

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 193

LIBÉRER les entreprises des seuils sociaux

Septembre 2018 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

LIBÉRER LES ENTREPRISES DES SEUILS SOCIAUX

Le projet de loi Pacte (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises) est censé alléger certaines obligations pesant sur les employeurs, notamment en ce qui concerne les seuils sociaux, qui sont un frein pour l'emploi, précise le document de présentation du Gouvernement. En effet, « 199 seuils d'effectifs sont répartis en 49 niveaux pour les PME », peut-on lire.

Le dépassement de certains seuils d'effectifs au sein d'une entreprise impose un supplément d'obligations à l'employeur et des règles contraignantes et coûteuses pour les entreprises (participation au financement de la formation professionnelle, mise en place d'instances représentatives du personnel, modulation du taux de certaines cotisations sociales, respect d'un quota de personnes handicapées, élaboration d'un règlement intérieur, etc.). Malgré ce constat, les propositions du Gouvernement semblent, en l'état actuel des discussions, en deçà des attentes des chefs d'entreprise.

La Fondation iFRAP a souhaité évaluer l'ampleur des entraves constituées par l'existence des seuils sociaux de 10, 20 et 50 salariés.

Nous estimons ainsi la perte en emplois, conséquence du moindre développement des entreprises du fait de l'existence de ces seuils, et évaluons un gain potentiel de 40 000 emplois grâce à la suppression des obligations au passage du seuil de 10 salariés, de 32 000 emplois concernant le passage du seuil de 20 salariés et de 29 000 emplois par le franchissement du seuil de 50 salariés. Ce dernier chiffre pourrait même se situer à 75 000 emplois en cas d'absence d'obligations jusqu'au prochain seuil de 250 salariés.

Au vu de ces résultats, la Fondation iFRAP formule les propositions suivantes :

- **Proposition 1 :** diminuer le versement transport au seuil de 11 salariés et moduler son augmentation de façon progressive jusqu'au seuil de 100 salariés.
- **Proposition 2 :** au seuil de 20 salariés, transformer les obligations en matière d'emploi de travailleurs handicapés, très lourdes, en incitations à embaucher, financées par la solidarité nationale, et les repousser au seuil de 100 salariés.
- **Proposition 3 :** le seuil de 50 salariés étant le point de convergence des plus importantes obligations, déplacer l'obligation de désigner un comité d'entreprise du seuil de 50 à celui de 100 salariés.
- **Proposition 4 :** au seuil de 50 salariés, laisser le personnel de l'entreprise désigner librement les salariés pour les représenter dans la négociation des accords collectifs et/ou repousser la désignation du délégué syndical au seuil de 100 salariés.
- **Proposition 5 :** repousser au seuil de 100 salariés l'obligation très lourde de mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi en cas de licenciement collectif.
- **Proposition 6 :** malgré les récentes ordonnances travail, les règles de passation des accords collectifs demeurent compliquées. Étendre la solution du référendum admise par l'ordonnance jusqu'à 20 salariés jusqu'au seuil de 50 salariés. Au-delà, sous condition d'absence de délégué syndical, étendre cette solution jusqu'à 100 salariés.

ÉVALUATION DU POTENTIEL D'ENTREPRISES ET D'EMPLOIS SUPPLÉMENTAIRES EN L'ABSENCE DE SEUILS SOCIAUX

10

Le constat d'une surpopulation des établissements juste avant les seuils sociaux et fiscaux est connu sans être pour autant récemment et précisément documenté.

Dans une étude publiée en 2011, Ceci-Renaud et Chevalier de l'Insee¹ ont mesuré le nombre d'entreprises autour des seuils de 10, 20 et 50 salariés en 2006. L'étude de Ceci-Renaud et Chevalier (2011) concluait que les effets de seuil sur la répartition des entreprises par effectifs existent, mais qu'ils sont « à peine perceptibles ». L'étude concluait que les effets globaux d'un lissage complet des seuils d'effectifs seraient également « de faible ampleur ». Les données utilisées datent de plus de 10 ans...

Une étude plus récente de Garicano, Lelarge, Van Reenen (2016), parue dans l'*American Economic Review*², utilisant des données sur les firmes entre 1994 et 2007, conclut que les réglementations au seuil de 50 salariés constituent un surcoût représentant l'équivalent d'une taxe de 2,3 % sur le travail. Si la conclusion est plus « alarmiste », les données sont également assez anciennes.

Présentation des données

Pour cette étude, nous mobilisons des données issues du dispositif CLAP (connaissance locale de l'appareil productif) de l'Insee³. Ces données nous permettent de connaître le nombre d'établissements selon les tranches de nombre de salariés ainsi que le nombre de postes salariés dans ces établissements dans les 36 640 communes françaises. Ces indications sont données par grand secteur d'activité : « industrie », « construction » et « commerce et services (marchands) »⁴.

Nous nous intéressons plus particulièrement aux alentours des seuils de 10, 20 et 50 sala-

riés de cette distribution, puisque ces seuils sociaux et fiscaux de 10, 20 et 50 salariés semblent constituer des lieux de blocage du développement des entreprises françaises. C'est avant ces seuils qu'on relève une accumulation d'établissements, un ressaut anormal dont nous tentons de déterminer l'ampleur. Pour ce faire nous comparons la distribution réelle que nous avons estimée avec la distribution qui résulterait de l'absence du seuil (nous lisons la distribution en partant de niveaux un peu avant le seuil et un peu après).

Constitution de l'échantillon

Nous utilisons l'échantillon des « établissements uniques dans leur secteur d'activité dans l'une des 36 640 communes de France » pour déterminer la distribution du nombre de postes par établissement et par secteur d'activité. Nous considérons que cet échantillon est représentatif.

Notre échantillon (présenté précisément en annexe⁵) représente environ 3 % de la population totale des établissements, moins de 2 % pour les établissements de 9 salariés et moins, un peu plus de 8 % pour les établissements de 10 à 19 salariés, environ 13 % pour les établissements entre 20 et 99 salariés, et presque 18 % des établissements de 100 salariés et plus⁶.

Après avoir vérifié la bonne représentativité des échantillons ainsi constitués, nous agrégeons les données de différents secteurs d'activité pour constituer une distribution des établissements des secteurs marchands (industrie, construction, commerce et services) selon le nombre de postes de ces établissements.

■ 1 Nila Ceci Renaud et Paul-Antoine Chevalier (2011), « Les seuils de 10, 20 et 50 salariés : un impact limité sur la taille des entreprises françaises », Insee Analyses N° 2, décembre 2011.

■ 2 Luis Garicano, Claire Lelarge et John Van Reenen (2016), « Firm Size Distortions and the Productivity Distribution Evidence in France », *American Economic Review*, 106 (11), pp. 3439-3479.

■ 3 www.insee.fr/fr/statistiques/2517292

■ 4 Nous ne tenons pas compte du secteur des « services administratifs » et focalisons notre attention sur les secteurs marchands.

