



DOCUMENTS DE TRAVAIL DE LA DGTPE

Numéro 2009/07 - Février 2009

Analyse des conséquences incitatives et redistributives de la dépense fiscale pour l'emploi à domicile

Clément CARBONNIER

ANALYSE DES CONSÉQUENCES INCITATIVES ET REDISTRIBUTIVES DE LA DÉPENSE FISCALE POUR L'EMPLOI À DOMICILE

Clément CARBONNIER*

Ce document de travail n'engage que ses auteurs. L'objet de sa diffusion est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.

***Clément CARBONNIER** était chargé de mission à la Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (France) carbonnier@jourdan.ens.fr

SOMMAIRE

Résumé / Abstract	3
Synthèse	4
Introduction	6
1 – Présentation des mesures	6
1-1 <i>Historique des mesures de dépenses fiscales</i>	6
1-2 <i>Autres types de législation</i>	8
2 – Qui bénéficie de ces dépenses fiscales ?	8
2-1 <i>Peu de foyers profitent de la réduction d'impôt</i>	9
2-2 <i>Des dépenses fiscales qui profitent surtout aux plus riches</i>	9
2-3 <i>Les plus âgés consomment plus de services à domicile</i>	13
2-4 <i>Les parents consomment plus de services à domicile</i>	15
2-5 <i>Estimation des facteurs explicatifs</i>	17
3 – Ce dispositif modifie peu les comportements d'emploi à domicile	18
3-1 <i>Évaluation en différence de différences</i>	19
3-2 <i>Évaluation par régression en pseudo panels</i>	22
Conclusions	24
Références bibliographiques	25

RÉSUMÉ

De nombreux dispositifs, fiscaux ou sociaux, visent à favoriser l'emploi dans le secteur des services aux personnes. Parmi eux, on s'intéresse ici à la réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre de l'emploi d'un salarié à domicile. Il s'agit d'une réduction d'impôt de 50 % des dépenses engagées en services à domicile, avec un plafond qui a beaucoup bougé dans le temps. L'implication de ce type d'aides fiscales est double : d'une part, ces mesures visent une redistribution vers les ménages ayant des besoins particuliers pour ce type de services (personnes âgées, ménages avec enfants en bas âge), mais peu solvables en l'absence d'aides publiques. D'autre part, les aides permettent de soutenir le marché des services à la personne et la création d'emplois, et constituent un instrument de lutte contre le chômage, notamment des peu qualifiés. L'objectif du présent travail est d'étudier la réduction d'impôt pour l'emploi à domicile dans cette double perspective.

La structure de la demande de service à domicile en France est dans un premier temps analysée afin de comprendre les effets redistributifs de la dépense fiscale. De manière générale, cette dépense fiscale bénéficie à peu de gens. En moyenne, 4 % des foyers font appel à des services à domicile. Les plus grands consommateurs de ces services se trouvent parmi les personnes âgées et les couples biactifs avec enfants. A l'intérieur de ces catégories, le principal facteur explicatif de la consommation de services à la personne est le niveau de revenu des foyers.

Dans un second temps, une analyse économétrique en expérience naturelle est réalisée pour estimer l'élasticité de la demande de travail à domicile au coût de la main-d'œuvre. En 2003, le plafond de la réduction d'impôt a augmenté, et cette variation est exploitée pour réaliser des estimations en différence de différences et des régressions en pseudo-panel. La réaction de la demande est trouvée significative, mais faible.

ABSTRACT

Personal services have focused public policy efforts and there exists a large amount of public aid mechanisms targeting these labor markets, and particularly the in-home services market. Several reasons are used to justify these kinds of public expenditures. There is a redistributive motivation to target households with special in-home service needs, as old people or households with young children. There is also an employment motivation, as personal service labor market growth may help reducing unemployment, particularly for low qualification workers. The point of the present working paper is therefore double. In the one hand, the structure of the French in-home service demand is analysed, in order to understand the redistributive impact of the tax reduction for in-home service consumption. If old people and household with young children consume more in-home services than other households, the main determinant for in-home service consumption and even more for tax reduction reciprocity is the level of income. On the other hand, ex post natural experiment econometrics is implemented to estimate the in-home service demand elasticity with respect with the labor cost. The 2003 in-home service tax reduction ceiling increase is studied through difference in differences and pseudo panel regressions and the demand reaction is found significant but weak.

SYNTHESE

En France, de nombreux dispositifs, fiscaux ou sociaux, visent à favoriser l'emploi dans le secteur des services aux personnes. Ces mesures se présentent à la fois sous la forme de dépenses fiscales et de dépenses budgétaires. S'agissant des dépenses budgétaires, il s'agit d'aides ciblées pour des besoins particuliers comme la dépendance ou garde d'enfants : l'Allocation pour la Garde d'Enfants à Domicile (AGED) remplacée par la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) depuis 2005 est versée directement à l'URSSAF pour paiement des charges sociales ; L'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) est versée mensuellement au bénéficiaire en fonction de son niveau de dépendance et de ses revenus.

Pour ce qui concerne les dépenses fiscales, il existe des réductions du taux de TVA pour l'emploi de certains services à domicile, ainsi que des exonérations de charges, spécifiquement pour les personnes âgées dépendantes. Enfin, et c'est sur cette dépense fiscale qu'est centrée l'étude, une réduction d'impôt sur le revenu est accordée au titre de l'emploi d'un salarié à domicile. Il s'agit d'une réduction d'impôt de 50 % des dépenses engagées en services à domicile, avec un plafond qui a beaucoup bougé dans le temps. Depuis 2007, cette réduction d'impôt est un crédit d'impôt pour les célibataires actifs, ou pour les couples biactifs, ce qui signifie que le taux de subvention par l'administration fiscale de la dépense d'emploi à domicile est de 50% quel que soit le montant d'impôt dû. Le coût budgétaire de la mesure est significatif (plus de 2 Md€ en 2007).

Le plafond des dépenses ouvrant droit à réduction d'impôt était initialement de 25 000 FF (3 811 €). Il a ensuite été rehaussé à 26 000 FF (3 963 €) pour les revenus 1994, puis à 90 000 FF (13 720 €) pour les revenus 1995. La législation suivante a baissé ce plafond à 45 000 FF pour les revenus 1997 (6 860 €), puis a arrondi ce plafond à 6 900 € pour les revenus 2001 (déclarés en 2002). Après un nouveau changement de législation, ce plafond a ensuite été remonté à 7 400 € pour les revenus 2002 puis à 10 000 € l'année suivante (imposition en 2004 des revenus 2003). Pour le compte de l'année fiscale 2006, imposable en 2007, une nouvelle réforme est intervenue. Le plafond a été monté à 12 000 €, et peut être majoré (au maximum deux fois) de 1 500 € par enfant à charge ou par membre du foyer de plus de 65 ans. Pour les revenus de l'année 2007, imposables en 2008, cette réduction d'impôt est transformée en crédit d'impôt pour les célibataires, veufs ou divorcés actifs, ou pour les couples dont les deux conjoints sont actifs.

De manière générale, cette dépense fiscale bénéficie à peu de ménages. En moyenne, 7 % des ménages font appel à des services à domicile. Les plus grands consommateurs de ces services se trouvent parmi les personnes âgées (consommation croissante avec l'âge : si les 65-80 ans sont près de 15 % à en consommer, la consommation des plus de 80 ans avoisine les 30 %) et les couples bi actifs avec enfants. Si ces catégories sont les catégories ciblées, il convient de noter que le principal facteur explicatif de la consommation de services à la personne est le niveau de revenu des ménages. Ainsi, et quelle que soit la catégorie d'âge ou la situation matrimoniale, les derniers déciles et centiles sont les principaux consommateurs, et partant les principaux bénéficiaires de la dépense fiscale. Ainsi, les ménages du dernier centile de la distribution des revenus bénéficient en moyenne de 20 fois la dépense fiscale moyenne par ménage.

La réforme pour les revenus 2007 comprend deux volets, une augmentation de plafond et un passage de réduction à crédit d'impôt sous conditions d'activité. Nous cherchons alors à estimer l'impact des hausses de plafond sur les comportements d'emploi à domicile. Pour ce faire, deux stratégies sont adoptées : la première en différence de différences et la seconde par régressions en pseudo panel. L'idée principale est de comparer l'augmentation des dépenses des foyers touchés par la réforme à l'augmentation des dépenses des autres foyers. Nous montrons ainsi que l'augmentation du plafond de 7 400 € à 10 000 € en 2003 a eu un effet significatif sur les dépenses d'emploi à domicile. Le nombre d'emplois – équivalent temps plein – créés serait environ 600 ; ce nombre faible n'est pas négligeable pour autant car la mesure d'incitation ne concerne que peu d'employeurs potentiels de services à domicile.

Le coût par emploi créé – équivalent temps plein – de cette mesure serait de l'ordre de 120 000 €, soit bien supérieur à celui des allègements généraux sur les bas salaires. En effet, étant donné qu'il s'agit d'un relèvement de plafond, les personnes incitées à augmenter leur consommation sont en faible nombre (ceux qui se trouvent entre les plafonds avant et après réforme), alors qu'il existe un effet d'aubaine non

négligeable pour tous ceux qui auraient de toute façon dépensé au dessus du nouveau plafond. L'effet premier de cette mesure semble davantage d'aider les ménages employeurs (et surtout les familles nombreuses et les personnes âgées) que d'augmenter l'emploi dans les services à domicile. Ceci ne préjuge cependant pas de l'efficacité de l'ensemble des aides accordées à ce secteur. En effet, le rehaussement de plafond est très spécifique, et son coût est d'ailleurs marginal par rapport au coût de l'ensemble des aides.

Enfin, par nature, cette évaluation ne prend pas en compte la réduction du travail dissimulé qui est l'un des objectifs poursuivis par ce dispositif.

Introduction

Le développement des services de proximité constitue une option choisie par de nombreux pays occidentaux pour lutter contre le chômage de masse, en particulier chez les moins qualifiés. Ainsi, la France a choisi de favoriser le développement de l'emploi dans les services à la personne, et particulièrement les emplois à domicile. Ces mesures poursuivent de fait un double objectif : favoriser le développement de l'emploi dans les services aux personnes et opérer une redistribution en direction des ménages présentant un besoin particulier de services à domicile, notamment ceux qui peuvent présenter un niveau de solvabilité faible.

Dans ce but, un certain nombre de mesures d'ordre fiscal, budgétaire, ou social ont été mises en place au cours des dernières années. L'objectif de cette étude est d'étudier l'impact d'une dépense fiscale emblématique, à savoir la réduction d'impôt pour l'emploi à domicile. Il s'agit d'une réduction d'impôt de 50 % des dépenses engagées en services à domicile, avec un plafond. Introduite dans les années 1990, cette mesure avait pour objectif de réduire le travail non déclaré, et d'augmenter le volume d'emplois. Au début des années 2000, de substantielles hausses des plafonds de réduction ont en outre été opérées.

Ces modifications introduites dans le dispositif de crédit d'impôt se sont ajoutées à d'autres mesures, agissant également sur le marché du travail des services à la personne, parfois avec des objectifs différents. Ainsi, ont pu être développées des aides pour certains demandeurs de travail à domicile, dans le but de répondre aux besoins spécifiques de ceux-ci, que ce soit pour la garde des enfants ou l'assistance à domicile pour les personnes âgées.

Nous nous proposons dans la suite de faire le point sur le dispositif de crédit d'impôt, aussi bien en ce qui concerne l'impact redistributif que les effets sur l'emploi. Les différentes étapes de la mise en place des systèmes actuels seront tout d'abord présentées, puis les bénéficiaires de ces mesures seront identifiés ; une troisième partie tentera de caractériser alors les futurs bénéficiaires de la modification apportée pour l'imposition des revenus 2006. Une dernière partie tentera de comprendre si ces mesures, dans leur réalisation, sont principalement des mesures d'incitation fiscale de la demande de travail salarié à domicile ou des mesures de transferts vers les demandeurs de ces services, notamment par l'estimation du nombre d'emplois – équivalent temps plein – créés (environ 600) et du coût de la réforme par emploi – équivalent temps plein – créé (environ 120 000 €).

