les deux premiers déciles. En raisonnant en taux de recours à ces services parmi les déciles, la part des foyers consommant des services à la personne parmi l'ensemble des foyers du décile est la plus faible pour le 1^{er} décile tandis qu'elle est quasi identique pour les foyers entre le 3^{ème} au 6^{ème} décile (entre 8 % et 9 %), et s'établit à plus de 30 % pour le 10^{ème} décile (cf. Figure 4).

Toutefois l'adoption des services à la personne a progressé plus rapidement sur la période 2021-2022 pour les déciles inférieurs comparé aux déciles supérieurs. Le nombre de foyers consommateurs de services à la personne a augmenté entre 2021 et 2022 de +7 % pour le 1^{er} décile et de +9 % pour le 2^{ème} décile, contre +3 % pour le 9^{ème} décile et +2 % pour le 10^{ème} décile.

Figure 4. Nombre (axe de gauche) et part des foyers déclarant des services à la personne par décile de revenu en 2019, 2021 et 2022 (axe de droite)



Source : Base POTE (Déclarations d'impôt sur le revenu des foyers fiscaux), DGFIP – 2019, 2021 et 2022. Calculs DGE.

NB : Les déciles de revenu sont calculés en RFR par part (RFR : revenu fiscal de référence).

7 En parallèle, le nombre total de foyers fiscaux a augmenté de 1,4 % entre 2021 et 2022.

B Les ménages modestes ont des dépenses en services à la personne destinées à des besoins contraints, tandis que les ménages plus aisés ont plus recours à des services de vie quotidienne

Les personnes âgées de 65 ans et plus représentent 56 % des consommateurs de services à la personne (alors qu'ils ne représentent que 28 % des foyers fiscaux) en 2022. Dans le détail, seuls 1 % des foyers fiscaux de moins de 30 ans déclarent des services à la personne, contre 17 % des foyers entre 65 et 79 ans et 39 % des foyers de plus de 80 ans. Parmi les personnes de 80 ans et plus, 15 % des personnes du 1^{er} décile consomment de tels services quand 63 % des personnes du 10^{ème} décile en consomment⁸ (cf. Figure 5).

Figure 5. Taux de recours aux services à la personne par décile et tranche d'âge

Décile \ Tranche d'âge	- de 30 ans	30-49	50-64	65-79	80+	Tout
1 ^{er}	0,5%	1,7%	3,9%	6,0%	15,3%	3,2%
2 ^{ème}	0,6%	2,4%	3,9%	8,9%	27,1%	5,8%
3 ^{ème}	0,6%	3,3%	3,5%	9,5%	34,2%	8,5%
4 ^{ème}	0,6%	4,1%	3,9%	10,3%	36,6%	9,1%
5 ^{ème}	0,5%	4,9%	4,3%	11,6%	39,2%	8,1%
6 ^{ème}	0,5%	5,9%	5,1%	12,6%	41,3%	8,9%
7 ^{ème}	0,7%	7,5%	6,4%	15,7%	44,6%	10,6%
8 ^{ème}	1,0%	9,9%	8,5%	20,0%	48,3%	12,9%
9 ^{ème}	1,8%	14,2%	13,0%	27,4%	53,7%	16,9%
10 ^{ème}	5,6%	26,1%	29,1%	42,3%	62,7%	30,8%
Total	1,0%	7,9%	9,6%	16,8%	39,3%	11,5%

Source : Base POTE (Déclarations d'impôt sur le revenu des foyers fiscaux), DGFIP – 2022. Calculs DGE.

Les personnes invalides (à plus de 80 %) représentent 3 % des bénéficiaires du crédit d'impôt lié à l'emploi d'un salarié à domicile (138 000 foyers) et 5 % des dépenses (hors aides directes). Leur reste à charge après crédit d'impôt moyen est bien plus élevé que la moyenne : 7 % des revenus contre 2,6 % en général.

