



N° 1088

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juin 2018.

PROJET DE LOI

relatif à la croissance et la transformation des entreprises,

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à une commission spéciale)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Édouard PHILIPPE,
Premier ministre,

PAR M. BRUNO LE MAIRE,
ministre de l'économie et des finances,

L'article 57 vise à encourager la diffusion des dispositifs d'épargne salariale dans les entreprises de moins de 50 salariés et à développer la conclusion d'accords d'intéressement pour les entreprises de 50 à 250 salariés. L'assujettissement au forfait social des sommes versées dans le cadre des dispositifs d'épargne salariale, et notamment le passage de 8 % à 20 % du taux de cette contribution, a pu constituer un frein plus marqué pour les entreprises de moins de 50 salariés. Afin d'accompagner le développement de ces dispositifs, le I supprime le forfait social pour les entreprises de moins de 50 salariés sur les versements issus des primes d'intéressement et de participation ainsi que sur les abondements des employeurs. Par ailleurs, en vue de développer l'intéressement dans les petites et moyennes entreprises (PME), le I supprime également le forfait social pour les entreprises de 50 à 250 salariés qui disposent ou concluent un accord d'intéressement. En outre, afin d'encourager l'actionnariat salarié, le forfait social est diminué de moitié (10 %) sur l'abondement employeur sur les fonds d'actionnariat salarié.

Le II simplifie la mise en place d'accord de participation et d'intéressement. Il facilite la continuité de l'accord d'intéressement en cas de rupture dans la mise en place des instances de représentation du personnel en cas de modification survenue dans la situation juridique de l'entreprise, notamment par fusion, cession ou scission. Il permet au partenaire du chef d'entreprise lié par un PACS, s'il a le statut de conjoint collaborateur ou de conjoint associé, de bénéficier effectivement d'un versement au titre de l'intéressement, de la participation et de l'épargne salariale, au même titre que le partenaire du chef d'entreprise lié par le mariage, dans un souci d'égalité. Par ailleurs, le présent article aligne le mode de calcul du seuil de cinquante salariés pour l'assujettissement à la participation sur celui utilisé dans le code de la sécurité sociale afin de clarifier et simplifier la compréhension des règles par les entreprises. En vue de faciliter le franchissement de ce seuil, il introduit un délai de 5 ans pour mettre en place la participation.

Le III vise à développer la mise en place d'accord de participation et d'intéressement en encourageant les branches à négocier un dispositif d'intéressement, de participation ou de plan d'épargne salariale au profit des entreprises de la branche, en particulier des plus petites, qui pourront opter pour l'application directe de l'accord ainsi négocié.

Le IV prévoit l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 du I et les 1^o, 5^o, 6^o et 7^o du II du présent article.

L'**article 58** vise à favoriser le développement et l'appropriation des plans d'épargne salariale. Le I facilite la mise en place de plans d'épargne pour la retraite collectifs dans les entreprises. La condition de disposer d'un PEE pour mettre en place un PERCO est levée afin de faciliter la mise en place de ce produit d'épargne longue dans les entreprises qui le souhaitent.

Le II harmonise la présentation des relevés annuels de situation établis par les teneurs de compte transmis aux salariés afin d'accroître la transparence et la portabilité des droits acquis dans le cadre de l'épargne salariale. Les mentions devant figurer au sein du relevé annuel de situation seront précisées par décret.

L'**article 59** vise à stimuler l'actionnariat salarié dans les entreprises privées. Il encourage le développement de l'actionnariat salarié, en assouplissant les modalités d'offre d'actions aux salariés dans les sociétés par actions simplifiées, en permettant l'abondement unilatéral de l'employeur sur les fonds d'actionnariat salarié.

L'**article 60** est relatif au développement de l'actionnariat salarié des sociétés à capitaux publics.

Il est proposé d'élargir le périmètre du dispositif imposant que 10 % des titres cédés par l'État soient proposés aux salariés éligibles de l'entreprise à toutes les cessions de titres par l'État, qu'il s'agisse de titres de sociétés cotées ou non cotées, et indépendamment du mode de cession. Toutefois, cet article introduit des seuils de matérialité afin d'éviter d'organiser des offres, souvent complexes et coûteuses, lors d'opérations de faibles montants. Il est renvoyé à un décret pour la fixation de ces seuils.

Si le principe d'un volume d'offre aux salariés de 10 % des titres cédés est maintenu, il est proposé que le volume de titres proposés aux salariés soit limité à un plafond en fonction de la capacité de souscription des salariés éligibles, ceci afin d'éviter l'échec de l'offre. Le décret précisera ainsi les modalités de calcul de ce plafond, fondées sur un montant de souscription moyen par salarié et le nombre de salariés éligibles tel que communiqué par l'entreprise.

Il est proposé de maintenir la rédaction actuelle prévoyant que les salariés bénéficiaires de l'ORS sont adhérents à un PEE au sein de l'entreprise. Pour que les dispositions de cet article s'appliquent, les entreprises non cotées, en particulier, devront mettre en place ce type de plan d'épargne, ce qui est déjà le cas pour plusieurs entreprises non cotées du portefeuille de l'Agence des participations de l'État.

Il est prévu de clarifier la rédaction actuelle, en envisageant explicitement deux approches, et, au sein de la deuxième approche, deux options possibles :

La première approche consiste en une cession directe des titres aux salariés, par l'État. Dans ce cas, rare en pratique, compte tenu des contraintes et lourdeurs qu'une telle opération implique, la cession fait l'objet d'un avis de la Commission des participations et des transferts (CPT).

La seconde approche peut prendre deux formes :

– une cession par l'État à la société, le plus souvent concomitamment à la cession principale. Dans ce cas, un avis CPT spécifique n'est pas requis, sauf si la cession intervient plus de 30 jours après l'opération principale. Cette option implique une prise de risque de marché par l'entreprise, celle-ci devant proposer les titres aux salariés éligibles dans un délai d'un an, à un cours par définition non connu à l'avance. C'est l'entreprise qui fixe les modalités de l'offre et assume les rabais éventuellement offerts aux salariés conformément aux dispositions du code du travail ;

– la mise en place par l'entreprise du processus de cession, par lequel l'entreprise n'assume aucun risque de marché puisqu'elle n'acquiert qu'un quantum de titres préalablement réservés par les salariés éligibles, et qui leur sont cédés dans les plus brefs délais. Dans ce cas, l'État peut assumer une partie des frais afférents à l'opération, selon des modalités de calcul et un plafond fixés par décret. Celui-ci prévoira que l'État ne pourra prendre à sa charge lesdits frais que proportionnellement à la part des titres offerts en provenance de l'État par rapport au total des titres proposés aux salariés dans le cadre de l'offre organisée par l'entreprise. Le même décret prévoira aussi un plafond en montant. Cette opération requiert un avis spécifique de la CPT avant la cession des titres à l'entreprise, dans le cas où cette cession intervient en dehors de la durée de validité de 30 jours de l'avis relatif à la cession principale.

Cet article clarifie par ailleurs le contenu de l'arrêté relatif aux offres réservées aux salariés.

Le rabais et les éventuels avantages octroyés aux salariés et anciens salariés éligibles sont pris en charge par l'entreprise. Par exception, cet article prévoit qu'en cas de privatisation, l'État prend à sa charge un rabais qu'il détermine, dans la limite de 20 % par rapport au prix de cession. Cette

prise en charge était déjà prévue sous l'empire de la loi du 6 août 1986, qui préexistait à l'ordonnance de 2014.