1 Présentation des différentes mesures

L'étude a pour objet d'analyser l'impact des dépenses fiscales accordées pour les particuliers employeurs à domicile. Dans cette première section, nous rappelons l'historique de ces mesures fiscales.

Pour comprendre l'évolution de la demande de travail à domicile depuis le début des années 1990, et plus précisément depuis le début des années 2000, il faut avoir à l'esprit que de nombreuses autres mesures ont été prises en faveur de l'emploi de salariés à domicile. En particulier, de nombreuses dépenses budgétaires ou sociales en faveur de l'emploi de services personnels ont accompagné les dépenses fiscales. Une seconde sous-section présente un panorama de ces autres mesures.

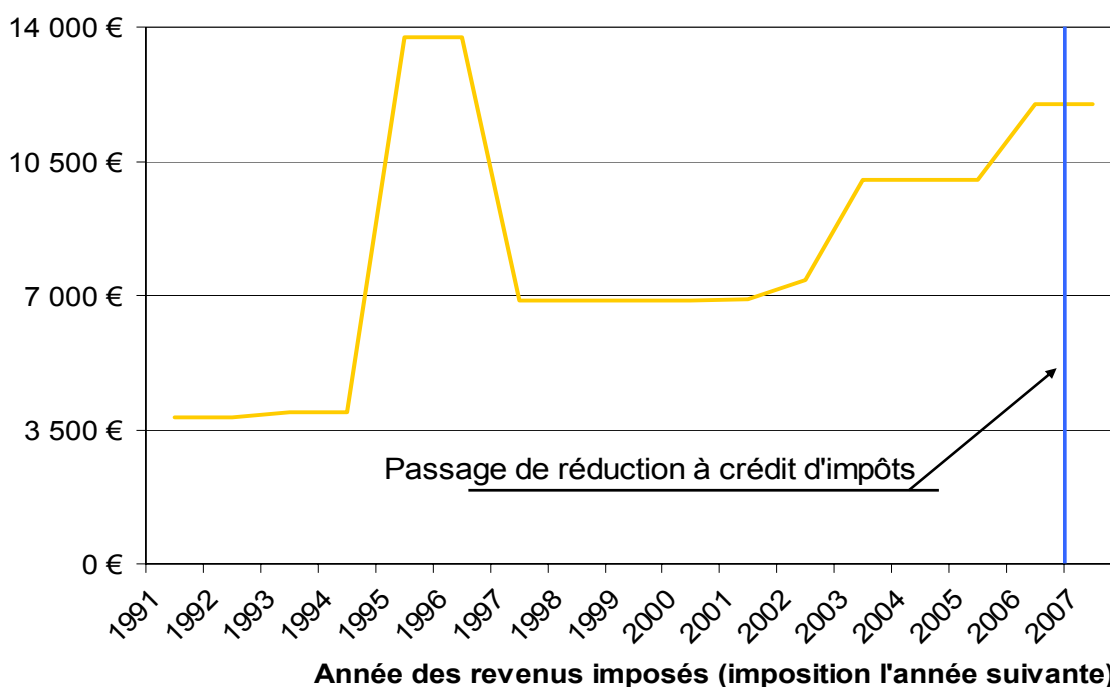
1.1 Historique des mesures de dépenses fiscales

La réduction d'impôt pour les dépenses liées à l'emploi d'un salarié à domicile a été introduite pour la première fois en France en 1991, et a pris effet à partir de l'imposition des revenus 1992. Elle consiste en une réduction d'impôt égale à 50 % des sommes déclarées, dans la limite d'un plafond.

Depuis cette date, la mesure a été modifiée de nombreuses fois, cependant le principe et le taux de la réduction (50 %) sont restés inchangés : seul le plafond a varié, relativement fréquemment. Ainsi, le plafond des dépenses ouvrant droit à réduction d'impôt était initialement de 25 000 FF (3 811 €). Il a ensuite été rehaussé à 26 000 FF (3 963 €) pour les revenus 1994, puis à 90 000 FF (13 720 €) pour les revenus 1995. La législation suivante a baissé ce plafond à 45 000 FF pour les revenus 1997 (6 860 €), puis a arrondi ce

plafond à 6 900 € pour les revenus 2001 (déclarés en 2002). Après un nouveau changement de législation, ce plafond a ensuite été remonté à 7 400 € pour les revenus 2002¹ puis à 10 000 € l'année suivante (imposition en 2004 des revenus 2003). Pour le compte de l'année fiscale 2006, imposable en 2007, une nouvelle réforme est intervenue. Le plafond est monté à 12 000 €, et peut être majoré (au maximum deux fois) de 1 500 € par enfant à charge ou par membre du foyer de plus de 65 ans. Pour les revenus de l'année 2007, imposables en 2008, cette réduction d'impôt est transformée en crédit d'impôt pour les célibataires, veufs ou divorcés actifs², ou pour les couples dont les deux conjoints sont actifs. Le graphique 1 récapitule ces dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu.

Graphique 1 : Évolution du plafonds des dépenses liées à l'emploi d'un salarié à domicile éligible à la dépense fiscale



Note : La courbe jaune représente les différents niveaux du plafond des dépenses d'emploi à domicile ouvrant droit à la réduction fiscale, depuis sa création puis au crédit d'impôt au titre des revenus de 1991.

De plus, il existe des dépenses fiscales liées à d'autres types de prélèvements obligatoires, dont notamment la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les cotisations sociales. Concernant la TVA, un certain nombre d'activités ont été soumises au taux réduit de 5,5 %. Ainsi, le 1^{er} janvier 2000 a vu le taux réduit de la TVA bénéficier à des services personnels et domestiques, parmi lesquels l'entretien de la maison et les travaux ménagers, la préparation de repas à domicile, l'assistance non médicale aux personnes âgées, la garde d'enfants, le soutien scolaire, les petits travaux de jardinage et de bricolage... Se sont ajoutés à cette liste au 1^{er} janvier 2006 la collecte et la livraison de linge repassé, les activités de garde-malade, l'assistance informatique et internet à domicile, le gardiennage et la surveillance temporaire de la résidence principale ou secondaire, l'assistance administrative à domicile, ainsi qu'un grand nombre d'activités d'aide aux personnes dépendantes.

¹ Le fait que cette hausse de plafond a eu lieu en 2002 pour les revenus 2002 est un aspect à prendre en compte dans l'étude future de l'impact de cette réforme, dans le sens où elle n'a pu être prise en compte que partiellement par les agents économiques.

² Plus précisément le crédit d'impôt est accordé aux personnes ayant exercé une activité professionnelle ou ayant été inscrites sur les listes de demandeurs d'emploi pendant une période d'au moins trois mois durant l'année pendant laquelle ont été effectués les services à domicile ouvrant droit à l'avantage fiscal.

S'agissant des charges sociales, un calcul forfaitaire des charges (avantageux pour l'employeur dans le sens où celui-ci a moins de charges à payer, désavantageux pour l'employé dans le sens où ces charges ne sont pas entièrement compensées) a été mis en place à partir de 1991. Décembre 1993 a vu ensuite l'apparition du Chèque emploi service. Ce Chèque emploi service a ensuite été modifié en chèque emploi service universel en 2005. Outre la réduction des charges patronales, ce chèque permet la simplification des formalités administratives relatives à l'emploi d'un salarié à domicile.

Outre le calcul forfaitaire des charges sociales, des réductions supplémentaires peuvent être accordées depuis la loi du 25 juillet 2005 relative au développement des services à la personne, notamment pour les personnes âgées ou pour la prise en charge de frais d'emploi de services au profit de personnes âgées ou handicapées. Ainsi, les cotisations patronales d'assurance maladie, d'accident du travail et d'allocation familiale peuvent être exonérées (celles de retraites complémentaires, d'assurance chômage et de formation professionnelle restes dues). Pour profiter de cette exonération, il faut avoir plus de 70 ans (ou plus de 60 ans et vivre seul), avoir une perte d'autonomie ouvrant droit à la prestation APA, ou avoir à charge un enfant handicapé. De plus, depuis le premier janvier 2006, une exonération de 15 points des cotisations patronales est accordée aux consommateurs de services à la personne en cas de paiement de ces cotisations sur la base du salaire réel (précédemment, les cotisations étaient calculées sur une base forfaitaire égale au SMIC horaire).

1.2 Autres types de législation

Il existe également des aides financières apportées directement à certains employeurs, comme par exemple l'Allocation pour la Garde d'Enfants à Domicile (AGED), remplacée par la PAJE depuis 2005 ou l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) (cette dernière a remplacé l'Aide Compensatrice pour Tierce Personne (ACTP) et la Prestation Spécifique de Dépendance (PSD)).

Depuis 1998, l'allocation AGED est accordée pour la garde d'enfants dont les parents travaillent (les deux parents dans le cas d'un couple). Il existe une condition plancher de revenu (1122,36 € par trimestre pour les salariés). Dans ce cas, 50 % des cotisations dues à l'URSSAF pour la garde des enfants sont pris en charge directement par cette allocation.

L'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) a quant à elle vu le jour en 2002. Cette allocation peut être accordée aux personnes de plus de 60 ans en perte d'autonomie, après visite d'une équipe médico-sociale (au moins un médecin et un travailleur social). Le montant de l'allocation dépend des conclusions de l'équipe médico-sociale et des revenus de la personne. Il existe des plafonds d'allocation mensuels (1 189,80 € en GIR 1³, 1 019,83 € en GIR 2, 764,87 € en GIR 3 et 509,91 € en GIR 4).

2. Qui bénéficie de ces dépenses fiscales ?

La suite de ce document de travail traite plus particulièrement des dépenses fiscales liées à l'imposition sur le revenu des ménages, dans le cadre d'une politique visant à la fois à favoriser l'emploi de salariés à domicile et à subventionner les foyers ayant un fort besoin en ces services. Une première manière d'opérer est de déterminer le montant de la dépense fiscale et la structure socioéconomique des bénéficiaires de celle-ci. Dans une section suivante, il sera tenté d'anticiper qui profitera de la réforme prévue pour l'imposition des revenus 2007. Enfin, il sera ébauché une analyse de l'impact de ces mesures sur la demande de travail à domicile. L'ensemble des analyses suivantes est réalisé à partir des déclarations pour l'imposition des revenus des années allant de 2000 à 2005.

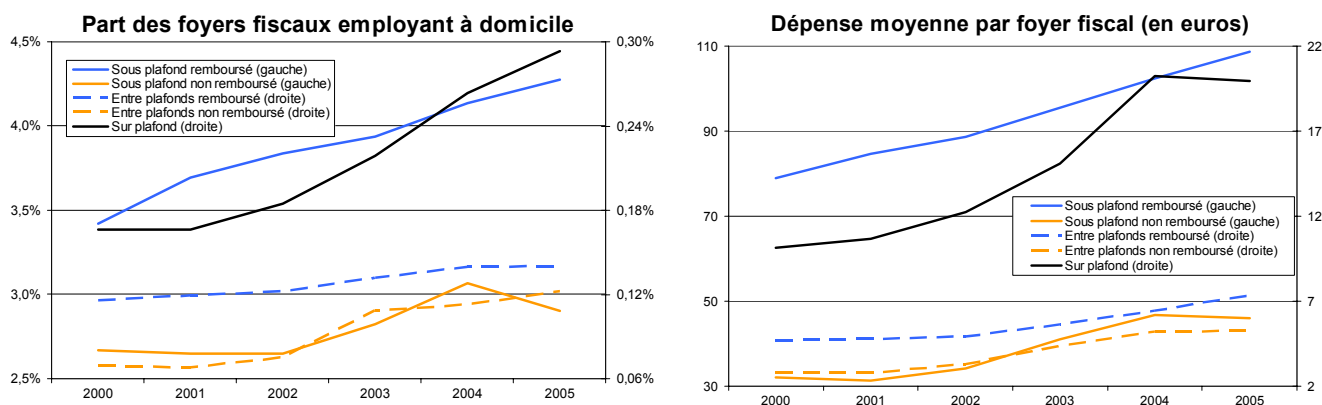
³ Les catégories GIR 1, 2, 3 et 4 sont issues de la grille AGGIR : Autonomie Gérontologie – Groupes Iso-Ressources. Le but est de classer les personnes âgées en fonction du niveau de ressources nécessaires pour faire face à leurs dépendances. Il existe ainsi quatre GIR, Groupe Iso-Ressources.