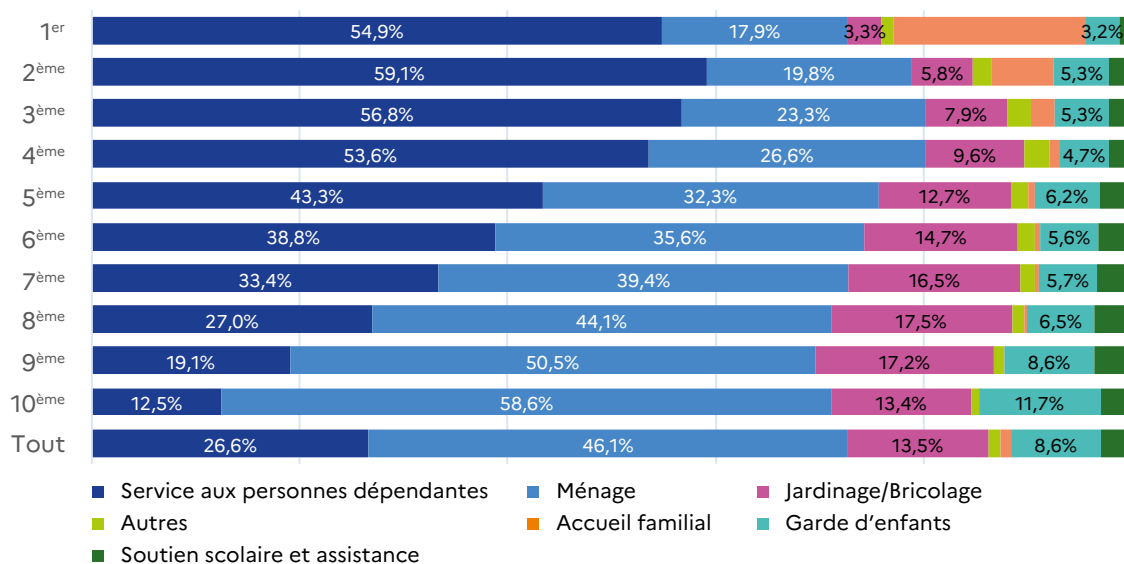
Les foyers dans les premiers déciles de revenus ont davantage de dépenses « contraintes » (ie des dépenses non compressibles destinées à répondre à des besoins essentiels comme les services aux personnes dépendantes). En effet, plus de 50 % des dépenses de services à la personne de ces foyers sont destinées à des activités d'accompagnement aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées, tandis que la part des travaux ménagers et d'entretien de la maison augmente avec le niveau de revenu pour atteindre 59 % pour le 10^{ème} décile. A noter la forte part d'accueil familial⁹ (18,5 %) pour le 1^{er} décile

8 A noter que la répartition des 80 ans et plus dans les déciles de revenu par part n'est pas uniforme, cette classe d'âge se concentrant plutôt dans les déciles du milieu. Ainsi, 6 % des 80 ans et plus sont dans le 1^{er} décile, 31 % dans les 3^{ème} et 4^{ème} déciles et seuls 14 % sont dans les 9^{ème} et 10^{ème} déciles.

9 L'accueil familial est un dispositif permettant à une personne âgée et/ou handicapée d'être accueillie au domicile d'une personne rémunérée pour cette prestation. Le coût de l'accueil comprend différents éléments dont la rémunération pour services rendus par l'accueillant (préparation et service des repas, repassage, aide personnelle pour l'accomplissement de certains actes, etc.). L'accueil familial n'est pas en tant que tel une activité de service à la personne, toutefois, afin de ne pas désavantager les personnes contraintes de recourir à l'accueil familial, celles-ci bénéficient du maintien des avantages fiscaux auxquels elles auraient eu droit, le cas échéant, si elles étaient restées chez elles en ayant recours à une aide à domicile. Elles sont ainsi éligibles au crédit d'impôt au titre des services à la personne.

(cf. Figure 6) – cette activité constitue une offre intermédiaire entre le maintien à domicile et l’hébergement collectif en établissement tout en étant moins coûteuse que l’hébergement collectif en établissement, ce qui pourrait expliquer en partie la prévalence de cette activité dans la consommation de services du premier décile - et une part assez homogène des dépenses liées à la garde d’enfants du 2^e au 8^e décile.

Figure 6. Répartition des activités dans les dépenses déclarées de services à la personne en fonction des déciles de revenus des foyers bénéficiaires en 2022



Source : Base POTE (Déclarations d’impôt sur le revenu des foyers fiscaux), DGFIP – 2022. Calculs DGE.

NB : Les déciles de revenu sont calculés en RFR par part (RFR : revenu fiscal de référence).

Enfin, bien que les dépenses moyennes soient relativement homogènes pour les classes moyennes, elles sont significativement plus élevées tant pour les ménages les plus modestes que pour les plus aisés (cf. *infra*).