■ 5 www.ifrap.org/emploi-et-politiques-sociales/seuils-sociaux-annexe-methodologique-et-presentation-des-donnees

Nombre d'établissements dans l'échantillon

	Industrie	Construction	Commerces et services	Ensemble
Notre échantillon : établissements uniques dans leur secteur d'activité dans l'une des 36 640 communes françaises				
1-4 salariés	5 174	6 369	5 394	16 937
5-9 salariés	1 601	1 282	750	3 633
10-19 salariés	3 673	3 732	4 082	11 487
20-49 salariés	3 133	2 419	3 094	8 646
50-99 salariés	1 938	921	1 908	4 767
100 salariés et +	1 800	464	1 268	3 532
Ensemble	17 319	15 187	16 496	49 002

Source : Insee, CLAP

11

Nombre de postes dans l'échantillon

	Industrie	Construction	Commerces et services	Ensemble
Notre échantillon : postes dans les établissements uniques dans leur secteur d'activité dans l'une des 36 640 communes françaises				
1-4 salariés	10 550	12 111	9 301	31 962
5-9 salariés	10 431	8 166	4 756	23 353
10-19 salariés	23 353	49 720	49 323	54 012
20-49 salariés	96 117	71 741	93 184	261 042
50-99 salariés	135 099	62 176	127 801	325 076
100 salariés et +	463 842	73 507	241 052	778 401
Ensemble	765 759	277 024	530 106	1 572 889

Source : Insee, CLAP

Nous avons pu vérifier que les effectifs moyens de salariés par établissement et par tranche de nombre de salariés sont égaux ou très proches pour l'échantillon et la base de données complète (ce qui est un indice de la bonne représentativité de l'échantillon retenu).

■ 6 Ceci n'est pas étonnant. Un établissement de grande taille a plus de chance d'être unique dans son secteur d'activité dans une commune qu'un établissement de peu de salariés. Notre échantillon est donc plus représentatif à mesure qu'on grimpe dans les tranches de nombre de salariés par établissement.

L'impact sur le financement des comités d'entreprise d'un relèvement de seuil

Il existe deux types de subventions au financement des comités d'entreprise : la première de fonctionnement, égale, de droit, à au moins 0,2 % de la masse salariale ; la seconde, estimée à 0,8 % de la masse salariale, est spécifique pour financer les activités sociales et culturelles, comme les arbres de Noël, des séjours, des voyages scolaires ou des bibliothèques. Ces deux types de subventions ne sont pas fongibles. En remontant l'obligation de comité d'entreprise de 50 à 250 salariés, c'est environ 400 millions d'€ (au minimum 0,2 % de la masse salariale) de financement en moins pour les comités d'entreprise.

Nombre moyen de postes par établissement selon les catégories et les secteurs d'activité dans l'échantillon*

	Industrie	Construction	Commerces et services	Ensemble
Notre échantillon : nombres moyens de postes dans les établissements uniques dans leur secteur d'activité dans l'une des 36 640 communes françaises				
1-4 salariés	2,0	1,9	1,7	1,9
5-9 salariés	6,5	6,4	6,3	6,4
10-19 salariés	13,5	13,2	13,2	13,3
20-49 salariés	30,7	29,7	30,1	30,2
50-99 salariés	69,7	67,5	67,0	68,2
100 salariés et +	257,7	158,4	190,1	220,4
Ensemble	44,2	18,2	32,1	32,1

* Le même tableau pour l'ensemble de la base de données est fourni en annexes.

Nombre de postes et nombre de salariés

Dans le fichier utilisé, l'emploi salarié est mesuré en « postes de travail » au 31 décembre de l'année. Il s'agit des postes non annexes. Un poste est considéré comme non annexe si le volume de travail et le niveau de rémunération associé sont « suffisants ». Dans le cas général, si la rémunération est supérieure à 3 smic mensuels ou si la durée d'emploi dépasse 30 jours et 120 heures et que le rapport nombre d'heures/durée est supérieur à 1,5, on considère que l'on est en présence d'un poste non annexe.

Nous devons légèrement redresser les séries pour obtenir une série en termes de salariés ETP et non de postes puisque les seuils sociaux et fiscaux portent sur le nombre de salariés (proratisé en cas de temps incomplet, donc une notion d'équivalent temps plein (ETP), cf. encadré ci-dessous).

Le coefficient de proratisation, c'est-à-dire le ratio salariés ETP/ postes, s'établit à environ 0,9. Après application de la distribution à l'échelle de l'ensemble des établissements et après transformation du nombre de postes « non annexes » en nombre de postes salariés ETP, nous établissons finalement une distribution pour l'ensemble des établissements des secteurs d'activité « industrie », « construction », « commerce et services » ayant entre 1 et 249 salariés ETP.

C'est bien entendu les ressauts de la distribution juste avant la limite des seuils de 10, 20 et 50 salariés ETP qui attirent l'attention et suscitent l'intérêt. C'est là la manifestation d'une accumulation d'établissements qui ne souhaitent pas grandir pour éviter les conséquences du franchissement d'un seuil. Des établissements qui, en l'absence de ces seuils, auraient continué de se développer et à voir croître leurs effectifs.

Détermination de l'effectif de l'entreprise en regard du seuil

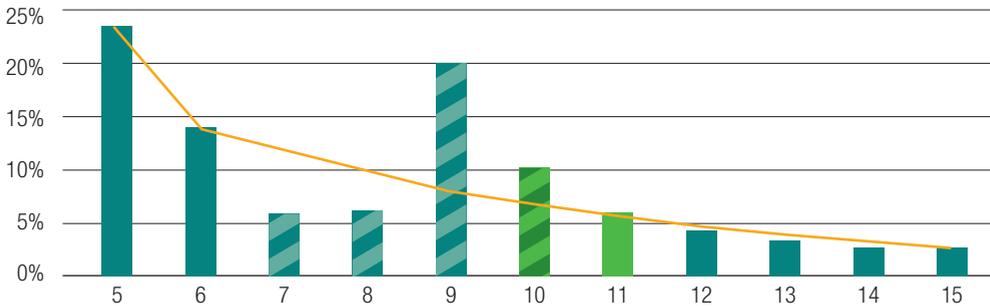
Les salariés en CDI à temps plein sont pris en compte intégralement dans l'effectif. Ceux en CDD le sont à due proportion de leur temps de présence au cours des 12 mois précédents, y compris les salariés temporaires. Les salariés à temps partiel sont pris en compte au prorata de leurs horaires.

LES CONSÉQUENCES DE LA CONTRAINTE FORMÉE PAR L'EXISTENCE DES SEUILS DE 10 ET 11 SALARIÉS

Sur les 364 739 établissements entre 5 et 15 salariés ETP, nous relevons que le seuil des 10 salariés (et également celui de 11 qui lui succède) a retenu la croissance de 5,9 % des établissements, soit 21 636 établissements (établissements de 7 à 10 salariés), qui emploient 263 132 salariés.

L'excès de 21 636 établissements par rapport à une distribution « normale » (courbe orange sur le graphique) tient compte du manque d'établissements au niveau de 7 et 8 salariés ETP largement compensé par l'excès d'établissements au niveau de 9 et 10 salariés.

Répartition des établissements selon le nombre de salariés ETP aux alentours du seuil de 10 salariés (en % du nombre d'établissements entre 5 et 15 salariés, soit 364 739 établissements)



■ Note de lecture : les barres hachurées correspondent à une distribution anormale par rapport à la tendance.

