

AUX SECRETAIRES GENERAUX DES :

- UNIONS DEPARTEMENTALES
- FEDERATIONS NATIONALES

Paris, le 16 juillet 2018

Département de l'Economie et du Service public  
Circulaire n° 100/2018

## PROJET DE LOI PACTE : UN TEXTE TAILLE « PATRON »

Cher(e)s camarades,

Annoncé depuis de nombreux mois, le projet de loi PACTE – ***Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises*** – s'est longtemps fait attendre et a été finalement présenté le 18 juin en Conseil des ministres.

Du côté des entreprises, ce retard à l'allumage valait largement la peine tant son contenu recèle de mesures répondant à de multiples demandes patronales. Du reste, les travaux préparatoires réalisés en amont ont été pilotés par des binômes parlementaires / chefs d'entreprise qui, selon les mots même du communiqué de Bercy, ont effectué un « *travail main dans la main* ». Autant dire que la tonalité du projet de loi ne constitue pas franchement une surprise compte tenu de ces modalités inédites de co-production.

Fruit d'une consultation grand public initiée en octobre 2017, à laquelle les organisations syndicales n'ont été que marginalement associées, ce texte est lourd de 73 articles et s'apparente à une loi fourre-tout dans la droite ligne de la loi dite « Macron » votée en 2015 et de ses suites législatives (lois dites « El Khomri », « Sapin » et « Macron 2 »). Le projet touche à une large variété de thèmes visant à libérer l'activité des entreprises d'une partie de leurs « contraintes » sociales, administratives et fiscales.

Pour mémoire, le projet PACTE ne faisait pas partie des promesses de campagne du candidat Macron qui proposait simplement un renforcement de la présence des administrateurs salariés dans les conseils d'administration, une mesure qui est d'ailleurs largement revue à la baisse dans le projet actuel. Derrière une communication vantant un projet de loi social et des progrès à destination des travailleurs, il s'avère n'être au final qu'un texte supplémentaire de libéralisation de l'économie.

A l'origine, deux types d'objectifs principaux étaient mis en avant : d'une part, aider les PME à croître, innover et exporter pour ensuite créer des emplois et, d'autre part, mieux associer les

salariés à la vie et aux résultats des entreprises avec une déclinaison en 9 actions censées traduire la philosophie générale du projet de loi (financer, développer, innover, transformer, partager, exporter, rebondir, transmettre et créer).

Au final, on retient surtout le caractère hétéroclite du texte avec parmi les points les plus critiques pour Force Ouvrière ceux visant : à augmenter les seuils sociaux, exonérant de plus en plus d'entreprises des obligations qui leur sont liées ; à multiplier les exonérations de forfait social accentuant encore davantage la perte de recettes pour les comptes sociaux ; ou encore ceux touchant au désengagement de l'Etat du capital de certaines entreprises, ce qui ouvre la voie à de nouvelles privatisations.

Ces axes ne font que confirmer les orientations du gouvernement fondées sur le « tout-entreprise » au détriment de toute mesure sociale. Ainsi, aucune proposition en matière de pouvoir d'achat, si ce n'est de nouveau les chimères du développement de l'épargne salariale et les impasses de l'actionnariat salarié.

Pour Force Ouvrière, les maîtres mots de ce projet de loi sont, sans surprise, libéralisation, dérégulation et privatisation, et ce ne sont pas les diverses cautions en matière de responsabilité sociale d'entreprise (RSE) émaillant le texte qui feront oublier l'absence de mesures favorables aux travailleurs.

L'examen du texte au Parlement devrait débuter en septembre et le gouvernement table sur son adoption d'ici la fin de l'année, sachant que beaucoup de dispositions se trouveront mécaniquement connectées avec la prochaine loi de finances dès lors qu'elles touchent aux prélèvements fiscaux et sociaux. De plus, une partie de la loi devrait être adoptée par voie d'ordonnances, à l'instar de la modification du statut de la SNCF. Au total, une douzaine d'articles pourraient échapper à la procédure législative ordinaire, même si jusqu'à présent le gouvernement n'a ni confirmé ni infirmé cette option.

