



**HAL**  
open science

## Faut-il miser sur l'emploi domestique ?

Clément Carbonnier, Nathalie Morel

► **To cite this version:**

Clément Carbonnier, Nathalie Morel. Faut-il miser sur l'emploi domestique?: Évaluation de la stratégie de stimulation des services à la personne en Europe. LIEPP Policy Brief, 2015, 21, 10.25647/liepp.pb.21 . hal-02186364

**HAL Id: hal-02186364**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-02186364>**

Submitted on 17 Jul 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

# Faut-il miser sur l'emploi domestique ?

## Évaluation de la stratégie de stimulation des services à la personne en Europe

par **Clément Carbonnier**

[clement.carbonnier@u-cergy.fr](mailto:clement.carbonnier@u-cergy.fr)

Clément Carbonnier est maître de conférences à l'université de Cergy-Pontoise, chercheur au THEMA et codirecteur de l'axe « politiques socio-fiscales » du LIEPP de Sciences Po.

et **Nathalie Morel**

[nathalie.morel@sciencespo.fr](mailto:nathalie.morel@sciencespo.fr)

Nathalie Morel est assistant professor à Sciences Po (LIEPP et CEE) et codirectrice de l'axe « politiques socio-fiscales » du LIEPP de Sciences Po.

### RÉSUMÉ

Durant les deux dernières décennies, de nombreux États d'Europe continentale et du Nord ont mis en œuvre des politiques visant à encourager le développement du secteur économique des services à la personne. Ce Policy Brief présente les principales conclusions d'un ouvrage\* consacré à l'évaluation de ces politiques dans six pays. Les bénéfices attendus de ces politiques sont nombreux : création d'emplois pour les peu qualifiés, réponse aux nouveaux besoins sociaux tels que la garde d'enfants et l'aide aux personnes âgées, soutien à l'emploi féminin... La comparaison des cas français, allemand, autrichien, belge, suédois et finlandais permet cependant de mettre en évidence le succès mitigé de ces politiques. Ces mesures participent d'une stratégie économique de stimulation des emplois de service « bas de gamme », qui entraîne la création d'emplois et de services à faible valeur ajoutée. Elle contribue à l'augmentation des inégalités socio-économiques et géographiques et participe à la privatisation du soin. Les retombées en termes d'emploi sont limitées et le coût pour les finances publiques important. Ainsi, à de multiples égards, la stratégie de soutien à l'emploi domestique apparaît comme un pari perdant pour faire face aux défis de l'ère post-industrielle.

### ABSTRACT

In the last two decades, many Nordic and Continental European countries have implemented policies to incentivize the development of the domestic services sector. This Policy Brief presents the main conclusions of a book (\*) analysing those policies in six countries. These policies are advocated for on various grounds: creating jobs for the low skilled, catering to new social needs like childcare and elderly care, supporting female employment. The comparison of the policies implemented and their effects in France, Germany, Austria, Belgium, Sweden and Finland allows putting into perspective the ability of these policies to meet the stated objectives. These measures are part of an economic strategy based on stimulating the creation of low quality jobs and low productivity services. It fuels socio-economic and geographical inequalities and fosters the privatization of welfare services. Results in terms of employment creation are limited while the cost for public finances is high. Thus, in many regards, the domestic employment strategy seems like a losing bet when it comes to meeting the challenges of the post-industrial era.

\* Les auteurs adhèrent à la charte de déontologie du LIEPP disponible en ligne et n'ont déclaré aucun conflit d'intérêt potentiel.

(\*) Carbonnier C., Morel N. (eds.) (2015), *The Political Economy of Household Services*, Houndmills, UK, Palgrave Macmillan.

## 1. Le retour du domestique : un choix de politique publique

Alors que l'emploi domestique avait quasiment disparu en Europe au cours du 20<sup>ème</sup> siècle, et était considéré par nombre de sociologues comme une forme de travail pré-moderne amené à disparaître complètement, celui-ci est en pleine expansion depuis une vingtaine d'années, avec un nombre de personnes travaillant de façon déclarée dans les services domestiques aujourd'hui estimé à 7,5 millions au sein de l'Union Européenne (European Commission, 2012). En France, 1,8 million de salariés ont exercé des activités de services à la personne en 2010, les « services à la personne » représentant près de 5 % de l'emploi salarié total (INSEE, 2011).

