



**HAL**  
open science

# La réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est-elle efficace en tant que politiques de l'emploi ?

Clément Carbonnier

## ► To cite this version:

Clément Carbonnier. La réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est-elle efficace en tant que politiques de l'emploi ?. 2014. hal-03460346

**HAL Id: hal-03460346**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03460346v1>**

Preprint submitted on 1 Dec 2021

**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.



**SciencesPo.**

LIEPP

Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques

## LIEPP Working Paper

Axe "politiques socio-fiscales"

Juin 2014, n°30

# La réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est-elle efficace en tant que politique de l'emploi ?

Méta-analyse des évaluations empiriques, 1991-2007

**Clément Carbonnier**

Université de Cergy-Pontoise (THEMA) et Sciences Po (LIEPP)

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

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

© 2014 by the authors. All rights reserved.



**La réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est-elle efficace en tant que politique de l'emploi ?  
Méta-analyse des évaluations empiriques, 1991-2007**

**Clément Carbonnier<sup>1</sup>**

Université de Cergy-Pontoise, THEMA et Sciences Po, LIEPP

**Résumé**

La France, suivi de nombreux pays européens, soutient depuis plusieurs décennies le secteur des services à la personne, notamment en subventionnant la consommation de tels services via une réduction d'impôt. Cette méta-analyse réalise une comparaison critique de plusieurs évaluations d'impact locales de diverses parties de cette politique afin de donner la vision la plus globale possible de son efficacité. S'il reste une forte incertitude quant à l'efficacité en termes de création d'emploi d'une spécification fortement plafonnée, il est hors de doute que cette politique a largement dépassé son seuil d'inefficacité en termes de plafond des dépenses annuelles couvertes. En ce qui concerne l'allocation de la protection sociale, ces subventions sont perçues par les ménages les plus aisés et principalement

---

<sup>1</sup> Université de Cergy-Pontoise, THEMA ; 33 boulevard du port ; 95000 Cergy-Pontoise cedex, France.

Tel : +33 1 34 25 63 21 ; Fax : +33 1 34 25 61 33 ; [clement.carbonnier@u-cergy.fr](mailto:clement.carbonnier@u-cergy.fr).  
Sciences Po, LIEPP ; 28 rue des Saints Pères ; 75007 Paris, France  
(ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02)

2014/06

ceux du centile supérieur de la distribution des revenus. Les services répondant à des besoins sociaux ne représentent qu'une part minoritaire des services effectivement subventionnés.

### **Abstract**

France, followed by many European countries, has supported the personal service industry for several decades, through tax reduction amid other schemes. The present meta-analysis performs a comparison of evaluations in order to build a comprehensive view of the effectiveness of this public policy in terms of job creation/declaration. If uncertainty remains about the efficiency of such tax cut associated to a moderate ceiling of yearly expenses, there is no doubt that this policy has far exceeded its inefficiency threshold in terms of ceiling. Regarding the allocation of social protection, these subsidies are received by the wealthiest households, mainly those in the top percentile of the income distribution. Services meeting social needs seem to be only a small fraction of services actually subsidized.

## 1. Introduction

La France a inauguré en 1991 un tournant dans les politiques de l'emploi en mettant en place des dispositifs de soutien d'un secteur économique encore à construire. En effet, on parle aujourd'hui couramment du secteur des services à la personne, aussi bien en France qu'en Europe. Pourtant, ce secteur regroupe des activités très diverses aussi bien en termes de pratique productive qu'en termes de fonctions sociales. Le principe était de mettre en place une subvention via réduction d'impôt pour l'emploi de salariés opérant dans le domicile de l'employeur, et ce quelle que soit l'activité effective de l'employé. Par la suite, les services concernés ont été élargis à tous les services, quel que soit le type de prestataire (emploi direct ou entreprise de service) qui peuvent être effectués au domicile du consommateur du service. Finalement, un nouveau secteur a officiellement été créé dans le code du travail en 2005 en parallèle d'un ensemble de lois visant à le structurer et le développer encore (Devetter et Jany-Catrice 2010). Cette idée de l'existence d'un secteur homogène et unifié des services à la personne a été reprise dès la fin des années 1990 par la Commission européenne qui a recommandé aux Etats membres d'adopter de pareils schémas incitatifs au développement de ce « secteur » (Morel 2014).

Les décideurs pensaient avoir trouvé leur fameux Graal : une politique aux multiples dividendes. Parmi une multitude de motivations présentées pour justifier ce développement des services à la personne, les deux principales concernaient l'emploi des moins qualifiés et l'accroissement des besoins sociaux, notamment en lien avec le vieillissement de la population. Il est également souvent question de répondre aux besoins de garde d'enfant dans le cadre d'une augmen-

tation de la participation féminine au marché du travail. Certains avancent aussi la possibilité pour les plus qualifiés – et particulièrement les femmes les plus qualifiées – d’exprimer pleinement leur potentiel productif sur le marché du travail en déléguant au marché les tâches ménagères. Cette multitude d’effets bénéfiques du soutien des services à la personne peut se ranger en deux grandes familles de dividendes : une famille « politique de l’emploi » consistant à augmenter la demande de travail et une famille « protection sociale » consistant à subventionner l’achat sur le marché de services pouvant s’apparenter à de la protection sociale.

Pour ce qui est de la première famille, dans le cadre de la désindustrialisation de l’Europe, il a semblé que les perspectives d’emploi pour les travailleurs non qualifiés se trouvaient dans le secteur des services à la personne (voir par exemple le rapport Debonneuil 2008). L’aide publique à ces services est également destinée à réduire le nombre d’emplois non déclarés, qui sont plus faciles à cacher quand ils sont effectués au domicile du particulier-employeur. L’effet commun de création d’emplois et de diminution de non-déclarations est d’augmenter le nombre d’emplois déclarés, ce qui peut être mesuré dans les données. Malheureusement, il est souvent compliqué de faire la différence entre la création nette d’un emploi et la déclaration d’un emploi précédemment clandestin (car on ne dispose pas de statistiques sur les emplois non déclarés) même si quelques études tentent d’estimer l’ampleur du travail clandestin, comme Flipo (1998) et Marbot (2008). Ainsi, ce que nous appelons « emploi créé » dans la suite de cette étude consiste en l’ensemble des emplois qui sont déclarés et qui ne l’auraient pas été (soit qu’ils n’auraient tout simplement pas existé soit qu’ils auraient été clandestins) si la réduction d’impôt n’avait pas été mise en place.

Sur le versant politique de l'emploi toujours, les subventions des services à la personne ont également été pensées comme permettant d'augmenter l'offre de travail des plus productifs. En leur permettant de déléguer leurs tâches domestiques à coût modéré, il est envisagé qu'ils puissent libérer plus complètement leur potentiel sur le marché du travail en substituant du travail très productif sur ce marché à du travail domestique non marchand peu productif. Ce versant des politiques de développement du secteur des emplois à la personne est en dehors du champ de la présente étude, mais il semble que cet objectif ne soit que très imparfaitement atteint. Givord et Marbot (2013) trouvent que les politiques de subvention à la garde d'enfant ont plus augmenté le recours à la garde d'enfant que l'activité féminine – signe soit d'une substitution depuis des modes de garde informels soit d'une augmentation du temps de loisir. Pourtant, la garde d'enfant, activité à la fois régulière et nécessitant d'importants quantums de temps, est particulièrement pénalisante pour l'activité féminine. Regardant le cas de tâches ménagères plus brèves et moins régulières, Nyberg (2015) trouve que la subvention à l'achat de services domestiques a été fortement utilisée en Suède et au Danemark pour augmenter les temps et les dépenses de loisir des femmes les plus qualifiées.

En parallèle de ces questions d'emploi, un grand nombre de besoins sociaux peut être assouvi par des services de ce type, parmi lesquels la garde d'enfant en bas âge et les soins aux personnes âgées dépendantes. La subvention à la garde d'enfant en bas âge peut être vue comme une politique en faveur de la participation des femmes au marché du travail, tout comme elle peut être vue comme une politique sociale qui se substituerait à la provision de garde préscolaire collective de type crèche. Des modes de garde alternatifs ont en effet



été fortement développés, surtout dans les zones immobilières tendues où les gardes collectives traditionnelles peuvent se révéler extrêmement coûteuses (Sécurité sociale 2013). La question des soins à domicile aux personnes âgées est plus clairement encore une question sociale, et une question sociale de plus en plus importante avec le vieillissement de la population. La subvention fiscale des services à la personne serait donc un élément parmi l'ensemble des politiques visant affronter le problème croissant de la dépendance.

La partie « protection sociale » de cette politique participe de ce que Howard (1997) a qualifié de « *hidden welfare state* », c'est-à-dire l'ensemble des dépenses sociales qui n'apparaissent pas comme telles dans les comptes nationaux mais qui de fait façonnent les systèmes de protection sociale. Adema et al. (2011) ont ainsi estimé les coûts publics des systèmes de protection sociale pour les pays de l'OCDE et ont montré que les différences tendent à disparaître lorsqu'on prend en compte cette partie cachée de l'Etat providence. Si ces résultats montrent que l'ensemble des pays de l'OCDE dépensent des montants similaires (en proportion de leur production annuelle) pour la protection sociale, cela ne veut évidemment pas dire que ces pays ont des systèmes similaires. L'efficacité allocative aussi bien que l'équité de la partie cachée de la protection sociale n'ont aucune raison d'être identiques à celles de la partie visible. Plus généralement, et même en dehors de la question de la protection sociale, les conséquences des politiques socio-fiscales n'ont pas de raisons d'être identiques à celles des politiques budgétaires, mais elles n'en sont pas moins des politiques de protection sociale.

Nous appelons ici politiques socio-fiscales l'ensemble des politiques mises en place à travers l'instrument fiscal (souvent des politiques

incitatives) par opposition à l'utilisation classique de la fiscalité consistant à prélever des revenus en vue de financer les politiques elles-mêmes.

Chaque mesure spécifique, qu'elle soit à ranger dans la partie cachée ou dans la partie visible de l'intervention publique, c'est-à-dire qu'il s'agisse d'une politique socio-fiscale ou d'une dépense budgétaire, a probablement une efficacité allocative et des conséquences en termes d'équité qui lui est propre. C'est pourquoi, sans oublier qu'une évaluation complète d'un système de protection sociale doit le considérer dans sa globalité, l'efficacité allocative et les conséquences distributives doivent être évaluées au niveau de chaque mesure spécifique étudiée séparément. En effet, une multitude de politiques différentes se sont finalement attachées à remplir des objectifs sinon exactement similaires du moins partiellement concordants. Par exemple, parmi les politiques soutenant le secteur des services à la personne on peut citer le prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE, consistant en des allocations directes, des remboursements de cotisations sociales et des aides administratives pour les parents employant des gardes d'enfant à domicile), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA, consistant en des subventions des achats de services liés à la dépendance en fonction de critères médicaux et économiques), des allègements de cotisations pour les employeurs du secteur dans sa globalité, un taux réduit de TVA pour les prestataires privés de ces services...

Le présent travail se focalise sur la politique de réduction d'impôt (puis de crédit d'impôt sous condition d'activité) pour l'emploi d'un salarié à domicile. Cet instrument est en effet emblématique de la volonté politique de développer les services à la personne (puisque il

en a été à l'origine dès 1991) et constitue une part très importante de ces politiques d'un point de vue financier : la Dares (2014) a évalué ces mesures à 3,17 milliards d'euros en 2011, soit plus de 55 % des dépenses visant à soutenir le secteur des services à la personne. Si les effets distributifs et l'efficacité de l'allocation de la protection sociale sera évoquée, cet article cherche avant tout à comprendre l'efficacité de la réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile pour créer des emplois. Le focus est donc mis sur la création quantitative (ou déclaration) d'emplois pour les travailleurs peu qualifiés. La question de la qualité réelle de ces emplois, de leur accès à des catégories spécifiques de travailleurs (femmes, immigrés) n'est pas traitée ici, le lecteur intéressé pourra se reporter à l'ouvrage collectif de Carbonnier et Morel (2015) qui présente ces problématiques dans de nombreux chapitres pour différents pays européens.

L'évaluation de l'efficacité de cette politique en termes de création/déclaration d'emplois est réalisée par l'analyse théorique des déterminants de cette efficacité suivie d'une comparaison critique des résultats de différentes estimations locales. Piketty (1998) base son analyse sur la comparaison globale des secteurs des services en France et aux Etats-Unis. Flippo et al. (2007) réalisent une évaluation structurelle ex-ante de l'impact de la réduction d'impôt. Celle-ci permet d'avoir une vue globale des effets, mais repose sur les hypothèses fortes du modèle sous-jacent. De plus, elle anticipe les réformes et les estimations ne sont pas basées sur le comportement réel des ménages. Despujols et al. (2012) calculent les transferts globaux entre les Etats et le secteur des services à la personne en Europe. Ces résultats ont largement été interprétés comme des évaluations d'impact des politiques de soutien au secteur, en particulier par les groupes de pression auprès de la Commission européenne. Nous ex-

pliquons pourquoi ces résultats ne devraient pas être interprétés de cette façon et expliquons les méthodes économétriques permettant d'estimer de manière adéquate ces politiques. Parmi elles se trouvent les estimations en expériences naturelles, notamment utilisées par Carbonnier (2009), Garbinti 2011, Marbot et Roy (2011) et Marbot (2013). Toutefois, si les résultats de ces estimations sont précis, ils ne concernent que la catégorie des ménages effectivement traités par la réforme utilisée pour l'identification. C'est pourquoi il est important d'avoir des estimations basées sur différentes réformes afin de comprendre l'impact différent de ces politiques sur les différents types de ménage concernés, ainsi que l'impact différent des diverses parties constituant de fait ces politiques.

L'enjeu de cette méta-analyse est ainsi de confronter les résultats de plusieurs évaluations d'impact précises mais locales afin de donner la vision la plus globale possible de l'efficacité de la réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile en termes de création/déclaration d'emplois.

L'article est composé comme suit. La partie 2 est consacrée à la présentation détaillée de la mesure et de ses bénéficiaires. Une première sous partie détaille les dispositifs politiques et leur évolution dans le temps (2.1). Ces politiques ont de multiples effets, notamment celui de créer des emplois. Toutefois, la notion d'emploi n'est pas une unité homogène et stable (2.2). Il convient donc de comprendre l'hétérogénéité de cette notion et la manière de l'appréhender, non seulement en termes qualitatifs quant aux services rendus ou aux emplois du point de vue des salariés, mais également en termes quantitatifs avec la question de l'unité de comptabilisation des emplois créés. Ensuite, les arguments théoriques sur les déterminants de

l'efficacité du dispositif sont présentés (2.3). Il s'agit principalement de comprendre les contextes dans lesquels les effets d'incitation sont importants ou au contraire les effets d'aubaine dominant. Enfin, l'analyse sera complétée par la recherche des caractéristiques des bénéficiaires (2.4). La force des bases de données en termes de représentativité de la population et de certitude des valeurs quantitatives observées est limitée par sa faiblesse en termes d'informations qualitatives fournies. Toutefois, des résultats intéressants peuvent être obtenus sur la base de la répartition des subventions entre les ménages. Il apparaît que le bénéfice de la subvention est fortement lié à la richesse des ménages alors que la protection sociale n'a pas de raison de l'être. En outre, une grande partie de la subvention va à des ménages ayant des besoins ni en termes de garde d'enfant ni en termes de soins aux personnes âgées.