A ce stade, cette circulaire ne constitue pas une analyse exhaustive du projet de loi, sur lequel nous reviendrons en détail à l'occasion de son examen parlementaire, mais un appel à la vigilance de tous.

Avec toutes nos amitiés syndicalistes.

**Nathalie HOMAND**  
Secrétaire confédérale

**Pascal PAVAGEAU**  
Secrétaire général

## POINTS CRITIQUES DU PROJET DE LOI PACTE

### ▪ Evolution des seuils sociaux (article 6)

Le projet de loi s'attaque frontalement aux seuils sociaux. Pour mémoire, sous la précédente législature, une tentative de gel des différents seuils (11, 20, 50 salariés) avait déjà été esquissée mais finalement retirée du projet de loi sur le dialogue social. Considérant que trop de niveaux de seuils créaient une grande complexité pour les entreprises et un surcoût qui pénaliserait l'emploi, le projet de loi vise à supprimer des seuils intermédiaires et à opérer un regroupement autour de 3 seuils pivots (11, 50 et 250 salariés), tout en harmonisant le mode de calcul des effectifs. Seule exception, le seuil d'obligation d'emploi de travailleurs handicapés est maintenu à 20 salariés. De plus, les entreprises bénéficieront d'une exonération des obligations en cas de franchissement du seuil sur une longue durée de 5 ans.

Le texte prévoit également une rationalisation des seuils, en particulier pour ce qui est de l'obligation d'établir un règlement intérieur et de mise à disposition d'un local syndical (passage de 200 à 250 salariés).

### Position FO

Pour FO, ces dispositions sont particulièrement dangereuses, d'autant que l'employeur se trouvera exonéré de ses obligations durant une très longue période – 5 ans – sans commune mesure avec les 6 mois actuellement en vigueur. Une telle durée apparaît totalement disproportionnée, sachant par ailleurs qu'un franchissement à la baisse suivi d'une remontée ouvrirait à nouveau une phase d'exonération de 5 ans ! On peut d'ailleurs s'interroger sur la compatibilité de ces délais avec le droit européen, dans la mesure où on touche ici au droit de la santé et à la réglementation des durées maximales de travail.

Concernant la remontée du seuil de 200 à 250 salariés relatif au règlement intérieur et au local syndical, **il s'agit ni plus ni moins d'une remise en cause des moyens de l'action syndicale et des possibilités d'implantation**, contradictoire avec la volonté affichée de promouvoir le dialogue social, en particulier dans les PME. En la matière, il aurait été plus cohérent d'abaisser ce seuil à 50 salariés.

Enfin, le relèvement du seuil en matière de financement du logement (de 20 à 50 salariés) sera très préjudiciable pour les ressources de la politique du logement (construction et aides).

Plus généralement, le frein supposé à la création d'emplois et au développement des entreprises lié aux seuils sociaux n'est absolument pas avéré et ne s'appuie sur aucune étude solide.

- **Forfait social (article 55)**

En vue d'inciter au développement des accords d'épargne salariale, cet article supprime le forfait social :

- dans les entreprises de moins de 50 salariés pour l'ensemble des versements relevant de l'épargne salariale, y compris les abondements employeur.
- pour les entreprises de moins de 250 salariés disposant (donc y compris accords en vigueur) ou concluant un accord d'intéressement.

### **Position FO**

**FO est opposée à la baisse du forfait social qui vise à promouvoir les dispositifs d'épargne salariale au détriment de la négociation salariale** et génère mécaniquement des pertes importantes de recettes pour les comptes sociaux.

Instauré en 2009 au taux de 2%, le forfait social est passé à 4% en 2010, à 6% en 2011, à 8% en 2012 puis à 20% à compter du 30 juillet 2012. Il a déjà été réduit à 8% pour une durée de 6 ans pour les entreprises de moins de 50 salariés qui mettent en œuvre un accord d'intéressement.