Sa section 2 vise à contribuer à repenser la place des entreprises dans la société.

CHAPITRE III - DES ENTREPRISES PLUS JUSTES

SECTION 1 : MIEUX PARTAGER LA VALEUR

Article 57 visant à favoriser le développement et la mise en place d'accords de participation et d'intéressement

I - Suppression du forfait social applicable à l'épargne salariale pour les entreprises de moins de 50 salariés et aux accords d'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés – modification du code de la sécurité sociale

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'épargne salariale est un système d'épargne collectif mis en place au sein de certaines entreprises : le principe consiste à verser à chaque salarié une prime liée à la performance de l'entreprise (intéressement) ou représentant une quote-part de ses bénéfices (participation). Les sommes attribuées peuvent, au choix du salarié, lui être versées directement ou être déposées sur un plan d'épargne salariale.

L'intéressement est un dispositif facultatif, qui permet à toute entreprise qui le souhaite de faire participer ses salariés aux résultats ou aux performances de l'entreprise. L'intéressement est conditionné à l'atteinte d'objectifs collectifs de performance (le montant de la prime ne saurait être garanti) et est conclu pour une durée minimale de 3 ans (renouvelable par tacite reconduction si l'accord le prévoit).

La participation est quant à elle un dispositif collectif prévoyant la redistribution au profit des salariés d'une partie des bénéfices qu'ils ont contribué, par leur travail, à réaliser dans leur entreprise. Elle est obligatoire lorsque l'entreprise emploie 50 salariés ou plus. L'accord indique notamment sa durée, les règles de calcul, d'affectation et de gestion de la participation.

Le cadre fiscal et social de la participation et de l'intéressement demeure favorable et attractif pour les salariés comme pour les entreprises. Les bénéficiaires des primes versées au titre de l'intéressement ou de la participation ont le choix entre opter pour une perception

immédiate (soumise à l'impôt sur le revenu) ou l'investissement sur un plan d'épargne salariale (PEE, PERCO) s'il en existe dans l'entreprise.

Dans cette seconde hypothèse, les sommes versées sont exonérées d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales et peuvent être abondées par l'employeur en contrepartie du blocage des avoirs sur une certaine durée (5 ans dans le cadre du PEE, et jusqu'au départ à la retraite de l'intéressé pour le Perco sauf en cas de déblocages anticipés limitativement énumérés par les dispositions réglementaires du code du travail). Pour l'entreprise, les sommes versées sont assujetties à la CSG-CRDS et, depuis 2008, soumises au forfait social, à la charge de l'employeur (taux porté à 20% en 2012).

L'épargne salariale reste dynamique et participe au financement de l'économie puisqu'elle est majoritairement investie en actions. Au 31 décembre 2017, les encours s'élevaient à 131,5 milliards d'euros selon l'Association française de la gestion financière (AFG)³⁴³.

En pratique, les sommes distribuées aux salariés sont significatives : en 2015, le complément de rémunération dégagé par l'ensemble des dispositifs s'est établi en moyenne à 2 422€ par salarié bénéficiaire dans les entreprises de 10 salariés et plus. Les montants moyens des primes d'intéressement et de participation ont tous deux progressé en 2015 et s'établissent respectivement à 1 772€ et à 1 407€ en moyenne par salarié bénéficiaire³⁴⁴.

Les dispositifs de participation, d'intéressement et d'épargne salariale sont surtout présents dans les grandes ou moyennes entreprises. Selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), en 2015, 87,4 % des salariés ayant eu accès à un de ces dispositifs travaillaient dans une entreprise de 50 salariés ou plus, et plus de 90 % des salariés ont eu accès à au moins un des dispositifs dans certaines activités de l'industrie. A l'inverse, fin 2015, seuls 16,5% des salariés des entreprises de 1 à 49 salariés étaient couverts par au moins un dispositif.

Entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009 en application de la loi du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009, le forfait social est une contribution à la charge de l'employeur qui concerne, sauf exceptions, les éléments de rémunération qui répondent aux deux conditions cumulatives suivantes : (i) exclusion de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, et (ii) assujettissement à la CSG.

³⁴³ Communiqué du 20 mars 2018 de l'Association française de la gestion financière

³⁴⁴ Source : Dares résultats n°055 – août 2017

Historique des taux pleins du forfait social

| | 2009 | 2010 | 2011 | Du 1 ^{er} janvier 2012 au 30 juillet 2012 | Depuis le 1 ^{er} août 2012 |
|------------------|------|------|------|---|--|
| Taux applicables | 2% | 4% | 6% | 8% | 20% |

Concernant la participation financière, le forfait social porte sur les sommes versées par l'entreprise au titre de l'intéressement, les sommes versées par l'entreprise au titre de la participation, et les abondements des employeurs aux plans d'épargne salariale (PEE, PEI et Perco).

Selon les données de la Dares, les entreprises de moins de 50 salariés ont été plus sensibles que les autres à l'augmentation du forfait social, dont le taux est passé de 8 % à 20 % au 1^{er} août 2012. De fait, entre 2012 et 2013, le nombre d'entreprises de moins de 50 salariés ayant au moins un dispositif d'épargne salariale (intéressement, participation ou plan d'épargne salariale) a reculé de 20% tandis que ce nombre progressait de 4% dans les entreprises de 50 salariés et plus.

Face à ce constat, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, a introduit pour les sommes versées au titre d'un dispositif d'épargne salariale facultatif (c'est-à-dire un accord d'intéressement ou de participation volontaire pour une entreprise de moins de 50 salariés) un taux de forfait social réduit à 8% (*cf.* quatrième alinéa de l'article L. 137-16 du code de la sécurité sociale - CSS) à la condition qu'il s'agisse :

- d'un premier accord, de participation ou d'intéressement, conclu au sein de l'entreprise ;
- d'un accord de participation ou d'intéressement mis en place par une entreprise qui n'avait pas conclu d'accord au cours d'une période de cinq ans avant la date d'effet du nouvel accord.

Le taux réduit ne s'applique pas aux sommes versées au titre de l'abondement de l'employeur (y compris l'abondement sur la participation ou l'intéressement) – (*cf.* article L. 137-16 du code de la sécurité sociale - CSS).

D'après la Dares, environ 4 000 entreprises auraient bénéficié de ce taux réduit en 2016. Cette baisse de forfait social n'ayant pas eu l'effet incitatif escompté, le Gouvernement entend donner une véritable impulsion à la négociation d'un dispositif de partage de la valeur ajoutée dans les entreprises de moins de 50 salariés, en supprimant cette contribution.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les sommes versées au titre d'un dispositif d'épargne salariale facultatif (c'est-à-dire un accord d'intéressement ou de participation volontaire pour une entreprise de moins de 50 salariés) sont actuellement assujetties au forfait social à un taux réduit de 8 % (au lieu du taux de droit commun fixé à 20 %) à la condition qu'il s'agisse :

- d'un premier accord, de participation ou d'intéressement, conclu au sein de l'entreprise ;
- d'un accord de participation ou d'intéressement mis en place par une entreprise qui n'avait pas conclu d'accord au cours d'une période de cinq ans avant la date d'effet du nouvel accord.

Le taux réduit de forfait social ne peut trouver à s'appliquer à la fois pour un accord d'intéressement et pour un accord de participation dans une même entreprise de moins de 50 salariés.