L'analyse empirique de l'impact sur l'emploi des politiques de subvention des services à domicile en France est présentée dans la partie 3. Cette étude commence par présenter les bases de données utilisées par les différentes analyses empiriques (3.1), il s'agit principalement de larges échantillons des déclarations de revenus en vue de l'imposition des ménages. L'étude de la première mise en place du dispositif est quant à elle réalisée à partir d'une enquête plus limitée en nombre d'observations, l'enquête « budget de famille », mais permettant d'englober partiellement le travail non déclaré dans l'analyse. Ensuite, les méthodes d'estimation sont exposées (3.2) afin de comprendre ce qui est réellement mesuré dans les différentes études, et de pouvoir en comparer les résultats. Enfin, les évaluations empiriques elles-mêmes sont analysées, des calculs correctifs ou interprétatifs sont effectués et les résultats sont finalement comparés (3.3). Il semble que la mise en place initiale a eu un impact substan-

tiel sur l'emploi mais que les extensions successives se sont révélées peu efficaces en termes de nouveaux emplois déclarés.

La partie 4 résume l'ensemble des résultats, confrontant les différentes estimations locales, l'analyse théorique des potentiels effets d'aubaine et les statistiques descriptives sur les caractéristiques des consommateurs de services à la personne. Une évaluation globale de la politique de réduction d'impôt (crédit d'impôt sous condition d'activité) est alors ébauchée.

## **2. Une réduction d'impôt comme politique de l'emploi**

Cette partie a pour objectif d'explicitier théoriquement les déterminants de l'efficacité de la politique de réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile et d'en inférer des conclusions sur ses effets et ses coûts. Pour ce faire, il convient tout d'abord de détailler la politique elle-même (2.1), ses différents paramètres pouvant impacter l'emploi ainsi que les évolutions qu'elle a connu. Ensuite, nous balayons l'ensemble des conséquences que peuvent avoir les politiques étudiées en termes de création d'emplois (2.2). Il s'agit non seulement de comprendre la création d'emploi par ces politiques mais également d'évaluer la qualité de ces emplois, aussi bien pour les employés que pour les consommateurs de ces services. Alors, nous tâchons de comprendre théoriquement les déterminants de l'efficacité des différentes caractéristiques de cette politique (2.3) et ceux-ci sont discutés pour différents types de consommateurs potentiels. Enfin, une analyse descriptive de la distribution de l'avantage fiscal est exposée (2.4), ce qui permet de tirer de premières conclusions en termes d'efficacité.

## **2.1. La réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile**

De nombreuses politiques tentent d'encourager le développement de services à domicile. Cette multitude de mesures comprend des aides administratives (développement du chèque emploi service universel – CESU, gestion complète et gratuite de la fiche de paie via [www.pajemploi.fr](http://www.pajemploi.fr) pour la garde d'enfant), des allocations directes (allocation personnalisée d'autonomie – APA, prestation d'accueil du jeune enfant – PAJE), des dépenses sociales (exonérations ou réductions de cotisations employeur pour la garde d'enfant, pour l'aide patronale aux CESU préfinancés, pour les associations du secteur et pour l'emploi direct par des personnes fragiles, leur prestataire ou des personnes hébergées par des accueillants familiaux) et des dépenses fiscales (réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, exonération de TVA pour les associations agréées et taux réduit pour les entreprises agréées, exonération d'impôt sur le revenu de l'aide financière accordé par l'employeur pour les services à la personne, impact sur l'impôt sur les sociétés (IS) et crédit d'IS pour le préfinancement du CESU). Parmi celles-ci, le présent travail s'intéresse spécifiquement à la réduction d'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) de 50 % des dépenses annuelles dans ces services depuis l'exercice 1992. C'est en effet la mesure la plus emblématique et celle qui pèse le plus sur les finances publiques. Il faut tout de même garder à l'esprit que d'autres mesures ont été établies ou modifiées dans le même temps pour pouvoir séparer son impact propre de celui des autres politiques mises en place concomitamment.

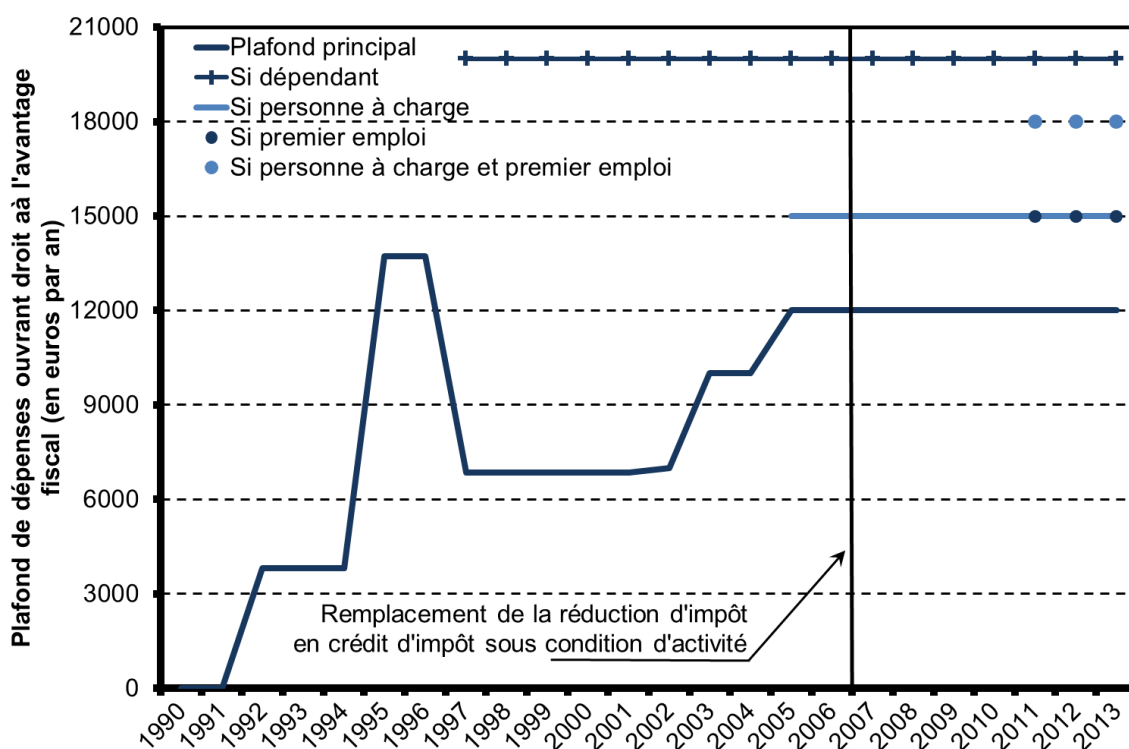
Pour revenir à l'histoire de la mesure, cette réduction d'impôt pour les services à domicile a été introduite par la loi de finance pour 1992 n° 91-1323 du 30 décembre 1991. Les premiers « versements » ont de fait commencé en 1993 avec l'imposition des revenus de 1992. L'impact sur l'emploi de cette mise en place a été évalué par Marbot (2013). Le principe de remboursement de la moitié des dépenses jusqu'à concurrence d'un plafond a été conservé sans discontinuer jusqu'aujourd'hui. En revanche, le plafond a été beaucoup modifié (graphique 1). Il a d'abord été fixé à 25 000 francs (3811 euros pour une réduction d'impôt maximum de 1906 euros), puis augmenté à 26 000 francs pour l'année 1994. Le changement présidentiel a vu son augmentation à 90 000 francs (13 720 euros pour une réduction maximum de 6860 euros) pour l'année 1995, avant qu'il ne retombe à 45 000 francs pour l'année 1998, après la dissolution de l'assemblée nationale et l'alternance politique. L'impact de cette baisse de plafond a été évalué par Garbinti (2011). Après une nouvelle élection, le plafond a été relevé par le projet de loi de finances pour 2003 à 7400 euros pour l'année 2002 et 10 000 euros pour l'année 2003 (pour une réduction maximale de respectivement 3700 et 5000 euros). L'impact sur l'emploi de cette augmentation de plafond a été estimé par Carbonnier (2009). Depuis, le plafond a été porté à 12 000 euros pour l'année 2005, avec deux suppléments de 1500 euros pour les enfants ou les personnes âgées à charge. Un autre supplément de plafond de 3000 euros est accordé depuis l'année 2011 pour un premier emploi.

Mis à part ces modifications de plafond, la principale réforme a consisté en le remplacement, sous condition d'activité, de la réduction d'impôt par un crédit d'impôt en 2007. L'impact sur l'emploi de cette réforme a été évalué par Marbot et Roy (2011). La différence entre crédit et réduction est qu'une réduction ne peut bénéficier qu'à



concurrence du montant d'impôt dû (quand l'impôt sur le revenu est totalement annulé, le supplément de droit à réduction est perdu) alors que le crédit d'impôt bénéficie intégralement au contribuable, via impôt négatif si nécessaire. La réforme de 2007 a transformé la réduction en crédit d'impôt pour les célibataires actifs ainsi pour les foyers fiscaux où les deux conjoints travaillent ou cherchent un emploi. Les autres foyers fiscaux ne restent bénéficiaires que de la réduction d'impôt.

### Graphique 1: La subvention fiscale pour les services à domicile



Remarque: La subvention fiscale correspond à la moitié des dépenses jusqu'au plafond. Elle ne pouvait pas être supérieure à la taxe due jusqu'en 2006 mais peut l'être depuis 2007 sous condition d'activité.

Pour notre analyse, nous ne considérons pas la réduction et le crédit comme deux politiques fondamentalement différentes comme il est fait dans les documents administratifs pour des raisons juridiques,

mais comme une évolution et des modalités spécifiques d'une même mesure fiscale. De même, nous ne suivons pas le découpage administratif et juridique entre réduction et crédit. Cette distinction de droits ouverts (droit au crédit ou seulement à la réduction) est retenue pour séparer administrativement la réduction du crédit d'impôt. Toutefois, ce qui les sépare économiquement n'est pas cette différence de dénomination de droit fiscal mais le fait que certains ménages n'auraient pas droit à la même subvention fiscale sous les différents régimes. Ainsi, nous comptons comme bénéficiaires de la réduction et non du crédit d'impôt les ménages actifs (donc légalement bénéficiaires du crédit) qui du fait d'un impôt initialement dû suffisant se retrouvent bénéficier d'un montant de crédit d'impôt exactement égal à ce dont ils auraient bénéficié s'ils n'avaient eu droit qu'à la réduction. Nous considérons ainsi la politique de crédit d'impôt comme le surplus de subvention fiscale par rapport à ce qu'aurait attribué une simple réduction d'impôt.

En outre, le détail des services effectivement concernés par la mesure n'a été clairement défini qu'à partir de 2007. Auparavant, le code général des impôts faisait référence aux services rendus au domicile de l'employeur ou aux prestations de services équivalentes fournies par des associations ou des entreprises agréées. Depuis la loi de finances pour 2007, la réduction d'impôt est ouverte pour l'emploi direct ou l'achat aux entreprises ou associations de services parmi ceux recensés dans le code du travail comme constituant le secteur des services à la personne. Ce secteur est défini dans le code du travail depuis 2005 et le plan Borloo, à l'article D7231-1 établi par décret d'application de l'article L7231-1 du code du travail (encadré 1). Ce changement a été important car il a constitué une modification du périmètre des avantages fiscaux pour les services à domicile, non

seulement d'un point de vue formel mais également dans la compréhension des usagers de ce qui leur permettait effectivement d'avoir droit à l'avantage fiscal. Il a ainsi constitué un élargissement de fait de l'ensemble des prestations ouvrant droit à la réduction/crédit d'impôt. Par exemple, l'assistance informatique et internet, autant que le soutien scolaire, l'assistance administrative ou la collecte et livraison à domicile de linge repassé à l'extérieur du domicile n'étaient pas précédemment considérés comme faisant partie des services à domicile. De ce fait, et vu la concomitance des dates, il faut prendre avec précaution l'estimation de l'impact du passage au crédit d'impôt.

**Encadré 1 :** Article D7231-1 du code du travail, décret d'application de l'article L7231-1 du code du travail

*I. — Les activités de services à la personne soumises à agrément, en application de l'article L. 7232-1, sont les suivantes :*

*1° Garde d'enfants à domicile, en dessous d'un âge fixé par arrêté conjoint du ministre chargé des services et du ministre chargé de la famille ;*

*2° Assistance aux personnes âgées ou aux personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exclusion d'actes de soins relevant d'actes médicaux ;*

*3° Garde-malade à l'exclusion des soins ;*

*4° Assistance aux personnes handicapées, y compris les activités d'interprète en langue des signes, de technicien de l'écrit et de co-auteur en langage parlé complété ;*

5° *Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives ;*

6° *Aide à la mobilité et transport de personnes ayant des difficultés de déplacement ;*

7° *Accompagnement des enfants de moins de trois ans, des personnes âgées ou handicapées dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transport, actes de la vie courante).*

*II. — Les activités de services à la personne soumises à titre facultatif à la déclaration prévue à l'article L. 7232-1-1 sont, outre celles mentionnées au I du présent article, les activités suivantes :*

1° *Entretien de la maison et travaux ménagers ;*

2° *Petits travaux de jardinage, y compris les travaux de débroussaillage ;*

3° *Travaux de petit bricolage dits " homme toutes mains " ;*

4° *Garde d'enfants à domicile au-dessus d'un âge fixé par arrêté conjoint du ministre chargé des services et du ministre chargé de la famille ;*

5° *Soutien scolaire à domicile ou cours à domicile ;*

6° *Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes ;*

7° *Préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux commissions ;*

8° *Livraison de repas à domicile ;*

9° *Collecte et livraison à domicile de linge repassé ;*

*10° Livraison de courses à domicile ;*

*11° Assistance informatique et internet à domicile ;*

*12° Soins et promenades d'animaux de compagnie, à l'exception des soins vétérinaires et du toilettage, pour les personnes dépendantes ;*

*13° Maintenance, entretien et vigilance temporaires, à domicile, de la résidence principale et secondaire ;*

*14° Assistance administrative à domicile ;*

*15° Accompagnement des enfants de plus de trois ans dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transport, actes de la vie courante) ;*

*16° Activités qui concourent directement et exclusivement à coordonner et délivrer les services mentionnés au présent article.*

## **2.2. Hétérogénéité qualitative et quantitative des emplois créés**

Pour analyser l'impact de cette politique, et avant même de rentrer dans des considérations techniques sur les méthodes d'évaluation, il convient de comprendre la nature des impacts potentiels et leur étendue probable. Même en se restreignant à la création d'emplois on peut faire face à une grande hétérogénéité des impacts. En suivant la catégorisation des impacts d'une politique en termes d'emplois discutée par Carbonnier (2014), nous pouvons opérer une première dichotomie entre les aspects qualitatifs et les aspects quantitatifs de la création d'emploi. En ce qui concerne les aspects qualitatifs, une seconde catégorisation sépare la qualité du service rendu et la qualité de l'emploi pour le salarié. A nouveau, la qualité du service rendu comprend non seulement la manière dont est effectivement rendu le service (savoir si le ménage est bien fait, les enfants correctement

gardés et éveillés, le jardinage soigneux) mais également si l'allocation des services à la demande est efficace.

