



NOTE MÉTHODOLOGIQUE

CCE 2019-0739

La construction d'une série sur les subsides
salariaux en France de 1996 à 2017

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



Note méthodologique

La construction d'une série sur les subsides salariaux en France de 1996 à 2017

Introduction

Selon la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité (ci-après « la loi de 1996 »), révisée le 19 mars 2017, le Conseil Central de l'Economie doit faire rapport, dans le Rapport emploi compétitivité (« REC »), sur trois séries statistiques :

- Le handicap absolu des coûts salariaux ;
- Le handicap absolu des coûts salariaux, corrigé pour le niveau de productivité ;
- Le handicap des coûts salariaux, corrigé pour les diminutions de cotisations patronales et les subsides salariaux en Belgique et dans les Etats membres de référence depuis 1996.

Le handicap absolu des coûts salariaux est défini dans la loi de 1996 comme le rapport entre, d'une part, le niveau du coût salarial horaire diminué des subsides salariaux en Belgique et, d'autre part, le niveau du coût salarial horaire diminué des subsides salariaux dans les trois Etats membres de références.

Afin que la série handicap des coûts salariaux, corrigé pour les diminutions de cotisations patronales et les subsides salariaux en Belgique et dans les Etats membres de référence depuis 1996 puisse être calculée, des aspects méthodologiques doivent encore être discutés concernant les subsides salariaux. En particulier, il est nécessaire d'obtenir des données comparables sur les subsides salariaux en Belgique et dans les trois pays de référence, depuis 1996. Or, en ce qui concerne la France, il n'existe pas de série longue remontant jusqu'à l'année 1996, les données n'étant disponibles qu'à partir de 2009 selon le SEC 2010, le nouveau système européen des comptes nationaux et régionaux qui est en vigueur actuellement. Une série de données sur les subsides salariaux couvrant la période 1996 à 2011 existe mais elle répond aux précédentes normes SEC 1995. Or, si l'on compare les trois années communes (2009 à 2011) aux deux séries, on constate d'importants écarts. Une telle rupture dans la série des subsides salariaux s'explique par le fait de divergences dans la mise en œuvre de l'ancienne méthodologie de référence (le SEC 1995) ce qui, par conséquent, ne permet pas de comparaison internationale¹.

L'objectif de cette note est d'expliquer les divergences observées entre la série des subsides salariaux en France (rubrique D.391) en SEC 1995 et la série existante depuis l'entrée en vigueur de la norme SEC 2010, et de proposer des pistes méthodologiques pour la construction d'une série continue pour la période 1996 à 2017. Dans le premier point, la notion de « subventions salariales » est définie et le champ qu'elles couvrent sera détaillé, afin de nous permettre de comprendre les raisons qui expliquent la rupture de série. Dans le second point, nous présenterons les changements impactant les subventions salariales qui ont été opérés lors du passage en SEC 2010. Dans un troisième point, des pistes méthodologiques pour la reconstitution d'une série continue seront proposées.

¹ "Le nouveau système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) constitue une avancée importante par rapport à la version précédente de 1995. Des progrès ont été réalisés dans l'harmonisation de la méthodologie, de même que dans la précision et la rigueur des concepts, des définitions, des classifications et des règles comptables qui sont nécessaires pour permettre une description statistique cohérente, fiable et comparable des économies des États membres et de l'Union elle-même.". Cf. Commission européenne (2013), "Système européen des comptes – SEC 2010", collection Manuels et instructions, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, p. iii. Disponible sur: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925793/KS-02-13-269-FR.PDF/cfd0cb42-e51a-47ce-85da-1fbf1de5c86c>

1. Définition et champ des subsides salariaux

Le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) définit les subventions comme des transferts courants sans contrepartie, que les administrations publiques versent à des producteurs résidents. La rubrique D.3 des Comptes nationaux leur est consacrée, mais en ce qui concerne plus spécifiquement les « subventions sur les salaires et la main d'œuvre », celles-ci sont comptabilisées dans la sous-rubrique D.39 (« Autres subventions sur la production ») qui comprend également les subventions destinées à réduire la pollution, les bonifications d'intérêts accordées aux unités productrices résidentes, ainsi que la surcompensation de la TVA résultant de l'application du régime forfaitaire. Pour obtenir le montant des subventions sur les salaires et la main d'œuvre, il est donc nécessaire de les isoler des autres types de subvention sur la production dans la rubrique D.39.

Le SEC définit les subventions sur les salaires et la main d'œuvre comme « des subventions liées à la masse salariale, à la main-d'œuvre totale ou à l'emploi de catégories déterminées de personnes (moins valides, chômeurs de longue durée) », ou bien comme « des subventions fondées sur le coût des formations organisées ou financées par les entreprises² ».