C Avec la mise en place de l’avance immédiate de crédit d’impôt, les foyers utilisant ce dispositif, souvent plus jeunes et modestes, ont tendance à consommer davantage de services à la personne

L’avance immédiate (cf. Encadré 2) constitue un levier efficace pour stimuler la consommation de services à la personne, en particulier en la rendant plus accessible auprès des publics à faible revenu. Certaines études empiriques¹⁰ mettent en évidence une corrélation positive entre la mise en place de dispositifs de tiers-payant et la croissance de dépenses en santé. Ces résultats suggèrent que l’effet d’avance de trésorerie, bien que le coût total ne soit pas modifié, constitue un frein significatif à la consommation dans ce domaine en particulier pour les foyers les plus modestes. Ainsi, l’avance immédiate a pour objectif de diminuer les inégalités de consommation de services liées aux différences de revenus tout en mettant en perspective le coût réel qui inciterait à la réduction du travail non déclaré et fiabiliserait à cette occasion l’assiette du crédit d’impôt service à la personne.

¹⁰ Dourgnon P., Grignon M. (2000), « Le tiers-payant est-il inflationniste ? Etude de l’influence du recours au tiers-payant sur la dépense de santé », rapport IRDES, n°1296

ENCADRÉ 2

L'avance immédiate pour bénéficiaire du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile

Après une expérimentation concluante en 2020-2021, le Gouvernement a décidé de généraliser la possibilité de bénéficier d'une avance immédiate sur le crédit d'impôt « service à la personne ».

Désormais les particuliers peuvent faire le choix de ne plus avancer les sommes qui leur seraient remboursées par le crédit d'impôt « service à la personne ». L'avance immédiate de crédit d'impôt est en effet un service optionnel et gratuit proposé par l'Urssaf. Le montant du crédit d'impôt de 50 % auquel un particulier peut prétendre pour des activités de services à la personne est automatiquement déduit du coût de l'emploi ou la prestation. L'Urssaf est en charge de prélever le montant du reste à charge sur le compte bancaire et de donner la rémunération directement au salarié en cas d'emploi direct ou de verser la totalité de la prestation à l'organisme en cas de recours au mode prestataire.

La procédure de déclaration fiscale reste inchangée, la DGFIP est en charge de calculer le montant après avance immédiate à déduire des impôts, ainsi que l'éventuel surplus à rembourser au contribuable selon le principe du crédit d'impôt. L'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 a prévu une entrée en vigueur séquencée pour la garde d'enfants à domicile (1^{er} janvier 2026) et pour les prestations de services éligibles à l'APA ou la PCH (1^{er} janvier 2027), qui constituent des chantiers techniques plus complexes que celui du dispositif déjà mis en œuvre en 2022.

Engagée en plusieurs étapes, la généralisation est désormais effective pour les services « du quotidien » (ménage, bricolage, jardinage, cours du soir, ...) qui ne bénéficient pas d'autres prises en charge publiques. Elle est effective depuis janvier 2022 pour les particuliers employeurs, à travers la plateforme Cesu +, et depuis le mois de juin 2022 pour les particuliers recourant à un prestataire à travers la plateforme Home +.

En 2022, 360 millions d'euros ont été avancés par ce dispositif pour les 420 000 utilisateurs. Cela représentait 60 % du crédit d'impôt dont ces utilisateurs ont pu bénéficier.

Une analyse préliminaire des données fiscales révèle une forte adhésion à ces dispositifs, notamment chez les jeunes adultes et les ménages aux revenus modestes. Si l'avance immédiate n'est mise en place que depuis deux ans et uniquement pour les services de la vie quotidienne, on constate déjà un attrait pour ce dispositif. Plus de 400 000 utilisateurs de services à la personne ont utilisé ce dispositif en 2022, soit environ 9 % des utilisateurs. Pour les personnes utilisant exclusivement des services de travaux ménagers à domicile, ce taux monte même à 13 %. Seulement 5 % des personnes de 80 ans et plus utilisent l'avance immédiate, contre 18 % des personnes de moins de 30 ans. Ce constat reste valable même en excluant du champ les activités d'accompagnement des personnes dépendantes.

Les personnes ayant recours à l'avance immédiate ont des dépenses en services à la personne plus élevées que celles qui n'y ont pas recours; c'est en particulier le cas pour les déciles inférieurs. Dans l'ensemble, pour les services de vie quotidienne, les personnes qui utilisent l'avance immédiate consomment en moyenne 1,29 fois plus de services à la personne. Hormis le 1^{er} décile, plus contraint dans ses dépenses de services, les foyers ayant des revenus modestes sont aussi concernés : les utilisateurs de l'avance immédiate du 3^{ème} décile dépensent 1,36 fois plus que les ménages appartenant au même décile mais n'utilisant pas ce dispositif (cf. Figure 7). Sans qu'il soit possible à ce stade d'établir une relation de causalité, cette relation peut être le résultat de deux effets combinés à savoir : (i) une préférence plus importante pour le remboursement immédiat du crédit d'impôt parmi les personnes ayant des dépenses élevées ; (ii) un effet positif de la mise en place de l'avance immédiate qui aurait permis de soutenir les dépenses en services à la personne de ceux qui en consommaient déjà.