Ce développement de l'emploi domestique a fait l'objet de nombreux travaux, qui expliquent généralement l'expansion de la demande et de l'offre de travail domestique rémunéré par des changements socio-économiques mondiaux tels que : pour l'offre, les déséquilibres économiques et mouvements migratoires transnationaux ou la croissance d'une réserve de main-d'œuvre non qualifiée ne trouvant plus d'emploi dans l'industrie ; pour la demande, les mutations des structures familiales, l'apparition de nouveaux besoins sociaux liés au vieillissement de la population et à l'accroissement de l'emploi féminin, l'absence ou l'insuffisance des services de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées... En particulier, le lien entre migration et développement du travail domestique rémunéré est aujourd'hui bien couvert par la littérature scientifique.

Mais au-delà de ces facteurs, un élément déterminant reste absent de ces analyses : le fait que de nombreux États européens mettent en œuvre depuis une vingtaine d'années des politiques visant spécifiquement à encourager le développement de ces services. C'est en particulier

le cas en Europe continentale et nordique, où les pouvoirs publics ont multiplié les initiatives pour stimuler la demande de services à domicile, généralement par le biais d'incitations financières telles que les avantages fiscaux ou les allocations en espèces, ainsi que par la simplification des formalités administratives d'embauche et l'assouplissement de la réglementation du travail dans ce secteur.

En ce sens, le développement de l'emploi domestique a pour moteur non seulement la croissance naturelle d'une offre et d'une demande, mais aussi des politiques publiques structurant l'une et l'autre : le retour de l'emploi domestique correspond donc au choix d'une stratégie de politique publique identifiée. On s'intéresse ici en particulier à six pays : la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche, la Suède et la Finlande, qui tous subventionnent les services à la personne par le biais de dispositifs fiscaux en direction des ménages consommateurs (cf. tableau 1).

Les pays d'Europe continentale et nordique étudiés ont en commun le fait d'avoir mis en place des dispositifs visant à stimuler la demande d'une gamme de services à domicile plus large que la seule assistance à la personne. Cela les distingue d'autres pays européens comme le Royaume-Uni, l'Espagne ou l'Italie, où la demande de services domestiques est certes subventionnée, mais seulement pour le « soin ». Cette distinction est éclairée par l'analyse des objectifs assignés à ces politiques dans ces pays : au-delà de la nécessité de répondre aux besoins croissants d'aide et de soins des sociétés contemporaines, il s'agit plus fondamentalement d'une stratégie économique de stimulation des emplois de service « bas de gamme » déployée par des pays où l'encadrement du marché du travail et les règles de la protection sociale sont perçus comme des entraves à la croissance de ces emplois.

Tableau 1 : Principaux dispositifs publics en faveur des services à la personne

	Allemagne	Autriche	Belgique	Finlande	France	Suède
<b>Dispositif</b>	Régulations spécifiques de l'emploi via les « mini-jobs » et dispositifs fiscaux	- Chèques- service  - Migrants vivant 24h/24 chez une personne âgée par périodes de quinzaine (dit '24 hour carers')	Titres-service	Crédit d'impôt pour les services à la personne et la rénovation du logement	Crédit d'impôt pour les services à la personne	Crédit d'impôt pour les services à la personne (RUT) et la rénovation du logement (ROT)
<b>Couvre aussi le « soin »</b>	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
<b>Régime d'intermédiation</b>	Embauche directe ou par l'intermédiaire d'une entreprise privée	Non	Intermédiation obligatoire par une entreprise, ou travailleur indépendant	Avantages différents selon que recrutement direct ou par intermédiaire	Non	Intermédiation obligatoire par une entreprise, ou travailleur indépendant
<b>Protection sociale du travailleur</b>	Réduite	Très limitée pour les '24 hour carers' indépendants	Oui	Oui	Oui (mais limitée en fonction du nombre d'heures travaillées)	Oui
<b>Taux de couverture par la subvention</b>	Cotisation sociale employeur réduite (14 % au lieu de 28 %) Réduction d'impôt de 20 % sur le restant des charges sociales.	Pas de cotisation sociale employeur ni de taxes pour les '24 hour carers' indépendants.	70 % (titres-service subventionnés + 30 % de réduction d'impôt sur le coût restant)	Crédit d'impôt de 45 % si intermédiation.  Réduction d'impôt de 15 % si embauche directe	50 % de la dépense sous forme de réduction / crédit d'impôt  Taux réduit de TVA si intermédiation	50 % de la dépense sous forme de crédit d'impôt
<b>Plafond annuel des avantages fiscaux</b>	510 €		6 420 € par personne sous forme de subvention des titres-service + 1 380 € par personne imposable de réduction d'impôt	2 000 € par personne.	6 000 € par foyer (jusqu'à 9 000 € si le foyer compte des enfants ou personnes dépendantes)	50 000 SEK (5 500 €) par personne imposable

