Discussion sur l'évaluation de la réduction d'impôt pour l'emploi des salariés à domicile et de sa transformation en crédit d'impôt par Claire Marbot et Delphine Roy

Stéphane CARCILLO
Senior Economist, Division des Politique Sociales

Pourquoi avons nous besoin de subventionner les services à la personne ?

- **Tendance spontannée** à la tertiarisation de nos économie sous l'effet des gains de productivité dans l'industrie et l'agriculture et la hausse du niveau de vie (changement des préférences)
- Cependant : **Déficit important d'emplois dans les services** France/US, France/Danemark, etc. (Piketty, 1998, Cahuc et Debonneuil, 2004).

✓ Comment l'expliquer (et donc le traiter)?

Pourquoi avons nous besoin de subventionner les services à la personne ?

Freins possibles à cette tertiarisation :

- Modèle de Baumol (concurence parfaite): hausse tendancielle des coûts des services alors que la demande y est sensible
- **Baisser les salaires** ? Pb d'attractivité, de qualification des métiers, etc.
- **Subventionner la production** et / ou **la demande** ?
  - Baisse de charges sur les bas salaires ET réductions / crédits d'impôt pour les consommateurs. Peut avoir du sens en France

Pourquoi avons nous besoin de subventionner les services à la personne ?

Autres freins à cette tertiarisation : Problèmes **réglementaires** qui peuvent freiner la réallocation des emplois vers les services :

- Pb sur le marché du travail : coût de la rotation de la main d'oeuvre des secteurs où l'on change souvent d'emploi (CDD / CDI) / attractivité des emplois à temps partiel (trappes à inactivité)
- Pb sur le marché des biens : certaines professions protégées, y compris pour des "petits boulots" (transports de personnes, petits travaux d'électricité, etc.)

La subvention des services à la personne : une spécificité française ?

- **Au sein de l'OCDE** :
  - aides aux emplois de service souvent en espèces et centrées sur les personnes dépendantes (type APA)
  - Plus rarement: dispositifs de crédits d'impôts en faveur des personnes qui s'occupent des personnes dépendantes (US, Canada)
- **En France**, réduction (1991) puis crédit d'impôt (2007) + baisses / exonération de cotisations sociales :
  - un objectif large de développement de l'emploi dans les services auprès des particuliers
  - aides financières : compenser un coût du travail relativement élevé au niveau des bas salaires tout en laissant un maximum de liberté de choix

Quels sont les effets d'une subvention de la demande de services en *théorie* ?

- **Sur la consommation** des activités de services
  - Pas d'effets pour certains ménages (qui n'ont pas les moyens, aides ou pas)
  - Effets d'aubaine possible pour certains ménages (qui ont les moyens, aides ou pas) ?
  - **Effets net positifs** de la consommation *déclarée* pour certains ménages du fait :
    - De la hausse de la demande ainsi devenue "solvable" (baisse du coût relatif des services)
    - De la régularisation des services auparavant payés au noir
- **Effets redistributifs** au profits de certain ménages ?
- **Sur les gains** tirés des activités de services : hausse des rémunérations / marges des prestataires ?