Nombre de salariés ETP	Nombre d'établissements	Parts des établissements entre 5 et 15 salariés	Parts des établissements en l'absence des seuils	Écarts dans les répartitions	Nb d'établissements contraints dans leur développement par les seuils de 10 et 11 salariés
5	85	703	23,5 %	23,5 %	0,0 %
6	51 393	14,1 %	14,1 %	0,0 %	0
7	21 387	5,9 %	11,8 %	-5,9 %	-21 534
8	23 104	6,3 %	9,8 %	-3,5 %	-12 742
9	73 249	20,1 %	8,2 %	11,9 %	43 311
10	37 604	10,3 %	6,9 %	3,5 %	12 601
11	22 577	6,2 %	5,7 %	0,5 %	-
12	15 981	4,4 %	4,8 %	-0,4 %	-
13	12 990	3,6 %	4,0 %	-0,4 %	-
14	10 591	2,9 %	3,3 %	-0,4 %	-
15	10 159	2,8 %	2,8 %	0,0 %	-
Total	364 739	100 %	94,9 %	5,1 %	21 636

■ 7 À noter que ce calcul mesure le développement à court moyen terme des entreprises et des emplois qui résulteraient de la disparition des seuils. A plus long terme, ces entreprises continueraient à se développer (certaines plus que d'autres). Si nous simulons leur développement maximal jusqu'à 49 salariés, nous parvenons à un supplément de 179 104 emplois salariés ETP dans ces 21 636 établissements (qui emploieraient alors 442 236 salariés ETP). Il est cependant difficile d'associer un terme à ce développement.

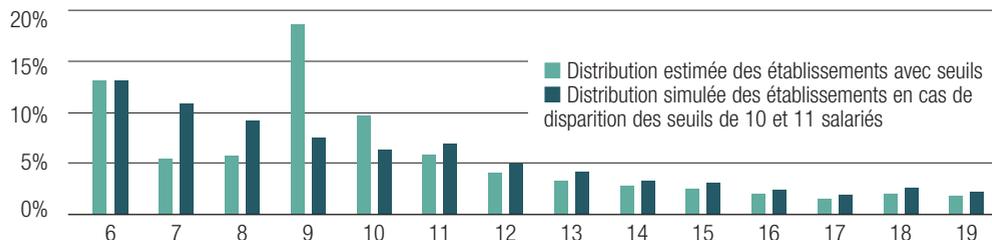
Pour déterminer la distribution qui adviendrait en l'absence de seuils de 10 et 11 salariés, nous considérons que les établissements se développeraient jusqu'au prochain seuil (20 salariés). Nous répartissons donc l'excédent de 21 636 établissements (entre 7 et 10 salariés) entre 11 et 19 salariés au prorata

de la distribution existante. En remultipliant par le nombre de salariés nous obtenons l'emploi supplémentaire qui résulterait du développement des entreprises en l'absence de seuils (cf. graphiques page 14)⁷. Ainsi, si l'on considère le nombre d'emplois salariés ETP dans les 21 636 établissements

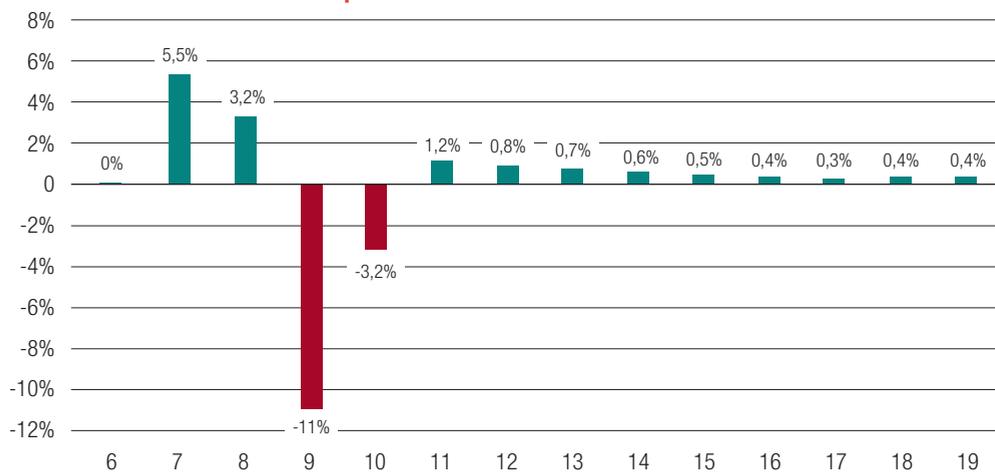
« contraints » par les seuils de 10 et 11 salariés (263 132) et le supplément d'emplois salariés ETP grâce au développement des

établissements permis par la disparition des seuils (303 020), on obtient un gain d'emplois de +39 888.

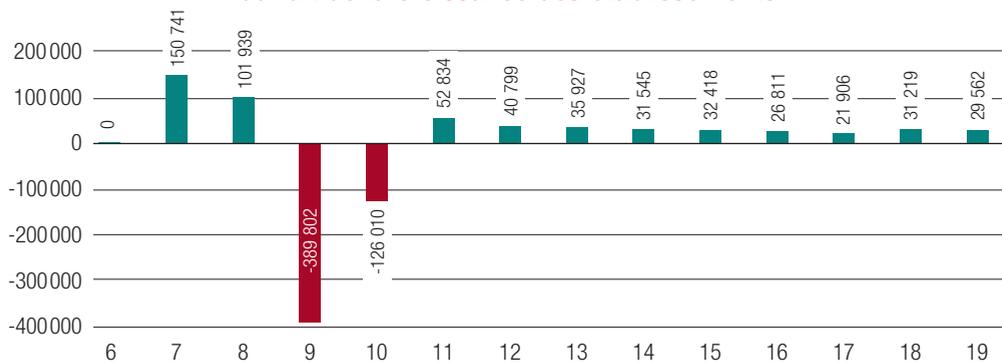
Distribution des établissements entre 6 et 19 salariés avec et sans les seuils de 10 et 11 salariés



Évolution de la répartition des établissements entre 6 et 19 salariés en cas de disparition des seuils de 10 et 11 salariés



Évolution du nombre de postes salariés ETP des établissements entre 6 et 19 salariés en cas de disparition des seuils de 10 et 11 salariés du fait de la croissance des établissements



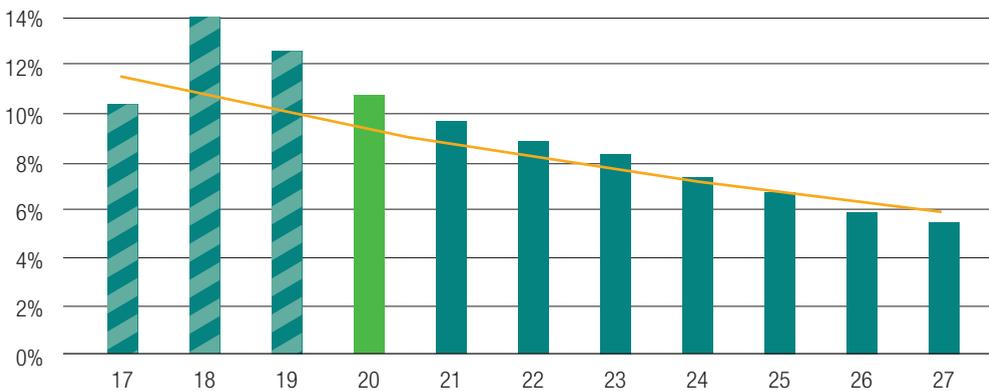
LES CONSÉQUENCES DE LA CONTRAINTE FORMÉE PAR L'EXISTENCE DU SEUIL DE 20 SALARIÉS

15

Sur les 57 914 établissements entre 17 et 27 salariés ETP, nous relevons que le seuil des 20 salariés a retenu la croissance de 5,1 % des

établissements, soit 2 946 établissements (établissements de 17 à 19 salariés), qui emploient 55 088 salariés⁸.