Figure 7. Recours à l'avance immédiate du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile par décile / Dépenses moyennes en fonction du recours à l'avance immédiate (2022)

Décile de revenu (RFR) par part	Taux de recours à l'avance immédiate parmi les bénéficiaires du CI-SAP	Dépenses moyenne de SAP (non recours à l'avance immédiate)	Dépenses moyenne de SAP (recours à l'avance immédiate)	Rapport des dépenses
1	5,2%	2 196	2 267	1,03
2	5,9%	1 453	1 785	1,23
3	5,9%	1 284	1 749	1,36
4	6,9%	1 332	1 726	1,30
5	8,8%	1 391	1 726	1,24
6	9,0%	1 404	1 776	1,27
7	9,8%	1 498	1 907	1,27
8	10,7%	1 630	2 085	1,28
9	12,0%	1 895	2 389	1,26
10	12,3%	3 217	3 729	1,16
Tout	10,3%	2 063	2 656	1,29

Source : Base POTE (Déclarations d'impôt sur le revenu des foyers fiscaux), DGFIP – 2022. Calculs DGE.

Champ : Restriction aux foyers déclarant la consommation de services à la personne mais ne déclarant aucune activité d'aide aux personnes âgées dépendantes ou aux personnes handicapées et aucune activité de garde d'enfants à domicile ; ces foyers conservés dans le périmètre ne consomment donc que des activités de service de vie quotidienne (travaux ménagers, soutien scolaire...).

NB : Les déciles de revenu sont calculés en RFR par part (RFR: revenu fiscal de référence). SAP: services à la personne.

ENCADRÉ 3

Sources de données et précisions méthodologiques

Le fichier POTE répertorie l'ensemble des foyers fiscaux domiciliés en France et rassemble les informations recensées à l'occasion de la déclaration des revenus grâce au formulaire n°2042. On retrouve dans ces données des informations sur les services à la personne à partir des déclarations faites dans la partie 7 [Réductions et crédit d'impôt] ainsi que les caractéristiques

du foyer fiscal. Dans cette base, l'unité individuelle utilisée est le foyer fiscal. Cette unité diffère du ménage ordinaire qui exclut les personnes vivant en collectivité ainsi que les personnes en logement précaire ou sans domicile. Les taux de recours calculés ici sont donc sous-estimés, notamment pour les personnes âgées dont une partie significative est en résidence collective (EHPAD, résidence autonomie) et donc n'auraient pas accès à des services à la personne dans la définition juridique du terme.

Les déciles de revenus par part calculés par la DGFIP dans leur publication sur l'impôt sur le revenu en 2022 ont été utilisés. Le revenu par part (mesuré comme le rapport du revenu fiscal de référence sur le nombre de parts du foyer) est un indicateur standard utilisé dans d'autres études pour faire des analyses par décile. Il diffère cependant du « niveau de vie », mesuré dans d'autres enquêtes de l'Insee et qui prend en compte les autres sources de revenus du ménage, mais non disponible dans cette source de données.

Dans le Théma de la DGE n°15 publié en 2023, la base utilisée (ERFS) permettait de raisonner en ménages et d'utiliser les déciles de niveau de vie. Le taux de recours ainsi obtenu était alors de 14 % en 2019 (dont 40 % pour le 10^{ème} décile de niveau de vie), contre 11 % (dont 31 % pour le 10^{ème} décile de revenu par part) dans cette publication.

Le choix d'utiliser la base des déclarations fiscales sans le retraitement de foyer en ménage a été motivé par l'accès aux données 2022, et donc la déclinaison des dépenses par activité et les premiers résultats de l'avance immédiate de crédit d'impôt, ainsi que le nombre plus important de valeurs permettant de croiser les variables et garder des statistiques fiables.

