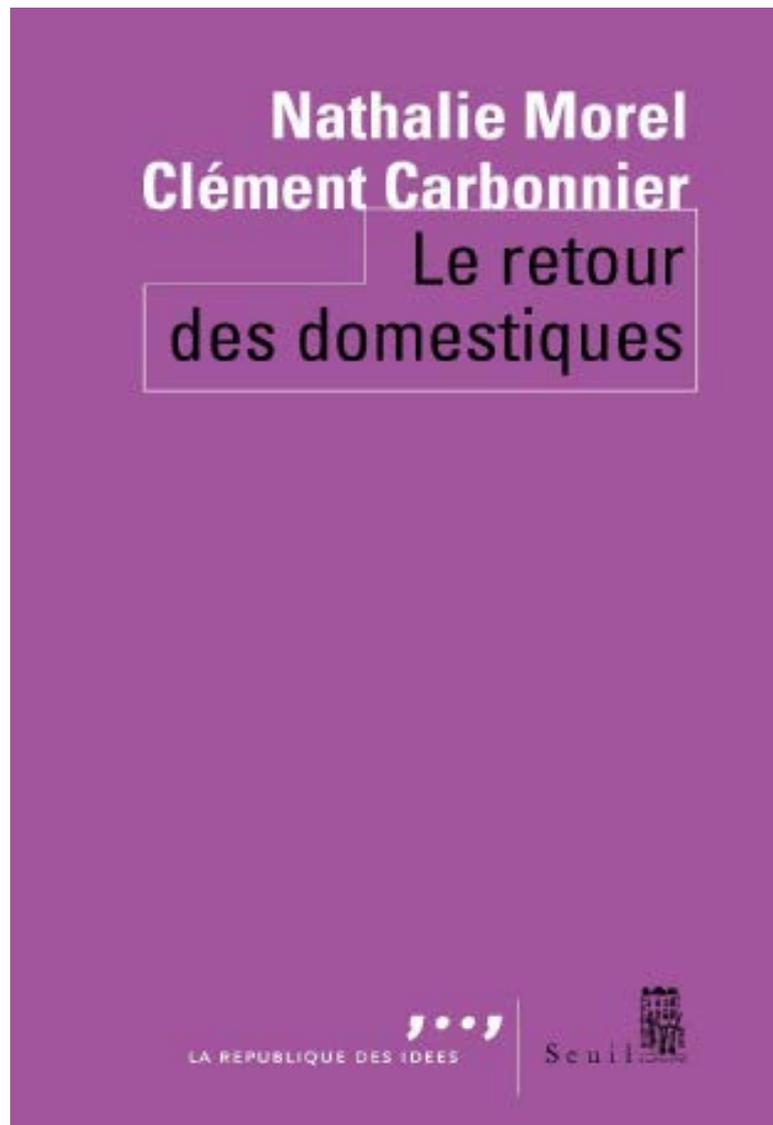


Clément Carbonnier

Nathalie Morel

Le retour des domestiques

2018



Introduction : un choix de société

1. Le travail domestique comme stratégie économique
2. Une politique coûteuse, pour quels emplois ?
3. Une subvention au confort des plus aisés
4. Stratégie de l'emploi et choix de société

Conclusion : l'effet polarisant des politiques publiques

Un choix de société

Les trois dernières décennies ont été caractérisées par une montée des inégalités dans les pays occidentaux. Sur le marché du travail, cette polarisation sociale s'est manifestée par une disparition des emplois du milieu de la distribution des revenus, au profit des emplois les plus et les moins qualifiés, ce phénomène étant particulièrement marqué en France¹. L'augmentation des emplois les moins bien rémunérés s'accompagne d'une transformation importante de la répartition de ces emplois, avec une diminution substantielle de la part des ouvriers qualifiés et une augmentation des emplois moins qualifiés dans le secteur des services.

Autre témoin de cette polarisation de la structure sociale : le *retour de l'emploi domestique*. Ce type d'emploi, qui avait fortement décru en Europe au cours du XX^e siècle et était considéré par nombre de sociologues comme une forme de travail prémoderne amené à disparaître², est en pleine expansion depuis les années 1990.

Certes, ces emplois « domestiques » – terme par lequel on désigne le travail effectué par des salariés pour le compte de particuliers à leur domicile – différent de la domesticité des siècles passés. La figure du domestique vivant au domicile de ses maîtres a été remplacée par la figure du – ou plutôt de la – salariée intervenant dans différents domiciles pour accomplir des tâches de ménage, de repassage, de garde d'enfant ou de soins à des personnes âgées. Mais la dimension subalterne de ces emplois, « au service de », demeure, tant par leur sous-valorisation que par la relation interpersonnelle – et fortement asymétrique – qui s'y noue.

En France, ces emplois, ainsi que d'autres activités ayant pour caractéristique de se dérouler chez des particuliers, sont désignés comme faisant partie du secteur des « services à la personne ». Aujourd'hui, ce sont 1,23 million de salariés (hors assistantes maternelles) qui exercent des activités de services à la personne, ces emplois représentant environ 5,5 % de l'emploi salarié total³. Ils font partie de ceux qui ont connu la plus forte expansion depuis 1990⁴.

Le retour de l'emploi domestique en Europe est souvent analysé comme résultant d'une expansion spontanée de l'offre et de la demande, liée à des changements socio-économiques mondiaux tels que les déséquilibres économiques, les mouvements migratoires transnationaux – en particulier la forte augmentation de la migration féminine –, la croissance d'une réserve de main-d'œuvre non qualifiée, les mutations des structures familiales, l'apparition de

nouveaux besoins sociaux liés au vieillissement de la population et à l'accroissement de l'emploi féminin, l'absence ou l'insuffisance de services de garde d'enfant ou d'aide aux personnes âgées. La persistance d'inégalités de genre dans le partage des tâches ménagères, en dépit de l'entrée massive des femmes sur le marché du travail, est également considérée comme une cause de l'externalisation des tâches domestiques.

Si ces différents facteurs expliquent au moins en partie le retour de l'emploi domestique, un élément déterminant reste néanmoins absent de ces analyses : le fait que plusieurs pays européens mettent en œuvre des politiques visant à encourager le développement de ces emplois. C'est en particulier le cas en Europe continentale et en Europe du Nord – la France ayant joué le rôle de tête de pont –, où les pouvoirs publics ont multiplié les initiatives pour stimuler la demande de services à la personne. On y observe généralement des incitations financières telles que les avantages fiscaux, allègements de cotisations sociales et chèques-service subventionnés, ainsi que la simplification des procédures administratives d'embauche et l'assouplissement de la réglementation du travail dans ce secteur.

En ce sens, le développement de l'emploi domestique a pour moteur non seulement la croissance spontanée de l'offre et de la demande, mais aussi *des politiques publiques structurant l'une et l'autre* : le retour de l'emploi domestique correspond à une stratégie économique bien précise, c'est-à-dire à un choix de société.

Alors que le rôle des changements technologiques est souvent mis en avant pour expliquer la disparition des emplois du milieu de la distribution des revenus et la polarisation des structures sociales, force est de constater que cette polarisation est particulièrement marquée en France et caractérisée par le développement des emplois les moins qualifiés et les plus dégradés en termes de conditions de travail (revenus, temps partiels, pénibilité). C'est précisément en France que le choix politique de développer ces emplois est particulièrement affirmé, et ce depuis trois décennies. Se pourrait-il que la polarisation des structures sociales soit le fruit non pas seulement des évolutions technologiques, mais aussi de choix économiques et politiques ?

Cet ouvrage propose une analyse des politiques mises en œuvre en France pour soutenir l'emploi domestique, en s'interrogeant sur les effets de ces politiques au regard de leurs objectifs affichés en termes de création d'emplois et de réponse aux nouveaux besoins sociaux.

Après avoir mis en lumière l'historique de ces mesures, le diagnostic sur lequel elles reposent et les objectifs affichés (chapitre 1), nous montrerons que le nombre d'emplois créés est relativement peu élevé au vu des sommes engagées, ce qui démontre la faible efficacité de la mesure au regard de son objectif premier. De surcroît, il s'agit d'emplois de mauvaise qualité et faiblement rémunérés, contribuant à la polarisation du marché du travail et des conditions d'emploi, mais

aussi à la structuration d'inégalités symboliques (chapitre 2). Nous montrerons ensuite que ces politiques subventionnent principalement des services de confort pour les plus aisés et peu de services sociaux pour le plus grand nombre (chapitre 3). Enfin, nous esquisserons des pistes pour une stratégie alternative, qui permettrait de créer au moins autant d'emplois pour le même coût public, et aurait des impacts sociaux bien plus positifs (chapitre 4).

Notes

1. Camille Peugny, « L'évolution de la structure sociale dans quinze pays européens (1993-2013). Quelques éléments sur la polarisation de l'emploi », *Notes & Documents de l'OSC*, n° 2016-01, janvier 2016.

2. David Chaplin, « Domestic Service and Industrialization », *Comparative Studies in Sociology*, vol. 1, 1978, p. 97-127 ; Lewis A. Coser, « Servants: The Obsolescence of an Occupational Role », *Social Forces*, vol. 52, n° 1, 1973, p. 31-40.

3. Lydia Thiéru, « Les services à la personne en 2015 », *DARES Résultats*, n° 011, février 2017.

4. Sylvain Catherine, Augustin Landier et David Thesmar, « Marché du travail : la grande fracture », *Institut Montaigne. Étude*, février 2015 ; Camille Peugny, « L'évolution de la structure sociale dans quinze pays européens (1993-2013). Quelques éléments sur la polarisation de l'emploi », article cité ; Gregory Verdugo, *Les Nouvelles Inégalités du travail*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2017.

Le travail domestique comme stratégie économique

La domesticité est l'un des traits caractéristiques de la société du XIX^e siècle. La plupart des exploitations agricoles ont un garçon ou une fille de ferme, voire plusieurs. Dans toutes les couches de la bourgeoisie, il est d'usage d'avoir au minimum une bonne. Les maisons les plus aisées possèdent plusieurs domestiques – cuisinière, bonne à tout faire, gardien, chauffeur, etc. De Balzac à Proust en passant par Flaubert, toute la littérature témoigne de la centralité des « gens de maison ¹ ».

Répondre à des besoins sociaux

Le xx^e siècle a été marqué par le déclin de l'emploi domestique en Europe comme aux États-Unis. En France, alors que l'on comptait près d'un million d'employés de maison au début du xx^e siècle (près de 5 % de l'emploi total), le recensement de 1990 n'en dénombrait plus que 200 000 environ². Ce déclin s'explique notamment par les évolutions technologiques, telles que le développement des équipements électroménagers et de l'industrie agroalimentaire, qui ont contribué à réduire le temps consacré aux tâches ménagères, mais aussi par une transformation de l'offre d'emploi liée à l'industrialisation, qui a engendré une réallocation de la main-d'œuvre.

Outre le phénomène d'industrialisation, il semble que c'est la Première Guerre mondiale qui a porté le coup de grâce au travail domestique. La réallocation de la main-d'œuvre féminine dans l'industrie – notamment d'armement – et la baisse de pouvoir d'achat de la bourgeoisie ont joué un rôle important dès le début de la guerre. L'après-guerre a ensuite vu un très fort tarissement de l'offre de main-d'œuvre de la part des jeunes femmes, qui pouvaient prétendre à de nouveaux emplois plus valorisants et qualifiés.

Pourtant, depuis les années 1990, on constate un retour de l'emploi domestique, en particulier en France où, dès le milieu des années 1990, la part des services domestiques dans l'emploi total était trois fois plus élevée qu'aux États-Unis, alors même qu'elle se situait au même niveau quelques années auparavant³. Cette évolution, spécifique à la France, s'explique notamment par les politiques d'incitations fiscales mises en œuvre dès la fin des années 1980 et, plus particulièrement, à partir de 1991.

Si les premiers dispositifs fiscaux sont introduits dès la fin des années 1940 pour soutenir les besoins d'aide et de soins aux personnes âgées nécessiteuses, ceux-ci restent circonscrits à un public très restreint⁴. C'est à partir de 1986 que la politique de soutien aux services domestiques commence à se développer, mais, dans un premier temps, seulement à destination des personnes âgées et des familles avec jeunes enfants, pour répondre aux besoins de soins et de garde. Les dispositifs mis en œuvre visent en particulier à soutenir le « libre choix » des familles en ce qui concerne la garde des enfants en bas âge.

Cette politique s'adosse à un autre objectif, qui est de créer de nouveaux emplois, ainsi que de réduire le travail illégal (« au noir ») dans ce domaine⁵. Ces objectifs en termes d'emplois s'affirment très nettement au tournant des années 1990.

Les services domestiques comme gisement d'emplois

Pour Adam Smith, écrivant au XVIII^e siècle, la disparition des emplois domestiques non productifs au service de la classe obsolète des rentiers, en faveur d'emplois productifs au service de la classe des propriétaires de manufactures, était nécessaire pour le développement de la richesse des nations⁶. L'idée que les domestiques ne produisent pas de valeur ajoutée sera reprise par Karl Marx, près d'un siècle plus tard⁷. On observe en effet une forme de concurrence entre l'emploi industriel et l'emploi domestique, avec un déclin de la domesticité amorcé dès la fin du XIX^e siècle, notamment dans les centres urbains et industriels⁸.

Dans les années 1990, la promotion de l'emploi domestique devient pourtant l'un des piliers de la stratégie de l'emploi en France. Il s'agit avant tout de résorber le chômage, tiré par le déclin de l'économie industrielle, et de remettre en activité ceux et celles qui se trouvent à la marge de l'emploi. Dès 1991 est votée une loi sur les « emplois familiaux », qui 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 domestiques 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.

L'objectif, par ce biais, est de rendre plus attrayant le travail déclaré, mais surtout de stimuler la demande de services domestiques. En effet, dans un contexte de chômage élevé, ces services sont perçus comme un important gisement d'emplois, qui ont l'avantage d'être intensifs en main-d'œuvre et non délocalisables. La stimulation de ces emplois de service bas de gamme visait à absorber la main-d'œuvre peu qualifiée, alors que la transition d'une société industrielle à une économie postindustrielle s'accompagne d'une disparition des emplois peu qualifiés.

La stratégie de promotion des services domestiques s'appuie sur une analyse spécifique des causes du chômage et de l'absence de croissance de l'emploi, en lien avec la tertiarisation de l'économie. L'analyse économique dominante tend en effet à souligner le déficit en emplois de service en France, par comparaison avec des pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni. Un coût du travail trop élevé, en raison du niveau du salaire minimum, mais aussi du niveau élevé de cotisations sociales, une réglementation du travail trop contraignante, et un faible niveau d'inégalités sont présentés comme un frein au développement d'emplois de service, notamment dans les services bas de gamme intensifs en main-d'œuvre comme les services domestiques. Or c'est précisément là que la croissance en emploi est attendue.

Cette analyse dépasse largement les frontières françaises. De nombreuses analyses, comme celles d'Esping-Andersen⁹ ou d'Iversen et Wren¹⁰ par exemple, ont souligné l'importance des régimes de protection sociale et des institutions du marché du travail pour comprendre les trajectoires différenciées de l'emploi postindustriel, porteuses chacune de tensions spécifiques. Ainsi, si les pays d'Europe continentale et nordique semblaient, jusqu'à la fin des années 1990, avoir évité la montée en flèche des inégalités, comme ce fut le cas aux États-Unis ou en Grande-Bretagne dès les années 1990, Paul Krugman soulignait que le fort taux de chômage qui les frappait presque tous constituait précisément le revers de cette médaille¹¹.

Si les transformations économiques, similaires entre pays, avaient partout des conséquences défavorables pour les travailleurs non qualifiés, là où les salaires pouvaient être ajustés à la baisse, comme aux États-Unis, la montée du chômage avait été contenue. En revanche, là où les institutions du marché du travail (syndicats, salaire minimum) faisaient obstacle à cet ajustement, comme en Europe continentale, le chômage, surtout celui des moins qualifiés, augmentait rapidement. Depuis, cet argument a été régulièrement mis en avant comme la cause principale du chômage de masse en Europe continentale¹², un phénomène particulièrement observé chez les travailleurs les moins qualifiés.

Plus récemment, une autre théorie est venue expliquer comment le salut pour les travailleurs faiblement qualifiés se trouvait dans les services, notamment les services aux personnes¹³. La révolution de l'information a permis d'automatiser les métiers « routiniers », pour lesquels les emplois disponibles diminuent. Ces emplois qui disparaissent se trouvent dans le milieu de l'échelle de qualification des travailleurs. Cette automatisation permet d'augmenter fortement la productivité des emplois du haut de l'échelle des qualifications. Ainsi, la rémunération des emplois « intellectuels » augmente, ainsi que leur nombre, par réallocation des travailleurs « routiniers » les plus qualifiés. En revanche, les travailleurs « routiniers » les moins qualifiés ne peuvent se réallouer que « vers le bas », dans des emplois manuels ou relationnels, tels les services domestiques, qui ne peuvent être remplacés par des machines.

Ce mécanisme expliquerait la forte augmentation des inégalités de rémunérations aux États-Unis, puisque le centre de l'échelle des salaires diminue en nombre au profit des deux extrêmes. Encore une fois, l'adaptation de cette théorie au cas européen, particulièrement français – avec son régime de protection sociale généreux et son salaire minimum élevé –, entraîne la conclusion que le frein légal et institutionnel à la réallocation « vers le bas » des travailleurs engendre une forte hausse du chômage, surtout chez les travailleurs les moins qualifiés¹⁴.

La stratégie de la Commission européenne

Le diagnostic posé dans les années 1990 concernant les causes du chômage des moins qualifiés et le potentiel d'emploi que constituent les services domestiques trouvent un écho au sein de la Commission européenne qui, dès 1993, présente le soutien aux services domestiques comme l'une des principales solutions face aux défis socio-économiques auxquels sont confrontées les sociétés européennes à l'ère postindustrielle. Les bénéfices attendus sont nombreux : création d'emplois non délocalisables pour les moins qualifiés, meilleur rapport coût/efficacité pour satisfaire de nouvelles demandes sociales (comme la prise en charge des enfants et des personnes âgées), soutien à l'emploi féminin, soutien à la croissance en libérant les travailleurs plus qualifiés et « productifs » des tâches domestiques non productives¹⁵.

Les arguments développés par la Commission européenne sont intéressants à analyser, dans la mesure où ils reprennent les arguments mobilisés (avec des pondérations diverses) dans les différents discours et débats de plusieurs pays européens, notamment en France. Si différents pays comme la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande et plus récemment la Suède ont également développé des dispositifs de soutien aux services domestiques¹⁶, la France reste pionnière en la matière, et elle est souvent citée en exemple dans les documents européens.

L'intérêt de la Commission pour le développement des services à domicile se manifeste pour la première fois en 1993 dans le livre blanc *Croissance, Compétitivité, Emploi*¹⁷. Au cœur de ce document se trouve la question du chômage, qui avait déjà atteint des niveaux préoccupants, surtout chez les moins qualifiés. Des actions spécifiques sont recommandées pour y remédier, dont les plus importantes ont trait à la flexibilisation du marché du travail et à l'atténuation (par abaissement des coûts) des incitations négatives à l'embauche de travailleurs peu qualifiés. Le poids des cotisations sociales, bien plus élevées en Europe continentale qu'aux États-Unis, est analysé comme un facteur important du ralentissement économique. Il apparaît en effet que les pays d'Europe continentale sont dans l'incapacité de créer des emplois, notamment dans les services peu qualifiés à forte intensité de main-d'œuvre. Le coût élevé du travail est en outre considéré comme favorisant une économie parallèle. Le livre blanc recommande donc aux États membres de réduire les prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) attachés à l'emploi salarié.

Le livre blanc de 1994, intitulé *Politique sociale européenne. Une voie à suivre pour l'Union*¹⁸, insiste également sur les gisements d'emplois que constituent les services de proximité. Ceux-ci sont présentés comme nécessaires pour soutenir

l'emploi féminin et comme une composante indispensable de toute stratégie globale de création d'emplois au profit des moins qualifiés : « Il est important de faire en sorte que, tout en soutenant les emplois à haute productivité, l'Union maximise sa capacité de créer et de maintenir des emplois non qualifiés et semi-qualifiés, ainsi que des emplois dans le secteur des services personnels et locaux¹⁹. »

Dans sa communication « La Stratégie européenne pour l'emploi : progrès récents et perspectives futures²⁰ » de 1995, la Commission souligne à nouveau le potentiel de création d'emplois des services de proximité, propices à « la réintégration des chômeurs de longue durée, des jeunes à problèmes et des femmes inactives » et susceptibles d'« offrir les meilleurs moyens de répondre aux nouveaux besoins de la société par de nouvelles activités ». Les dispositifs déjà créés dans plusieurs pays sont mis en valeur et leur développement encouragé : instauration de titres-service ou chèques-service et « aménagement des dispositifs juridiques, financiers et fiscaux afin de permettre aux ménages de devenir des employeurs ou des consommateurs de services à domicile²¹ ». La réduction des coûts indirects de main-d'œuvre, en particulier peu qualifiée, figure en bonne place dans les recommandations du document.

Les mêmes arguments se retrouvent dans le projet de « Rapport commun sur l'emploi » de 1997, qui souligne que le gisement des services aux ménages doit être beaucoup plus activement exploité. Il cite en exemple les politiques mises en œuvre en France et en Belgique.

Outre le fait qu'elle favorise l'emploi des moins qualifiés et qu'elle permet de réduire le travail au noir, cette stratégie prétend répondre à meilleur coût aux nouveaux besoins sociaux. Car le livre blanc *Croissance, Compétitivité, Emploi* de 1993 ne se contente pas d'identifier des gisements d'emplois ; il attire l'attention des États membres sur les nouveaux besoins sociaux qu'il leur faudra satisfaire et lie explicitement ces deux points. Les services de proximité (garde d'enfant, assistance aux personnes âgées et handicapées, aide à domicile et services aux ménages) sont cités comme une source importante de nouveaux emplois, découlant des transformations des structures familiales, des modes de vie et de l'augmentation de l'activité professionnelle des femmes.

