

Étude sur les politiques d'exemptions fiscales et sociales pour les services à la personne

par **Clément Carbonnier***

clément.carbonnier@u-cergy.fr

Clément Carbonnier est maître de conférence à l'université de Cergy-Pontoise, chercheur au THEMA et codirecteur de l'axe Politiques socio-fiscales du LIEPP.

et **Nathalie Morel**

nathalie.morel@sciencespo.fr

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

RÉSUMÉ

Ce Policy Brief propose une évaluation des dispositifs sociaux et fiscaux qui sont mis en œuvre en France depuis le début des années 1990 pour soutenir les services à la personne. Ces politiques ont été conçues avec le double objectif de répondre à des besoins sociaux (dépendance, garde d'enfants) et de créer de l'emploi. Elles échouent pourtant sur leurs deux versants : le nombre d'emplois créés attribuables au crédit d'impôt est faible, pour un coût public par emploi équivalent temps plein créé très largement supérieur à ce que serait le coût budgétaire d'un financement direct de ces nouveaux emplois. Ces politiques sont également caractérisées par un profil fortement anti-redistributif : alors que les ménages dans le décile supérieur des revenus captent 43,5% de la dépense fiscale totale, la moitié la plus modeste des ménages ne bénéficie que de 6,6% du montant de cette dépense. Ceci renforce les inégalités d'accès aux services répondant à des besoins sociaux.

ABSTRACT

This Policy Brief provides an evaluation of the socio-fiscal schemes that have been put in place in France since the early 1990s to support the household services sector. These schemes aim to respond both to social needs (old-age dependency, childcare) and to employment concerns. These policies, however, fail on both accounts: the number of jobs created that can be attributed to the tax credit is low, for a public cost per full-time equivalent job very much higher than what would be the cost of financing these new jobs through direct budgetary spending. These policies are also characterized by a highly anti-redistributive profile: 43,5% of the total fiscal expense accrues to households in the upper income decile, while households in the bottom half of the income distribution receive only 6,6% of the total fiscal expense. This reinforces inequalities in access to services responding to social needs.

**Cette étude a été commandée par l'Assemblée nationale
dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019.**

Les auteurs, Clément Carbonnier et Nathalie Morel, co-dirigent tous deux l'axe Politiques socio-fiscales du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) à Sciences Po. Ils ont publié plusieurs articles et ouvrages sur les politiques de soutien aux services à la personne en France et en Europe. Pour la liste complète des publications voir les références.

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

Comment citer cette publication :

Clément Carbonnier, Nathalie Morel, **Étude sur les politiques d'exemptions fiscales et sociales pour les services à la personne**, LIEPP Policy Brief, n°38, 2018-10-12.

1. Etat des lieux

Orientée jusqu'à la fin des années 1980 vers les personnes dites fragiles (personnes âgées ou handicapées, jeunes enfants), la politique de soutien aux services à la personne s'est étendue à tous les publics dès 1991. A l'objectif de répondre à des besoins sociaux tels que la dépendance et la garde des jeunes enfants, s'adjoint alors un nouvel objectif de création d'emplois qui prend rapidement le pas sur les objectifs sociaux. En effet, différents rapports publiés entre 1985 et 2005 évoquent la nécessité de soutenir le développement de services domestiques pour répondre à de nouveaux besoins sociaux, mais surtout pour promouvoir l'emploi dans un secteur perçu comme un important 'gisement' d'emplois [1].

Alors que plusieurs travaux et rapports publiés dans les années 1990 prônaient le développement de chèques-service prépayés, avec des taux de subvention modulés selon les revenus et focalisés sur les besoins sociaux, ainsi qu'une meilleure structuration et professionnalisation des services, les gouvernements successifs s'engagent dans une autre voie, en favorisant le développement du particulier-employeur grâce à la mise en place d'une réduction d'impôt ouverte à tous les ménages imposables. Il s'agit par ce biais de rendre le travail déclaré plus attractif, mais aussi de stimuler la demande pour ces services.

La loi sur les « emplois familiaux » est votée en 1991. Celle-ci garantit une réduction d'impôt à tout contribuable – indépendamment de son âge, ses revenus, besoins d'aide et de soins – égale à 50% du montant des dépenses engagées pour l'emploi d'un salarié réalisant des tâches d'entretien, de garde ou de soin à son domicile, ou pour l'achat de services domestiques via une association, dans une limite fixée à 25 000 francs (environ 3 800 euros) par an. Le plafond des dépenses prises en compte pour la réduction d'impôt connaît plusieurs extensions : il passe ainsi à 26 000 francs (3 964 euros) en décembre 1993, puis à 90 000 francs (13 720 euros) en décembre 1994. Cette politique est partiellement infléchie en 1998, lorsque le gouvernement divise le plafond des dépenses par deux, le ramenant à 45 000 francs (6 860 euros).

