



La loi Pacte : une nouvelle avancée dans la politique de l'offre

Benjamin Coriat



La loi Pacte, pour laquelle les premières consultations ont été lancées en 2017, va désormais entrer en application. Souvent présentée comme un catalogue de mesures, elle constitue en fait un nouvel approfondissement de « la politique de l'offre » suivie jusqu'ici. Tout en poursuivant sur la lancée de la loi Travail, en affaiblissant les protections dont bénéficient les salariés au moyen de l'abaissement des seuils sociaux, la loi Pacte innove sur de nombreux points, pour faire de l'entreprise le « centre de la société ».

Le mouvement des Gilets jaunes, qui par ses aspects centraux est une protestation contre nombre des orientations promues par la présidence Macron, ne semble en rien avoir fait bouger la majorité présidentielle qui vient de voter cette loi. Plus que jamais, alors que le gouvernement s'apprête à franchir un nouveau cran dans sa politique pro-business et pro-finance, il est permis de s'interroger sur le sens à donner au « grand débat » en cours

Cette note présente les quatre grands domaines qui concentrent les mesures essentielles introduites par la nouvelle loi.

* * *

Après de longs mois de gestation, la loi Pacte (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises) est désormais fin prête. Les ambitions portées par la loi sont hautes. Ainsi, sur le site du ministère de l'Économie, cette loi est présentée comme une « *nouvelle étape décisive dans la transformation économique de la France* ».

Deux grands objectifs sont annoncés :

- Il s'agit d'abord de « *permettre aux entreprises de grandir et de créer plus d'emplois* » ; en ce sens, la loi vise d'abord les entreprises petites et moyennes. La France, en effet, ne compte que 5 800 entreprises de taille intermédiaire (ETI), alors qu'elles sont 12 500 en Allemagne.
- Mais l'ambition est aussi bien plus générale. Il s'agit de rien moins que de « *replacer les entreprises au centre de la société* ». Un rapport visant la modification du Code civil concernant l'objet social des entreprises a ainsi été commandité spécialement pour alimenter la loi (Cf. *Notat N., Senard J.-D., 2018*).

Ainsi, la loi Pacte, quelquefois présentée comme un « *Small business act* » à la française, est en fait bien plus que cela. Car elle inclut des mesures transversales conçues pour toucher l'économie dans son ensemble. Un point central, insuffisamment souligné est que ce projet de loi fait partie, d'un nouveau « *paquet entreprise* » du gouvernement Philippe. Venant après la loi Travail, les mesures fiscales et budgétaires en faveur des actionnaires (réforme de l'ISF) et des



entreprises (*flat tax*, baisse de l'impôt sur les sociétés) ou la loi sur le secret des affaires, la loi Pacte **constitue comme une sorte de quatrième volet du paquet Macron consacré à l'entreprise**. Au demeurant, le chef de l'État lui-même est explicite sur ce point. Le 15 octobre 2017, il déclarait en lançant le chantier de la loi Pacte : « *Il y a pour moi trois temps à la transformation économique. Le premier, c'est la souplesse, la flexibilité qu'on donne aux entreprises et aux salariés par le dialogue social. Le deuxième est celui de la formation, de l'apprentissage et de l'assurance chômage. Je veux maintenant que l'on réforme profondément la philosophie de ce qu'est l'entreprise.* »

Les ambitions et les objectifs étant ainsi rappelés, que contient la loi, quelle est son inspiration ?

On a choisi ici, au-delà du détail des mesures proposées, très nombreuses et qui apparaissent souvent comme un « *catalogue* », de concentrer l'attention sur quatre dimensions de la loi, représentatives des directions suivies. L'ensemble, comme nous entendons le montrer, constitue une avancée nouvelle et puissante dans la politique de l'offre promue par le gouvernement d'Edouard Philippe.