Dans le cas d'une mise en place concomitante d'un accord d'intéressement et d'un accord de participation, l'accord pour lequel le taux réduit s'applique est le premier accord déposé auprès de la DIRECCTE. Si des accords sont déposés auprès de la DIRECCTE à des dates identiques, une clause dans le texte de l'accord éligible doit permettre de déterminer lequel est placé sous l'empire de l'article L. 137-16 du code de la sécurité sociale référencé supra.

Tableau 1 : État des lieux de la diffusion des dispositifs dans les entreprises de moins de 50 salariés en 2013

| Taille | Nb de salariés (en milliers) | Nb de salariés couverts par au moins un dispositif (en milliers) | Montant global versé (en M€, hors forfait social) | Nb de salariés bénéficiaires d'une prime (en milliers) | Montant moyen de prime versée par salarié (abondement inclus) en euros |
|---------------------------------|------------------------------|--|---|--|--|
| <u>De 1 à 9 salariés</u> | 2 993 | 305 | 522 | 218 | 2 394 |
| De 10 à 49 salariés | 3 428 | 712 | 928 | 482 | 1 925 |
| Ensemble | 6 421 | 1 017 | 1 450 | 700 | 2 071 |

Source : Dares, enquête Acemo-Pipa 2014. Total entreprise (champ Acemo) : 1 216 058

En 2013 selon la Dares, seuls 20% des salariés des entreprises de 10 à 49 salariés et 10% des salariés de 1 à 9 salariés étaient couverts par au moins un dispositif. De plus, au sein des salariés bénéficiaires, la répartition des primes de participation et d'intéressement est plus

inégalitaire que celle des salaires : les 10% des salariés les mieux rémunérés se partagent 26% des salaires et les 10% des salariés bénéficiant des primes les plus élevées en concentrent 37%³⁴⁵. La taille de l'entreprise et son secteur d'activité sont les principaux facteurs explicatifs des inégalités d'accès.

D'une manière générale, les secteurs d'activités pour lesquels ces dispositifs sont les plus répandus sont l'énergie, les activités financières et assurance, la cokéfaction et le raffinage. Ainsi, la Dares estime que plus de 90% des salariés ont eu accès en 2015 à au moins un des dispositifs dans certaines activités de l'industrie telle que la cokéfaction et le raffinage (97,3%) et la fabrication de matériels de transport (90, 8%). A l'inverse, l'accès est nettement plus limité dans les secteurs où les entreprises sont de petite taille comme l'hébergement et la restauration (27,4%) ou les activités de services (18,6%, incluant notamment la coiffure et les soins de beauté).³⁴⁶

L'intéressement des salariés aux performances de l'entreprise est insuffisamment développé dans les entreprises de moins de 250 salariés. Les dispositifs d'intéressement sont peu répandus parmi ces entreprises (cf. tableau 2), la couverture atteint seulement 3% parmi les entreprises de 1 à 49 salariés et 25% pour les entreprises entre 50 et 249 salariés contre près de 57% parmi les entreprises de plus de 250 salariés. La part des salariés couverts par un dispositif d'intéressement apparaît ainsi comme relativement faible dans les entreprises de moins de 250 salariés : 8% des salariés dans les entreprises de 1 à 49 salariés et 29% des salariés dans les entreprises de 50 à 249 salariés ; alors que dans les entreprises de plus de 250 salariés la part de salariés couverts par un dispositif d'intéressement s'établit à environ 68%.

En se basant sur les seuils existants qui distinguent les entreprises de moins de 50 salariés (dont certaines sont actuellement éligibles au taux de forfait social de 8%) et les plus de 50 salariés (toutes soumises au taux de 20%), on observe que le différentiel de couverture entre ces deux catégories est de 21 points, alors que le différentiel de couverture entre les entreprises de 50 à 249 salariés et les plus de 250 salariés s'établit à 39 points. En conséquence, il apparaît plus rationnel au regard de ces éléments, de déplacer le seuil d'exonération à 250 salariés.

Les entreprises de moins de 250 salariés composent une catégorie relativement homogène au regard des difficultés qu'elles rencontrent dans l'accès aux dispositifs d'intéressement, notamment celles relatives au coût du dispositif et de la sortie de trésorerie associée³⁴⁷. Ces entreprises, qui employaient en 2015 près des deux tiers des 15,6 millions de salariés, sont confrontées en raison de leur taille à des défis analogues, notamment au regard du niveau de

³⁴⁵ Rapport IGF-IGAS, décembre 2013, « les dispositifs d'épargne salariale ».

³⁴⁶ Source : Dares résultats n°55, août 2017, pages 4 et 5.

³⁴⁷ Rapport n°2013-128R. de l'IGF et de l'IGAS « Mission d'évaluation – diagnostic sur les dispositifs d'épargne salariale », décembre 2013, p.22. L'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) relèvent notamment que « l'inégalité de diffusion des dispositifs d'épargne salariale en fonction de la taille de l'entreprise perdure alors que plusieurs dispositifs incitatifs ont été mis en place depuis 2008 ».

salaires qu'elles peuvent offrir. La complexité de la mise en place des accords, l'absence de services juridiques spécialisés, la faible lisibilité du cadre juridique et l'incertitude sur la stabilité de la norme de prélèvement social freinent la diffusion dans ces entreprises de dispositif d'intéressement à la performance.

Les entreprises de moins de 250 salariés qui proposent un dispositif d'intéressement sont sensibles à la fiscalité du forfait social. Ainsi, entre 2012 et 2013, lors du passage de 8% à 20%, le nombre d'entreprises proposant un dispositif d'intéressement a reculé de 1% dans celles entre 50 et 250 salariés tandis qu'il progressait de 4% pour les entreprises de plus de 250 salariés.

Tableau 2 : État des lieux de la diffusion des dispositifs d'intéressement en 2015

| Taille | Nb de salariés (en millions) | Salariés couverts par au moins un dispositif d'intéressement (en millions et en %) | | % des entreprises proposant un accord d'intéressement | Montant global versé (en M€, hors forfait social) | Nb de salariés bénéficiaires d'une prime (en millions et en %) | | Montant moyen de prime versée par salarié en euros |
|----------------------|------------------------------|--|------|---|---|--|------|--|
| | | en millions | en % | | | en millions | en % | |
| De 1 à 49 salariés | 6,5 | 0,5 | 8% | 3% | 838 | 0,4 | 6% | 2091 |
| De 50 à 249 salariés | 2,9 | 0,9 | 29% | 25% | 1034 | 0,7 | 23% | 1581 |
| 250 salariés et plus | 6,2 | 4,2 | 68% | 57% | 6308 | 3,6 | 57% | 1774 |

Source : Calculs DG Trésor, Dares, enquête Acemo-Pipa 2016

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin d'encourager la diffusion des dispositifs d'épargne salariale et d'accompagner les entreprises dans le développement de ces dispositifs, le forfait social est supprimé pour toutes les entreprises de moins de 50 salariés qu'elles optent pour un accord d'intéressement ou de participation « clé en mains » réalisé au niveau de la branche ou qu'elles le concluent de manière autonome. Cette suppression s'applique également sur les abondements de l'employeur.

Afin de développer l'intéressement dans les petites et moyennes entreprises (PME), la suppression du forfait social s'applique également aux entreprises de moins de 250 salariés qui disposent ou concluent un accord d'intéressement.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Le projet de loi a fait l'objet d'une consultation publique en ligne auprès de la société civile du 15 janvier au 5 février 2018, en vue de permettre aux acteurs de la vie de l'entreprise d'éclairer les arbitrages du Gouvernement sur les propositions formulées. S'agissant plus spécifiquement du thème consacré au partage de la valeur, les résultats de la consultation ont conduit le Gouvernement à réexaminer les règles du forfait social.