Répartition des établissements selon le nombre de salariés ETP aux alentours du seuil de 20 salariés (en % du nombre d'établissements entre 17 et 27 salariés, soit 57 914 établissements)



■ Note de lecture : les barres hachurées correspondent à une distribution anormale par rapport à la tendance.

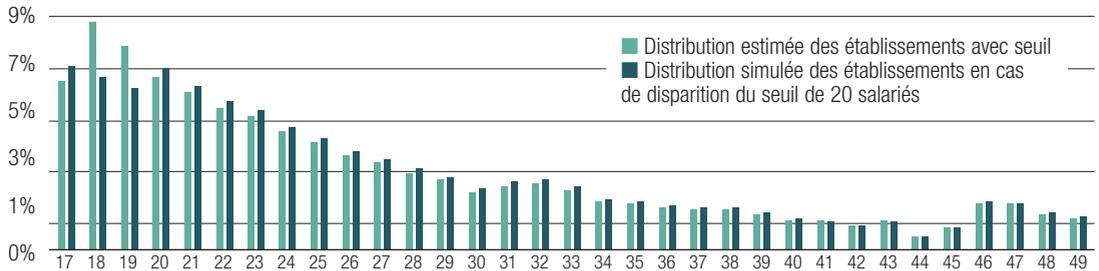
Nombre de salariés ETP	Nombre d'établissements	Parts des établissements entre 17 et 27 salariés	Parts des établissements en l'absence des seuils	Écarts dans les répartitions	Nombre d'établissements contraints dans leur développement par le seuil de 20 salariés
17	6 057	10,5 %	11,4 %	-0,9 %	-545
18	8 153	14,1 %	10,7 %	3,4 %	1 969
19	7 314	12,6 %	10,0 %	2,6 %	1 522
20	6 228	10,8 %	9,4 %	1,4 %	-
21	5 645	9,7 %	8,8 %	1,0 %	-
22	5 105	8,8 %	8,2 %	0,6 %	-
23	4 793	8,3 %	7,7 %	0,6 %	-
24	4 229	7,3 %	7,2 %	0,1 %	-
25	3 859	6,7 %	6,8 %	-0,1 %	-
26	3 383	5,8 %	6,3 %	-0,5 %	-
27	3 147	5,4 %	5,9 %	-0,5 %	-
Total	57 914	100 %	92,3 %	7,7 %	2 946

■ 8 Il existe un seuil au niveau de 25 salariés qui explique un ressaut moins marqué entre 20 et 24 salariés. Nous nous focalisons néanmoins sur le ressaut des 18 et 19 salariés qui précède le seuil de 20 salariés. Nous tenons néanmoins compte du creux constitué par le manque d'établissements dans la tranche de 17 salariés.

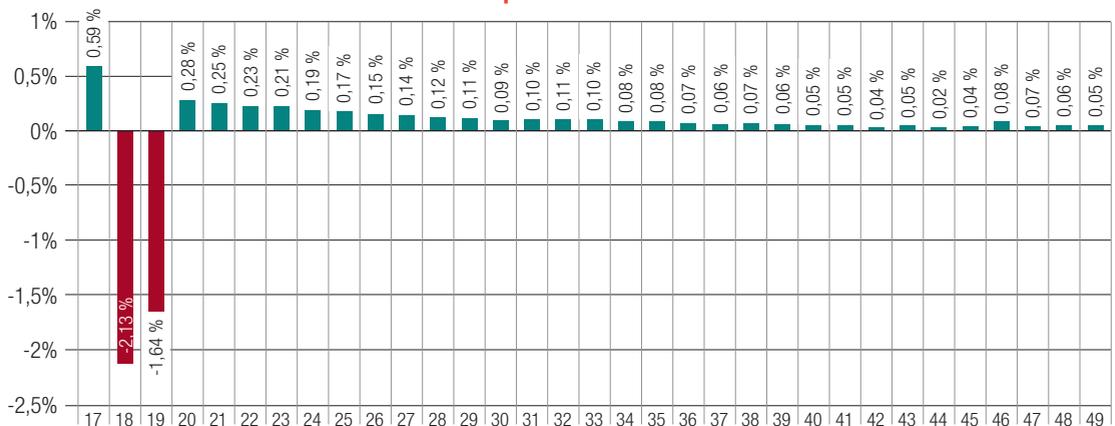
Le supplément d'emplois salariés ETP grâce au développement des établissements permis par la disparition du(es) seuil(s) est de +32 247 (soit la différence entre les 55 088 emplois avec l'existence du seuil de

20 salariés et les 87 335 emplois en cas de suppression du seuil de 20 salariés et du développement des établissements contraints jusqu'à 49 salariés, prochain seuil).

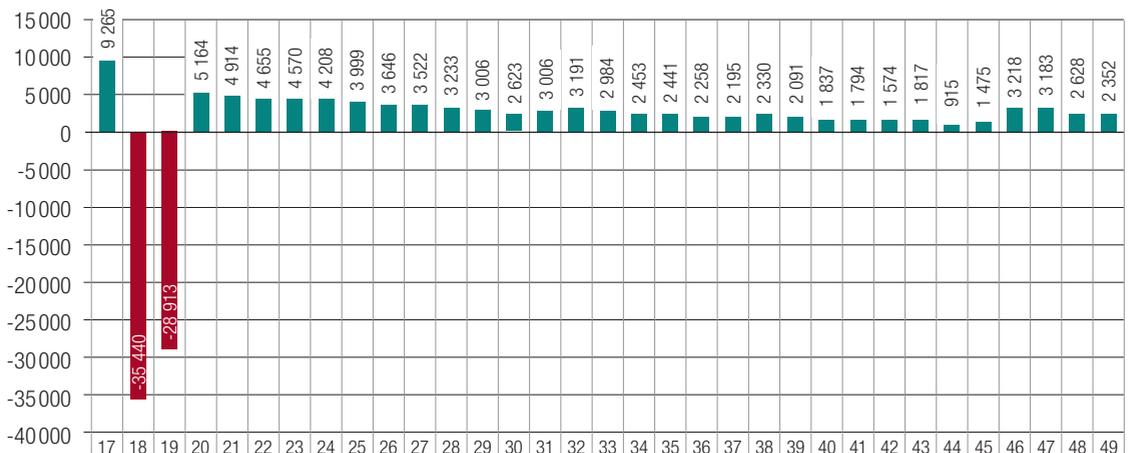
Distribution des établissements entre 17 et 49 salariés avec et sans le seuil de 20 salariés



Évolution de la répartition des établissements entre 17 et 49 salariés en cas de disparition du seuil de 20 salariés



Évolution du nombre de postes salariés ETP des établissements entre 17 et 49 salariés en cas de disparition du seuil de 20 salariés du fait de la croissance des établissements



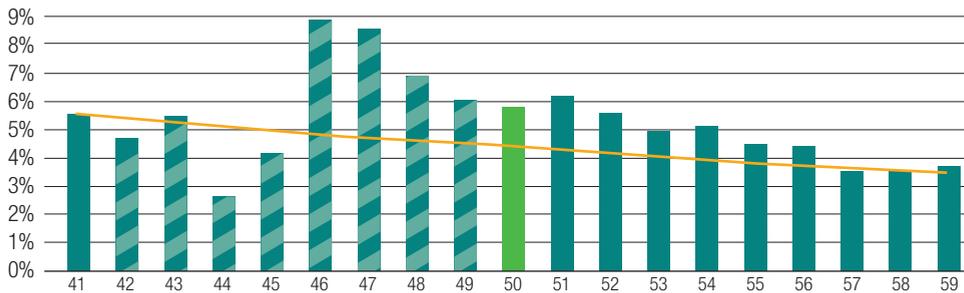
LES CONSÉQUENCES DE LA CONTRAINTE FORMÉE PAR L'EXISTENCE DU SEUIL DE 50 SALARIÉS

17

Sur les 19 121 établissements entre 41 et 59 salariés ETP, nous relevons que le seuil de 50 salariés a retenu la croissance de 5,1 %

des établissements, soit 1 512 établissements (établissements entre 41 à 49 salariés), qui emploient 73 540 salariés.