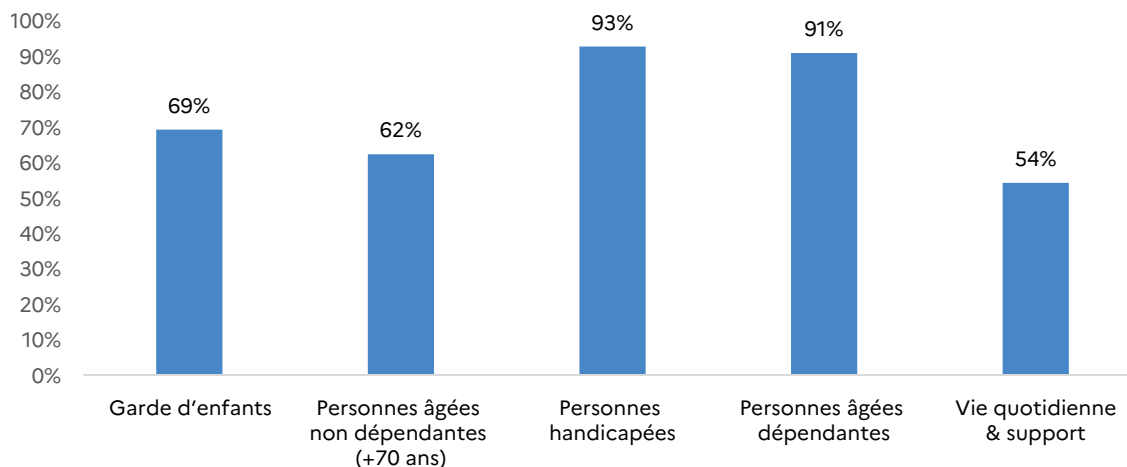
3 Le soutien public aux services à la personne permet de lutter contre le travail dissimulé avec un niveau de soutien variable selon le public et les activités ciblées

A L'intervention publique cible davantage les personnes en perte d'autonomie

Toutes les activités de services à la personne bénéficient de soutiens publics mais le niveau d'intervention varie selon les activités ciblées. En 2021, toutes activités et modes de recours confondus, le taux d'intervention publique¹¹ sur les services à la personne est en moyenne de 74 %. Toutefois, il existe une forte disparité selon les activités : le taux est de 54 % pour les activités de la vie quotidienne, atteint 69 % pour la garde d'enfants à domicile et est en moyenne de 92 % pour les activités liées à la prise en charge de la perte d'autonomie (cf. Figure 8).

¹¹ Ce taux correspond au rapport entre le coût brut du soutien public et le coût réel de production (ou prix théorique sans aide) de la prestation de service à la personne. Il tient compte des charges liées à la production de chaque activité et permet de quantifier le niveau d'intervention publique.

Figure 8. Taux d'intervention publique selon les activités de services à la personne en 2021



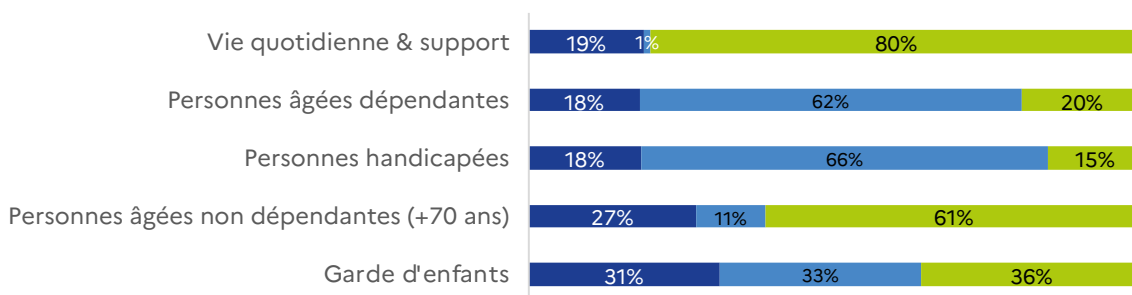
Source : Maquette de socio-fiscale des services à la personne. Calculs DGE.

NB : Les taux d'intervention publique ne prennent pas en compte les micro-entrepreneurs.

Cette disparité dans le niveau de soutien public s'explique par sa composition, différente selon les activités et les bénéficiaires. Si l'ensemble des activités de services à la personne bénéficient du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, ce dernier ne représente qu'en moyenne 7% de l'ensemble du soutien public pour les personnes âgées dépendantes ou en situation de handicap. La réduction du reste à charge de ces bénéficiaires repose essentiellement (à 62%) sur les aides directes (APA, PCH, ACTP) et en partie sur les allègements de prélèvements sociaux (18%). Ces aides étant versées en amont de tout avantage fiscal, cela peut expliquer la prévalence des aides directes dans la composition du financement public des prestations d'accompagnement des publics fragiles.

Le crédit d'impôt est davantage déterminant pour financer les activités de la vie quotidienne (76% du soutien public), d'accompagnement des personnes âgées non dépendantes (54%)¹² ou encore de garde d'enfants à domicile (31%). A noter, que le financement public de la garde d'enfants à domicile repose à environ un tiers sur les allègements de prélèvement sociaux, un tiers sur les aides directes et un tiers sur les dispositifs fiscaux (cf. Figure 9).