## 2. Le développement des services à la personne pour répondre aux défis de la société post-industrielle

La mise en place de politiques visant à développer les services à la personne a été accompagnée d'un discours politique porté par les différents gouvernements nationaux mais également par la Commission Européenne (Morel, 2015), qui présente le développement des services à la personne comme une des principales solutions face aux nombreux défis socio-économiques

caractéristiques des sociétés européennes à l'ère post-industrielle. Les bénéfices attendus sont nombreux : création d'emplois non délocalisables pour les moins qualifiés, meilleur rapport coût/efficacité pour satisfaire de nouvelles demandes sociales comme la prise en charge des enfants et des personnes âgées via le développement de solutions privées, soutien à l'emploi féminin par un meilleur équilibre vie professionnelle/vie familiale et par la création d'emplois pour les femmes, stimulation de la productivité par la libération des plus qualifié(e)s pour du travail considéré comme plus productif.

Parmi ces arguments, le potentiel de création d'emploi pour les moins qualifiés (qui correspond à l'un des enjeux les plus visibles et pressants) constitue un argument décisif dans tous les pays. Le développement des services à la personne doit permettre de faciliter l'emploi des moins qualifiés et de ceux qui ont perdu le contact avec l'emploi (chômeurs de longue durée, femmes inactives) et de réduire le travail au noir. Cette logique s'appuie sur un diagnostic commun largement relayé par la Commission européenne, concernant le poids que font peser les cotisations sociales et la rigidité des règles du marché du travail, accusées de plomber la croissance de l'emploi et de concourir au chômage des moins qualifiés. Le coût élevé du travail est en outre considéré comme favorisant une économie parallèle. Les mesures d'incitation basées sur la réduction du coût du travail sont donc naturellement perçues comme une solution adaptée. De même, le niveau de compression de la structure des salaires relativement important qui caractérise ces pays est perçue comme contraignant la demande de ces services, empêchant ainsi le développement des emplois à forte intensité en main d'œuvre peu qualifiée, contrairement à des pays comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni.

En France, l'argument de la création d'emploi est particulièrement fort, à tel point que la promotion du secteur des services à la personne est devenue un pilier de la politique publique de l'emploi. Instaurée par un gouvernement socialiste

en 1991, la réduction d'impôt sur les emplois de maison a ensuite bénéficié d'extensions successives – du plafond de dépenses comme de la gamme de services concernés – de la part de gouvernements de droite. Le « plan Borloo » lancé en 2005 avait pour objectif de créer en trois ans 500 000 emplois dans les services à la personne. L'un des rapports sur lequel il s'appuyait avançait qu'« il suffirait que chaque ménage consomme trois heures de ces services par semaine pour créer environ deux millions de nouveaux emplois, c'est-à-dire pour résorber le chômage » (Debonneuil, in Cahuc et Debonneuil, 2004:37). Les mesures visant à donner corps à ce nouveau secteur économique des « services à la personne » incluent notamment la création d'une agence spécialisée, le remodelage

**« bien que ces politiques pèsent assez lourdement sur les finances publiques, elles n'ont pas encore fait l'objet d'analyses scientifiques, ni d'évaluations par les états qui les pratiquent »**

des catégories socioprofessionnelles pour faire apparaître ces services dans les statistiques, ou encore des campagnes de publicité – affiches et spots télévisés – les présentant comme un nouveau « produit » de consommation (Jany-Catrice, 2015).

