

Les entreprises sous-déclarent-elles leur effectif à 49 salariés pour contourner la loi ?

Notes IPP

n°82

Mars 2022

Philippe Askenazy

Thomas Breda

Flavien Moreau

Vladimir Pecheu

www.ipp.eu

Plusieurs obligations légales en termes de dialogue social, de partage des profits ou encore de comptabilité s'appliquent aux entreprises lorsqu'elles franchissent le seuil de 50 salariés. Cette note montre qu'une part importante des entreprises sous-déclarent volontairement leur effectif en-dessous de ce seuil et que cela leur permet d'éviter les obligations qui leur incombent. Le respect de la loi en matière de dialogue social ou de partage des profits apparaît ainsi lié à l'effectif que les entreprises déclarent et non à leur effectif réel. Ces résultats illustrent la façon dont le code du travail peut être contourné dans un univers réglementaire complexe et en l'absence de moyens de contrôle suffisants. Ils invitent à réfléchir à la mise en place de modalités de contrôle du respect des lois plus directes et plus efficaces. Ils invitent également à considérer avec prudence les résultats de plusieurs études récentes qui chiffrent le coût des obligations légales au seuil de 50 salariés en supposant qu'elles sont en pratique intégralement respectées.

- Les entreprises françaises sont beaucoup plus nombreuses à déclarer un effectif de 49 salariés que de 50 salariés dans leur déclaration fiscale.
- Ce pic à 49 salariés est régulièrement attribué aux obligations supplémentaires qui se déclenchent au seuil de 50 salariés : les entreprises refuseraient de franchir ce seuil - dit "seuil social" - afin d'éviter par exemple d'avoir à installer un comité d'entreprise (désormais CSE à compétence élargie). Cette croissance moindre des entreprises limiterait *in fine* la productivité et l'emploi.
- Cependant, lorsqu'on calcule directement l'effectif des entreprises à partir de données administratives portant sur l'ensemble des salariés, le pic à 49 salariés disparaît intégralement. C'est donc l'effectif déclaré par l'employeur et non l'effectif réel qui plafonne à 49 salariés.
- Nous suggérons que ce phénomène s'explique par le fait que l'effectif légal est difficile à calculer et n'est pas public, de sorte que le respect de certaines obligations légales dépend en pratique de l'effectif déclaré.
- Le coût à mal déclarer son effectif semble par ailleurs faible de sorte que les entreprises qui craindraient les obligations légales ont tout à gagner à déclarer un effectif erroné qui leur permet de les éviter.
- Ces résultats remettent en partie en cause les résultats associant un effet délétère sur la croissance aux seuils d'effectif.



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par PSE et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-École d'Économie de Paris et le Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

Les seuils sociaux : un coût exorbitant ?

Selon leur nombre de salariés, les entreprises françaises doivent remplir un certain nombre d'obligations légales : mise en place d'un Comité Social et Economique (CSE), participation des salariés aux résultats de l'entreprise, certification des comptes par un commissaire aux comptes, etc. Ces obligations se déclenchent en général à partir de seuils de taille d'entreprises souvent appelés « seuils sociaux » parce qu'ils induisent des obligations principalement en matière de dialogue social.

Plusieurs études se sont intéressées au coût que pourraient représenter ces seuils pour les entreprises et à leur effet sur leur croissance. Elles tentent d'estimer le coût économique des obligations légales (Gourio et Roys, 2014 ; Garicano, Lelarge et Van Reenen, 2016), leur effet sur la part du travail dans la valeur ajoutée (Smagghue, 2020) ou encore leur effet sur l'innovation (Aghion, Bergeaud et Van Reenen, 2021). Garicano, Lelarge et Van Reenen, 2016 estiment ainsi que les seules obligations s'appliquant au seuil de 50 salariés auraient un coût économique faramineux : 3,4% du PIB, soit 92 Milliards d'euros en 2019.

Le point de départ de ces analyses est l'existence d'un pic à 49 salariés dans la distribution du nombre d'entreprises, suivi d'un creux à partir de 50 salariés (Figure 1a). Le pic suggère que beaucoup d'entreprises ne souhaitent pas franchir le seuil qui représenterait donc bien un coût pour elles. Les réglementations au seuil de 50 salariés pourraient non seulement affecter la croissance de certaines entreprises juste en-dessous du seuil mais aussi induire des surcoûts économiques conséquents pour toutes celles dont l'effectif est déjà supérieur au seuil, et qui doivent donc en théorie avoir mis en place les obligations légales. Les travaux cités ci-dessus tentent de chiffrer ce coût global à l'aide de modèles économiques d'équilibres estimés en exploitant les déformations de la distribution de la taille des entreprises.

Les auteurs des études pré-citées utilisent en général comme mesure de la taille des entreprises l'effectif fourni par l'employeur dans sa déclaration fiscale. Cet effectif étant déclaré par l'employeur, il est manipulable. Il est cependant également possible de reconstituer l'effectif des entreprises à partir des fichiers de paie de chaque salarié. Cette seconde mesure des effectifs est difficilement manipulable par l'employeur dès lors que ses salariés ont un contrat de travail et perçoivent une rémunération. Or, lorsqu'on utilise cette seconde source dans laquelle la taille des entreprises est mesurée et non déclarée, le pic à 49 salariés disparaît et la distribution des tailles d'entreprise semble relativement lisse au voisinage du seuil de 50 salariés¹.