L'intervention publique sur le marché des services à la personne modifie l'allocation de ces services et il est légitime de se demander si elle l'améliore ou la détériore, et dans quelle mesure. Toutefois, les critères pour juger l'efficacité allocative d'une politique ne sont pas évidents. Un critère usuel de la théorie économique serait de dire que l'allocation est efficace si ce sont les consommateurs qui en tirent la plus grande utilité marginale qui bénéficient effectivement des services. Cependant, cette notion n'est pas mesurable et encore moins comparable entre individus ; la disposition marginale à payer n'a guère plus de raison de la révéler fidèlement<sup>2</sup>. Une autre manière d'envisager cette allocation des services serait non pas de considérer l'utilité subjective des consommateurs mais un jugement, extérieur aux consommateurs et commun pour tous, des services qui leur seraient rendu. Pour ce qui concerne les soins liés à la dépendance, un tel critère pourrait être formé par des critères médicaux, comme c'est le cas par exemple à travers les GIR (le classement en 6 groupes iso-ressources) pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Cette exemple de l'APA montre également que les critères d'allocation peuvent considérer non seulement l'utilité du service rendu lui-même, mais également l'utilité de la subvention pour avoir

---

<sup>2</sup> L'analyse économique standard utilise souvent la disposition marginale à payer comme révélateur de l'utilité marginale de la consommation, sous la notion de « surplus du consommateur ». Cette manière d'analyser le bien-être, qui remonte à Alfred Marshall au XIXème siècle nécessite de faire l'hypothèse excessivement forte de constance de l'utilité marginale de la monnaie (cf. *infra* pour une explication et une discussion de cette utilité marginale de la monnaie). De plus, l'analyse de l'efficacité allocative via la notion de disposition marginale à payer nécessiterait une hypothèse supplémentaire et encore moins réaliste : l'égalité de l'utilité marginale de la monnaie de tous les consommateurs.

accès à ces services. Ainsi, l'APA est non seulement déterminée par les besoins définis par le corps médical, mais dépend également des revenus de l'allocataire.

Ici se pose une question plus générale d'universalité de la prestation sociale ou au contraire de redistribution via une allocation ciblée sur les bas revenus. Ce dilemme est encore plus prégnant dans le cas des politiques socio-fiscales par rapport aux politiques sociales classiques (via des dépenses budgétaires directes voire des prestations en nature). En effet, l'universalité peut s'avérer non seulement non redistributrice (ce qui n'est pas forcément son objectif *a priori*) mais au contraire anti-redistributrice (ce qui n'est certainement pas son objectif non plus). En effet, par leur principe même de politiques incitatives, les politiques socio-fiscales présentent le risque d'être en réalité captées par les ménages les plus aptes à le faire, c'est à dire souvent les ménages les plus aisés. C'est effectivement le cas pour la réduction d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile, dont le coût même après subvention reste suffisamment élevé pour que ce ne soit que les plus aisés qui consomment et bénéficient ainsi de l'avantage fiscal. En particulier, si cette mesure est aussi présentée comme permettant d'aider les personnes âgées dépendantes à financer leurs besoins liés à l'autonomie, il est montré dans la section 2.4 que la subvention aux services à la personne, même en ne regardant que la partie allant aux ménages les plus âgés (plus de 80 ans), est captée presque exclusivement par les ménages du dernier centile de la distribution des revenus. Ainsi, la structure de la dépense fiscale dont les droits sont acquis par un simple comportement de consommation peut générer de forts effets redistributifs.

Toujours en termes d'efficacité de l'allocation des services, un argument présenté pour justifier ces mesures est que la diminution du coût des services domestiques permet aux travailleurs qualifiés (et en particuliers les femmes très qualifiées) de déléguer leurs tâches ménagères afin de consacrer plus de temps et d'énergie à leur activité productive. Toutefois, le principe même de la réduction d'impôt leur laisse libre choix de l'utilisation du temps libéré. Ce peut être effectivement plus de travail très productif. Toutefois, selon la théorie classique de la consommation, l'augmentation du revenu réel que constitue une baisse du prix des services domestiques peut alternativement permettre une augmentation du temps et de la consommation de loisirs. Ainsi, Givord et Marbot (2013) trouvent que les politiques de subvention de la garde d'enfant en France ont plus augmenté le recours à la garde d'enfant que l'activité féminine. Cela signifie que ces mesures ont effectivement eu un impact sur l'activité féminine. En effet, la garde d'enfants est un service qui s'utilise généralement par grand quantum de temps de garde et constitue de fait un réel enjeu lié à l'activité féminine. Pour autant, il semble qu'une part importante de la subvention ait été utilisée pour augmenter le temps de loisir ou remplacer des modes de garde informels. Pour ce qui concerne l'achat d'autres services domestiques, correspondant à des temps de services pouvant être courts et très irréguliers, Nyberg (2015) trouve que la subvention a été assez largement utilisée en Suède et au Danemark pour augmenter les temps et les dépenses de loisir des femmes les plus qualifiées. Ces résultats peuvent remettre en cause la qualité de l'allocation des services financés partiellement sur fonds publics.

La qualité du service rendu ne se compte pas uniquement en termes d'allocation directe des subventions entre les bénéficiaires potentiels,



mais également en termes des caractéristiques propres de chaque service et de leurs conséquences à plus long terme. Ainsi, s'il est indéniable que la limitation du nombre de place en crèches (et leur tarifs progressifs en fonction du revenu) et le financement direct de la garde à domicile ou par des assistantes maternelles (subvention dépendant également du revenu, mais avec moins de variations) a un impact redistributif notable, les services eux-mêmes ne sont pas les mêmes et peuvent avoir des effets à plus long terme sur l'évolution des jeunes enfants. En effet, cela retarde la prise en charge collective des enfants et un plus grand nombre doit attendre 3 ans pour augmenter sensiblement ses interactions sociales. Sans avoir trop d'illusions sur les capacités des gardes collectives à générer de la mixité sociale, le développement de la garde individuelle ne peut que la réduire. Si cette non-mixité n'est pas défavorable aux enfants des classes supérieures, elle peut s'avérer dommageable aux enfants des classes défavorisées, augmentant l'écart de développement qui s'observe dès l'entrée en maternelle et que l'éducation nationale a tant de mal à combler par la suite.

Cette question mérite évidemment une analyse plus approfondie qui est en dehors des capacités d'un économiste, mais un regard rapide sur les tests PISA en termes de reproduction des inégalités sociales fait apparaître un résultat particulièrement négatif pour la France (OECD 2013a, 2013b). Très souvent, les inégalités selon le statut socio-économique des parents se creusent assez tôt, parfois même avant l'entrée en maternelle, et l'école ne parvient pas à réduire ces différences. Dans ce cadre, le mode de garde avant trois ans peut constituer un élément parmi d'autres ayant un impact sur ces phénomènes. Cette importance des toutes premières années est notamment la thèse défendue par Heckman (2009) et Heckman et al. (2006,

2013) à partir de l'expérience du Perry Preschool Program aux Etats-Unis. L'idée principale sous-jacente est qu'avant trois ans sont apprises un grand nombre de capacités non-cognitives qui permettent ensuite d'acquérir les capacités cognitives classiques de l'éducation. Cette phase d'apprentissage non cognitif est ainsi primordiale et les incitations publiques sur la manière de gérer cette période constitue donc un enjeu majeur des politiques liées à la garde des très jeunes enfants.

Par ailleurs, si la qualité du service rendu importe pour évaluer la politique d'incitation, la qualité de l'emploi du point de vue du salarié est également importante. Il s'agit tout d'abord de mesurer la capacité de l'emploi à fournir du pouvoir d'achat au salarié, ainsi que de la protection sociale (assurances maladie et chômage, droits à la retraite). Le niveau de salaire horaire importe donc, mais importante peut-être plus encore le caractère partiel ou à temps plein de l'emploi, sa régularité et l'assurance de sa pérennité. De plus, la faculté de l'emploi à faire évoluer le salarié via l'acquisition d'expérience ou la formation en emploi est également primordiale. En effet, s'il apparaît que les emplois dans le secteur des services domestiques sont souvent peu rémunérateurs du fait de salaires horaires minimums, de temps très partiels et souvent irréguliers, une telle création d'emploi pourrait être tout de même de grande valeur si elle permettait de « mettre le pied à l'étrier », de constituer une entrée dans l'activité pour des personnes inactives, leur permettant ensuite d'évoluer vers des emplois de meilleure qualité. Malheureusement, ce n'est pas le cas pour les emplois domestiques (Devetter et Lefebvre 2015).

Cette dernière question importe également quant à la manière de comptabiliser les emplois créés d'un point de vue quantitatif. Un emploi tremplin, même peu rémunéré et à temps partiel, peut être comptabilisé comme une unité pleine d'emploi créé en ce qu'il permet à une personne d'accéder au marché du travail. Comme ce n'est pas le cas ici et que les emplois concernés sont avant tout des gagnepain avec peu de perspectives d'évolutions, nous les comptabilisons en tant que tels : en emplois équivalent temps plein. Pour la majorité des évaluations du coût par emploi créé, nous comptabilisons la création d'activité en nombre de SMIC temps plein nouvellement rémunérés (déclarés) du fait des différentes réformes.

### **2.3.Facteurs d'efficacité de la politique de l'emploi**

Ainsi, l'analyse de l'efficacité quantitative de ces politiques mesure la somme des salaires versés pour des services personnels, qui ne l'auraient pas été en l'absence de la loi. Le dispositif fiscal est d'autant plus efficace que la somme des salaires nouvellement dépensés dépasse de beaucoup les dépenses publiques (via le manque à gagner fiscal). Ainsi, un paramètre d'efficacité pourrait être ce ratio des salaires nouvellement versés du fait de la réforme sur le coût de la réforme. Toutefois, ce paramètre est peu intuitif et il pourra être plus intuitif de présenter les résultats en coût par emploi créé.

Ainsi, une réforme est d'autant plus efficace qu'elle nécessite de dépenser relativement peu pour inciter les consommateurs de services à la personne à augmenter fortement leur consommation. Cet effet incitatif est important s'il existe de nombreux consommateurs potentiels qui seraient presque prêts à acheter de tels services, mais y renoncent pour des raisons budgétaires. Une subvention pourrait leur faire changer d'avis et les pousser à augmenter leur consommation

de services à la personne. D'autres consommateurs ne tirent que peu d'utilité de tels services ou trouve leur coût même subventionné trop élevé compte tenu de leurs moyens. Ceux-ci continuent à ne pas en consommer malgré la politique, qui n'est donc pas incitative en ce qui les concerne. Elle n'est pas couteuse non plus. A l'opposé, certains ménages tirent un bénéfice des services si important ou considèrent le coût suffisamment faible comparé à leurs ressources, qu'ils consommeraient des services quand bien même ils ne seraient pas subventionnés. Pour eux non plus, la politique n'est pas incitative, mais elle est couteuse puisqu'ils bénéficient de la subvention fiscale sur les dépenses de services à la personne qu'ils auraient effectuées même sans l'incitation fiscale. Ils bénéficient ainsi d'un effet d'aubaine de la réforme. L'efficacité moyenne de la réforme (au sens du niveau de la quantité de services générés par euro public dépensé) dépend de la proportion de non-consommateurs incités à consommer par rapport aux consommateurs bénéficiant de l'aubaine de la mesure. Les non-consommateurs non incités ne rentrent pas en jeu pour ce critère. Leur proportion relativement aux autres implique que la politique (quelle que soit son efficacité moyenne) est de grande ou de faible ampleur.

Dans une perspective générale, Piketty (1998) a comparé le développement des services à la personne en France et aux Etats-Unis à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle. Il observe un flagrant sous-développement ces services en France relativement aux Etats-Unis, et fait valoir que les causes en sont non seulement des différences culturelles liées à une vision différente de la domesticité, mais également et surtout de fortes différences de pouvoirs d'achat et de coûts de ces services. D'une certaine manière, les inégalités plus importantes aux Etats-Unis sont un bon terreau pour le développement des services à la

personne. En effet, ces inégalités venant à la fois de riches plus riches et de pauvres plus pauvres permettent d'augmenter à la fois l'offre et la demande de ces services. En l'absence de salaire minimum élevé, et ne pouvant pas compter sur un filet de sécurité sociale généreux, les travailleurs les moins productifs sont contraints d'accepter de mauvaises conditions de travail, et notamment de faibles salariales. De plus, l'absence d'assurance sociale obligatoire liée au travail via les cotisations sociales permet de diminuer encore plus le coût du travail. Cette stimulation de l'offre de services à la personne est accompagnée d'une demande soutenue. En effet, les inégalités américaines sont également tirées par des classes aisées particulièrement fortunées, qui peuvent donc profiter pleinement de ces faibles coûts des services à la personne grâce à un budget peu contraint.

L'application de ces arguments au cas français diffère selon qu'on considère la situation au début des années 1990 (lorsque la réduction d'impôt a été mise en place) ou aujourd'hui. A ses débuts l'ampleur de la réduction de coût (la moitié des dépenses engagées) a pu être effectivement incitative. De fait, la faiblesse du développement initial des services à la personne a eu pour conséquence la faiblesse de l'effet d'aubaine. On peut donc s'attendre à un impact initial relativement efficace en moyenne. Dans les deux décennies qui se sont écoulées depuis, la situation a considérablement évolué. Tout d'abord, les inégalités ont fortement augmenté, notamment via une forte croissance des revenus supérieurs. Cela a permis un développement des services à la personne tiré par la demande, mais a pu avoir un effet ambigu sur l'efficacité de la réduction d'impôt. D'un côté, les consommateurs potentiels sont plus nombreux et potentiellement de plus gros consommateurs, mais *a contrario* ces gros con-

sommateurs resteraient peut-être tout de même de gros consommateurs en l'absence de la réduction d'impôt, et on peut alors penser que l'effet d'aubaine est plus important aujourd'hui qu'à la création de la politique.

Parallèlement à l'effet de la hausse des inégalités, de nombreuses autres mesures que la réduction d'impôt ont aidé à développer le secteur des services domestiques, avec notamment la simplification des formalités administratives via le chèque emploi service puis le chèque emploi service universel (CESU). Ce développement par ailleurs du secteur, s'il permet à un plus grand nombre de consommateurs potentiels d'être incités par la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (il augmente l'ampleur de la mesure), augmente également sensiblement les effets d'aubaine de cette politique socio-fiscale particulière. Il apparaît ainsi que l'efficacité d'un dispositif incitatif a de grande chance d'évoluer au cours du temps avec l'évolution globale de la société.

Outre cet aspect d'hétérogénéité temporelle de l'efficacité d'une politique, celle-ci est composée de nombreux paramètres qui peuvent chacun avoir des efficacités différentes. Ainsi, la subvention fiscale a toujours été de 50 % des sommes dépensées. On peut se demander s'il serait plus ou moins efficace de rembourser 40 % ou au contraire 60 % des sommes engagées. Il est difficile de répondre théoriquement à une telle question, et la solution ne peut provenir que d'expérimentations ou de tâtonnements. Toutefois, si on s'intéresse spécifiquement au passage de la clandestinité à la régularité des emplois de services domestiques, il existe des éléments de réponse. Il est inutile de dépasser un niveau de subvention qui rende le coût strictement inférieur en déclarant le travail plutôt qu'en le cachant.

Ce taux de subvention maximal dépend évidemment de l'imposition, des cotisations sociales et du fait que l'emploi clandestin peut être rémunéré à des niveaux de salaire inférieurs au SMIC. Il n'est cependant pas évident qu'ils le soient effectivement en France, au moins en considérant le SMIC net (c'est à dire sans considérer la rémunération non monétaire en cotisations d'assurance). Inversement, le taux de subvention maximal est d'autant plus faible que les coûts d'un redressement et que la probabilité d'un contrôle réussi sont élevés. De ce point de vue, le secteur des services à la personne est particulièrement mal loti puisque du fait de l'irrégularité de la relation de travail et de son lieu (le domicile d'un particulier) les contrôles sont particulièrement compliqués.