FO conteste les avantages sociaux dévolus aux dispositifs d'épargne salariale et plaide pour un assujettissement aux cotisations sociales équivalent à celui des salaires. Ce mode de rémunération relève en effet d'un évitement du salaire préjudiciable au financement de la protection sociale collective. Ainsi, l'assiette des rémunérations exemptées de cotisations sociales s'élevait à 49,9 milliards d'euros en 2015 (annexe 5 du PLFSS), soit 9% de la rémunération des salariés du secteur privé, ce régime dérogatoire de prélèvement constituant un manque à gagner de 12 milliards d'euros par an pour la sécurité sociale.

Selon une évaluation de Bercy, le coût de la mesure pour la Sécurité sociale serait de l'ordre de 440 millions la première année mais, sachant que l'objectif est de favoriser le développement des accords d'intéressement et de participation, ce manque à gagner est appelé à progresser en même temps que la masse salariale concernée (en 2015, dernier chiffre connu, les primes de participation, d'intéressement et l'abondement sur les PEE et les Perco représentent en cumulé 16,4 milliards d'euros, soit 6,5% de la masse salariale des bénéficiaires, au nombre de 6,76 millions) en raison du renforcement de l'attractivité des dispositifs d'épargne salariale au détriment du salaire.

***En clair, l'objectif visé est l'incitation au développement des primes d'épargne salariale au détriment des hausses de salaire dans le cadre des politiques de rémunération globale des entreprises.***

Le forfait social constitue une ressource de l'ordre de 5 milliards d'euros par an au profit de la Sécurité sociale et en particulier de la branche vieillesse. Pour mémoire, le déficit de la Sécurité sociale a été réduit de 8 milliards entre 2009 et 2013 (de 23,5 à 15,4 Mds) et plus de la moitié de cette réduction est le fruit de la mise en œuvre du forfait social qui a contribué à restreindre les effets des exemptions d'assiette. Sans forfait social, le coût pour la Sécurité sociale des exemptions d'assiette aurait été en 2015 de 11,6 milliards d'euros contre les 6,9 milliards constatés.

La baisse programmée du forfait social sur les dispositifs d'épargne salariale va mécaniquement pénaliser les ressources de la sécurité sociale. Une telle mesure prend la forme sournoise d'une baisse discrète des recettes *via* une application dérogatoire des

prélèvements sociaux mais produit en bout de chaîne des effets similaires à une baisse de cotisations. Ensuite, cet affaiblissement des recettes crée les conditions d'un creusement des déficits sociaux qui sert inévitablement à justifier une politique de baisse des dépenses publiques ...

- **Epargne retraite (article 20)**

Jugeant regrettable la faiblesse de l'épargne retraite en France, le gouvernement souhaite en renforcer l'attractivité et créer les conditions de sa dynamisation *via* de nouvelles incitations.

### **Position FO**

**Sur le plan de la méthode, il est surprenant que ces propositions n'aient fait l'objet d'aucune concertation alors que se profile une nouvelle réforme des retraites.** Sur le fond, il s'agit d'un nouveau jalon favorable au développement de la retraite par capitalisation et par conséquent **d'une remise en cause implicite de la retraite par répartition.** Par ailleurs, les dispositions annoncées pour sécuriser l'épargne retraite et donc l'épargne des ménages ne correspondent pas à la réalité des risques associés aux marchés financiers. De toute évidence, ces dispositifs auront pour effet d'accentuer les inégalités entre les salariés.

- **Cessions d'actifs (articles 42 à 52)**

Dans l'air du temps depuis quelques mois mais ajoutés au dernier moment au projet de loi, ces articles préparent la cession d'actifs détenus actuellement par l'Etat dans plusieurs entreprises (Aéroports de Paris, Engie, Française des jeux) avec en ligne de mire d'autres cessions de capital (Renault, Air France ...). **Ces mesures confirment la volonté du gouvernement de poursuivre le désengagement de l'Etat en ouvrant la voie à de futures privatisations.**

#### ***Illustration par le cas Engie***

Au-delà des craintes légitimes des agents du groupe Engie liées à la cession programmée des actifs détenus par l'Etat à des intérêts privés (article 52), une disposition spécifique touche les salariés de la filiale GRT Gaz. A la suite de la loi de transformation de GDF de 2004, le désengagement de l'Etat du service public gazier est permanent (passage du statut en SA, cession des 2/3 du capital, transformation du tiers restant en droits de vote).