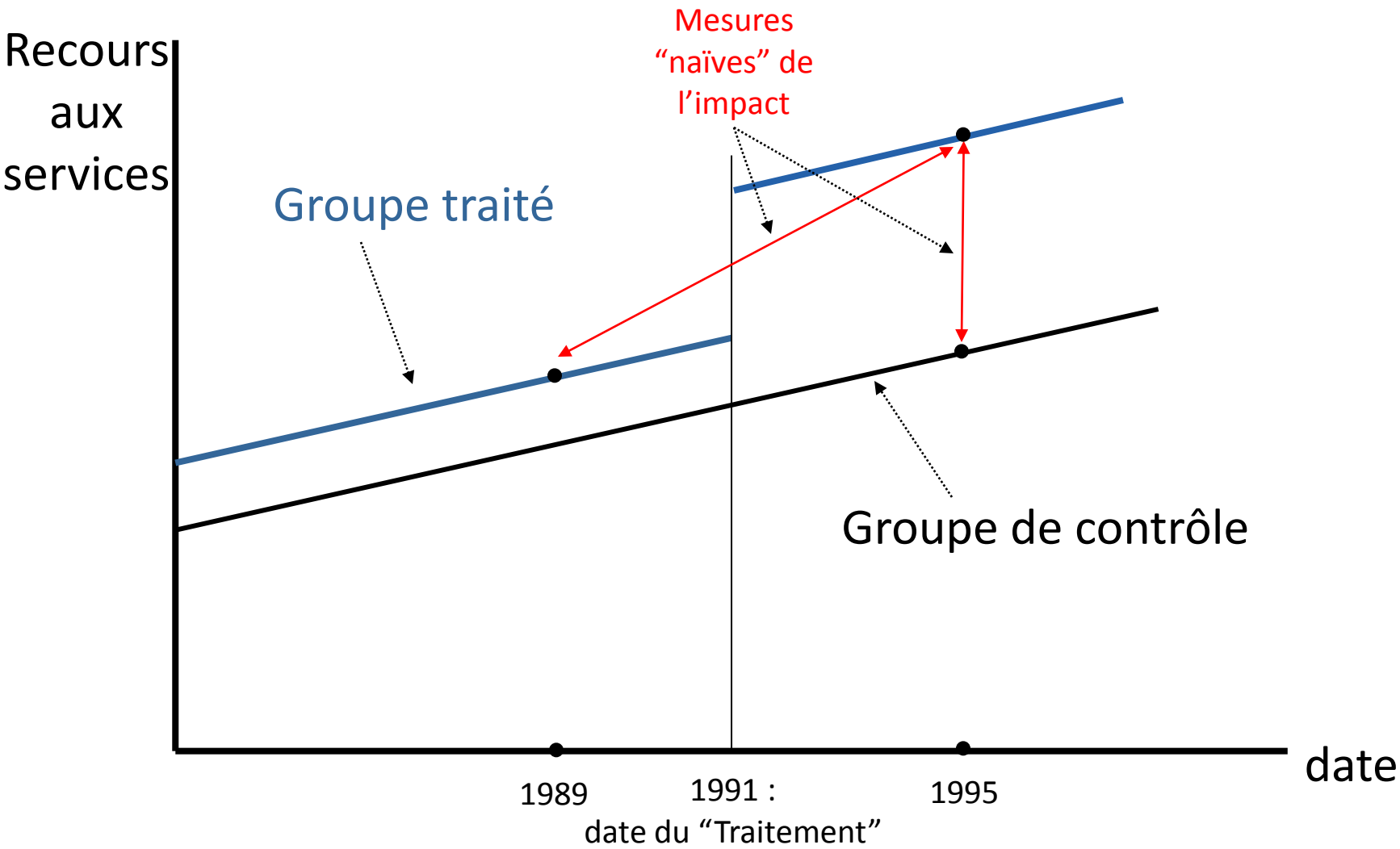
Comment mesurer les effets d'une subvention en *pratique* ?