Un autre paramètre primordial de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est son plafond de dépenses annuelles ouvrant droit à l'avantage fiscal. Celui-ci a beaucoup été modifié, ce qui permet de mesurer empiriquement l'efficacité des réformes consistant à faire varier les plafonds, et ainsi d'avoir une idée sur le niveau de plafond le plus efficace. La méta-analyse de la seconde partie du présent article se propose ainsi de comparer les estimations de l'effet sur l'emploi de ces divers changements de plafonds. Pour comprendre la différence entre plusieurs niveaux de plafond, il est commode d'utiliser la catégorisation précédente en trois types de ménages : les non-consommateurs non-incités, les non-consommateurs incités et les consommateurs bénéficiant d'effets d'aubaine. Pour être un peu plus précis, nous pouvons intégrer cette décomposition dans un cadre analytique relativement simple, basé sur la notion d'utilité marginale.

La décision de consommer une unité de service à la personne en plus ou en moins dépend de la comparaison de l'utilité marginale de cette unité de service et de l'utilité marginale du revenu dépensé pour acquérir cette unité. Cette utilité marginale du revenu correspond à l'utilité marginale de la consommation alternative qu'on pourrait s'offrir avec ce revenu. Il apparaît clairement que si l'utilité marginale du service est supérieure à l'utilité marginale du revenu, l'unité de service est consommée, et une subvention produirait un effet d'aubaine. *A contrario*, si l'utilité marginale du service est inférieure à celle du revenu, la consommation de l'unité de service peut être incitée si la subvention permet de faire descendre le prix du service à un niveau suffisamment bas pour que l'utilité marginale du revenu pour l'acquérir soit inférieure à l'utilité marginale du service. Regardons maintenant comment peuvent évoluer ces utilités marginales entre ménages différents et pour un ménage donné suivant le niveau de consommation. Mis à part pour certains ménages particuliers ayant des besoins contraints (par exemple en aide à l'autonomie pour des personnes âgées dépendantes) l'utilité marginale des consommations de services dépend principalement des préférences individuelles et doit en toute logique être décroissante avec le niveau de consommation. En effet, on consomme d'abord les services dont on tire le plus d'utilité, et donc l'utilité marginale de la dernière unité de service est inférieure à celle des unités précédentes.

Pour ce qui est de l'utilité marginale du revenu, celle-ci dépend surtout des ressources pécuniaires car il s'agit d'un coût d'opportunité. Pour un ménage disposant de très peu de revenus, acheter un service domestique nécessite de réallouer son budget en se passant d'une autre consommation, probablement essentielle. Il s'agit donc de se priver d'une très forte utilité marginale. Ainsi, l'utilité marginale du



revenu des ménages modestes est très élevée, et il y a peu de chance qu'ils consomment des services non-contraints. Le prix, même après subvention, correspond probablement à une dépense supérieure à l'utilité retirée de la consommation de services à la personne. A mesure que le revenu augmente et que la contrainte budgétaire se relâche, un achat de service domestique remplace une consommation de moins en moins essentielle, et représente un coût d'opportunité de plus en plus faible. A la limite, pour quelqu'un d'infiniment riche, qui n'a plus aucune contrainte budgétaire, l'utilité marginale du revenu est nulle. Pour les ménages tout en haut de la distribution des revenus, le coût des services à domicile, même non subventionnés, représente une perte d'utilité via la privation de consommations alternatives très faible. Il est probable que les concernant, le mécanisme de subvention ne soit pas très efficace et génère surtout de forts effets d'aubaine.

C'est donc pour les classes moyennes supérieures, ayant une utilité marginale du revenu du même ordre de grandeur que l'utilité marginale des services à la personne, qu'on peut avoir une efficacité de la politique de subvention fiscale. Ainsi, il semble que lorsqu'on atteint des plafonds élevés, plus haut que la consommation quoi qu'il arrive des classes moyennes supérieures, l'efficacité de la mesure sera perdue et il ne restera plus que l'effet d'aubaine des ménages les plus aisés. En revanche, pour un plafond faible, la mesure pourra avoir un effet incitatif sur les classes moyennes supérieures qui pourra en partie compenser l'effet d'aubaine dont bénéficient les plus riches. Chaque relèvement de plafond constitue donc une réforme moins efficace que le précédent en termes de politique de création d'emploi.

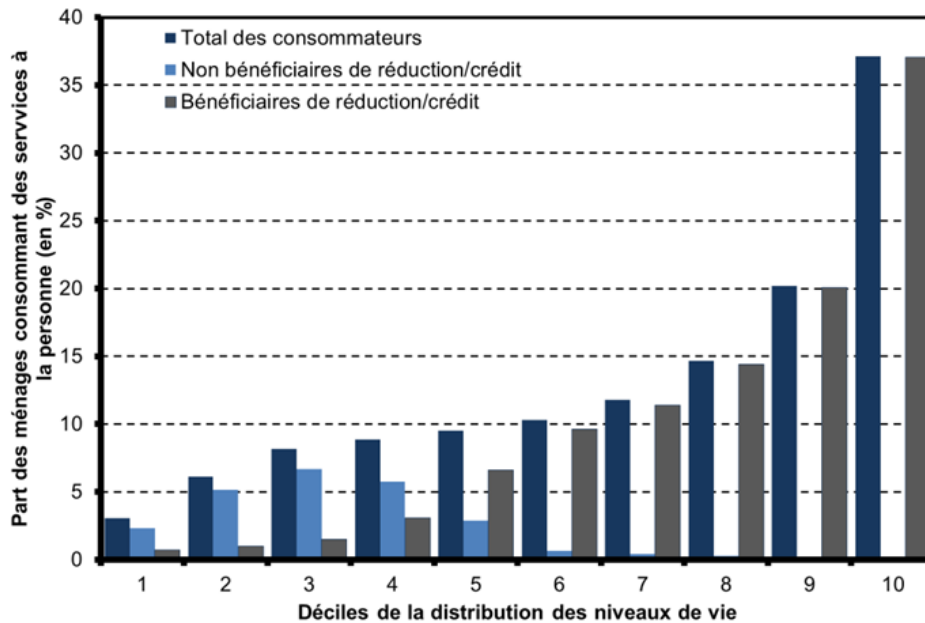
## 2.4. Distribution de l'avantage fiscal

Une fois tenu ce raisonnement, il peut être intéressant d'observer la distribution des dépenses de services à la personne en fonction des revenus et des besoins des ménages consommateurs. Cela permet d'éclairer la compréhension des effets de cette politique dans deux directions : la caractéristique d'aide financière à l'achat de services répondant à des besoins sociaux d'une part, la caractéristique de politique de l'emploi de l'autre. Pour la première, il faudrait estimer dans quelle mesure les subventions fiscales bénéficient à ceux qui en ont le plus besoin. Malheureusement, nous n'avons pas de données sur les besoins réels des ménages et nous ne pouvons pas tester l'efficacité allocative de la mesure. Toutefois, nous pouvons observer des caractéristiques des ménages les rendant susceptibles d'avoir des besoins sociaux auxquels pourraient répondre des services à la personne, comme le fait d'être âgé, d'avoir un adulte handicapé dans le ménage, d'avoir des enfants en bas âge...

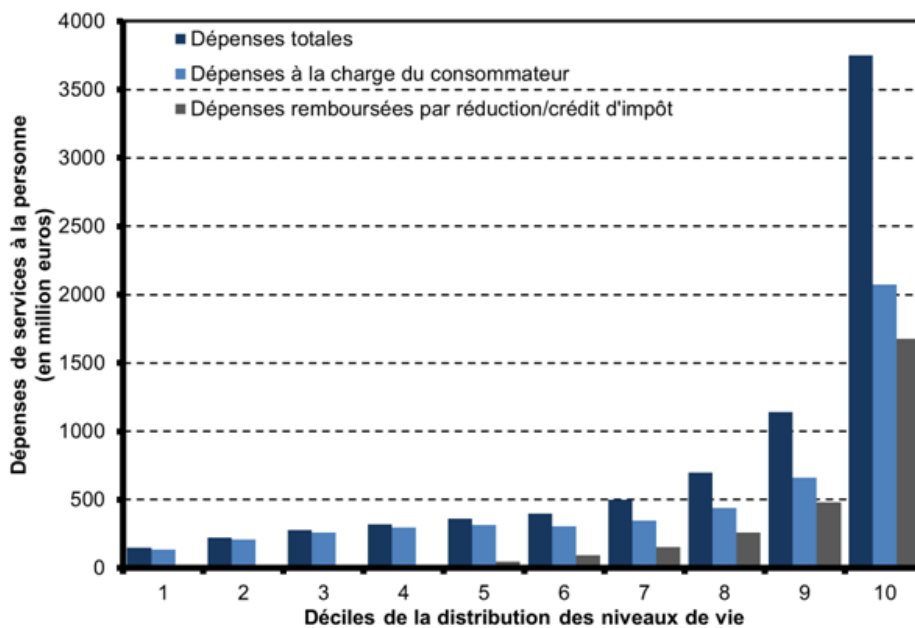
Du point de vue de la politique de l'emploi, il est possible d'observer la distribution des subventions fiscales selon l'angle de la propension des bénéficiaires à être incités ou à bénéficier d'effets d'aubaine. Ainsi, la distribution du bénéfice de la réduction d'impôt en fonction du niveau de revenu peut être très instructive (graphique 2). La consommation de services à domicile augmente fortement avec le niveau de vie, à la fois pour ce qui concerne la part des consommateurs et la consommation moyenne par utilisateur. La consommation moyenne par décile (en considérant l'ensemble des ménages du décile, qu'ils soient effectivement consommateurs ou non) augmente encore plus.

## Graphique 2 : Consommation de services à la personne selon le niveau de vie en 2008

### a. Part des ménages consommant



### b. Montant consommés



Source : Marbot et Roy (2011), à partir des déclarations de revenus 2008

Des statistiques plus détaillées à l'intérieur même du dernier décile de revenu (voir par exemple Carbonnier 2009) montrent que ces augmentations sont encore bien plus fortes tout en haut de la distribution des revenus, le dernier centile consommant bien plus et en bien plus grand nombre des services à la personne que les centiles juste précédents.

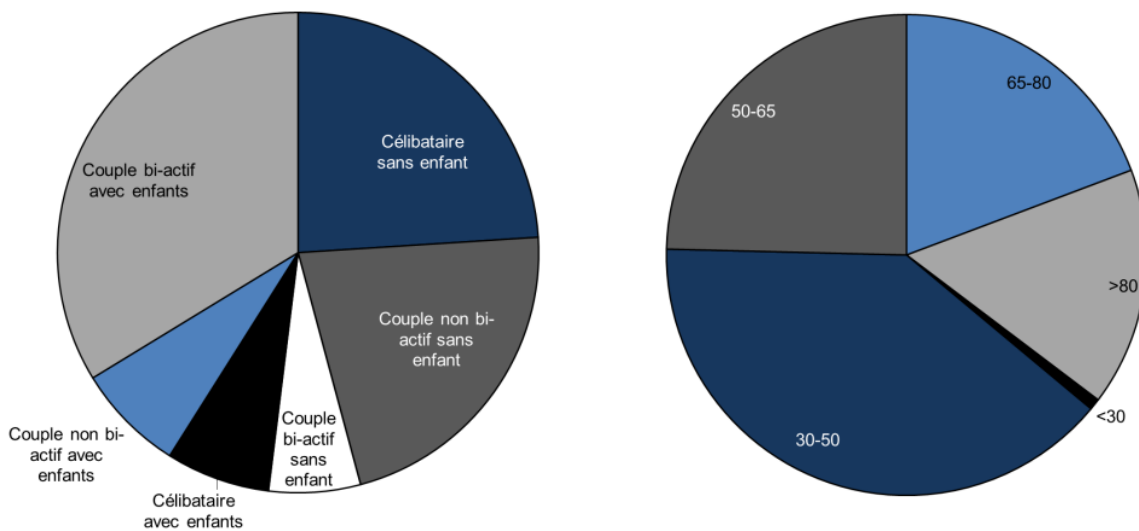
Non seulement le bas de la distribution des revenus consomme rarement et en petites quantités pour ceux qui consomment effectivement, mais ces dépenses bénéficient très peu de subventions fiscales. De ce point de vue, il est important de noter que ces statistiques correspondent à des années où l'avantage fiscal était déjà devenu un crédit d'impôt sous conditions d'activité, et donc censé bénéficier aux contribuables quel que soit leur niveau effectif d'impôt sur le revenu. La raison de ce faible bénéfice de la subvention fiscale est donc dû au fait que les conditions d'activité sont très pénalisantes pour les bas revenus. Notamment, le peu de ménages du bas de la distribution des revenus consommant des services à la personne sont en fait des ménages ayant des besoins contraints, en particuliers des personnes âgées dépendantes ne pouvant évidemment pas remplir les conditions d'activité. Il en résulte que les avantages fiscaux liés à la consommation de services à la personne sont très concentrés en haut de la distribution des revenus. A titre d'indicateur, on peut noter que la moitié la plus modeste de la population a bénéficié en 2008 de seulement 4 % du total de ces dépenses fiscales quand le dernier décile a bénéficié de plus de 60% de la subvention fiscale totale. De plus, les différences sont tout aussi marquées à l'intérieur du dernier décile de la distribution des revenus.

Néanmoins, cette réduction d'impôt accordée aux plus fortunés pourrait compenser des prestations en nature offertes aux ménages plus modestes. Par exemple, on pourrait supposer que les ménages modestes ont plus facilement que les plus aisés accès à des places en établissement d'accueil du jeune enfant et que les plus fortunés sont donc tenus de faire garder leurs enfants à domicile. Dans ce cas, la mesure de la redistribution devrait prendre en compte la prestation en nature offerte aux parents d'enfants gardés en crèche. Toutefois, cet exemple ne correspond pas à la réalité car la garde d'enfant ne constitue qu'une petite minorité des sommes allouées via la dépense fiscale pour services à la personne. En effet, pour l'année 2012, la DGTrésor (2013) mesure à 3,38 milliards d'euros la réduction et le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile. De son côté, l'Observatoire National de la Petite Enfance (2014) évalue le montant de ces avantages fiscaux liés à la garde d'enfant de moins de trois ans à domicile à 169,7 millions d'euros pour cette même années 2012, ce qui ne correspond qu'à 5 % de la dépense fiscale. Et encore, la méthodologie retenue ne permet pas de prendre en compte les sommes dues via réduction d'impôt mais non versées du fait d'un impôt déjà nul du contribuable.

Toutefois, si la garde de jeunes enfants ne constitue qu'une faible part de la subvention fiscale, d'autres motifs de protection sociale peuvent exister en lien avec l'âge et l'autonomie des bénéficiaires (en effet, on voit mal une compensation en nature pour le jardinage ou le ménage des foyers modestes). Nous n'avons pas les données exactes de réduction d'impôt pour les services d'aide aux dépendants, car il est difficile de faire la différence entre les dépenses de services de confort et d'aides sociales à domicile. Un indicateur relativement grossier permet cependant de se faire une idée sur la part

des dépenses fiscales allouées aux aides à la dépendance : il s'agit simplement de la structure des consommateurs par âge et composition familiale (graphique 3). Il apparaît ainsi que les plus âgés ne captent qu'une faible proportion des sommes dépensées via ce dispositif. Il est donc très peu probable que l'aide à la dépendance constitue une part importante des motifs de consommation des services à la personne ouvrant droit à réduction ou crédit d'impôt.