1. Cette différence entre sources avait déjà été notée par Ceci-Renaud et Chevalier, 2010 qui ne parviennent toutefois pas à en comprendre tout à fait la cause.

L'objectif de cette note est de proposer une explication complète pour les divergences entre sources. Pour ce faire, nous portons notre attention sur les différentes façons dont on peut mesurer la taille des entreprises et sur la façon dont les obligations légales sont appliquées et contrôlées en pratique.

La répartition des effectifs déclarés et recalculés au voisinage de 50 salariés

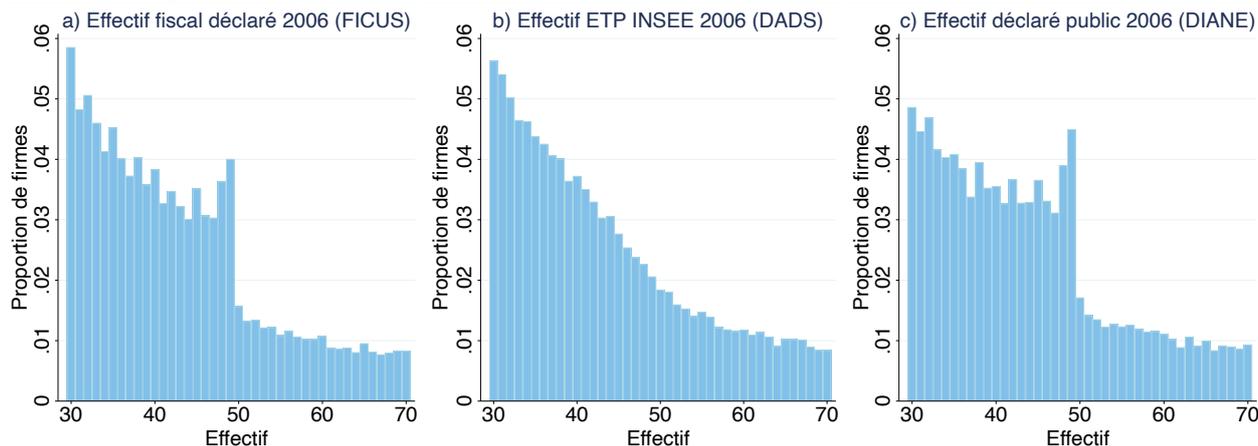
La Figure 1a montre la proportion d'entreprises françaises déclarant chaque taille d'effectif comprise entre 30 et 70 en 2006. La variable d'effectif considérée est la moyenne du nombre total de salariés à la fin de chacun des trimestres de l'exercice comptable en cours (quel que soit leur statut, leur ancienneté et leur quotité de travail). Elle est déclarée par l'employeur et nous l'observons dans les données fiscales FICUS qui constituent une agrégation par l'INSEE de données provenant de différents régimes fiscaux (voir encadré 1).

La Figure 2b reproduit le même exercice pour la même année 2006 mais en considérant cette fois-ci l'effectif moyen en équivalent temps plein (ETP) sur l'année, tel qu'il est reconstitué par l'INSEE à partir des Déclarations Annuelles de Données Sociales (DADS) (voir encadré 1). L'effectif n'est pas déclaré par l'employeur mais construit en additionnant le nombre de salariés pour lesquels une entreprise paie des cotisations. Le dépôt des DADS est obligatoire. Les déclarations erronées exposent l'entreprise à de lourdes amendes fiscales variables (en pourcentage du montant omis) et fixe (par lignes erronées ou omises). En outre, depuis 2006, les logiciels de paie doivent produire automatiquement la DADS à transmettre à l'administration (norme DADS-U). On peut donc considérer que les DADS offrent un portrait de l'effectif des entreprises difficilement manipulable par l'employeur. Or, lorsque la mesure INSEE construite à partir de cette source est utilisée, le saut à 49 salariés n'est plus visible².

Les entreprises ont également pour obligation de déposer leurs comptes devant les greffes de tribunaux de commerce, par défaut ceux des liasses fiscales identiques aux déclarations à l'administration fiscale. Si les présidents des tribunaux disposent d'un arsenal législatif diversifié pour faire respecter l'obligation de dépôt des comptes annuels, les sanctions sont rares en pratique. Les entreprises ont toutefois des incitations à déposer leur comptes pour offrir des informations que beaucoup de leurs prêteurs, clients ou fournisseurs considèrent comme utiles avant d'engager une relation commerciale. Ces comptes déposés sont alors publics et récupérés dans une base de don-

2. La Figure 1b montre le graphique pour l'effectif en ETP reconstitué par l'INSEE. L'INSEE calcule aussi le nombre de salariés présents au 31/12 de l'année. La distribution de cette mesure alternative ne présente pas non plus de discontinuité à 49 salariés.

Figure 1 – Répartition de l'effectif des entreprises en 2006 selon différentes sources



Note : Les sources utilisées sont décrites dans le texte et dans l'encadré 1.