Cependant, dans le cadre du SEC 1995, des libertés étaient octroyées aux Etats membres quant à leur façon de comptabiliser, ailleurs que dans D.39, des mesures qui pourtant correspondaient à la définition des subventions sur les salaires et la main d'œuvre. Ces libertés ont toutefois été supprimées dans le cadre du SEC 2010 et les pays doivent désormais appliquer strictement les règles et intégrer dans D.39 tout ce qui relève des subventions salariales.

Les mesures assimilées (« mesures similaires ») à des subventions salariales et qui cependant, étaient comptabilisées ailleurs que dans D.39 par certains pays concernaient principalement les réductions ciblées de cotisations patronales et les crédits d'impôt.

1.1 Réductions ciblées de cotisations patronales

Sous les normes comptables du SEC 1995, des différences avaient donc été observées sur la façon dont les Etats membres enregistraient les réductions ciblées de cotisations patronales. Certains les encodaient bien sous la rubrique D.39 comme c'était préconisé, tandis que d'autres les comptabilisaient sous la forme de moindres recettes de cotisations sociales³. Eurostat a validé la première méthode pour le passage au SEC 2010, ce qui implique que ces réductions de cotisations ciblées sont comptabilisées dans D.39 car considérées comme des subventions sur les salaires, la main d'œuvre ou l'emploi de catégories déterminées de personnes, ou bien comme des subventions fondées sur le coût des formations organisées ou financées par les entreprises. Notons que ce changement d'écriture comptable implique également que les rémunérations des salariés (D.1) soient révisées à la hausse dans leur composante "cotisations sociales" (D.12), en même temps que les subventions aux entreprises.

1.2 Crédits d'impôt

Le traitement des crédits d'impôt a également été uniformisé sous le SEC 2010 par rapport aux méthodes qui étaient admises en SEC 1995. Notons que deux types de crédit d'impôts doivent être distingués : les crédits d'impôt restituables et les crédits d'impôt non-restituables. Les crédits d'impôt

² Ibid. 2013p.105

³ Banque nationale de Belgique, 2014, Comptes des administrations publiques (2014-09).
https://www.nbb.be/doc/dq/f_method/m_nfdb1409.pdf

restituables sont ceux pour lesquels le contribuable peut obtenir un remboursement de l'Etat lorsque l'avantage fiscale excède l'impôt dû. A contrario, les crédits d'impôt non-restituables sont ceux qui ne donnent lieu à aucun remboursement d'impôt car la réduction d'impôt ne peut pas dépasser le montant dû.

Le SEC 2010 prescrit que les crédits d'impôt restituables soient désormais considérés comme des dépenses des administrations publiques (« APU »), et non plus en tant que moindres recettes comme c'était le cas sous la norme du SEC 1995. Par conséquent, la totalité des sommes dues doit être comptabilisée en dépenses de subsides, prestations sociales, transferts courants ou en capital selon la nature du crédit d'impôt. De plus, la dépense doit également être comptabilisée au moment où le bénéficiaire fait reconnaître sa créance par le fisc, quel que soit le moment où le versement sera effectivement réalisé.

2. Le cas de la France

En 2014, les Comptes nationaux des Etats membres de l'Union européenne ont dû appliquer de façon stricte les règles et définitions en matière de subventions sur les salaires et la main d'œuvre lors du passage au SEC 2010, notamment en ce qui concerne le traitement des réductions de cotisations patronales ciblées et des crédits d'impôt restituables. La France était concernée par ce changement et a dû procéder à des adaptations, ce qui a eu pour conséquence que les subventions aux entreprises ont été révisées à la hausse.

Dans le Tableau 2-1 ci-dessous, si l'on compare les données sur les subsides salariaux en France sous la norme SEC 1995 et la norme SEC 2010, pour les trois années communes, on constate en effet des différences de niveau importantes.

Tableau 2-1 Les subsides salariaux en France

SEC 2010 (en millions d'€)	2009	2010	2011
Subventions salariales dans D.391	6911	7893	6272
SEC 1995 (en millions d'€)	2009	2010	2011
Subventions salariales dans D.391	2606	3107	1512

Sources : rapport GECE (2013) et Insee

En France, le passage au SEC 2010 a eu pour effet de faire rentrer des crédits d'impôt restituables assis sur les rémunérations versées en tant que dépense dans le périmètre du D.391 (« subvention sur rémunération », sous-rubrique de D.391, spécifique à la France) qui, sous le SEC 1995 étaient enregistrés en moindres impôts (ou moindre recettes). Ceci explique la différence de niveau entre les deux séries. Comme on peut le voir dans le Tableau 2-2 ci-dessous reprenant les crédits restituables et leurs montants depuis 1996, le crédit d'impôt apprentissage, le crédit d'impôt intéressement, et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (« CICE ») qui étaient assis sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou sur l'impôt sur les sociétés, sont désormais comptabilisés en D.391. C'est également le cas du crédit d'impôt emploi salarié à domicile, pour lequel le particulier est directement employeur c'est-à-dire qu'il n'y a pas de prestataire intermédiaire.