**Graphique 3 : Répartition de la dépense fiscale pour emploi d'un salarié à domicile par composition familiale et âge en 2005**

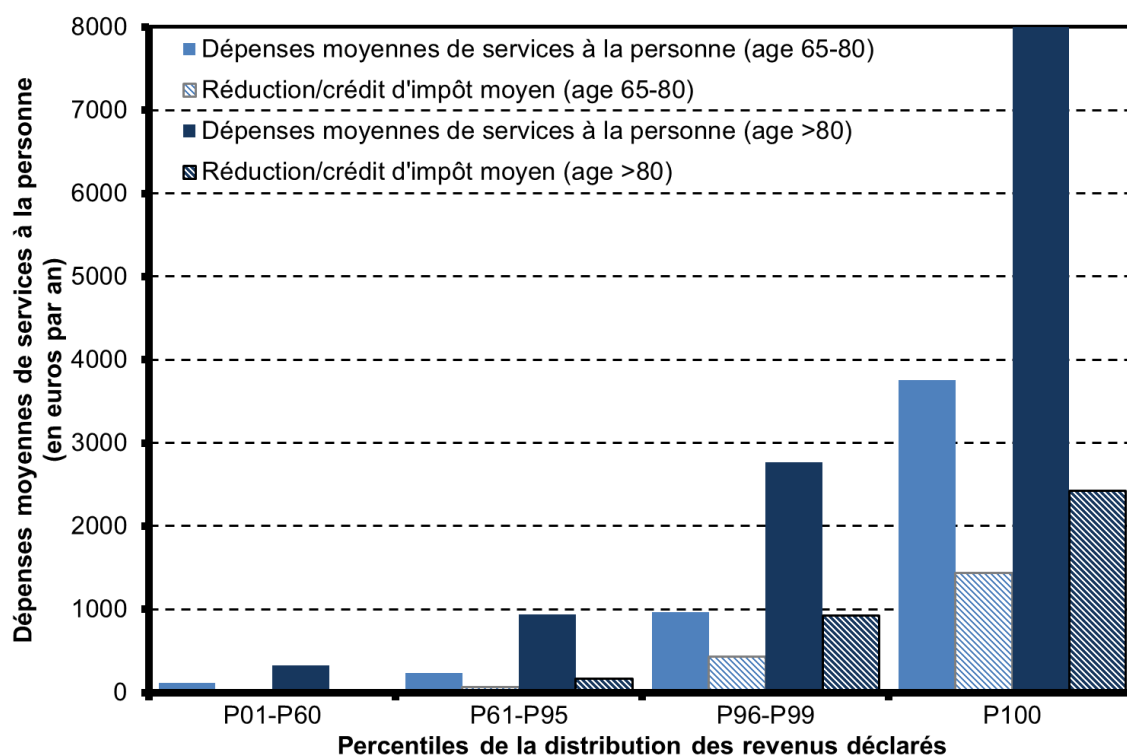


Source : DGFIP, déclarations pour l'imposition des revenus 2005, échantillon lourd.

De plus, même parmi les plus âgés, le niveau de revenu reste le principal déterminant de la consommation de services à domicile (graphique 4), qui est très fortement croissante le long de la distribution des revenus y compris en ne considérant que les ménages les plus âgés. Parmi les ménages âgés de plus de 80 ans, ceux des six pre-

miers déciles<sup>3</sup> ne bénéficient pratiquement d'aucun avantage fiscal. Les ménages des centiles 61 à 95 bénéficient d'un peu plus, mais en moyenne 5,5 fois moins que ceux des centiles 96 à 99. La croissance continue fortement tout en haut de la distribution des revenus puisque les ménages de plus de 80 ans du dernier centile de la distribution des revenus bénéficient en moyenne de 2,6 fois plus de réduction d'impôt que ceux des centiles 96 à 99.

#### Graphique 4 : Consommation moyenne de services à la personne et subvention fiscale moyenne pour les personnes âgées en 2005



Source : DGFIP, déclarations pour l'imposition des revenus 2005, échantillon lourd.

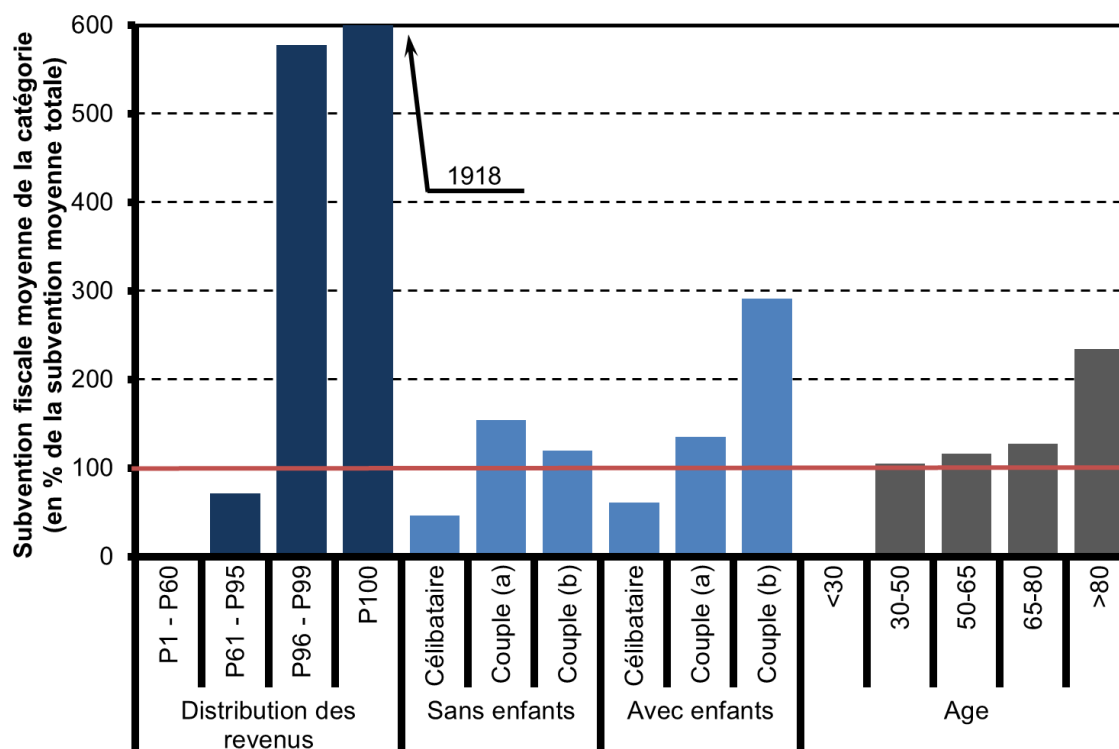
Afin d'avoir une vision plus complète des effets distributifs de cette politique fiscale, le graphique 5 présente la subvention fiscale

<sup>3</sup> Il s'agit des déciles de la distribution des revenus pour l'ensemble de la population.

moyenne perçue par différents types de ménages, selon leur niveau de revenu, la structure familiale et l'âge. Pour que les écarts soient plus clairs, ces subventions fiscales moyennes pour chaque catégorie sont présentées en proportion de la subvention fiscale moyenne pour l'ensemble de la population. Ainsi, une catégorie qui bénéficie en moyenne de 100 % de la subvention fiscale moyenne bénéficie comme l'ensemble de la population, une catégorie à 200 % bénéficie deux fois plus que la moyenne, une catégorie à 25 % quatre fois moins que la moyenne. Les ménages les plus âgés bénéficient en moyenne de plus de réduction que les autres, mais dans des proportions limitées (environ deux fois plus que les 30-50 ans). Comme il a été montré plus haut, il s'agit surtout des plus aisés parmi ces ménages. De même, les couples biactifs avec enfants reçoivent près de trois fois la subvention fiscale moyenne, mais les couples non-actifs ainsi que les couples sans enfants bénéficient également de plus que la moyenne. En fait, ce sont surtout les célibataires, y compris avec enfants, qui perçoivent de faibles subventions fiscales moyennes. Ceci est en grande partie dû à des effets de composition liés au niveau de revenu. En effet, les différences selon le revenu dépassent de beaucoup celles liées aux autres caractéristiques. Si les ménages des six premiers déciles ne perçoivent quasiment rien et ceux des centiles 61 à 95 moins de 100 %, les ménages des centiles 96 à 99 reçoivent en moyenne plus de huit fois plus d'avantages fiscaux que les ménages des centiles 61 à 95. La croissance est encore plus marquée tout en haut de la distribution des revenus, puisque les ménages du dernier centile bénéficient de près de vingt fois la subvention moyenne, soit plus de trois fois celle des ménages des centiles 96 à 99.



### Graphique 5 : Subvention fiscale par type de ménage en fonction de la subvention moyenne en 2005



Source : DGFIP, déclarations pour l'imposition des revenus 2005, échantillon lourd.

Note : La catégorie couple (b) représente les couples où les deux membres sont actifs, les autres couples sont regroupés dans la catégorie couple (a).

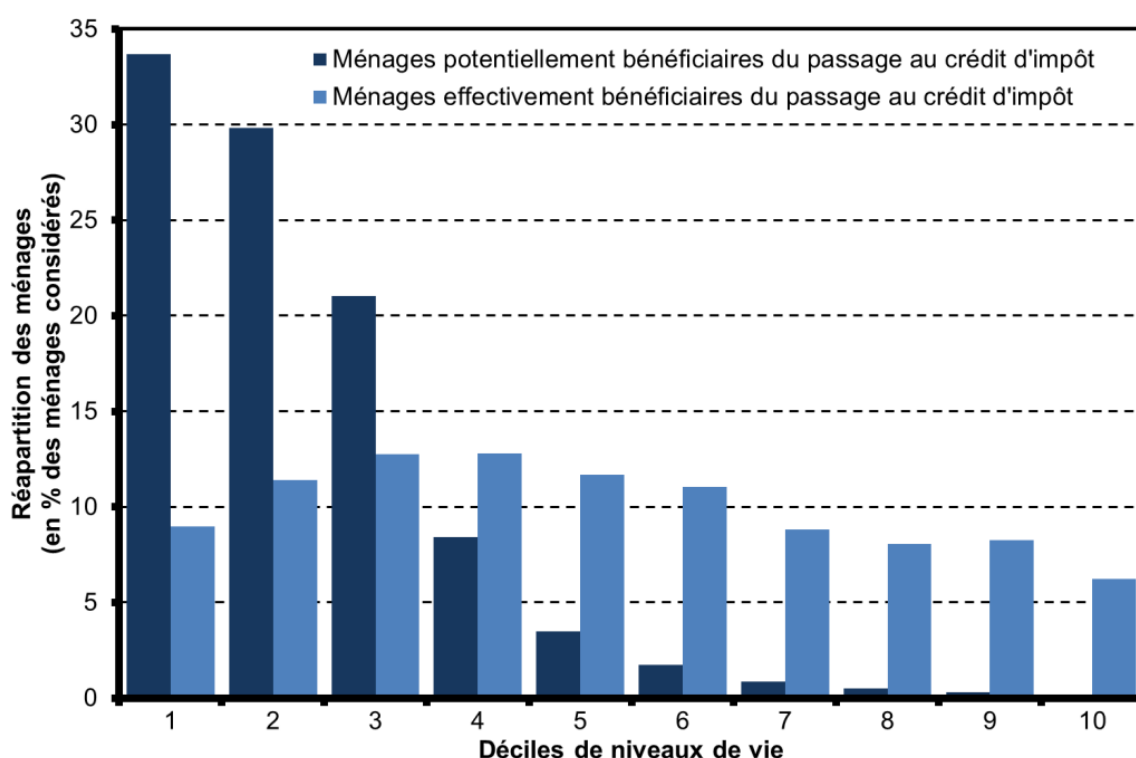
La principale raison à ce phénomène vient du fait que seuls les plus aisés ont une utilité marginale du revenu suffisamment faible pour qu'il soit intéressant de consommer des services à domicile. *A contrario*, les moins aisés, et finalement même une part importante de la classe moyenne supérieure ne trouve pas suffisamment d'utilité dans la consommation des services à la personne pour motiver la dépense, même quand celle-ci est réduite de moitié. Les résultats présentés sur ce graphique 5 incitent à penser que l'efficacité des mesures incitatives en termes de création d'emploi est faible puisque consomment effectivement *in fine* principalement le très haut de la distribution des

revenus et les ménages avec des besoins contraints, qui sont exactement les deux types de ménages pour lesquels l'effet d'aubaine a toutes les chances d'être le plus fort. Cette faiblesse de l'efficacité est d'autant plus marquée à mesure qu'on relève les plafonds, car de telles réformes ne peuvent éventuellement inciter que des ménages consommant déjà au moins au niveau du plafond avant réforme, soit plus de 7 000 euros en 2003, plus de 10 000, puis 15 000 pour des réformes plus récentes. Le fait que des ménages sans besoins contraints ni revenus particulièrement élevés – donc potentiellement les ménages ayant la plus grande probabilité d'être incités à augmenter leur consommation – puissent consommer de telles quantités de services à la personne est plus que douteux.

Toutefois, il faut noter que ces statistiques concernent l'année 2005, où l'avantage fiscal était uniquement une réduction d'impôt. Ainsi, une part substantielle des ménages ne pouvait pas en bénéficier du fait qu'ils ne payaient pas d'impôt. Pour autant, la portée de ce contre-argument ne doit pas être surestimée puisque les ménages ne pouvant pas bénéficier de la réduction sont des ménages avec de très faibles revenus et donc une utilité marginale de la monnaie très élevée. Ainsi, il est probable qu'à moins d'avoir des besoins contraints de services à la personne, ces ménages n'en consommeraient pas même s'ils pouvaient réellement percevoir la subvention. Seuls des ménages contraints, et particulièrement des personnes âgées dépendantes, consomment des services à la personne tout en se trouvant dans la partie basse de la distribution des niveaux de vie. Du fait même que leur consommation est contrainte par leurs besoins, il est peu probable que des relèvements de plafonds les incitent effectivement à augmenter leur consommation.

Une manière de tester ce raisonnement consiste à regarder deux répartitions le long de la distribution des niveaux de vie (graphique 6) : la première concerne les ménages traités par la réforme (il faut pour cela être actif et n'avoir *in fine* plus d'impôt à payer) ; la seconde concerne les bénéficiaires effectifs de la réforme (il faut pour cela effectivement consommer des services à la personne en plus d'être traité). Il apparaît alors une très grande divergence entre ces deux distributions, signe d'une très faible réponse des ménages modestes à l'incitation.

**Graphique 6 : Répartition des traités du passage au crédit d'impôt par niveau de vie en 2007**



Source : Marbot et Roy (2011).