* * *

Mesures en faveur des entreprises petites ou moyennes

Création, audits, transmission

Une première série de dispositions vise à simplifier la vie des PME. La création d'entreprise est facilitée par la constitution d'un « *guichet unique* ». Dans le même esprit, le stage obligatoire auquel devaient se soumettre les artisans désireux de s'établir devient facultatif. Des mesures touchent aussi le relèvement des normes en matière de certification des comptes. L'obligation de faire certifier les comptes passe ainsi d'un chiffre d'affaires s'établissant à 2,1 millions d'euros à 8 millions d'euros. Les commissaires aux comptes, directement touchés par cette mesure, ont fait valoir que les bénéfices à attendre d'une telle libéralisation sont douteux. L'argument est que les petites entreprises disposeront désormais d'une moindre visibilité comptable sur leur propre activité ; et les banques d'informations moins sûres. Toujours dans l'esprit d'abaisser les règles qui pèsent sur les PME, les procédures de liquidation simplifiée sont généralisées et le droit des faillites est revu de manière à permettre un effacement plus rapide des dettes.

Comme on le voit, l'esprit qui guide ces mesures est celui de l'abaissement des contraintes réglementaires. S'il va certainement dans le sens de ce qui est souhaité par les dirigeants des petites entreprises, le risque porté par certaines des mesures proposées est de favoriser une gestion peu ou moins rigoureuse de l'activité d'entreprises rendues plus fragiles, car désormais moins encadrées sur le plan juridique.



Seuils sociaux, intéressement et forfait social

Cette seconde série de dispositions est de bien plus grande portée, car elle touche directement les relations de travail et la rémunération des salariés.

La mesure phare qui s'impose ici est celle des modifications apportées à la réglementation concernant les « *seuils sociaux* ». Rappelons que les « *seuils sociaux* » consistent en des exemptions dont bénéficient les entreprises petites et moyennes, exemptions visant à leur donner un avantage relatif en les dispensant d'appliquer certaines dispositions du droit commun social ou du droit du travail. Il existe ainsi des « *seuils* » différents (10, 20, 25, 100, 150 et 200 salariés) à partir desquels les entreprises doivent se conformer à différentes dispositions de la loi commune. La loi Pacte étend, approfondit et prolonge ce régime d'exemptions. C'est ainsi que les seuils au nombre de 6, sont ramenés à 3 (11, 50, 250 salariés) et que la nécessité de satisfaire à certaines « *obligations* » pour un seuil donné est souvent reportée au seuil suivant. Ainsi, par exemple, en sera-t-il de la nécessité de promulguer un règlement intérieur ou de disposer d'un local de restauration, ou encore de contribuer au financement du logement social. Toutes obligations qui s'appliquent désormais non aux entreprises de plus de 20 salariés, mais à celles de plus de 50.

A cela il faut ajouter que les « *seuils* » n'opèreront plus au moment où l'entreprise atteint le nombre de salariés concernés. Il faudra désormais que ce nombre **soit atteint et dépassé pendant 5 années successives**. Au fait que les seuils sont supprimés ou relevés, il faut donc ajouter la règle que l'exemption à s'y soumettre est prolongée de 5 ans.

La philosophie sous-jacente est bien sûr que le droit commun du travail ou le droit social est un « *obstacle* » au développement des entreprises. Une philosophie qui était déjà celle de la loi Travail, et qui trouve ici un prolongement de poids. Sans, et pas plus aujourd'hui qu'hier, qu'aucun argument empirique vienne appuyer cette croyance.

Une autre disposition majeure contenue dans la loi touche aux rémunérations et rétributions. La loi propose, en effet, pour les entreprises de moins de 250 salariés, la suppression pure et simple du « *forfait social* » acquitté par les entreprises au titre de l'intéressement. Ce « *forfait social* » (traditionnellement fixé à 20 %, soit un taux très inférieur à celui des cotisations sociales acquittées par les employeurs) **visait à inciter les entreprises à favoriser – plutôt qu'une hausse des salaires – la distribution de revenus issus des profits**. Par la suppression de ce forfait, l'incitation à choisir la distribution du bénéfice, plutôt que de procéder à des augmentations de salaire est ainsi considérablement renforcée. Cette mesure présente cependant deux inconvénients majeurs. Pour le salarié, à la différence du salaire, les sommes perçues au titre de l'intéressement – dès lors qu'elles sont exemptes de cotisations sociales – n'interviennent pas dans le calcul des pensions et retraites. On distribue ainsi du revenu tout en déconstruisant le rapport salarial



« *fordiste* » classique. Une partie du revenu salarié devient « *aléatoire* » et dépend du bénéfice réalisé et distribué. Pour les pouvoirs publics, la perte des recettes, provoquée par cette annulation du forfait social n'est pas marginale : elle va coûter un demi-milliard d'euros aux caisses de sécurité sociale, somme qui ne sera compensée par aucune recette nouvelle.