Cette remise en question partielle du dispositif fiscal n'est toutefois que temporaire. Dès 2003, le plafond est relevé à 10 000 euros. **Depuis 2005, le plafond de dépenses ouvrant droit à la réduction d'impôt se situe à 12 000 euros** (majoré

de 1 500 euros par personne à charge - enfant ou personne de plus de 65 ans, dans la limite de 18 000 euros). L'objectif de croissance en emploi dans les services est clairement réaffirmé avec le lancement en 2005 du Plan de développement des services à la personne, plus connu sous le nom de plan Borloo, qui prétend créer 500 000 emplois dans les "services à la personne" en l'espace de trois ans. Ce potentiel de création d'emploi réside, selon les promoteurs du plan, dans la demande latente des ménages, liée notamment au vieillissement de la population et à l'augmentation de l'activité féminine, mais aussi aux transformations des modes de vie qui engendrent une plus forte demande de services de confort (comme le ménage) pour dégager du temps pour la famille et les loisirs. Il s'agit ainsi pour les pouvoirs publics de contribuer à solvabiliser cette demande latente pour la transformer en demande effective.

L'objectif n'est pourtant pas tant de répondre aux nouveaux besoins sociaux que de créer de l'emploi pour résorber le chômage. Un rapport sur lequel s'appuyait le plan Borloo avançait ainsi qu'« il suffirait que chaque ménage consomme trois heures de ces services par semaine pour créer environ deux millions de

nouveaux emplois, c'est-à-dire pour résorber le chômage »

(Cahuc, Debonneuil, 2004, p.37). Le Plan Borloo vise surtout à construire les

"services à la personne" comme un secteur économique homogène.

Sous ce nouveau label

sont pourtant rassemblés un large éventail de services comprenant des activités aussi diverses que des services sociaux d'aide à domicile ou de garde d'enfant, ainsi que des activités de 'confort' comme le ménage, le jardinage ou le soutien scolaire. Ces activités répondent à des logiques très diverses, de protection sociale d'une part ou de confort d'autre part, leur seul point commun étant qu'elles se déroulent dans le cadre du domicile. A partir de 2007, la réduction d'impôt est transformée en crédit d'impôt, mais seulement pour les ménages actifs. Cette condition d'activité est levée depuis 2017. Cette transformation vise à permettre aux ménages non imposables de bénéficier eux aussi de l'avantage fiscal auquel seuls les ménages imposables pouvaient prétendre jusque-là.

Au fil des années, d'autres dispositifs fiscaux ont été mis en œuvre pour soutenir le secteur des services à la personne, telles les **exonérations de cotisations sociales employeurs**, dont les modalités ont été plusieurs fois modifiées, mais qui sont aujourd'hui restreintes aux services à destination de publics fragiles. La majorité des services à la personne bénéficient également d'un **taux de TVA réduit** à 10%, tandis qu'un taux réduit à 5,5% s'applique aux activités d'assistance dans les actes quotidiens de la vie des personnes âgées et handicapées (à l'exclusion des soins).

D'autres dispositifs incitatifs à l'embauche ont été introduits, comme la déclaration simplifiée

[1] Commissariat général du plan (1985), Développer l'emploi dans les services ; Commissariat Général du Plan (1990) Nouvelles demandes, nouveaux services ; Commissariat Général du Plan (1991). Services de proximité ; Rapport du Conseil économique et social (1996) Le développement des services de proximité ; Cette, G. et alii. (1998). Emplois de proximité. Rapport pour le Conseil d'Analyse Économique, n°12, La documentation française; Commissariat général du plan (2005), Développer l'offre de services à la personne.

grâce à la mise en place du **chèque emploi service universel (CESU) déclaratif** depuis 1994.

Enfin, des **dispositifs spécifiques viennent également couvrir partiellement le coût de certains services à domicile pour des activités de soin**. Il s'agit notamment de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour la prise en charge de la dépendance, de la Prestation de compensation du handicap (PCH) ou du Complément de libre choix de mode de garde (Cmg) pour la garde des jeunes enfants.