Les ménages potentiellement bénéficiaires sont les ménages actifs payant un impôt sur le revenu négatif ou nul, ils se trouvent donc

quasi-exclusivement dans les trois premiers déciles de niveaux de vie. Toutefois, on en trouve un nombre très faible mais non nul dans les plus hauts déciles et même dans le dernier centile de la distribution des niveaux de vie. En effet, du fait de l'importance des dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu, certains ménages, même parmi les plus aisés, parviennent à annuler complètement leur impôt sur le revenu. Toutefois, en raison de contraintes budgétaires, les ménages modestes traités ne consomment pas, même si leur consommation est subventionnée. Inversement, la toute petite fraction des ménages traités parmi les plus fortunés fait appel à des services à domicile et bénéficie donc pleinement de l'aubaine de la réforme. Ainsi, la répartition finale des bénéficiaires de la réforme est quasiment égalitaire le long de la distribution des niveaux de vie. En outre, comme parmi les bénéficiaires eux-mêmes, les ménages les plus aisés consomment plus que les ménages les plus modestes, y compris la réforme consistant à transformer la réduction en crédit d'impôt a probablement eu finalement un impact distributif régressif.

### **3. Méta-analyse empirique des estimations**

La partie précédente a permis de constituer une grille de lecture des évaluations empiriques. Avant de présenter les résultats eux-mêmes, un point est fait sur les données utilisées (3.1). Il s'agit principalement d'échantillons de déclarations de revenus des ménages en vue de leur imposition. Nous présentons ensuite les méthodes d'estimations qui, afin d'être robustes quant à leurs résultats, s'appuient sur des stratégies d'identifications locales (3.2). Nous présentons en effet les résultats de quatre évaluations se basant sur quatre « expériences naturelles » différentes que nous pouvons main-

tenant comparer. Nous présentons enfin les différents résultats des différentes évaluations (3.3), discutons et étendons certains calculs. Ceci permet de donner une vision globale de l'efficacité de la réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile en termes de création d'emplois.

### **3.1. Données utilisées pour les estimations**

Les bases de données sont devenues de plus en plus complètes avec le temps. Ainsi, pour évaluer la mise en place initiale de la réduction d'impôt en 1991, Marbot (2013) a utilisé les enquêtes « budget de famille ». Elle n'a donc eu accès qu'à moins de 10 000 observations par année et n'a pas pu constituer de panel. De plus cette base de données n'est pas constituée tous les ans. Autour de la réforme de 1991 prenant effet à partir de la déclaration en 1993 des revenus 1992, sont accessibles une enquête en 1989 et une en 1995. Le long temps entre les observations avant et après la réforme ajoute beaucoup de bruit et donc d'imprécision dans les estimations.

Si l'échantillon lourd des déclarations de revenus n'existe pas pour cette période, il existait l'enquête revenus fiscaux, consistant à appairer les informations de la déclaration de revenu à chacune des observations de l'enquête emploi. Toutefois, cette enquête au nombre d'observations également réduit n'a pas pu être mobilisé car la réduction d'impôt n'existant pas avant 1992, l'information sur la consommation des services à la personne n'était pas disponible avant cette date dans les fichiers fiscaux. Il est en effet impossible de mettre en place une stratégie d'identification en double différence si on ne connaît pas le niveau de consommation avant la réforme. Toutefois, cette enquête pour l'année 1995 a été utilisée pour calibrer un modèle permettant de repérer statistiquement parmi les ménages ne

payant pas d'impôt *in fine* ceux qui auraient payé des impôts s'ils n'avaient pas bénéficié de la réduction d'impôt. En effet, ces foyers bénéficient de la réforme mais, ne payant pas d'impôt *in fine* apparaissent comme non-traités car ne pouvant pas bénéficier de la réduction d'impôt marginalement. Il est donc important de pouvoir les repérer dans l'enquête « budget de famille » à partir de leurs caractéristiques socio-économiques pour les inclure dans le groupe auquel ils correspondent effectivement.

Pour les réformes suivantes, il est possible d'utiliser des données fiscales puisque l'information sur la consommation de services à la personne existe avant et après la réforme. De plus, des échantillons très complets des déclarations de revenus sont disponibles. Chaque année, la DGFIP (direction générale des finances publiques) compile les déclarations de revenus et constitue un échantillon de plusieurs centaines de milliers d'observations par an (de 400 000 en 1997 à plus de 600 000 aujourd'hui). Les contribuables sont répartis en différentes urnes de tirage en fonction de cinq critères : le code d'imposition, la tranche d'imposition, le revenu dominant, le quotient familial et le centre de services des impôts dont il dépend. A chacune des 8424 urnes est attribué un poids en fonction de sa représentativité et de son hétérogénéité. Un tirage aléatoire simple est mis en œuvre dans chaque urne avec un poids de tirage différent pour chacune. De celles avec peu d'observations est tirée une grande proportion d'observations, pouvant même aller jusqu'à l'exhaustivité pour les types de ménages les plus rares. Ceci permet d'avoir un nombre d'observations représentatif pour tous types de ménages. Par exemple, le haut de la distribution des revenus est tiré avec un poids égal à un : la base permet d'obtenir des résultats fiables y compris pour les plus fortunés.

Ces bases de données sont précieuses non seulement grâce à leur très grand nombre d'observations, mais également en raison de la précision et de l'étendue des informations pour chaque observation. Les variables disponibles sont toutes les informations déclarées par les contribuables pour le calcul de leur impôt sur le revenu, c'est-à-dire le nombre de personnes composant le foyer fiscal, leur âge, leurs revenus par type de revenus (salaires, pensions, bénéfices commerciaux, non-commerciaux ou agricoles des indépendants, différents types de revenus financiers ou immobiliers, plus-values), ainsi que toutes les informations nécessaires au calcul de l'énorme quantité de déductions, réductions et crédits d'impôt. En particulier, les dépenses annuelles de services à domicile sont déclarées. Cependant, l'ensemble des informations qui permettraient l'identification des foyers fiscaux a été supprimé de cette base de données pour des raisons d'anonymat. Ceci rend impossible de suivre les mêmes ménages sur plusieurs années et a conduit Carbonnier (2009) et Garbinti (2011) à adopter des stratégies d'identification de double ou triple différence en pseudo-panel (voir section suivante). Marbot et Roy (2011) ont eu accès à la base de données exhaustive et ont ainsi pu apparier les bases pour chaque année et constituer un panel véritable. Toutefois, pour des raisons de puissance de calcul, elles se sont restreintes à une partie seulement de la base de données qu'elles ont tirée elles-mêmes selon un unique tirage aléatoire simple.

On pourrait imaginer qu'une faiblesse de cette base de données fiscale résiderait dans le caractère incomplet des informations concernant les ménages non imposables, pour qui il n'est pas obligatoire de déclarer ses revenus. Cette crainte n'est toutefois pas justifiée car si les foyers fiscaux ne sont pas légalement pénalisés s'ils n'effectuent pas de déclaration de revenus lorsque leur impôt sur le revenu serait

nul, ils ont tout intérêt à le faire tout de même car un grand nombre de démarches administratives, et en particulier nombre de prestations sociales locales sont accordées à condition de présenter un avis de non-imposition (c'est également le cas de l'exemption de taxe d'habitation et de redevance télévisuelle). Celui-ci est délivré par les services fiscaux aux ménages non-imposables ayant déclaré leurs revenus. Toutefois, si elle ne présente pas cette faiblesse, la base des déclarations de revenus en présente d'autres. La première est que chaque observation représente un foyer fiscal et non un ménage réel. La principale différence est que les ménages composés par un couple n'ayant contracté ni mariage ni PACS – qui donc déclarent leurs revenus séparément – constituent deux foyers fiscaux séparés. Ainsi, cette base peut conduire à considérer certains ménages effectivement en couple comme deux ménages de célibataires.

Pour ce qui concerne les informations relatives aux dépenses annuelles pour l'emploi de salariés à domicile, les déclarations révèlent uniquement le montant annuel des dépenses restant à la charge des contribuables (une fois déduites les différentes allocations ou remboursements de cotisations sociales). Il n'est donc pas possible de connaître la consommation exacte de ces ménages, en termes ni d'heures de travail achetées ni de qualité de ces heures. Ceci limite ce qui pourrait être dit à propos de l'effet distributif de la réduction d'impôt et de l'allocation des subventions liées à la protection sociale : il n'est pas possible de savoir qui consomme des services de confort tels que le jardinage, le repassage ou le ménage et qui fait garder ses enfants ou bénéficie d'aide à la dépendance. Toutefois, la sous partie 2.4 a montré qu'il était possible de répondre partiellement à ces questions grâce à des statistiques agrégées.



Enfin, cette base de données est constituée uniquement de déclarations. Il n'est pas possible de savoir avec certitude si une augmentation de la quantité déclarée de consommation de services à la personne représente une création effective d'emploi ou la sortie de la clandestinité d'un emploi précédemment existant. Par conséquent, toutes les estimations présentées ci-après correspondent de fait à la somme des créations d'emplois du fait de la réforme et de la quantité d'emplois sortis du marché noir. En particulier, ces estimations constituent la limite supérieure de l'impact causal de la réduction/crédit d'impôt sur l'activité dans le secteur des services à la personne.

### **3.2. Les méthodes d'estimation**

Pour évaluer l'impact de la mesure, il ne suffit pas de calculer globalement les sommes dépensées et le nombre de salariés du secteur, pas plus qu'il ne suffit de regarder l'évolution du nombre de ces salariés. Souvent, pour être précise, l'analyse doit se contenter d'étudier une partie seulement des effets de la mesure ou les effets sur une partie seulement des individus potentiellement incités. *A contrario*, Despujols et al. (2012) prétendent faire une analyse globale, voire totale, des impacts de l'ensemble des mesures favorables au développement des services à la personne. Cette analyse entièrement erronée a beaucoup circulé parmi les décideurs politiques, notamment dans les institutions européennes grâce au travail de lobby du syndicat européen des services à la personne qui l'a commanditée puis diffusée. Outre qu'en mélangeant les différentes politiques, il devient impossible de séparer les efficacités de chacune, l'absence de stratégie d'identification conduit non pas à une évaluation d'impact mais à un bilan comptable, d'ailleurs lui-même faux.

En effet, ce qu'ils font réellement n'est pas d'évaluer la politique, mais de mesurer la contribution globale du secteur des services à la personne aux finances publiques. D'un côté, ils mesurent la dépense publique d'aide au secteur, en sommant les dépenses budgétaires, les dépenses fiscales et les dépenses sociales. De l'autre côté, ils évaluent grossièrement les différents impôts ou cotisations sociales payés par les entreprises et les salariés du secteur sur leur revenu ou leur consommation (IS, IR, cotisations sociales, TVA). Ces mesures sont toutes estimées et non mesurées, à partir d'hypothèses très favorables. Par exemple, ils considèrent un taux d'IR moyen de 14 % quand cet impôt ne prélève que 3 % du PIB. De même, ils utilisent un taux moyen de TVA appliqué à l'ensemble des revenus des salariés du secteur surpondérant le taux plein par rapport au taux réduit. Ils additionnent ensuite des simulations très optimistes des économies de dépenses publiques (en termes de chômage, de prestations sociales ou de structures publiques de garde d'enfants) et de surplus de recettes fiscales du fait de l'augmentation massive hypothétique de l'offre de travail des femmes très qualifiées.

Non seulement les évaluations des recettes ou économies publiques sont surestimées, mais surtout ils comparent une contribution socio-fiscale de tout un secteur d'activité à la dépense publique des politiques pour aider à le développer. Implicitement, ils supposent que sans subvention publique, il n'y aurait pas de services déclarés du tout. Une analyse globale des coûts et avantages des politiques doit faire la distinction entre l'activité qui a été créée grâce à la mise en place des politiques et celle qui aurait existé même sans celles-ci.

De plus, les emplois créés par l'intervention publique le sont en nombre différent du fait de chacune des politiques, et même du fait

de chacun des paramètres des différentes politiques. Il est donc essentiel d'évaluer séparément l'efficacité des différents dispositifs de soutien au secteur des services à la personne. Pour ce qui concerne le cas spécifique de la réduction d'impôt pour les services à domicile, les réformes permettant les estimations ont été mises en place dans une période de développement rapide de l'industrie pour d'autres raisons que la politique étudiée elle-même (d'autres politiques, le vieillissement de la population ou la limitation des places en établissements collectifs de garde d'enfant). Le principe même d'une évaluation d'impact est d'estimer la différence entre ce qui s'est effectivement passé et ce qui se serait passé si la politique étudiée et seulement elle n'avait pas été mise en place. On parle ainsi de comparer la situation effective post-réforme à un contrefactuel, c'est-à-dire une situation toutes choses égales par ailleurs. Les deux grandes familles méthodologiques pour ce faire sont l'économétrie structurelle et l'estimation en expérience naturelle.

Flipo et al. (2007) ont construit une estimation structurelle en développant un modèle de décision individuelle d'embaucher et de déclarer un employé pour des services à domicile. Ils confrontent leur modèle aux données françaises pour estimer ses paramètres, ce qui permet des simulations des différentes politiques et la mesure de leur impact sur la consommation et la déclaration de services à domicile. Ils ont ainsi anticipé un impact très important de la réduction d'impôt : une augmentation de dix pour cent de la réduction conduirait à une augmentation de 45,9 % à 50,8 % de la consommation déclarée et inciterait 13,5 % des ménages ne consommant pas de services à la personne à le faire. Toutefois, cette simulation est *ex ante*, ce qui signifie que le comportement des ménages n'est pas directement observé mais simulé à partir du niveau de leur consommation une année

donnée et d'hypothèses fortes du modèle, notamment la forme fonctionnelle de leur fonction d'utilité.

Le principe de la stratégie en expérience naturelle est de mesurer le comportement des agents économiques sans avoir besoin de faire des hypothèses *a priori*, en particulier sur la forme fonctionnelle de la fonction d'utilité. Il faut pour cela observer les modifications des consommations en réponse à des modifications de l'environnement, et isoler ces modifications-ci de celles intervenues pour d'autres raisons. Dans le cas présent, il s'agit d'observer le comportement en réponse aux réformes de la réduction d'impôt. Cependant, ce type de méthode nécessite des réformes. Or, de nombreux changements de plafond sont intervenus, le taux de subvention fiscale est toujours resté à 50 % des sommes dépensées. Il n'est donc pas possible de mesurer l'efficacité comparée de différents taux de subvention.

L'idéal pour comprendre exactement le comportement des ménages serait de comparer leur consommation après mise en place de la réforme à ce qu'ils auraient consommé si la réforme n'avait pas eu lieu mais si tous les autres changements intervenus entre temps étaient effectivement intervenus. Cette seconde consommation n'est pas observable puisqu'elle n'existe jamais réellement, c'est une consommation hypothétique appelée le contrefactuel. La difficulté de l'évaluation réside dans la reconstruction de ce contrefactuel. Pour ce faire, on peut soit supposer ce contrefactuel *a priori*, soit le recomposer sur des bases empiriques ou à partir d'un groupe témoin. Les évaluations de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile utilisent toutes le même type de méthode : le choix d'un groupe de contrôle non touché par la réforme et l'estimation du comportement du groupe de traitement par double différence.

Cette méthode est nécessaire car la demande totale de services à la personne a augmenté continuellement de 1992 à 2008 (période couvrant l'ensemble des réformes considérées) en partie pour d'autres raisons que la réduction d'impôt étudiée. Non seulement l'évolution structurelle du secteur était à la hausse du fait notamment du vieillissement de la population et de la croissance des inégalités, mais de nombreux autres dispositifs ont également stimulé ces services sur la période (simplifications administratives, dépenses sociales, allocations directes). Ainsi, la simple comparaison de la consommation avant et après réforme ne donne pas l'impact causal de celle-ci. On peut définir un groupe de traitement (les ménages pouvant bénéficier de la réforme) et un groupe de contrôle (des ménages similaires mais ne pouvant pas bénéficier de la réforme), et comparer la consommation des groupes de traitement et de contrôle après la réforme. Cette estimation est également biaisée si les consommations contrefactuelles des traités et des non-traités ne sont pas les mêmes, ce qui est le cas pour les relèvements de plafond.