3.2. OPTION RETENUE

Afin de couvrir un nombre substantiel de salariés, le Gouvernement a souhaité accompagner le développement de ces dispositifs en supprimant l'assujettissement au forfait social pour les entreprises de moins de 50 salariés sur les versements relatifs à l'épargne salariale ainsi que sur les abondements.

En vue de développer l'intéressement dans les PME, le Gouvernement a souhaité supprimer le forfait social pour les entreprises de moins de 250 salariés qui disposent ou mettent en place d'un accord d'intéressement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Le nouvel article L. 137-16 du code de la sécurité sociale supprime le forfait social pour les entreprises qui ne sont pas soumises à l'obligation de mettre en place un dispositif de participation des salariés aux résultats de l'entreprise prévue à l'article L. 3322-2 du code du travail (c'est-à-dire celles dont l'effectif est inférieur à 50 salariés). Cette contribution est également supprimée pour les versements des entreprises (abondements) visés au titre III du même livre III du code du travail quel que soit le support sur lequel ces sommes sont investies.

Par ailleurs, les entreprises qui emploient au moins cinquante salariés et moins de deux cent cinquante salariés ne sont pas redevables de cette contribution sur les sommes versées au titre de l'intéressement mentionné au titre I^{er} du même livre III.

4.1.1 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure envisagée ne constitue pas une aide d'Etat, au sens de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En ce qu'elle ne déroge pas à l'économie générale du système de référence, cette mesure ne peut être regardée comme une mesure sélective.

La sélectivité d'une mesure doit, en principe, s'apprécier au moyen d'une analyse en trois étapes³⁴⁸ :

- dans un premier temps, il convient de définir le système de référence c'est-à-dire l'ensemble cohérent de règles³⁴⁹ s'appliquant de manière générale sur la base de critères objectifs à toutes les entreprises relevant de son champ d'application, tel que défini par son objectif ;
- dans un second temps, il faut déterminer si la mesure concernée constitue ou non une dérogation à ce système du fait qu'elle introduit des différenciations entre des entreprises se trouvant, au regard des objectifs intrinsèques du système, dans une situation factuelle et juridique comparable. Si la mesure concernée ne constitue pas une dérogation au système de référence, elle n'est pas sélective ; si elle constitue une dérogation au système de référence, elle est *a priori* sélective ;

Toutefois, si la mesure concernée, *a priori* sélective, est justifiée par la nature ou l'économie générale du système de référence, elle ne sera pas considérée comme sélective et ne relèvera pas du champ d'application de la réglementation des aides d'Etat.

En l'espèce, la mesure en cause ne constitue pas une dérogation au système de référence.

Le seul élément fondamental requis pour la qualification d'aide d'Etat est, en effet, le caractère dérogatoire de la mesure, dans sa nature même, par rapport à l'économie du système général dans lequel elle s'insère.

Comme l'indique l'avocat général Darmon dans ses conclusions sur l'affaire *Sloman Neptun*, « l'exemption «par la nature ou l'économie» du système montre bien qu'il est nécessaire d'identifier le caractère dérogatoire de la disposition litigieuse au regard, en quelque sorte, de la normalité juridique. »³⁵⁰

³⁴⁸ Cf. points n°128 et 133 de la communication 2016/C 262/01 de la Commission sur la notion d'aide d'Etat visée à l'article 107 § 1 du TFUE, JOUE C 262, 19 juillet 2016.

³⁴⁹ Définissant le champ d'application du système, ses conditions d'application, les droits et obligations des entreprises qui y sont soumises et les aspects techniques du fonctionnement du système.

³⁵⁰ CJCE, C-72/91 et C-73/91, *Sloman Neptun Schiffahrts AG*, et point 53 des conclusions de l'avocat général

Des mesures comportant un élément de spécificité (mesures dérogatoires) peuvent ainsi être considérées comme générales, lorsqu'elles « *s'insèrent dans la logique interne du système* » ou « *constituent une dérogation justifiée au système général* ». ³⁵¹

La mesure envisagée vise à encourager la diffusion des dispositifs d'épargne salariale dans les entreprises de moins de 50 salariés et à développer la conclusion d'accords d'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés.

Afin de développer ces dispositifs, le I supprime le forfait social pour les entreprises de moins de 50 salariés sur les versements relatifs à l'épargne salariale ainsi que sur les abondements. Par ailleurs, en vue de développer l'intéressement dans les petites et moyennes entreprises (PME), le I supprime également le forfait social pour les entreprises de moins de 250 salariés qui disposent ou concluent un accord d'intéressement.

Le forfait social a été créé par l'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, sous forme d'une contribution spécifique (de 2% à l'époque) acquittée par les employeurs sur certaines formes de rémunérations, versées à compter du 1er janvier 2009. L'article L. 137-15 du code de la sécurité sociale prévoit qu'il est prélevé sur une large assiette : intéressement, participation, abondement de l'employeur aux plans d'épargne entreprise (PEE) et aux plans d'épargne pour la retraite collectifs (Perco), retraites chapeaux et prime de partage des profits.

Dès l'origine, le principe a été assorti d'un certain nombre d'exceptions.

Ainsi, par dérogation au principe général d'une contribution forfaitaire, l'article L. 137-15 énumère limitativement les rémunérations ou gains exclus du dispositif :

- les stock-options et actions gratuites (article L. 137-13 du code de la sécurité sociale),
- les contributions des employeurs au financement de prestations complémentaires de prévoyance (2° de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale et 2° de l'article L. 741-10 du code rural),
- les indemnités versées à l'occasion de la rupture d'un contrat de travail (12e alinéa de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale et 3e alinéa de l'article L. 740-10 du code rural) ;
- les contributions des employeurs aux chèques vacances dans les entreprises de moins de 50 salariés (article L. 411-9 du code du tourisme).

La cohérence d'ensemble du dispositif a pu être questionnée lors des travaux parlementaires, mais il est clair que le système a été conçu comme fondé sur un principe, assorti de dérogations fixées par la loi.

³⁵¹ CJCE, 2 juillet 1974, *Italie c/Commission*, aff. 173/73 et TPICE 18 septembre 1995, *Tiercé Ladbroke c/Commission*, aff. T-471/93.

Les réformes du forfait social intervenues ultérieurement ne sont venues que s'insérer dans l'économie générale du dispositif et se sont, dans la plupart des cas, traduites par une augmentation du taux, assortie d'une modification du champ d'application (visant à exclure certaines fractions des montants concernés de l'application du forfait social).

La mesure envisagée, qui n'est qu'un aménagement supplémentaire dans le droit fil des ajustements déjà aménagés, découle directement des principes fondateurs intrinsèques au système de référence. Il ne constitue en aucun cas une mesure sélective.

Il peut être ici souligné que c'est le propre d'une disposition s'analysant en un prélèvement de nature fiscale au sens du droit européen, que de poursuivre des objectifs de politique publique dont le pilotage repose sur la variation des taux ou des champs d'application. Ces objectifs, inhérents au système et à son efficacité, peuvent notamment résider, comme le reconnaît la communication de la Commission européenne relative à la notion d'aide d'Etat, dans « *la nécessité de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscales, la nécessité de tenir compte d'exigences comptables particulières, des raisons de bonne gestion administrative, le principe de neutralité fiscale, la nature progressive de l'impôt sur le revenu et sa logique redistributive, la nécessité d'éviter une double imposition ou l'objectif d'optimisation du recouvrement des créances fiscales* ».