Lecture : Un saut consécutif à 49 salariés apparaît pour l'effectif déclaré dans les données fiscales non redressées (FICUS et DIANE) mais il est inexistant pour l'effectif en ETP recalculé par l'Insee à partir des données DADS.

nées « DIANE » (voir encadré 1) à des fins commerciales. Sauf dans le cas (en pratique rare) où une entreprise aurait déposé des comptes différents devant l'administration fiscale et devant les greffes des tribunaux de commerce, les données DIANE sont identiques aux données fiscales FICUS. Sur la figure 1c, on voit qu'on retrouve bien pour les entreprises ayant accepté de rendre leurs comptes et leur effectif publics (environ 75% des entreprises autour du seuil de 50 salariés), un pic dans le nombre d'entreprises à 48 et 49 salariés et une chute du nombre d'entreprises au-delà.

Notre document de travail en ligne reproduit les mêmes figures pour des années plus récentes. À partir de 2008, le pic à 49 salariés dans les données retraitées par l'INSEE est bien moins important. En effet, l'INSEE retraite dans le dispositif FARE-ESANE successeur de FICUS la variable déclarative d'origine dont elle juge la qualité trop limitée, et elle déconseille même son utilisation pour des traitements statistiques.

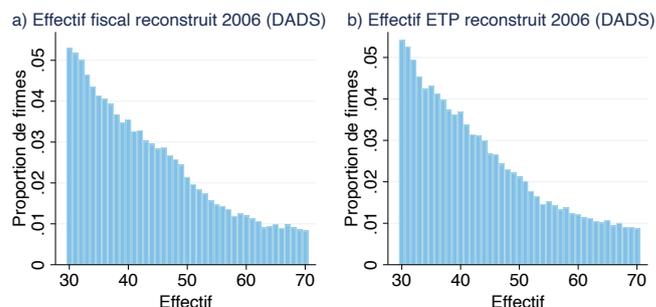
Une sous-déclaration volontaire de l'effectif...

Dans quelle mesure le pic à 49 salariés dans la répartition des effectifs déclarés par les employeurs reflète-t-il une sous-déclaration volontaire de l'effectif ?

Pour répondre à cette question, nous avons utilisé les données de sécurité sociale DADS afin de construire une nouvelle mesure d'effectif non manipulable correspondant exactement à la définition de l'effectif dans les données fiscales. Cet exercice est rendu possible par le caractère exhaustif des DADS Postes qui permettent d'observer chaque année pour chaque emploi dans chaque entreprise, les dates de début et de fin de l'emploi observé, ainsi que le nombre d'heures travaillées correspondant. Nous avons ainsi pu recalculer le nombre de salariés présents

dans une entreprise donnée à la fin de chaque trimestre de l'exercice comptable en cours, puis pris la moyenne arithmétique de ces effectifs sur l'année, afin d'obtenir une mesure d'effectif strictement équivalente à la définition de l'effectif déclaré dans les données comptables. La Figure 2a présente pour l'année 2006 la répartition entre 30 et 70 salariés de cet effectif "fiscal" tel que nous l'avons recalculé : cette répartition ne présente aucun pic au seuil de 50 salariés (résultats identiques pour d'autres années).

Figure 2 – Répartition de l'effectif fiscal et social des entreprises recalculé par nos soins en 2006



Note : Variables d'effectif reconstruites par les auteurs à partir des DADS et arrondies sur les graphiques à l'entier inférieur. Lecture : Quel que soit le concept d'effectif retenu (moyenne du nombre de salariés présents à la fin de chaque trimestre ou effectif ETP sur l'année), la distribution ne présente pas de saut ou de discontinuité autour de 50 salariés.

Pour examiner si les entreprises sous-déclarent stratégiquement leur effectif, nous comparons l'effectif déclaré dans les données fiscales à son équivalent que nous avons reconstruit. La Figure 3a montre ainsi pour chaque taille d'entreprise reconstruite entre 30 et 70 salariés et pour l'ensemble des années 2002 à 2015, la proportion d'entreprises qui déclarent un effectif (i) identique, (ii) supérieur, ou (iii) inférieur à l'effectif reconstruit. On observe d'abord que la proportion d'entreprises déclarant leur effectif correctement est faible : elle est comprise entre 10 et 20% quelle que soit la taille d'entreprise considérée. Les

Encadré 1 : Données mobilisées pour mesurer l'effectif des entreprises et les obligations au seuil de 50 salariés

Données fiscales FICUS (2000-2007). Les données FICUS proviennent des déclarations fiscales des entreprises soumises aux régimes des bénéficiers industriels et commerciaux (BIC) et des bénéficiers non commerciaux (BNC). En plus des données relatives aux compte de résultat et au bilan, les entreprises rapportent, en annexe, leur effectif sur l'exercice comptable. Ce dernier est calculé comme la moyenne arithmétique des effectifs en fin de chaque trimestre de l'exercice. Il s'agit de l'ensemble des personnes, titulaires d'un contrat de travail, rémunérées directement par l'entreprise, et exclut donc les intérimaires.