La thèse est que le marché ne peut répondre correctement à ces besoins, car le développement spontané de l'offre et de la demande de ces services se heurte à des obstacles, notamment au coût élevé de la main-d'œuvre. Il en résulte, selon le livre blanc, que « le développement des services correspondants est laissé soit au marché noir, soit à des financements publics onéreux ». Les États membres sont donc invités à prendre des initiatives pour stimuler l'offre et la demande : du côté de cette dernière, par exemple, sont proposées des mesures incitatives telles que la « déductibilité de l'impôt sur le revenu, ou encore l'émission locale de “bons”

analogues aux “chèques restaurant”, substituables aux prestations sociales de l’entreprise et des administrations locales, et donnant droit à l’accès aux services de proximité ». Un autre argument est mis en avant : l’avantage d’une plus grande liberté de choix (et de contrôle) pour les ménages, notamment en ce qui concerne l’aide aux personnes dépendantes et la garde d’enfant.

L'emploi des femmes et des plus qualifiés

La Stratégie européenne pour l'emploi (1997) et l'Agenda de Lisbonne (2000) marquent un tournant dans la politique sociale, qui devient plus clairement orientée vers la remise en activité de tous les groupes de la société. La question du taux d'emploi des femmes devient un enjeu important, et la façon d'aborder les questions de genre s'en trouve modifiée.

Alors que, jusque dans les années 1990, la Commission manifestait son souci d'égalité entre les sexes dans des propositions de mesures permettant aux femmes de travailler, tout en redistribuant travail rémunéré et non rémunéré de manière plus équitable entre femmes et hommes, le potentiel « féministe » du discours et des politiques de l'Union cède désormais le pas aux préoccupations économiques. Cela se traduit dans des propositions qui font de la participation des femmes au marché du travail moins une opportunité qu'une nécessité, qui vise non plus tant à redistribuer les tâches domestiques entre hommes et femmes qu'à aider ces dernières à les assumer, grâce à des formes d'emploi plus flexibles²².

C'est dans ce contexte, surtout à partir de la Stratégie de Lisbonne et plus encore du Sommet de Barcelone (2002), que les activités désormais désignées par les expressions « services domestiques » ou « services à la personne », puis « services aux personnes et aux ménages » ou « services aux ménages et services sociaux », commencent à se trouver au centre de l'attention. Entre alors en scène un nouvel argument, lié à l'objectif de plus en plus valorisé de l'augmentation du taux de femmes en emploi, fixé par la Stratégie de Lisbonne à 60 % pour 2010. Le développement des services domestiques doit permettre d'augmenter le taux d'emploi féminin tout au long de l'échelle des qualifications. Acceptant le fait que les tâches domestiques sont dévolues aux femmes, l'externalisation de ces travaux sur le marché des services à la personne permettrait non seulement de libérer du temps pour les femmes qualifiées – qui sont consommatrices sur ce marché – pour augmenter leur offre de travail qualifié, mais aussi de créer de la demande de travail peu qualifié pour les femmes au bas de l'échelle des qualifications.

L'objectif stratégique fixé à Lisbonne, consistant à faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde », a mis l'accent sur les personnes les plus qualifiées et les plus productives. Leur permettre de consacrer plus de temps à leur activité professionnelle est alors devenu un thème récurrent, notamment dans le discours sur l'équilibre entre travail rémunéré et vie familiale, où s'exprime la crainte d'un gaspillage de capital humain si les femmes les plus qualifiées ne peuvent s'affranchir suffisamment des tâches ménagères et de garde des enfants. Dans ce contexte, la promotion par les pouvoirs publics des « services aux personnes et aux ménages » est de plus en plus présentée comme une mesure d'égalité entre les

sexes qui, en soulageant les femmes des tâches domestiques, leur permettra de s'investir davantage sur le marché du travail et d'avoir les mêmes chances de carrière que les hommes.

Cette ligne est réaffirmée dans la stratégie « Europe 2020 » définie en 2010, et son expression la plus claire se trouve dans un texte de 2012 intitulé « Document de travail des services de la Commission sur l'exploitation des possibilités de création d'emplois offertes par les services aux personnes et aux ménages ²³ ». Après avoir défini ces services comme « un large éventail d'activités qui contribuent au bien-être des familles et des personnes à domicile : garde d'enfant, prise en charge à long terme des personnes âgées et des personnes handicapées, ménage, cours de soutien, bricolage, jardinage, assistance informatique, etc. », le document énumère ce qui fait leur intérêt du point de vue des politiques de l'emploi : un faible contenu importé et une source d'emplois abondante ; une faible productivité de certaines des fonctions exercées, mais aussi un potentiel d'accroissement indirect si, grâce aux services, « les clients peuvent se consacrer davantage aux tâches associées à une plus grande productivité » ; une demande croissante de services du fait du vieillissement de la population ; une nécessité d'accroître le taux d'emploi des femmes ; une amélioration de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée ; des retombées en termes de rentrées fiscales et de cotisations sociales, du fait d'un accroissement des heures travaillées ou de retour de chômeurs à l'emploi.

La France, « leader » des services domestiques

Les arguments développés au niveau européen font écho à ceux développés en France. Différents rapports publiés en France entre 1985 et 2005 évoquent la nécessité de soutenir le développement de services domestiques pour répondre à de nouveaux besoins sociaux, mais aussi pour promouvoir l'emploi dans un secteur perçu comme un important gisement d'emplois²⁴. Ces rapports tentent également de définir une nouvelle terminologie pour désigner ces services : il s'agit à la fois de déterminer les périmètres du secteur et de s'éloigner de l'image de la domesticité dans ses formes traditionnelles. Ainsi, les termes « emplois familiaux », puis « emplois de proximité » et « services à la personne », vont progressivement remplacer l'ancienne expression de « services domestiques ».

Le changement de vocabulaire ne traduit pas pour autant une transformation substantielle des formes d'emploi. Alors que nombre de travaux et rapports publiés en France 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 tout autre voie.

Une réduction d'impôt équivalente à 50 % de la dépense pour l'achat de services domestiques, indépendamment de la nature de ces services (services de garde et de soins ou services de confort) et des publics concernés, est introduite en 1991. Le plafond des dépenses prises en compte pour la réduction d'impôt passe de 25 000 francs (3 811 euros) à son introduction en 1991 à 26 000 francs (3 964 euros) en décembre 1993, puis à 90 000 francs (13 720 euros) en décembre 1994.

Si quelques autres pays mettent en place de modestes dispositifs de soutien aux services domestiques, par le biais d'exonérations partielles de contributions sociales employeurs sur certains services (Allemagne, Autriche) ou par la mise en place de titres-service préfinancés (Belgique), la France investit massivement dans une politique de subventionnement des services domestiques. En outre, l'accent est mis sur la solvabilisation de la demande plutôt que sur la structuration de l'offre. Cela découle de la volonté de « doper » la demande pour ces services, afin de résorber le chômage.

La fin des années 1980 et le début des années 1990 sont également marqués par le développement d'une variété de dispositifs plus ciblés, comme l'allocation de garde d'enfant à domicile en 1986 et l'allocation à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée en 1990, qui offrent une exonération partielle ou totale de cotisations sociales employeurs, ou comme la prestation spécifique dépendance en 1997, remplacée par l'allocation personnalisée à l'autonomie en

2001 pour les personnes âgées dépendantes, qui permet au bénéficiaire de recourir aux services d'un salarié employé directement à domicile. D'autres dispositifs incitatifs à l'embauche sont introduits, comme les exonérations de cotisations patronales pour les particuliers employeurs ou l'introduction du chèque emploi-service pour faciliter les démarches administratives. À partir de 1996, les avantages fiscaux sont étendus aux entreprises à but lucratif prestataires de services.

Dès le milieu des années 1990, les services aux particuliers se trouvent placés au croisement de deux politiques publiques : politique de l'emploi, d'un côté, politique sociale de maintien à domicile des personnes âgées et de garde d'enfant, de l'autre.

Dans un même temps commencent à poindre – mais en sourdine – des critiques concernant les inégalités de classe que ces politiques engendrent, tant il apparaît que ces dispositifs fiscaux bénéficient essentiellement aux ménages les plus aisés. Le gouvernement socialiste de Lionel Jospin va alors diviser par deux le plafond des dépenses ouvrant droit à la réduction fiscale, celui-ci étant ramené à 45 000 francs (6 860 euros) en 1998. De même, le taux de remboursement de cotisations sociales pour l'allocation de garde d'enfant à domicile, qui ne bénéficie de fait qu'à des ménages aisés, passe de 100 % à 50 %.

Cette réduction suscite une levée de boucliers de la part des organisations familiales et de la Fédération des particuliers employeurs, qui parviennent à déclencher un débat public autour de cette mesure. Ces opposants à la réforme invoquent des arguments ayant trait à la lutte contre les inégalités entre les sexes : le recours aux services d'une nounou permettrait de soutenir l'investissement professionnel des femmes. Les inégalités que les politiques de soutien aux services domestiques dessinent sont pensées – dans une modeste mesure – en termes d'inégalités entre ménages aisés et modestes, ainsi qu'entre hommes et femmes, c'est-à-dire toujours du côté de la demande. En revanche, les inégalités que ces politiques structurent entre les consommateurs et les fournisseurs de ces services, ou entre les femmes qui achètent ces services et les femmes qui les produisent, restent largement impensées²⁵.

Le plan Borloo de 2005

Cette remise en question partielle des dispositifs fiscaux n'est toutefois que temporaire. Dès 2003, le plafond de dépenses ouvrant droit à la réduction d'impôt est relevé à 10 000 euros, puis à 12 000 euros en 2005 (jusqu'à 20 000 euros pour les personnes fragiles). 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'emplois réside, selon les promoteurs du plan, dans la demande latente des ménages, liée 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, pour les pouvoirs publics, de contribuer à solvabiliser cette demande latente, pour la transformer en demande effective.

L'objectif n'est pas tant de répondre aux nouveaux besoins sociaux que de créer de l'emploi afin de résorber le chômage. Un rapport sur lequel s'appuyait le plan Borloo avançait qu'« il suffirait que chaque ménage consomme trois heures de ces services par semaine pour créer environ deux millions de nouveaux emplois, c'est-à-dire pour résorber le chômage²⁶ ». De fait, il semblerait que la « demande » de services soit moins une demande latente des ménages qu'une injonction des pouvoirs publics à consommer des services pour créer de l'emploi. La croissance en emploi de services passerait ainsi par la transformation des ménages en employeurs.

Le plan Borloo vise surtout à construire les « services à la personne » comme un secteur économique homogène. Sous ce nouveau label sont 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. Cette *construction politique du secteur* passe également par la création d'une agence spécialisée (l'Agence nationale des services à la personne ou ANSP), le remodelage des catégories socioprofessionnelles pour faire apparaître ces services dans les statistiques, ou encore des campagnes de publicité – affiches et spots télévisés – présentant les services à la personne comme un nouveau produit de consommation²⁷.

Ainsi peut-on lire, dans ces campagnes publicitaires, des slogans comme « Découvrez le seul Produit qui entretient votre maison, change les couches de vos enfants et vous fait faire des économies », « Le Produit pour réduire le stress,

consolider la famille, avoir plus de loisirs ! », « Le Produit qui promène le chien, qui crée des emplois et qui réduit la solitude », ou encore « Le Produit qui lave vos vitres, remplit votre frigo et aide vos enfants à faire leurs devoirs », le tout sur fond visuel des publicités des années 1950, créant ainsi un parallèle entre ces services et le développement des produits électroménagers, qui avaient permis de réduire le temps consacré aux tâches domestiques. Mais, par la même occasion, toute référence aux personnes effectuant ces services disparaît, celles-ci étant reléguées au simple statut de « produit ».

En 2009, le secrétaire d'État chargé de l'Emploi, Laurent Wauquiez, poursuit la politique de soutien aux services à la personne en lançant le plan 2 des services à la personne, ce secteur étant considéré comme « extrêmement pourvoyeur d'emplois ». Avec ce nouveau plan, le champ des services à la personne est élargi, le nombre d'activités reconnues passant de 21 à 29.

Des politiques publiques peu évaluées

La politique de soutien aux services domestiques (ou services à la personne) s'est maintenue depuis, pour un coût estimé à 6,5 milliards d'euros en 2014 (hors prestation d'accueil du jeune enfant) : 70 % de ce montant prend la forme de réductions d'impôt et 30 % la forme d'exonérations ou réductions de cotisations sociales²⁸.

Bien que ces dispositifs pèsent assez lourdement sur les finances publiques et qu'ils contribuent à structurer tout un secteur du marché du travail, leurs effets n'ont pas véritablement fait l'objet d'une évaluation par les pouvoirs publics, hormis celle de la Cour des comptes, qui en a dressé un bilan critique dès 2010, puis de nouveau en 2014²⁹, sans pour autant que cela infléchisse la politique menée.

Dans les chapitres suivants, nous proposons une évaluation critique de cette politique, à la fois au regard des objectifs qui lui sont assignés, notamment en termes de création d'emplois et de réponse à des besoins sociaux (prise en charge des jeunes enfants et des personnes âgées dépendantes, conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale), et au regard de son impact général, notamment en ce qui concerne les processus de polarisation économique, sociale et symbolique de notre société.

Notes

1. Voir Pierre Guiral et Guy Thuillier, *La Vie quotidienne des domestiques en France au XIX^e siècle*, Paris, Hachette, 1978 ; et Anne Martin-Fugier, *La Place des bonnes. La domesticité féminine à Paris en 1900*, Paris, Librairie générale française, 1985.
2. Thomas Piketty, « L'emploi dans les services en France et aux États-Unis : une analyse structurelle sur longue période », *Économie et Statistique*, n^o 318, 1998, p. 73-99.
3. Lydia Thiéru, « Les services à la personne en 2015 », article cité.
4. Clémence Ledoux, « Dépenses fiscales et allègements de cotisations sociales pour les emplois domestiques : des instruments aveugles aux inégalités ? », *Revue française de socio-économie*, n^o 15, 2015, p. 261-281.
5. Nathalie Morel, « From Subsidiarity to “Free Choice”: Child- and Elderly-Care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands », *Social Policy & Administration*, vol. 41, n^o 6, p. 618-637, 2007.
6. Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Londres, W. Strahan and T. Cadell, 1776, 2 vol. [première édition].
7. Cela justifiera notamment que les domestiques se trouvent exclus de la lutte des classes telle que définie par les marxistes. Voir Antoinette Fauve-Chamoux, « Domesticité et parcours de vie. Servitude, service prémarital ou métier ? », *Annales de démographie historique*, vol. 117, n^o 1, p. 5-34, 2009.
8. Maria Casalini, « Retour sur la féminisation et la professionnalisation du service domestique au XIX^e siècle, à partir du cas toscan », *Annales de démographie historique*, n^o 1, p. 121-151, 2009 ; Louise A. Tilly et Joan W. Scott, *Les Femmes, le Travail et la Famille*, Paris, Rivages, 1987.
9. Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
10. Tober Iversen et Anne Wren, « Equality, Employment and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy », *World Politics*, vol. 50, p. 507-546, 1998.
11. Ève Caroli et Jérôme Gautié (dir.), *Low Wage Work in France*, New York, Russell Sage Foundation, 2008.
12. Olivier Blanchard, « European Unemployment: the Evolution of Facts and Ideas », *Economic Policy*, CEPR, CES, MSH, vol. 21, n^o 45, p. 5-59, 2006.
13. David H. Autor et David Dorn, « The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the U.S. Labor Market », *American Economic Review*, vol. 103, n^o 5, p. 1533-1597, 2013.
14. Sylvain Catherine, Augustin Landier et David Thesmar, « Marché du travail : la grande fracture », article cité ; Julien Albertini, Jean-Olivier Hairault, François Langot et Thepthida Sopraseuth, « Emploi agrégé, polarisation des emplois et inégalités de salaire : une comparaison transatlantique », *Revue française d'économie*, vol. 31, n^o 1, p. 11-64, 2016.
15. Nathalie Morel, « Servants for the Knowledge-Based Economy? The Political Economy of Domestic Services in Europe », *Social Politics*, vol. 22, n^o 2, p. 170-192, 2015.
16. Clément Carbonnier et Nathalie Morel (dir.), *The Political Economy of Household Services in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015.
17. Commission européenne, livre blanc *Growth, Competitiveness, Employment*, COM 93(700), 1993.
18. Commission européenne, livre blanc *European Social Policy — A Way Forward for the Union*, COM 94(333), 1994.
19. *Ibid.*, p. 19.
20. *Id.*, « The European Employment Strategy: Recent Progress and Prospects for the Future », COM 95(465), 1995.
21. *Ibid.*, p. 34.
22. Maria Stratigaki, « The Cooptation of Gender Concepts in EU Policies: The Case of “Reconciliation of Work and Family” », *Social Politics: International Studies in Gender*, State & Society, vol. 11, n^o 1, p. 30-56,

2004.

23. SWD (2012) 95 final.

24. Commissariat général du Plan, « Développer l'emploi dans les services », 1985 ; Commissariat général du Plan, « Nouvelles demandes, nouveaux services », 1990 ; Commissariat général du Plan, « Services de proximité », 1991 ; rapport du Conseil économique et social, « Le développement des services de proximité », 1996 ; Gilbert Cette *et alii*, « Emplois de proximité », rapport pour le Conseil d'analyse économique, n^o 12, Paris, La Documentation française, 1998 ; Commissariat général du Plan, « Développer l'offre de services à la personne », 2005.

25. Clémence Ledoux, « Dépenses fiscales et allègements de cotisations sociales pour les emplois domestiques : des instruments aveugles aux inégalités ? », article cité.

26. Pierre Cahuc et Michèle Debonneuil, « Productivité et emploi dans le tertiaire », rapport pour le Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 2004, p. 37.

27. Florence Jany-Catrice, « Creating a “Personal Services” Sector in France », *in* Clément Carbonnier et Nathalie Morel (dir.), *The Political Economy of Household Services in Europe*, *op. cit.*, p. 60-81.

28. Cour des comptes, « Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie », 2014.

29. Cour des comptes, « La politique en faveur des services à la personne », 2010 ; Cour des comptes, « Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie », 2014.

Une politique coûteuse, pour quels emplois ?

Les justifications à la politique de soutien aux services à la personne sont multiples. Toutefois, c'est la création d'emplois – et spécifiquement d'emplois peu qualifiés – qui se trouve au cœur des motivations. Si le nombre d'emplois créés est resté bien en deçà des attentes, l'impact réel de ces mesures sur l'emploi fait l'objet de controverses importantes. Ainsi, l'Agence nationale des services à la personne a estimé que 312 000 emplois avaient été créés entre 2005 et 2008. Pour l'INSEE, la création d'emplois sur la même période se chiffrait à 108 000 seulement, pour un total de 1,9 million d'emplois dans ce domaine en 2007 selon l'ANSP (contre 1,2 million pour l'INSEE).

Qu'est-ce qu'un « emploi » ?

Cette différence de chiffrage renvoie pour partie à la difficulté de définir le périmètre de ces emplois, qui regroupent des activités très hétéroclites ne s'appuyant pas sur les nomenclatures sectorielles habituelles¹ ; elle est aussi due aux différentes appréciations de ce qui constitue un « emploi ». Pour l'ANSP, toute personne ayant travaillé au moins une fois dans l'année dans ce secteur, même pour une durée très courte, est comptabilisée comme ayant occupé un emploi. L'INSEE, quant à elle, part du nombre d'heures travaillées dans le secteur pour calculer le nombre d'emplois créés en équivalent temps plein.

On devine aisément l'enjeu politique qui se joue derrière les chiffres mis en avant par l'ANSP et repris par les promoteurs de ces mesures. Cette conception de l'emploi fait toutefois complètement l'impasse sur la question de la qualité de l'emploi et sa dimension sociale ; par exemple, permettre à des personnes éloignées du marché du travail de renouer des liens sociaux par l'emploi, d'obtenir un salaire permettant de vivre, de bénéficier d'une couverture sociale, etc. Comme nous le verrons par la suite, la question de la *qualité des emplois* est loin d'être anodine, tant ce secteur est caractérisé par des conditions de travail dégradées (temps partiels, faibles salaires, absence de perspectives d'évolution, pénibilité des conditions de travail).

Dans ce chapitre, nous nous interrogeons sur l'efficacité de la politique publique mise en œuvre, au regard de son objectif de création d'emplois. L'efficacité des subventions fiscales peut être mesurée comme le nombre d'emplois équivalent temps plein créés par une quantité donnée de dépense publique (ou, réciproquement, comme coût public par emploi équivalent temps plein créé)². On pourrait objecter que l'activité ne devrait pas être comptabilisée en emploi équivalent temps plein, mais en nombre de personnes qui ont retrouvé un emploi (même à temps très partiel). Cela serait facilement défendable, si les emplois en question étaient des « emplois tremplin » servant de marchepied entre une inactivité de longue durée et des emplois plus classiques non subventionnés.

Or, comme nous le verrons, différents éléments contestent cet aspect intégrateur. Nous choisissons donc ici de compter les emplois en relation avec ce qu'ils devraient apporter au salarié, à savoir du pouvoir d'achat et de la protection sociale (assurances maladie et chômage, droits à la retraite). Le niveau de salaire horaire compte évidemment ; mais, ce qui importe encore davantage c'est le caractère partiel ou à temps plein de l'emploi, sa régularité et l'assurance de sa pérennité. Comme les emplois concernés ici sont avant tout des gagne-pain avec peu de perspectives d'évolution, la majorité des évaluations comptabilise l'emploi à travers la somme des rémunérations, en les mesurant en nombre de SMIC à temps plein.