Par ailleurs, différents modes de recours aux services à la personne co-existent. Un ménage peut soit employer directement le salarié qui intervient à son domicile (emploi direct), soit employer directement le salarié tout en confiant la gestion des formalités administratives à un organisme de services à la personne (mode mandataire), soit recourir à un organisme de services à la personne qui emploie des intervenants à domicile: le ménage est alors client de l'organisme, qui lui facture la prestation (mode prestataire). Les organismes prestataires ou mandataires peuvent être soit des entreprises, soit des associations, soit des organismes publics (notamment les centres communaux et intercommunaux d'action sociale). Dans le cas d'activités de garde d'enfants de moins de 3 ans, ainsi que pour l'assistance auprès de personnes âgées de plus de 60 ans, de personnes handicapées ou de familles fragilisées, l'organisme est soumis à l'obtention d'un agrément.

Les associations se sont fortement développées dans les années 1990 pour faire le lien entre les salariés et les particuliers-employeurs, notamment autour des services liés à la dépendance (Devetter et *alii*, 2009). Les entreprises prestataires à but lucratif, autorisées depuis 1996, ont vu leur nombre croître très rapidement à la fin des années 2000 et au début des années 2010, principalement pour les services à domicile hors « soin ». Toutefois, malgré sa diminution progressive, l'emploi direct reste largement majoritaire : en 2015, les salariées des particuliers employeurs représentent près de 70% des effectifs du secteur [2].

Il existe ainsi une diversité de dispositifs qui contribuent à structurer et à solvabiliser le secteur des services à la personne. A cela s'ajoute la dualité des objectifs poursuivis (créer de l'emploi, répondre à des besoins sociaux) ce qui contribue à brouiller la lisibilité de la politique de soutien aux services à la personne, et rend plus difficile son évaluation globale.

Au total, selon la Cour des Comptes (2014), les aides aux services à la personne étaient au nombre de onze en 2014 : **quatre niches sociales et sept dépenses fiscales. Leur coût total est loin d'être négligeable; en 2014, il s'élevait à 6,54 Md€, 68% pour les mesures fiscales (4,46 Md€) et 32% (2,08 Md€) pour les niches sociales**. Les documents budgétaires annexés au Projet de loi de finances pour 2019 [3] permettent de mesurer une augmentation de 24% des dépenses fiscales entre 2014 et 2019, avec un montant prévu à 5,55 Md€

pour l'année à venir. Ces sommes n'incluent ni les dispositifs ciblés (Cmg, etc.), ni les des dispositifs de portée générale comme les allègements généraux de charges qui ne sont pas spécifiques à la politique de développement des services à la personne.

2. Enjeux et controverses

Nous nous concentrerons ici sur l'évaluation du crédit d'impôt qui constitue la partie la plus importante de la politique de soutien aux services à la personne. Il s'agit d'évaluer cette politique à l'aune de ses objectifs affichés, soit son potentiel de création d'emplois d'une part, et sa capacité à répondre à des besoins sociaux d'autre part.

2.1. Une politique coûteuse, pour peu d'emplois créés

La création d'emploi est devenue l'objectif central de la politique de soutien aux services à la personne. Pourtant, différents travaux et rapports, notamment de la Cour des Comptes (2010; 2014), soulignent la faible performance de cette politique (peu d'emplois créés effectivement attribuables à cette politique).

Pour mesurer l'efficacité de la mesure, il est nécessaire de pouvoir repérer spécifiquement les emplois créés du fait de la mesure, en les distinguant de ceux qui auraient existé même sans cette mesure. Il convient également de souligner qu'une partie des emplois créés peut correspondre à des emplois qui existaient déjà, mais sous une forme non déclarée, la subvention fiscale rendant l'emploi déclaré plus attractif. Ainsi, ce que nous appelons « emploi créé » désigne 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 non déclarés) si l'avantage fiscal n'avait pas été mis en place. Pour mesurer cette création d'activité déclarée, il est nécessaire de mesurer l'impact des réformes sur la consommation de services à domicile des ménages.

Plusieurs évaluations de la réduction/crédit d'impôt ont été réalisées pour en mesurer l'efficacité sur la création d'emploi, sur la base de différentes expériences naturelles : en 1992 lorsque la réduction d'impôt a été introduite (Marbot 2013); en 1998, lorsque le plafond a été abaissé (Garbinti 2011); en 2003 lorsqu'il a été relevé de nouveau (Carbonnier 2009); et lorsque la réduction d'impôt a été transformée en un crédit d'impôt pour les ménages actifs, permettant aux ménages les plus modestes, qui ne paient pas l'impôt sur le revenu, d'en bénéficier (Marbot et Roy 2014).