Épargne, finance et innovation

Une avancée dans la financiarisation de l'épargne et des retraites

Certaines mesures, plus que les PME, visent clairement, dans la perspective du Brexit à « *attirer* » sur le sol français les opérateurs financiers, au premier chef ceux opérant aujourd'hui à Londres. Ainsi en est-il de mesures telles que l'exclusion des bonus du calcul des indemnités de licenciement, la dispense temporaire d'affiliation au régime des retraites pour les salariés impatriés ou encore l'intégration en droit français du contrat type sur les produits dérivés, tel qu'il est utilisé à la bourse de Londres.

Cet engagement dans une financiarisation plus marquée de l'économie trouve aussi son expression en ce qui concerne les PME. Sont ici visées un ensemble de mesures en faveur de l'épargne retraite. Une simplification est opérée visant à tout recentrer autour de trois produits : un produit individuel (succédant au « *Madelin* ») et deux produits d'épargne collective (succédant au Perco : plan d'épargne pour la retraite collectif, lequel, rappelons-le, est un dispositif d'entreprise qui permet aux salariés de se constituer une épargne, les sommes restant bloquées jusqu'à la retraite). Les incitations à investir dans ces produits plutôt que dans l'assurance-vie (qui attire 1 700 milliards d'euros contre 220 en produits d'épargne retraite), tournent autour de deux séries de mesures : une « *sortie* » en capital et plus seulement sous forme de rente sera désormais possible; de plus, la portabilité de ces fonds au cours de la vie de l'épargnant (et donc de ses changements d'emploi) est désormais assurée. La question qui se pose est celle de savoir si le choix de favoriser l'investissement en actions est bien le bon pour les PME. Le texte de loi, qui ne doute en rien des vertus de la finance, fait le pari que oui. L'avenir dira si ce pari est bien le bon.

Précisons ici encore que les mesures prises au delà des seules PME, visent **les retraites dans leur ensemble**, en créant des dispositifs favorisant la dimension « *capitalisation* » des retraites. En ce sens, elles anticipent la grande réforme des retraites annoncée. En effet, même si celle-ci entend d'abord instaurer un régime par points, en mettant sous pression les niveaux de versement des pensions, elle encouragera ceux qui ont des revenus élevés à souscrire à des plans d'épargne-retraite.



Recherche et brevets

Pour favoriser l'innovation dans les PME, deux grandes mesures sont proposées. La première consiste à favoriser le passage et l'installation de **chercheurs du secteur public dans les entreprises du secteur privé**. La simplification porte ici sur le fait que les demandes ne seront plus soumises à une commission de déontologie, mais à l'acceptation d'un employeur. Un chercheur pourra alors consacrer jusqu'à 50 % de son temps au secteur privé. Si la mesure a pour elle la simplicité, on peut s'interroger sur sa pertinence. Est-ce bien de chercheurs publics (souvent dédiés à la recherche de base) dont les PME ont besoin ? Est-il si opportun de déshabiller encore d'avantage une recherche publique aujourd'hui fortement affaiblie ? Ce, pour ne rien dire des problèmes éthiques et/ou de conflits d'intérêts qui ne peuvent que surgir. Surtout, si comme cela est proposé, les commissions de déontologie sont marginalisées. Visiblement la loi s'est dispensée de se poser ces questions, pourtant cruciales si l'on se place du point de vue de la construction d'un véritable système national de recherche, capable de faire face aux enjeux d'un monde en plein bouleversement.

Pour compléter ce dispositif est aussi envisagée la création d'un brevet « *temporaire* » simplifié, visant à permettre aux PME de protéger leurs inventions en leur évitant dans un premier temps les procédures lourdes de dépôt de brevet telles quelles existent aujourd'hui. Là encore on peut sérieusement se demander si ces dispositions sont à la mesure de l'immense effort de production et de diffusion de l'innovation qu'exige l'entrée dans la transition écologique

Enfin est annoncée la création d'un Fonds pour l'innovation, sur lequel aucun détail n'est fourni. Seule indication, ce fonds sera constitué à partir des revenus des privatisations (Cf. *plus bas*). Cette disposition s'insère ainsi dans un ensemble de mesures plus complexes qui visent à redéfinir le périmètre du domaine public. Car en bonne logique (néo) libérale, c'est une nouvelle avancée dans les privatisations qui est annoncée. Ce sujet constitue le troisième grand bloc de mesures proposées par la loi.