Mesurer l'efficacité des subventions fiscales en coût public par emploi

équivalent temps plein créé permet d'interroger cette création d'emplois sous un autre angle : celui du coût d'opportunité de cette politique. La notion de coût d'opportunité vise à comparer le coût public de cette politique de soutien aux services à la personne au regard d'investissements alternatifs possibles, qui auraient permis de créer au moins autant d'emplois – mais des emplois de meilleure qualité, avec des retombées sociales plus bénéfiques pour les salariées du secteur³ comme pour la société en général. Cette analyse du coût d'opportunité de la politique, au regard des alternatives possibles, nous permettra d'éclairer les choix politiques et idéologiques que cette stratégie recouvre (chapitre 4).

Évaluer l'impact des réformes sur l'emploi

Pour mesurer l'efficacité des subventions fiscales, 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 ces subventions. Il convient également de souligner qu'une partie des emplois créés peut correspondre à des emplois qui existaient déjà, mais sous 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 clandestins) si les réductions d'impôt n'avaient pas été mises en place. Pour mesurer cette *création d'activité nette*, il est nécessaire d'évaluer l'impact des réformes sur la consommation des ménages.

Contrairement aux modèles théoriques qui simulent l'impact de la réduction d'impôt à partir d'hypothèses concernant les comportements potentiels des ménages⁴, nous proposons ici une approche qui permet de mesurer directement les effets réels des dispositifs à travers l'analyse de ruptures temporelles dans les environnements socio-économiques. Cette approche – l'analyse en expériences quasi naturelles – est issue d'une volonté de répliquer les études pharmacologiques en « double aveugle ». Dans ces dernières, on tire au sort des patients à qui l'on donne soit un médicament, soit un placebo. Si le tirage au sort permet effectivement d'avoir des patients en moyenne identiques dans les deux groupes, l'évolution de l'état de santé du groupe ayant reçu le placebo informe sur ce que seraient devenus ceux qui ont reçu le vrai médicament s'ils n'en avaient pas bénéficié.

Or on ne peut pas tirer au sort des ménages bénéficiant ou non d'une réduction d'impôt. L'évaluation consiste donc à tenter de repérer des groupes de ménages, les plus similaires possibles mais ayant des droits différents en termes de réduction d'impôt, pour pouvoir comparer l'évolution de leur consommation de services à la personne⁵.

Cette manière de procéder est absolument nécessaire, et l'on ne peut pas se contenter de regarder l'évolution générale des services à la personne en les imputant globalement aux mesures fiscales, car la demande totale de services à la personne a augmenté continûment de 1992 à 2008, en partie pour d'autres raisons que la réduction d'impôt. Non seulement l'évolution structurelle du secteur était à la hausse, du fait notamment du vieillissement de la population et de la croissance des inégalités, mais de nombreux autres dispositifs ont également stimulé ces services sur la période (simplifications administratives, dépenses sociales, allocations directes, etc.).

Toutefois, ces méthodes ne peuvent être appliquées que lorsqu'il y a

effectivement des ruptures – en particulier des réformes fiscales – et il n'est pas possible de trouver des groupes de contrôle pour chaque type de ménage potentiellement concerné par les réformes. C'est le principe de la blague du lampadaire. En rentrant chez elle, une personne en trouve une autre à quatre pattes, cherchant ses clefs dans l'herbe ; elle lui fait remarquer que c'est une chance d'avoir perdu ses clefs sous le lampadaire, ce à quoi l'autre répond qu'elle les a perdues ailleurs, mais qu'elle ne peut les chercher qu'ici, puisque c'est le seul endroit où il y a de la lumière !

L'analyse en expérience naturelle donne des résultats robustes, mais valables uniquement « autour du lampadaire » qu'a constitué la réforme étudiée. Il ne faut donc pas se contenter d'une seule analyse fondée sur une seule réforme ; il convient de multiplier ces analyses sous des lampadaires suffisamment différents pour pouvoir ensuite, par méta-analyse, tenter d'inférer un profil global des effets, y compris « entre les lampadaires ». Pour ce qui concerne la réduction d'impôt pour l'emploi à domicile, il existe de fait quatre lampadaires, dont les comparaisons peuvent permettre l'ébauche d'un profil d'efficacité.

Quatre réformes du crédit d'impôt

Sur ces quatre réformes, trois se ressemblent en ce qu'elles modifient le plafond annuel des dépenses de services à la personne éligibles à la réduction d'impôt, tandis que la quatrième diffère car elle touche à la forme du remboursement. En effet, en 2007, la réduction d'impôt a été transformée en crédit d'impôt, mais seulement pour les ménages actifs⁶, dans l'objectif de permettre aux ménages non imposables (du fait de ressources trop faibles) de bénéficier eux aussi de l'avantage fiscal auquel seuls les ménages imposables pouvaient prétendre jusque-là.

Les trois premières réformes étudiées ont consisté d'abord au passage du plafond de 0 à 25 000 francs (3 811 euros) en 1993, à sa réduction de 90 000 à 45 000 francs (de 13 720 à 6 860 euros) en 1998, puis sa réaugmentation de 6 900 à 10 000 euros en 2003. Différents travaux ont tâché de mesurer l'impact de ces réformes sur l'emploi, ainsi que leur coût par emploi équivalent temps plein. Une méta-analyse⁷ a cherché à rendre comparables ces différentes évaluations, en traduisant les résultats dans la même unité : le coût public (en euros de 2013) par emploi équivalent temps plein créé. Les résultats de cette comparaison sont reproduits dans le tableau ci-dessous.

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
<i>Modifications du dispositif</i>	<i>Création, plafond de 25 000 F</i>	<i>Baisse de plafond de 90 000 F à 45 000 F</i>	<i>Hausse de plafond de 6 900 € à 10 000 €</i>
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).

Les deux changements de plafond, intervenus respectivement en 1998 et 2003, sont en fait des mouvements relativement symétriques à cinq ans d'intervalle. Il s'est agi de passer d'un plafond élevé à un plafond bas en 1998, et l'inverse en 2003. La comparaison de l'impact estimé de ces deux mesures est donc de première importance, pour donner une idée de la stabilité des comportements dans

le temps. Les résultats montrent une forte cohérence entre les effets de ces deux réformes, qui n'ont que faiblement modifié l'emploi dans le secteur des services à la personne.

Ainsi, relever le plafond jusqu'à des niveaux élevés n'est que faiblement efficace en termes de création d'emplois. En 1998, la baisse de plafond aurait conduit à une baisse de dépenses annuelles (non significative statistiquement) de 127 euros par ménage impacté (soit 162 euros de 2013), alors que la hausse de 2003 aurait conduit à une hausse de la consommation de 229 euros par an et par ménage impacté (soit 269 euros de 2013). Ces valeurs sont extrêmement faibles pour des dépenses annuelles, étant donné le montant de la subvention : 50 % des dépenses comprises entre 6 900 euros et 10 000 euros sur l'année.

En revanche, il semble que la mise en place initiale de la mesure en 1992, avec un plafond relativement faible, a eu des effets plus importants sur la consommation officielle de services à domicile, donc sur l'emploi déclaré. Cette première réforme a concerné tous les ménages pouvant consommer des services à la personne, pourvu qu'ils paient des impôts. Si l'effet d'aubaine n'a pas été négligeable (de fait, le coût par emploi équivalent temps plein créé reste très nettement supérieur au coût direct d'un tel emploi), il est clairement plus faible que pour les réformes ayant consisté à relever le plafond.

Toutefois, il est probable que, pour cette réforme initiale, l'effet mesuré concerne un nombre substantiel d'emplois non pas créés, mais de nouvelles déclarations d'emplois jusque-là non déclarés. L'estimation du coût par emploi créé de la mise en place initiale (environ 40 000 euros par an et par emploi créé) est bien inférieure à celle du relèvement de plafond en 2003 (près de 160 000 euros par an et par emploi créé, soit plus de cinq fois le coût direct de ces services). Pour cette dernière, même la fourchette la plus basse de l'estimation est de l'ordre de 80 000 euros par an et par emploi créé. Cela indique une très faible efficacité de cette politique en termes de politique de l'emploi, du fait de l'existence d'un très grand nombre de particuliers employeurs qui auraient consommé le même montant de services à domicile si ces relèvements de plafond n'avaient pas eu lieu.

L'impact de la réforme de 2007, qui a transformé, sous condition d'activité, la réduction en crédit d'impôt, est plus ambigu⁸. Le principe de cette réforme était d'élargir le bénéfice de la mesure à des ménages modestes qui en étaient précédemment exclus, puisqu'ils ne payaient pas d'impôt. Sur ces ménages, on peut penser que l'effet d'aubaine devait être faible, car ils consommaient très peu de services à la personne. Toutefois, si les ménages visés étaient les plus modestes, les ménages bénéficiant effectivement de la réforme sont également répartis le long de l'échelle de revenus (voir le graphique 4 au chapitre suivant).

Cela signifie non seulement qu'une infime proportion des ménages modestes a

réagi à l'incitation, mais qu'il existe également des effets d'aubaine parmi certains ménages très aisés. Ces ménages aisés sont à compter parmi ceux qui, bien qu'ayant des revenus élevés, ne paient pas d'impôt sur le revenu, car ils accumulent les réductions et crédits d'impôt. Ceux-ci, bien qu'en nombre bien plus faible que les ménages modestes ne payant pas d'impôt, sont en très grande proportion des consommateurs de services à domicile et constituent donc une part substantielle des ménages bénéficiant effectivement du passage au crédit d'impôt.

Pour autant, s'il existe un doute sur l'efficacité du passage au crédit d'impôt en termes de coût par emploi créé, il est certain que cette réforme a un effet global très faible. Les avantages fiscaux perçus, qui ne l'auraient pas été si le dispositif n'avait été qu'une réduction d'impôt, ne s'élèvent guère qu'à 5 % des sommes allouées par ce dispositif.

Et à l'étranger ?

Le tableau 1 peut être utilement complété par les évaluations de réformes opérées à l'étranger, d'autres pays ayant mis en place des avantages fiscaux similaires. Il n'existe pas d'évaluation d'impact pour ces autres pays européens, mais de lourds faisceaux de présomptions conduisent à penser que l'efficacité n'y est guère plus brillante. En Belgique, le taux extrêmement élevé de subventions a été très entraînant au début, mais il y a maintenant de moins en moins de travailleurs qui entrent dans le secteur en provenance du chômage et de plus en plus en provenance d'emplois non subventionnés⁹, d'où un coût pour les finances publiques relativement élevé par équivalent temps plein créé : il est estimé à plus de 50 000 euros par an, dans l'hypothèse la plus favorable.

Un effet d'aubaine apparaît également en Finlande. En 2005, 34 % des acheteurs de services de ménage et 62 % de ceux de rénovation déclaraient qu'ils auraient consommé autant d'heures de travail même sans incitations fiscales. Depuis 2009, la connaissance du dispositif et son usage se sont généralisés, mais 28 % seulement des usagers disent qu'ils se seraient complètement passés de services à domicile en l'absence de crédit d'impôt, et 35 % qu'ils en auraient consommé moins ; 37 % déclarent qu'ils en auraient consommé la même quantité¹⁰.

En Suède, le personnel de ménage a nettement augmenté. Mais la création d'emplois paraît, là aussi, limitée : selon une étude à petite échelle, 60 % des salariés entrés dans ce secteur étaient déjà en emploi auparavant, et 13 % inactifs ; 28 % seulement provenaient du chômage¹¹. Le programme de déduction fiscale RUT n'a pas non plus réussi à réduire sensiblement le travail au noir. Les services fiscaux ont calculé que le nombre de familles recourant au travail non déclaré pour leurs tâches ménagères a baissé de 10 % à la suite de l'entrée en vigueur du dispositif, et que le nombre d'heures de ménage au noir a baissé de 11 à 12 % par rapport à 2005¹². Certains indices donnent à penser que le marché du travail déclaré et celui du travail au noir grandissent parallèlement, à mesure que les gens s'ouvrent à l'idée d'externaliser leurs tâches domestiques.

Pourquoi une si faible efficacité ?

Pour comprendre cette si faible efficacité de la mesure fiscale, et le fait qu'elle est de moins en moins efficace au fur et à mesure qu'on augmente le plafond de dépenses annuelles éligibles, il faut opérer une catégorisation générale des ménages en quatre groupes.

Les ménages dont le comportement change du fait de la réforme sont les *consommateurs incités*, qui consommeraient sans subvention et augmentent leur consommation du fait de la subvention, et les *non-consommateurs incités*, qui ne consommeraient pas sans, mais se mettent à le faire. D'autres ménages, les *non-consommateurs non incités*, ne tirent que peu d'utilité de tels services ou trouvent leur coût même subventionné trop élevé ; de ce fait, ils continuent à ne pas en consommer, malgré la politique d'incitation.

Les *consommateurs non incités*, à l'opposé, tirent un bénéfice des services si important ou considèrent le coût suffisamment faible comparé à leurs ressources, qu'ils consommeraient des services en quantité égale quand bien même ceux-ci ne seraient pas subventionnés. Pour eux non plus, la politique n'est pas incitative, mais elle est coûteuse, puisqu'ils bénéficient de la subvention fiscale sur les dépenses de services à la personne qu'ils auraient effectuées même sans l'incitation. Ils bénéficient ainsi de l'effet d'aubaine de la réforme.

Le coût par emploi créé dépend de la somme des services consommés par les non-consommateurs incités et des nouvelles consommations des consommateurs incités, en proportion de la somme des consommations des consommateurs non incités et des services que les consommateurs incités auraient consommés même sans subvention fiscale. Alors que la mise en place initiale de la mesure peut éventuellement inciter certains non-consommateurs à commencer à consommer des services, ce n'est pas le cas d'un relèvement de plafond, qui ne concerne que des ménages consommant déjà au niveau de l'ancien plafond, et pour qui le prix après crédit d'impôt de consommations supplémentaires varie. Il est peu probable qu'un ménage que la subvention des 7 000 premiers euros de dépenses n'a pas incité à consommer le moindre service se mette à le faire parce que les 3 000 euros suivants (entre 7 000 euros et 10 000 euros) deviennent également subventionnés.

Pour une hausse de plafond, il ne reste donc que deux catégories à considérer : les consommateurs incités (qui augmentent leur consommation du fait de l'augmentation de plafond) et les consommateurs non incités (qui ne le font pas). Les deux ont, après la réforme, des consommations entre l'ancien et le nouveau plafond, qui donnent le coût de la réforme. L'efficacité de la réforme provient de la part de ces consommations entre plafonds qui n'auraient pas été demandées en l'absence de réforme, soit d'une certaine manière de la proportion de

consommateurs incités par rapport aux consommateurs non incités.

Les consommateurs non incités sont de deux types : ceux qui sont soumis à des besoins indispensables et dont la consommation est exclusivement déterminée par ces besoins et peu par le coût des services ; et ceux, les plus fortunés, qui consomment autant qu'ils le souhaitent même sans relèvement de plafond, du fait que le coût des services ne contraint pas leur budget. *A contrario*, des consommateurs non contraints par des besoins indispensables, mais contraints par leurs revenus, peuvent limiter leur consommation du fait du prix des services, et ainsi se retrouver dans la catégorie des consommateurs incités. Ces derniers ménages, quel que soit le niveau de subvention, consommeront un moindre niveau de services à domicile que les ménages les plus fortunés.

Ainsi, plus le plafond avant réforme est élevé, plus la proportion de consommateurs non incités – qui consomment des montants plus élevés que les autres soit parce qu'ils ont des besoins dont ils ne peuvent se dispenser, soit parce qu'ils ne sont pas restreints par leur budget – est élevée par rapport aux consommateurs incités. Cela explique l'efficacité encore plus faible des relèvements de plafond en comparaison de la mise en place initiale de la réforme.

Or, depuis le relèvement de plafond de 2003 de 7 000 euros à 10 000 euros annuels, qui n'avait déjà créé que très peu d'emplois, le plafond a été encore très fortement augmenté. En 2005, dans le cadre du plan Borloo, il a été relevé à 12 000 euros annuels plus 1 500 euros par personne à charge dans le foyer fiscal. Il n'existe pas à ce jour d'évaluation empirique de cette dernière hausse en date, mais il y a fort à parier qu'elle a créé encore moins d'emplois que les précédentes, pour un coût public par emploi créé encore plus élevé. 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.

À ses débuts, la faiblesse du développement initial des services à la personne a eu pour conséquence la faiblesse de l'effet d'aubaine (peu de consommateurs, donc peu de consommateurs non incités et une faible part d'effet d'aubaine chez les consommateurs incités). Cela explique un impact initial relativement efficace en moyenne. Au cours des vingt-cinq ans qui se sont écoulés depuis, la situation a considérablement évolué.

Tout d'abord, les inégalités ont fortement augmenté, notamment via une forte croissance des revenus supérieurs. Cette croissance des inégalités a permis un développement des services à la personne tiré par la demande, ce qui a un effet ambigu sur l'efficacité de la réduction d'impôt : les consommateurs potentiels sont plus nombreux et potentiellement de plus gros consommateurs, mais *a contrario* ces gros consommateurs resteraient tout de même de gros consommateurs en l'absence de la réduction d'impôt (une plus grande part de consommateurs non incités et une plus grande part d'effet d'aubaine pour les consommations des

consommateurs incités).

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

La qualité de l'emploi

Les évaluations de l'impact des dispositifs fiscaux sur l'emploi indiquent un effet très mitigé de ces dispositifs sur la création d'emplois et des effets d'aubaine importants, qui induisent un coût public très élevé pour subventionner ces emplois – probablement plus important que ce qu'aurait été le coût budgétaire d'un financement direct des nouveaux emplois créés par les réformes.

Au-delà du nombre d'emplois créés et de leur coût pour les finances publiques se pose la question du type d'emplois promus par la politique publique. Or le secteur des services à la personne, qui représente aujourd'hui, avec environ 1,23 million de salariées, 5,5 % de l'emploi total, est caractérisé par des conditions d'emploi dégradées, ce qui n'est pas sans lien avec la façon dont ce marché a été structuré par la politique publique.

Il convient tout d'abord de rappeler que les services à la personne, tels qu'ils ont été construits politiquement, rassemblent des activités aussi différentes que l'aide aux personnes âgées, le ménage, le jardinage, le soutien scolaire ou l'aide informatique, pour n'en citer que quelques-unes, avec des conditions de travail, des profils de qualification et des niveaux de reconnaissance sociale très différenciés. Toutefois, l'essentiel de l'activité se concentre autour de deux professions : les auxiliaires de vie, d'une part (pour l'aide aux personnes dépendantes), et les employées de maison (pour le ménage), d'autre part, qui rassemblent près de 770 000 salariées¹³, pour lesquelles la qualité de l'emploi est particulièrement dégradée.

Cette piètre qualité de l'emploi se traduit non seulement par de très faibles niveaux de rémunération, mais aussi par un accès limité à la protection sociale, des conditions de travail préjudiciables à la santé, l'absence de formation et de perspectives d'évolution, des contraintes organisationnelles et temporelles importantes, ainsi que des contraintes relationnelles fortes, sans parler de la dévalorisation symbolique attachée à ces emplois.

Ces mauvaises conditions de travail et ces faibles rémunérations sont souvent présentées comme « naturelles », découlant de tâches peu productives effectuées par des personnes peu qualifiées et en très grand nombre par rapport à la demande. Contrairement aux idées reçues, cette situation de marché, défavorable aux salariées du secteur, est le produit de politiques et de choix sociaux, en termes de valorisation des qualifications, d'organisation collective et de structuration du marché.

Tout d'abord, il est important de noter que plusieurs formes légales d'emploi coexistent en France dans le secteur des services à la personne, couvertes par différentes conventions collectives selon le type d'employeur. Le marché se répartit entre les particuliers employeurs, d'une part – soit sous forme d'emploi direct (de gré à gré), soit par l'intermédiation d'associations mandataires –, et les

entreprises ou associations prestataires de services, d'autre part. Le crédit d'impôt s'applique de manière indifférenciée à ces différentes relations d'emploi. Les politiques publiques ont initialement ciblé les particuliers employeurs : il s'agissait tout d'abord d'une réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, donc associée au régime du particulier employeur.

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 dépendance¹⁴. 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 soins (ménage, jardinage, cours à domicile, etc.). Toutefois, malgré sa diminution progressive, l'emploi direct reste largement majoritaire : en 2015, les salariées des particuliers employeurs représentaient près de 70 % des effectifs du secteur¹⁵, et de nombreuses procédures continuent d'inciter ce mode de prestation, notamment à travers le système de la déclaration simplifiée.

Pourtant, ce choix de favoriser le régime du particulier employeur est loin d'être évident. Les comparaisons internationales nous montrent que plusieurs pays ont cherché, au contraire, à structurer le secteur des services aux ménages à travers les entreprises prestataires de services. C'est notamment le cas en Belgique, en Suède et en Finlande. Avec son système de chèques-service, la Belgique présente le modèle le plus formalisé. Les utilisateurs de ces titres ne peuvent acheter des services qu'en passant par des entreprises agréées, qui jouent le rôle d'intermédiaire entre le travailleur et le ménage qui l'emploie.

En Suède, la réduction d'impôt de 50 % est appliquée directement par les entreprises prestataires. Toutefois, une réduction de cotisations pour l'emploi direct d'un salarié a également été instaurée en 2009, mais elle ne porte que sur la part patronale des cotisations sociales. La situation est très proche en Finlande, où la réduction d'impôt de 45 % ne s'applique qu'aux services acquis auprès d'un intermédiaire. Il existe également un crédit d'impôt (de seulement 15 % des salaires et cotisations sociales) pour les employeurs directs.

Le choix du mode d'intermédiation de l'emploi n'est pas sans conséquence sur sa qualité. En France, on peut observer une nette fracture entre des salariées effectuant les mêmes tâches. Les travailleuses directement employées par la personne à qui elles rendent les services ne bénéficient en pratique d'aucune formation continue. *A contrario*, les salariées des entreprises d'intermédiation bénéficient pratiquement de la même opportunité de formation continue que les salariés peu qualifiés des autres secteurs ; c'est-à-dire une formation très faible, mais tout de même nettement supérieure aux salariées des particuliers employeurs¹⁶.