Ces études permettent de saisir, non pas l'effet d'ensemble, mais l'effet marginal de ce crédit d'impôt pour les différents groupes de bénéficiaires. Clément Carbonnier (2015) a réalisé une méta-

[2] L'emploi direct ne représente toutefois que 57 % des heures rémunérées de services à la personne (Thiérous, 2017).

[3] Évaluation des voies et moyens (tome II, dépenses fiscales), document annexé au projet de loi de finances pour 2019.

analyse de ces estimations, en traduisant les résultats dans la même unité : le coût public par emploi équivalent temps plein créé, en prenant également en compte l'inflation pour obtenir des valeurs comparables (en euros 2013). Cette méta-analyse aboutit aux résultats suivants (figure 1) : la mise en place de la réduction d'impôt en 1992, avec un plafond de 3 800 € euros par an, a permis la création de 27 556 emplois équivalent temps plein pour un coût de 39 113 € par emploi créé. L'abaissement du plafond de 13 720 € à 6 860 € en 1998 a détruit 613 emplois, soit une économie de 228 222 € par emploi détruit. L'augmentation du plafond de 6 900 € à 10 000 € en 2003 a créé 553 emplois pour un coût de 159 494 € par emploi créé. **De fait, le coût fiscal des rehaussements de plafond apparaît dépasser plusieurs fois ce que serait le coût budgétaire d'un financement direct des nouveaux emplois créés par la réforme. Les modifications de plafond apparaissent donc davantage comme une aide aux ménages les plus aisés que comme une mesure permettant d'augmenter substantiellement l'emploi dans les services à la personne** (Cour des Comptes, 2014, *op.cit.*).

Figure 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 - 2003)

Année de la réforme	1992	1998	2003
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 €
Coût de la réforme (en euros de 2013)	1 078 millions	-140 millions	88 millions
Emplois équivalent temps plein créés	27 556	-613	553
Coût par EETP créés (en euros de 2013)	39 113	228 222	159 494

Source : Carbonnier (2015).

Cette très faible efficacité des relèvements de plafond est assez aisément explicable. Un relèvement de plafond ne modifie ni le comportement ni la subvention perçue par les ménages consommant avant réforme nettement moins que le montant de l'ancien plafond. Il est peu probable qu'un ménage que la subvention des 7 000 premiers euros de dépenses n'a pas incité à les consommer se mette à la faire parce que les 3 000 euros suivants (entre 7 000 euros et 10 000 euros) deviennent également subventionnés. Les ménages qui consommaient au niveau de l'ancien plafond ou juste au-dessus peuvent être incités à augmenter leur consommation, générant une augmentation de la demande, au coût public de la moitié du prix de ces nouvelles heures de services. En revanche, les ménages consommant bien plus que le plafond, n'étaient pas contraints par l'absence de subvention (soit du fait de besoins impérieux soit du fait de

faibles contraintes budgétaires). Pour ceux-ci, les services deviennent subventionnés sans qu'ils n'augmentent leur consommation, ils bénéficient uniquement d'un effet d'aubaine.

Plus le plafond augmente, moins on trouve de ménages contraints financièrement et donc susceptibles d'être incités à augmenter leur consommation. Restent donc en majorité des ménages bénéficiant d'un effet d'aubaine, et la création d'emploi générée par le crédit d'impôt diminue avec les hausses successives de plafonds alors que le coût par emploi créé de ces hausses est fortement croissant.

2.2. Des emplois de mauvaise qualité

Si cette politique se révèle peu performante d'un point de vue quantitatif, nombre de travaux soulignent par ailleurs son encore plus faible performance d'un point de vue qualitatif. En effet, dû en partie à la façon dont le secteur a été structuré, les emplois créés sont essentiellement des emplois de mauvaise qualité : temps partiels très faibles, peu rémunérateurs, et souffrant de conditions de travail dégradées. Les déficits de qualité de l'emploi sont particulièrement aigus pour les salariés du particulier-employeur, d'où le problème de la dominance de ce mode de prestation, mais ils pénalisent également les salariés des autres modes de prestations.

Tout d'abord, la fragmentation de l'offre de main-d'œuvre et l'absence de lieu de travail commun limitent fortement la constitution de collectifs de travail. La représentation syndicale est pratiquement nulle et l'information sur les droits peu disponible, ce qui limite l'efficacité des conventions collectives qui existent pourtant. La réglementation sur les conditions de travail et leur conformité aux règlements d'hygiène et de sécurité est particulièrement difficile à faire appliquer, notamment du fait que l'Inspection du Travail n'est pas habilitée à intervenir au domicile de particuliers. Ainsi, les secteurs de l'aide à domicile et du nettoyage présentent une accidentologie particulièrement élevée du fait de l'exposition aux produits chimiques, aux chutes, et aux accidents pendant les transports (Carbonnier et Morel, 2018).