Dans tous les pays concernés un premier constat s'impose : bien que ces politiques pèsent assez lourdement sur les finances publiques et qu'elles contribuent à structurer tout un secteur du marché du travail, elles n'ont pas encore fait l'objet d'analyses scientifiques, ni du reste – abstention qui par elle-même ne manque pas d'intérêt – d'évaluations par les États qui les pratiquent, y compris dans les pays tels que la Suède et la Finlande où la tradition d'évaluation des politiques publiques est pourtant bien ancrée.

## 3. Des retours sur investissement limités

Si les évaluations ou estimations menées en France comme dans les autres pays montrent que les dispositifs mis en œuvre ont bel et bien permis de créer des emplois dans ce secteur, les résultats sont hétérogènes et au final peu concluants sur l'efficacité globale de ces politiques et le nombre d'emplois effectivement créé reste en deçà des attentes. La stratégie mise en œuvre soulève de plus un certain nombre d'interrogations qui ont trait tant à l'efficacité de ces dispositifs par rapport aux objectifs affichés, qu'à leurs conséquences économiques et sociales.

Tout d'abord, l'essentiel des emplois créés sont des emplois à temps partiel (pour partie choisi, mais aussi largement subi du fait des contraintes liés aux temps de trajet entre les différents domiciles et des préférences horaires des ménages faisant appel à ces services) De plus ces emplois correspondent souvent à un nombre d'heures très limité, ce qui réduit considérablement

la portée des dispositifs mis en œuvre lorsque ces emplois sont recalculés en équivalent temps plein (Devetter et Lefevre 2015). Par ailleurs, dans les pays, comme la Suède, où il était attendu que les personnes ayant recours à ces services augmentent leur temps de travail, cela ne semble pas avoir été le cas, le temps contraint ainsi libéré se traduisant en fait par plus de temps de loisirs (Nyberg, 2015).

### Un coût élevé par emploi créé

Les politiques visant à inciter au développement de l'emploi domestique prennent principalement la forme de subventions fiscales. Le but de la subvention fiscale est de réduire le coût du travail des moins qualifiés dans ce secteur vu comme un gisement de nouveaux emplois afin d'y stimuler la demande, et par voie de conséquence la création d'emplois.

La France a ouvert la voie en ce domaine, et souvent modifié le dispositif (notamment via des extensions). L'analyse empirique des impacts causaux de ces réformes en termes d'emploi révèle pour la France ce que des études qualitatives dans d'autres pays indiquaient, à savoir que ces dispositifs génèrent d'importants effets d'aubaine : une part importante de la dépense publique subventionne une demande qui aurait existé même sans aide fiscale; une autre part permet le blanchiment d'emplois précédemment clandestins. Ceux-ci prennent progressivement le pas sur les effets d'incitation effective à mesure que sont relevés les plafonds annuels de réduction d'impôt (Carbonnier, 2015).

Les ménages situés tout en haut de l'échelle des revenus, pour lesquels le prix fort des services est moins contraignant, bénéficient du cadeau fiscal sans pour autant modifier leur consommation déjà substantielle de services. La classe moyenne supérieure est sans doute, elle, sensible à l'incitation fiscale, mais a une consommation limitée de services, même à prix réduit par la subvention fiscale, et ne modifie pas non plus sa consommation après une augmentation de plafond. Ainsi, les dernières augmentations du plafond (passé de 7 000 € à 10 000 €, puis à 12 000 € de dépenses de services annuelles subventionnées) se sont révélées coûteuses aux finances publiques relativement à leur efficacité en termes de création d'emplois (plus de 160 000 € par an par emploi équivalent temps plein créé<sup>[1]</sup>).