Cette quasi-absence de formation concourt à limiter les capacités d'évolution de

carrière des employées de ce secteur, où la mobilité ascendante au sein des services à la personne reste extrêmement limitée. Au problème de formation s'ajoute la très faible prise en compte de l'ancienneté dans l'emploi, qui n'apporte qu'une augmentation de salaire minime, y compris par rapport aux employés et ouvriers, sans compter que l'ancienneté n'est prise en compte qu'auprès du même employeur¹⁷.

De même, l'absence de formation, en particulier de formation qualifiante, limite les possibilités de transiter vers un autre emploi. Alors que la politique de subventionnement fiscal prétend offrir un marchepied vers le marché du travail à celles qui piétinent à ses marges, il semble que les salariées s'y retrouvent bien souvent piégées.

Une protection du travail très limitée

Au-delà de la diversité des formes de contractualisation, 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, y compris pour les salariées des entreprises prestataires. 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 en France. Les salariées sont le plus souvent seules face à leurs employeurs ou leurs clients. Il apparaît même que des stratégies d'isolement sont mises en place, de manière consciente, par les entreprises prestataires pour empêcher la constitution de collectifs d'employées.

Autre spécificité du secteur : la réglementation sur les conditions de travail et leur conformité aux règlements d'hygiène et de sécurité est particulièrement difficile à faire appliquer. L'activité s'exerce dans des domiciles privés, en l'occurrence le domicile du particulier employeur ou celui du client de l'entreprise prestataire de services. Or l'inspection du travail n'est pas autorisée à pénétrer dans un domicile privé, ce qui rend le contrôle assez hypothétique.

Les secteurs de l'aide à domicile et du nettoyage présentent la plus forte accidentologie¹⁸. Cela est dû à l'exposition aux produits chimiques (en particulier pour ce qui concerne le nettoyage), aux chutes, ainsi qu'aux accidents pendant les transports, particulièrement nombreux, car ils sont multipliés dans la journée entre les domiciles des différents clients. Les aides à domicile et les employées de maison subissent également des contraintes physiques fortes : position debout pendant de nombreuses heures, travail à genoux, déplacements d'objets lourds ou de personnes, etc. À cela s'ajoute une pénibilité liée aux contraintes relationnelles : outre les agressions verbales auxquelles font face nombre de salariées, la dimension affective (notamment dans l'aide aux personnes âgées) mais aussi la relation de subordination face à l'employeur peuvent peser lourdement.

Par ailleurs, la situation française est assez confuse en pratique, notamment parce que l'isolement de ces travailleuses et la quasi-absence de syndicalisation limitent l'efficacité de certaines règles. Toutes les salariées, y compris celles qui sont embauchées directement par des ménages, ont accès aux juridictions du travail et sont censées avoir les moyens de défendre leurs droits, mais la relation très personnelle (et inégale) qui les lie à l'employeur entrave l'application réelle de ces dispositions.

De plus, l'éparpillement du secteur, où coexistent plusieurs formes d'emploi, implique une multiplicité d'accords collectifs, de sorte que beaucoup de travailleuses, qui combinent différents types d'activités ou d'employeurs, sont amenées à changer de convention collective au cours d'une même journée¹⁹. Les politiques publiques de soutien aux services domestiques ont ainsi donné naissance à de nouveaux segments du marché du travail qui à la fois révèlent et exploitent les points faibles des institutions protectrices.

Travail pénible, faible salaire

Depuis la réforme du Code du travail en 2008, les employées de maison relèvent des mêmes règles que les autres salariés en matière de salaire minimum et de protection sociale. Mais, si les salaires horaires officiels respectent la législation sur le salaire minimum, les salaires mensuels restent en réalité très faibles, et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les temps de travail sont fréquemment très partiels. De ce point de vue, il faut également noter une différence selon le mode de recrutement. Les salariées du particulier employeur ont en moyenne des salaires très faibles et très variables, en raison d'emplois du temps à la fois partiels et irréguliers ; les salariées des entreprises prestataires de services bénéficient d'horaires plus importants et plus stables, donc de salaires supérieurs, malgré un taux horaire officiel souvent plus faible que pour les employées des particuliers employeurs²⁰.

De plus, les horaires sont fragmentés entre plusieurs employeurs, et les temps de trajet de l'un à l'autre ne sont pas payés. Pour les métiers nécessitant des présences courtes chez les clients ou particuliers employeurs, le temps effectivement dévolu au travail peut s'avérer bien plus long que le temps de travail officiel et rémunéré. À cela s'ajoute le mode de calcul des heures travaillées, qui peut encore réduire le nombre d'heures rémunérées par rapport au nombre d'heures de présence obligatoire au domicile du client. Ainsi, l'article 3 de la convention collective nationale des salariés du particulier employeur dispose que les heures de présence responsable peuvent n'être comptées que comme deux tiers d'heure²¹. Il s'agit d'heures « de vigilance », avec intervention si nécessaire, mais avec la possibilité d'avoir une occupation personnelle en parallèle (surveillance d'un enfant ou d'une personne âgée au repos, travail de gardien, etc.).

De même, le travail de garde-malade peut être comptabilisé selon le barème de deux tiers d'heure payés par heure de garde effective (article 6). Ce même article 6 concerne aussi la présence de nuit, où la salariée peut dormir au domicile du client ou du particulier employeur, mais doit intervenir s'il est réveillé. Ces heures de présence de nuit sont compatibles avec un travail de jour, et peuvent n'être comptées que comme un sixième d'heure (dans la limite de douze heures par nuit et de cinq nuits consécutives). Cela implique que le salaire, rapporté au temps obligatoirement passé au domicile du client (et non au temps de travail comptabilisé dans le contrat), peut être très inférieur au SMIC.

Une intervenante travaillant pour un ou plusieurs organismes prestataires effectue 216 heures en moyenne par trimestre (l'équivalent de 17 heures par semaine) contre 131 heures par les salariées de particuliers employeurs (10 heures par semaine), pour des salaires moyens compris entre 600 et 900 euros nets par mois²². Ces faibles volumes d'heures travaillées ont un impact direct sur l'accès à

la protection sociale des salariées : en effet, l'ouverture de droits à certaines prestations sociales (telles que les indemnités de chômage ou l'adhésion à l'assurance-maladie de la Sécurité sociale) est soumise à un minimum d'heures travaillées, ce qui exclut *de facto* un pourcentage non négligeable de salariées.

La dévalorisation symbolique des emplois

La mauvaise qualité des emplois provient également de la piètre valeur symbolique attachée aux activités d'entretien et de ménage, qui restent associées, dans l'imaginaire collectif, à la domesticité et à la servitude. Une autre raison est que ces tâches domestiques souffrent de la concurrence de l'autoproduction, ce qui tire vers le bas la valeur tant monétaire que symbolique des tâches accomplies.

Ce phénomène de dévalorisation symbolique et monétaire est lié aux caractéristiques intrinsèques des tâches, mais aussi, en partie, aux dispositifs publics mis en place pour promouvoir ces emplois. En France comme dans nombre de pays européens, le discours politique les a construits comme des emplois « bas de gamme » pour personnes non qualifiées, dont il fallait abaisser le coût pour l'amener à refléter plus fidèlement leur faible productivité intrinsèque. Ce sont ainsi les emplois eux-mêmes qui sont définis comme « non qualifiés », indépendamment des qualifications de celles qui les occupent. Dans les services, la productivité statistique d'un emploi étant par construction mesurée par son coût, c'est-à-dire par la rémunération du travailleur, le développement du secteur via la baisse des coûts du travail génère lui-même la faible mesure de productivité qu'il annonce.

Les caractéristiques des employées concourent aussi à cette dévalorisation. Les tâches domestiques ont longtemps été exclusivement féminines. Cette surreprésentation est toujours très marquée, 96 % des salariés étant des femmes²³. Pour cette raison, les qualifications requises sont pensées comme « naturelles » plutôt qu'« acquises » (par l'éducation ou la formation), ce qui est lourd de conséquences pour leur reconnaissance sous forme salariale et pour les possibilités de progression de carrière. La surreprésentation des femmes se double d'une surreprésentation des femmes d'origine étrangère, notamment parmi les employées de maison, où elles représentent 29 % des effectifs²⁴. L'absence de qualifications reconnues masque le fait que ces emplois requièrent un socle minimum de compétences, notamment relationnelles, ainsi que des capacités d'autonomie et d'ajustement aux attentes des particuliers.

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. Surtout, il peut présenter une barrière à l'embauche – en termes de grille salariale – plus qu'un avantage lié à un critère de qualité de service. Cela est confirmé à la fois par des responsables de ressources humaines déclarant ne pas rechercher ces diplômées (voire les éviter), et par des salariées du secteur affirmant avoir caché leur diplôme pour augmenter leurs chances de trouver un emploi.

Temps partiels courts, rémunérations qui ne permettent pas de dépasser le seuil

de pauvreté, absence de perspectives de carrière, conditions de travail dégradées, protection sociale limitée : autant d'éléments qui interrogent la notion d'« emploi ».

Globalement, l'objectif quantitatif de création d'emplois qui a guidé les politiques mises en œuvre a nettement pris le pas sur le souci de la qualité. Non seulement le coût public de ces emplois s'avère élevé pour une création nette finalement modeste, mais ces politiques ont conduit à accompagner politiquement, voire à renforcer les phénomènes de polarisation sociale. Cela pose en premier lieu la question du sort des salariées concernées, mais aussi celle de la qualité des services fournis, notamment quand il s'agit de s'occuper de personnes vulnérables, ce qui était pourtant aussi un objectif déclaré de ces dispositifs.

Notes

1. Florence Jany-Catrice, « Combien d'emplois dans les services à la personne ? », *Notes de l'Idies*, 2009.
2. Voir Clément Carbonnier et Guillaume Allegre, « Le coût par emploi créé, un indicateur incomplet mais utile », *LIEPP Methodological Discussion Paper*, n° 3, 2014, pour préciser les intérêts et les faiblesses de cette unité de mesure.
3. Il existe des hommes travaillant dans les services à la personne, mais, étant donné l'écrasante majorité de femmes (96 %) parmi les salariés du secteur, nous accordons au féminin.
4. Anne Flipo, Denis Fougère et Lucile Olier, « Is the Household Demand for In-Home Services Sensitive to Tax Reductions? The French Case », *Journal of Public Economics*, vol. 91, n° 1-2, p. 365-385, 2007.
5. Antoine Bozio, « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », *Revue française d'économie*, vol. 29, n° 4, p. 59-85.
6. Depuis 2017, la condition d'activité a été levée.
7. Clément Carbonnier, « Efficacité et équité des aides pour l'emploi d'un salarié à domicile », *Travail et Emploi*, n° 143, p. 43-58, 2015.
8. Voir notamment Claire Marbot et Delphine Roy, « Évaluation de la transformation de la réduction d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile en crédit d'impôt en 2007 », *Économie & prévision*, n° 204-205, 2014, p. 53-88, ainsi que les commentaires de Clément Carbonnier, « Efficacité et équité des aides pour l'emploi d'un salarié à domicile », article cité.
9. Ive Marx et Dieter Vandelannoote, « Matthew Runs Amok: The Belgian Service Voucher Scheme », in Clément Carbonnier et Nathalie Morel (dir.), *The Political Economy of Household Services in Europe*, op. cit., p. 197-220.
10. Kristiina Aalto, « The Finnish Tax Reduction for Domestic Costs: Consumption Patterns », *ibid.*, p. 242-261.
11. Anita Nyberg, « The Swedish RUT Reduction — Subsidy of Formal Employment or of High-Income Earners' Leisure Time? », *ibid.*, p. 221-241.
12. Skatteverket, *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, Stockholm, 2011.
13. François-Xavier Devetter et Marion Lefebvre, « Employment Quality in the Sector of Personal and Household Services: Status and Impact of Public Policies in France », in Clément Carbonnier et Nathalie Morel (dir.), *The Political Economy of Household Services in Europe*, op. cit., p. 150-171.
14. François-Xavier Devetter, Florence Jany-Catrice et Thierry Ribault, *Les Services à la personne*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2009.
15. L'emploi direct ne représente toutefois que 57 % des heures rémunérées de services à la personne. Voir Lydia Thiérus, « Les services à la personne en 2015 », article cité.
16. François-Xavier Devetter et Marion Lefebvre, « Employment Quality in the Sector of Personal and Household Services: Status and Impact of Public Policies in France », article cité.
17. François-Xavier Devetter, Florence Jany-Catrice et Thierry Ribault, *Les Services à la personne*, op. cit.
18. CNAMTS, « Synthèse de la sinistralité AT-MP 2016 tous CTN. Focus sur le périmètre du CTN I. Activités de services II (travail temporaire, action sociale, nettoyage) », Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, Direction des risques professionnels, 2017.
19. Elles peuvent faire le ménage pour le compte d'une entreprise prestataire le matin, puis travailler successivement l'après-midi chez deux particuliers employeurs, le premier étant une personne âgée dépendante, mais pas le second. Elles travaillent ainsi sous trois conventions collectives différentes en une seule journée.
20. François-Xavier Devetter et Marion Lefebvre, « Employment Quality in the Sector of Personal and Household Services: Status and Impact of Public Policies in France », article cité.
21. Voir <https://www.legifrance.gouv.fr/affichIDCC.do?idConvention=KALICONT000005635792> [dernière consultation le 22 février 2017].
22. Lydia Thiérus, « Les services à la personne en 2015 », article cité ; et François-Xavier Devetter et Marion Lefebvre, « Employment Quality in the Sector of Personal and Household Services: Status and Impact of Public Policies in France », article cité.

23. Élodie Alberola, Léopold Gilles et Florence Tith, « Les services à la personne : un levier d'insertion pour les publics éloignés de l'emploi ? », *Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie* , n° 288, 2011.

24. François-Xavier Devetter et Marion Lefebvre, « Employment Quality in the Sector of Personal and Household Services : Status and Impact of Public Policies in France », article cité.

Une subvention au confort des plus aisés

Le chapitre précédent a pointé une création d'emplois décevante, pour des emplois peu rémunérateurs et aux conditions de travail dégradées. Pour autant, certains ménages bénéficient substantiellement de cette politique, qui leur permet d'accéder à ces services domestiques à coût réduit. Qui sont ces ménages ? Et quels sont les services consommés ? En d'autres termes, quel est l'impact redistributif de cette politique et dans quelle mesure cette dernière remplit-elle le deuxième objectif mis en avant, qui est de répondre aux nouveaux besoins sociaux, notamment la prise en charge des personnes dépendantes et la garde des jeunes enfants ?

L'impact redistributif de cette politique dépend des types de ménage qui consomment des services à la personne et bénéficient, via l'avantage fiscal, d'une prise en charge partielle de leur consommation par le budget de l'État. La redistribution opérée peut être verticale (entre ménages de niveaux de vie différents) ou horizontale (entre ménages de types différents, selon l'âge, la composition, la localisation, mais de niveaux de vie équivalents). Cette redistribution horizontale est souvent mise en avant, à travers des arguments fondés sur la croissance de nouveaux besoins sociaux liés aux deux grandes tendances séculaires de participation féminine au marché du travail (avec ses besoins induits de garde d'enfant en bas âge) et de vieillissement de la population (avec ses besoins induits d'aide aux personnes âgées dépendantes).

Pour autant, il s'avère que les services subventionnés sont en grande partie d'une autre nature (ménage, repassage, jardinage, etc.), consommés par des ménages non en fonction de leurs caractéristiques (personnes âgées dépendantes, familles avec jeunes enfants), mais bien de leurs revenus. Ce fait, assorti à une consommation des services sociaux également biaisée en faveur des ménages les plus fortunés, induit une redistribution verticale régressive, c'est-à-dire en faveur des plus riches.

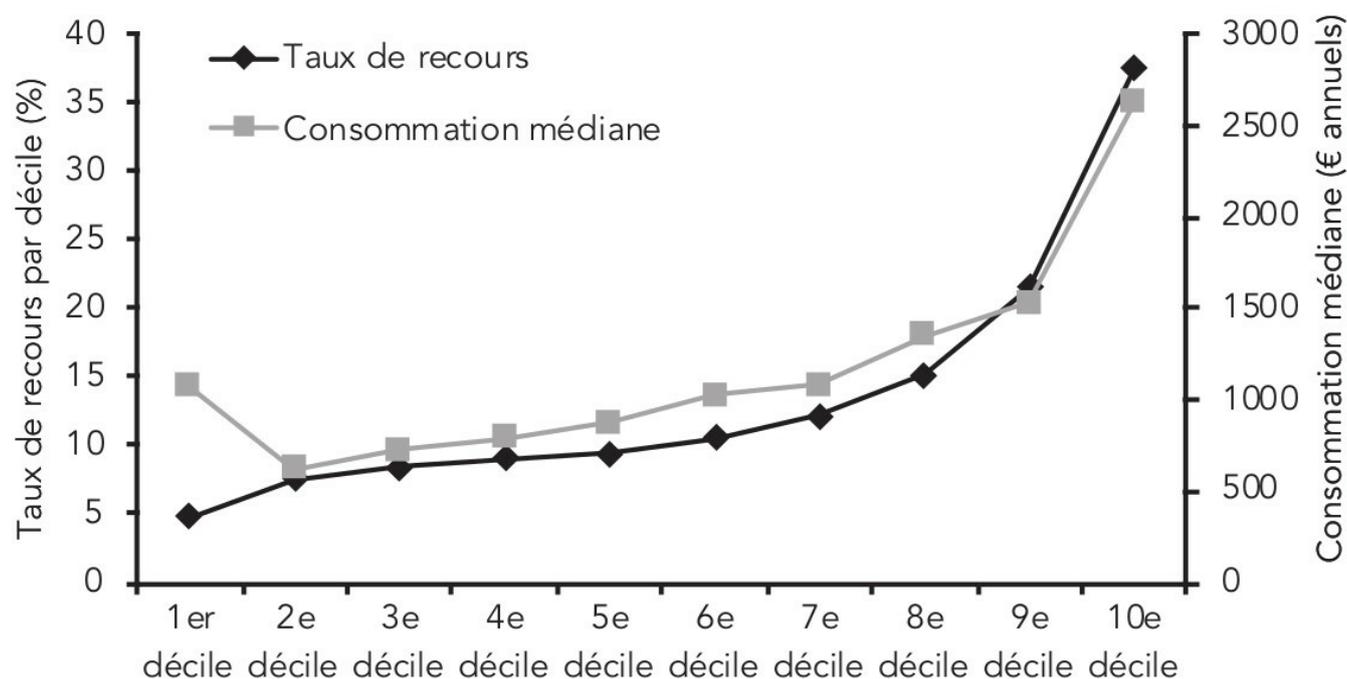
Pour en comprendre les causes et les motivations, nous commencerons par présenter le profil distributif global du crédit d'impôt pour l'emploi de services à la personne, puis nous questionnerons les principales justifications de ce profil régressif : le statut de complément par rapport à des redistributions parallèles progressives et l'efficacité du « libre choix ».

La redistribution opérée par la subvention fiscale

Le profil distributif du crédit d'impôt pour la consommation de services à la personne dérive avant tout de la distribution des consommations de ces services. Or celle-ci croît fortement avec le niveau de revenu (figure 2). Si l'on regarde la proportion de ménages consommant au moins un euro dans l'année ou la dépense annuelle médiane pour ces ménages consommateurs, une forte croissance avec le niveau de revenu apparaît, en particulier tout en haut de la distribution.

Une exception concerne le décile de revenu le plus faible, pour lequel les très rares ménages consommateurs ont une consommation médiane relativement élevée, de l'ordre de celle des sixième et septième déciles. Ce résultat paradoxal provient en partie du très faible nombre de consommateurs dans ce décile : seuls ceux ayant des besoins incompressibles consomment. Ils bénéficient d'ailleurs, pour la plupart, d'une importante prise en charge par d'autres dispositifs sociofiscaux. Par exemple, un célibataire gagnant moins de 803 euros par mois en 2018 voit l'aide personnalisée à l'autonomie (APA) prendre en charge l'intégralité des dépenses d'aides à domicile qui lui sont prescrites par l'équipe médicale du dispositif.

FIGURE 2
Consommation de services à domicile
selon le décile de niveau de vie



Source : DARES¹ à partir des données fiscales sur l'année 2011.