De plus, si les salaires horaires officiels respectent le salaire minimum, les salaires mensuels sont très faibles, non seulement du fait de temps très partiels et très fragmentés (temps de transport élevé par rapport au temps de travail rémunéré), mais également du fait qu'un certain nombre d'heures au domicile du client ne sont pas comptées pour des heures pleines (elles peuvent valoir seulement deux tiers d'heure voire uniquement un sixième pour certaines).

Ainsi, les salariées à domicile gagnaient en moyenne 666 € mensuels en 2011 (878 € pour les aides à domicile) alors que le salaire moyen des femmes peu ou pas qualifiées dans les autres secteurs était de 1194 € (Devetter et Lefèbre, 2015).

Par ailleurs, le secteur souffre d'un manque de reconnaissance et de valorisation des compétences requises. Si un diplôme d'État a été créé en 2002 pour le secteur de l'aide à domicile (diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale ou DEAVS), celui-ci n'apporte qu'un faible bénéfice d'un point de vue financier. Il peut au contraire constituer une barrière à l'embauche du fait de la grille salariale plus qu'un avantage comme critère de qualité de service.

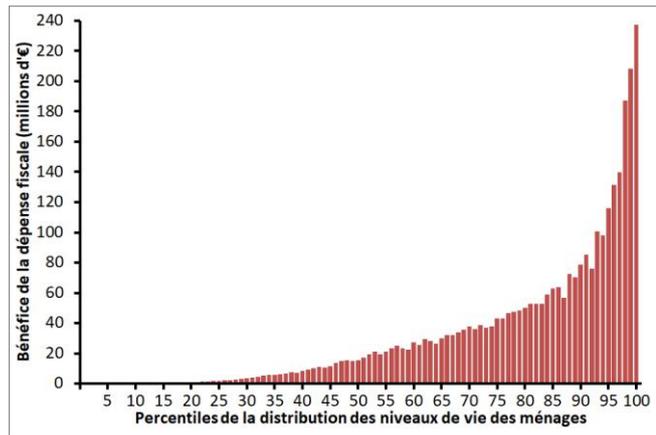
Enfin, les salariées des entreprises d'intermédiation bénéficient pratiquement de la même opportunité de formation continue que les salariés peu qualifiés des autres secteurs économiques. Même si cette formation est très faible, elle est tout de même nettement supérieure aux salariées des particuliers employeurs, ces dernières ne bénéficiant en pratique d'aucune formation. En 2011, moins de 1% des employés domestiques ont bénéficié de formation dans les trois mois précédant leur interview pour l'enquête emploi, contre 7% des aides à domicile et 9% des femmes peu ou pas qualifiées des autres secteurs. Cette quasi-absence de formation concourt à limiter les capacités d'évolution de carrière des employées de ce secteur (des femmes à 96%), où la mobilité ascendante au sein des services à la personne reste extrêmement limitée.

2.3. De forts effets anti-redistributifs et une faible prise en charge des besoins sociaux

L'analyse des bénéficiaires effectifs du crédit d'impôt met en exergue la très forte anti-redistributivité du dispositif, qui bénéficie principalement aux ménages les plus aisés (figure 2). Les données permettant de mesurer cet aspect ne sont pas disponibles tous les ans et le dernier millésime commence à dater (données de la DARES à partir de l'imposition 2012), mais la stabilité des inégalités constatées par rapport aux données précédentes (2008, 2005), assure tout de même la robustesse du diagnostic. **La moitié la plus modeste de la population a bénéficié en 2012 de seulement 6,6% du total de ces dépenses fiscales, alors que le décile le plus aisé a bénéficié de plus de 43,5% de la subvention fiscale totale.** La croissance du bénéfice s'accélère même tout en haut de la distribution puisque les ménages du centile le plus aisé ont bénéficié en moyenne de trois fois plus de crédit d'impôt que les moins aisés de ce décile du haut (le centile inférieur de ce décile supérieur).