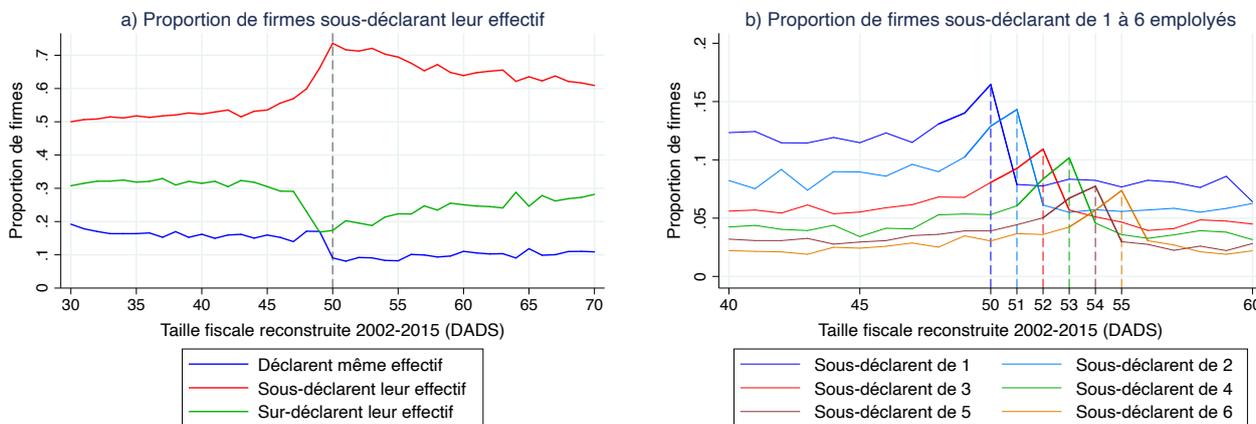
Données fiscales DIANE (2002-2015). Les données DIANE sont collectées par la société privée Bureau Van Dijk auprès des greffes de tribunaux de commerce. Les entreprises sont tenues d'y déposer leurs liasses fiscales sous peine de sanctions. Ces comptes déposés sont alors publics, hormis pour les micro-entreprises qui peuvent depuis 2014 choisir une clause de confidentialité, et depuis le 7 août 2016, pour les petites entreprises dont l'effectif moyen déclaré est inférieur à 50 salariés. Sauf dans le cas où une entreprise aurait déposé des comptes différents devant l'administration fiscale et devant les greffes des tribunaux de commerce, les données DIANE sont identiques aux données fiscales FICUS.

Données fiscales FARE (2008-2015). Les données FARE contiennent les informations comptables issues des liasses fiscales mises en cohérence avec les informations provenant de l'enquête Sectorielle Annuelle. En plus des entreprises soumises aux régimes BNC et BIC, FARE contient les données des entreprises soumises aux bénéficiers agricoles (BA). FARE contient les mêmes informations comptables que FICUS, mais à la différence de ces dernières, les données d'effectif de FARE sont retraitées par l'INSEE, l'algorithme étant décrit dans Insee2012.

Données de sécurités sociales DADS (2002-2015). Dans le volet postes des DADS, les employeurs fournissent annuellement pour chaque salarié entre autre, les dates de début et de fin de période de paie, ainsi que le nombre d'heures salariées. Elles sont utilisées pour le recalcul des mesures d'effectifs.

PV d'élections professionnelles MARS (2009-2016). Les données MARS proviennent de l'exploitation des procès-verbaux des élections professionnelles de comités d'entreprise, délégués du personnel et délégations uniques du personnel qui se sont déroulées dans les entreprises d'au moins onze salariés sur les deux cycles 2009-2012 et 2013-2016. Elles permettent d'identifier les firmes ayant un comité d'entreprise en leur sein à partir de 2012.

Figure 3 – Écart entre effectif déclaré et effectif recalculé d'après la même définition selon la taille des entreprises



Note : Les sources utilisées sont décrites dans l'encadré 1. Lecture : Lorsque les entreprises approchent du seuil de 50 salariés, elles se mettent à sous-déclarer davantage leur effectif (panel a). Au delà de 50 salariés, la sous-déclaration permet aux entreprises de rester juste en-dessous du seuil et elle s'observe jusqu'à des niveaux d'effectifs importants (panel b et figures additionnelles dans le document de travail lié à cette note).

entreprises sont ensuite plus nombreuses à sous-déclarer leur effectif (entre 50 et 70%) qu'à le sur-déclarer (entre 20 et 40%). L'élément central sur la Figure 3a tient cependant à la façon dont la discordance entre les deux mesures d'effectif varie au seuil de 50 salariés : la proportion d'entreprises sous-déclarant leur effectif augmente ainsi très fortement à son voisinage, passant d'environ 50% à 70%. Cela suggère que la différence entre l'effectif déclaré et l'effectif reconstruit n'est pas seulement lié à la légère différence entre les concepts d'effectif utilisés, ou

à des approximations d'employeurs qui méconnaîtraient leur effectif exact. En effet, si tel était le cas, on ne devrait pas observer de saut dans la probabilité de sous-déclarer son effectif exactement au seuil où cette sous-déclaration peut avoir un intérêt, comme nous allons le montrer.

Dans la Figure 3b, nous poussons l'exercice plus loin, en examinant selon leur taille, la proportion d'entreprises qui sous-déclarent leur effectif par rapport à l'effectif reconstruit de 1 à 6 salariés. On observe un profil en escalier : la

proportion d'entreprises sous-déclarant de 1 salarié présente un saut à 50 salariés, celle sous-déclarant de 2 salariés un saut à 51 salariés, et ainsi de suite. Quelle que soit son ampleur, la sous-estimation de l'effectif déclaré par rapport à l'effectif reconstruit s'observe davantage lorsqu'elle permet de maintenir le premier à exactement 49 salariés. Ce phénomène de sous-déclaration continue à s'observer de manière statistiquement significative jusqu'à des entreprises de taille supérieure à 70 employés³.