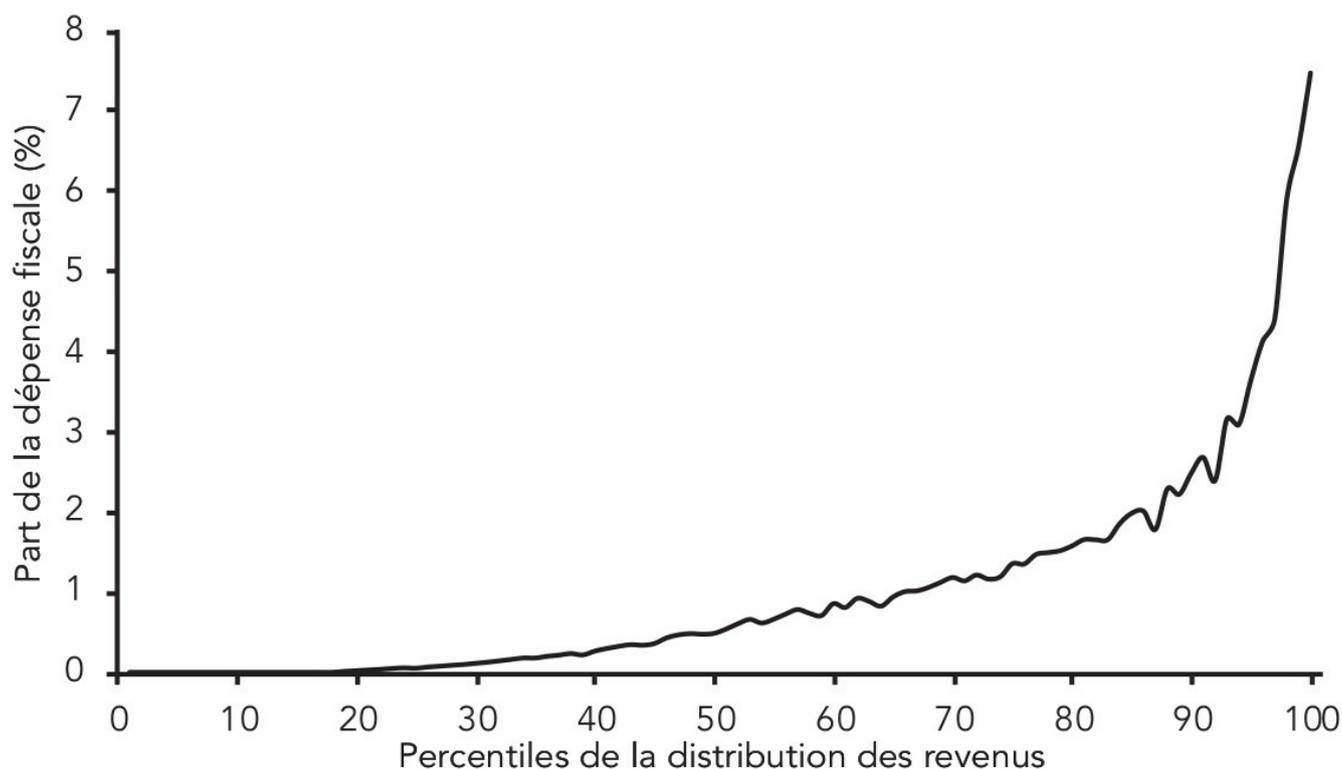
Les ménages les plus modestes consomment très rarement et seulement en très petites quantités. Les ménages aisés recourent bien plus fréquemment et pour des montants annuels bien plus importants. De plus, la croissance très forte se poursuit à l'intérieur même du décile le plus riche². Cela provient du fait que seuls les plus aisés ont les moyens de s'offrir des services à la personne. Leur budget leur permet de s'offrir toutes les consommations qui leur sont plus nécessaires que les services à la personne, tout en laissant assez d'argent pour ces services. *A contrario*, les moins aisés, et même une part importante de la classe moyenne, devraient se priver de consommations essentielles s'ils voulaient s'offrir des services à la personne (même à moitié prix, du fait de la subvention fiscale) et se voient donc contraints de renoncer à de telles consommations de services.

Il en découle que la subvention par un crédit d'impôt de la consommation de services à la personne est fortement régressive. Ainsi, 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 part de la dépense fiscale captée par les ménages de chaque centile de la distribution des niveaux de vie croît fortement avec ce niveau de vie.

Comme la figure 3 trace le pourcentage de bénéfice de la dépense fiscale par percentile de la population, ces chiffres peuvent s'interpréter directement comme

le bénéfice moyen des ménages du centile rapporté au bénéfice moyen pour l'ensemble de la population. Ainsi, il faut attendre le 66^e percentile pour avoir un bénéfice moyen du centile égal au bénéfice moyen. Il atteint 2,5 fois le bénéfice moyen à partir du décile le plus élevé, pour culminer à 7,5 fois le bénéfice moyen pour le percentile des ménages les plus aisés.

FIGURE 3
Répartition du bénéfice de la dépense fiscale
pour les services à la personne



Source : DARES³ à partir des données fiscales sur l'année 2011.

Cette répartition des avantages fiscaux en faveur des services à la personne n'est pas spécifique à la France, mais bien à ce type de dispositifs, et on la retrouve dans l'ensemble des pays les ayant mis en œuvre. En Suède, par exemple, 64 % des réductions d'impôt consenties en 2009 dans le cadre d'un dispositif similaire ont profité aux ménages situés dans le quartile supérieur des revenus, et seulement 7 % à ceux du quartile inférieur⁴.

De plus, il est intéressant de constater que cette répartition n'est pas uniquement liée à un taux de subvention fiscale qui serait trop faible en France ou au fait qu'il faille déboursier d'abord les sommes avant de se voir remboursé. Il serait erroné de croire qu'en augmentant le taux du crédit d'impôt ou en réalisant la subvention de manière simultanée à la dépense, on permettrait aux moins fortunés de s'offrir en masse des services à domicile. La preuve nous est fournie par la Belgique où, malgré le niveau très élevé de la subvention (70 % des coûts des services sont financés par l'État) et le fait que la plus grande part de la subvention est versée directement par l'État au prestataire (comme une forme de tiers-payant généralisé sur les services à domicile), les utilisateurs sont principalement des couples de niveau d'éducation élevé travaillant à plein temps, et leur pourcentage augmente fortement avec le revenu⁵.

Réduction d'impôt versus crédit d'impôt

Il convient toutefois de garder à l'esprit qu'un changement est intervenu récemment, dont on ne peut pas encore mesurer l'effet. L'avantage fiscal, qui était un crédit d'impôt pour les ménages actifs, mais seulement une réduction d'impôt pour les ménages inactifs, est devenu à partir de 2017 (et donc de l'imposition de 2018) un *crédit d'impôt pour tous*.

Rappelons qu'une réduction d'impôt ne peut s'imputer qu'à concurrence de l'impôt dû : un foyer fiscal censé bénéficier de 1 000 euros de réduction d'impôt, mais dont l'impôt normal n'est que de 500 euros, voit son impôt ramené à 0 euro et ne bénéficie réellement que de 500 euros de subvention fiscale. En revanche, le crédit d'impôt est dit remboursable : dans le cas précédent, s'il s'agit de 1 000 euros de crédit (et non de réduction d'impôt), les services fiscaux font parvenir un chèque de 500 euros au ménage en plus de l'annulation de son impôt. Ainsi, les profils redistributifs d'une réduction et d'un crédit d'impôt peuvent différer, puisque les moins fortunés, payant moins d'impôt, ne bénéficient pas toujours pleinement des réductions d'impôt.

Ceci est particulièrement vrai pour le cas français, où l'impôt sur le revenu (IRPP), sur lequel s'appliquent les réductions et crédits d'impôt concernés, ne constitue que la partie mineure des impôts directs sur le revenu (la majeure partie étant prélevée via la CSG) et n'est de fait payé que par une minorité de ménages : selon les données fiscales⁶, seuls 43 % des foyers fiscaux français étaient imposables en 2016. Cela signifie que 57 % des foyers fiscaux français n'ont de fait pas droit aux réductions d'impôt. Il s'agit principalement des plus modestes, même si la complexité du système fiscal français permet également à des ménages aisés d'échapper à l'impôt.

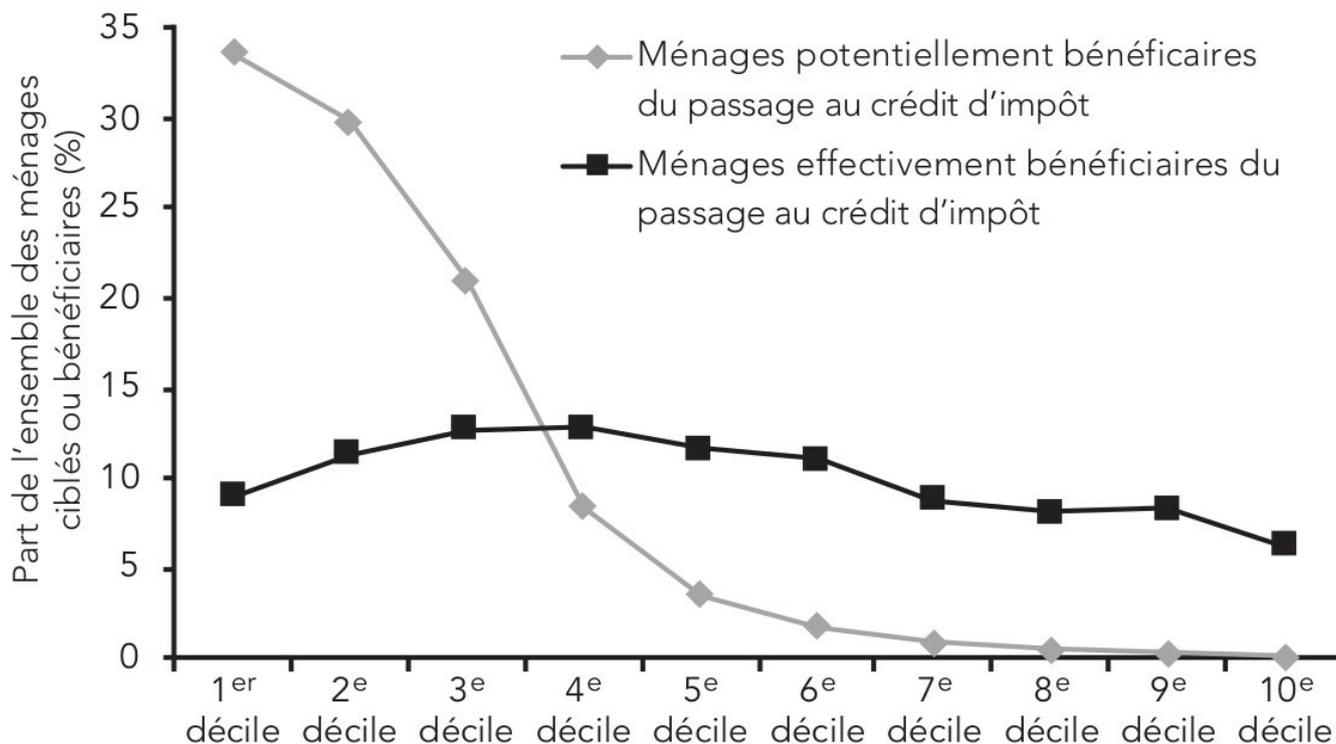
Toutefois, l'effet redistributif de cette réforme est probablement resté très limité, et le caractère régressif présenté plus haut, avec des données précédant le passage au crédit d'impôt intégral (l'ensemble des ménages actifs en bénéficiaient déjà), demeure globalement valable.

Premièrement et principalement, l'avantage fiscal reste fortement lié à un effet d'activation. Or les moins fortunés ont tous les risques de ne pas se retrouver parmi les consommateurs, que les services à domicile soient ou non fiscalement subventionnés. D'une part, il faut avoir les moyens d'avancer la totalité du coût des services pendant un an, avant de se voir rembourser la moitié de cette somme sous forme de crédit d'impôt ; d'autre part, même ainsi subventionné, le coût des services reste bien trop important pour ces ménages. Ainsi, l'une des causes principales de l'aspect régressif de l'avantage fiscal pour les services à la personne vient non pas du droit formel qu'ont les plus modestes à le percevoir, mais du fait qu'il est attaché à une consommation qu'ils ne peuvent pas s'offrir, même à prix

réduit.

De même, l'analyse de la réforme partielle de 2007 laisse à penser que les ménages modestes répondent encore plus faiblement que les ménages aisés à ce type d'incitations, ce qui atténue encore le caractère progressif du passage au crédit d'impôt. Le graphique 4 permet de le constater, en reportant la répartition le long de l'échelle des niveaux de vie des bénéficiaires potentiels et effectifs de la réforme. Les bénéficiaires potentiels sont ceux qui, s'ils avaient consommé des services à domicile, n'auraient pas pu bénéficier d'une réduction d'impôt (parce qu'ils ne paient pas d'impôt),

FIGURE 4
Répartition par niveau de vie des ménages ciblés
et bénéficiaires du passage au crédit d'impôt en 2007



Source : Marbot et Roy (2011)⁷, à partir des déclarations de revenus 2008.

mais auraient pu bénéficier du crédit d'impôt. Ces ménages sont de manière prépondérante des ménages à faibles revenus : un tiers se trouvent dans le décile du bas, 85 % dans les trois déciles inférieurs et plus de 96 % dans la moitié la plus modeste des ménages.

Pour autant, il existe également des bénéficiaires potentiels plus haut dans la distribution des revenus, même si c'est en nombre très faible : 1 % dans les trois déciles supérieurs et 0,1 % dans le décile le plus élevé. Grâce aux nombreux avantages fiscaux existant dans le Code fiscal, des ménages jusque tout en haut de la distribution des revenus parviennent à annuler complètement leur impôt sur le revenu. Selon les données fiscales⁸, cela concernait en 2016 plus de 3 % des foyers fiscaux avec un revenu fiscal de référence entre 100 000 et 200 000 euros, près de 2 % de ceux entre 200 000 et 500 000 euros et plus de 1 % de ceux entre 500 000 et 900 000 euros.

Or, comme les très nombreux bénéficiaires potentiels du bas de la distribution ne consomment pas de services à domicile, même s'ils sont subventionnés, et qu'*a contrario* la très grande majorité des bénéficiaires potentiels du haut de la distribution le font, les bénéficiaires effectifs de la réforme sont bien mieux répartis le long de la distribution des revenus. On ne trouve que 57 % des bénéficiaires effectifs dans la première moitié de la distribution des revenus (dont

moins du tiers dans les trois déciles inférieurs et seulement 9 % dans le décile du bas de la distribution), alors qu'on continue à trouver une part notable de bénéficiaires effectifs dans le haut de la distribution (près de 23 % dans les trois déciles supérieurs et plus de 6 % dans le décile le plus élevé).

La justification de l'antiredistribution

Deux arguments sont régulièrement mis en avant pour défendre l'idée que cette antiredistribution est justifiée. Le premier affirme que ces subventions fiscales accordées aux plus fortunés compensent des prestations en nature offertes aux ménages plus modestes. En effet, les dispositifs fiscaux couvrent à la fois les travaux domestiques et les soins. Or des services de soins bénéficient également d'autres prises en charge publiques, qui peuvent avoir un profil plus progressif.

Les deux exemples principaux sont, d'une part, la prise en charge par l'APA des aides à domicile des personnes âgées dépendantes et, d'autre part, l'ensemble des modes de garde (collectifs ou par assistante maternelle) pour les enfants d'âge préscolaire. L'argument est qu'il existe d'autres politiques publiques ciblant particulièrement les plus modestes pour ce qui concerne les services sociaux de soins, et que le crédit d'impôt constitue le pendant pour les plus aisés : il faudrait donc regarder le profil redistributif cumulé.

Une autre version de cet argument serait que les services à la personne comblent un vide laissé par une politique publique qui n'aurait pas les moyens de prendre en charge une partie des risques sociaux. On retrouve ce type de discours sur la page dédiée aux enjeux du secteur sur le site de la Fédération des particuliers employeurs de France (Fepem)⁹. On y lit que cette politique sert à solvabiliser la demande « compte tenu des enjeux non seulement en termes d'emplois, mais surtout de réponses aux besoins sociétaux ». Dans la rubrique sur l'évolution sociétale, on trouve deux problématiques « auxquelles les pouvoirs publics n'ont pas ou plus les moyens de répondre : le vieillissement croissant de la population, l'accueil des jeunes enfants ».

Avant d'analyser la réalité du profil redistributif de l'ensemble des politiques cumulées, il est nécessaire de comprendre ce qui se cache derrière cet argument. Il sous-entend que la politique sociale de services de soins aux personnes est totalement dualisée entre deux régimes : l'un à destination des plus modestes et l'autre à destination des plus aisés. Celui pour les plus modestes est fortement visible, son accès et les types de services sont fortement contrôlés par la puissance publique, et le coût de son financement est régulièrement remis en question. Dans le cadre de plans de communication, le candidat à la présidentielle de 2017 François Fillon avait déclaré « Vous voulez que je crée de la dette ? » au personnel d'une maison de retraite. Quelques mois plus tard, le président Emmanuel Macron déclarait aux aides-soignantes réclamant davantage de moyens qu'il « n'y a pas d'argent magique ».

Le subventionnement fiscal des services domestiques pour les plus aisés est pourtant une forme d'argent magique : bien qu'élevé (6,6 milliards d'euros), son coût n'augmente pas directement les dépenses budgétaires directes. Mais, s'il ne

représente pas une dépense directe, il représente néanmoins un manque à gagner pour les recettes de l'État, creusant d'autant la dette et affectant la capacité des pouvoirs publics à investir ailleurs, notamment dans les services sociaux.

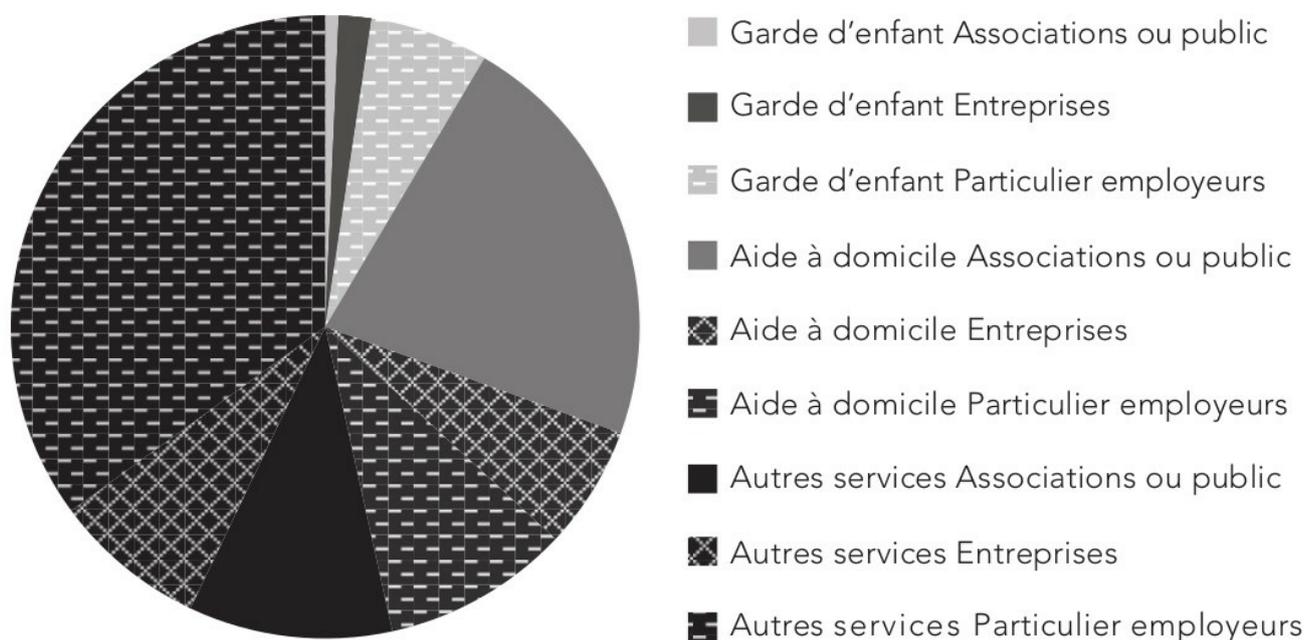
La justification de cette compensation par les avantages fiscaux est également étrange, puisque le principe d'une protection sociale ciblée – par opposition à une protection sociale universelle – a pour but de redistribuer les richesses en même temps qu'elle protège contre les risques sociaux. Or, s'il faut mettre en place une politique sociale ciblée sur les plus fortunés chaque fois qu'on construit une protection sociale ciblée vers les plus modestes, on comprend mal le choix de renoncer au régime universel, qui présente entre autres l'avantage de la simplicité, de la lisibilité et des économies d'échelle.

Nombre de travaux¹⁰ ont montré comment le ciblage pouvait avoir des effets pervers, en conduisant à une baisse du soutien envers la protection sociale en raison du désintérêt politique des contribuables les plus aisés : ceux-ci ont l'impression de contribuer à un système public auquel ils n'ont pas droit (comme l'APA), sans réaliser que la réduction fiscale dont ils bénéficient représente elle aussi une forme de transfert social. Suivant ce mécanisme, le risque de cette dualisation est une dégradation croissante de la partie visible de la protection sociale pour les plus modestes, alors que les fonds publics continueraient à affluer, mais de façon plus discrète, vers les ménages les plus aisés¹¹.

Services à la personne et services sociaux

Au-delà de la fragilité de l'argument théorique lui-même, il convient d'être conscient de la fragilité des bases empiriques sur lesquelles il repose. En effet, cette dépense fiscale est très loin de subventionner uniquement des services sociaux ; elle subventionne aussi substantiellement des services de confort pour les plus aisés. Si l'on rassemble les données par mode de prestation fournies par le ministère du Travail ¹², on peut calculer que seulement 8 % des heures de services à la personne sont des heures de garde d'enfant (comprenant autant les baby-sittings et les sorties d'école que les gardes d'enfants d'âge préscolaire) et 38 % de l'aide à domicile pour des personnes âgées ou handicapées. Ainsi, 54 % des heures concernent des services de confort tels que le ménage et repassage pour des personnes valides, le jardinage, le bricolage, etc.

FIGURE 5
Répartition des heures de services à la personne
selon le type de service et le mode de prestation



Sources : Nova (DGE), fichier particuliers employeurs (INSEE), DARES (2017).

Ce graphique détaille ces consommations en fonction de leur type et du mode de prestation (organisation publique ou association, entreprise, particulier employeur). On retrouve la prédominance des services autres que les soins dans le cadre du particulier employeur, qui compte pour plus du tiers des heures déclarées. Le deuxième total concerne les services d'aide à domicile fournis par les associations ou les organismes publics, avec un peu plus du cinquième des heures. Toutes les autres catégories sont à moins du dixième des heures. On remarque également la faiblesse de la garde d'enfant dans l'ensemble des services fournis.

Par ailleurs, non seulement les services sociaux constituent une part minoritaire des services à la personne, mais leur répartition, loin d'être équitable sur l'ensemble des ménages, est extrêmement concentré sur les ménages les plus aisés. Bien que près de la moitié des ménages qui recourent aux services à domicile soient âgés de plus de 70 ans, il apparaît que cette surconsommation est le fait quasi exclusif des personnes âgées les plus fortunées¹³.

Ainsi, même en se limitant aux ménages où un membre a plus de 80 ans, la consommation des six déciles inférieurs reste relativement faible du fait que seulement un cinquième des foyers fiscaux consomment et que ceux-ci dépensent en moyenne moins de 1 600 euros par an. Les foyers fiscaux des percentiles 61 à 95 consomment en plus grand nombre (un tiers) et de plus grandes quantités

(2 500 euros par an en moyenne). Parmi les plus de 80 ans des percentiles 96 à 99 de la distribution générale de revenus, plus de la moitié ont recours à des services à la personne, pour une dépense annuelle de plus de 5 000 euros en moyenne. Enfin, parmi les foyers fiscaux les plus riches, on trouve plus de 70 % de consommateurs de services à la personne, avec une consommation moyenne de plus de 11 000 euros par an.