De plus, dans le SEC 1995, les subventions concernant la formation du personnel étaient comptabilisées dans la rubrique D.393 ("Prises en charge d'autres coûts de production") ou D.399 (« Autres subventions d'exploitation »). Elles sont aujourd'hui comptabilisées dans D.39, ce qui explique également en partie la rupture entre les deux séries.

Tableau 2-2 Les crédits d'impôts restituables en France

Millions d'euros		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
CI assis sur l'Impôt sur le revenu des personnes physiques																									
CI cotisations syndicales	D.759														0	0	0	0	149	151	152	154	152		
CI développement durable	D.92								330	350	400	990	1873	2100	2.763	2.625	2.000	1.110	668	611	892	1.678	1.686		
Prime Pour l'Emploi	D.624						2.518	2.145	2.210	2.450	2.700	3.240	4.520	4.480	3.917	3.311	3.000	2.900	2.353	2.209	2.138	37	0		
CI revenus distribués des sociétés	D.759														637	595	0	0	0	0	0				
CI intérêts d'emprunt résidence principale	D.392														1.089	1.525	1.920	1.995	1.684	1.229	778	423	147		
CI frais de garde d'enfants < 6 ans	D.6313														878	920	940	1.025	1.145	1.145	1.175	1.200	1.204		
CI emploi salarié à domicile															1.682	1.785	1.890	2.000	2.041	1.995	1.986	2.017	2.061		
dont : part ménages employeurs (66%)	D.391														1.110	1.178	1.247	1.320	1.347	1.317	1.311	1.331	1.361		
dont : recours à des prestataires (34%)	D.319														572	607	643	680	694	678	675	686	701		
CIR moindre impôt ou restitution (D.51)	D51																			2	8	11	9	6	
CI apprentissage	D.391																			115	97	66	47	41	
CI intéressement	D.391																			1	1	1			
CICE	D.391																				369	775	886	871	
Autres CI	D.399																				57	60	67	74	80
CI assis sur l'Impôt sur les sociétés																									
CI recherche	D.92	395	406	416	427	457	460	470	470	480	982	1.495	1.682	4.297	4.700	5.100	5.200	5.336	5.594	5.690	5.787	5.979	6.301		
CI apprentissage	D.391										130	270	370	420	440	430	470	490	429	348	213	184	169		
CI intéressement	D.391														0	85	140	33	31	27	19	13	9		
Prêt à taux zéro	D.392										2	120	300	500	700	920	1.100	1.260	1.252	1.144	1.066	935	776		
Eco Prêt à taux zéro	D.392														0	30	70	90	107	125	107	77	53		
CICE	D.391																				9.836	16.781	17.490	17.634	
Autres CI	D.399										25	35	111	179	190	247	293	290	300	320	291	324	346	391	486

Sources : Insee

3. Approximation à partir de la base de données « Politiques marché du travail » d'Eurostat

Selon le service statistique du ministère français du travail (Dares), la variable sur les dépenses publiques correspondant à des « transferts aux employeurs hors réductions de cotisations sociales », issue de la base de données « Politiques marché du travail » (PMT) d'Eurostat, constituerait une variable proxy pertinente pour le poste D.391. Cette variable présente l'avantage d'être disponible à partir de 1998.

On peut constater dans le Tableau 3-1 ci-dessous, que pour les années communes aux deux séries c'est-à-dire, les années 2009 à 2013, les montants en niveau sont relativement proches, de même que leurs taux de croissance annuels. Bien que le champ des transferts aux employeurs hors réductions de cotisations ne soit pas tout à fait identique (d'où un niveau plus faible), ces montants permettent d'avoir une bonne idée de la répartition par dispositif des montants présentés sous le poste D.391 de la Comptabilité nationale, ainsi que des évolutions depuis 1998.

A partir de 2014, on remarque toutefois que les montants s'écartent sensiblement, la hausse entre 2013 et 2014 dans la base PMT étant plus faible que celle observée en Comptabilité nationale sur le poste D.391. Cette différence s'explique par le fait que les transferts aux employeurs hors réductions de cotisations sociales n'incluent pas le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (« CICE »).