La proportion d'entreprises sous-déclarant leur effectif augmente très fortement au voisinage du seuil de 50 salariés.

... qui peut permettre d'éviter les contraintes légales

Pourquoi les entreprises auraient-elles intérêt à sous-déclarer leur effectif à l'administration fiscale lorsqu'elles dépassent 49 salariés ? La réponse que nous suggérons est qu'elles peuvent ainsi échapper aux réglementations sociales qui s'appliquent au-delà du seuil, et cela sans risque particulier.

Le coût d'un tel comportement est d'abord faible parce que l'effectif mentionné dans les déclarations fiscales n'a pas d'incidence directe sur l'imposition des sociétés. Contrairement aux DADS, une déclaration erronée ne peut générer une sanction fiscale et ne constitue donc pas une information sur laquelle les contrôleurs fiscaux focalisent leur attention. Elle n'intéresse pas non plus l'inspection du travail ni les agents des Urssaf car justement l'ensemble des dispositifs des codes du travail ou de la sécurité sociale sont basés sur d'autres concepts de taille d'entreprise (voir le document de travail associé à la note). Quant à la statistique publique, elle se contente de constater la mauvaise qualité de la variable déclarative.

Sous-déclarer son effectif dans les feuillets fiscaux est donc peu risqué. Mais qu'ont les entreprises à y gagner ? Le point important ici est que même si l'effectif déclaré ne correspond pas exactement à l'effectif légal sur lequel repose la mise en place des réglementations, c'est le plus souvent la seule information *publique* disponible sur la taille de l'entreprise. Si les bases commerciales reprenant les comptes déposés aux greffes des tribunaux de commerces sont payantes, elles fournissent généralement gratuitement la classe de taille de l'entreprise, et donc si leur effectif déclaré est au dessus de 50 salariés. L'information

3. Si l'on examine à l'inverse la sur-déclaration par un nombre fixe de salariés (1 salarié par exemple), on n'observe pas le même profil en escalier, suggérant que les résultats présentés ici n'ont rien de mécanique. Dans le document de travail qui accompagne cette note, nous produisons des analyses additionnelles pour valider le fait que même dans le cas où les données DADS seraient bruitées, nous capturons bien un phénomène de sous-déclaration volontaire au niveau du seuil de 50 salariés.

est accessible sur des sites comme societe.com. Une organisation syndicale cherchant à s'implanter dans des entreprises dépourvues de Comité d'entreprise (désormais CSE) n'aura accès qu'à ces sources publiques pour déterminer les entreprises cibles. Au sein des entreprises, dans un contexte où l'effectif légal est difficile à calculer et où l'administration n'utilise pas directement d'autres sources pour faire respecter les obligations légales, l'effectif déclaré accessible sur internet peut devenir celui utilisé par les salariés pour demander l'application des réglementations en vigueur au-delà de 50 salariés.

Des réglementations appliquées en fonction de l'effectif déclaré plutôt que de l'effectif réel

Pour étayer cette thèse, nous tentons d'examiner le niveau de respect des réglementations s'appliquant théoriquement au seuil de 50 salariés en fonction des deux variables d'effectif : l'effectif déclaré par les employeurs et une mesure d'effectif reconstruit des entreprises s'approchant le plus possible de l'effectif légal devant servir de base au respect du code du travail.

Les réglementations qui s'appliquent au seuil de 50 salariés sont décrites en détail dans le document de travail qui accompagne cette note : on compte parmi les principales la mise en place d'un comité d'entreprise (CE) et d'un plan de participation des salariés aux résultats de l'entreprise. Ces deux obligations, comme toutes celles incluses dans le code du travail et le code de la sécurité sociale, dépendent d'un autre concept d'effectif que celui déclaré dans les données fiscales. Il s'agit de l'effectif en ETP au cours d'une période donnée. Précisément, depuis 2001 et jusqu'à la loi PACTE de 2019, les entreprises doivent calculer leur effectif en ETP mois par mois. Elles ont un an pour s'acquitter de leurs nouvelles obligations en matière sociale ou en termes de droit du travail lorsqu'elles ont dépassé pendant au moins douze mois au cours des 3 dernières années l'effectif de 50 salariés en équivalent temps plein. La loi suggère que cette vérification devrait être faite chaque mois, et que le premier mois tel que la condition ci-dessus est vérifiée déclenche le chronomètre pour la mise en place des obligations.

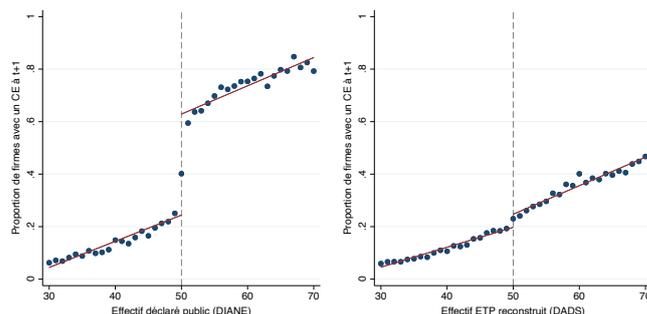
La grande richesse des données DADS nous permet à nouveau de construire une variable d'effectif au plus près de la variable d'effectif légale décrite ci-dessus. Dans un premier temps, nous ignorons la complexité dynamique de la réglementation et construisons un effectif ETP pour chaque année calendaire. Nous faisons la somme de l'ensemble des salariés observés au sein de chaque entreprise au cours d'une année donnée, en les pondérant par le ratio entre leur nombre d'heures travaillées sur l'année