Répartition des établissements selon le nombre de salariés ETP aux alentours du seuil de 50 salariés (en % du nombre d'établissements entre 41 et 59 salariés, soit 19 121 établissements)



■ Note de lecture : les barres hachurées correspondent à une distribution anormale par rapport à la tendance.

Nombre de salariés ETP	Nombre d'établissements	Parts des établissements entre 41 et 59 salariés	Parts des établissements en l'absence des seuils	Écarts dans les répartitions	Nombre d'établissements contraints dans leur développement par le seuil de 50 salariés
41	1 055	5,5 %	5,5 %	0,0 %	0
42	904	4,7 %	5,4 %	-0,7 %	-125
43	1 049	5,5 %	5,2 %	0,2 %	47
44	502	2,6 %	5,1 %	-2,5 %	-475
45	791	4,1 %	5,0 %	-0,8 %	-161
46	1 688	8,8 %	4,9 %	4,0 %	760
47	1 634	8,5 %	4,7 %	3,8 %	730
48	1 321	6,9 %	4,6 %	2,3 %	439
49	1 158	6,1 %	4,5 %	1,6 %	299
50	1 109	5,8 %	4,4 %	1,4 %	-
51	1 174	6,1 %	4,3 %	1,9 %	-
52	1 066	5,6 %	4,2 %	1,4 %	-
53	940	4,9 %	4,1 %	0,9 %	-
54	976	5,1 %	4,0 %	1,2 %	-
55	845	4,4 %	3,9 %	0,6 %	-
56	837	4,4 %	3,8 %	0,6 %	-
57	674	3,5 %	3,7 %	-0,1 %	-
58	682	3,6 %	3,6 %	0,0 %	-
59	718	3,8 %	3,5 %	0,3 %	-
Total	19 211	100 %	84,0 %	16,0 %	1 512

Que seraient devenus ces établissements « contraints » en l'absence du seuil de 50 salariés ? Quels auraient été leur développement et leurs effectifs à terme ?

Nous réalisons deux calculs sur la base de notre distribution des établissements en fonction du nombre de salariés ETP au-delà de 50.

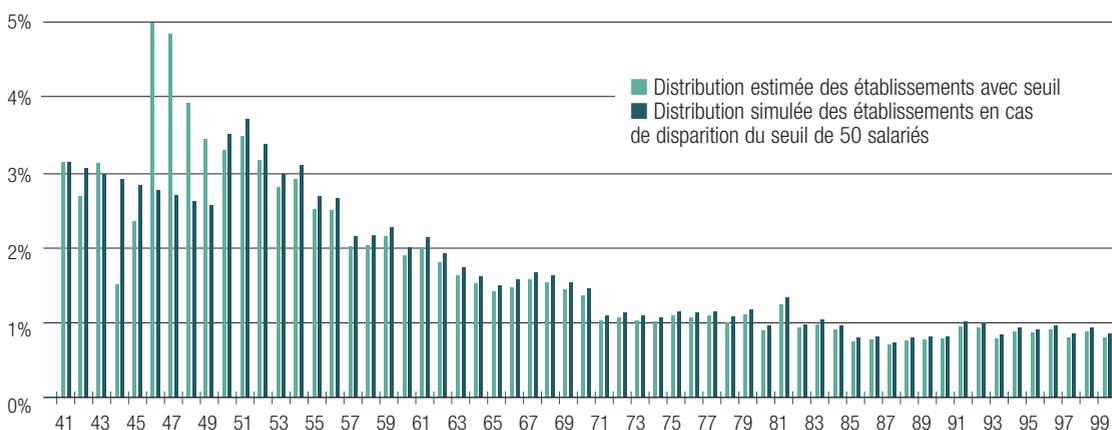
❶ Dans un premier temps, en considérant que ces établissements contraints se seraient à terme développés en restant cependant sous le seuil des 100 salariés ETP. Nous répartissons donc les 1 512 établissements en excédent dans la partie de la distribution en amont du seuil de 50 salariés ETP dans la partie de la distribution en aval de ce seuil au prorata de la distribution jusqu'à 99 salariés (nous considérons donc que certaines de ces entreprises se seraient bien développées et

d'autres un peu moins). Nous déterminons alors les effectifs qui en auraient résulté et les comparons à l'existant (les 73 540 salariés ETP dans ces établissements contraints) pour connaître le supplément d'emplois qui résulterait de la disparition du seuil de 50 salariés. Ceci peut être vu comme une appréciation à court et moyen termes de l'effet de la disparition du seuil des 50 salariés.

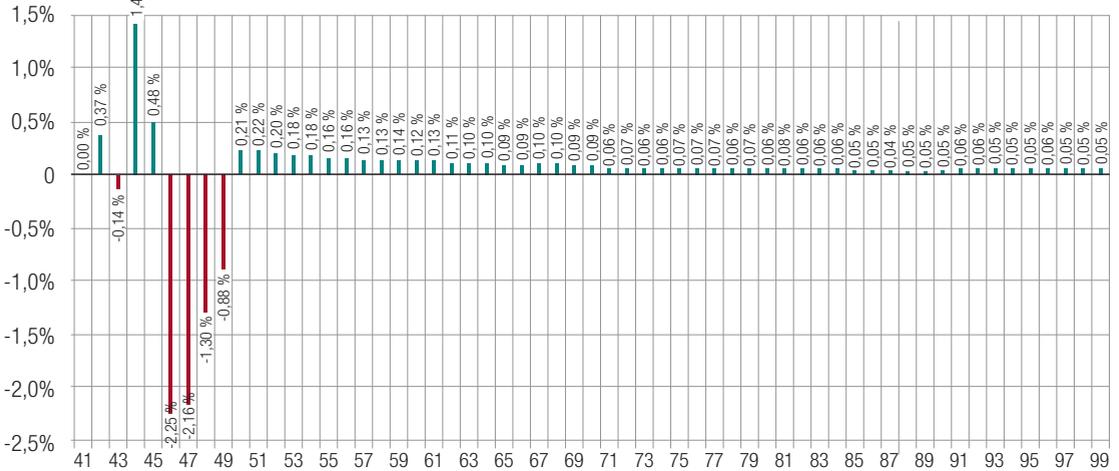
❷ Dans un second temps, nous considérons que les entreprises contraintes auraient pu se développer jusqu'à 249 salariés ETP. Ce chiffrage est plutôt l'appréciation des conséquences à long terme de la levée du seuil des 50 salariés, car même si ce seuil confinait le développement des établissements juste en dessous, il faut néanmoins un certain temps pour que ces PME se développent jusqu'à devenir des ETI.