Le problème de l'évaluation

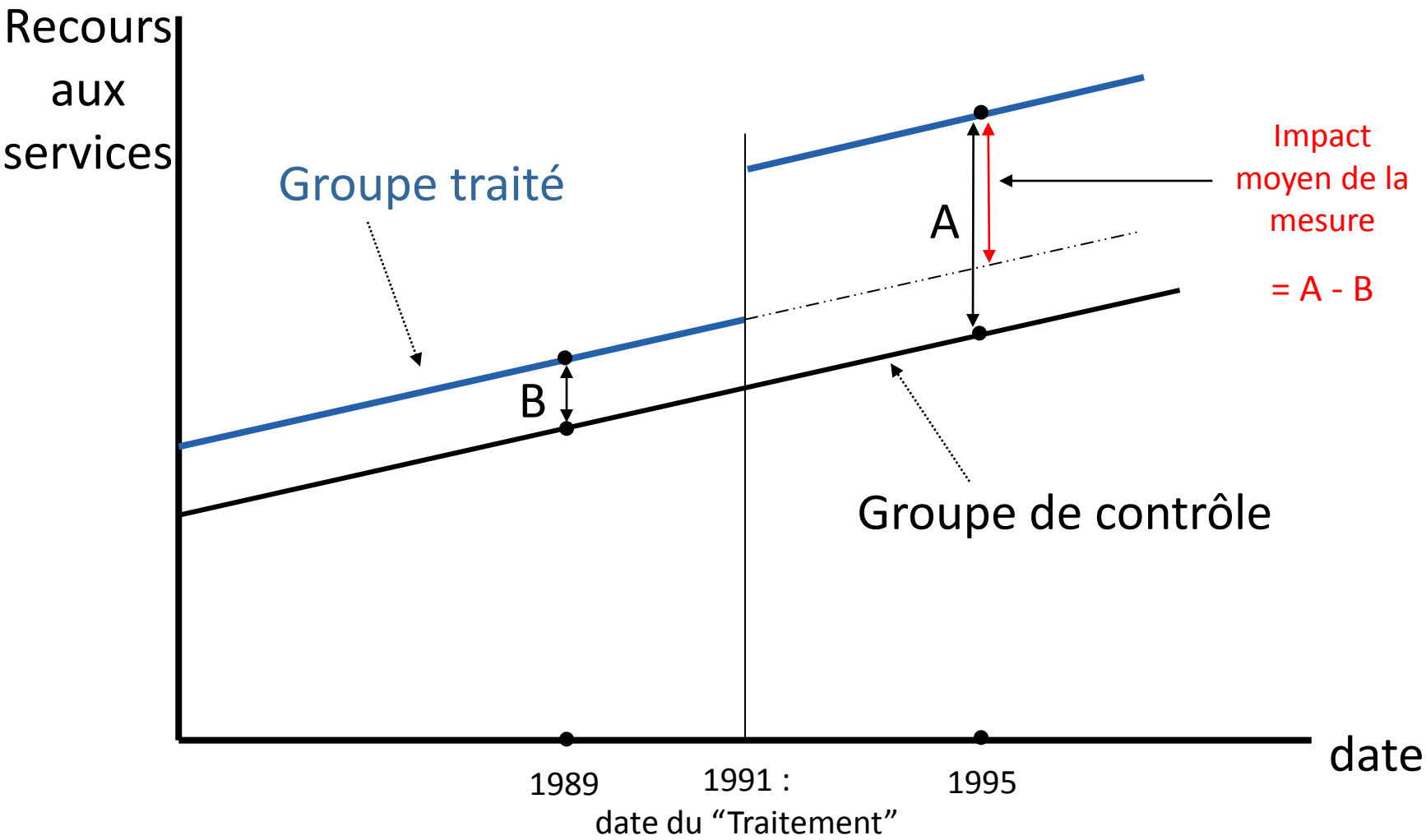
- Une seule question pour connaître l'impact d'une politique : **que se serait-il passé sans elle** ?
- Probleme : le "**contrefactuel**" on ne l'observe jamais exactement, mais on peut s'en rapprocher
- Nécessité d'avoir 2 dates avant / après et 2 groupes: traitement et contrôle
- 2 méthodes classiques :
  - ✓ **Différence de différence**
  - ✓ **Appariement**

  Et le mélange des deux…

Rappels de méthode : Deux mesures “naïves”