2.1 Peu de foyers profitent de la réduction d'impôt

7 % des foyers fiscaux déclarent employer des salariés à domicile. Parmi cette population, la très grande majorité (environ 70 %) dépense moins de 6 900 € par an et n'en tire aucun avantage fiscal. La seconde catégorie la plus représentée (environ 18 % parmi ceux qui déclarent des services à domicile) est celle des foyers qui dépensent moins de 6 900 € par an, mais qui en tirent un avantage fiscal. Ensuite vient la part de ceux qui dépensent plus de 10 000 € par an (plus de 5 %), et qui, par conséquent, ne profitent pas de l'avantage à la marge. Les autres catégories, intermédiaires, sont beaucoup plus restreintes.

Les proportions de foyers déclarant des services à domicile sont globalement croissantes sur la période de 2000 à 2005, particulièrement pour les foyers qui dépensent plus de 10 000 € par an. Seuls les moins de 30 ans n'augmentent pas leur consommation, mais la diminuent. Les Graphiques 2 présentent les évolutions de ces consommations sur la période 2000 – 2005.

Graphiques 2 : Tendance du recours à l'emploi de services à la personne



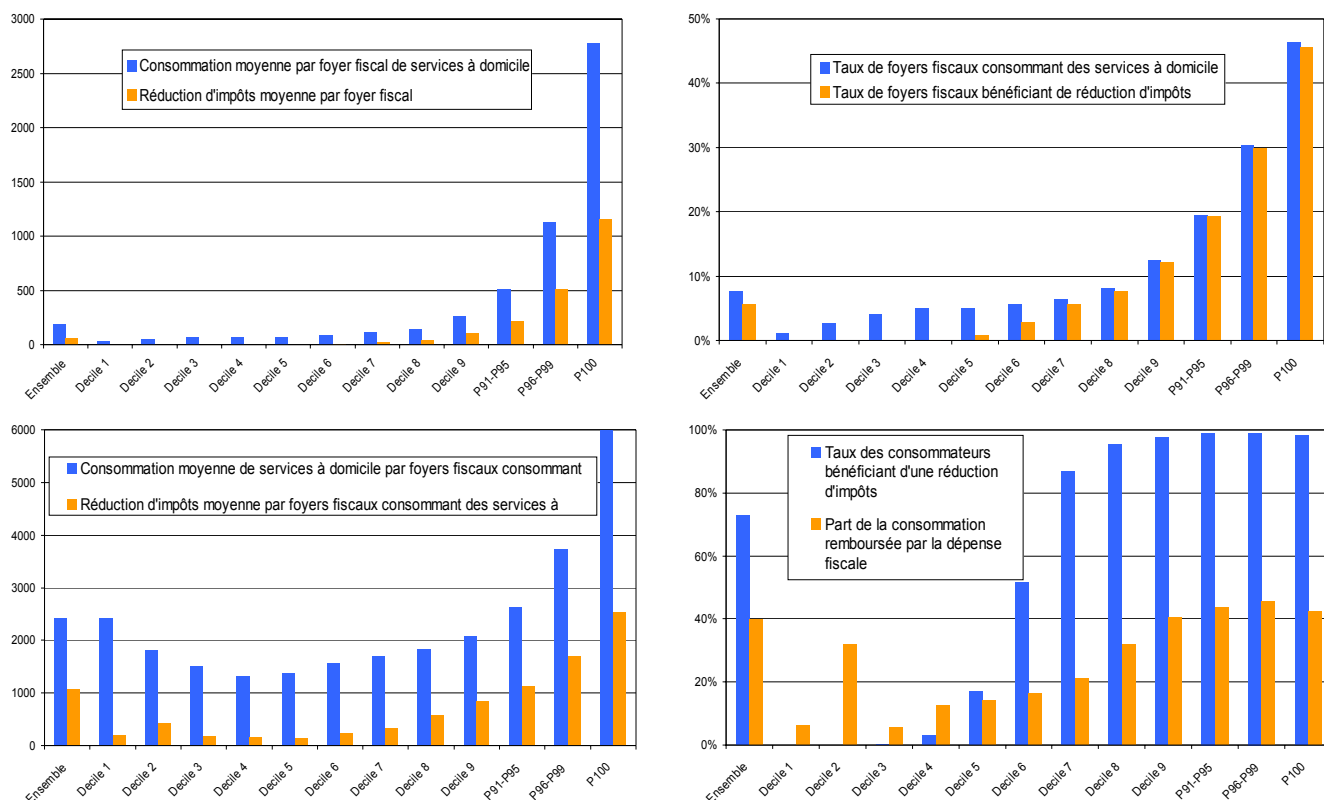
Notes : Sous plafond représente la proportion de foyers déclarant des services à domicile pour une valeur inférieure au plafond de réduction d'impôt d'avant 2002, Sur plafond représente la proportion des foyers déclarant plus de services à la personne que le plafond de réduction d'impôt d'après 2003. Le reste des déclarants consommant des services à la personne se trouve dans les catégories entre plafonds.

La même croissance continue est observable pour les quantités déclarées, et notamment pour les quantités déclarées supérieures à 10 000 € sur l'année, qui ont cru sur les quatre années à un rythme annuel moyen de 12 %. Ensuite, viennent les sommes situées sous le plafond initial de 6 900 €. Il en ressort que les deux catégories qui augmentent le plus sur la période étudiée sont les deux catégories qui n'ont pas été touchées par les réformes, parce qu'elles se trouvent soit en dessous du plafond initial, soit au dessus du plafond final.

2.2 Des dépenses fiscales qui profitent surtout aux catégories les plus aisées

Si peu de ménages emploient des services à domicile, et si encore moins bénéficient des dépenses fiscales, il est important de noter qu'il existe d'importantes inégalités en terme de revenus. Ainsi, les graphiques 3 présentent par décile de revenus, les consommations moyennes et les consommations moyennes pour les ménages déclarant recourir à des services à domicile, les parts des foyers consommant et bénéficiaires des dépenses fiscales.

Graphiques 3 : Répartition en décile des consommations d'emplois à domicile



Notes : P91-P95 (P96-P99) représente les statistiques des centiles 91 à 95 (96-99) de la distribution des revenus. Les déciles et centiles sont calculés pour les foyers fiscaux, en considérant les revenus totaux annuels par unité de consommation.

La consommation de services à la personne reste très faible, voire pratiquement nulle jusqu'au dernier décile de la distribution des revenus. Ensuite, la consommation est très fortement croissante avec le revenu à l'intérieur même du dernier décile de revenu. Ce phénomène est dû à deux processus parallèles : d'une part la part des ménages déclarant le recours aux services à la personne est croissante avec le revenu, et d'autre part le niveau de consommation de ceux qui emploient est lui-même également croissant en haut de la distribution.

La part de ménages consommant est à la fois basse et quasiment constante jusqu'au dernier (ou avant dernier) décile de la distribution des revenus, à partir duquel la part des ménages consommant croît très rapidement avec le revenu par unité de consommation des ménages.

Par ailleurs, le niveau de consommation pour ceux qui emploient est beaucoup plus homogène. On observe toujours une croissance nette à l'intérieur du dernier décile, mais les niveaux pour tous les autres déciles sont loin d'être négligeables. Ceci est principalement dû au fait que les foyers modestes qui décident d'employer des services à la personne, le font principalement pour des raisons de dépendance ou de garde d'enfants, et sont ainsi relativement contraints sur les quantités.

On observe toutefois une très forte inégalité en ce qui concerne le pourcentage des dépenses remboursées par le biais des réductions fiscales. Ceci vient du fait que beaucoup des ménages les plus modestes ne paient pas d'impôt avant les éventuelles réductions, et ne peuvent ainsi pas profiter des baisses d'impôts. Nous discutons dans la partie 3 les changements éventuels des remboursements des dépenses effectuées par ces ménages du fait de la réforme changeant les réductions en crédit d'impôt pour les ménages bi actifs.

Par ailleurs, si on regarde plus précisément non plus le niveau, mais la composition du revenu (notamment la présence ou non de revenus du capital), on se rend compte que les inégalités sont très importantes. Les données du tableau 1 présentent le rapport entre la consommation moyenne dans la catégorie considérée et le niveau moyen de la consommation par foyer. Elles croisent les différentes catégories de revenus avec

différents niveaux de consommation, en distinguant les niveaux de plafond successifs (6 900 €, 7 400 €, 10 000 €), selon que les ménages bénéficient ou pas de la réduction d'impôt.

Tableau 1 : Dépenses en services par niveau de revenus

	Total	<6 900 €	<6 900 €	>6 900 € <7 400 €	>6 900 € <7 400 €	>7 400 € <10 000 €	>7 400 € <10 000 €	>10 000 €
Réduction		Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non
<12 000 €	32 %	0 %	109 %	0 %	74 %	0 %	59 %	18 %
>12 000 € <36 000 €	59 %	36 %	115 %	2 %	111 %	0 %	104 %	51 %
>36 000 €	349 %	477 %	38 %	583 %	111 %	588 %	160 %	399 %
Pas de capitaux fonciers	75 %	69 %	91 %	61 %	83 %	60 %	81 %	67 %
Capitaux fonciers	320 %	368 %	175 %	440 %	250 %	450 %	268 %	389 %
Pas de capitaux mobilier	51 %	44 %	75 %	36 %	64 %	33 %	58 %	35 %
Capitaux mobilier <6 000 €	213 %	232 %	179 %	214 %	202 %	208 %	213 %	200 %
Capitaux mobilier >6 000 €	889 %	956 %	161 %	1761 %	390 %	1 971 %	495 %	2 012 %

Note : Les dépenses sont exprimées en dépense moyenne du groupe comme pourcentage de la dépense moyenne de l'ensemble des foyers fiscaux, pour l'année 2004. Ainsi, un groupe dont la dépense est 100 % de la moyenne des dépenses est un groupe composé de foyers consommant exactement comme la moyenne des foyers français. Un groupe ayant une valeur inférieure à 100 % est composé de foyers consommant moins que la moyenne des foyers, un groupe ayant une valeur supérieure à 100 % consomme plus.

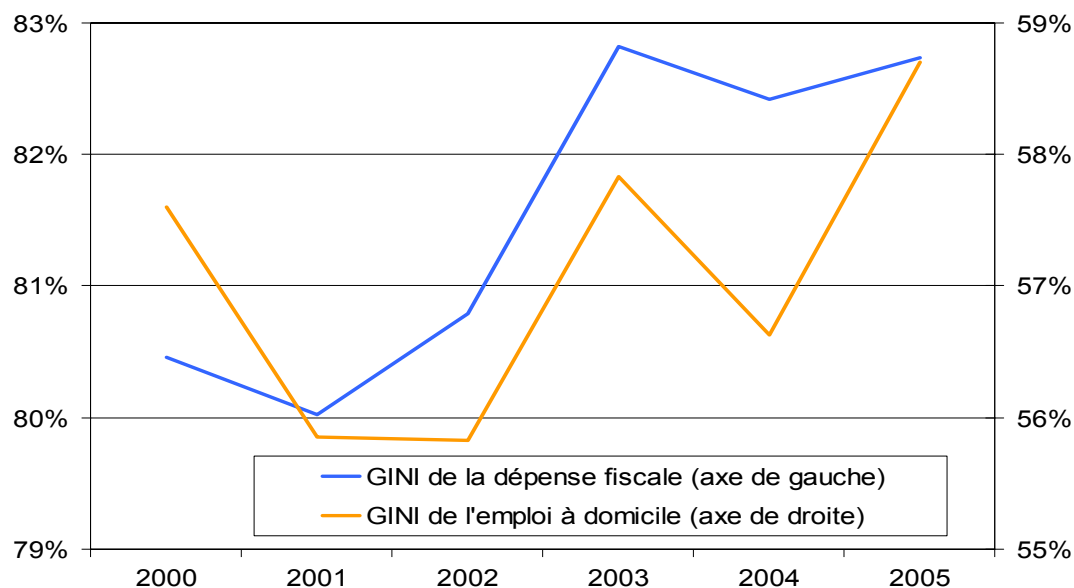
On retrouve le résultat que la consommation de services à domicile est fortement croissante en fonction du revenu du foyer. Les foyers gagnant entre 12 000 € et 36 000 € annuels ont un profil de consommation de services à domicile assez proche de celui des foyers gagnant moins de 12 000 € annuels, à la différence près qu'ils dépensent légèrement plus (59 % des sommes moyennes dépensées), et qu'ils sont beaucoup plus nombreux à dépenser des sommes inférieures à 6 900 € ouvrant droit à des réductions d'impôt ; dans cette catégorie de dépenses, leur consommation est de l'ordre de 40 % de la consommation moyenne (contre 0 % pour les moins de 12 000 €).