	Nombre d'emplois salariés ETP dans les 1 512 établissements « contraints » par le seuil de 50 salariés	Supplément d'emplois salariés ETP grâce au développement des établissements permis par la disparition du(es) seuil(s)
Avec existence du seuil de 50 salariés (situation de référence)	73 540	-
Si suppression du seuil de 50 salariés et développement des établissements contraints jusqu'à 99 salariés (prochain seuil)	102 583	+29 043
Si suppression du seuil de 50 salariés et développement des établissements contraints jusqu'à 249 salariés	148 172	+74 632

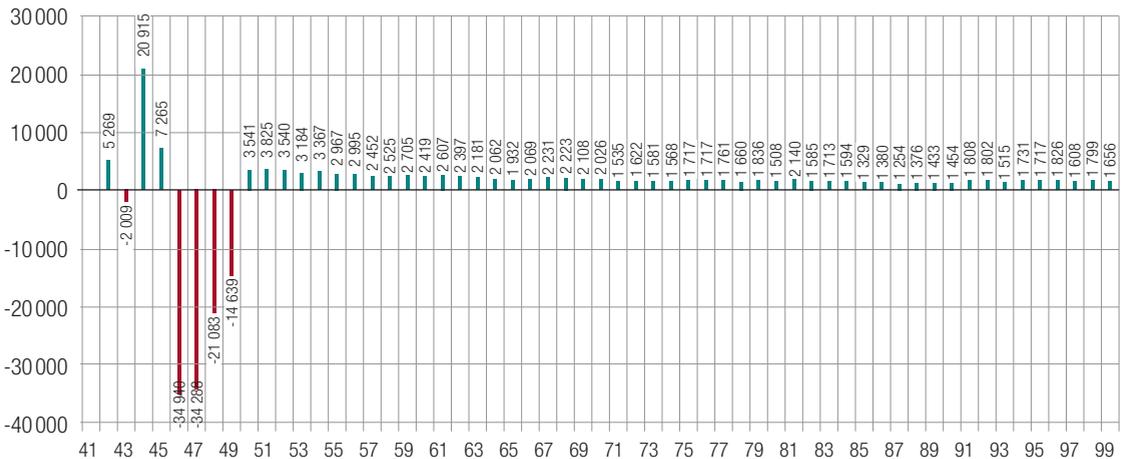
Distribution des établissements entre 41 et 99 salariés avec et sans le seuil de 50 salariés



Variation de la répartition des établissements entre 41 et 99 salariés en cas de disparition du seuil de 50 salariés



Évolution du nombre de postes salariés ETP des établissements entre 41 et 99 salariés en cas de disparition du seuil de 50 salariés du fait de la croissance des établissements contraints



ÉVOLUTION DE LA VALEUR AJOUTÉE GRÂCE AU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Le développement des établissements, en cas de suppression ou d'inexistence des seuils sociaux et fiscaux, n'a pas simplement des conséquences sur l'emploi. Ce serait également un gage de croissance supplémentaire car la productivité augmente avec la taille des établissements au-dessus de 10 salariés.

Le tableau page 20 montre cette augmentation de la productivité moyenne par établissement avec la taille à partir de 10 salariés. Nous estimons une fonction de distribution de la productivité moyenne des établissements selon leur taille en extrapolant entre les points moyens qui nous sont donnés.

Productivité (valeur ajoutée / nombre de salariés ETP) par taille d'entreprise

	De 0 à 9 salariés ETP	De 10 à 19 salariés ETP	De 20 à 49 salariés ETP	De 50 à 249 salariés ETP	250 salariés ETP ou plus
Industrie	61,8	61,1	64,4	69,1	101,7
Construction	60,9	58,8	58,2	59,2	63,6
Commerce et services	61,2	61,3	67,5	70,7	73,6
Ensemble des secteurs	61,5	60,9	65,6	69,5	81,4

Source : Eurostat, données structurelles d'entreprises, et calculs de l'auteur

Nous pouvons alors calculer le gain en valeur ajoutée qui résulte de la croissance en effectif des établissements libérés de la contrainte des seuils qui les faisaient stagner (cf. nos calculs précédents).

	Supplément d'emplois salariés ETP	Supplément d'emplois (en %)	Supplément de valeur ajoutée (Mds d'euros)	Supplément de valeur ajoutée (en %)	Croissance de la productivité des établissements concernés
Disparition des seuils de 10 et 11 salariés	+39 888	1,1 %	+2,6	1,2 %	0,1 %
Disparition du seuil de 20 salariés	+32 247	1,3 %	+2,2	1,4 %	0,1 %
Disparition du seuil de 50 salariés	+29 043	1,4 %	+2,1	1,5 %	0,1 %
Disparition du seuil de 50 salariés et développement possible jusqu'à 249 salariés	+74 632	1,8 %	+5,4	1,9 %	0,1 %

Note : les suppléments d'emplois en % sont exprimés relativement à l'ensemble des postes salariés ETP des secteurs « industrie », « construction » et « commerces et services » pour l'intervalle qui a servi à la simulation : [5 ; 19] pour les seuils de 10 et 11 salariés, [17 ; 49] pour le seuil de 20 salariés, et [41 ; 99] ou [41 ; 249] pour le seuil de 50 salariés. Le supplément de valeur ajoutée (VA) du secteur marchand non agricole hors secteur « banque et assurance » correspond à la valeur ajoutée produite par les établissements compris dans l'intervalle considéré.

LA SUPPRESSION DES SEUILS AURAIT UN EFFET STRUCTUREL SUR LA CROISSANCE DES ENTREPRISES

La disparition des seuils de 10 et 11 salariés, de 20 salariés ou de 50 salariés aboutirait chacune à la création très rapide de 30 000 à 40 000 emplois du fait du développement des entreprises auparavant contraintes par ces seuils. Même s'il est peu imaginable de supprimer l'ensemble des seuils qui régulent les relations sociales dans l'entreprise, il faut néanmoins imaginer que des mesures atténuant les effets

de ces seuils peuvent être mises en place : recul de certains seuils, gel des obligations pendant un certain temps après le franchissement d'un seuil par une entreprise... L'effet de ces mesures d'atténuation des effets de seuils en termes de créations d'emplois sera bien entendu inférieur au nombre d'emplois calculés dans nos simulations qui imaginent la disparition pure et simple des différents seuils.

Cependant, l'effet que nous avons mesuré en faisant de la « statistique comparative » (comparaison de la distribution réelle avec celle qui résulterait de la disparition du seuil) est en réalité un effet dynamique car des entreprises se créent et se développent chaque année et viennent donc d'année en année buter sur ces contraintes. Nous n'avons donc ici mesuré que la contrainte apportée par les seuils une année donnée. Bien entendu, cette contrainte perdure tant que les seuils existent. Si la disparition d'un seuil libère immédiatement le développement des entreprises qui s'étaient depuis quelque temps délibérément amoncelées sous ce seuil (notre chiffre), il faut imaginer qu'après disparition de ce seuil, les entreprises croîtraient régulièrement plus vite qu'auparavant, en l'absence des freins que constituent les seuils. L'effet positif en termes de développement des entreprises et de création d'emplois, que nous avons mesuré, aurait donc un certain degré de pérennité (avec une ampleur légèrement moindre que celle que nous avons mesurée). Dit autrement, la suppression des seuils aurait un effet structurel sur la croissance potentielle de l'économie.