Certains avancent que la dimension anti-redistributive du crédit d'impôt est mitigée par la présence de dispositifs ciblés et sous condition de ressources pour les besoins sociaux tels que la dépendance et la garde d'enfant. Ainsi, le crédit d'impôt bénéficierait certes plus aux ménages aisés qu'aux ménages modestes, mais ces derniers bénéficieraient pour leur part de dispositifs plus ciblés. Une évaluation globale de l'effet redistributif de la politique de soutien aux services à la personne impliquerait de prendre en compte l'ensemble des dispositifs et d'en considérer

Figure 2. Répartition des avantages fiscaux pour l'emploi d'un salarié à domicile



Source : Benoteau et Goin (2014).

les interactions. En effet, l'APA et la PCH soutiennent les services à la personne à hauteur de 3,4 milliards d'euros, tandis que le Cmg y contribue à hauteur de 400 millions (Benoteau et Goin, 2015). Par ailleurs, les crèches constituent une forme alternative de garde d'enfant qu'il faut prendre en compte lorsque l'on étudie l'effort consenti par les pouvoirs publics dans ce domaine. Pour autant, s'il serait souhaitable de développer de meilleurs outils permettant de prendre en compte les interactions entre les aides sociales et les mesures spécifiques au secteur (comme l'y invitent d'ailleurs l'Inspection Générale des Finances (Guillaume et *alii*, 2011) ainsi que la Cour de Comptes (2014)), on peut également s'interroger en amont sur le bien-fondé d'un système aussi segmenté pour la prise en charge des besoins sociaux.

Un tel système fragmenté produit de fait de **fortes inégalités d'accès aux services sociaux**. Ainsi, la France présente la plus forte inégalité parmi les pays couverts par les données de l'OCDE dans l'accès à la garde formelle des enfants de moins de trois ans selon le revenu du ménage. En 2014, si près de 81% des enfants de moins de trois ans des ménages du tiers supérieur de la distribution des revenus étaient en garde formelle (ce qui constitue le meilleur ratio parmi tous les pays de l'OCDE), c'étaient le cas de moins de 19% des enfants des ménages du tiers inférieur (soit un des plus mauvais ratios, à un niveau comparable aux pays de l'est et du sud de l'Europe). Seules l'Irlande et la Croatie font pire que la France en termes d'inégalité d'accès à la garde formelle.

Cette forte inégalité d'accès a des impacts sur le développement social des enfants. De nombreux travaux convergent pour montrer l'impact positif d'une socialisation précoce par le biais de services formels de garde et d'éducation des enfants de moins de trois ans sur leur développement et leur réussite scolaire (Avenel et *alii*, 2017). L'inégalité d'accès à la garde formelle a des impacts aussi sur les opportunités de carrières professionnelles des mères. En France, le profil de l'emploi féminin par niveau de diplôme et de revenu des mères est particulièrement frappant. Si le taux d'emploi des

femmes les plus diplômées est très proche de celui des autres pays, quel que soit l'âge de leurs enfants, la situation est très variable pour les femmes les moins qualifiées. En effet, les mères peu qualifiées d'enfants de moins de six ans en France ont un taux d'emploi relatif aux pères peu qualifiés nettement inférieur à leurs équivalentes européennes. Ce profil souligne le problème d'accès qu'ont les mères peu qualifiées à des modes de garde pour leurs jeunes enfants.

De même, il apparaît que l'APA, qui est complétée par le crédit d'impôt pour les plus aisés, ne subventionne que partiellement les services pourtant prescrits par une équipe médico-sociale pour des ménages aux revenus modestes (la prise en charge est partielle à partir de 803 euros de revenus mensuels). Ceci engendre des renoncements aux soins puisqu'on observe, pour ces ménages modestes juste au-dessus du seuil de prise en charge totale, des consommations seulement partielles de leur plan d'aide prescrit.

Surtout, outre les inégalités engendrées par ces systèmes dualisés de protection sociale, l'argument de l'existence de services sociaux mieux ciblés ne tient pas car la majeure partie des services subventionnés par le crédit d'impôt pour l'emploi à domicile ne sont pas à destination de publics fragiles (enfants en bas âges, personnes handicapées ou âgées). **Selon les données de la DARES (Thiérous, 2017), les services sociaux ne constituent que 46% des services consommés. Plus de la moitié des services consommés sont ainsi des services de 'confort' pour lesquels les ménages les plus aisés bénéficient d'une subvention.**

3. Expertise économique et budgétaire de la proposition du Gouvernement dans le projet de loi de finances

À la lecture du projet de loi de finances il ne semble pas qu'il y ait de réforme d'ampleur concernant le secteur des services à la personne. Tout de même deux évolutions vont venir impacter les dispositifs existants. Premièrement, le périmètre de l'exonération de TVA pour les services à domicile va être resserré. Deuxièmement, le crédit d'impôt va voir son calendrier de remboursement légèrement évoluer du fait du passage de l'impôt sur le revenu au prélèvement à la source.