S'agissant des foyers gagnant plus de 36 000 € annuels, le comportement est très différent, ils effectuent peu de dépenses sous plafonds pour lesquelles ils ne bénéficieraient pas des réductions d'impôt (il peut tout de même arriver qu'ils en fassent s'ils bénéficient de nombreuses autres réductions d'impôt), et sont largement au dessus de la moyenne pour les dépenses ouvrant droit à réduction et les dépenses au dessus de tous les plafonds (entre 500 % et 700 % des valeurs moyennes).

Si on découpe les foyers selon qu'ils perçoivent ou pas des revenus du capital, il apparaît très clairement que les propriétaires de capitaux dépensent beaucoup plus en services à domicile, et profitent beaucoup plus que les autres des réductions d'impôt. Ce phénomène provient d'un effet revenu à une échelle où il est très fortement concentré ; en effet, les revenus de capitaux mobiliers sont les plus concentrés de tous les revenus. Ce phénomène est particulièrement voyant si l'on compare les foyers qui n'ont pas du tout de revenus de capitaux mobiliers avec ceux pour qui ces capitaux rapportent plus de 6 000 € annuels. Ainsi, les non propriétaires ont une consommation d'environ 50 % de la consommation moyenne quand les propriétaires ont une consommation de plus de 1 000 % de la consommation moyenne.

Il résulte de cette analyse en fonction des revenus qu'il existe une grande inégalité en termes de recours à des emplois à domicile, et une encore plus grande inégalité en termes de bénéfice de la dépense fiscale. Le graphique 4 présente ainsi les courbes des indices de GINI pour les consommations d'emploi à domicile et de perception des dépenses fiscales.

Graphique 4 : Évolution des inégalités de consommation de services et de dépenses fiscales



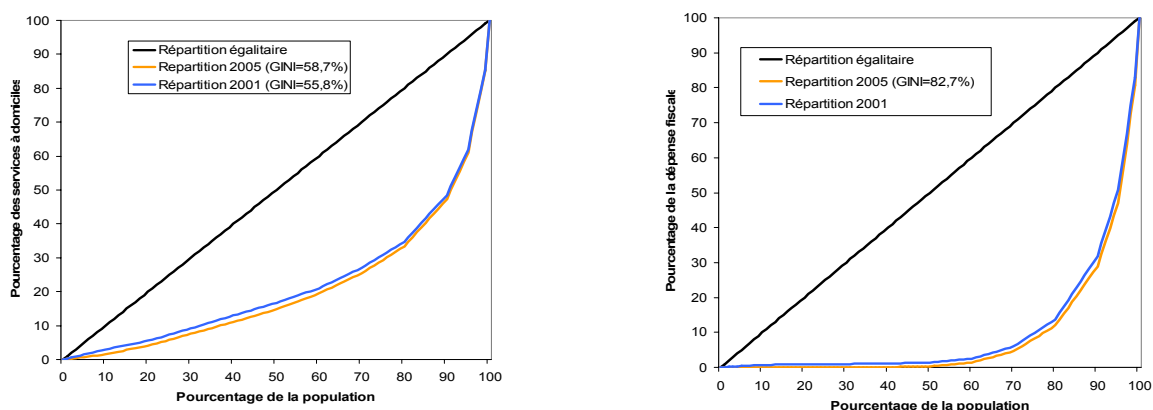
Note : Le coefficient de GINI est un indice d'inégalité, croissant avec le niveau des inégalités, valant 0 % pour une distribution parfaitement uniforme et 100 % pour une distribution où un individu unique possède toute la richesse.

On observe tout d'abord que les inégalités étudiées ici sont très élevées. En effet l'indice de GINI des inégalités de revenus en France est de l'ordre de 27,5 % d'après l'OCDE, soit dans la moyenne des pays européens. Les inégalités de recours aux services à domicile sont donc plus élevées (entre 55 % et 60 %), et la dépense fiscale les accentue encore (plus de 80 %).

Par ailleurs, on remarque que si ces inégalités semblaient baisser entre 2000 et 2001, elles ont augmenté nettement par la suite. On remarque de plus que les deux courbes varient en général dans le même sens, sauf entre 2001 et 2002, où la réforme fiscale est passée dans une loi de finance rectificative sans que les agents aient le temps de modifier leur comportement. Ainsi, les inégalités de recours à l'emploi à domicile sont stables quand les inégalités de bénéfice des dépenses fiscales sont déjà croissantes.

Pour mieux observer comment ces modifications d'inégalité ont eu lieu, les graphiques 5 présentent les courbes de répartition des consommations et des dépenses fiscales liées aux emplois à domicile. Le coefficient de GINI correspond à deux fois l'aire entre les courbes de répartitions effectives et théoriques égalitaires.

Graphique 5 : Répartition des consommations et dépenses fiscales liées à l'emploi à domicile



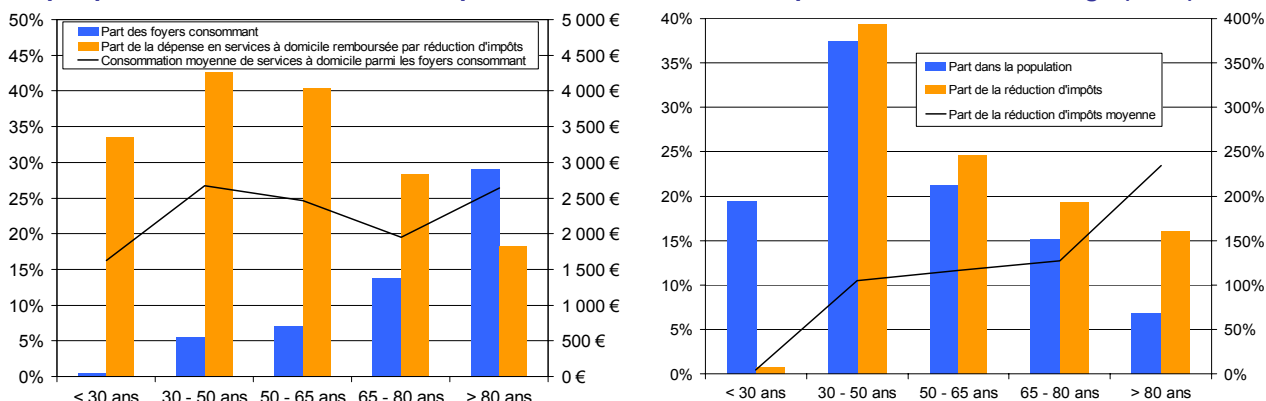
Les graphiques 5 indiquent ainsi que l'augmentation des inégalités de recours à l'emploi à domicile s'observe par une diminution de la part dans la consommation totale de l'ensemble des 9 premiers déciles, ce qui peut aussi s'interpréter comme une hausse isolée de la consommation des plus riches.

S'agissant de la dépense fiscale, le résultat est globalement similaire, avec de plus le phénomène que la première moitié de la distribution des revenus qui ne captait qu'environ 1 % de la dépense fiscale en 2001, ne capte pratiquement plus du tout de cette dépense fiscale en 2005.

2.3 Les plus âgés consomment davantage de services à la personne

L'âge joue de façon relativement évidente un rôle important dans la consommation de services à la personne. En effet, les emplois à domicile comprennent notamment les services d'aides aux personnes dépendantes, très croissants avec l'âge, et les services de garde d'enfants ou de soutien scolaire, principalement dans la période où les foyers élèvent des enfants jeunes. Les graphiques 6 présentent ainsi les consommations et dépenses fiscales dont ont bénéficié les différentes catégories d'âge en 2005.

Graphiques 6 : Consommations et dépenses fiscales liées à l'emploi à domicile selon l'âge (2005)



Note : Les échelles de gauche représentent les valeurs des histogrammes (dans les deux graphiques, il s'agit de parts de foyers fiscaux dans la population). Les échelles de droite représentent les valeurs des courbes (à savoir pour le graphique de gauche, le niveau de consommation moyen en cas d'emploi à domicile ; et pour le graphique de droite, la dépense fiscale moyenne par foyer fiscal et le rapport entre la dépense fiscale moyenne captée par la catégorie concernée et la dépense fiscale moyenne globale).

Lecture : Sur le graphique de gauche, on lit que 15 % de la tranche des 65-80 ans ont recours à l'emploi à domicile. Pour les foyers de cette catégorie d'âge déclarant une dépense strictement positive, celle-ci est de 2 000 € par an en moyenne. La valeur de la réduction effective dont bénéficient les foyers de cette catégorie est de 28 % des sommes dépensées. Sur le graphique de droite, on lit que cette catégorie d'âge représente 15 % des foyers fiscaux français et bénéficie de 19 % de la dépense fiscale, soit 125 % de la dépense fiscale moyenne par foyer.

Concernant les catégories d'âge, il est tout d'abord à noter que les moins de 30 ans ont une consommation négligeable de services à la personne (largement moins de 10 % de la part moyenne). Cela s'explique notamment par le fait qu'ils n'ont pratiquement pas besoin d'aide d'autonomie, et plus rarement que les autres d'aide pour les enfants. Cependant, une autre explication réside probablement dans un effet de composition : ils ont beaucoup moins de revenus que les autres, et donc moins les moyens d'engager des employés à domicile. Ce dernier point se retrouve d'ailleurs en observant que parmi leurs rares dépenses d'emploi à domicile, une encore plus faible part leur ouvre droit à des déductions d'impôt.