Cessions d'actifs et modification du périmètre du domaine public

Des cessions d'actifs de l'État, aboutissant à de nouvelles privatisations seront engagées pour les entreprises ADP, FDJ et Engie. Comme, dans tous les cas, il s'agit de domaines dans lesquels l'Etat est appelé à conserver un rôle important (les aéroports sont des lieux où, s'agissant du contrôle de l'identité des passagers, s'exerce une activité régalienne ; FDJ opère dans un domaine où les risques d'addiction exigent une forme de « *tutelle* » sur les jeux proposés ; enfin les activités d'Engie concernent une utilité publique), on annonce que, après cession d'actions au privé, les activités concernées continueront d'être « *encadrées* » : nouvelle instance de régulation pour les jeux de hasard, garantie sur les actifs stratégiques d'Engie et



cession pour 70 ans des actifs à ADP par l'Etat, avec possibilité de reprise au bout de cette période.

L'expérience passée, notamment en matière de concessions autoroutières, qui elles aussi étaient supposées être maintenues « *sous contrôle* », incite ici à la plus grande prudence. De fait, la justification véritable apportée à ces mesures est celle apportée par Bruno Le Maire, ministre de l'Economie, qui déclarait à propos de ces cessions qu'il faut mettre fin à la vocation « *gestionnaire* » de l'Etat. De là, ces coupes nouvelles dans le domaine public industriel.

Entre dans cette redéfinition du domaine et de l'action publiques la réforme de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui, désormais, verra sa comptabilité calquée sur celle du secteur privé, cependant que le contrôle de l'exécutif sera renforcé dans la gouvernance. Il s'agit à n'en pas douter d'une réforme majeure – visant à rapprocher la CDC des modes de gouvernance des banques privées. Même si les conséquences des mesures annoncées sont à ce stade difficilement évaluables, la direction est claire : il s'agit d'aligner (à tout le moins de rapprocher) ce qui reste d'un pôle bancaire public sur des normes de gestion bancaire privée.

Aussi, ajouté in extremis à la loi Pacte, est programmé un rapprochement de La Banque Postale et de l'assureur-vie CNP Assurances. Cet adossement se fera via la CDC, qui détient 41 % du capital de la CNP. Ces actions seront cédées à La Poste. En contrepartie, la CDC détiendra « *plus de 50 % de La Poste* » contre 26,32 % actuellement. Cet échange d'actifs a pour but d'assurer à La Poste une montée de ses activités en « *bancassurance* ». Les initiateurs du projet étant persuadés que, par là seulement, La Poste peut compenser la perte de recettes continue, liée au reflux de son activité courrier. De plus, il s'agirait aussi de **réorganiser et renforcer les synergies des activités de banque et d'assurance** de la CDC et de La Poste. L'opération, de vaste ampleur on le voit, et qui s'étendra jusqu'à 2020, est lancée. Mais de nombreuses interrogations ne sont pas levées. En particulier : qu'advient-il des missions d'intérêt général de La Poste ? Comment et sous quelles formes perdureront-elles si la CDC devenait l'actionnaire de contrôle ?...

Autre changement notable : est prévu un durcissement des « protections » vis-à-vis des investissements étrangers. La liste des secteurs nécessitant une autorisation préalable d'investissements étrangers en France (une loi prise sous Hollande) est élargie aux semi-conducteurs, au spatial, à l'intelligence artificielle, à la cybersécurité ou au stockage des données. Les sanctions en cas de non-respect des engagements seront par ailleurs redéfinies. Le cas GE Alstom, qui montre que l'Américain n'a en rien respecté les engagements pris en matière de maintien des emplois du groupe Alstom est passé par là. Ici encore cependant, il faudra attendre pour apprécier en quoi ces dispositions peuvent se montrer efficaces, si elles sont mises en œuvre.