Cette très forte croissance de la consommation, y compris tout en haut de la distribution des revenus, implique que cette consommation ne concerne pas des services dont le besoin est contraint ; sinon, les ménages des déciles du haut de la distribution (hors le percentile supérieur) y auraient recours en quantité comparable aux ménages du dernier centile. Alors qu'on pourrait arguer que la forte proportion de personnes âgées parmi les consommateurs de services à la personne témoigne du fait que la politique fiscale permet de répondre aux besoins liés à la dépendance, force est de constater que ce bénéfice reste réservé aux *personnes âgées les plus aisées*, et que celles-ci ne consomment pas seulement des services de soins, mais aussi des services de confort (jardinage, etc.).

L'argument du « libre choix »

Le deuxième argument, pour justifier l'antiredistribution, présente le profil régressif comme une conséquence malheureuse d'une recherche nécessaire d'efficacité. Il se réfère toujours à la part des services répondant à des besoins sociaux, et prend pour base le paradigme de l'efficacité allocative des marchés : le modèle de subvention sociale fondé sur le « libre choix » permettrait la meilleure adéquation des aides aux besoins – efficacité qui importe davantage que la distribution en fonction des revenus des bénéficiaires.

Le raisonnement sous-jacent consiste à dire que les consommateurs individuels savent mieux qu'une institution centralisée les services dont ils ont effectivement besoin, et qu'ainsi le financement public de consommations décidées librement par les ménages – et pour lesquelles ces ménages supportent une partie du coût – est la garantie que les dépenses publiques sont orientées vers une utilisation optimale par leurs bénéficiaires.

Encore une fois, cet argument est spécieux. Tout d'abord, il est fragilisé par la part mineure que constituent les services sociaux dans les services à la personne subventionnés fiscalement. Mais, au-delà, il importe de comprendre pourquoi l'argument de l'efficacité allocative des marchés est employé à tort, et que la supériorité du « libre choix » est bien moins générale qu'on pourrait le penser. Pour cela, il faut revenir au cœur théorique de l'argument, pour en saisir le sens et l'étendue réelle, qui sont souvent mal compris par ceux qui s'en prévalent.

Le fonctionnement de marché est un processus décentralisé d'allocation des ressources productives et des biens finaux, en l'occurrence les ressources en force de travail et les services domestiques. Un des grands résultats historiques de l'analyse économique est que cette allocation par le marché est « bonne ». Mais la notion de « bon » est relativement floue. Adam Smith, quand il a pour la première fois établi ce résultat (avec sa fameuse parabole de la « main invisible »), n'était pas rentré dans les détails sur ce critère de jugement ; il était resté assez évasif, en considérant une question quantitative de valeur totale produite (une sorte de PIB avant l'heure), sans se poser la question du « qui consomme quoi ».

Depuis, les économistes ont approfondi les critères du bien-être social. Le critère le plus robuste, portant le nom de l'économiste Vilfredo Pareto qui l'a le premier défendu, ne permet pas de trancher entre deux situations, mais repère uniquement des situations de gâchis avéré. Un critère bien plus pratique et souvent utilisé (mais bien moins fondé) est celui du surplus, proposé au milieu du XIX^e siècle par l'ingénieur Jules Dupuit au sujet de la mesure du bénéfice social des travaux publics, et développée à la fin de ce siècle par l'économiste Alfred Marshall. L'intuition simple, derrière cette notion, est qu'un individu qui a plus besoin d'un bien ou d'un service qu'un autre est prêt à le payer plus cher. Ainsi, la disposition à payer des individus est une mesure du bien-être qu'ils retirent de leur

consommation et, comme cette mesure se fait dans la même unité pour tous les individus – la monnaie –, elle permet d'avoir un critère de bien-être comparable entre les individus.

La grande limite de ce critère est que la disposition à payer ne dépend pas que du bien-être qu'un individu retire de sa consommation ; son niveau de revenu entre évidemment en ligne de compte. En fait, si l'on approfondit la compréhension de ce critère en analysant les hypothèses implicites que l'on fait lorsqu'on identifie la disposition à payer avec le bien-être retiré de la consommation, on s'aperçoit qu'il ne peut pas être utilisé pour comprendre l'efficacité distributive d'une allocation de bien ou de service. Les résultats économiques sur les mécanismes de marché nous disent que l'équilibre concurrentiel – sous de nombreuses hypothèses groupées dans l'appellation « concurrence pure et parfaite » – maximise la somme des surplus de tous les agents économiques. C'est en ce sens qu'on parle d'efficacité allocative des marchés.

Quand on analyse ce que cela signifie réellement, compte tenu de la manière de construire les critères de bien-être, on en arrive à ce simple résultat : les marchés font en sorte que les services à domicile soient consommés par les ménages qui ont la plus grande disposition à payer pour ces services. Si des ménages ont une plus forte disposition à payer pour des services à domicile, ce peut être effectivement parce qu'ils en ont davantage besoin. Mais cela peut aussi provenir du fait qu'ils ont plus de revenu et qu'une dépense de services domestiques, même élevée, ne les contraint pas à renoncer à d'autres consommations essentielles. Ainsi, de bonnes raisons existent pour douter que l'allocation par le marché des services à la personne permet de maximiser le bien-être social.

Une manière alternative d'évaluer cette allocation de services serait non pas de considérer cette disposition à payer des consommateurs eux-mêmes, mais d'obtenir un jugement, extérieur à eux et commun à tous, des services qui leur sont rendus. Pour ce qui concerne les soins liés à la dépendance, un tel critère est utilisé sous la forme d'analyses médicales, afin d'établir les plans d'aides subventionnés par l'APA. Cet exemple montre que les critères d'allocation peuvent considérer non seulement l'utilité du service pour son consommateur – le besoin médical d'aide à la personne –, mais aussi l'utilité de la subvention pour avoir accès à ce service – le fait qu'à déficit d'autonomie égal, l'allocation dépend du revenu.

Ici se pose une question plus générale : l'universalité de la prestation sociale ou, au contraire, la redistribution via une allocation ciblée sur les bas revenus. Ce dilemme est encore plus prégnant dans le cas des politiques sociofiscales, comparées aux politiques sociales budgétaires. En effet, les politiques budgétaires universelles peuvent s'avérer peu redistributives (ce qui n'est pas leur objectif *a priori*), mais les politiques sociofiscales peuvent au contraire se révéler antiredistributives. Par leur principe même, les politiques sociofiscales présentent

le risque d'être captées par les ménages les plus aptes à le faire, c'est-à-dire les ménages les plus aisés.

C'est le cas du crédit d'impôt pour les services à la personne, dont le coût, même après subvention, reste élevé, de sorte que ce ne sont que les plus aisés qui consomment et bénéficient ainsi de l'avantage fiscal. Ainsi, la structure de la dépense fiscale, dont les droits sont acquis par un simple comportement de consommation, peut engendrer de forts effets antiredistributifs.

Qualité et accessibilité des services

En dehors de l'allocation des services et des subventions, une politique publique structure un marché. De ce fait, elle peut avoir un impact sur le type des services rendus et sur leur qualité. Sous ce point de vue, il est difficile d'être optimiste, étant donné qu'en faisant le choix de subventionner la demande (les ménages) plutôt que l'offre (les prestataires), les pouvoirs publics ont fortement limité leur capacité d'agir sur la qualité des services qu'ils financent.

Pour bénéficier de la réduction d'impôt, qui est le principal mode de subventionnement de ces services en France, le consommateur doit seulement justifier que le travail à domicile a bien été déclaré auprès des services de collecte des cotisations sociales. Aucune condition n'est exigée du point de vue de l'offre. Un contrôle existe uniquement pour les services subventionnés par l'APA, qui peuvent également bénéficier du crédit d'impôt en sus de la politique sociale de prise en charge des besoins liés à la dépendance. Cette situation est renforcée par le fait que les travailleuses effectuant ces services bénéficient rarement de formation continue et que la structuration du marché concourt à leur offrir des emplois de qualité médiocre, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent.

Ce n'est pas seulement la qualité des services qui échappe au contrôle de l'administration ; c'est aussi leur répartition géographique, puisque leur accessibilité dépend d'une offre locale à fonctionnement marchand. Ces services vont donc se développer surtout dans les zones urbaines, de préférence cossues. Ce phénomène est encore renforcé par les importants coûts de transport subis par les prestataires de services (du fait des temps courts passés chez chaque client et du nombre important de trajets entre ces lieux de travail), qui sont plus élevés dans des zones rurales, où les domiciles visités sont éloignés les uns des autres, sans réseau de transport développé.

Il est à noter, de ce point de vue, que pour ce qui concerne l'aide à domicile subventionnée par l'APA (dont le reste à charge bénéficie du crédit d'impôt), les organismes les plus contrôlés en termes de qualité (les organismes *autorisés*) sont tenus à une obligation d'égal traitement sur tout le territoire (au niveau départemental), alors que les entreprises qui leur font concurrence, avec un cahier des charges qualitatif plus succinct (les entreprises *agrées*), ont le droit de limiter leur offre de service à la préfecture ou aux grandes villes ou d'offrir des services différents aux prix différents, selon la localisation du bénéficiaire. Cela est particulièrement dommageable pour les associations autorisées, qui mutualisent leurs coûts de transport sur l'ensemble du territoire et se voient concurrencées fortement là où ces coûts sont faibles, alors qu'elles doivent satisfaire seules l'ensemble des clients dans les zones où les coûts de transport sont élevés.

Ces disparités géographiques ont leur importance au regard de l'un des objectifs

affichés du subventionnement (susciter des emplois locaux non délocalisables), mais aussi à celui de l'égalité territoriale des populations en matière de bien-être social, qui plus est lorsque de l'argent public est investi.

Les effets pervers du système

Outre l'impact distributif régressif et le fait que le crédit d'impôt subventionne des services autres que ceux relevant de besoins sociaux, la dualisation du système a des effets pervers. En particulier, cela nuit fortement à l'égalité d'accès à ces services. Le financement dual pour les dépenses d'aide à domicile crée un mécanisme qui, outre l'inégalité évoquée plus haut en matière de dépense fiscale – soit la partie cachée de l'État-providence –, exclut *de facto* une partie des plus modestes de la partie directe et visible.

Cela s'observe notamment quand on regarde la réactivité des consommations de services couverts par l'APA en fonction du reste à charge, qui, bien que faible, est loin d'être négligeable¹⁴. Cette réactivité implique que les ménages, à qui une équipe médicale a prescrit des soins partiellement couverts par l'APA, va renoncer à une partie de ce plan d'aide du fait du reste à charge. Nous sommes donc bien en présence d'une situation de renoncement aux soins prescrits pour raisons financières, donc d'une inégalité d'accès à la protection sociale.

Cet état de fait est d'autant plus problématique que l'effet est particulièrement fort pour les ménages les plus modestes. Ainsi, le barème de l'APA prend en charge l'intégralité des dépenses prescrites jusqu'à un plafond de revenu (803 euros en 2018), puis la proportion de reste à charge augmente continûment avec le revenu. Or on observe une chute importante des consommations d'aide à domicile juste après ce seuil de revenu, avant qu'elles ne réaugmentent sensiblement pour les plus hauts revenus¹⁵.

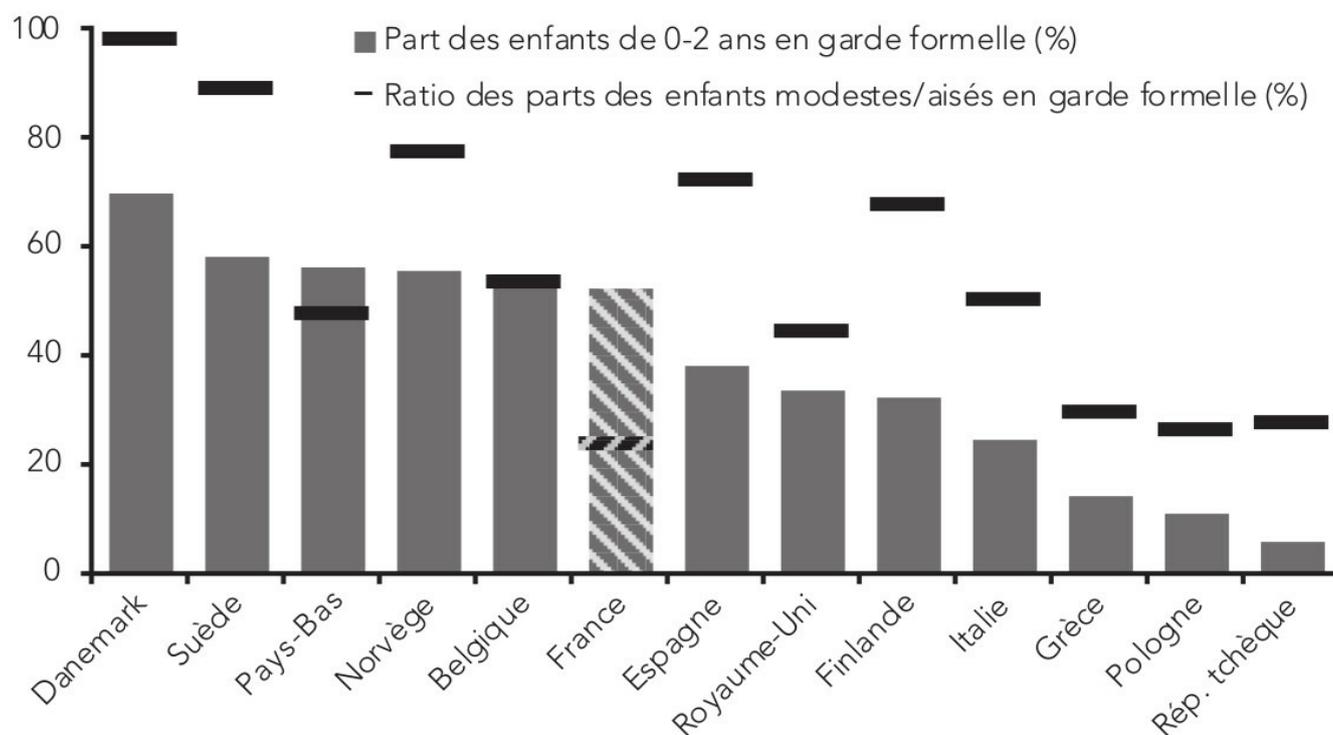
Comme nous l'avons vu précédemment, les personnes âgées aisées consomment des services domestiques en grande quantité, grâce à la subvention fiscale. De fait, il semblerait qu'un marché privé et subventionné à destination des personnes âgées les plus riches se soit développé : la possibilité, pour les personnes âgées, de bénéficier de services est moins fondée sur une évaluation de leurs besoins que sur leurs moyens financiers.

Des effets similaires d'inégalité d'accès à la partie visible du régime de protection sociale s'observent également pour la garde d'enfant. Il est faux de dire que les modes de garde alternatifs à la garde à domicile bénéficient principalement aux ménages les moins fortunés. La garde d'enfant en institution collective, de type crèche, ne bénéficie au contraire que marginalement aux ménages modestes¹⁶. Il s'ensuit une inégalité d'accès colossale à la garde d'enfant d'âge préscolaire en France, comme le montre ce graphique.

Alors que la proportion d'enfants d'âge préscolaire en garde formelle en France se situe dans le haut de la distribution des pays européens, l'accès y est fortement inégalitaire. Le ratio d'accès à la garde des enfants du tercile inférieur des revenus comparés aux enfants du tercile supérieur est le pire des pays d'Europe pour lequel

l'OCDE a collecté des données. La France est non seulement loin en dessous des pays scandinaves, des Pays-Bas et de la Belgique, mais elle est également loin en dessous du Royaume-Uni, de l'Espagne et de l'Italie, et à un niveau juste inférieur à la Grèce, la Pologne et la République tchèque. Pour le dire crûment, en France, les familles les plus modestes gardent elles-mêmes leurs enfants, les classes moyennes se battent pour les rares places en crèche et les plus aisés choisissent entre la garde collective ou individuelle fortement subventionnée.

FIGURE 6
Proportion d'enfants d'âge préscolaire en garde formelle
et proportion d'enfants de milieu modeste parmi ceux-ci



Source : OCDE, 2013.

Note : Les enfants « modestes » sont ici les enfants dont les parents se situent dans le tiers inférieur des parents en termes de revenus ; les enfants « aisés », ceux dont les parents sont dans le tiers supérieur.

Cette inégalité d'accès a un impact non seulement 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 3 ans¹⁷), mais aussi sur les opportunités professionnelles de leurs mères.

Selon les données de l'Institut statistique européen¹⁸, la France a une position médiane en termes de taux d'emploi féminin (75 % en 2016 pour les femmes de 25 à 54 ans), en dessous des pays nordiques (84 % pour la Suède et 82 % pour le Danemark), mais aussi de l'Allemagne (80 %), des Pays-Bas (78 %) et de la Grande-Bretagne (77 %) ; en revanche, elle se situe au-dessus des pays du Sud (66 % pour l'Espagne et 59 % pour l'Italie). Ces chiffres sont dus en partie à des situations nationales de l'emploi indépendantes des questions de genre, et la France remonte un peu dans le classement si l'on considère l'emploi relatif des femmes par rapport aux hommes (elle reste en dessous des pays scandinaves, mais rejoint le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas, tout en restant au-dessus des

pays du Sud).

Toutefois, en France, le profil par niveau de diplôme de la mère et l'âge des enfants est particulièrement frappant. Si le ratio est très proche des autres pays pour les femmes les plus diplômées, quel que soit l'âge de leurs enfants, la situation est très variable pour les femmes les moins qualifiées. Alors que celles dont les enfants ont plus de 12 ans ont un taux d'emploi relatif aux hommes de même qualification bien supérieur aux femmes peu qualifiées des autres pays (y compris des pays scandinaves), les mères peu qualifiées d'enfants de moins de 6 ans ont un taux d'emploi relatif aux pères peu qualifiés nettement inférieur à leurs équivalentes européennes (y compris en Italie et en Espagne).

Ce profil souligne le problème d'accès qu'ont les mères peu qualifiées à des modes de garde pour leurs jeunes enfants, les incitant à garder elles-mêmes leurs enfants, soutenues en cela par l'accès à un congé parental long, mais faiblement rémunéré. Ce dernier contribue à creuser les inégalités sur le marché du travail entre les femmes peu qualifiées, qui se retirent du marché du travail pendant des périodes longues, et les femmes plus qualifiées, qui prennent un congé court et font ensuite garder leur enfant dans des modes de garde collectifs ou privés, notamment grâce à la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et au crédit d'impôt pour les services à domicile¹⁹.

En ce qui concerne le taux d'emploi comparativement élevé des mères peu qualifiées d'enfants plus âgés (comparativement aux hommes de même qualification et aux femmes peu qualifiées dans d'autres pays), cela n'est pas sans lien avec le développement des services à la personne. En effet, les salariées de ce secteur ont une moyenne d'âge assez élevée. Plus de la moitié des salariées du secteur ont plus de 45 ans, et la famille professionnelle des employées de maison est celle qui emploie le plus de seniors de 50 à 64 ans (43 %)²⁰.

La polarisation entre les femmes

Bien que moins mis en avant, le fait de permettre aux femmes de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale et de favoriser l'égalité entre les sexes fait partie des bénéfices escomptés de la politique fiscale de soutien aux services domestiques. Selon l'un des arguments avancés, l'externalisation des tâches domestiques (tâches de soins et tâches ménagères), traditionnellement dévolues aux femmes, permettrait d'atteindre une plus grande égalité entre les sexes, en déchargeant les femmes de ces tâches, pour leur permettre de s'investir sur le marché du travail sur un pied d'égalité avec les hommes.

Pour autant, comme en témoignent à la fois le profil distributif de l'avantage fiscal (parmi les catégories socioprofessionnelles, c'est chez les cadres que le taux de recours aux services à la personne est le plus élevé²¹) et les données sur les taux d'emplois féminins en fonction des niveaux d'éducation et de l'âge des enfants, force est de constater que ce sont les femmes les plus qualifiées qui bénéficient de ces services, et ainsi de la possibilité de consacrer plus de temps à la fois à un travail plus rémunérateur et à des temps familiaux et de loisirs. Cette possibilité d'externaliser les tâches domestiques pour les femmes les plus aisées repose sur le travail domestique fourni par des femmes moins qualifiées. Il y a ainsi un *transfert de la charge des tâches domestiques* des femmes les plus qualifiées vers les femmes les moins qualifiées.

Ce phénomène participe à la polarisation de l'économie : la politique publique permet aux femmes les plus aisées d'augmenter leurs revenus professionnels et, en même temps, ouvre des perspectives d'emplois – peu rémunérés et aux mauvaises conditions de travail – pour les femmes les moins qualifiées. Les femmes de la classe moyenne, elles, ne sont pas affectées, que ce soit en termes de perspectives d'emploi ou de participation aux tâches ménagères.

Cela rejoint, dans une perspective genrée, la tendance globale à la polarisation de l'économie, source de croissance des inégalités. Les créations d'emplois concernent principalement les services de contact faiblement rémunérés, augmentant la proportion des faibles revenus et permettant, en soutien des tâches cognitives très productives, d'augmenter les revenus des salariées les mieux payées. L'impact de cette politique sur la conciliation entre vie privée et vie professionnelle s'opère donc par un remplacement des inégalités de genre au sein des couples les plus aisés par des inégalités entre femmes de différentes catégories socioprofessionnelles.