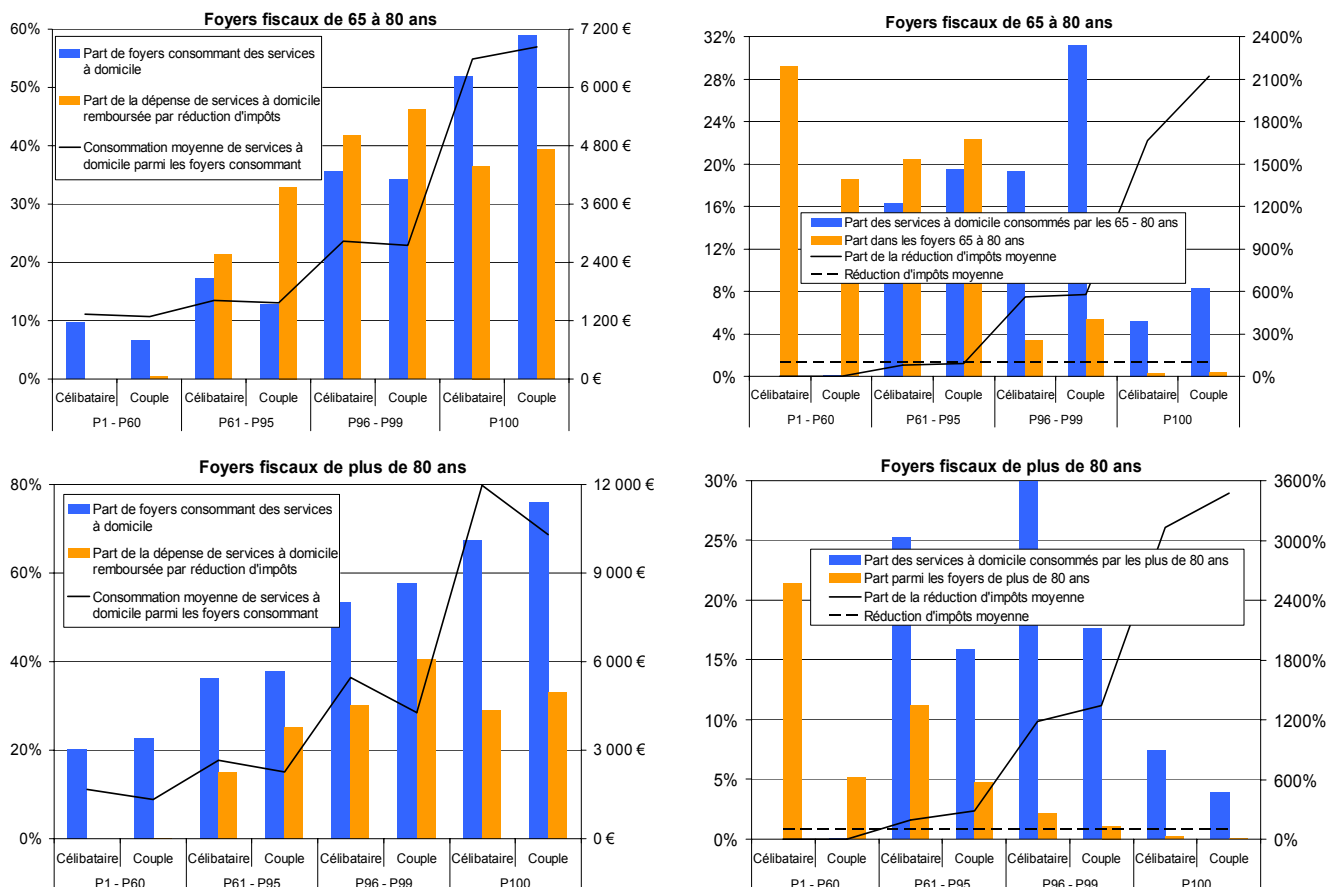
Pour les foyers âgés de 30 à 50 ans, la part déclarant des emplois à domicile est nettement inférieure à la moyenne (environ 40 % de la valeur moyenne), mais ceux qui déclarent en consomment une quantité supérieure à la moyenne (du même ordre que les plus de 80 ans). Leur consommation en volume se trouve de ce fait assez proche de la consommation moyenne (80 % de cette valeur moyenne). Par ailleurs, comme il s'agit de foyers possédant d'importants revenus (cf. partie 2.4), ils sont ceux qui récupèrent la plus grande partie de leurs dépenses sous forme de réductions d'impôt (près de 43 % pour un maximum théorique de 50 %) ; ils profitent ainsi d'une part de la dépense fiscale supérieure à leur part dans l'ensemble des foyers.

Pour ce qui concerne les personnes les plus âgées, il apparaît que le nombre de personnes ayant recours à des services à domicile est très fortement croissant avec l'âge : plus de 14 % pour les 65-80 ans et près de 30 % pour les plus de 80 ans, contre à peine plus de 5 % pour le reste de la population. De plus, les plus de 80 ans sont particulièrement représentés parmi les foyers dépensant plus de 10 000 € de services à domicile par an. Mais ils ne profitent que d'un remboursement très faible de leurs dépenses en services à la personne : moins

de 20 % pour les plus de 80 ans⁴. Cependant, l'importance de leurs dépenses les conduit à capter une part de la dépense fiscale pratiquement double de leur part dans la population.

Ainsi, le niveau de revenu peut jouer un rôle important dans la décision d'employer des services à domicile, et ce même pour des catégories comme les personnes âgées pour lesquelles ce recours est pratiquement imposé par certaines situations de dépendance. Les graphiques 7 présentent ainsi les consommations d'emplois à domicile et les bénéfices de réductions fiscales pour les personnes âgées, selon leur niveau de revenu.

Graphiques 7 : Emploi à domicile par âge et par niveau de revenus (2005)



Note : Les valeurs des histogrammes sont représentées sur les échelles de gauche et les valeurs des courbes sont représentées sur les échelles de droite.

Lecture : Parmi les couples de 65 à 80 ans du dernier centile de la distribution des revenus, près de 60 % déclarent des dépenses d'emploi à domicile, la dépense moyenne pour ceux qui déclarent est de 7 000 €, dont près de 40 % sont remboursés par les réductions d'impôt effectives. Ces couples représentent moins de 0,5 % de la population des foyers de 65 à 80 ans, mais leurs dépenses représentent 8 % des dépenses des foyers de 65 à 80 ans. Ils bénéficient ainsi en moyenne de 21 fois la dépense fiscale moyenne par foyer de 65 à 80 ans.

L'emploi à domicile est ainsi très nettement croissant en fonction du revenu : à la fois la part des déclarants, le niveau de consommation en cas d'emploi à domicile et le pourcentage de la dépense fiscale moyenne s'accroissent fortement avec le revenu du foyer.

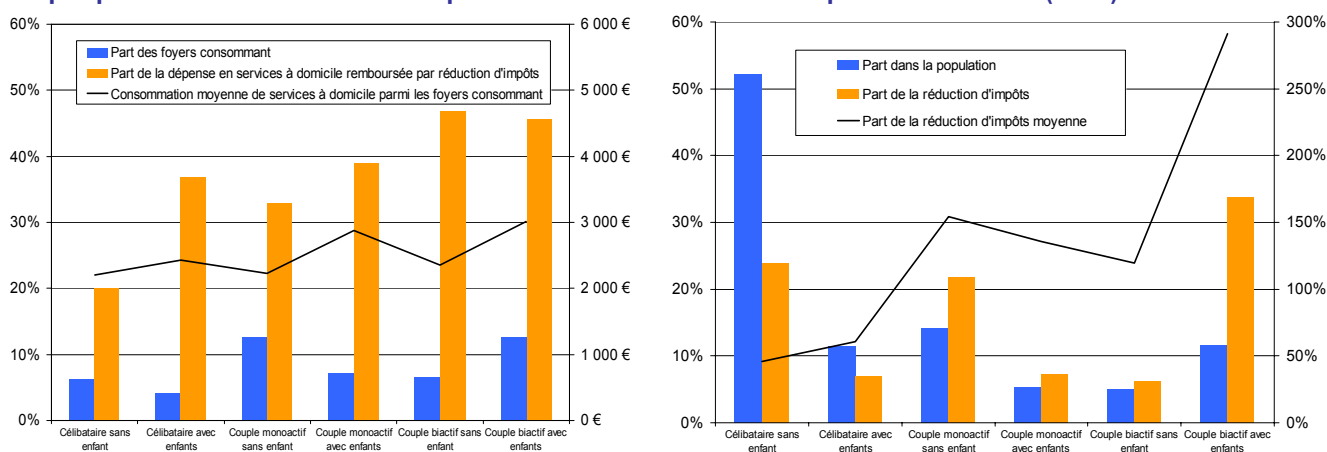
⁴ Ceci peut s'expliquer par différents facteurs : certains foyers déclarent une consommation au-dessus du plafond et satureront donc la réduction d'impôt. Plus fréquemment, ces foyers déclarent des niveaux de revenus faibles et ne bénéficient pas des réductions d'impôt. Notons également que les personnes âgées sont surreprésentées parmi les foyers ayant des dépenses sous le niveau du plafond mais n'ouvrant pas droit à des réductions d'impôt.

Les résultats sont encore plus contrastés en ce qui concerne le fait d'être célibataire ou en couple. Parmi les foyers âgés de 65 à 80 ans, les célibataires sont plus nombreux à employer à domicile que les couples, mais profitent d'un taux de remboursement inférieur. Parmi les foyers de plus de 80 ans, le taux de foyers employant à domicile est semblable entre célibataires et couples, mais les couples voient leur taux de remboursement nettement supérieur. De plus les célibataires de plus de 80 ans consomment davantage de services à domicile que les couples, ce qui n'est pas le cas pour les moins de 80 ans. Ces différences peuvent provenir du fait que pour les plus âgés, une partie des aides à la personne peut être assumée par le conjoint quand il est encore en vie.

2.4 La garde d'enfants comprend une part non négligeable des services à la personne

Par ailleurs, un des objectifs des aides aux emplois à domicile est de transférer du revenu aux familles dont les dépenses de garde d'enfants et de soutien scolaire peuvent être importantes. Dans cette partie, nous tâchons d'étudier le cas de ces familles. Nous ne considérons donc ici que les ménages dont le déclarant principal a entre 30 et 50 ans. Pour effectuer des comparaisons, nous séparons ces ménages en plusieurs catégories, selon le nombre d'enfants, du fait qu'il s'agit de célibataires ou de couples, et dans ce dernier cas du fait que les deux membres du couple travaillent ou que l'un est inactif. Les graphiques 8 présentent les consommations de services à domicile et les bénéfices de réductions fiscales suivant ce découpage.

Graphiques 8 : Consommation d'emplois à domicile suivant la composition familiale (2005)



Notes : Les échelles de gauche représentent les valeurs des histogrammes (dans les deux graphiques, il s'agit de parts de foyers fiscaux dans la population). Les échelles de droite représentent les valeurs des courbes (à savoir pour le graphique de gauche, le niveau de consommation moyen en cas d'emploi à domicile ; et pour le graphique de droite, la dépense fiscale moyenne par foyer fiscal et le rapport entre la dépense fiscale moyenne captée par la catégorie concernée et la dépense fiscale moyenne globale).

Lecture : Sur le graphique de gauche, on lit que 12,5 % des couples biactifs avec enfants ont recours à l'emploi à domicile. Pour ceux parmi ces foyers déclarant une dépense strictement positive, celle-ci est de 5 500 € par an en moyenne. La valeur de la réduction effective dont bénéficient les foyers de cette catégorie est de 45 % des sommes dépensées. Sur le graphique de droite, on lit que cette catégorie représente 11 % des foyers fiscaux français et bénéficie de 33 % de la dépense fiscale, soit 300 % de la dépense fiscale moyenne par foyer.

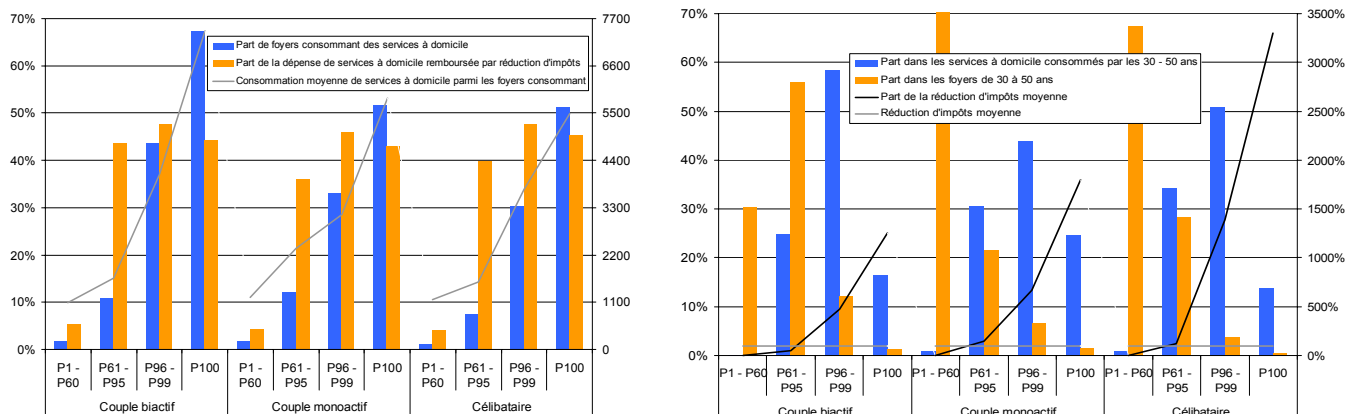
Tout d'abord, la consommation de services à la personne, pour ceux qui y ont recours, est toujours supérieure pour les foyers avec enfants que pour les foyers sans enfant. Cependant, la part des ménages qui emploient à domicile ne suit pas la même logique. Les célibataires sans enfant sont ainsi plus nombreux à employer à domicile que les célibataires avec enfants. Il en est de même pour les couples comportant une personne inactive. Seuls les couples biactifs sont plus nombreux à consommer quand ils ont des enfants que quand ils n'en ont pas, cette catégorie étant une des principales cibles des politiques d'aide aux gardes d'enfants. Cependant, les couples biactifs ne sont pas plus nombreux à consommer des services à la personne que les couples avec un inactif, et consomment à peine plus lorsqu'ils emploient effectivement à domicile.