Ici, le projet de loi modifie l'article de la loi de privatisation de GDF en précisant que le capital de GRT Gaz devra être détenu « majoritairement par GDF-Suez, l'Etat ou une entreprise du secteur public » et non plus « exclusivement » comme auparavant.

Il s'agit clairement de préparer la poursuite de la privatisation du patrimoine gazier alors que ses infrastructures sont évidemment stratégiques pour le pays.

## **Position FO**

Le gouvernement aura donc utilisé la loi PACTE pour lancer une nouvelle vague de privatisations, voulues pour des raisons principalement idéologiques. Diverses lois prévoyaient jusqu'ici une forme d'inaccessibilité de ces participations de l'Etat et ces provisions disparaissent avec la loi PACTE.

FO est opposée à la ligne du gouvernement qui, comme à son habitude, tente de justifier ces cessions en expliquant que « l'Etat n'a pas vocation à diriger des entreprises concurrentielles à la place d'actionnaires qui ont les compétences et les savoir-faire pour le faire mieux que lui ». Cet argument selon lequel dans le secteur concurrentiel les actionnaires privés sont plus efficaces n'a aucun sens. Dans l'économie d'aujourd'hui, la « compétence » et le « savoir-faire » ne sont pas ce qui caractérisent l'actionnaire. L'Etat au contraire peut avoir une fonction positive sur l'investissement et l'innovation des sociétés qu'il possède et jouer un rôle clé très constructif dans un secteur concurrentiel.

Pour FO, il n'existe aucune raison objective de pratiquer ces cessions et donc d'appauvrir et d'affaiblir l'Etat, dont la dette est un objet de plainte perpétuelle des membres du gouvernement. En jouant sur une stratégie de courte vue (désendettement de l'Etat sur tout ce qui viendra au-delà de 10 milliards d'euros) de rembourser une goutte d'eau de la dette nominale, il aurait été beaucoup plus sensé de renforcer l'économie et donc le flux de recettes de l'Etat par d'autres investissements.

- **Epargne salariale (article 56)**

En complément de la baisse annoncée du forfait social (article 55), le gouvernement entend favoriser le développement et l'appropriation des plans d'épargne salariale. Afin de faciliter la diffusion du PERCO, le texte supprime la condition de mise en place préalable d'un PEE avant la création d'un PERCO dans l'entreprise.

## **Position FO**

Pour rappel, cette condition avait été instaurée lors de la création du PERCO en 2003 pour inciter à la négociation sur l'épargne salariale sachant que les PEE nécessitent la conclusion d'un accord collectif contrairement aux PERCO qui peuvent être mis en place unilatéralement par l'employeur. Elle visait aussi à contester les critiques (dont FO) qui jugeaient **le PERCO comme une menace pour les dispositifs de retraite par répartition**. Progressivement, les lois suivantes ont confirmé nos inquiétudes et validé nos analyses initiales, ce qui est à nouveau le cas ici avec la levée de cette condition.

- **Actionnariat salarié (article 57)**

Avec cet article, le gouvernement souhaite stimuler l'actionnariat salarié dans les entreprises. Le cadre légal élargit ainsi les possibilités de recours à des offres d'actionnariat salarié (simplifications dans les SAS, sociétés par actions simplifiées) et crée des incitations sociales et fiscales (forfait social réduit à 10% pour les

abondements de l'employeur en cas de choix de placement du salarié en faveur du produit d'actionnariat salarié).

### **Position FO**

**FO n'est pas favorable à l'actionnariat salarié comme mode de rémunération et privilégie les salaires pérennes et leurs augmentations.** Ces placements génèrent des risques accrus de perte simultanée de son emploi et de son épargne en cas de difficultés économiques de l'entreprise.

Par ailleurs, la création d'un abondement unilatéral de l'employeur au PEE sous forme de distribution d'actions va pousser des salariés vers la détention d'actions de leur entreprise même lorsqu'ils n'en auront pas fait la démarche par eux-mêmes.