Il n'existe pas de calculs aussi précis des effets causaux pour les autres pays, mais de nombreux éléments incitent à penser que l'efficacité n'y est guère meilleure. Malgré un plafond bien plus bas en Belgique, le coût public par emploi équivalent temps plein créé peut être estimé à plus de 50 000 € par an dans l'hypothèse la plus favorable (Marx & Vandellannoote, 2015).

En Suède, la création nette d'emplois paraît

également limitée : 60 % des salariés entrés dans ce secteur étaient déjà en emploi auparavant, 13 % étaient inactifs ; 28 % seulement étaient au chômage (Nyberg, 2015). Là encore, le coût d'opportunité de ces politiques semble élevé.

## 4. Une stratégie économique du « bas de gamme »

Enfin, si les rares évaluations existantes de ces dispositifs portent sur leur effet en termes de création d'emploi, ces politiques méritent d'être également évaluées à l'aune d'autres enjeux. Il s'agit d'une part de s'interroger non seulement sur la quantité d'emplois créés mais également sur la qualité des emplois ainsi créés. Il s'agit d'autre part de s'interroger sur les effets distributifs de ces politiques : à qui bénéficient-elles et avec quelles conséquences ?

### Une faible qualité de l'emploi

Dans tous les pays considérés, le choix a été fait de subventionner la demande des consommateurs plutôt que les prestataires de services à domicile. Ceci est lourd de conséquences tant en ce qui concerne la qualité des emplois créés, qu'en ce qui concerne la capacité de l'État à contrôler la qualité et la distribution des services fournis.

La mauvaise qualité des emplois dans le secteur des services à la personne est un constat récurrent dans les différents pays analysés (Devetter & Lefebvre, 2015 ; Calleman, 2015 ; Winkelmann et al., 2015). Différents facteurs y contribuent. Tout d'abord, le choix de subventionner les ménages plutôt que de subventionner les prestataires de services conduit à une structuration de l'offre faible voire inexistante, l'emploi direct et l'emploi au sein de très petites entreprises ou sous forme d'auto-entrepreneur étant la forme d'emploi la plus courante. Ceci se traduit notamment par une atomisation de l'offre ce qui constitue un frein à la structuration de collectifs de travail. De fait, de nombreux travailleurs ne sont pas couverts, ou très partiellement couverts, pas des accords collectifs ; leur accès à la formation est limité voire inexistant, tout comme leur protection contre le licenciement ; et la représentation syndicale dans ce secteur est très faible. Les conditions de travail et leur conformité aux règlements d'hygiène et de sécurité sont particulièrement difficiles à contrôler, l'activité s'exerçant dans des domiciles privés où l'inspection du travail n'est pas autorisée à pénétrer.

A cela s'ajoute des temps de travail faibles et morcelés, la faiblesse des rémunérations et une

[1] Pour le détail du calcul, se reporter au chapitre 12 de Carbonnier et Morel (eds.) (2015) ou à Carbonnier (2009).

couverture sociale partielle (lorsque l'ouverture des droits sociaux est conditionnée à un nombre d'heure de travail minimum) voire quasi-inexistante pour les travailleurs migrants (légaux) en Autriche et pour les personnes en 'mini-jobs' en Allemagne.

Cette mauvaise qualité de l'emploi est pour partie due aux réglementations spécifiques mises en œuvre dans ce domaine. Ainsi, en Allemagne, le secteur s'est développé dans le cadre des mini-jobs, ce qui a contribué à faire de cette activité du travail à bas salaire avec peu de droits sociaux. Le revenu des mini-jobs, exempté d'impôt, est en effet plafonné à 450 € par mois (en 2014), les employeurs payent des cotisations sociales réduites. Les salariés en mini-job ont accès à une forme restreinte de protection sociale, notamment en matière de retraites. En Autriche se sont développés les emplois de 'migrants à domiciles'. Ces employés, qui vivent par période de quinzaines chez leur employeur, relèvent le plus souvent du statut de travailleur indépendant : ils ne peuvent prétendre ni au salaire minimum ni à l'assurance chômage ; ils n'ont droit à un revenu de remplacement en cas de maladie qu'au bout de six semaines d'arrêt de travail et seulement pendant vingt semaines ; ils n'ont pas droit aux congés payés.