Rappels de méthode :
La différence de différence



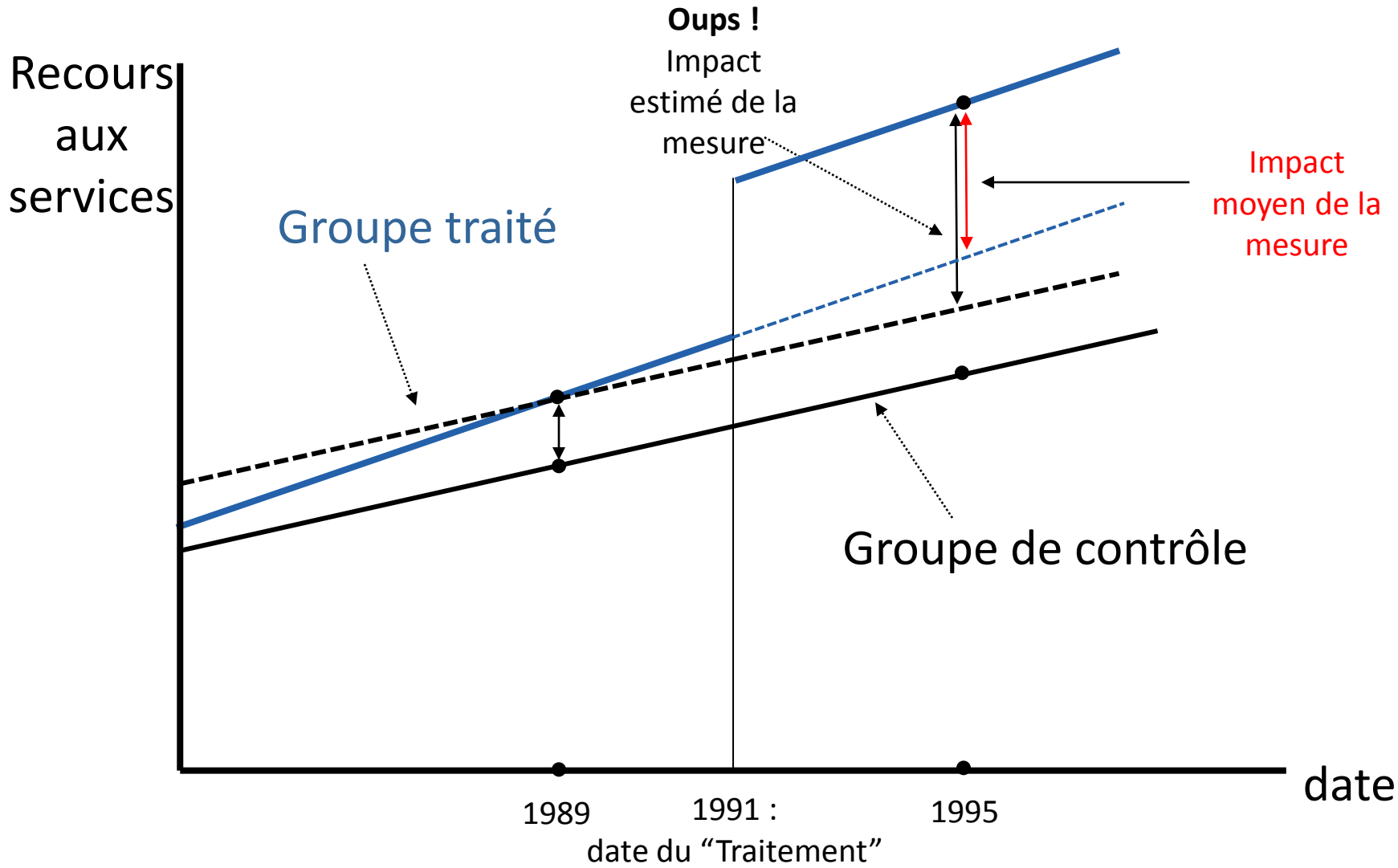
Rappels de méthode :
Les limites de l'appariement

- **Hypothèse ("tendance temporelle commune") qui doit être vérifiée:**

en l'absence de réduction d'impôt les deux groupes auraient connu des *évolutions* du recours similaires

✓ Besoin d'au moins 2 points avant l'entrée en vigueur de la réduction d'impôt pour vérifier cela