C'est bien dans une logique d'efficacité du système et d'optimisation du recouvrement, que l'augmentation des taux s'assortit d'une modulation de l'assiette touchée par la mesure, et ce afin de conserver la relative « neutralité » qu'un taux à 2% pouvait garantir à l'origine.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts macroéconomiques

La suppression du forfait social favorisera la diffusion dans les entreprises de moins de 250 salariés de dispositifs d'intéressement à la performance et de participation aux bénéficiaires en réduisant le coût de ces dispositifs et les sorties de trésorerie associés pour ces entreprises et permettra ainsi de réduire les inégalités d'accès à ces dispositifs entre les salariés.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

Le passage en 2012 du taux de cette contribution de 8% à 20% a pu constituer un frein plus marqué pour les entreprises de moins de cinquante salariés. La suppression de l'assujettissement au forfait social pour ces entreprises devrait sensiblement concourir à la diffusion de ces dispositifs dans les petites entreprises qui en sont actuellement dépourvues.

4.2.3 Impacts budgétaires

Dans cette section est analysé le coût pour les finances publiques de la réduction du taux de forfait social applicable à l'épargne salariale pour les entreprises de moins de 50 salariés ainsi

que pour les entreprises de moins de 250 salariés qui disposent ou concluent d'un accord d'intéressement.

- La suppression du forfait social : contre 20 % actuellement ;
- L'augmentation du taux de couverture de l'épargne salariale induite par la réforme au sein des petites entreprises : pour les entreprises de moins de 50 salariés, nous prenons comme hypothèse de taux de couverture un scénario médian correspondant à 32 % de salariés contre 10,9 % actuellement (à comparer au pourcentage des salariés qui appartiennent à une entreprise qui réalise un résultat comptable positif³⁵² sur le champ des entreprises de moins de 50 salariés, soit 64 %) ; En ce qui concerne la suppression du forfait social sur les accords d'intéressement des entreprises de 50 à 249 salariés, nous envisageons les taux de couverture suivants : 33 % pour les 50 à 99 salariés et 35 % pour les 100 à 249 salariés, des hypothèses de taux de couverture qui suggèrent un fort effet d'entraînement de la mesure, cela correspond environ à la moitié de salariés qui font partie d'entreprises qui déclarent un résultat comptable positif³⁵³ ;
- Le montant moyen d'épargne salariale versé aux salariés : 1 500 € bruts correspondant à une prime d'épargne salariale de l'ordre de 5% du salaire brut (contre un versement moyen observé de 2 000 € brut pour les petites entreprises disposant actuellement d'un dispositif d'épargne salariale) ;
- La provenance de l'épargne salariale supplémentaire : à court terme, elle serait prélevée sur les bénéfices des entreprises.

Scénario global

Le coût de la mesure envisagée comprend deux composantes :

- Un coût mécanique égal à la perte de recettes de forfait social sur les montants d'épargne salariale déjà versés par les entreprises ;
- Un coût variable qui dépend du nombre de nouvelles entreprises mettant en place un dispositif d'épargne salariale.

Le coût total de la mesure correspond au coût mécanique et au coût variable.

Le principe et le cas échéant les modalités de compensation seront arrêtés dans les lois financières.

L'ensemble des chiffrages est basé sur un raisonnement toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans tenir compte des effets positifs possibles de l'intéressement et de la participation sur la productivité des salariés.

³⁵² Une hypothèse est ici faite que le résultat net d'une entreprise (et donc sa capacité économique réelle à verser de l'épargne salariale) équivaut au résultat net comptable de celle-ci.

³⁵³ D'après les liasses fiscales de 2016 sur les entreprises soumises à l'IS, environ 65% des salariés des entreprises de 50 à 99 salariés et 69% des salariés des entreprises de 100 à 249 salariés appartiennent à des entreprises qui déclarent un résultat net comptable positif.

Les effets de la réduction du taux de forfait social sur les finances publiques ne se matérialiseront que progressivement :

- Le coût mécanique serait pleinement visible dès l'année d'entrée en vigueur de la mesure (qui pourrait être l'année 2019) ;
- Le coût variable augmenterait au fur et à mesure de l'augmentation du taux effectif de couverture des salariés.

A titre illustratif est présentée ci-dessous une trajectoire de coût fondée sur une hypothèse d'une montée en charge du taux de couverture en deux ans (50 % la première année et 50 % la deuxième³⁵⁴).

Tableau 3 : Effet sur les finances publiques de la suppression du forfait social (taux effectif de couverture : 32 %, prime brute versée : 1 500 €)

| Coût pour les finances publiques | 2019 | 2020 |
|---|-------------|-------------|
| Moins de 50 salariés | -290 M€ | -420 M€ |
| 50 à 99 salariés | -80 M€ | -90 M€ |
| 100 à 249 salariés | -140 M€ | -150 M€ |

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les accords de participation ou d'intéressement qui seront conclus dans les entreprises de moins de 50 salariés ne feront plus mention de l'assujettissement des sommes versées dans le cadre de ces dispositifs au taux de forfait social. En conséquence, les services déconcentrés de l'administration du travail n'auront plus à vérifier cette mention lors du dépôt de l'accord.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

En 2015 d'après les données publiées par la Dares, 54,9% des salariés du secteur marchand non agricole, soit 8,6 millions de salariés ont eu accès à au moins un dispositif de participation, d'intéressement ou d'épargne salariale. Ce taux de couverture pourrait être revu à la hausse. Nombre de salariés pourraient ainsi bénéficier d'un élément complémentaire de rémunération.

³⁵⁴ Cohérent avec l'hypothèse de montée en charge du taux de couverture sur deux ans.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS OBLIGATOIRES

5.1.1 Le COPIESAS

Au titre de l'article L. 3346-1 du code du travail, le Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (COPIESAS) a été saisi de cette disposition.

Le COPIESAS s'est réuni, en instance plénière, le mardi 13 février 2018 afin de favoriser davantage l'association des salariés à la réussite de l'entreprise et de contribuer à une meilleure conciliation des apports du capital et du travail.

Le COPIESAS s'est réuni en assemblée plénière le 7 juin 2018 mais n'a pas adopté son rapport de manière définitive. Une prochaine séance doit se dérouler en juillet

5.1.2 La Commission nationale de la négociation collective

Au titre du 2° de l'article L. 2271-1 du code du travail, la Commission nationale de la négociation collective est notamment chargée d'émettre un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail, notamment celles concernant la négociation collective. A ce titre, elle a été saisie de la présente disposition et a rendu son avis le 12 juin 2018.

5.1.3 Les caisses de sécurité sociale (Across, Cnav)

Le forfait social représente une source de financement pour les organismes de sécurité sociale. Par ailleurs, le forfait social est intégralement affecté à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Dans cette perspective, ces deux organismes doivent utilement être consultés.

Au titre de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale (CSS), le conseil ou les conseils d'administration de la Caisse nationale de l'assurance maladie, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, de la Caisse nationale des allocations familiales et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et la commission prévue à l'article L. 221-4 sont saisis, pour avis et dans le cadre de leurs compétences respectives, de tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans leur domaine de compétence.