La méthode de double différence doit permettre de corriger ces deux sortes de biais et séparer les facteurs intercurrents de l'impact causal de la réforme étudiée. L'évolution du groupe de contrôle entre avant et après la réforme est utilisée pour mesurer l'impact de la conjoncture ; l'évolution du groupe de traitement est corrigée de cette mesure de la conjoncture. Cet estimateur est sans biais si la conjoncture affecte de la même manière le groupe de traitement et le groupe de contrôle, c'est pourquoi il est essentiel que ces deux groupes soient le plus similaires possible. Il est possible de mettre en œuvre des estimations en triple différence, qui sont des estimations en double différence à partir non des niveaux de consommation de services à domicile mais de leur taux de croissance. Ainsi, il n'est plus nécessaire

que les ménages traités et non-traités soient impactés de manière identique par la conjoncture, l'estimateur est sans biais si l'effet de la conjoncture évolue de la même façon pour les deux groupes. Pour les estimations de l'impact de la réduction d'impôt, Carbonnier (2009) a mis en œuvre une méthode de triple différence tandis que Marbot (2013), Garbinti (2011) et Marbot et Roy (2011) ont mis en œuvre des évaluations en double différence.

Par ailleurs, ces estimations sont plus précises si elles sont réalisées à partir de données microéconomiques, permettant ainsi de nombreux contrôles. Le principe de la stratégie d'identification reste toutefois le même. Une telle mise en œuvre nécessite de travailler sur des données de panel pour être en mesure de suivre les ménages avant et après la réforme et de savoir avant celle-ci pour chacun s'il appartient au groupe de traitement ou au groupe de contrôle. Différents contrôles de sous-groupes peuvent être ajoutés à l'estimation, afin de désintriquer par exemple l'impact de l'âge du ménage consommateur, de son revenu, de sa composition de sa famille...

Marbot et Roy (2011) apportent une modification à cette méthode en comparant individuellement chacun des membres du groupe de traitement à un unique contrôle créé selon la méthode d'appariement par la distance de Mahalanobis. Elles calculent pour chaque ménage traité une distance totale (une mesure numérique de la différence) à chacun des ménages non-traités. Celle-ci est la somme de la distance pour chaque caractéristique pondérée par la matrice de variance-covariance de ces caractéristiques. Ensuite, elles constituent un ménage contrefactuel virtuel ayant comme caractéristiques la moyenne des caractéristiques de tous les ménages non-traités, pondérée par l'inverse de leur distance totale au ménage traité considéré. Une des

particularités de la spécification choisie est qu'elle ne considère aucune limite de distance pour la prise en compte des ménages dans le contrefactuel apparié. Ceci permet d'augmenter la significativité des résultats mais peut induire des biais d'estimation en raison de correspondances imparfaites (Frölich 2004, Givord 2010). En effet, même si les ménages très distants influent individuellement faiblement sur le contrefactuel en raison d'une pondération très faible (l'inverse de leur distance), ils peuvent collectivement compter beaucoup s'il y a beaucoup plus de ménages distants que de ménages proches. Ce risque de biais est augmenté dans le cas présent du fait que la réforme étudiée sépare des ménages traités de peu de ménages similaires et d'un très grand nombre de ménages très différents.

Les trois autres études n'ont pas eu accès à la base exhaustive des déclarations de revenus, mais seulement à des échantillons et n'ont donc pas pu constituer de panels. Marbot (2013), ne pouvant compter sur un grand nombre d'observation dans l'enquête budget de famille, a mis en place une méthode de double différence sur les valeurs agrégées. Elle compare ainsi la somme des différences des consommations de tous les traités et non-traités après la réforme à la somme des différences avant la réforme. De plus, elle constitue pour chaque traité (que ce soit avant ou après la réforme) un non-traité fictif apparié selon la méthode de la distance de Mahalanobis.

Carbonnier (2009) et Garbinti (2011) ont eu quant à eux accès à un très grand nombre d'observations dans l'échantillon lourd des déclarations de revenus (entre 400 000 et 500 000 observations selon les années) et ont pu donc réduire ce nombre en groupant les observations par similarité. Les ménages ayant des caractéristiques identiques (même position dans la distribution des revenus, même âge,

même nombre d'enfants, même proportion de salaires dans les revenus, même pension de retraite, mêmes revenus d'actifs financiers et immobiliers) sont regroupés dans un pseudo-individu dont les caractéristiques sont les moyennes de celles des individus effectifs le composant. Contrairement aux individus eux-mêmes, les pseudo-individus peuvent être reconnus et suivis d'une année sur l'autre. On peut donc constituer un panel de pseudo-individu : appelé pseudo-panel. Ensuite, les stratégies d'identification en double ou triple différence peuvent être utilisées à partir du pseudo-panel, ce qui revient à mesurer la différence de croissance de la consommation de services à domicile entre les pseudo-individus en fonction du ratio des individus les composant appartenant au groupe des traités ou des non-traités.

Enfin, il est important de noter que ces méthodes donnent des estimations précises, mais que ces estimations sont locales. La stratégie d'identification repose sur une rupture locale (ici une réforme) qui ne concerne qu'une petite partie de la population. Par exemple, la population dont le comportement est estimé par l'étude d'une réforme de relèvement de plafond est uniquement constituée des ménages consommant avant la réforme entre les deux plafonds. De même, pour obtenir des groupes de contrôle et de traitement similaires, Marbot (2013) s'est contenté d'observer des ménages du milieu de la distribution des revenus. En effet, il n'y avait pratiquement aucun non-traité dans le haut de la distribution des revenus. Par conséquent, les estimations ne concernent que cette partie de la population traitée. Il est tout à fait possible, voire très probable, que le comportement des autres ménages soit différent de celui estimé. C'est pourquoi il est important d'avoir de multiples évaluations locales à comparer.



### **3.3. Estimation de l'impact sur l'emploi**

Sur les quatre réformes étudiées, une concerne la mise en place avec un plafond bas, une la transformation de la réduction en crédit d'impôt et deux des modifications de plafond. Ces deux changements de plafond, intervenus respectivement en 1998 et 2003 sont en fait des mouvements relativement symétriques à cinq ans d'intervalle. Il s'est agi de passer d'un plafond élevé à un plafond bas en 1998, et l'inverse en 2003 (graphique 1). La comparaison de l'impact estimé de ces deux mesures est donc de première importance pour donner une idée de la stabilité des comportements dans le temps. Les résultats montrent une forte cohérence entre les effets de ces deux réformes, qui n'ont que faiblement modifié l'emploi dans le secteur des services à la personne. Comme supposé théoriquement dans la sous-partie 2.4, relever le plafond jusqu'à des niveaux élevés n'est que faiblement efficace en termes de création d'emploi. Les ménages susceptibles de consommer annuellement des services à la personne au-dessus d'un plafond relativement faible ne peuvent être que des ménages aux besoins contraints ou des ménages très aisés avec une faible utilité marginale du revenu.

Concernant la réforme de 1998 plus précisément, non seulement aucune des spécifications économétrique ne donne d'estimation significative des comportements de hausse de la demande de services, mais plus encore toutes ces estimations présentent des valeurs très faibles. Pire, cinq des six spécifications en pseudo-panel trouvent un impact positif de la baisse de plafond sur l'emploi. Il ne faut pas pour autant en tirer comme conclusion que cette baisse de plafond a relancé l'emploi car aucune de ces mesures n'est significative et que les valeurs absolues restent extrêmement faibles. Toutefois, cela suggère

que la destruction d'emploi est restée très limitée. La spécification la plus robuste – en utilisant comme groupe de traitement les ménages consommant entre les anciens et nouveaux plafonds juste avant la réforme – estime un effet non-significatif de 127 euros dépensés en moins par an et par ménage traité. Similairement, l'estimation pour la hausse de plafond de 2003, seulement significative au seuil de 10 %, est que celle-ci a engendré une hausse de la consommation de 229 euros par an et par ménage traité<sup>4</sup>.

En revanche, les réformes de 1992 et 2007 semblent avoir eu des effets plus importants sur l'emploi. La différence entre ces deux couples de réformes pourrait être expliquée par la forte différence entre les ménages traités. Les réformes de 1998 et 2003 concernaient des ménages aisés consommant annuellement une grande quantité de services à la personne (plus de 7 000 euros). Leur consommation n'a pas été très affectée par la variation du coût des dernières unités de services à la personne qu'ils consommaient. Inversement, la réforme de 1992 a concerné tous les ménages pouvant consommer des services à la personne, pourvu qu'ils paient des impôts. Si l'effet d'aubaine n'a pas dû être négligeable (tableau 1), l'incitation touchait l'ensemble des classes moyennes supérieures susceptibles d'être fortement incitées. La population bénéficiant de la réforme de 2007 est plus ambiguë. Les traités se trouvent quasi-exclusivement parmi les ménages les plus modestes (graphique 6) mais les ménages bénéficiant effectivement de la réforme sont bien plus égalitairement répartis. Cela signifie non seulement qu'une infime portion des traités modestes a réagi à l'incitation, mais qu'il existe également des effets d'aubaines parmi certains ménages très aisés. Ainsi, la très forte ré-

---

<sup>4</sup> Rapportés en euros 2013, ces sommes deviennent 162 euros pour 1998 et 269 euros pour 2003.

activité des consommations estimée par Marbot et Roy (2011) reste sujette à caution.

Tout d'abord, leur résultat est assujéti à l'hypothèse d'une très forte diminution de la consommation du contrefactuel. En effet, les ménages virtuels construits comme contrefactuels par la méthode d'appariement par la distance de Mahalanobis voient leur consommation de services à la personne fortement diminuer : la proportion de consommateurs effectifs dans le contrefactuel diminue de 22 %, passant de 7,3 % à 5,7 % entre 2006 et 2007. Sur la même période, la part de consommateurs effectifs dans le groupe de traitement a augmenté de 45 % de 2 % à 2,9 %. Cette baisse de la consommation du contrefactuel est particulièrement étonnante dans un contexte où tous les types de ménages (quel que soit le critère choisi pour les catégoriser : niveau de revenu, âge, statut familial) ont vu leur consommation de services à domicile croître entre 2006 et 2007. D'un point de vue agrégé, la part de consommateurs effectifs parmi les non-traités a augmenté de plus de 13 %, passant de 12,8 % à 14,5 % ; le montant total des dépenses des non-traités a également augmenté de plus de 13 %, passant de € 6,644 milliards d'euros à 7,530 milliards d'euros. Ceci incite sérieusement à se demander si un artefact n'aurait pas constitué des individus virtuels de contrôle tout à fait particuliers, ce qui remettrait en question la construction du contrefactuel. En outre, il apparaît que dans la spécification des auteurs, plus de 5 % des ménages âgés de plus de 71 ans sont considérés comme des traités et que ce taux reste au-dessus de 4 % pour les plus de 80 ans. Cela voudrait dire que plus de 4 % des ménages de plus de 80 ans sont à la fois encore actifs et non-imposable.

Deuxièmement, pour calculer le nombre d'emplois équivalent temps plein créés par la réforme à partir des résultats des estimations sur le nombre de nouveaux consommateurs, les auteurs font l'hypothèse que les nouveaux consommateurs ont exactement la même consommation moyenne que les ménages consommant des services à la personne dès avant la réforme. Or, le niveau de revenu est le principal déterminant de la consommation de services à domicile en France (voir sous-partie 2.4). Les ménages traités par le passage de la réduction au crédit d'impôt sont très sensiblement plus pauvres que les autres particuliers employeurs : plus du tiers d'entre eux sont dans le premier décile de niveau de vie, 85 % dans les trois premiers déciles et 96 % sous la médiane quand seulement 0,1 % appartiennent au dernier décile. Même si ce sont surtout les plus aisés parmi les traités qui consomment *in fine* des services à domicile et donc bénéficient effectivement de la réforme, les consommateurs incités à consommer par la réforme restent bien moins fortunés en moyenne que la moyenne de l'ensemble des consommateurs : 9 % dans le premier décile, un tiers dans les trois premiers déciles, 58 % sous la médiane et seulement 6 % dans le dernier décile. En outre, la moyenne de consommation de l'ensemble des ménages est fortement tirée vers le haut par les ménages tout en haut de la distribution des revenus, le niveau de consommation étant très fortement croissant à l'intérieur même du dernier décile, et plus encore du dernier centile.

Par conséquent, il est fort probable que les nouveaux employeurs personnels incités par la réforme aient effectivement consommé beaucoup moins que la consommation moyenne. Ceci ajouté aux doutes quant à la décroissance de la consommation du contrefactuel défend l'idée que l'impact sur l'emploi de la réforme de 2007 est fortement surestimée par Marbot et Roy (2011). Malheureusement, en

raison de l'absence d'accès aux données, il n'est pas possible d'exécuter une estimation alternative équivalente. Toutefois, des estimations peuvent être obtenues à partir de données agrégées. Les auteurs fournissent les niveaux de consommation des groupes de traités et de différents groupes de non-traités en 2007, après la réforme. Carbonnier (2009) fournit des statistiques agrégées similaires pour l'année 2005, soit avant la réforme. Ceci permet de mettre en place une stratégie de double différence agrégée pour estimer l'impact de la réforme mise en place en 2007. Ce peut être fait avec différentes hypothèses en ce qui concerne le contrefactuel.

L'hypothèse centrale consiste à considérer qu'il n'y aurait pas eu d'augmentation en volume de la consommation des traités pour d'autres raisons que la réforme. La seule augmentation serait donc en valeur, due à l'inflation des salaires. Comme les emplois créés dans l'industrie sont principalement des emplois à faible qualification, le contrefactuel est calculé en utilisant l'inflation du salaire minimum pour réévaluer les dépenses d'emploi à domicile de 2005 au niveau des salaires de 2007. Le salaire minimum était de 8,03 euros bruts par heure en 2005 et a augmenté à 8,44 euros bruts par heure en 2007, ce qui représente une inflation de 5,1 % sur deux ans. Ceci conduit probablement à surestimer le véritable impact de la réforme en termes d'emploi, car cela ne prend pas en compte le développement global en volume du secteur.

L'hypothèse limite inférieure suppose que la stabilité de la consommation des traités si la réforme n'avait pas eu lieu n'aurait pas été en volume, mais en valeur. Ceci signifie que la consommation en volume du groupe de traités aurait effectivement diminué si la réforme n'avait pas eu lieu. L'impact de la réforme est alors estimé par la dif-

férence simple entre la consommation totale du groupe des traités entre 2007 et 2005.

Enfin, l'hypothèse limite supérieure consiste à réaliser effectivement une estimation en double différence. En raison du manque de détails dans la quantité de services à la personne consommée par catégorie de ménages, le seul groupe de contrôle disponible est constitué par l'ensemble des ménages n'appartenant pas au groupe de traitement. La consommation globale a augmenté de 6,571 milliards d'euros en 2005 à 7,530 milliards d'euros en 2007. Les dépenses qui auraient ouvert droit au crédit d'impôt (s'il avait existé) étaient de 205 millions d'euros en 2005. Les dépenses ouvrant effectivement droit à crédit d'impôt étaient de 244 millions d'euros en 2007. Les dépenses du groupe de contrôle sont donc passées de 6,366 milliards d'euros en 2005 à 7,287 milliards d'euros en 2007.