Les effets en termes d'emplois que nous avons calculés peuvent finalement apparaître assez modestes. L'étude de l'Insee (2011) sur les données de 2006 concluait du reste à des effets de faible ampleur⁹.

On doit cependant souligner un certain nombre de points qui pourraient aboutir à sensiblement rehausser le nombre d'emplois calculés par disparition d'un seuil. D'une part

nous avons retenu une définition assez restreinte pour les établissements « contraints » par un seuil (ceux qui sont au-dessus d'une distribution « lissée » en l'absence du seuil, c'est-à-dire que nous ne considérons que les établissements dans les ressauts que l'on relève avant les seuils). Il pourrait être pertinent d'étendre la notion d'établissements contraints dans leur développement par l'existence d'un seuil aux établissements au niveau du seuil et juste après le seuil (les coûts et les obligations qui sont associés au franchissement du seuil entravant leur développement). Les chiffrages des conséquences négatives sur l'emploi de l'existence de seuils seraient alors de plus forte ampleur car on constate également une accumulation assez forte juste après le seuil, quoique plus faible que celle juste avant.

D'autre part, nous avons montré dans une dernière section que la croissance de l'emploi, en cas de disparition d'un seuil, s'accompagnait d'une croissance encore plus forte de la valeur ajoutée, ce qui signifie qu'il y a des gains de productivité, certes assez faibles, associés à la disparition d'un seuil du fait de la croissance de la taille des établissements (et la productivité croît avec la taille des établissements au-delà de 10 salariés). À long terme, on peut associer à la seule disparition du seuil de 50 salariés, un supplément de valeur ajoutée marchande de 5 milliards d'euros, résultant à la fois de l'augmentation de la taille des entreprises (plus d'emplois) et de l'amélioration de leur efficacité (augmentation de la productivité résultant d'un effet d'échelle).

■ 9 On peut en effet convenir que les 21 636 établissements contraints sous les seuils de 10 et 11 salariés, les 2 946 établissements contraints sous le seuil de 20 salariés et les 1 512 établissements contraints sous le seuil de 50 salariés ne représentent respectivement que 1,4 %, 0,2 % et 0,1 % des 1 539 985 établissements des secteurs « industrie », « construction » et « commerce et services ». On doit cependant se rappeler que cette contrainte portant sur moins de 2 % des établissements français se répète d'année en année. Par ailleurs, si on rapporte au stock d'établissements de plus de 5 salariés (550 418 établissements), les pourcentages des établissements contraints sous les seuils de 10/11, 20 et 50 salariés sont alors respectivement de 3,9 %, 0,5 % et 0,3 %.

PROPOSITIONS DE LA FONDATION IFRAP

Depuis 2017, l'État a cherché à réduire l'impact des obligations nouvelles imposées à l'occasion du franchissement des divers seuils d'effectifs par les entreprises, et dans le cadre des ordonnances de 2017, et surtout dans le cadre de la future loi Pacte, s'est engagé à :

❶ **Supprimer les obligations relatives au seuil**

de 20 salariés (adoption d'un règlement intérieur, mais surtout obligations financières : contribution au Fnal – fonds national d'aide au logement – et à l'effort de construction), sauf en ce qui concerne les obligations relatives à l'emploi des handicapés. Il n'a toutefois fait que les repousser au seuil de 50 salariés ;

② **Supprimer le forfait social sur la participation et l'intéressement en dessous de 50 salariés** et seulement diminuer ce forfait (cela coûterait trop cher, et la perte fiscale sera compensée par la suppression d'aides aux entreprises...) entre 50 (à partir du seuil d'obligation) et 250 salariés ;

③ **Allonger la durée du moratoire de 3 à 5 ans pour l'application des obligations applicables lors du franchissement d'un seuil, aux termes du Code de la Sécurité sociale** (mais pas du Code du travail) et aussi pour la détermination de l'effectif pris en compte pour l'accès aux chèques-vacances, le versement transport, l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, les exonérations sociales sur les cotisations des apprentis, la sanction associée à l'entretien professionnel.

Toutefois, le Conseil d'État a exprimé ses réserves quant au manque de justification de cette mesure, qui n'est donc pas définitivement décidée.

En matière de dispositions relatives aux accords collectifs figurant dans le Code du travail, des mesures intéressantes de simplification (référendum) ont été prises en faveur des TPE et, sous condition d'absence de représentation du personnel, des entreprises jusqu'à 20 salariés, ainsi que pour ouvrir l'initiative de référendum à l'employeur.

Il s'en faut cependant que ces mesures, dont la portée est d'ailleurs atténuée dans les détails d'application, soient suffisantes pour réduire l'impact négatif des seuils, et particulièrement du seuil de 50 salariés.

Une étude comparée France-Allemagne de l'organisme IFO, demandée par le Sénat, indique qu'en Allemagne, on ne relève aucune chute particulière du nombre des entreprises aux alentours des seuils, alors que cette chute est spectaculaire en France, au niveau de 10, de 20 et de 50 employés. « *La part des entreprises avec 48 et 49 employés est 1,8 fois celle de la part correspondante en Allemagne* », relève l'étude, qui indique aussi que la probabilité de croissance des entreprises françaises manufacturières de 47 employés

est estimée à 38 %, baissant à 25 % juste en dessous du seuil, comparée à une probabilité de 44 à 49 % en Allemagne. Enfin, en France, « *juste avant le seuil de 50 employés, les entreprises semblent augmenter leur investissement en capital productif pour absorber les barrières à l'emploi* », avec donc un effet néfaste sur cet emploi.

L'IFO s'est penché sur les raisons de cette distorsion, alors que l'Allemagne connaît elle aussi des seuils. Mais l'impact est très différent dans les deux pays. En particulier, aucune initiative n'est demandée en Allemagne à l'employeur pour la désignation du *Betriebsrat* (plus proche équivalent du comité d'entreprise français), qui dépend uniquement de la demande expresse des salariés. Au seuil de 50 salariés, l'obligation de participation des salariés aux résultats n'existe pas, non plus que celle de mettre en place un plan pour la sauvegarde de l'emploi en cas de licenciement collectif. Sur le plan des charges, la contribution additionnelle pour la formation professionnelle, le versement transport (seuil de 11 salariés en France), la contribution au Fnal, la participation à l'effort de construction (20 salariés), la contribution pour l'apprentissage, les contributions additionnelles pour les cadres, le forfait social, n'existent pas en Allemagne. Les sanctions pour défaut d'emploi des handicapés (seuil de 20 salariés) sont de l'ordre de 20 fois plus élevées en France... La liste des différences qui demeurent reste encore longue.

La France vit sous un régime de contrainte et de sanctions, notamment pénales, qui rend redoutable le franchissement des seuils, plus que l'existence de l'obligation elle-même. Ainsi, la désignation du comité d'entreprise au seuil de 50 salariés ne serait probablement pas aussi redoutée par les employeurs si elle n'entraînait pas avec elle une énumération tatillonne et fournie des conséquences qui s'y attachent (le Code du travail, dans sa version non commentée, contient 114 pages concernant le comité d'entreprise et le délégué du personnel), avec, pour couronner le tout, la

sanction pénale ubuesque, et appliquée de façon tout aussi ubuesque par les tribunaux, du délit d'entrave. C'est donc un objectif de simplification qui s'impose, mais sur ce point, quasiment aucun progrès n'est réalisé, ce qui amène à faire les propositions suivantes :

Proposition 1 : Au seuil de 11 salariés, le versement transport, obligation financière très lourde, en augmentation constante (jusqu'à 2,95 % du salaire en Ile-de-France), devrait être, sinon supprimé, tout au moins prélevé à un taux plus bas, par exemple un tiers, avec une progressivité jusqu'à un seuil très supérieur, au-delà de 50 salariés, par exemple de 100 salariés.