3.1. Périmètre de l'exonération de la TVA pour les services à domicile

L'article 20 du projet de loi de finance prévoit de resserrer l'exonération de la TVA pour les services à domicile. Pour l'instant, tout service presté par une association agréée ou autorisée pour l'aide à domicile bénéficiait de l'exonération pour tous les services prestés. Or, cela se trouve en contradiction avec la directive européenne qui ne permet une telle exonération que pour des services sociaux. Seuls les services de ces associations pour des publics fragiles (enfants de moins de trois ans, personnes

handicapées ou âgées dépendantes) seront dorénavant exonérés.

Il s'agit donc d'une réduction de l'avantage fiscal. Pour évaluer l'impact potentiel, il convient tout d'abord de comprendre la part des heures effectivement touchées par cette réduction. À partir des données publiées par la DARES, il est possible d'évaluer une borne maximale du nombre d'heures concernées à 9% du total. On trouve des informations sur les types de services prestés selon le type d'organisme, mais sans mention du fait que l'association est effectivement agréée ou autorisée. L'impact sera donc relativement limité en périmètre. Pour ce qui est de l'impact sur la consommation, par définition aucun impact n'aura lieu sur les services sociaux. Pour les services touchés, on peut s'attendre à une baisse de consommation du fait de la hausse de prix. Cependant, les études présentées dans la seconde partie du présent document montrent un faible impact du crédit d'impôt de 50%, ici, il s'agit d'une perte de subvention plus faible, du niveau de la TVA de 10%. On peut donc s'attendre à un impact encore plus faible.

3.2. Calendrier du remboursement du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile

Le fait qu'une part non négligeable du crédit d'impôt soit dorénavant remboursée dès le début de l'année suivante rapproche dans le temps la subvention fiscale du paiement effectif du service. Ceci pourrait limiter d'éventuelles contraintes de liquidité chez des consommateurs potentiels, notamment pour les moins aisés financièrement. Toutefois, l'effet, s'il devait exister, resterait certainement très limité. En effet, en Belgique où un dispositif de chèques services permet de subventionner plus de 70% du coût des services à la personne de manière immédiate (le délai n'est pas seulement raccourci mais totalement annulé), les consommateurs restent en majorité les ménages les plus aisés. C'est le cas également en Suède où le crédit d'impôt de 50% du montant des dépenses engagées est directement appliqué par le prestataire et déduit du coût de la prestation. Cela signifie que les ménages susceptibles d'être pénalisés par l'absence de possibilité d'avancer les fonds, ne consomment pas non plus quand la subvention est immédiate. De plus, dans le cas de la France, la subvention ne sera toujours pas immédiate mais uniquement rapprochée dans le temps.

4. Pistes pour pour des scenarii alternatifs

Comme analysé ci-dessus, les dépenses socio-fiscales en faveur des services à la personne, qui représentent un coût important pour les finances publiques, s'avèrent peu efficaces au regard des objectifs affichés de création d'emplois et de réponse à des besoins sociaux. De plus, cette politique contribue à renforcer les inégalités d'accès à des services sociaux, et creuse également les inégalités

sur le marché du travail. Cette politique est pourtant peu remise en cause. La principale justification reste qu'il n'existerait pas de solution alternative pour trouver des emplois aux moins qualifiés.

Pour autant, d'autres alternatives sont envisageables, sans destruction d'emploi. Étant donné les diagnostics présentés précédemment, nous mettons en exergue l'opportunité de :

1. **séparer la politique de réponse à des besoins sociaux** (garde d'enfants et aides aux publics fragiles) d'une part **et la politique de l'emploi visant les autres services** (dits 'de confort') d'autre part;

2. **pour les services de confort, baisser substantiellement le plafond annuel de dépenses éligibles;**

3. **répondre aux besoins sociaux croissants par le financement direct des services** (assorti d'un contrôle de qualité), voire de la provision publique des services (cas des crèches), en utilisant notamment le basculement des économies réalisées par l'abaissement du plafond des dépenses éligibles.

Il est à noter qu'il ne s'agit pas là de trois propositions de réformes indépendantes mais d'une modification unique et cohérente en trois volets.

En ce qui concerne le premier volet, il s'agit d'accroître la lisibilité du dispositif en distinguant plus clairement ce qui relève d'objectifs sociaux, et ce qui relève d'objectifs d'emploi. Tenter de mener de front plusieurs objectifs avec un seul outil conduit dans le cas présent à échouer vis-à-vis de tous les objectifs.