En ce qui concerne la dépense fiscale, on observe que les couples biactifs avec enfants sont les principaux bénéficiaires, touchant en moyenne plus de 3 fois la dépense fiscale moyenne par foyer. Cependant,

l'ensemble des couples, qu'ils soient actifs ou non et qu'ils aient ou pas des enfants, touche davantage que la moyenne de la dépense fiscale par foyer. Les ménages touchant la plus faible part des dépenses fiscales sont les célibataires, y compris les célibataires avec enfants.

Ce dernier aspect, la faiblesse du recours à l'emploi à domicile pour les célibataires et le fait qu'ils bénéficient relativement peu de la dépense fiscale, peut être interprété en termes d'effet de composition. On peut en effet supposer que les célibataires sont globalement moins riches que les couples. Or, nous avons vu que le revenu avait un impact très fort sur le bénéfice des aides fiscales. Les graphiques 9 présentent les statistiques relatives à l'emploi à domicile, à la fois par statut matrimonial du foyer et revenu.

Graphiques 9 : Emplois à domicile suivant la composition familiale et le revenu (2005)



Note : Les valeurs des histogrammes sont représentées sur les échelles de gauche et les valeurs des courbes sont représentées sur les échelles de droite.

Lecture : Parmi les couples biactifs de 30 à 50 ans du dernier centile de la distribution des revenus, 52 % déclarent des dépenses d'emploi à domicile ; la dépense moyenne pour ceux qui déclarent est de 5 500 €, dont près de 45 % sont remboursés par les réductions d'impôt effectives. Ces couples représentent moins de 0,5 % des foyers de 30 à 50 ans, mais leurs dépenses représentent 12 % des dépenses des foyers de 30 à 50 ans. Ils bénéficient ainsi en moyenne de 33 fois la dépense fiscale moyenne par foyer de 30 à 50 ans.

Encore une fois, il apparaît que le revenu est le facteur prépondérant, à la fois en ce qui concerne le fait d'employer à domicile, le niveau de la consommation de services à domicile si elle existe et le bénéfice de dépenses fiscales. Il est à noter que les inégalités de bénéfice de réductions d'impôt sont particulièrement nettes pour les couples avec un inactif et les célibataires.

Pour prolonger l'étude, le tableau 2 présente les structures de dépenses en services à domicile des ménages selon leur nombre d'enfants.

Tableau 2 : Dépenses en services par structure du foyer fiscal

	Total	<6 900 €	<6 900 €	>6 900 €	>6 900 €	>7400€	>7 400 €	>10 000 €
Réduction		Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non
0 enfants	91 %	75 %	126 %	54 %	123 %	51 %	120 %	96 %
1 enfant	74 %	101 %	30 %	104 %	37 %	100 %	39 %	43 %
2 enfants	146 %	196 %	28 %	254 %	37 %	267 %	47 %	158 %
3 enfants	200 %	255 %	62 %	419 %	72 %	451 %	93 %	188 %
< 3 ans	110 %	136 %	31 %	260 %	52 %	289 %	73 %	113 %

Note : Les dépenses sont exprimées en dépense moyenne du groupe comme pourcentage de la dépense moyenne de l'ensemble des foyers, pour l'année 2004.

Pour différencier les couples selon le nombre et l'âge des enfants à charge, on peut noter que les foyers avec un unique enfant à charge profitent plus que la moyenne de réductions d'impôt, et dépensent de moins grosses sommes qui ne les rendent pas éligibles à l'avantage fiscal.

Le même type de schéma est observable pour les foyers avec deux enfants, en encore plus accentué. La part de ces foyers ne bénéficiant pas totalement des réductions d'impôt auquel ils auraient droit est de 60 % de la part moyenne. Ils sont bien plus nombreux à dépenser des sommes entre les plafonds initiaux et finaux, qui leur bénéficient entièrement (267 % de la part moyenne). Ils sont également en plus grand nombre que la moyenne à dépenser plus de 10 000 € par an (158 % de la part moyenne).

Les foyers de plus de trois enfants sont au dessus des moyennes dans toutes les catégories. Quant aux foyers avec des enfants de moins de 3 ans, ils ont des consommations de services à la personne très proches des foyers avec deux enfants.

2.5 Estimation des dépendances

Pour résumer l'ensemble des dépendances, et pour mesurer la significativité de celles-ci, nous effectuons des régressions. Nous avons trois variables dépendantes. La première est la probabilité de déclarer des emplois à domicile⁵, la seconde est le logarithme de la somme déclarée si elle est positive et la troisième le logarithme de la réduction fiscale si des emplois à domicile sont déclarés. Les variables explicatives sont l'âge⁶, le logarithme du revenu, le statut familial et le nombre d'enfants. Le statut familial est incorporé à partir de variables indicatrices, les célibataires en âge de travailler étant la référence ; il y a donc des indicatrices retraités célibataires, en couple, des couples avec au moins un inactif et des couples bi actifs. Enfin, il existe des variables croisées entre le nombre d'enfants et le statut familial. Les résultats sont présentés dans le tableau 3.

Tableau 3 : Influences sur l'emploi à domicile

	Probabilité d'employer à domicile	Dépense pour l'emploi à domicile (si positif)	Réduction fiscale (si emploi à domicile)
Age	0,068 (0,000)	0,020 (0,000)	- 0,015 (0,001)
Revenu	1,445 (0,001)	0,632 (0,005)	2,510 (0,008)
Couple monoactif	0,056 (0,004)	- 0,003* (0,024)	0,194 (0,041)
Couple biactif	0,170 (0,003)	- 0,101 (0,017)	0,090 (0,030)
Retraité célibataire	0,332 (0,003)	- 0,288 (0,018)	- 0,399 (0,031)
Couple de retraités	0,057 (0,003)	- 0,317 (0,017)	0,427 (0,030)
Nombre d'enfants	0,611 (0,002)	0,229 (0,010)	0,302 (0,016)
Enfants*couple monoactif	- 0,033 (0,002)	- 0,060 (0,014)	- 0,253 (0,023)
Enfants*couple biactif	0,163 (0,002)	0,045 (0,012)	0,023* (0,020)
R ²	84,8	16,0	55,6

Notes : Pour la régression logit, ce n'est pas le R² qui est présenté mais le taux de concordance. Tous les résultats sont significatifs à l'ordre de 1 %, sauf les deux paramètres notés avec un astérisque.

⁵ Pour cette probabilité, la régression effectuée est de forme logit.

⁶ Pour l'âge, on ne considère pas le logarithme car il diminuerait fortement les différences pour les âges avancés, or il est probable que l'âge devient plus important pour les personnes âgées.

Concernant la probabilité d'employer, le facteur prépondérant est le revenu. Quand le revenu par part augmente d'un pour cent, la probabilité d'employer à domicile augmente de plus d'un pour cent. Le facteur suivant est le nombre d'enfants. La probabilité d'employer est pratiquement multipliée par deux tiers pour chaque enfant supplémentaire. De plus, les enfants ont un impact plus important sur les célibataires que sur les couples avec au moins un inactif, et plus encore sur les couples biactifs que sur les célibataires. Enfin, et mis à part les effets du nombre d'enfants et du revenu, les célibataires en âge de travailler ont la plus faible probabilité d'employer à domicile, suivis des couples retraités et des couples avec au moins un inactif, puis viennent les couples biactifs et enfin les retraités célibataires.

S'agissant du niveau des dépenses, si dépenses il y a, on retrouve toujours le revenu comme facteur prépondérant ; ainsi que l'impact toujours positif du nombre d'enfants, impact dont le niveau est plus important pour les célibataires que pour les couples avec un inactif, et plus encore pour les couples biactifs. Une particularité est que ce sont les célibataires en âge de travailler qui consomment le plus, et les retraités qui consomment le moins. Un des moyens de comprendre ceci serait de penser que les effets du revenu seraient plus forts encore pour les célibataires : peu consommeraient mais consommeraient beaucoup. Quant aux personnes âgées, l'effet positif de l'âge compense en partie l'effet négatif du fait d'être retraité : il suffit de moins de 10 ans de différence pour qu'un couple de retraités de même niveau de revenu consomme autant qu'un couple biactif sans enfant.

Pour finir, la réduction fiscale dépend de manière encore plus importante que les autres variables du niveau de revenu, ce qui provient directement du fait qu'il faut du revenu pour avoir des déductions d'impôts. Il s'avère alors que les célibataires retraités sont de loin ceux qui profitent le moins des dépenses fiscales.

3. Ce dispositif modifie-t-il les comportements d'emploi à domicile ?

Cette section étudie dans quelle mesure ce dispositif modifie les comportements des agents, en l'occurrence augmente la demande de services à la personne, afin de créer des emplois dans ce secteur. Ce qui se cache derrière cette question est la question de savoir s'il s'agit uniquement d'une mesure de redistribution ou si le but est de modifier les comportements des agents, en l'occurrence d'augmenter la demande de services à la personne, afin de créer des emplois dans ce secteur.

Deux réformes peuvent être étudiées ici, du fait que les résultats peuvent déjà être observés. Il s'agit des deux relèvements de plafond successifs en 2002 et 2003. Cependant, le relèvement de 2002 a été effectué en cours d'année, après les élections, et n'a donc pas pu être anticipé. Ainsi, les deux réformes ne peuvent avoir eu des effets sur les comportements des demandeurs de service à domicile qu'en 2003. Nous pouvons donc considérer comme réforme qu'il y a eu un relèvement du plafond en 2003 de 6 900 € à 10 000 €.

Pour appréhender l'impact de cette réforme, il ne convient pas de regarder directement la variation de la consommation d'emploi à domicile. En effet, comme nous l'avons présenté dans l'introduction, d'autres dispositifs ont été mis en place à la même époque pour inciter la consommation de tels services, et on observe par ailleurs une tendance générale à la hausse : la variation de la consommation à domicile ne peut donc être imputée en totalité aux modifications de la dépense fiscale, et il est nécessaire d'effectuer un certain nombre de contrôles.

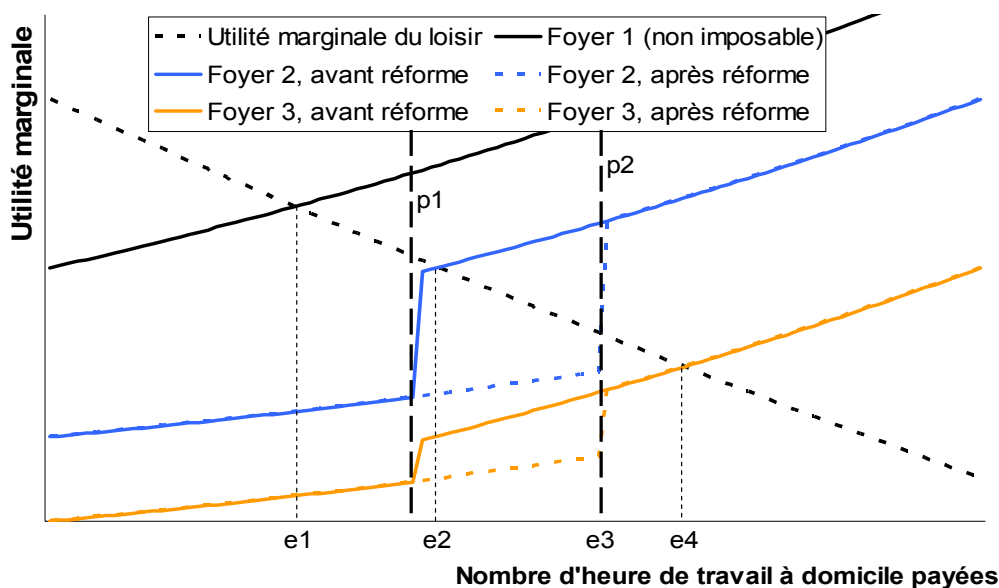
Ainsi, nous effectuons des estimations en double et triple différences. L'objet est de comparer l'évolution de la consommation de foyers concernés ou pas par la réforme. L'augmentation de la consommation des foyers non concernés représente ainsi la tendance globale. L'augmentation supplémentaire de consommation des foyers concernés par rapport à cette tendance générale représente alors l'augmentation due à la réforme. Deux principaux critères sont pris en compte pour distinguer les concernés et les non concernés.