### Des emplois déqualifiés et dévalorisés

Au-delà de ces mauvaises conditions de travail, ces emplois pâtissent également de la piètre valeur symbolique attachée au travail domestique. Les services aux ménages souffrent de la concurrence de l'autoproduction, qui tire vers le bas la valeur tant monétaire que symbolique des tâches accomplies, d'autant plus que celles-ci ont longtemps été exclusivement féminines. Pour cette même raison, les qualifications requises sont conceptualisées comme « naturelles » plutôt qu'« acquises » (par l'apprentissage), ce qui est lourd de conséquences pour leur reconnaissance sous forme monétaire et pour les possibilités de progression de carrière.

Mais il faut aussi voir dans la dévalorisation du secteur l'effet des mesures publiques mises en place pour promouvoir ces emplois, accompagnées dans tous les pays par des discours politiques qui les ont construits comme des emplois « bas de gamme » pour personnes non qualifiées, dont il fallait abaisser le coût pour l'amener à refléter plus fidèlement leur faible productivité intrinsèque. Les emplois eux-mêmes sont définis comme non qualifiés, indépendamment des qualifications de ceux qui les occupent. Ainsi, le brouillage de la frontière entre soins nécessaires et services personnels a un impact sur les qualifications qui leur sont associées, avec une dévalorisation à la fois symbolique et matérielle de la profession de donneur de soins à domicile par suite de la concurrence croissante (et qui s'exerce de plus en plus par les prix) de services domestiques non qualifiés.

### Des services de faible qualité et à faible valeur ajoutée

Dans tous les pays, l'objectif quantitatif de création d'emplois qui a guidé les politiques étudiées a nettement pris le pas sur le souci de la qualité des emplois créés. Cela pose non seulement la question du sort des travailleurs concernés mais aussi celle de la qualité des services fournis, notamment quand il s'agit de s'occuper de personnes vulnérables, ce qui est aussi un objectif déclaré de ces programmes. En faisant le choix de subventionner la demande, les pouvoirs publics ont supprimé tout lien contractuel entre le payeur (l'État) et le prestataire, se privant ainsi de toute possibilité d'agir sur la qualité des « produits » qu'ils financent pourtant en partie à travers les dépenses fiscales sur lesquelles reposent les mesures d'incitations.

Par exemple, en France comme en Suède, l'aide aux personnes âgées représente une part importante des services consommés. Or, la population explicitement visée pour occuper ces emplois ne bénéficie pas toujours de la formation adéquate ni des conditions matérielles et organisationnelles pour répondre aux besoins spécifiques des personnes fragiles.

### 5. Des effets anti-redistributifs prononcés

Enfin, se pose la question des effets redistributifs de ces dispositifs. Dans tous les pays considérés, les ménages les plus aisés sont les principaux bénéficiaires des politiques menées. Ainsi, en Suède, 64 % des réductions d'impôt consenties en 2009 dans le cadre du dispositif ont profité aux ménages situés dans le quartile supérieur des revenus, 7 % à ceux du quartile inférieur (Nyberg 2015). En Finlande, les utilisateurs sont également concentrés en haut de l'échelle sociale, avec en 2011 environ 30 % des usagers appartenant au décile supérieur des revenus et bénéficiant de 38 % de la réduction d'impôt totale (Aalto 2015). En Belgique, malgré le niveau très élevé de la subvention, les utilisateurs sont principalement des couples de niveau d'éducation élevé travaillant à plein temps et leur pourcentage augmente fortement avec le revenu (Marx et Vandelanoot 2015). Un schéma similaire se retrouve en France, où les bénéficiaires se trouvent principalement dans le décile supérieur des revenus, les ménages du centile supérieur consommant encore davantage de services domestiques (en nombre de foyers et en nombre d'heures de travail). Le décile supérieur bénéficie de plus de 60 % de l'ensemble de la subvention fiscale (Carbonnier 2015).