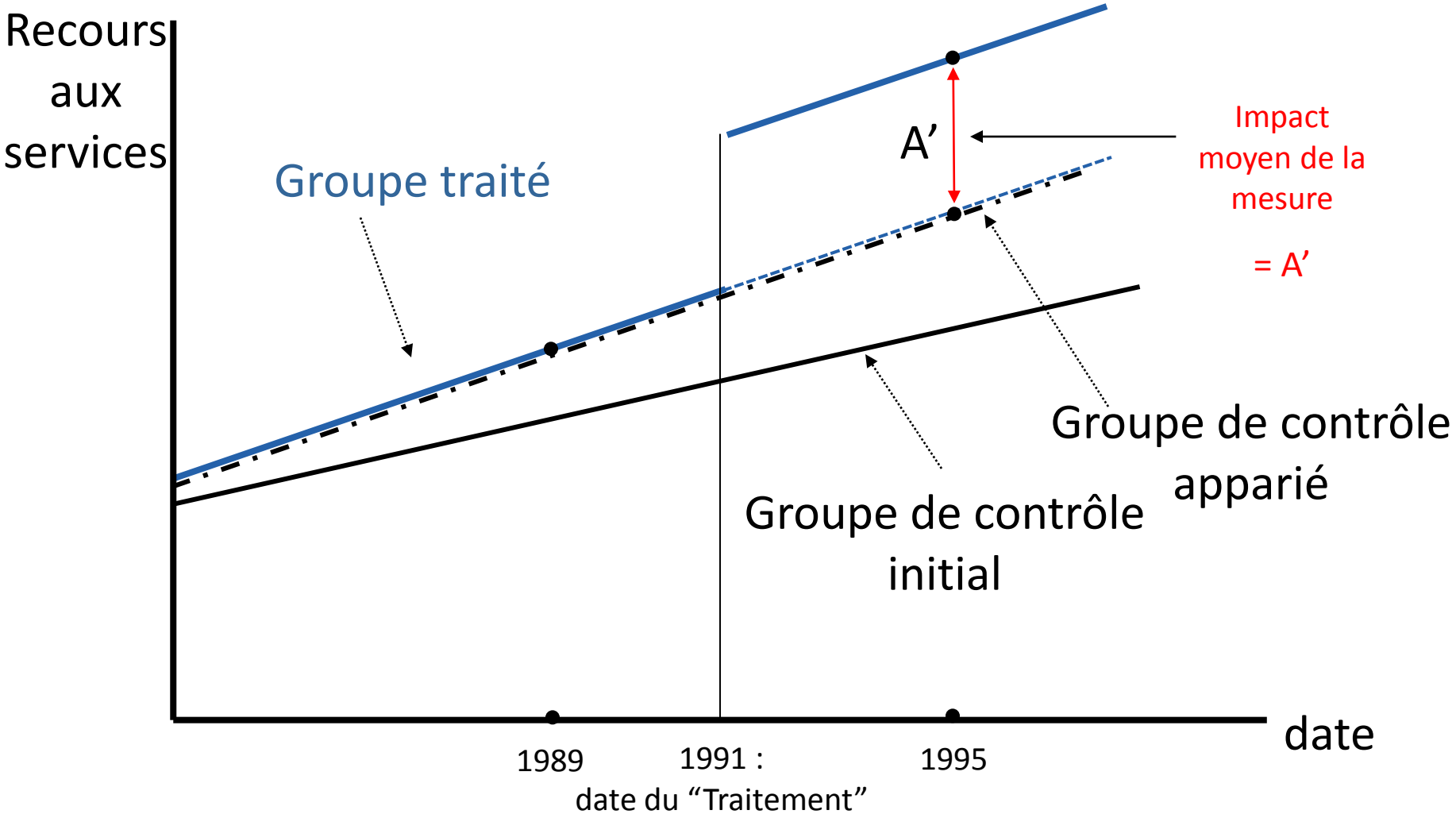
Rappels de méthode :
Les limites de la double différence



Rappels de méthode :
Une alternative: l'appariement

- Si les données le permettent on recontruit un groupe de contrôle comparable au groupe traité
- L'appariement se fait alors à partir des caractéristiques observables des ménages :
  - ✓ "Support commun" : on restreint le groupe traité afin qu'avant et après l'introduction de la réduction d'impôt on ait le même type d'individus
  - ✓ On choisit les individus du groupe de contrôle de manière à ce qu'ils aient la même propension à recourir aux services que les individus traités sur la base des caractéristiques observables