Le premier critère consiste à regarder, pour les dépenses ouvrant droit à réduction d'impôt, si le contribuable qui les déclare paie un impôt sur le revenu suffisant pour pouvoir bénéficier effectivement de ces réductions. En effet, la réforme devrait avoir un impact nul pour les contribuables qui, avant l'augmentation du plafond, n'ont plus d'impôts sur lesquels imputer la réduction d'impôt supplémentaire.

Le second critère consiste à savoir si les dépenses des foyers se trouvent au dessus ou en dessous des plafonds ouvrant droit à des réductions fiscales (ancien et nouveau plafonds). En effet, si l'ensemble des

dépenses augmente au cours de la période, les dépenses entre plafonds devraient augmenter davantage que les autres l'année de la réforme. Le comportement des foyers consommant entre les plafonds avant la réforme s'avère ainsi essentiel pour comprendre les effets incitatifs de la réforme. Le graphique 10 illustre ce point.

Graphique 10 : Détermination des foyers fiscaux touchés ou non par la hausse du plafond de déduction



Lecture : La courbe en pointillés représente l'utilité marginale générée par le service à domicile (ou la désutilité que le service ne soit pas rendu). Les autres courbes pleines représentent, pour des foyers différents, la désutilité du coût des services à domicile. Cette désutilité dépend du prix des services et des utilités marginales des consommations alternatives, soit de la réduction fiscale et d'autres caractéristiques du foyer. La consommation optimale pour un foyer se trouve au niveau de l'intersection de ces deux courbes (respectivement e1 pour le foyer 1, e2 et e3 pour le foyer 2 et e4 pour le foyer 4). Le plafond avant réforme est au niveau p1, le plafond après réforme au niveau p2.

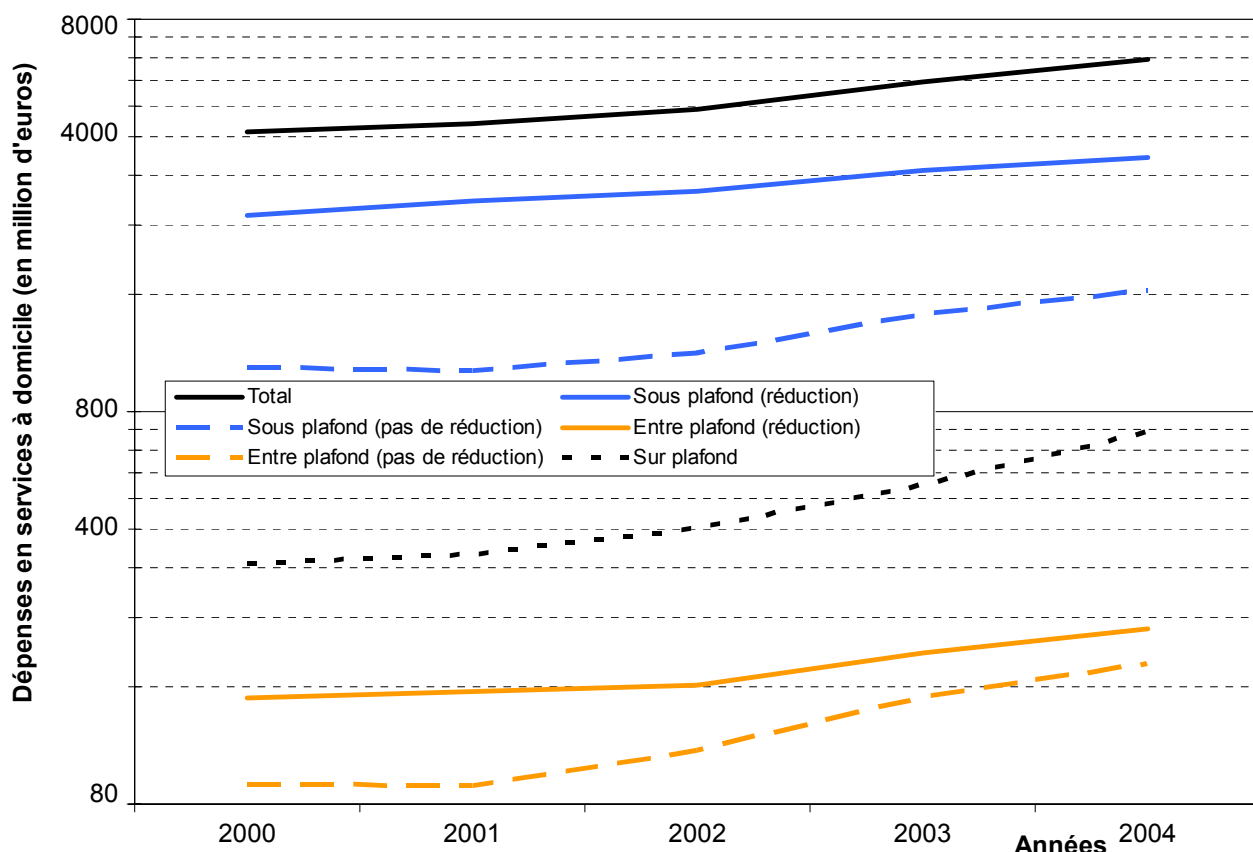
Sur le graphique, p1 représente le plafond avant réforme et p2 le plafond, plus élevé, après réforme. Pour les foyers qui consommaient avant la réforme en dessous du plafond p1 (comme ceux représentés par la courbe continue noire, avec un niveau de consommation e1), la réforme ne change pas le prix de la consommation, et ne modifie pas leur consommation. Les foyers consommant avant la réforme au dessus du plafond p2 (comme ceux représentés par la courbe jaune) ne voient pas le prix de la dernière unité changer, et ne changent donc pas leur consommation e4⁷. Enfin, les foyers qui consommaient avant la réforme entre les plafonds p1 et p2 (comme ceux représentés par la courbe bleue) voient le prix de la dernière unité divisé par deux, et sont ainsi incités à augmenter leur consommation et à passer de e2 à e3.

3.1 Évaluation en différence de différences

Une première étape pour appréhender l'impact de cette réforme consiste à regarder l'évolution des dépenses en services à la personne, en distinguant ces dépenses selon deux critères. Le premier critère consiste à savoir si ces dépenses se trouvent au dessus ou en dessous des plafonds ouvrant droit à des réductions fiscales (ancien et nouveau plafonds). Le second critère consiste à regarder, pour les dépenses sous les plafonds, si le contribuable qui les déclare paie un impôt sur le revenu suffisant pour pouvoir profiter de ces réductions. Les évolutions des montants de ces différentes dépenses sont présentées dans le graphique 11.

⁷ Un effet revenu peut leur faire augmenter leur consommation, mais dans des proportions bien plus faibles que concernant une baisse de 50 % du prix des emplois à domicile.

Graphique 11 : Dépenses en services à domicile en fonction de leurs caractéristiques fiscales



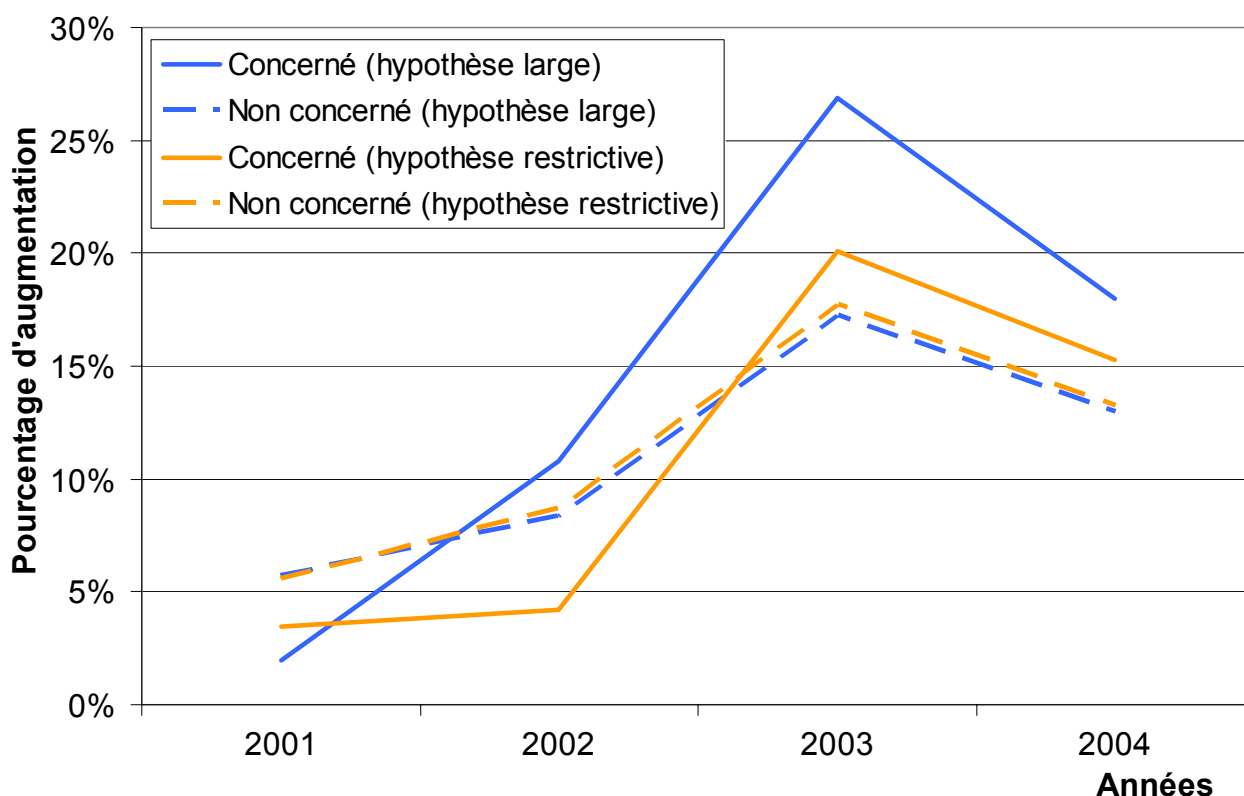
Note : L'échelle est logarithmique afin de pouvoir visualiser les variations en proportion et non les variations absolues.

On observe que les courbes d'évolution des dépenses en services à la personne sont globalement croissantes. Plus précisément, toutes les dépenses ont connu une augmentation importante entre 2002 et 2004. Ceci est en partie dû à l'ensemble des autres mesures visant à promouvoir les services à la personne. Une autre explication peut résider dans un effet revenu, dans la mesure où les 5 derniers centiles de la distribution des revenus ont largement augmenté la part de leurs revenus dans l'ensemble des revenus. Or, ces foyers les plus riches sont précisément ceux qui emploient le plus de main d'œuvre à domicile. D'ailleurs, on peut observer que l'augmentation entre 2002 et 2004 est presque intégralement portée par les foyers les plus riches.

Si l'ensemble des dépenses augmente, on observe toutefois que les dépenses entre plafonds augmentent davantage que les autres, et qu'elles connaissent des points d'inflexion plus nets à la fois avant et après l'année de la réforme. Cela semble dire que celle-ci a eu un effet positif sur la demande de services à domicile. Il est toutefois surprenant d'observer que les dépenses entre plafonds, mais qui au final ne permettent pas au contribuable qui les déclare de bénéficier d'une réduction de l'impôt sur le revenu, augmentent encore plus clairement que les autres entre 2002 et 2003. Ceci pourrait indiquer que les contribuables ne sont pas totalement rationnels, et prévoient mal les avantages fiscaux dont ils pourraient ne pas bénéficier, ou que ces augmentations proviennent d'autres motivations.

Pour illustrer plus clairement ce phénomène, le graphique 14 montre les variations annuelles des dépenses, selon que ce type de dépense est touché ou pas par la réforme de 2003. Du fait de la remarque précédente sur la rationalité des contribuables face aux avantages fiscaux, nous introduisons deux hypothèses. L'hypothèse « large » prend en compte l'irrationalité des agents, en considérant comme touchées toutes les dépenses entre plafonds. L'hypothèse « restrictive » ne prend pas en compte cette irrationalité, en ne considérant comme touchées que les dépenses entre plafonds ouvrant droit effectivement à une réduction fiscale.