A cela s'ajoute des inégalités territoriales. Les pouvoirs publics subventionnant les ménages plutôt que les prestataires, ils n'ont pas de contrôle sur la répartition géographique des services dont l'implantation suit une logique marchande : ces services se développent surtout dans les zones urbaines, de préférence cossues où la demande est

plus élevée. Les chiffres disponibles pour la Suède et la Finlande montrent que les emplois de services à la personne sont localisés dans les plus grandes villes. En Belgique, ils se concentrent en Flandre, région la plus prospère. Ces disparités géographiques sont particulièrement significatives au regard de l'un des objectifs affichés de ces politiques qui est de répondre aux besoins d'aide et de soins des personnes vulnérables.

### Conclusion : une politique coûteuse pour des résultats suboptimaux

Selon Iversen et Wren (1998), à l'ère postindustrielle, les gouvernements sont confrontés à un trilemme bien particulier entre limitation de la dépense publique, limitation des inégalités de salaire et accroissement de l'emploi dans les secteurs intensifs en main d'œuvre, seuls deux de ces objectifs pouvant être poursuivis simultanément.

Historiquement, les pays d'Europe du Nord avaient fait le choix de l'emploi public et de faibles inégalités de salaires, aux dépens de la politique budgétaire. L'Europe continentale avait également fait le choix d'une compression salariale et d'une forte régulation du marché du travail, aux dépens de la création d'emplois dans les services intensifs en main d'œuvre. Les politiques de soutien aux services à la personne qui ont été mises en œuvre dans ces pays peuvent ainsi être lues comme une tentative de modifier leur réponse à ce « trilemme ».

La subvention fiscale devait permettre de réduire le coût des services et d'augmenter leur demande – et donc de créer des emplois – sans pour autant toucher aux salaires minimum, et donc à priori sans augmenter trop les inégalités de salaires. Si l'effet d'entraînement se révélait important, cela pouvait se faire à moindre coût budgétaire.

Toutefois, le développement des services à la personne s'est opéré avec des formes de dérégulation ou de contournement des protections du travail usuelles, renforçant de fait les inégalités parmi les personnes en emploi, d'autant plus que nombre d'emplois sont à temps très partiel. Des pays comme l'Allemagne et l'Autriche ont même réduit explicitement la couverture sociale. L'affaiblissement de la réglementation va de pair avec un approfondissement de la dualisation : on assiste ainsi au développement sous patronage de l'État d'un vaste secteur d'emplois de mauvaise qualité avec une protection sociale minimale et des salaires mensuels très faibles.

Pour autant, l'acceptation de la hausse des inégalités sur le marché du travail n'a pas eu les résultats escomptés en termes de lutte contre le chômage et l'inactivité : les études de cas présentées dans l'ouvrage relativisent l'efficacité de ces politiques en termes de création nette d'emploi. L'objectif de limitation de la dépense publique n'a pas été non plus tenu : ces politiques reposent largement sur l'injection de subventions

publiques, sous une forme indirecte (fiscale), mais affectant directement l'équilibre des finances publiques.

Ainsi, les résultats de cette recherche collective mettent en lumière une réalité assez cynique. La stratégie du « retour du domestique » comme solution miracle aux défis de l'ère post-industrielle se révèle un échec sur les trois pans du trilemme : déréglementation et dualisation accrues du marché du travail, croissance molle de l'emploi dans les services, le tout sans le moindre avantage de frugalité budgétaire.

De plus, les résultats ne sont guère plus probants sous l'angle de la couverture des besoins sociaux, c'est-à-dire du côté des consommateurs de services. La privatisation du « soin », telle qu'elle a été enclenchée par ces politiques de soutien fiscal aux services à la personne, à la fois génère des effets anti-redistributifs substantiels et conduit à la fourniture de services de faible qualité. ■