Le conseil d'administration de la CNAV a émis un avis majoritairement favorable sur cette mesure du projet de loi, en date du 5 juin 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Ces dispositions s'appliqueront dès le lendemain de la promulgation de la loi pour les accords en cours. Dans les autres situations, l'exonération du forfait social prendra effet dès le dépôt régulier de l'accord auprès de l'autorité administrative compétente.

5.2.2 Application dans l'espace

Ces dispositions sont applicables dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui sont soumis au principe de l'identité législative.

En revanche, dans les collectivités de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, elles ne sont applicables que si une mention expresse est réalisée. Cependant, le droit du travail est une compétence propre dans ces territoires, ce qui engendre la non extension de toutes les dispositions qui s'y rattachent, dont l'épargne salariale. Il n'y a donc pas lieu d'ajouter une disposition d'extension pour cet article.

II - Développer la mise en place d'accords d'intéressement et de participation aux entreprises de moins de 50 salariés

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a instauré une obligation de négociation au niveau des branches professionnelles d'un accord d'intéressement et d'un accord de participation avant le 31 décembre 2017. A défaut d'une initiative de la partie patronale au plus tard le 31 décembre 2016, la négociation devait s'engager dans les quinze jours suivant la demande d'une organisation de salariés représentative.

Au titre des articles 154 et 155 de cette même loi, en deçà d'un effectif de 50 salariés, l'employeur peut mettre en place un régime d'intéressement (et/ou de participation) par décision unilatérale, la branche professionnelle lui fournissant un dispositif clef en main. A partir de 50 salariés, un accord d'entreprise est nécessaire.

Les entreprises peuvent ainsi adhérer par décision unilatérale de l'employeur, pour les entreprises de moins de 50 salariés et par conclusion d'un accord d'entreprise, selon les modalités spécifiques à l'épargne salariale, pour les entreprises d'au moins cinquante salariés.

D'après le bilan de la négociation collective réalisé par la Direction générale du Travail, en 2015 et en 2016, 16 textes évoquant le thème de la participation financière ont été conclus. En 2016, trois branches couvrant près de 700 000 salariés ont mis en place de nouveaux textes sur ce thème. En 2017, deux branches ont conclu de nouveaux textes en matière d'épargne salariale, la branche des banques a mis en place un accord d'intéressement et la branche du négoce de l'ameublement un accord d'intéressement et de participation. Actuellement, la branche de la plasturgie négocie un accord d'épargne salariale qui vise à proposer un dispositif de participation et des plans d'épargne interentreprises aux entreprises de la branche. Malgré l'intérêt des partenaires sociaux pour ces sujets, les nouvelles dispositions n'ont pas encore été largement mises en œuvre.

Concernant l'assujettissement à la participation, ce dispositif n'est obligatoire que dans les entreprises employant au moins 50 salariés et dégageant un bénéfice suffisant. Toute entreprise employant habituellement au moins cinquante salariés est obligatoirement soumise à la participation, quelles que soient la nature de son activité et sa forme juridique (article L. 3322-2 du code du travail). Sont notamment assujetties à la participation les entreprises dont le bénéfice est soumis à un taux réduit de l'impôt sur les sociétés en faveur des petites et moyennes entreprises prévu au b du I de l'article 219 du code général des impôts (article

L. 3324-1 du code du travail) ainsi que les entreprises exonérées du paiement de l'impôt sur les bénéfices par certaines dispositions du code général des impôts (article L. 3324-1 1 du code du travail).

La participation aux résultats de l'entreprise permet de redistribuer une partie des bénéfices annuels réalisés par l'entreprise selon des modalités prévues par un accord collectif.

Par ailleurs, depuis la loi du 6 août 2015 précitée, les entreprises qui ont déjà conclu un accord d'intéressement et qui franchissent le seuil de 50 salariés sont dispensées de l'obligation de négocier un accord de participation pendant un délai de 3 ans après le franchissement du seuil d'assujettissement. Après cette période, le droit en vigueur autorise l'entreprise, si elle le souhaite, à conclure un accord de participation dérogatoire sur la base de calcul et de répartition reprenant celle de l'accord d'intéressement, pour autant que cette base de calcul soit assise sur le résultat (la participation ayant pour objet de garantir à ses bénéficiaires le droit de participer aux résultats de l'entreprise) et s'applique suivant des règles identiques à l'ensemble des salariés de l'entreprise.

Concernant plus spécifiquement les règles d'appréciation de l'effectif pour déterminer si le seuil d'assujettissement à la participation est franchi, les effectifs de l'entreprise sont, selon l'actuel droit en vigueur, calculés conformément aux règles générales prévues pour la mise en œuvre des dispositions du code du travail et qui sont notamment applicables en matière de mise en place des institutions représentatives du personnel.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Depuis la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, les branches professionnelles doivent négocier un accord d'intéressement et de participation, et ce avant le 31 décembre 2017.

Or, cette mesure n'a pas rencontré l'effet escompté. Les informations publiées par la Direction générale du Travail montrent que les branches ne se sont pas saisies massivement de ce thème de négociation.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'inégalité d'accès entre grandes et petites entreprises est un constat essentiel relevé dans les études de la Dares. Les freins à la diffusion de l'épargne salariale sont connus : la complexité perçue de la gestion des dispositifs de participation et d'intéressement par les employeurs de TPE/PME ne disposant pas de services juridiques spécialisés, l'habitude d'attribution de gratifications individuelles plutôt que collectives, le manque de lisibilité du cadre juridique, et surtout l'instabilité du prélèvement public (forfait social).

En donnant de la lisibilité sur l'évolution des taux de forfait social, en allégeant son coût et en simplifiant les dispositifs, les chefs d'entreprise de TPE/PME pourraient être plus enclins à partager la valeur créée avec leurs salariés dans le cadre des dispositifs d'épargne salariale.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Il a été envisagé de mettre en place un « imprimé-type » mis en ligne par le ministère du Travail pour les accords d'intéressement et de participation. L'« imprimé-type » recenserait toutes les clauses impératives que doivent contenir un accord d'intéressement et un accord de participation. Cet imprimé prendrait la forme d'un modèle comportant des zones à compléter par l'entreprise. Le dirigeant pourrait ainsi choisir les clauses de son accord d'intéressement et/ou de participation, selon les spécificités de son entreprise dans le respect des obligations légales qui lui incombent. Cet imprimé ne se substituerait en aucune manière aux modalités de conclusion en vigueur. Il ne pourrait donc pas être utilisé de manière unilatérale à l'instar de l'institution des plans d'épargne salariale.

3.2. OPTION RETENUE

Pour atteindre l'objectif de généralisation aux entreprises de moins de 50 salariés, rappelé par les pouvoirs publics et partagé par les membres du conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (COPIESA)S, la simplicité de mise en œuvre du dispositif est essentielle notamment dans les TPE dépourvues de services des ressources humaines. Les accords « clé en mains » via des accords-type négociés au niveau de la branche, et adaptés au secteur d'activité, répondent bien à cette exigence de simplification. Par ailleurs, depuis les ordonnances du 22 septembre 2017, les branches sont tenues de prévoir des dispositions spécifiques pour les petites entreprises. Les branches constituent donc le vecteur idéal de diffusion des dispositifs d'épargne salariale pour les TPE/PME.