¹² Les personnes âgées de plus de 70 ans non dépendantes ne peuvent bénéficier de l'APA mais elles peuvent bénéficier d'aide de la part des Caisses de retraite dans le cadre de plans d'actions personnalisés.

Figure 9. Composition du soutien public selon les activités de services à la personne

- Allègements de prélèvements sociaux (exonération de cotisations sociale et/ou patronale)
- Aides directes (APA, PCH, CMG*)
- Mesures fiscales (CI-SAP, exonération ou taux réduit TVA)

Source : Maquette de socio-fiscale des services à la personne. Calculs DGE.

NB : Les taux d'intervention publique ne prennent pas en compte les micro-entrepreneurs. La CMG prise en compte dans les aides directes correspond uniquement aux montants directement versée aux structures de garde d'enfants à domicile ou aux parents pour la prise en charge d'une partie de la rémunération de l'intervenant à domicile.

* Part de la CMG versée directement aux familles pour financer la garde d'enfants à domicile.

ENCADRÉ 4

La maquette socio-fiscale des services à la personne

La maquette socio-fiscale des services à la personne permet de décrire l'ensemble des différents flux financiers entre les acteurs du secteur. Elle s'articule autour de deux volets : un volet statique qui reconstitue l'ensemble des flux financiers induits par les différents dispositifs de soutien public ; un volet dynamique qui vise à appréhender l'impact d'éventuelles évolutions du cadre fiscal à court terme sur les flux financiers. Seul le volet statique a été utilisé dans les chiffreages présentés ci-après.

Pour évaluer au mieux le coût final pour les pouvoirs publics, 23 profils socio-fiscaux différents ont été distingués. Ces profils résultent du croisement entre des activités et des modalités de recours. Quatre modalités de recours sont distinguées : emploi direct, recours à un organisme mandataire, recours à un organisme prestataire lucratif (avec un traitement à part des autoentrepreneurs) et recours à un organisme prestataire non lucratif (association et CCAS). Pour chacune de ces modalités, six activités sont distinguées : la garde d'enfants, l'assistance aux personnes âgées dépendantes, l'assistance aux personnes handicapées, l'assistance aux personnes âgées non dépendantes, les services de la vie quotidienne et les activités dites de « support qualifié » (comme le jardinage, le soutien scolaire, l'assistance informatique).

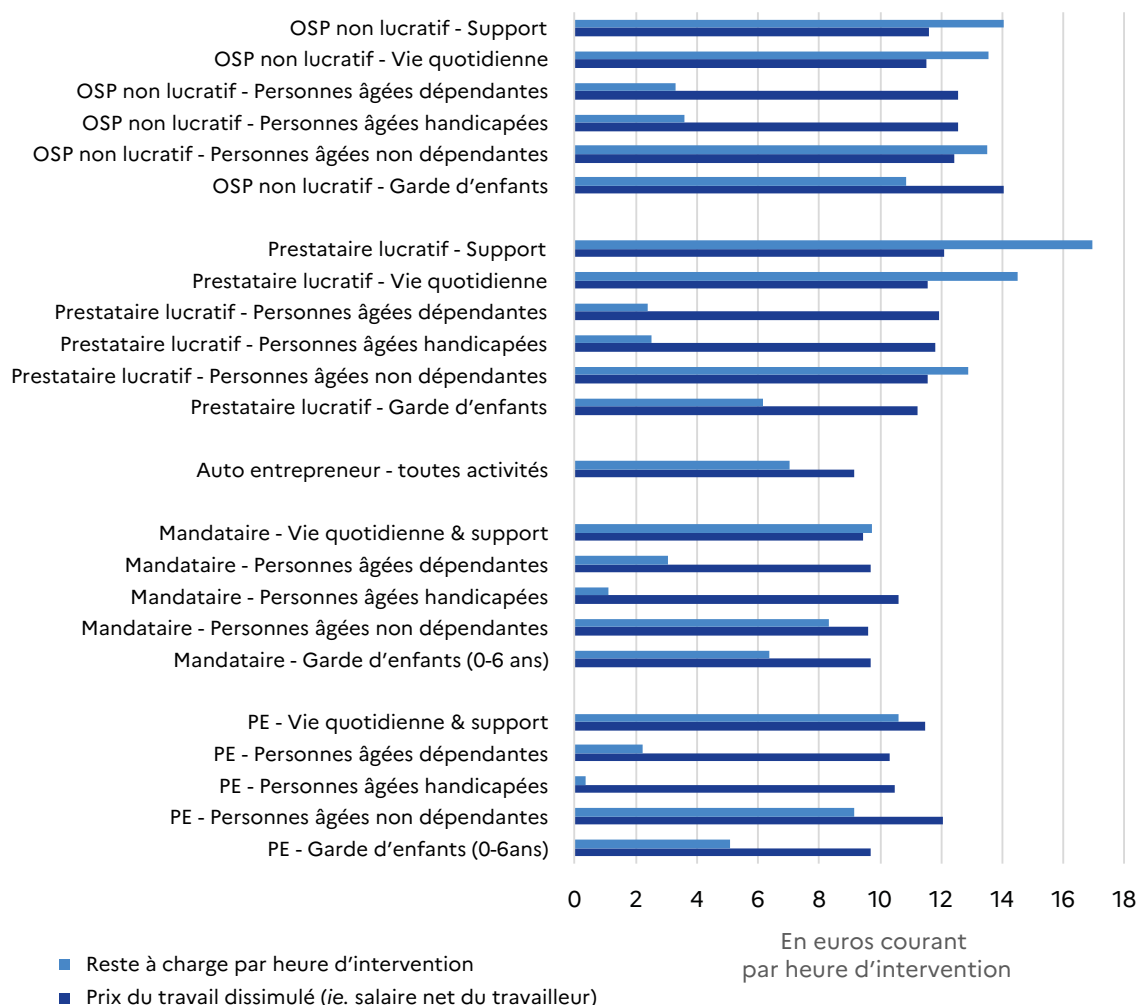
La maquette permet de calculer les différents coûts horaires et les restes à charge sur la base des dispositions fiscales et sociales en vigueur.