Rappels de méthode :
Une alternative: l'appariement



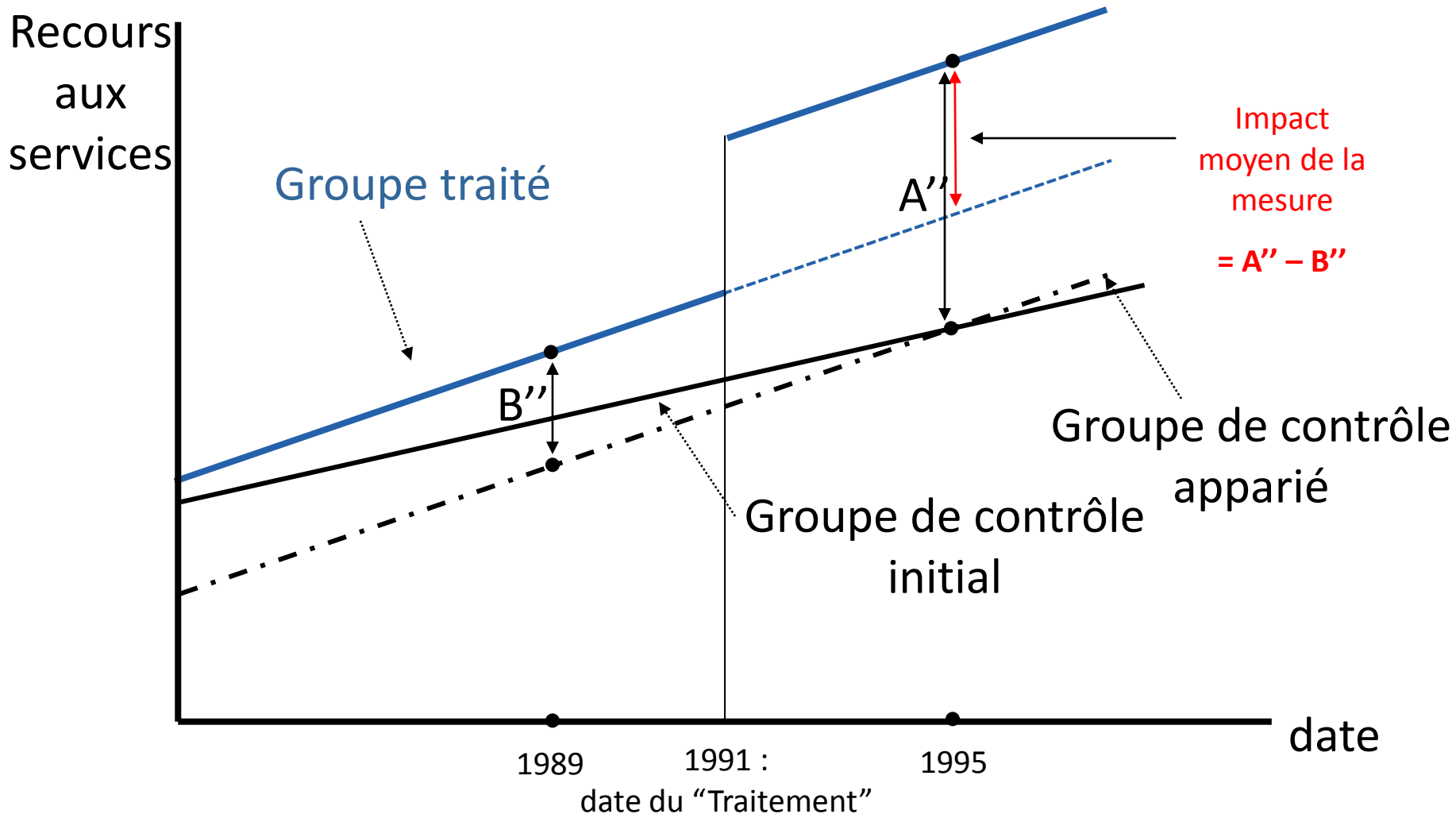
Rappels de méthode :
Les limites de l'appariement

- **Hypothèse ("indépendance conditionnelle") qui doit être vérifiée:**

en l'absence de réduction d'impôt, et à caractéristiques identiques, les deux groupes auraient eu le même niveau de recours, i.e. pas de biais de séléction sur la base d'inobsersvables

✓ Mais des caractéristiques inobservables dans les données pourraient influencer sur le recours. C'est invérifiable… mais parfois on peut s'en douter

Rappels de méthode :
Diff de diff avec appariement



Définition des groupes

- **<u>Réduction d'impôt de 1991</u>** : on ne considère que les 40% des ménages au niveau de vie intermédiaire
  - Contrôle : les ménages non imposables
  - Traitement : les ménages imposables (*croît* avec âge et niveau de vie)
- **<u>Création du crédit d'impôt en 2007</u>** :
  - Contrôle : le ménages qui ne bénéficient d'aucune hausse de l'incitation (pas de baisse supplémentaire des impôts, mais bénéficient déjà de la réduction d'impôt existante)
  - Traitement : le ménages qui bénéficient d'une hausse de l'incitation (*décroît* avec âge et niveau de vie)