et le nombre d'heures correspondant à un travail à plein temps sur l'année dans le secteur considéré⁴. Notre mesure (dont la distribution est présentée sur la Figure 2b) correspond au même concept d'effectif que celui dont dépendent les réglementations des codes du travail et de la sécurité sociale à une exception près : l'effectif légal inclut en ETP les travailleurs intérimaires présents dans l'entreprise, tandis que notre mesure les exclut, ces travailleurs étant rattachés à leur entreprise d'intérim et non à leur lieu de travail dans les DADS. Notre mesure de l'effectif légal en ETP sous-estime donc celui-ci lorsque des salariés intérimaires sont présents dans l'entreprise. Pour cette raison, elle doit être considérée comme une borne inférieure de l'effectif légal réel, de sorte que toutes les entreprises dont l'effectif est supérieur ou égal à 50 salariés selon notre mesure de l'effectif ETP doivent normalement mettre en place les obligations.

Pour mesurer la présence d'un comité d'entreprise, nous utilisons les données MARS contenant sur la période 2009-2016 les procès verbaux que les entreprises doivent envoyer à l'administration lorsqu'elles organisent des élections professionnelles⁵. En combinant les informations contenues dans MARS sur les dates des élections et les durées des mandats, nous avons pu construire une variable indiquant la présence d'un CE pour les années 2012 à 2016⁶. Il apparaît clairement sur la Figure 4 panneau gauche que la proportion d'entreprises ayant un CE actif (ou tenté d'organiser une élection) l'année suivante saute fortement, d'environ 25% à 60% lorsque la taille déclarée dépasse 49 salariés : ainsi c'est bien la taille d'entreprise que les employeurs déclarent dans les données fiscales qui déclenche la mise en place des CE. Si l'on considère la taille reconstruite en ETP, qui correspond pourtant au concept d'effectif devant déclencher les obligations légales, on ne voit pratiquement plus de saut à 50 salariés (Figure 4 panneau droit)⁷.

Ces résultats confirment l'idée que les entreprises peuvent échapper à leurs obligations légales en sous-

Figure 4 – Présence de CE dans l'entreprise l'année suivante selon l'effectif déclaré par l'employeur et l'effectif légal reconstruit



Note : Les sources utilisées sont décrites dans l'encadré 1.

Lecture : La probabilité de présence d'un CE croît fortement lorsque l'effectif fiscal déclaré par l'employeur (moyenne du nombre de salariés présents à la fin de chaque trimestre) franchit le seuil de 50 salariés. Ce n'est pas le cas lorsque l'effectif en ETP dont la mise en place des CE devrait légalement dépendre franchit le seuil.

déclarant leur effectif. Ils montrent également un niveau élevé de non respect des obligations légales : l'ensemble des entreprises *déclarant* 50 salariés ou plus n'ont pas nécessairement mis en place de CE⁸. C'est en particulier le cas pour les entreprises de 50 salariés exactement, qui se situent entre celles à 49 salariés et celles à 51 salariés. Des analyses complémentaires suggèrent que certaines de ces entreprises pourraient ne pas avoir mis en place de CE parce que leurs dirigeants ou leurs salariés pensent à tort que les obligations se déclenchent à partir de 51 salariés et non 50 salariés.

Concernant la participation, nous utilisons directement les montants versés déclarés dans les données fiscales. La Figure 5 montre un même phénomène similaire à celui observé pour les CE : la proportion d'entreprises versant de la participation saute lorsque l'entreprise déclare plus de 50 salariés, mais pas lorsqu'elle a effectivement plus de 50 salariés en ETP.⁹ Cela confirme que la mise en place des principales obligations légales au seuil de 50 salariés dépend de l'effectif déclaré par l'employeur, alors même que celui-ci ne correspond pas au concept d'effectif retenu par la loi pour ces obligations.

Ces résultats confirment l'idée que les entreprises peuvent échapper à leurs obligations légales en sous-déclarant leur effectif.

4. Voir notre document de travail pour les détails. La définition de l'effectif en ETP proposée par l'INSEE dans les DADS exclut les postes de travail comportant trop peu d'heures travaillées ou aux rémunérations trop faibles, alors même que tous les emplois doivent être considérés pour calculer l'effectif légal. C'est pourquoi nous avons dû reconstruire une mesure d'effectif ETP.

5. On ne peut pas totalement exclure que certaines entreprises n'aient pas envoyé leur procès verbal à l'administration mais disposent tout de même d'un CE. Ce phénomène n'a pas de raison de toucher davantage les entreprises qui se déclarent à 49 salariés.

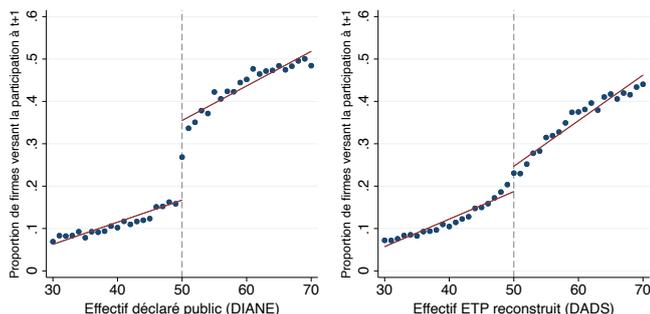
6. Il arrive assez fréquemment qu'il n'y ait pas de candidats aux élections professionnelles. Dans ce cas, l'entreprise doit déposer à l'administration un procès verbal de carence et nous considérons alors qu'elle s'est acquittée de ces obligations légales pour la durée des mandats correspondant à l'élection considérée.