B Les restes à charge inférieurs aux salaires nets pour les services aux personnes dépendantes réduisent les incitations à sous déclarer les heures travaillées

Pour lutter efficacement contre le travail dissimulé, l'intervention publique sur les services à la personne doit permettre de réduire le reste à charge du bénéficiaire pour le rapprocher du coût du travail non déclaré. Pour étudier l'incitation à déclarer, une comparaison est effectuée sur l'année 2021, pour chaque socio-profil, entre le « prix » du travail déclaré et le reste à charge du bénéficiaire. Par hypothèse, on considère que le « prix » du travail non déclaré est égal au salaire net de l'intervenant (l'employeur d'un travailleur non déclaré ne cotisant pas pour la couverture sociale de son employé).

Pour les activités destinées à accompagner les publics fragiles, les restes à charge sont toujours très inférieurs aux salaires nets. Il est donc moins coûteux pour le bénéficiaire d'avoir recours au travail déclaré plutôt qu'au travail dissimulé.

Pour les services à la vie quotidienne et les activités « supports » (assistance administrative, soutien scolaire, etc.), les restes à charge ont tendance à être plus élevés que le coût du travail dissimulé. En moyenne, pour les activités de la vie quotidienne et de support, le travail déclaré coûte en moyenne 17% de plus que le travail dissimulé, tous modes de recours confondus. S'agissant plus particulièrement des activités réalisées par les salariés des particuliers-employeurs, les restes à charge semblent en moyenne 8% inférieur au coût du travail dissimulé (cf. Figure 10). Pour les activités « supports », cette tendance peut s'expliquer par le fait qu'elles font souvent appel à une main d'œuvre qualifiée plus coûteuse (un salaire plus élevé implique moins d'allègements sur les prélèvements sociaux selon le principe de réduction générale des cotisations patronales autour du Smic) et qu'elles sont moins prises en charge par le financement public. A noter, les restes à charge présentés ici constituent une moyenne pour les 23 profils et ne tiennent pas compte de la distribution des prix des prestations au sein de chaque socio-profil.

Figure 10. Prix du travail dissimulé et reste à charge par heure d'intervention en 2021

Source : Maquette de socio-fiscale des services à la personne. Calculs DGE.

NB : OSP : Organisme de services à la personne, PE : Particulier-employeur en emploi-direct.

Aussi, sur la période 2011-2017, on observe une diminution du travail non déclaré sur l'ensemble des services à la personne. En effet, une [analyse](#) menée par la Dares en 2021 montre que la part du travail non déclaré dans le secteur diminuerait de 5 points entre 2011 et 2017 pour avoisiner les 20% en 2017. Selon la Dares, la hausse du travail déclaré pourrait s'expliquer par l'élargissement au 1^{er} janvier 2017 du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile à l'ensemble des ménages. En effet, chez les ménages dont au moins une personne est inactive – non bénéficiaires du crédit d'impôt avant 2017 - la part du travail déclaré a tendance à augmenter (+13%), tandis que cette part diminue (-5%) pour les ménages actifs - qui bénéficiait déjà du crédit d'impôt.