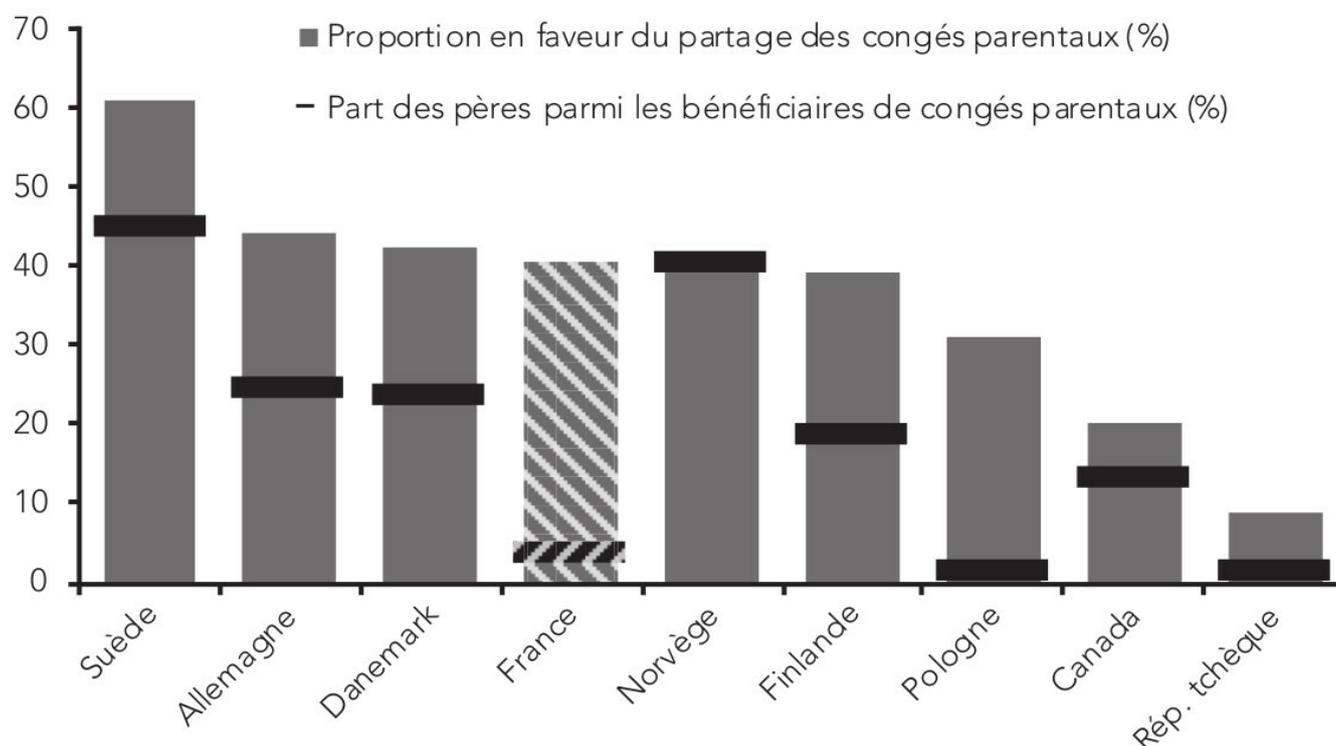
Ces politiques polarisantes sont souvent présentées, par les décideurs politiques ou les économistes qui les soutiennent, comme l'accompagnement d'une tendance « naturelle », et non comme une action volontariste pour promouvoir cette évolution de la société. Or cette organisation, et l'importance des dépenses

publiques orientées de cette manière, façonne cette polarisation et la renforce. Surtout, une telle approche sous-entend que les progrès dans la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle se trouvent uniquement dans la possibilité, pour les femmes, d'arbitrer en faveur de leur vie professionnelle, tout en ayant des enfants.

Mais d'autres choix sont possibles. Comme dans les pays nordiques, il est possible, grâce à des politiques familiales adaptées ou des politiques organisant les relations et conditions de travail, d'infléchir autrement les inégalités de genre. L'exemple des congés parentaux est assez révélateur : ceux-ci incitent (ou non) les pères à plus s'investir dans les tâches de soins aux jeunes enfants. L'OCDE recense non seulement les congés parentaux effectivement pris par les pères et les mères, mais réalise aussi une enquête sur ce que les hommes et les femmes pensent que devrait être idéalement le partage du congé entre les parents (figure 7). Le contraste entre les conceptions normatives et la réalité est particulièrement saisissant dans le cas de la France.

Les ménages français pensent majoritairement que les congés parentaux devraient être partagés entre le père et la mère (41 % pensent que le partage doit être égalitaire et 33 % que la mère doit en prendre une plus grande part, tout en laissant des congés parentaux au père), alors qu'ils se situent dans les faits tout au bas du classement de l'utilisation masculine des congés parentaux (seulement 3 % des bénéficiaires de congés parentaux sont des hommes en France).

FIGURE 7
Souhaits et réalité du partage de congés parentaux



Source : OCDE, 2013.

Note : La volonté de partage correspond à la proportion de répondants donnant au moins autant de temps de congé pour le père que pour la mère, en réponse à la question : « Considérez un couple avec un nouveau-né où les deux parents travaillent à temps plein dans des situations professionnelles similaires et où tous deux sont éligibles à un congé parental. Comment doivent-ils partager ce congé ? » Le partage effectif correspond à la proportion d'hommes parmi les bénéficiaires de congés parentaux.

En haut du classement des congés parentaux masculins apparaissent des pays qui ont institué un congé parental fortement incitatif pour les hommes. Une manière d'interpréter ces résultats consiste à dire que les hommes français souhaiteraient passer plus de temps à s'occuper de leur famille, mais ne le font pas. Ceci peut être dû à une organisation du travail stigmatisant les hommes qui se rendent professionnellement indisponibles pour de longues périodes, mais aussi à la très faible rémunération du congé parental en France, lequel ne bénéficie en pratique qu'aux femmes à bas revenus.

Un congé parental plus court, mieux rémunéré et contenant des incitations pour les hommes (par exemple au moyen de quotas) permettrait une meilleure répartition des tâches de soins aux jeunes enfants entre les femmes et les hommes, ce qui pourrait aussi contribuer à réduire la discrimination dont les femmes font

l'objet de la part des employeurs.

Là encore, plus qu'une meilleure conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, il semblerait que l'emploi, en particulier l'augmentation du taux d'emploi féminin, ait été la principale préoccupation dans la mise en œuvre de la politique de soutien aux services domestiques. Il ne s'agit pas ici de rééquilibrer la répartition des tâches domestiques entre femmes et hommes (une revendication féministe de longue date), mais simplement de permettre aux ménages les plus aisés de les externaliser. L'« activation » des femmes a pris le pas sur l'égalité entre les sexes. Le but est non seulement de mettre au travail les femmes inactives ou au chômage, en créant des emplois domestiques de mauvaise qualité, mais aussi de permettre aux salariées les plus qualifiées de se consacrer pleinement à des activités plus productives et mieux rémunérées.

Notes

1. Isabelle Benoteau et Aurélie Goin, « Les services à la personne. Qui y recourt ? Et à quel coût ? », *Dares Analyses*, n° 63, 2014.
2. Clément Carbonnier, « Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives », *Économie et Statistique*, n° 427-428, 2009, p. 67-100.
3. Isabelle Benoteau et Aurélie Goin, « Les services à la personne. Qui y recourt ? Et à quel coût ? », article cité.
4. Lovisa Sköld et Hans Heggeman, « RUT vanligast efter 85 », *Välfärd*, n° 1, SCB, 2011.
5. Ive Marx et Dieter Vandellannoote, « Matthew Runs Amok: The Belgian Service Voucher Scheme », article cité, p. 197-220.
6. Données IRCOM de la DGFIP, accessible en ligne sur le site <https://www.impots.gouv.fr/portail/statistiques> [dernière consultation le 30 mai 2018].
7. Claire Marbot et Delphine Roy, « Évaluation de la transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile en 2007 », *Documents de travail de l'Insee* G2011/22, 2011.
8. Données IRCOM.
9. Voir www.fepem.fr/enjeux-d-un-secteur-createur-d-emplois/ [dernière consultation le 23 février 2017].
10. Walter Korpi et Joakim Palme, « The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries », *American Sociological Review*, 1998, p. 661-687 ; Richard M. Titmuss, *Essays on "The Welfare State"*, Londres, Allen and Unwin, 1958.
11. Ce mécanisme a été mis en lumière dans le cas des États-Unis, où les dispositifs de protection sociale publics sont régulièrement critiqués, mais où les dépenses sociales privées bénéficiant aux plus aisés sont largement subventionnées par le biais de dispositifs fiscaux, tout en demeurant beaucoup moins visibles dans le débat public. Voir Christopher Howard, *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1997.
12. Lydia Thiérous, « Les services à la personne en 2015 », article cité. Cette publication donne la répartition des heures consommées par type de services à partir de la base Nova (DGE) pour les entreprises prestataires et mandataires et à partir du fichier particuliers-employeurs de l'Insee pour les particuliers employeurs.
13. Isabelle Benoteau et Aurélie Goin, « Les services à la personne. Qui y recourt ? Et à quel coût ? », article cité ; Clément Carbonnier, « Efficacité et équité des aides pour l'emploi d'un salarié à domicile », article cité.
14. Cécile Bourreau-Dubois, Agnès Gramain, Helen Lim et Jingyue Xing, « 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, 2014 ; Quitterie Roquebert et Marianne Tenand, « Pay Less, Consume More? The Price Elasticity of Home Care for the Disabled Elderly in France », *Health Economics*, vol. 26, n° 9, p. 1162-1174, 2017.
15. Robin Hégé, « La Régulation du marché de l'aide professionnelle à domicile pour les personnes âgées dépendantes », thèse de doctorat soutenue le 29 mars 2018 à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018.
16. Nathalie Le Bouteillec, Lamia Kandil et Anne Solaz, « L'accueil en crèche en France : quels enfants y ont accès ? », *Population & Sociétés*, n° 514, septembre 2014.
17. Cyprien Avenel, Marine Boisson-Cohen, Sandrine Dauphin, Nicolas Duvoux, Christophe Fourel, Manon Jullien et Bruno Palier, *Investissement social : quelle stratégie pour la France ?*, Paris, La Documentation française, 2017.
18. Eurostat, « Taux d'emploi des adultes par sexe, tranche d'âge, niveau d'éducation atteint, nombre d'enfants et âge du plus jeune enfant (%), pour l'année 2016 ».
19. Nathalie Morel, « From Subsidiarity to "Free Choice": Child and Elder Care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands », *Social Policy & Administration*, vol. 41, n° 6, 2007, p. 618-637 ; Willem Adema et Olivier Thévenon, « Les politiques de conciliation du travail et de la vie familiale en France au regard des pays de l'OCDE », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 93, n° 1, p. 51-72, 2008.
20. Élodie Alberola, Léopold Gilles et Florence Tith, « Les services à la personne : un levier d'insertion pour les publics éloignés de l'emploi ? », article cité.
21. Isabelle Benoteau et Aurélie Goin, « Les services à la personne. Qui y recourt ? Et à quel coût ? », article cité.

Stratégie de l'emploi et choix de société

Cet ouvrage nous a permis de formuler le constat que la politique fiscale de soutien aux services à la personne est à la fois très coûteuse et peu efficace : faible création d'emplois, pour des emplois mal rémunérés, aux mauvaises conditions de travail, avec de médiocres perspectives d'évolution ; accès inégalitaire à la protection sociale en termes de garde d'enfant ou d'aide à domicile des personnes âgées dépendantes, avec des conséquences négatives en termes d'éducation et d'égalité de genre vis-à-vis du marché du travail.

Pourtant, ces politiques sont très peu remises en cause. La principale justification est qu'il n'existerait pas de solution alternative pour trouver des emplois aux moins qualifiés, dont la productivité serait si faible qu'aucun employeur ne serait prêt à payer le salaire minimum pour les employer. Dans le jargon administratif, on dit que cette politique n'est pas « efficace » – puisque ses résultats sont modestes relativement aux ressources utilisées –, mais qu'elle est « efficace », dans le sens où elle remplit, ne serait-ce qu'un peu, son objectif de créer des emplois. Il faudrait donc se contenter de cette « efficacité » et ne pas regretter son manque d'« efficacité ».

Nous refusons ce raisonnement à plusieurs titres. D'abord, nous contestons la distinction entre « efficacité » et « efficacité ». Ce que nous avons appelé « efficacité » dans ce livre (qui correspond à l'« efficacité » de l'administration) est le seul critère pertinent, dès lors qu'une politique ne s'évalue pas isolément, mais en comparaison avec des alternatives. Dans ce chapitre, nous proposons des voies d'alternative, qui sont souvent vantées dans les discours sans être mises en place, faute d'argent public. Mais pourquoi l'argent manque-t-il ? Parce qu'il est massivement utilisé pour soutenir les politiques de subvention fiscale aux emplois à bas salaires, si peu efficaces.

La contrainte de budget public

Le fait de considérer de manière isolée une politique publique revient à considérer son financement comme tombant du ciel ou, inversement, l'économie implicite du renoncement à celle-ci comme jetée à la mer. Les gouvernements sont soumis à une contrainte budgétaire relativement serrée, qui impose de mesurer les effets d'un dispositif relativement aux effets de son financement. Nous n'entrerons pas ici dans un débat macro-économique sur les niveaux optimaux de déficit et de dette publics. Nous constatons seulement que, dans les faits, la contrainte budgétaire existe, au moins de manière souple, via les taux d'intérêt de l'endettement public ou la résistance électorale à l'augmentation de la pression fiscale. De fait, la France se trouve depuis la crise de 2008 dans une situation de consolidation budgétaire, et ces contraintes sont de plus en plus mises en avant pour annoncer des réductions de l'État social.

Une même politique n'aura pas le même effet global selon la manière de la financer. Elle pourra même avoir un effet global négatif si elle est financée par un impôt ayant un impact négatif plus fort que l'impact positif de la mesure elle-même, ou si elle est financée par le renoncement à une politique publique ayant un plus fort impact positif qu'elle. Pour autant, cela n'a pas de sens de comparer directement les effets d'une politique avec ceux de son financement effectif, que ce dernier soit un nouvel impôt ou le renoncement à une politique alternative.

En effet, un tel raisonnement conduirait à soutenir une politique particulièrement peu efficace si l'on arrivait à trouver, pour la financer, un prélèvement obligatoire sans effet négatif sur l'économie. Or, s'il existe une politique alternative moins inefficace, il serait préférable d'utiliser ce prélèvement pour cette dernière politique : le résultat global n'en serait que meilleur.

Ainsi, pour évaluer l'impact d'une politique, il convient d'en comparer les effets avec ceux qu'aurait le même budget dépensé dans la meilleure politique alternative non encore mise en œuvre. Cela revient à appliquer le concept de « coût d'opportunité » aux politiques publiques. Si l'on prend l'emploi comme objectif de la politique, il n'est théoriquement pas impossible que la politique actuelle, même peu efficace, soit préférable à une totale inaction publique, mais il n'est pas exclu pour autant que l'on puisse faire mieux par d'autres méthodes. Ce raisonnement en coût d'opportunité doit être tenu si, effectivement, les deux politiques alternatives s'excluent l'une l'autre au moins partiellement. Or c'est le cas en présence de fortes restrictions budgétaires¹.

Protection sociale et création d'emplois

Pour appliquer cette approche à la question de la politique de soutien fiscal aux services à la personne, il est important d'en comprendre les objectifs, d'autant qu'elle recouvre de nombreuses justifications. Même si les résultats sont décevants pour chacun de ces objectifs (comme le montrent les chapitres 2 et 3), cette multiplicité d'objectifs est souvent utilisée pour contrer les critiques : on répond à la preuve d'une inefficacité en avançant une autre justification de la mesure. C'est pourquoi cet ouvrage s'est efforcé de mettre en regard les évaluations des différents impacts attendus.

La multiplicité des objectifs pourrait complexifier le travail de recherche des alternatives. Toutefois, nous avons pu constater l'échec patent de cette politique, en ce qui concerne la réponse aux nouveaux besoins sociaux, ainsi que du point de vue de la promotion de l'égalité hommes-femmes. D'ailleurs, la motivation de création d'emplois pour les travailleurs peu qualifiés reste largement mise en avant. Nous sommes donc à la recherche de politiques alternatives qui permettraient de créer au moins autant d'emplois que le crédit d'impôt.

Pour cela, il est utile de rappeler le contexte dans lequel ces politiques ont été mises en place, à partir du début des années 1990, ce qui rejoint la question de la polarisation des emplois évoquée dans le premier chapitre. L'idée est que l'évolution technologique a permis d'automatiser les tâches routinières, augmentant la productivité des plus qualifiés et laissant le travail manuel (ou les contacts humains) aux moins qualifiés. Les métiers du milieu de l'échelle des rémunérations, typiquement les métiers routiniers, diminuent relativement, tout en restant quantitativement majoritaires. Les métiers du haut de l'échelle, gagnant en productivité, voient leur rémunération augmenter, alors que l'augmentation de l'offre de travail manuel par réallocation des anciens travailleurs routiniers tend à faire baisser leur salaire.

Ainsi, on observe soit un étirement drastique des écarts de rémunération, soit une hausse du chômage des moins qualifiés, si un salaire minimum conséquent empêche la diminution des salaires les plus bas. La stratégie française, pour tenter d'empêcher à la fois la chute des rémunérations du bas de l'échelle et la hausse du chômage, a consisté à maintenir un salaire minimum en croissance, tout en subventionnant fortement le coût du travail à ce niveau.

Cela s'est fait concomitamment par des allègements généraux de cotisations ciblés sur les bas salaires et par le subventionnement fiscal du secteur des services à la personne, parce qu'il était identifié comme un secteur pourvoyeur d'emplois peu qualifiés restant en expansion dans le cadre de cette polarisation technologique. Le parallèle entre ces deux types de mesures est patent quant à leur objectif et à leur calendrier, avec des premières mesures au début des années 1990 et des élargissements substantiels au milieu des années 2000.

Politiques de qualité contre politiques de coûts

Cette stratégie a trois conséquences néfastes. Premièrement, les conditions de travail sont dégradées et les rémunérations basses, malgré le salaire minimum, en raison de temps de travail très partiels et fragmentés. Deuxièmement, les coûts publics de ces politiques sont très importants. Troisièmement, le chômage de masse des moins qualifiés n'a pas été endigué.

L'une des raisons de ce triple échec est que ces politiques se fondent sur des analyses qui oublient certains leviers que pourrait actionner l'action publique. Le cas scandinave en est un exemple, avec un salaire minimum élevé, des prélèvements obligatoires également élevés et l'un des plus hauts taux d'emploi des pays de l'OCDE. Henrick Kleven a montré comment l'orientation de la dépense publique peut permettre ce « miracle », avec notamment un fort investissement dans l'éducation².

Or, justement, les secteurs notés comme comparativement peu développés en France dans l'analyse de la polarisation sont l'éducation et la santé³, centraux dans les investissements sociaux évoqués par Henrick Kleven. Si le système éducatif permettait de faire augmenter les taux de qualification dans la population, la réallocation de main-d'œuvre pourrait se faire des métiers routiniers vers les métiers qualifiés, plutôt que vers les métiers manuels et de contact. Non seulement cela produirait une diminution du nombre de travailleurs cherchant des métiers peu qualifiés, mais de plus la demande pour les services à la personne augmenterait, du fait d'un plus grand nombre de ménages bien rémunérés. La hausse de la demande et la baisse de l'offre engendreraient une augmentation du salaire d'équilibre sur le marché des emplois peu qualifiés, le rapprochant du salaire minimum et diminuant ainsi le chômage des moins qualifiés.

En fait, la substituabilité (ou complémentarité) entre les types de travailleurs est un paramètre essentiel orientant le résultat de la comparaison entre les politiques de baisse du coût du travail et les politiques de qualification de la main-d'œuvre⁴. Le mécanisme économique permettant de créer des emplois en diminuant le coût du travail à bas salaire provient de la substituabilité des facteurs de production : en rendant la main-d'œuvre peu qualifiée moins chère, la politique vise à inciter les entreprises à produire avec davantage de main-d'œuvre peu qualifiée et moins d'autres facteurs (capital ou travail plus qualifié). L'étude qui avait trouvé un impact positif des allègements de cotisations ciblés sur les bas salaires pointait d'ailleurs cette substitution⁵. Ceci fonctionne d'autant mieux que le travail peu qualifié est substituable aux autres facteurs et d'autant moins bien qu'il en est un complément.

À l'opposé, plus les types de main-d'œuvre sont complémentaires, plus la

stratégie de capital humain est efficace : les nouvelles activités engendrées par l'augmentation du nombre de qualifiés accroissent la demande pour le travail moins qualifié. Or la tendance technologique à la polarisation des emplois va de pair avec une hausse de la complémentarité entre les services de contact et les activités des travailleurs les plus qualifiés, que ce soit en termes de services aux entreprises ou de services aux particuliers. Pour le dire de manière imagée, ce n'est pas en réduisant le prix d'une femme de ménage qu'on va inciter des bureaux d'études à ouvrir.

En revanche, si la hausse de la qualification de la main-d'œuvre permet l'ouverture de bureaux d'études, la demande de femmes de ménage s'en trouvera accrue. Ainsi, augmenter la réallocation vers le haut de la main-d'œuvre permet non seulement de dynamiser l'activité économique, mais également, via une hausse de la demande de services à la personne, d'améliorer le pouvoir de négociation des travailleurs les moins qualifiés sur le marché des services à la personne, donc leur rémunération et la qualité de leur emploi.

Investir dans les capacités

Pour permettre une telle réallocation vers le haut, il convient non seulement d'inciter les entreprises à innover – afin de créer la demande pour ces emplois cognitifs –, mais surtout de leur en donner les moyens. Outre les infrastructures matérielles, ces moyens consistent à investir collectivement dans la productivité de la main-d'œuvre. Cela commence évidemment dès le plus jeune âge. L'inefficacité et l'injustice du système éducatif français sont patentes. Les résultats de l'enquête PISA de l'OCDE deviennent chaque année plus inquiétants⁶. En particulier, il se classe particulièrement mal au point de vue de la reproduction des inégalités sociales.