En vue de faciliter la négociation d'accords-type au niveau des branches, l'obligation de négociation au niveau des branches initialement prévue par la loi du 6 août 2015, ayant expiré le 31 décembre 2017, pourrait être prolongée jusqu'au 31 décembre 2019. Les branches pourraient donc être mobilisées pour : (i) définir des accords-types d'intéressement et/ou de participation volontaire qui faciliteraient leur mise en œuvre dans les plus petites entreprises ; (ii) négocier la mise en place de plans interentreprises (PEI, PERCOI) à leur niveau.

De plus, pour pouvoir être étendus, les accords de branche qui traitent de l'épargne salariale (intéressement, participation et plans d'épargne salariale) devraient comporter des accords d'intéressement et de participation « clé en mains » pour les entreprises de moins de 50 salariés.

Par ailleurs, aux niveaux des entreprises, dans une optique de simplification, la continuité des accords d'intéressement serait facilitée en cas de rupture dans la mise en place des instances de représentation du personnel (IRP) en cas de modification survenue dans la situation juridique de l'entreprise, notamment par fusion, cession ou scission. En effet, il existe une obligation de satisfaire à la mise en place des IRP, prévue à l'article L. 3312-2 du code du travail, pour conclure un accord d'intéressement. Dans la pratique, cette obligation a pour conséquence de différer la mise en place d'un accord d'intéressement lorsque l'entreprise procède à des élections (délégués du personnel, CSE) et de priver les salariés de ce dispositif pendant une, voire deux années.

Enfin, pour déterminer si le seuil d'assujettissement à la participation est franchi, la mesure vise à aligner le mode de calcul du seuil de cinquante salariés sur celui utilisé dans le code de la sécurité sociale afin de clarifier et de simplifier la compréhension des règles par les entreprises. Cette mesure facilite le franchissement de ce seuil et introduit un délai de 5 ans pour mettre en place la participation.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Les branches professionnelles devront négocier un accord d'intéressement et un accord de participation avant le 31 décembre 2020.

En application des nouvelles dispositions prévues à l'article L. 3312-2 du code du travail, lorsqu'une modification survient dans la situation juridique de l'entreprise, notamment par fusion, cession ou scission, et nécessite la mise en place de nouvelles institutions de représentation du personnel, l'accord d'intéressement se poursuit et peut être renouvelé.

L'effectif salarié à prendre en compte pour le calcul de la participation est apprécié selon les modalités prévues à l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale. L'obligation pour les entreprises employant au moins cinquante salariés de garantir le droit de leurs salariés à participer aux résultats de l'entreprise s'appliquera désormais à compter du premier exercice ouvert postérieurement à la période des cinq années consécutives.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts macroéconomiques

Les mesures envisagées visent à améliorer l'accès aux dispositifs d'épargne salariale pour les salariés des entreprises de moins de 50 salariés et encourager le partage des fruits de la croissance. Selon la littérature économique, le principal apport économique du développement

de l'épargne salariale et, plus globalement, des dispositifs de partage de la valeur ajoutée résiderait dans une hausse de la motivation et de la satisfaction des salariés au travail.

Si l'ampleur de cet effet est débattue³⁵⁵, une étude de Pierre Cahuc et Brigitte Dormont (1992), qui reste à ce jour la référence dans la littérature sur l'épargne salariale, indique que la mise en place de l'intéressement permettrait d'atteindre des gains de productivité substantiels pour les entreprises : à partir d'estimations réalisées sur la base d'un échantillon de 172 entreprises françaises observées sur la période 1986 – 1989, l'introduction d'un dispositif d'intéressement ou l'augmentation de son intensité de 0,5 point³⁵⁶ conduirait à une variation des gains de productivité qui se situeraient entre 2% et 2,2%. Une étude de Virginie Pérotin et Fathi Fakhfakh (2000) mesurant l'effet des dispositifs d'intéressement et de participation sur un échantillon plus large d'entreprises (5000) observées entre 1986 et 1990³⁵⁷ confirme ces résultats et met en avant des gains de productivités encore plus élevés (6 à 7 %).

Au niveau de la rémunération totale des salariés employés dans les entreprises de moins de 50 salariés, le développement de dispositifs d'épargne salariale pourrait s'avérer neutre. En effet, les primes versées dans le cadre de l'intéressement et/ou de la participation pourraient se substituer partiellement au salaire de base³⁵⁸.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

Les entreprises pourront adhérer directement aux accords de branches. En deçà d'un effectif de 50 salariés, l'employeur pourra mettre en place un régime d'intéressement (et/ou de participation) par décision unilatérale, la branche professionnelle lui fournissant un dispositif clef en main. En revanche, à partir de 50 salariés, un accord d'entreprise est nécessaire.

Les entreprises gagneront en lisibilité et en transparence de l'information sur l'ensemble des règlementations à respecter à la suite du franchissement de seuil d'effectifs salariés dans le cadre du projet de loi. Ce calcul se fondera désormais sur la définition utilisée dans le code de la sécurité sociale, exception faite des seuils du code du travail concernés par les ordonnances du 22 septembre 2017 prises pour le renforcement du dialogue social. .

³⁵⁵ Selon le rapport de l'IGAS et l'IGF « Les dispositifs d'épargne salariale » publié en décembre 2013, qui s'appuie sur une revue de littérature réalisée par l'OCDE sur le sujet, la littérature académique ne permettrait pas de conclure à un lien marqué entre, d'un côté, le développement de ces dispositifs, et de l'autre, la productivité, la motivation et la satisfaction des salariés.

³⁵⁶ Le rapport de l'intéressement au salaire de base passerait par exemple de 2,5 % à 3 %.

³⁵⁷: « Les effets d'incitation à l'intéressement », *Economie et Statistique* n° 257, septembre, pp. 45-56. Fakhfakh, F. and Perotin, V. (2000), 'The effects of profit-sharing schemes on enterprise performance in France', *Economic Analysis* 3(2), 93-111.

³⁵⁸ Selon le rapport de l'IGAS et l'IGF « Les dispositifs d'épargne salariale » publié en décembre 2013, Annexe II

4.3. IMPACTS SOCIAUX

La mesure vise à encourager le dialogue social dans les petites entreprises sur le thème du partage de la valeur ajoutée. La participation financière (notamment l'intéressement et l'actionnariat salarié) rend les employés plus sensibles aux objectifs de l'entreprise. Une étude récente³⁵⁹ montre que la participation financière (l'intéressement et l'actionnariat salarié) participe significativement à la réduction des conflits collectifs (avec deux jours de grèves ou plus). Elle peut également aider à faciliter la résolution des conflits.

La mesure pourrait contribuer à réduire les inégalités d'accès aux dispositifs d'épargne salariale en fonction du niveau de salaire. Une meilleure diffusion dans les petites entreprises pourrait en particulier bénéficier aux plus bas salaires. En effet, d'après les données de la Dares parues en août 2017³⁶⁰, dans les entreprises de 1 à 49 salariés, près de 19% des salariés ont une rémunération annuelle inférieure à 16 547 euros.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Exception faite des seuils du code du travail concernés par les ordonnances du 22 septembre 2017 prises pour le renforcement du dialogue social. Nombre d'entre eux seraient donc potentiellement concernés par une décision unilatérale de leur employeur d'appliquer un accord d'intéressement ou de participation volontaire conclu au niveau de la branche.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS OBLIGATOIRES

5.1.1 Le COPIESAS

Au titre de l'article L. 3346-1 du code du travail, le Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (COPIESAS) a été saisi de cette disposition.

Le COPIESAS s'est réuni, en instance plénière, le mardi 13 février 2018 afin de favoriser davantage l'association des salariés à la réussite de l'entreprise et de contribuer à une meilleure conciliation des apports du capital et du travail.