ENCADRÉ 5

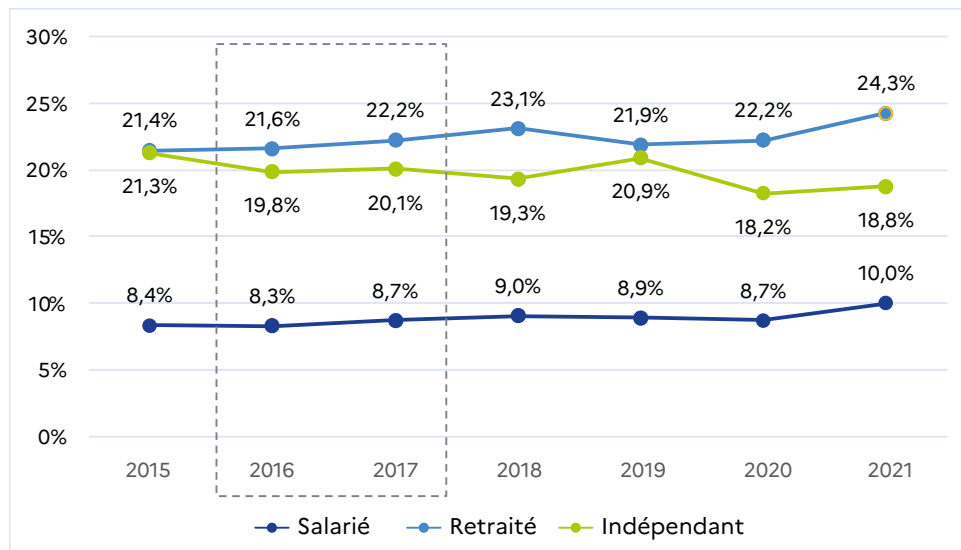
Les effets incitatifs de l'intervention publique sur les services à la personne

Une politique publique incitative est efficace, si de nombreux consommateurs « potentiels » sont prêts à acheter des services soutenus par une politique publique, mais y renoncent en l'absence d'aides publiques pour des raisons budgétaires. Au contraire, une politique publique incitative n'est pas efficace si ceux qui bénéficient de la politique ne sont pas directement incités à consommer des services suite à la mise en place des aides publiques : les consommateurs auraient eu le même comportement en l'absence de la politique publique, on parle alors d'effets d'aubaine.

L'étude d'Anne Flipo et al. (2004) a permis de mesurer l'élasticité à la demande de services à personne en développant un modèle théorique de décision individuelle d'embaucher et de déclarer un employé pour des services à domicile, en s'appuyant sur les données de l'enquête sur les services de proximité réalisée par l'Insee en 1996. Les résultats de l'étude montrent qu'une augmentation de 10 % de la réduction d'impôt (soit de 50 % à 55 %) permet à la fois d'encourager un nombre substantiel de foyers non-consommateurs de services à la personne (+ 13,5 % consommeraient de tels services après une augmentation de 10 % du taux de la réduction d'impôt), mais aussi d'augmenter de 5 points la proportion de foyers déclarant leurs services (de 46 % à 51 % de la population consommant de ces services), soit un impact positif dans l'optique de développement économique et de lutte contre le travail dissimulé.

Par ailleurs, cette généralisation du crédit d'impôt aux inactifs en 2017 a bénéficié à cette population, notamment sur la population retraitée qui ne bénéficiait que d'une réduction d'impôt de 50 % (donc dans la limite du montant d'impôt payé) jusqu'en 2016. Si l'effet n'a pas été significatif sur la marge intensive – l'augmentation des dépenses pour les ménages utilisateurs de services à la personne – il a été significativement positif sur la marge extensive : le taux de recours des retraités a augmenté de 0,6 point entre 2016 et 2017, quand il n'augmentait que de 0,4 point pour les ménages salariés et de 0,3 point pour les indépendants (cf. Figure 11). Cette tendance s'est ensuite prolongée sur les années suivantes.

Figure 11. Taux de recours aux services à la personne selon le statut d'activité de la personne de référence du logement



Source : Enquête des revenus fiscaux et sociaux (ERFS) – 2015 à 2021.

NB : Le taux de recours est mesuré comme le rapport entre la population ayant déclaré un montant strictement positif de services à la personne dans leur déclaration fiscale et la population entière ayant ce statut d'activité

Directeur de la publication : Thomas Courbe

Rédacteur en chef : Benjamin Nefussi - édition : Studio graphique/Sircom

ISSN : 2803-9254 - DGE - 61, bd Vincent Auriol, 75703 Paris Cedex 13