7. En pratique, l'obligation de mise en place d'un CE à partir de 50 salariés s'applique au niveau des entreprises mais aussi au niveau de chacun de leurs établissements. Pour faciliter la lecture, nous nous sommes focalisés sur les entreprises disposant d'un seul établissement. Les résultats sont cependant similaires lorsqu'on inclut également les entreprises disposant de plusieurs établissements en supposant qu'elles disposent d'un CE dès lors que l'un de leurs établissements en dispose.

8. Nous présentons dans notre document de travail plusieurs analyses complémentaires, notamment afin de mieux prendre en compte les aspects dynamiques de la loi. Toutes confirment un niveau limité de respect des obligations légales.

9. Le fait que 100% des entreprises ne versent pas de participation à droite du seuil peut ici aussi s'expliquer par le fait que seules les entreprises réalisant des profits doivent verser de la participation. Cependant le même exercice sur les firmes ayant un résultat positif ne change les résultats que marginalement.

Figure 5 – Versement de participation aux résultat l'année suivante selon l'effectif déclaré par l'employeur et l'effectif légal reconstruit



Note : Les sources utilisées sont décrites dans l'encadré 1.

Lecture : Le versement de la participation dépend fortement de l'effectif déclaré par l'employeur et non de l'effectif en ETP dont il devrait légalement dépendre.

Small is beautiful ?

Depuis plusieurs décennies, État et collectivités locales cherchent à promouvoir un tissu de petites entreprises en France. Le franchissement du seuil de 50 salariés n'implique donc pas uniquement de nouvelles réglementations : il peut également signifier la perte d'éligibilité à certaines aides ou exonérations, locales ou nationales, pour les "petites entreprises". Ainsi les entreprises pourraient ne pas vouloir croître - ou apparaître comme ayant cru - non pas parce qu'on leur impose de nouvelles obligations, mais parce qu'on leur supprime les opportunités de soutien public. Les nouvelles embauches sont par exemple exonérées de cotisations sociales pendant un an pour les entreprises de moins de 50 salariés dans les zones de revitalisation rurale. Les chèques vacances sont également exonérés de cotisations sociales jusqu'à 400 euros par salarié dans les entreprises de moins de 50 salariés. L'information sur le fait de bénéficier d'aides et sur les cotisations sociales payées est disponible dans les données fiscales, ce qui permet d'étudier son évolution en fonction des effectifs réels et déclarés. Les résultats (détaillés dans le document de travail sur lequel s'appuie cette note) ne font pas ressortir de discontinuité forte dans la prévalence des aides lorsque les entreprises déclarent plus de 50 salariés. On observe en revanche bien un léger saut dans le poids des cotisations sociales au seuil de 50 salariés déclarés (mais pas au seuil de 50 salariés en ETP recalculé par nos soins), suggérant que la perte de ces exonérations pourrait jouer sur le fait de rester en-deçà du seuil.

Les entreprises qui sous-estiment leur effectif sont-elles différentes ?

Les entreprises qui évitent certaines obligations légales en sous-déclarant leur effectif sont-elles les moins performantes et donc celles qui craignent le plus le coût poten-

tiel des réglementations ? Pour examiner cette question, nous constituons pour chaque année disponible deux groupes d'entreprises :

- Un groupe de « sous-déclarants » comprenant les entreprises dont l'effectif reconstruit est compris entre 50 et 55 salariés et l'effectif déclaré inférieur strictement à 50 salariés
- Un groupe de « non sous-déclarants » comprenant les entreprises dont l'effectif reconstruit est compris entre 50 et 55 salariés et l'effectif déclaré supérieur ou égal à 50 salariés

Nous examinons ensuite comment évolue au cours du temps la performance économique, la performance financière et l'effectif des entreprises des deux groupes. Les résultats (détaillés dans le document de travail sur lequel s'appuie cette note) montrent que les entreprises qui sous-déclarent leur effectif sont plus petites (leur effectif réel est plus faible) et ont moins de chance d'avoir déjà franchi le seuil de 50 salariés par le passé. Elles ont également une performance économique inférieure mais une performance financière supérieure aux entreprises qui ne sous-déclarent pas. Ces différences observées au moment de la sous-déclaration ne sont pas ponctuelles : elles étaient déjà présente 5 à 10 ans avant le moment où la sous-déclaration est observée, et elles demeurent en partie par la suite, même si certaines tendent tout de même à s'estomper, notamment les différences observées en terme de performance financière.

Sous-déclarer son effectif limite-t-il la croissance des entreprises ?

Sous-déclarer son effectif fiscal à 49 salariés devient probablement de plus en plus difficile au fur et à mesure que l'effectif réel de l'entreprise croît. Même si les sanctions sont limitées, il est clair qu'une entreprise de 70 salariés peut plus difficilement prétendre en avoir 49. Une entreprise pourrait donc être tentée de limiter sa croissance afin de garder un effectif lui permettant maintenir son effectif déclaré à 49 de façon relativement plausible. Cela signifie que le seuil de 50 salariés pourrait nuire à la croissance *réelle* des entreprises, même lorsqu'elles ont la possibilité de sous-estimer leur effectif de quelques unités.