Pb : il faut calculer cette incitation. Deux méthodes (hausse moyenne de la part subventionnée / euro suppl. subventionné ou pas)

Rappel des résultats des deux études

- **<u>La réduction d'impôt</u>** introduite en 1991 :
  - Augmenterait la probabilité de recours de 1,3 à 4,9 points pour les 40% des ménages de niveau de vie intermédiaire
  - Pas d'estimation d'impact sur la hausse du recours de ceux qui utilisaient déjà les sevrices avant 1991 (minorant)
  - Cela signifie entre 18 000 et 65 000 ETP en plus; entre 125 000 et 451 000 ménages utilisateurs en plus (sur 1,6 M en 1996)
  - Est-ce beaucoup ou pas pour une dépense de 2,2 Mds ? (environ 25 000 euros par emploi)

Rappel des résultats des deux études

- **<u>Le crédit d'impôt</u>** introduit en 2007:
  - augmenterait la probabilité de recours de 1 à 3,2 points (calcul moyen) ou entre 0.5 et 2 points (calcul marginal)
  - Cela signifie entre 30 000 et 115 000 ménages utilisateurs en plus, *juste en 2007* (2008 non encore exploité)
  - Est-ce une forte amélioration du caractère redistributif ? Sur 2,7 millions d'utilisateurs en 2006 de l'avantage fiscal

Questionnements

- **<u>Problème de données</u>** : comment identifier l'effet sur la consommation *effective* de services (déclarée ou pas) si l'on ne connait pas exactement la taille du secteur informel ?
  - une part de ce secteur n'est jamais avouée, or cette part a pu elle aussi varier…

✓ On minimise sans doute un peu l'impact en ingnorant cet effet (effet régularisation + effet positif sur le demande)

Questionnements sur la méthode

- **<u>Probleme de comparabilité des deux groupes</u>** :
  - Les comportements ne sont pas les mêmes entre les bas et les hauts revenus
    - <u>Réduction d'impôt de 1991</u> : Prendre les 40% du milieu en niveau de vie pour rendre comparable les groupe, c'est large ! Risque d'erreur
    - <u>Crédit d'impôt de 2007</u> : tout le monde est considéré ? C'est très hétérogène !
  - Or la méthode d'appariement n'efface pas les différences de comportement résultant des inobservables
  - Et la méthode des différences de différences efface l'impact de l'hétérogénétié inobservée qui joue sur le *niveau* de consommation seulement, pas sur la « pente ». Ex : si l'élasticité du taux de recours au coût des services n'est pas la même dans les deux groupes.

✓ Essayer de resserer encore l'échantillon pour avoir des groupes aux niveau de vie le plus proche possible ?

Questionnements sur la méthode (suite)

- **<u>Problème de traitement</u>** : d'autres "chocs" sont intervenus (entre 1989 et 1995) qui auraient affecté traités et non traités différemment ?
  - Offres de places en crêche, assistantes maternelles ? Les deux groupes n'y sont pas sensibles de la même manière !
  - Evolution relative des ressources des ménages utilisateurs par rapport au SMIC entre 1989 et 1995 (rejoint Pb comparabilité) :
    - La hausse du SMIC (coût du SMIC +23% sur la période) est la même pour tous les utilisateurs
    - Mais le recours dans deux groupes n'a sans doute pas la même élasticité au SMIC (car les hausses relatives par rapport aux revenus des ménages sont différentes)

Questionnements sur d'autres politiques

- **<u>Quid de l'impact spécifique sur l'emploi des exos de cotisations</u>** (outil majeur du dispositif d'aide)
  - Abattement de 15 points (introduit en 2006, supprimé en 2011)
  - Exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale, sans plafond de rémunération (depuis 1987) pour les personnes handicapées, dépendantes, personnes de plus de 70 ans

✓ Profitent à toutes les personnes fragiles / âgées et pas seulement aux personnes imposables

✓ Bénéficient immédiatement aux ménages (au lieu de l'année suivante pour la réduction / crédit d'impôt).