Si l'école française ne joue pas son rôle d'ascenseur social, c'est entre autres parce qu'elle vise moins la qualification de tous que la sélection des meilleurs⁷. Chaque année, environ 150 000 jeunes, soit 10 % des élèves, sortent du système scolaire sans qualification et ne sont plus scolarisés⁸. D'après une étude du Conseil d'analyse économique⁹, près de 1,9 million de jeunes de 15 à 29 ans ne sont ni à l'école, ni en emploi, ni en formation, soit 17 % de cette classe d'âge. La situation de ces jeunes, et notamment la progression de la pauvreté parmi ceux-ci, est mal prise en charge par les politiques publiques¹⁰.

Très souvent, les inégalités selon le statut socio-économique des parents se creusent assez tôt, parfois même avant l'entrée en maternelle, et l'école ne parvient pas à les réduire. De nombreux travaux montrent que c'est avant 3 ans que sont acquises un grand nombre de capacités non cognitives qui permettent d'acquérir, par la suite, les capacités cognitives¹¹. Les capacités communicationnelles et relationnelles aujourd'hui nécessaires à la réussite scolaire et professionnelle s'acquièrent avant même d'atteindre l'âge de la scolarité.

Cette phase d'apprentissage primordiale met en lumière l'enjeu majeur que constituent les politiques liées à la garde des très jeunes enfants. Les enfants nés dans les milieux favorisés bénéficient de nombreuses opportunités d'éveil et de développement de ces capacités, ce qui n'est pas toujours le cas dans les milieux défavorisés. Donner une chance à tous dès le plus jeune âge passe par un service public de la petite enfance, de qualité et accessible à tous. Sans se faire trop d'illusions sur les capacités de la garde collective à produire de la mixité sociale, on peut penser que le développement de la garde individuelle a tendance à aggraver les choses. Si cette non-mixité a peu d'influence sur les enfants des classes supérieures, elle peut s'avérer dommageable pour les enfants des classes défavorisées, augmentant l'écart de développement qui s'observe dès l'entrée en maternelle et que l'éducation nationale a tant de mal à combler par la suite.

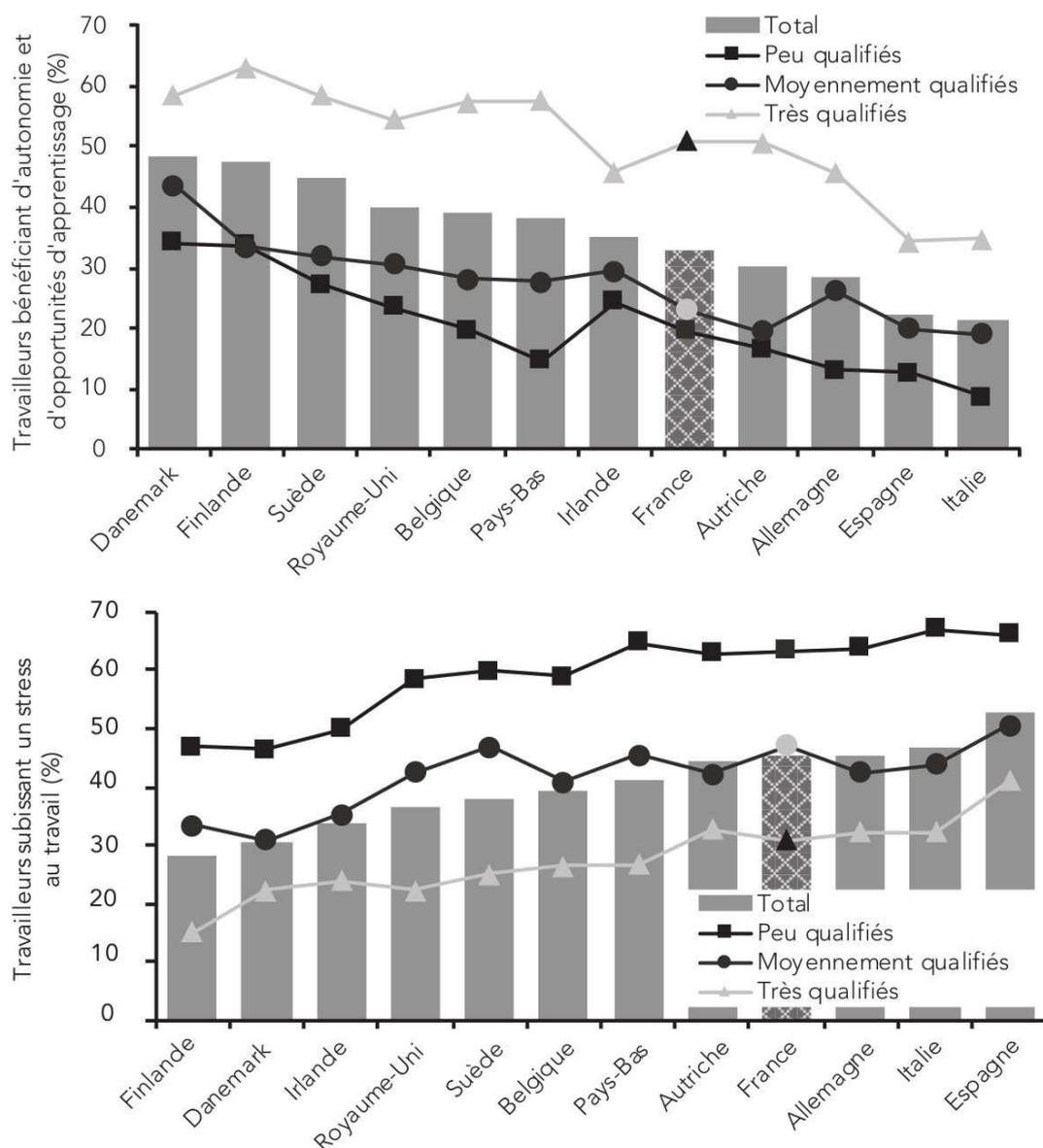
Un grand plan d'accroissement des capacités d'accueil collectif des très jeunes

enfants est donc une première possibilité de politique alternative. Puisqu'on aime souvent se comparer à l'Allemagne, il est intéressant de voir qu'un tel plan a été mis en place outre-Rhin ¹². Alors que le taux de prise en charge des enfants de 2 ans et moins était en retard de huit points par rapport à la France en 2006, il a légèrement baissé en France, tandis qu'il augmentait fortement en Allemagne, dépassant le taux français à partir de 2010 et se trouvant en avance de près de huit points en 2014. De plus, ce progrès a été obtenu avec un taux d'encadrement supérieur en Allemagne.

Une plus grande productivité de la main-d'œuvre

Élément essentiel d'une politique de capital humain, l'éducation initiale doit être complétée par une formation continue, mais aussi par la mise en place de conditions d'épanouissement des capacités productives des travailleurs. La productivité horaire des Français est souvent élevée, mais les travailleurs français se sentent les plus usés au travail, et souhaitent de ce fait partir le plus tôt possible à la retraite¹³. De même, la France est relativement mal classée en termes de stress au travail, d'autonomie et d'opportunités d'apprentissage, comme le montre le graphique 8.

FIGURE 8
Les conditions de travail en France et en Europe en 2015



Source : OCDE, à partir de l'Enquête européenne sur les conditions de travail (EWCS).

Investir dans les conditions de travail permet d'obtenir, à terme, non pas une productivité forcée et usante, mais une productivité fondée sur la créativité, l'innovation et la qualité. Les économies qui sont les plus dynamiques et innovantes en Europe sont celles qui ont su améliorer les conditions de travail pour tous, réduire les écarts de salaires, favoriser le travail créatif et l'autonomie,

ainsi que développer les logiques d'apprentissage permanent au sein des entreprises¹⁴.

Offrir les meilleures conditions de travail au plus grand nombre pose aussi la question de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Alors que les jeunes filles réussissent mieux leurs études supérieures que les garçons, les femmes font de moins bonnes carrières que les hommes (moins bien rémunérées, plus souvent à temps partiel, avec moins de responsabilités). Elles paient ce « prix professionnel » parce que ce sont elles qui interrompent ou ralentissent leur carrière pour s'occuper de leurs enfants, puis de leurs parents. Permettre aux femmes d'avoir les carrières qu'elles souhaitent, et qui correspondent à leur qualification, passe par une politique d'égalité dans la sphère familiale.

En plus de l'objectif de réduction des inégalités scolaires, le développement des structures d'accueil de qualité pour les jeunes enfants permet de rendre compatibles vie familiale et vie professionnelle, donc favorise l'emploi des femmes. En plus de son objectif de prise en charge sanitaire des personnes âgées, le développement de structures d'aides à domicile des personnes âgées dépendantes a le même effet.

Comparer les efficacités

Maintenant que les politiques alternatives ont été identifiées – services publics de la garde d'enfant et de l'aide à domicile des personnes âgées dépendantes¹⁵ – et qu'il est apparu qu'elles dominaient clairement les politiques actuelles en termes d'objectifs sociaux, il convient de comparer l'impact relatif qu'elles auraient en termes d'emplois. Une étude pilote a effectué ce travail pour l'ensemble des politiques de baisse des coûts du travail à bas salaire en France, en comparant le coût par emploi créé de ces politiques de subventionnement sociofiscal avec celui du financement direct de services sociaux¹⁶.

Un emploi à temps plein dans les secteurs décrits, muni de toutes les protections sociales (y compris assurances complémentaires) et ayant accès à une formation continue de qualité, coûterait un peu moins de 30 000 euros par an. À ceci il faut ajouter les emplois induits (permis par l'augmentation de la qualification et de la disponibilité de la main-d'œuvre), mais retrancher les emplois détruits (ou remplacés) par cette politique de service public de services aux personnes – ce que l'on appelle le « taux d'éviction » des emplois privés par les emplois directement financés.

L'étude ne prend pas en compte les emplois induits par les politiques alternatives et opère à rebours pour les emplois évincés. Étant donné le coût par emploi créé des politiques existantes, quel serait le taux d'éviction maximal de l'emploi directement financé qui conduirait à une plus grande efficacité de la politique alternative en termes de création d'emplois ? Il apparaît, avec des hypothèses hautement favorables aux politiques existantes, que plus de 26 milliards de dépenses sociofiscales actuelles¹⁷ pourraient être réorientés vers le financement direct de services sociaux, en générant une augmentation de l'emploi, à condition que le taux d'éviction soit inférieur à 50 % (un emploi existant détruit pour chaque couple d'emplois nouvellement financé).

Or il existe un grand nombre de services utiles manquants. Nous avons montré dans les chapitres précédents que les services justifiant les très hauts plafonds de réduction d'impôt (dépendance et garde d'enfant), qui sont des services sociaux, ne constituent qu'une part mineure des services subventionnés. De plus, le reste à charge des services de dépendance, après financements conjoints par l'APA et le crédit d'impôt, constitue encore une barrière importante au développement de ces services, engendrant des renoncements aux soins pourtant prescrits par des équipes sociomédicales. De même, les taux de prise en charge en garde formelle des enfants de moins de 3 ans ont stagné en France et sont particulièrement faibles pour les enfants des classes populaires. Si les services sont manquants, les emplois privés n'existent pas et ne peuvent pas être évincés par le financement public direct.

La réorientation de la tranche la moins efficace de la dépense fiscale vers le financement public de services sociaux ne nuirait d'aucune façon à l'emploi, même à court terme. Elle créerait même des emplois de meilleure qualité dans le secteur, avec des externalités positives à la fois pour les salariés (bons emplois) et pour la société en général (réponse à la demande sociale de garde d'enfant et d'assistance aux personnes âgées ou handicapées). Assurément, l'opération ne serait pas neutre du point de vue de la répartition des bénéficiaires, car les utilisateurs des nouveaux services sociaux ne seraient pas nécessairement ceux qui bénéficient actuellement de la niche fiscale. En tout cas, cette réorientation amplifierait l'effet redistributeur global du système national d'impôts et de transferts français.

Visions idéologiques

Les résultats que nous avons compilés pour faire le diagnostic précédent ne sont pas secrets. Ils ont d'ailleurs servi de base à des rapports publics pour pointer le coût très élevé de ces programmes pour les finances publiques et leur inefficacité économique en termes de création d'emplois¹⁸. Pourtant, la politique menée n'a pas été infléchie. Une des sources d'explication se trouve dans le travail régulier de groupes d'intérêt auxquels la construction de ce secteur a donné naissance¹⁹.

Mais il ne faut pas écarter une orientation politique consciente derrière l'impact structurant qu'ont l'ensemble de ces politiques. En témoignent les analyses en termes d'opportunité de coût auxquelles se livrent les pouvoirs publics. On trouve dans le document d'orientation de 2008 établi par Michèle Debonneuil, inspectrice générale des Finances et l'une des principales architectes de cette politique, l'idée que l'extension des services à la personne doit permettre d'activer les dépenses passives de chômage et donc de créer des emplois sans coût supplémentaire pour la collectivité, ce coût étant financé par le recyclage des allocations versées à des personnes qui ne trouvent pas de travail : « Supposons que les personnes qui ne trouvent pas de travail, sous une forme ou sous une autre, perçoivent une somme représentant la valeur de la moitié d'un SMIC mensuel. Supposons qu'on utilise ces sommes pour réduire de moitié, via des exonérations fiscalosociales, le prix du service (supposé ici égal au salaire fixé au SMIC) de façon à déclencher une demande latente. Alors on pourra créer autant d'emplois à temps plein qu'il y a de personnes qui chôment sans coût supplémentaire pour les finances publiques. Autrement dit, sous les conditions de ce modèle très simplifié, pour que le coût net d'un emploi créé soit nul, il faut et il suffit que le taux de solvabilisation de l'heure de travail dans ces services soit égal à la fraction du SMIC mensuel que représente l'allocation d'inactivité²⁰. »

Ce raisonnement est erroné, en particulier parce qu'il surestime l'efficacité des exonérations fiscalosociales. On a vu au chapitre 2 que le coût par emploi créé est plusieurs fois supérieur au SMIC. En fait, ce raisonnement ne pourrait tenir qu'en acceptant des rémunérations des salariées (pour ces emplois créés) bien en dessous du SMIC, ce qui est le cas en raison des temps très partiels et de la manière de décompter les heures. Le rapport reconnaît effectivement que ce sont essentiellement des emplois précaires et à temps très partiel qui sont ainsi développés. Il convient qu'une fois convertis en équivalent temps plein, le nombre d'emplois créés semble largement inférieur à ce que le plan Borloo annonçait.

Au demeurant, le choix de l'emploi « atypique » est parfaitement assumé : « Mais est-il légitime de convertir les emplois créés en équivalent temps plein pour juger du succès du plan ? Nous ne le pensons pas. En effet, les pays développés qui ont retrouvé le plein emploi l'ont fait dans 75 % des cas avec des

emplois de moins de 30 heures et pour la moitié d'entre eux de moins de 15 heures par semaine, majoritairement dans des secteurs de services à la personne. Leur taux d'emploi, celui-là même que l'on voudrait atteindre, n'est pas calculé en équivalent temps plein²¹. »

Ainsi est assumé le développement d'un segment du marché du travail très précarisé et fortement féminisé. L'ironie étant que, si ces emplois permettent d'« activer » des personnes sans emploi, ils ne permettent pas aux salariées de dépasser le seuil de pauvreté, les laissant dépendantes d'autres prestations sociales.

Le développement des emplois précaires et mal rémunérés ne peut se faire qu'à travers la combinaison des politiques socio-fiscales avec des allocations spécifiques pour compléter des salaires insuffisants pour vivre décemment. Jean Gadrey soulignait d'ailleurs la complémentarité entre le développement de la politique de soutien aux services domestiques et la mise en place du revenu de solidarité active, le RSA venant en soutien à la croissance d'un sous-salariat féminin subventionné des services à la personne²².

Notes

1. Pour une discussion plus avancée de l'évaluation des politiques publiques à partir de l'indicateur synthétique de coût par emploi créé, voir Clément Carbonnier et Guillaume Allegre, « Le coût par emploi créé, un indicateur incomplet mais utile », article cité.

2. Henrik Kleven, « How Can Scandinavians Tax So Much? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 4, p. 77-98, 2014.

3. Sylvain Catherine, Augustin Landier et David Thesmar, « Marché du travail : la grande fracture », article cité.

4. Pour la mise en évidence de ce phénomène dans le cadre d'un modèle standard de marché du travail (le type de modèle souvent mis en exergue pour défendre les politiques de réduction des coûts), voir Clément Carbonnier, « Payroll Taxation, Qualifications, Wages and Unemployment Rates in a Frictional Labor Market with Productive Interactions Between Segments », *Working Papers hal-01203122*, HAL, 2015.

5. Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, n° 348, 2001, p. 3-34.

6. OCDE, *Résultats du PISA 2015*, vol. 1, *L'Excellence et l'équité dans l'éducation*, PISA, Paris, Éditions OCDE, 2016.

7. Christian Baudelot et Roger Establet, *L'Élitisme républicain. L'école française à l'épreuve des comparaisons internationales*, Paris, Seuil/La République des Idées, 2009.

8. Xavier Nau, « Les Inégalités à l'école. Les avis du Conseil économique, social et environnemental », Paris, La Documentation française, 2011.

9. Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo et Klaus F. Zimmermann, « L'emploi des jeunes peu qualifiés en France », *Les notes du CAE*, n° 4, 2013.

10. Antoine Dulin, « Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes. Les avis du Conseil économique, social et environnemental », Paris, La Documentation française, 2012.

11. Sneha Elango, Jorge Luis García, James Heckman et Andrés Hojman, « Early Childhood Education, NBER Chapters », *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States*, vol. 2, National Bureau of Economic Research, Inc, 2015, p. 235-297.

12. Catherine Collombet, Gautier Maigne et Bruno Palier, « Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? », *La Note d'analyse*, n° 56, France Stratégie, 2017.

13. Nadine Barthélémy, Mehdi Mamache et Samia Benallah, « Les motivations de départ à la retraite : stabilité entre 2010 et 2012 », *Études et Résultats*, n° 838, DREES, 2013.

14. Bengt-Åke Lundvall et Edward Lorenz, « Social Investment in the Globalising Learning Economy. A European Perspective », in Nathalie Morel, Bruno Palier et Joakim Palme, *Towards a Social Investment Welfare State*, Bristol, Policy Press, 2012, p. 235-257.

15. Nous ne nous prononçons pas ici sur la manière dont ce service doit être rendu (institution publique ou financement total d'institutions privées – entreprises ou associations – régulées en prix et en qualité).

16. Clément Carbonnier, Bruno Palier et Michaël Zemmour, « Tax Cuts or Social investment ? Evaluating the Opportunity Cost of French Employment Strategy », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, n° 6, 2016, p. 1687-1705.

17. Ce chiffre dépasse, mais contient le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, puisque l'étude considère l'ensemble des avantages sociofiscaux visant à réduire le coût du travail peu qualifié en France.

18. Voir par exemple Cour des comptes, « La politique en faveur des services à la personne », 2010 ; et Cour des comptes, « Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie », 2014 ; Joseph Kergueris, « Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'avenir des services à la personne », n° 589, 30 juin 2010.

19. Virginie Guiraudon et Clémence Ledoux, « The Politics of Tax Exemptions for Home Services : Beyond Sociodemographic Explanations », in Clément Carbonnier et Nathalie Morel (dir.), *At Your Service ? The Political Economy of Domestic Service in Europe*, Londres, Palgrave Mcmillan, 2015.

20. Michèle Debonneuil, « Les services à la personne : bilan et perspectives », document d'orientation de l'Inspection générale des finances, n° 2008-M-024-01, 2008.

21. Michèle Debonneuil, « Les services à la personne : bilan et perspectives », article cité, p. 15.

22. Jean Gadrey, « L'institutionnalisation du “précarariat” féminin subventionné », *Travail, genre et sociétés* , vol. 2, n° 22, 2009, p. 159-164.

L'effet polarisant des politiques publiques

La stratégie française, qui fonde la croissance en emploi sur les inégalités sociales et sur le développement d'un « précarat féminin subventionné », ne parvient même pas à réduire le chômage. En revanche, elle contribue puissamment à polariser les structures sociales.

Concernant le marché du travail, l'effet de ces politiques va dans le sens d'un affaiblissement de la réglementation et d'un approfondissement de la dualisation. On assiste au développement, sous le patronage de l'État, d'un vaste secteur d'emplois dégradés avec une protection sociale réduite. Ce n'est pas la conséquence d'une réalité technologique implacable et d'une faiblesse intrinsèque de la productivité de ces services. C'est un *choix de dualisation de la société*, qui bénéficie doublement aux plus qualifiés : sur le marché du travail, par une croissance des inégalités de rémunération, et sur le marché des services de confort, par des prix réduits en raison de bas salaires, de faibles protections sociales et de subventions fiscales.

Concernant la couverture des besoins sociaux, la France se dirige, comme d'autres pays, vers une privatisation du soin, avec des effets inégalitaires de plus en plus marqués. Sous l'effet de l'évolution démographique de la société, une partie des soins est aujourd'hui prodiguée sous forme de services au domicile des personnes âgées dépendantes. Or ces soins se développent principalement dans le secteur privé (associatif ou à but lucratif), avec des inégalités territoriales et économiques importantes. Cela n'est pas le fait d'une incapacité des politiques publiques à contrer cette tendance du marché à s'étendre sur le secteur sanitaire. C'est la volonté des politiques publiques de développer un secteur privé du soin pour répondre à ces besoins – du moins pour une partie de la population. Les inégalités en termes d'accueil des jeunes enfants et le développement de modes de garde privés plutôt que collectifs témoignent de la même volonté de la part des pouvoirs publics.

Concernant les modes de vie, enfin, les politiques publiques contribuent à la polarisation entre les ménages, avec la possibilité pour les plus aisés d'acheter à bas coût un supplément de temps libre, en déléguant les tâches domestiques à des femmes précarisées. Pour l'essentiel, les « domestiques » vivant chez leur maître ont cédé la place aux « services à la personne », avec des salariées qui interviennent au domicile de plusieurs clients ; il n'en reste pas moins que la politique de soutien aux services à la personne marque un inquiétant retour à la domesticité.