Cette hypothèse ne semble pas étayée empiriquement. En effet, l'écart de taille entre les entreprises qui sous-déclarent et celles qui ne sous-déclarent pas n'augmente pas au cours du temps à partir du moment où la sous-déclaration est mesurée. Les entreprises qui tentent de rester sous la barre des 50 salariés déclarés semblent donc avoir une croissance *réelle* comparable aux autres.

Discussion

Cette note montre que les entreprises peuvent sans crainte de sanctions et sans nécessairement se faire contrôler sous-déclarer leur effectif fiscal. Un certain nombre d'entre-elles le font effectivement lorsqu'elles franchissent le seuil de 50 salariés. Ce comportement de sous-déclaration leur permet d'éviter temporairement les obligations légales qui s'appliquent au seuil, mais il ne semble toutefois pas affecter leur performance ou leur potentiel de croissance.

Pourquoi sous-déclarer son effectif ? D'abord, la mise en place des obligations représente un coût administratif immédiat pour le dirigeant d'entreprise. Un dirigeant peut notamment souhaiter ne pas payer ces coûts si l'effectif dépasse le seuil seulement pour faire face à une hausse ponctuelle de l'activité. La sous-déclaration apparaît alors comme un moyen pratique « de voir venir », en retardant de quelques années le moment d'appliquer les règles en vigueur au-delà du seuil¹⁰. Ensuite, la mise en place des obligations engendre une perte du contrôle exclusif des dirigeants sur l'entreprise puisqu'elles impliquent que les salariés ou les pouvoirs publics vont pouvoir s'immiscer davantage dans la gestion de celle-ci. Certains dirigeants peuvent être réfractaires à ces contraintes pesant sur leur pouvoir décisionnel. Ainsi, même si les obligations légales ne représentent pas nécessairement un coût pour l'entreprise prise dans sa globalité et l'ensemble de ses parties prenantes, de nombreuses raisons plus personnelles peuvent pousser les dirigeants ou responsables RH à vouloir repousser au maximum leur mise en place.

Plus généralement, rappelons que les régulations mises en place par la puissance publique n'ont *a priori* pas vocation à n'induire que des coûts additionnels pour les entreprises. Elles ont en général des bénéfices pour certaines parties prenantes : les contrôles fiscaux plus fréquents peuvent permettre d'éviter le travail dissimulé, les contraintes portant sur les crédits pourraient limiter les défauts, les CSE pourraient induire une distribution plus équitable des bénéfices de l'entreprise, etc. Si ces externalités positives supposées ne sont pas nécessairement avérées, elles méritent d'être également évaluées avant que ne puissent être tirées des conclusions normatives sur l'effet global des régulations. Cela nécessite une analyse spécifique de chacun des dispositifs imposés au seuil de 50 salariés plutôt qu'une approche « boîte noire » qui tente de chiffrer le coût global d'un ensemble de mesures dont on supposerait *a priori* qu'elles sont toutes mauvaises.

La mise en évidence de comportements de sous-déclaration permettant aux entreprises de contourner le droit du travail invite finalement à repenser la façon dont le législateur s'assure du respect des lois. La mise en place

de réglementations complexes, reposant sur des concepts d'effectif difficiles à mesurer, combinée à l'absence de modalités de contrôle suffisamment réfléchies expliquent en effet largement la situation que nous observons. Les pouvoirs publics pourraient par exemple mobiliser systématiquement des sources de données fiables, comme nous tentons de le faire ici, pour contrôler la taille des entreprises et faire respecter le droit du travail.

Auteurs

Philippe Askenazy est directeur de recherche au CNRS-Centre Maurice Halbwachs-ENS-PSL.

Thomas Breda est chargé de recherche au CNRS affilié à l'École d'Économie de Paris et directeur du programme Travail de l'Institut des politiques publiques.

Flavien Moreau est économiste au Fonds Monétaire International. Les opinions exprimées dans cette note sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du FMI, de son conseil d'administration, ou du management du FMI.

Vladimir Pecheu est Postdoctorant à Aix-Marseille School of Economics.

Références bibliographiques

Aghion, Philippe, Antonin Bergeaud et John Van Reenen (2021). *The impact of regulation on innovation*. Rapp. tech. National Bureau of Economic Research.

Ceci-Renaud, Nila et Paul-Antoine Chevalier (2010). « Les seuils de 10, 20 et 50 salariés : impact sur la taille des entreprises françaises ». *Economie et Statistique* 437, p. 29-45.

Garicano, Luis, Claire Lelarge et John Van Reenen (2016). « Firm size distortions and the productivity distribution : Evidence from France ». *American Economic Review* 106.11, p. 3439-79.

Gourio, François et Nicolas Roys (2014). « Size-dependent regulations, firm size distribution, and reallocation ». *Quantitative Economics* 5.2, p. 377-416.

Smagghue, Gabriel (2020). « Heterogeneous policy distortions and the labor share ». *Review of Economic Dynamics*.

Études de référence

Les arguments développés ici sont repris de Askenazy et al. (2022) : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03614750/document>

10. La loi PACTE qui conditionne certaines obligations, dont la participation, à 5 années consécutives de dépassant du seuil devrait partiellement lever cette motivation.