Ces mêmes réflexions et préventions sont naturellement valables pour le développement de **l'actionnariat salarié dans les sociétés à capitaux publics (article 58)**.

- **Réforme de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) (articles 30 à 37)**

Le projet de loi PACTE prône une évolution de la composition de la commission de surveillance de la CDC (renforcement de la place des représentants de l'Etat qui devient aussi importante que celle des membres du Parlement) au profit de l'Etat qui pourrait modifier les orientations de la CDC en matière de stratégies d'investissements.

### **Position FO**

**FO y voit des risques importants de perte d'autonomie et d'indépendance de la Caisse des Dépôts et Consignations.** L'alignement de la gestion comptable sur les règles en vigueur dans le domaine commercial peut, de surcroît, ouvrir la voie au développement important d'activités de marché, avec tous les risques inhérents, au détriment de ses missions d'intérêt général.

- **Seuils de certification légale des comptes (article 9)**

Le texte prévoit un relèvement des seuils de certification légale des comptes et leur alignement sur le niveau européen ainsi qu'une harmonisation des règles, indépendamment de la forme juridique de l'entreprise.

Les entreprises devraient désormais réunir certaines conditions (2 sur 3 critères : bilan supérieur à 4 millions d'euros, plus de 50 salariés, CA supérieur à 8 millions) pour déclencher l'obligation de recours à un commissaire aux comptes pour certifier les comptes de l'entreprise (le seuil de CA hors taxes est parallèlement remonté de 2 à 8 millions d'euros).

### **Position FO**

Ces dispositions accroissent potentiellement les risques de fragilisation des entreprises (et par conséquent de leurs salariés) en l'absence d'objectivation comptable de la situation financière de l'entreprise. Au motif d'alléger les obligations et contraintes pesant sur les entreprises au niveau des seuils européens, on se prive

des audits des commissaires aux comptes pourtant indispensables à la vie d'une entreprise afin de garantir la sincérité des résultats déclarés, tant en matière comptable qu'économique et fiscale.

- **Entreprises en liquidation judiciaire simplifiée (article 15)**

A l'avenir, le débiteur dit de « bonne foi » pourra bénéficier d'une procédure plus rapide et simplifiée (rendu obligatoire pour les PME de moins de 5 salariés et réalisant moins de 750.000 € de CA et les débiteurs de personnes physiques). A ce titre, l'article propose de modifier le Code de Commerce afin d'étendre les possibilités de cette procédure simplifiée.

### **Position FO**

**Le texte ne précisant pas comment on détermine la « bonne foi » d'un débiteur, l'application d'une telle mesure nous paraît problématique et aléatoire.**

Les procédures de liquidation judiciaire ont déjà été modifiées et simplifiées par le passé, notamment en ce qui concerne les demandes d'étalement des dettes fiscales, de remboursement "de report en arrière des déficits", ou d'imputation du CICE par l'administration lors de l'ouverture de la liquidation judiciaire.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur l'impact sur les SIE (Services des Impôts des Entreprises) qui ont déjà beaucoup de mal à récupérer la TVA collectée ou l'IS, non reversés à l'Etat, parfois de manière intentionnelle.

- **Fin d'activité et radiation des entreprises individuelles (article 11)**

Cet article concerne la radiation d'entreprises individuelles (absence de CA ou recettes ou de déclarations de CA ou de revenus pendant 2 années consécutives).

### **Position FO**

Cette radiation emporterait radiation de tous les fichiers, registres ou répertoires tenus par les administrations fiscales, RCS, Siren ...). Si l'on peut raisonnablement considérer qu'une partie de ces entreprises n'ont pas d'activité réelle ou n'ont pas réalisé de chiffre d'affaires pendant 2 ans faute d'activité économique, une partie d'entre elles vont néanmoins disparaître des fichiers sociaux ou fiscaux avec des risques élevés de fraude fiscale ou sociale. **Cela va indubitablement favoriser le travail dissimulé dans certains secteurs** (entreprises éphémères dont la durée n'excède parfois même pas deux ans).