Graphique 12 : Variation des dépenses en services à la personne suivant que le statut fiscal a été modifié ou pas par la réforme



Note : L'hypothèse large considère toutes les dépenses entre plafonds comme touchées, alors que l'hypothèse restrictive ne considère que celles effectuées par des foyers dont l'impôt sur le revenu permet de profiter de la réduction fiscale.

Quelle que soit l'hypothèse retenue, nous observons que la croissance des dépenses en 2003 est plus forte pour celles touchées par la réforme que pour celles qui ne le sont pas, ce qui confirme l'impact positif de la réduction fiscale sur la demande de services à domicile. Comme attendu à la vue du graphique 12, la différence d'augmentation des dépenses est plus forte pour l'hypothèse large que pour l'hypothèse restrictive.

Afin de mesurer plus précisément cet impact positif, nous effectuons des calculs en double et triple différences. La double différence consiste à comparer l'augmentation (différence entre 2002 et 2003) des dépenses touchées avec l'augmentation des dépenses non touchées. La triple différence fait le même type de calcul, en ajoutant une référence de différence entre les augmentations des dépenses touchées et non touchées, cette référence étant calculée comme la différence entre les augmentations de ces deux types de dépenses l'année précédente. Le tableau 4 présente les résultats de ces différentes estimations, selon que l'on prenne l'hypothèse large ou l'hypothèse restrictive. De plus, sachant que le coût de la réforme a été de 75 M€ en 2003, il est possible de calculer le rapport entre l'augmentation des dépenses privées en services à la personne du fait de la réforme et le coût public pour l'obtenir. Ce ratio d'efficacité de la réforme est également présenté dans le tableau 4.

Tableau 4 : Mesure de l'incidence économique de la réforme

	Pourcentage d'augmentation	Augmentation des dépenses	Ratio d'efficacité de la réforme
Double différence Hypothèse large	9,66 %	33,1 M€	0,44
Double différence Hypothèse restrictive	2,39 %	4,6 M€	0,06
Triple différence Hypothèse large	7,20 %	24,7 M€	0,33
Triple différence Hypothèse restrictive	6,81 %	13,2 M€	0,18

Note : Le ratio d'efficacité de la réforme est calculé comme le nombre d'euros supplémentaires dépensés dans les services à domicile par euro dépensé fiscalement par l'État.

Il apparaît ainsi que le paiement par l'État de la moitié des dépenses privées en services à la personne entre 6 900 € et 10 000 € annuels, induit une augmentation de 5 % à 10 % de celles-ci. Cette augmentation est loin d'être négligeable. Cependant, la dépense publique pour permettre cette augmentation devant être de plus de 28 % de l'ensemble des dépenses comprises entre ces plafonds⁸, l'augmentation des dépenses privées en services à domicile permise par la réforme est nettement inférieure au coût de celle-ci.

3.2 Évaluation par régression en pseudo panel

Si l'on souhaite obtenir des estimations plus fines, et surtout pour tester leur significativité grâce à leurs écarts types, il faut mettre en place des régressions. Pour ce faire, un pseudo panel a été construit. Comme nous ne disposons pas de l'identité des individus dans la base de données, nous ne pouvons pas les suivre au cours des ans. En revanche, nous avons de nombreuses données sur les foyers fiscaux, ce qui permet de construire des groupes de foyers semblables, que nous pouvons suivre dans le temps.

Nous construisons pour chaque année des groupes en fonction du revenu par unité de consommation (centiles 1 à 60, 61 à 95, 96 à 99 et 100), du nombre d'enfants à charge (0, 1, 2 et plus de 3), de l'âge du déclarant principal (< 30 ans, 30 – 50, 50 – 65 ans, 65 – 80 ans et > 80 ans), et enfin du statut familial (célibataire actif, couple mono actif, couple biactif, célibataire retraité et couple retraité). Nous calculons ensuite pour chaque année les valeurs moyennes de chaque variable pour chaque groupe et les attribuons comme valeur de cette variable pour le pseudoindividu groupe.

Nous disposons ainsi d'un panel de 235 pseudo individus pour les 6 années de 2000 à 2005. Nous effectuons alors des régressions en pseudopanel avec effets fixes individuels et temporels, dont les résultats sont reportés dans le tableau 8. Les variables notées (p.) sont la moyenne de ces variables sur les années de 2000 à 2002 (en effet, pour les variables endogènes, nous considérons leur valeur passée, représentant un potentiel pour le pseudoindividu).

⁸ Environ 44 % des dépenses entre plafonds n'ouvrent au final pas droit à des réductions d'impôt (du fait que l'impôt des contribuables a déjà été annulé). Donc la dépense fiscale est de la moitié du restant des dépenses entre plafonds.

Tableau 5 : Mesure de l'incidence économique de la réforme

	(1) Emploi à domicile	(2) Dépenses entre les plafonds	(3) Dépenses entre les plafonds	(4) Part entre les plafonds	(5) Part limite supérieure plafond haut
Réforme	487,7*** (110,6)	14,5*** (2,8)			
Réforme *Entre plafonds (p.) *Reste impôts (p.)			229,1* (118,7)	0,378*** (0,097)	
Réforme *0 dépenses (p.)			- 9,8* (6,0)	- 0,010** (0,005)	
Réforme* Sous plafonds (p.)			20,1 (17,5)	0,048*** (0,015)	
Réforme *Entre plafonds (p.)		- 86,2** (37,2)	- 352,6*** (112,0)	- 1,107*** (0,092)	
Réforme *Sur plafonds (p.)			122,9*** (35,0)	0,096*** (0,029)	
Réforme *Reste impôts (p.)			20,7** (9,1)	0,020** (0,008)	
Reste impôts			30,8*** (8,4)	0 020*** (0,007)	
Part limite sup. du plafond bas (p.)					0,097*** (0,035)
R ²	67,6 %	54,5 %	57,0 %	68,4 %	3,2 %
Effet fixe indiv.	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Effet fixe temporel	Non	Non	Oui	Oui	En 2003
Contrôle autres emplois à domicile	Non	Oui	Oui	Non	Non

Notes : Les variables dépendantes sont présentées en tête de chaque ligne, les variables explicatives en têtes des colonnes. Chaque colonne correspond à une régression en pseudo panel avec effets fixes. (p.) indique que les variables sont les valeurs moyennes sur les années avant la réforme. Les écarts types sont présentés entre parenthèses. *** : significatif au seuil de 1 %. ** : significatif au seuil de 5 %. * : significatif au seuil de 10 %.

Lecture : La régression 3 nous dit que toutes choses égales par ailleurs, les foyers concernés (dépensant entre les plafonds avant la réforme et payant suffisamment d'impôts pour pouvoir bénéficier de la réduction) ont augmenté l'année de la réforme leurs dépenses de services à la personne de 229,1 € de plus que les autres.

Il apparaît donc que si les dépenses d'emploi à domicile ont augmenté significativement l'année de la réforme (régression (1)), et plus particulièrement pour les dépenses entre plafonds (2), l'effet ne soit pas exactement celui attendu ; en effet, les pseudoindividus consommant précédemment entre les plafonds ont moins augmenté que les autres leur consommation en 2003.

En fait, ne mesurant que la variation relative de consommation des cibles de la réforme – les foyers consommant entre les plafonds et aptes à bénéficier d'une réduction d'impôt supplémentaire (3) – il apparaît que la réforme a eu un impact positif sur la consommation de services à la personne. Cependant, ils ne sont pas les seuls puisque d'autres foyers pouvant bénéficier de réductions d'impôt se sont mis en 2003 à déclarer des consommations entre les plafonds. Ceci est confirmé (4) par le fait que de nombreux ménages parmi les groupes déclarant fortement sous ou sur plafonds se sont mis à déclarer entre plafonds, ce qui pourrait signifier qu'ils se mettent à déclarer des services qu'ils consommaient déjà auparavant de manière clandestine.

La dernière régression (5) confirme cette hypothèse de sortie de la clandestinité importante. Cette régression regarde si les pseudoindividus qui consommaient fortement juste en dessous du plafond bas avant le relèvement de plafond de 2003 (entre 6000 € et 6900 €) se sont mis à consommer plus que les autres, en 2003, juste en dessous du plafond relevé (entre 9 000 € et 10 000 €).

A partir des résultats de la régression (3), on peut estimer la quantité de services à la personne créée par l'augmentation de plafond, en multipliant par 229,1 € le nombre de personnes concernées. On trouve ainsi que 10,2 M€ ont été dépensés en 2003 qui ne l'auraient pas été sans la hausse de plafond. Ce résultat est assez proche de l'estimation en triple différence. A partir de ce chiffre, on peut estimer le nombre d'emplois créés – équivalent temps plein – et le coût de la mesure par emploi créé. En considérant qu'un temps plein est de 151,67 heures de travail mensuel, que les charges employeur moyennes (sans considérer les baisses de charges dans le coût de la mesure) sont d'environ 22 points et que les services à la personne sont rémunérés au SMIC horaire, on trouve que la réforme de 2003 a créé 636 emplois équivalents temps plein, pour un coût par emploi créé de 117 732 €. Ce nombre faible d'emplois créés n'est pas négligeable pour autant car la mesure d'incitation ne concerne que peu d'employeurs potentiels de services à domicile. En effet, étant donné qu'il s'agit d'un relèvement de plafond, les personnes incitées à augmenter leur consommation sont celles qui se trouvent entre les plafonds avant et après réforme, et sont ainsi en faible nombre. Par ailleurs, il existe un effet d'aubaine non négligeable pour tous ceux qui auraient de toute façon dépensé au dessus du nouveau plafond, ce qui explique le très fort coût par emploi créé de la réforme.

Ainsi, l'effet premier de cette mesure semble davantage être d'aider les ménages employeurs (et surtout les familles nombreuses et les personnes âgées) plutôt que d'augmenter l'emploi dans les services à domicile. Ceci ne préjuge cependant pas de l'efficacité de l'ensemble des aides accordées à ce secteur. En effet, le rehaussement de plafond étant très spécifique (faible quantité de foyers profitant de la mesure), son coût est marginal par rapport au coût de l'ensemble des aides au secteur des services à la personne.

Conclusions

La présente note a permis de faire le point sur les dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu des ménages, dont le but est de favoriser l'emploi de services à domicile.

Tout d'abord, il a été noté que cette dépense fiscale bénéficiait à peu de gens. En moyenne, 7 % des foyers fiscaux font appel à des services à domicile. Ces dépenses fiscales bénéficient plus particulièrement aux personnes âgées et aux ménages avec des enfants à charge. Cependant, il paraît important de noter que parmi ces foyers, surtout les plus aisés bénéficient des réductions d'impôt.

Enfin, l'impact de ce type de réforme sur la demande de services à domicile a été mesuré à partir de l'étude ex-post des réformes de l'imposition des revenus 2002 et 2003. Il apparaît ainsi que l'impact sur la demande n'est pas négligeable, mais faible. Les modifications de plafond apparaissent donc davantage comme une aide aux ménages (et surtout aux familles nombreuses et aux personnes âgées) que comme une mesure permettant d'augmenter substantiellement l'emploi dans les services à la personne.

Références bibliographiques

Averett, S., Peters, E., Waldman, D., 1997. Tax credits, labor supply, and child care. *The Review of Economics and Statistics* 79, 125-135.

Bergman, B., 2000. Subsidizing Child Care by Mothers at Home. *Feminist Economics, Journal of Taylor and Francis* 6, 77-88.

Flipo, A., Fougère, D., Olier, L., 2007. Is the household demand for in-home services sensitive to tax reduction? The French case. *Journal of Public Economics* 91, 365-385.

Kimmel, J., 1998. Child care costs as a barrier to employment for single and married mothers. *The Review of Economics and Statistics* 80, 287-299.

Nyman, J., Bricker, D., 1989. Profit incentives and technical efficiency in the production of nursing home care. *The Review of Economics and Statistics* 71, 586-594.

Piketty, T., 1998. L'emploi dans les services en France et aux États-Unis : une analyse structurelle sur longue période. *Economie et statistique* 318, 73-102.

Preston, I., Labeaga, J.M., Sanchis J.A., 1997. Children and demand patterns: evidence from spanish panel data. *Universitat de València, mimeo*.