L' « objet social » et « la raison d'être » des entreprises

Le dernier grand domaine couvert par la loi – celui qui a nourri les débats les plus intenses et les plus passionnés – concerne la réforme du Code civil et touche au statut juridique même de l'entreprise. Un rapport particulier (*Cf. le rapport dit Notat/Senard déjà cité*) avait même été commandité pour alimenter la loi. La mission confiée aux rapporteurs consistait à faire des propositions visant à **redéfinir la place de l'entreprise dans la société en affirmant son rôle social et environnemental**. Des nombreuses propositions contenues dans le rapport, il restera dans la loi Pacte peu de choses : une modification de l'article 1833 du Code civil disposera que les CA devront œuvrer en prenant en considération « *les enjeux sociaux et environnementaux* ». Mais aucune obligation juridique nouvelle, susceptible d'une action contentieuse, ne pèsera sur les CA et les actionnaires¹. Comme le précise « *l'étude d'impact* » qui accompagne la publication du projet de loi : « *un éventuel dommage social ou environnemental ne pourra pas prouver à lui seul l'inobservation de cette obligation* » (*Cf. étude d'impact sur la loi Pacte, 18 juin 2018, disponible sur le site du Ministère de l'économie*).

Dans le même esprit, les entreprises qui le souhaitent pourront faire figurer dans leur statut une « *raison d'être* », définie dans le rapport de Dominique Senard et Nicole Notat « *comme l'expression de ce qui est indispensable pour remplir l'objet social* ». Ici encore cependant, il ne faut guère attendre de changements significatifs, car comme l'étude d'impact déjà citée le précise, « *la raison d'être pour une entreprise est une indication, qui mérite d'être explicitée, sans pour autant que des effets juridiques précis y soient attachés* ».

Qu'il s'agisse de l'extension de l'objet social à des préoccupations « *sociales ou environnementales* » ou encore de la « *raison d'être* », aucune obligation supplémentaire ne pèsera donc sur les chefs d'entreprise et leurs CA. Les modifications de l'objet social annoncées comme « *révolutionnaires* », au moment du lancement des consultations sur le projet de loi, sont finalement cosmétiques.

Dernière mesure portée par la loi Pacte, elle aussi succédané des propositions pourtant très mesurées contenues dans le rapport Notat/Senard, un deuxième administrateur salarié siégera dans les conseils d'administration qui comprennent entre 8 et 12 membres. La proposition, pourtant fort timide du rapport Notat/Senard d'ajouter un troisième salarié dans les conseils d'administration comprenant plus de 13 membres, afin de se rapprocher de la norme européenne en la matière, n'a pas été retenue.

* * *

¹ Pour une présentation critique des propositions contenues dans le rapport Notat N., Sénard J.-D., voir notre note B. Coriat (2018) disponible sur le site des Economistes Atterrés.



Pour conclure

Même si la loi inclut des dispositions en apparence hétéroclites, elle procède d'une vision du monde et d'une inspiration commune. Les allègements ou suppressions de la réglementation déjà contenus dans la loi Travail, sont ici étendus, notamment en ce qui concerne les seuils sociaux. L'incitation à faire migrer l'épargne vers la finance (contenue dans la réforme de l'ISF) est, elle aussi, confirmée dans la loi Pacte avec les dispositions relatives à l'épargne retraite. Enfin le primat accordé à l'entreprise comme centre d'initiative, porté par les budgets et les mesures législatives prises jusqu'ici, se trouve conforté, notamment à travers les nouvelles privatisations. Enfin, l'extension de l'objet social de l'entreprise (aux préoccupations sociales et environnementales) atteste du souci de la nouvelle administration d'affirmer le rôle désormais prépondérant accordé à l'entreprise. Ainsi la politique de l'offre promue avec continuité par le nouveau quinquennat trouve-t-elle avec la loi Pacte, à s'affirmer plus nettement encore. Ce, au moment même où cette politique rencontre jusque et y compris dans la rue (à l'initiative et autour des Gilets jaunes) une opposition et un refus déterminés.

* * *

Références

B.Coriat (2018). Changer l'Entreprise ? Quand la montagne accouche d'une souris. A propos du rapport Notat N., Senard, J.-D. sur L'entreprise, objet d'intérêt collectif.

Notat N., Senard, J.-D., (2018) L'entreprise, objet d'intérêt collectif. Rapport aux ministres de la Transition écologique et solidaire, de la Justice, de l'Economie et des Finances, du Travail, 9 mars, La Documentation Française.

* * *