### Références

- Aalto Kristiina (2015) "The Finnish Tax Reduction For Domestic Costs: Consumption Patterns", in C. Carbonnier & N. Morel (eds.).
- Cahuc, Pierre et Michèle Debonneuil (2004). *Productivité et emploi dans le tertiaire*. Rapport pour le Conseil d'Analyse Économique, Paris, La documentation française.
- Calleman, Catharina (2015) "Clean homes on dirty conditions ? Regulation and working conditions in the domestic services sector in Sweden", in C. Carbonnier & N. Morel (eds.), op.cit.
- Carbonnier, Clément (2009) "Différence des ajustements de prix à des hausses ou baisses des taux de la TVA : un examen empirique à partir des réformes françaises de 1995 et 2000", *Economie et statistique*, n°413, pp. 3-20.
- Carbonnier, Clément (2015) "Job creation, public cost and the distributive profile of tax allowances for household services in France", in C. Carbonnier & N. Morel (eds.), op.cit.
- Carbonnier, Clément et Nathalie Morel (eds.) (2015) *The political economy of household services in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.
- Devetter, François-Xavier et Marion Lefebvre (2015) "Employment quality in the sector of personal and household services : status and impact of public policies in France", in C. Carbonnier & N. Morel (eds.), op.cit.
- Iversen, Torben et Anne Wren (1998) "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy", *World Politics*, vol. 50(4), pp. 507-546.
- Jany-Catrice, Florence (2015) "Creating a 'personal services' sector in France", in C. Carbonnier & N. Morel (eds.), op.cit.
- Marx, Ive et Dieter Vandelanoot (2015) "Matthew runs amok : the Belgian service voucher scheme", in C. Carbonnier & N. Morel (eds.), op.cit.
- Morel Nathalie (2015), "Servants for the knowledge-based economy ? The political economy of domestic work in Europe", *Social Politics*, vol. 22, pp. 170-192.
- Nyberg, Anita (2015) "The Swedish RUT reduction – Subsidy of formal employment or of high-income earners' leisure time?", in C. Carbonnier & N. Morel (eds.), op.cit.

## ***Dernières publications du LIEPP***

Amy G. MAZUR Does Feminist Policy Matter in Post Industrial Democracies? A Proposed Analytical Roadmap, *LIEPP Working Paper* n°42, november 2015

Roberto GALBIATI, Arnaud PHILIPPE, Aurélie OUSS Jobs, News and Re-offending after Incarceration, *LIEPP Working Paper* n°41, november 2015

Agnès VAN ZANTEN, Alice OLIVIER Les stratégies statutaires des établissements d'enseignement supérieur. Une étude des « journées portes ouvertes », *LIEPP Working Paper* n°40, novembre 2015

Filipe R. CAMPANTE, Quoc-Anh DO, Bernardo GUIMARAES Capital Cities, Conflict, and Misgovernance, *LIEPP Working Paper* n°39, november 2015

Clément CARBONNIER, Bruno PALIER, Michael ZEMMOUR Faut-il remettre en question les baisses de cotisations sociales ? Contributions de Yannick L'Horty et Jean-Luc Tavernier. Réactions de Christophe Caresche et Alain Lambert. *Débats du LIEPP* n°2, octobre 2015

Michael ZEMMOUR Economie politique du financement progressif de la protection sociale, *LIEPP Working Paper* n°38, septembre 2015

François BONNET, Etienne LALÉ, Mirna SAFI, Etienne WASMER Better residential than ethnic discrimination! *Methodological Discussion Paper* n°5, septembre 2015

Hugo BERTILLOT Quand l'évaluation modifie les institutions : Comment l'hôpital est transformé par les indicateurs qualité , *LIEPP Policy Brief* n°20, septembre 2015





***Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex).  
Ce projet est distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR).  
Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir.  
(ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02)***

***[www.sciencespo.fr/liepp](http://www.sciencespo.fr/liepp)***

Si vous voulez recevoir les prochains échos du LIEPP et rester informés de nos activités, merci d'envoyer un courriel à: [liepp@sciencespo.fr](mailto:liepp@sciencespo.fr)

**Directeurs de publication:**

Bruno Palier  
Etienne Wasmer

**Maquette:**

Alexandre Biotteau

Sciences Po - LIEPP  
27 rue Saint Guillaume  
75007 Paris - France  
+33(0)1.45.49.83.61