Proposition 2 : Au seuil de 20 salariés, la réglementation de l'emploi des handicapés n'est pas satisfaisante : les obligations sont lourdes, sévèrement sanctionnées alors que cette politique repose sur des incitations dans la plupart des autres pays. L'emploi des handicapés est une politique qui relève de la solidarité nationale, et qui devrait être à la charge de l'État, et non des entreprises. Nous proposons de repousser les obligations au seuil de 100.

Proposition 3 : Le seuil de 50 salariés est le point de convergence des plus importantes obligations, et il faut encore y ajouter les obligations qui vont être décalées du seuil de 20 salariés vers celui de 50. Il faut agir pour remédier au défaut de développement des entreprises, défaut qui se remarque particulièrement au niveau de 70 salariés et se prolonge évidemment bien au-delà. Ce niveau est aussi celui où les entreprises commencent seulement à pouvoir posséder une DRH digne de ce nom, qui devient alors indispensable. C'est pourquoi nous jugeons nécessaire de déplacer l'obligation de désigner un comité d'entreprise du seuil de 50 à celui de 100 salariés, au-delà donc du chiffre de 70 salariés pour ne pas interférer dans la décision de parvenir jusqu'à ce chiffre.

Proposition 4 : Au seuil de 50 salariés naît aussi l'obligation d'accepter la désignation du délégué syndical par chaque syndicat représentatif. Le délégué syndical a le monopole de la négociation des accords collectifs. Or, la désignation du délégué est le fait des syndicats et non du personnel de l'entreprise, ce que les salariés perçoivent comme une immixtion provenant de l'extérieur et qui les prive de toute possibilité de faire valoir leur propre choix. Il serait souhaitable que le rôle de négociation appartienne à un ou plusieurs salariés désignés librement par le personnel de l'entreprise et n'étant pas nécessairement syndiqués, les syndicats ne disposant que d'une faculté de candidature non prioritaire. C'est dans ce sens d'ailleurs que se sont prononcés les salariés consultés par l'Institut de l'entreprise dans un sondage de 2008, et c'est aussi la solution allemande. Faute de cette solution, nous préconisons que la désignation du délégué syndical soit repoussée au seuil de 100 salariés.

Proposition 5 : Nous proposons de repousser au seuil de 100 salariés l'obligation très lourde, qui n'est pas dans les facultés d'une petite entreprise de 50 salariés, de mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi en cas de licenciement collectif.

Proposition 6 : Les règles de passation des accords collectifs, malgré les récentes ordonnances, demeurent compliquées et précautionneuses. Nous proposons deux simplifications, tout en prenant en compte la compétence des délégués syndicaux telle qu'elle existe actuellement. Jusqu'à 50 salariés, étendre la solution du référendum admise par l'ordonnance jusqu'à 20 salariés. Au-delà de 49 salariés, sous condition d'absence de délégué syndical, étendre cette même solution jusqu'à 100 salariés. Au-delà la représentation du personnel par délégué syndical ou délégué du personnel/comité d'entreprise devient obligatoire.

Comparaison des politiques européennes d'insertion des personnes handicapées à l'emploi

L'amélioration de l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap était une priorité de campagne du candidat Emmanuel Macron.

I En France, en décembre 2017, il y avait 510 000 demandeurs d'emploi en situation de handicap. Le taux de chômage des personnes handicapées se situe à 19 % contre 9 % en moyenne nationale (Agefiph). La proportion de personnes handicapées atteint seulement 3,6 % dans les effectifs du secteur privé et 4,9 % dans ceux de la fonction publique. Le quota de 6 % applicable dans tous les établissements d'au moins 20 salariés demeure, mais le dispositif réglementaire devrait être simplifié. Le taux d'emploi des personnes handicapées est de 56,2 % (source Eurostat).

I Le Luxembourg, seul pays avec la France à reconnaître la qualité de travailleur handicapé, oblige l'intéressé à des démarches contraignantes (alors qu'elle lui laisse toute liberté en France), celui-ci devant s'inscrire à l'agence de l'emploi, ne pas refuser l'emploi qui lui est proposé sous peine de perdre ses droits à l'emploi réservé dans le secteur public et ses droits au revenu minimum. Le taux d'emploi des personnes handicapées est de 62,5 %.

I En Allemagne, le suivi de l'obligation d'emploi est assuré par l'Agence fédérale de l'emploi qui publie chaque année une statistique détaillée des résultats de l'obligation. L'obligation d'emploi date de 1974. En 2005, la proportion obligatoire a été réduite de 6 % à 5 % (concerne les entreprises de plus de 20 employés). La contribution financière incitative est fonction du nombre d'emplois et non, comme en France, fonction de la taille de l'entreprise.

Les ressources de la taxe de compensation que les employeurs payent aux Offices d'intégration vont à hauteur de 20 % (100 millions d'euros par an) à un fonds administré par le ministre fédéral du Travail et des Affaires sociales et géré avec les associations. Le quota est presque atteint dans le privé comme dans le public (4,5 %), avec des moyens engagés inférieurs à la France. Le produit de la taxe se situe en effet en 2014 à 543 millions en Allemagne contre

553 millions en France. Le taux d'emploi des personnes handicapées se situe à 51,5 %.

I Au Danemark, l'administration n'intervient pas dans le fonctionnement du marché du travail, en accord avec les associations de défense des personnes handicapées qui privilégient l'initiative volontaire plutôt qu'une législation spéciale. Les autorités danoises ne pratiquent pas de système de quotas, mais il existe une réglementation qui privilégie les personnes handicapées. Par ailleurs, l'administration finance des services d'assistance personnalisée. Le taux d'emploi des personnes handicapées est de 46,7 %.

I En Suède, le principe d'un quota d'emploi n'a jamais été retenu mais des mesures spécifiques ont été prises en faveur des handicapés. Pour autant, le statut de travailleur handicapé n'existe pas. Le taux d'emploi est de 66,2 %.

I En Finlande, il n'y a pas de système de quota ni d'emploi préférentiel. Les services d'emploi ont l'obligation de chercher à placer et à former les personnes handicapées à un poste de travail adapté. Des aides à l'adaptation au travail sont versées aux entreprises. Le taux d'emploi est de 60,8 %.

I Aux Pays-Bas, la loi met en place des incitations pour les employeurs par le biais de réductions de leurs cotisations, du financement du salaire de la personne handicapée nouvellement embauchée pendant une durée de 6 mois. Le taux d'emploi est de 42,7 %.

I Au Royaume-Uni, le Disability Discrimination Act en 1995 a abrogé le quota de 3 % de personnes handicapées dans les entreprises de plus de 20 salariés datant de 1944. Les services gouvernementaux, les agences privées et les services de travail protégé sont chargés des actions en faveur des travailleurs handicapés. Le programme Access to Work est le seul dispositif qui aide les entreprises engageant des travailleurs handicapés. Le taux d'emploi des personnes handicapées est de 47,6 %.