Pour calculer le nombre d'emplois équivalent temps plein créés à partir de ces estimations, il est nécessaire de connaître non seulement le coût total de la réforme (121,790 millions d'euros en 2007) mais également le montant moyen des dépenses déclarées correspondant à un emploi à temps plein. Ce dernier nombre ne se trouve pas directement dans les données et doit donc être évalué. En raison de la condition d'activité pour bénéficier du crédit d'impôt, il est peu probable que les nouveaux services soient liés aux besoins de dépendance. Par conséquent, les allocations que le contribuable peut obtenir en plus du crédit d'impôt sont la PAJE pour la garde d'enfant. Ces allocations consistent en la moitié des cotisations sociales (menant à un coût horaire des services très proche du salaire horaire brut), plus une allocation directe sous conditions de ressources pour les enfants de moins de 3 ans. Pour être sûr de ne pas sous-estimer le nombre

d'emplois créés, l'hypothèse retenue vise à être certain de sous-estimer le coût (avant crédit d'impôt) des services à la personne. Ainsi, le coût d'un temps plein est considéré comme étant le SMIC horaire de l'année 2007 pour 40 heures hebdomadaires (la durée légale du travail dans la convention collective du particulier employeur), moins les allocations maximales pour la garde d'enfant. Ceci constitue bien évidemment une borne inférieure des sommes déclarées à l'imposition du revenu pour un emploi à temps plein car il est possible que certains emplois soient payés au-dessus du SMIC, comme il est certain qu'un grand nombre de ces emplois ne soient pas de la garde d'enfant et donc ne permettent pas de bénéficier des allocations PAJE. Ces hypothèses conduisent à un coût annuel d'un emploi à temps plein (avant crédit d'impôt) de 16 000 euros pour l'employeur.

En ce qui concerne les évaluations des autres réformes, il est également important de calculer un intervalle de confiance du coût par emploi créé et de ne pas se contenter de la valeur de l'estimateur lui-même. En effet, les estimations sont assez peu précises et l'intervalle de confiance permet d'avoir une bonne image de l'incertitude de l'évaluation. Pour les réformes de 1992 et 2003, il est possible de calculer l'intervalle de confiance à 95 % à partir de l'écart-type de l'estimateur. En revanche, Garbinti (2011) ne donne pas les écarts-types de ses estimations (dont aucune n'est significativement différente de zéro), de sorte que cet intervalle de confiance ne peut pas être calculé. Comme aucune estimation n'est significative et qu'un impact négatif des subventions sur l'emploi est peu probable, l'hypothèse limite inférieure est un impact nul. L'hypothèse centrale est donnée par l'estimation en double différence de pseudo-panel avec les groupes de traitement et de contrôle les plus légitimes : les traités

étant ceux consommant entre l'ancien et le nouveau plafond ; le groupe témoin étant composé des ménages consommant moins mais pas excessivement moins que le plafond inférieur. L'hypothèse limite supérieure considère la plus grande valeur estimée parmi toutes les spécifications.

Enfin, il est important de rapporter tous ces résultats à une estimation monétaire comparable. En effet, un coût public par emploi créé en 2007 n'est pas comparable à un coût public en 1991 en euros courants. Plusieurs méthodes d'actualisation des coûts peuvent être mobilisées. La première qui vient à l'esprit est d'actualiser en fonction de l'inflation. Toutefois, si on pense que l'incitation est en termes de volume de consommation de services à la personne et non en termes de valeurs monétaires de ces dépenses, il faudrait actualiser en fonction du coût de ces services. Malheureusement, ces coûts sont complexes à estimer car ils dépendent non seulement de l'inflation des salaires, mais également des variations des niveaux des cotisations sociales après allègement, des différentes allocations ou autres dépenses socio-fiscales. Nous nous contentons donc d'actualiser par rapport à l'indice général d'inflation.

Une forte incertitude demeure quant à l'impact réel sur l'emploi des différentes réformes récentes. Cependant, il est probable que très peu d'emplois ont été créés par les relèvements de plafonds des dépenses annuelles éligibles à la réduction d'impôt. Ainsi, le coût par emploi créé a été très élevé. S'il semble qu'il soit en réalité bien supérieur (les hypothèses d'évaluations sont très conservatrices) il est certain que le coût par emploi équivalent temps plein créé du fait des relèvements du plafond de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est supérieur à 80 000 euros par an.



**Tableau 1 : Estimation des emplois créés et des coûts des différentes réformes de la réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (1992-2007)**

Année de la réforme	1992	1998	2003	2007
Modifications du dispositif	Création, plafond de 25 000 F	Baisse de plafond de 90 000 F à 45 000 F	Hausse de plafond de 6 900 € à 10 000 €	De réduction à crédit d'impôt sous condition d'activité
Coût de la réforme (en euros de 2013)	1 077,8 millions	-139,9 millions [-162,8 ; -136,1]	88,2 millions	133,6 millions
Emplois équivalent temps-plein créés	27 556 [11 962 ; 43 239]	-613 [0 ; -4 263]	553 [0 ; 1 115]	1 727 [524 ; 2 383]
Coût par EETP créés (en euros 2013)	39 113 € [24 927 ; 90 105]	228 222 € [38 189 ; +∞]	159 494 € [79 103 ; +∞]	77 360 € [56 064 ; 254 962]

Remarque : Pour 1992, les résultats correspondent à l'estimation principale de Marbot (2013), les limites inférieure et supérieure correspondent à l'intervalle de confiance à 95 % de cet estimateur. Pour 1998 et 2003, l'intervalle de confiance à 95 % traversant le point zéro, la limite inférieure de l'efficacité est remontée à zéro. L'hypothèse centrale pour 1998 est l'estimation la plus crédible de Garbinti (2011), la limite supérieure est la plus grande estimation parmi toutes les spécifications. Pour 2003, l'hypothèse centrale est l'estimation principale de Carbonnier (2009) et la limite supérieure celle de l'intervalle de confiance à 95 % de cet estimateur. Pour 2007 sont présentées des estimations en double différence agrégée à partir des données de Marbot et Roy (2011) avec différentes hypothèses contrefactuelles : l'hypothèse centrale est la constance de la consommation en volume ; l'hypothèse limite supérieure est la constance de la consommation en valeur ; l'hypothèse limite inférieure est une augmentation de la consommation des ménages traités au même rythme que celles des ménages non-traités.

Ce coût est très important et en particulier près de trois fois le coût réel de ces services. Il indique une très faible efficacité de cette politique socio-fiscale en termes de politique de l'emploi, du fait de l'existence d'un très grand nombre de particuliers employeurs qui auraient consommé le même montant de services à domicile si ces relèvements de plafonds n'avaient pas eu lieu.

Il semble que la mise en place initiale ait été bien plus efficace. Ce résultat est relativement logique et correspond à l'analyse théorique présentée dans la seconde partie de cet article. En effet, cette mise en place initiale touchait un bien plus grand nombre de personnes susceptibles de modifier leurs comportements, tandis que les relèvements de plafonds ont concerné bien moins de ménages, pour la plupart sans contrainte budgétaire restrictive. De plus, il est important de noter qu'une très grande partie des emplois apparus du fait de la mise en place de la réduction d'impôt à partir de l'année 1992 sont en réalité des emplois précédemment déjà existant mais clandestins. Ainsi, ce coût faible de la réforme est un coût pour la déclaration des emplois plus qu'un coût pour leur création.

#### **4. Conclusion**

Cette méta-analyse s'est attelée à comprendre les conséquences d'une politique précise parmi le foisonnement des aides publiques au développement du secteur des services à la personne : la réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile. Parmi les conséquences, celles en termes de création d'emploi pour les travailleurs peu qualifiés a focalisé toute l'attention. Pour autant, l'objectif était de pouvoir présenter toutes les facettes de cette politique, d'en

détailler les différents paramètres et leurs conséquences respectives, ainsi que les mécanismes menant à ces efficacités différentes.

D'un point de vue de politique de l'emploi, s'il reste une forte incertitude quant à l'efficacité d'une réduction d'impôt pour l'emploi à domicile pour des niveaux modérés de consommation annuelle, il est hors de doute que cette politique a largement dépassé son seuil d'inefficacité en termes de plafond des dépenses annuelles. Les hausses successives de plafond ont créé peu d'emplois ; il en est allé de même pour la transformation de la réduction en crédit d'impôt sous condition d'activité. Ainsi, le coût public est marginalement très élevé : certainement supérieur à 80 000 euros par an et par emploi équivalent temps plein créé, ce qui représente plusieurs fois le coût réel de ces emplois. En outre, ces estimations concernent l'impact des réformes sur les nouvelles déclarations d'emploi à domicile, qui peuvent en réalité consister non seulement en des créations effectives de nouveaux emplois mais également en des déclarations d'emplois auparavant clandestins.

Cependant, les évaluations utilisées pour réaliser cette méta-analyse sont locales du fait de stratégies d'identification basées sur des ruptures elles-mêmes locales, en l'occurrence des réformes de la politique ne concernant qu'une petite fraction de la population. Les estimations ne concernent donc que ces petites parties de la population et les comportements des autres ménages peuvent être différents. C'est pourquoi il est important d'avoir de multiples évaluations locales à comparer, afin de comparer les comportements de différents types de ménages et d'essayer d'en inférer plus globalement les comportements de l'ensemble de la population. C'est ainsi l'apport de cette méta-analyse de réaliser cette comparaison critique des différentes

évaluations pour comprendre le plus globalement et le plus en détail possible le fonctionnement de la politique de réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile. Malheureusement, les différentes réformes étudiées ne couvrent pas tout ce qui serait nécessaire pour avoir une vue réellement complète de cette politique. En particulier, des doutes subsistent quant à l'efficacité de la base de la politique consistant en un crédit d'impôt jusqu'à un plafond fixé à un niveau faible et quant à l'impact du taux de subvention.

Par ailleurs, si la politique actuelle est clairement marginalement inefficace en tant que politique de l'emploi, elle ne semble pas être très efficace non plus en tant que politique de protection sociale. Les subventions sont fortement ciblées sur les ménages les plus aisés et principalement ceux du dernier centile de la distribution des revenus. Il semble également que les services de confort constituent la majorité des services subventionnés et que ceux répondant à des besoins sociaux servent surtout d'habillage social pour une politique qui ne l'est pas majoritairement. De ce point de vue, comme les services à la personne répondant à des besoins de protection sociale sont subventionnés par d'autres régimes (la PAJE des Caisses d'Allocations Familiales – CAF – pour la garde d'enfant et l'APA financé par les conseils généraux pour l'aide à l'autonomie des personnes âgées) il serait probablement plus efficace de renforcer le montant de ces subventions directes et d'abaisser la réduction d'impôt globale pour tout type de services à domicile.

## Références

Adema Willem, Fron Pauline, Maxime Ladaïque Maxime (2011) *Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 124, OECD Publishing.

Carbonnier Clément (2009) *Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives*, Economie et statistique 427-428, 67-100.

Carbonnier Clément (2014) *Le coût par emploi créé, un indicateur incomplet mais utile*, LIEPP methodological papers n°3.

Carbonnier Clément, Morel Nathalie (2015) *At your service? The political economy of household services in Europe*, Palgrave-Macmillan.

Dares (2014) *Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2011*, Dares analyse n° 018.

Debonneuil Michèle (2008) *Les services à la personne : bilan et perspectives*, rapport de l'inspection générale des finances n° 2008-M-024-01.

Despujol Bruno, Proisy Benjamine, Thibault Guillaume (2012) *Services à la personne: bilan économique et enjeux de croissance*, Oliver Wyman.

Devetter François-Xavier, Lefebvre Marion (2015) *Public policies and quality of employment in household and personal services in France*, In Carbonnier Clément, Morel Nathalie (editors) *At your*

*service? The political economy of household services in Europe*, Palgrave-Macmillan.

Devetter François-Xavier, Jany-Catrice Florence (2010) *L'invention d'un secteur et ses conséquences socio-économiques : objectifs et bilan des politiques de soutien aux services à la personne*, Politiques et management public, vol. 27, no 2, pp. 75-102.

DGTrésor (2013) *Evaluation des voies et moyens, tome II*, annexe au projet de loi de finance pour 2014, la documentation française.

Flipo Anne (1998) *Aspects redistributifs des mesures incitatives au développement des emplois familiaux en France*, dans Méhaut et Fossé, *Les politiques sociales catégorielles – fondements, portée et limites*, Tome 2, L'Harmattan 343-360.

Flipo Anne, Fougère Denis, Olier Lucille (2007) *Is the household demand for in-home services sensitive to tax reductions? The French case*, Journal of Public Economics 91, 365-385.

Frölich Markus (2004) *Finite-Sample Properties of Propensity-Score Matching and Weighting Estimators*, The Review of Economics and Statistics 86, 77-90.

Garbinti Bertrand (2011) *La réduction d'impôt pour l'emploi à domicile, 1992 – 2011, Bilan d'une politique publique*, Mémoire de Master sous la direction de Thomas Piketty, Paris School of economics.

Givord Pauline (2010) *Méthodes économétriques pour l'évaluation des politiques publiques*, Document de travail de la DESE, INSEE.

Givord Pauline, Marbot Claire (2013) *Does the cost of child care affect female labor market participation? An evaluation of a French*

2014/06

*reform of childcare subsidies*, Document de travail de l'INSEE, G2013/04.

Heckman James J. (2008) *Schools, Skills, and Synapses*, Economic Inquiry 46, 289-324.

Heckman James J., Pinto Rodrigo, Savelyev Peter (2013) *Understanding the Mechanisms Through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes: Dataset*, American Economic Review 103, 2052-2086.

Heckman James J., Stixrud Jora, Urzúa Sergio (2006) *The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior*, Journal of Labor Economics 24, 411-482.

Howard Christopher (1997) *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press.

Marbot Claire (2008) *En France, qui recourt aux services à domicile ?*, INSEE références, France portrait social, 143-162.

Marbot Claire (2013) *Les services à la personne en France : étude descriptive et trois évaluations de politique publique*, Thèse de Doctorat, EHESS, France.

Marbot Claire, Roy Delphine (2011) *Evaluation de la transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile en 2007*, Document de travail de l'Insee G2011/22.

Morel Nathalie (2014) *Servants for the knowledge-based economy? The political economy of domestic services in Europe*, Social Politics à paraître.

Nyberg Anita (2015) *The Swedish RUT-deduction – subsidy of formal employment or of high income earners' leisure time?* In Carbonnier Clément, Morel Nathalie (editors), *At your service? The political economy of household service in Europe*, Pearson-Macmillan.

Observatoire National de la petite enfance (2014) *L'accueil du jeune enfant en 2012, données statistiques*, Caisse Nationale des Allocations Familiales.

OECD (2013a), *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*, PISA, OECD Publishing.

OECD (2013b), *Résultats PISA 2012, Note par pays - France*, PISA, OECD Publishing.

Piketty Thomas (1998) *L'emploi dans les services en France et aux Etats-Unis : une analyse structurelle sur longue période*, Economie et statistique 318, 73-99.

Sécurité Sociale (2013) *Programmes de qualité et d'efficience, Famille*, Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2014, Annexe 1.



2014/06





*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)***

**Directeurs de publication:**

Etienne Wasmer & Cornelia Woll

Sciences Po - LIEPP

27 rue Saint Guillaume

75007 Paris - France

+33(0)1.45.49.83.61

[liepp@sciencespo.fr](mailto:liepp@sciencespo.fr)