Tableau 3-1 Subsides salariaux en France et transferts aux employeurs hors réductions de cotisations

SEC 2010 (en millions d'€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
D.391	6.911	7.893	6.272	6.091	6.534	17.915	26.136	27.289	28.116
Taux de croissance D.391		14,2%	-20,5%	-2,9%	7,3%	174,2%	45,9%	4,4%	3,0%
Base PMT - Transferts aux employeurs hors réductions de cotisations	5967	6984	5050	4977	5418	6485	6794	7283	nd
Taux de croissance Base PMT - Transferts aux employeurs hors réductions de cotisations		10,0%	17,0%	-27,7%	-1,5%	8,9%	19,7%	4,8%	7,2%

Sources : Eurostat, Insee

Si l'on ajoute les montants du CICE à partir de 2014 (cf. Tableau 3-2) à la série des transferts aux employeurs hors réductions de cotisations sociales pour les années 2014 à 2017, on atteint des montants similaires à la série D.391. Les taux de croissance de ces deux séries se rapprochent davantage également.

Tableau 3-2 : Subsides salariaux en France et transferts aux employeurs hors réduction de cotisations augmentés du CICE

SEC 2010 (en millions d'€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
D.391	6.911	7.893	6.272	6.091	6.534	17.915	26.136	27.289	28.116
Taux de croissance D.391		14,2%	-20,5%	-2,9%	7,3%	174,2%	45,9%	4,4%	3,0%
CICE (milliers d'€)						10205	17556	18376	18505
Base PMT - Transferts aux employeurs hors réductions de cotisations+CICE	5967	6984	5050	4977	5418	16690	24350	25659	nd
Taux de croissance Base PMT - Transferts aux employeurs hors réductions de cotisations+CICE		10,0%	17,0%	-27,7%	-1,5%	8,9%	208,1%	45,9%	5,4%

Sources : Eurostat, Insee

4. Construction d'une série longue sur les subsides salariaux en France de 1996 à 2017

La série des transferts aux employeurs hors réductions de cotisations sociales provenant de la base de données « Politiques marché du travail » d'Eurostat constitue la meilleure variable pour approcher la série D.391. C'est donc à partir de cette série que nous avons procédé à une rétropolation sur D.391 pour obtenir les années manquantes, de 2008 à 1996. Concrètement, nous avons recalculé les données antérieures en appliquant les taux de croissance des transferts aux employeurs pour les années correspondantes. Notons que la série des transferts aux employeurs n'est disponible qu'à partir de 1998. Dès lors, pour les années 1996 et 1997, nous ferons l'hypothèse d'un taux de croissance nul.

Dans le Tableau 4-1 ci-dessous, se trouve la série reconstituée.

Tableau 4-1 : Série D.391 reconstituée

(millions d'€)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
a) D.391														6911
Taux de croissance D.391														
h) Base PMT - Transferts aux employeurs hors réductions de cotisations+CICE	5932	5932	5932	6860	7325	7691	7707	7188	6112	5637	6224	6170	5425	5967
Taux de croissance Base PMT - Transferts aux employeurs hors réductions de cotisations+CICE		0,0%	0,0%	15,6%	6,8%	5,0%	0,2%	-6,7%	-15,0%	-7,8%	10,4%	-0,9%	-12,1%	10,0%
D.391 reconstituée	6871	6871	6871	7946	8484	8908	8926	8326	7079	6529	7209	7146	6283	6911
Taux de croissance D.391 reconstituée		0,0%	0,0%	15,6%	6,8%	5,0%	0,2%	-6,7%	-15,0%	-7,8%	10,4%	-0,9%	-12,1%	10,0%

Sources : Eurostat, Insee, calculs du secrétariat

Tableau 4-2 : Série D.391 reconstituée (suite)

(millions d'€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
a) D.391	7893	6272	6091	6534	17915	26136	27289	28116
Taux de croissance D.391	14,2%	-20,5%	-2,9%	7,3%	174,2%	45,9%	4,4%	3,0%
h) Base PMT - Transferts aux employeurs hors réductions de cotisations+CICE	6984	5050	4977	5418	16690	24350	25659	
Taux de croissance Base PMT - Transferts aux employeurs hors réductions de cotisations+CICE	17,0%	-27,7%	-1,5%	8,9%	208,1%	45,9%	5,4%	
D.391 reconstituée	7893	6272	6091	6534	17915	26136	27289	28116
Taux de croissance D.391 reconstituée	14,2%	-20,5%	-2,9%	7,3%	174,2%	45,9%	4,4%	3,0%

Sources : Eurostat, Insee, calculs du secrétariat