En ce qui concerne le second volet, il s'agit à la fois de maîtriser une dépense publique coûteuse qui s'avère tant inefficace qu'inéquitable, et de dégager les ressources nécessaires pour mieux répondre aux objectifs de prise en charge des besoins sociaux, mais aussi de création d'emplois de meilleure qualité.

Le troisième volet se justifie par les besoins sociaux croissants liés à la dépendance et à la garde d'enfant, et par les inégalités sociales d'accès à ces services engendrées par une politique basée sur les incitations fiscales.

Ces propositions sont réalistes : en se limitant à une réforme à budget constant qui n'utiliserait que les économies issues de la baisse de plafond, une méta-analyse économique a montré comment le basculement de 1 Md€ de dépenses fiscales (par l'abaissement du plafond à 5000 € annuels) vers le financement direct de services sociaux (soit le principe des volets 2 et 3 sous une hypothèse de constance budgétaire) conduisait à une création nette d'emploi tant que le taux d'éviction des emplois privés par les emplois financés était inférieur à 61 %. Cette condition signifie que pour 100 emplois nouvellement financés, il faut qu'au moins 39 soient des créations nettes et moins de 61 des remplacements d'emplois qui préexistaient sous financement privé. Cette condition n'est absolument pas contraignante lorsqu'on parle de financer des services sociaux dont le manque est avéré. ■

Références

- AVENEL C., BOISSON-COHEN M., DAUPHIN S., DUVOUX N., FOUREL Ch., JULLIEN M., PALIER B. (2017) *Investissement social : quelle stratégie pour la France ?* La documentation française.
- BENOTEAU I. et GOIN A. (2014) Les services à la personne. Qui y recourt ? Et à quel coût ?, *Dares Analyses*, n°63.
- BENOTEAU, I. et GOIN, A. (2015) Services à la personne : aides publiques et coût pour l'utilisateur. *Document d'études de la DARES*, n°194.
- BOURREAU-DUBOIS, C., GRAMAIN, A., LIM, H. et XING, J. (2014). Impact du reste à charge sur le volume d'heures d'aide à domicile utilisé par les bénéficiaires de l'APA, *Documents de travail du Centre d'économie de la Sorbonne* 2014.24.
- CAHUC, P. et DEBONNEUIL, M. (2004). Productivité et emploi dans le tertiaire. *Rapport pour le Conseil d'Analyse Économique*, La documentation française.
- CARBONNIER C., PALIER B. et ZEMMOUR M. (2016) Tax cuts or social investment? Evaluating the opportunity cost of French employment strategy, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40(6), pp. 1687-1705.
- CARBONNIER, C. (2009) "Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives", *Economie et Statistique*, n° 427-428, pp. 67-100.
- CARBONNIER, C. (2015) "Efficacité et équité des aides pour l'emploi d'un salarié à domicile". *Travail et Emploi*, n°143, p.43-58.
- CARBONNIER, C. et MOREL, N. (2018), *Le retour des domestiques*. Seuil, La république des idées (à paraître en novembre).
- CARBONNIER, C. et MOREL, N. (eds) (2015) *The political economy of household services in Europe*. Palgrave Macmillan, London.
- Cour des Comptes (2010) La politique en faveur des services à la personne.
- Cour des Comptes (2014) Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.
- DEVETTER, F-X. et LEFEBVRE, M. (2015) Employment Quality in the Sector of Personal and Household Services: Status and Impact of Public Policies in France, in Carbonnier et Morel (dir.) *The Political Economy of Household Services in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.
- DEVETTER, F-X., JANY-CATRICE, F., RIBAUT, T. (2009) *Les services à la personne*. La Découverte, coll. Repères.
- GARBINTI, B. (2011) La réduction d'impôt pour emploi à domicile 1992 - 2011. Bilan d'une politique publique, mémoire de Master sous la direction de Thomas Piketty.
- GUILLAUME, H., OHLER, M., SCHLOSSER, F., et ANGRAND, N. (2011). *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*. Paris, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
- MARBOT, C. (2011) Une évaluation de la réduction d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile, *Document de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques*, Insee.
- MARBOT, C. et ROY, D. (2014) Évaluation de la transformation de la réduction d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile en crédit d'impôt en 2007, *Economie & prévision*, n° 204-205, pp. 53-88.
- THIERUS, L. (2017). Les services à la personne en 2015, *DARES Résultats*, n° 011, février.



U-PC
Université Sorbonne
Paris Cité

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

 ***[@LIEPP_ScPo](https://twitter.com/LIEPP_ScPo)***

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

Directeur de publication :
Bruno Palier

Maquette :
Andreana Khristova
Juliette Seban

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

© LIEPP 2018