³⁵⁹ Intéressement, actionnariat et conflits dans l'entreprise : études sur données d'entreprises françaises par Aguibou Bougobaly Tall, Université Paris 2, 2016

³⁶⁰ cf. Dares résultats n°55, août 2017, tableau 3, p.5

Le COPIESAS s'est réuni en assemblée plénière le 7 juin 2018 mais n'a pas adopté son rapport de manière définitive. Une prochaine séance doit se dérouler en juillet.

5.1.2 La Commission nationale de la négociation collective

Au titre du 2° de l'article L. 2271-1 du code du travail, la Commission nationale de la négociation collective est notamment chargée d'émettre un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail, notamment celles concernant la négociation collective. A ce titre, elle a été saisie de la présente disposition et a rendu son avis le 12 juin 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les partenaires sociaux disposeront jusqu'au 31 décembre 2020 pour conclure un accord de branche d'intéressement ou de participation volontaire. Cette prolongation de l'obligation de négociation devra faire l'objet d'une évaluation *a posteriori* afin d'identifier les éventuels blocages à la bonne diffusion de l'ensemble des dispositifs relevant du champ de la participation financière.

Les présentes dispositions entrent en vigueur au lendemain de l'application de la loi si les conditions sont dûment remplies.

III – Élargir le champ des bénéficiaires

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les dispositifs d'épargne salariale sont par nature collectifs. Tous les salariés d'une entreprise doivent pouvoir en bénéficier. A titre dérogatoire, cette possibilité peut être ouverte au chef d'entreprise ainsi qu'à son conjoint, s'il dispose du statut de conjoint collaborateur ou de conjoint associé.

En matière d'intéressement, dans les entreprises employant au moins un salarié, même à temps partiel, et au plus 250 salariés, la possibilité de bénéficier de l'intéressement est ouverte au chef d'entreprise ainsi qu'à son conjoint s'il a le statut de conjoint collaborateur ou de conjoint associé. Dans ce cas, l'accord doit expressément mentionner cette possibilité. En revanche, un accord d'intéressement ne peut pas être conclu dans une entreprise dont l'effectif est limité à un salarié si celui-ci a également la qualité de président, directeur général, gérant ou membre du directoire.

Concernant la participation, bénéficiant de ce dispositif, le chef d'entreprise, son conjoint collaborateur ou associé, ainsi que certains mandataires sociaux, sous réserve que leur entreprise puisse satisfaire l'une des hypothèses suivantes :

- l'entreprise a mis en place un accord de participation de manière facultative (car son effectif est inférieur à 50 salariés) prévoyant cette possibilité,

- ou l'entreprise comprend habituellement entre 1 et 250 salariés et a conclu un accord de participation dérogatoire. Dans ce cas, le dirigeant ou son conjoint collaborateur ou associé ne peuvent bénéficier que des droits issus de part dérogatoire (la part dérogatoire correspond à la fraction qui excède le montant versé en application de la formule légale).

Enfin, s'agissant des plans d'épargne salariale, le mandataire social titulaire d'un contrat de travail peut en principe bénéficier du plan d'épargne au seul titre de son contrat de travail. Toutefois, dans une entreprise dont l'effectif est compris entre 1 (en plus du dirigeant lui-même) et 250 salariés, les plans d'épargne entreprise/inter-entreprises (PEE-PEI) et Perco sont également ouverts au conjoint du chef d'entreprise s'il a le statut de conjoint collaborateur ou de conjoint associé.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER, OBJECTIFS POURSUIVIS ET OPTION RETENUE

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

En l'état du droit, cette possibilité n'est ouverte qu'au conjoint du chef d'entreprise lié par un acte de mariage. Afin d'étendre la couverture des bénéficiaires cette condition pourrait inclure les partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS). Pour l'heure, la conclusion d'un PACS n'ouvre droit qu'à un déblocage anticipé des avoirs d'épargne salariale.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans l'objectif d'élargir le champ des bénéficiaires, le partenaire du chef d'entreprise lié par un PACS pourrait bénéficier des dispositifs d'épargne salariale au même titre que le conjoint lié par le mariage lorsqu'il a le statut de conjoint collaborateur ou de conjoint associé.

2.3. OPTION RETENUE

Dans un souci d'égalité, le Gouvernement a souhaité étendre le bénéfice des dispositifs d'épargne salariale au partenaire du chef d'entreprise lié par un PACS au même titre que le partenaire lié par le mariage.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

3.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Seraient modifiés les 3° des articles L. 3312-3 et L. 3332-2 ainsi que le deuxième alinéa de l'article L. 3323-6 et le troisième alinéa de l'article L. 3324-2 du code du travail.

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

3.2.1 Impacts macroéconomiques

Les impacts macroéconomiques devraient être négligeables en raison d'un nombre limité de personnes concernées par la mesure.

3.2.2 Impacts sur les entreprises

Le conjoint ou la conjointe du chef d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale, qui exerce de manière régulière une activité professionnelle doit opter pour l'un des statuts prévus à l'article L. 121-4 du code du commerce, à savoir : conjoint collaborateur, conjoint associé ou conjoint salarié. Dans le cadre des dispositifs d'épargne salariale, les conjoints collaborateurs ou associés liés par un pacte civil de solidarité seront concernés par l'élargissement des bénéficiaires.

3.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

D'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), chaque année, on enregistre un nombre relativement proche de pactes civils de solidarité (PACS) et de mariages. Ainsi, en 2016, 192 000 PACS et 233 000 mariages ont été conclus. En 2016, quatre PACS ont été conclus pour cinq mariages célébrés pour les couples de sexe différent. Pour les couples de même sexe, on dénombre autant de PACS que de mariages. Le nombre de personnes qui pourraient bénéficier de la mesure est donc potentiellement aussi important que le nombre de personnes qui en bénéficient actuellement.

Si l'accord d'intéressement le prévoit, les personnes mentionnées au sein de ces articles pourront percevoir une répartition proportionnelle aux salaires de l'intéressement sans excéder toutefois le quart du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS).

3.4. IMPACTS SOCIAUX

3.4.1 Impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La mesure permettra d'élargir le champ des bénéficiaires sans distinction de sexe. En effet, la proportion de PACS entre personnes de même sexe est en effet supérieure à celle de mariage entre personnes de même sexe, étant donné le caractère récent de ce dernier.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS OBLIGATOIRES

4.1.1 Le COPIESAS

Au titre de l'article L. 3346-1 du code du travail, le Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (COPIESAS) a été saisi de cette disposition.

Le COPIESAS s'est réuni, en instance plénière, le mardi 13 février 2018 afin de favoriser davantage l'association des salariés à la réussite de l'entreprise et de contribuer à une meilleure conciliation des apports du capital et du travail.

Le COPIESAS s'est réuni en assemblée plénière le 7 juin 2018 mais n'a pas adopté son rapport de manière définitive. Une prochaine séance doit se dérouler en juillet.

4.1.2 La Commission nationale de la négociation collective

Au titre du 2° de l'article L. 2271-1 du code du travail, la Commission nationale de la négociation collective est notamment chargée d'émettre un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail, notamment celles concernant la négociation collective. A ce titre, elle a été saisie de la présente disposition et a rendu son avis le 12 juin 2018.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1 Application dans l'espace et dans le temps

La mesure s'applique à compter du lendemain de la publication de la loi.

Ces dispositions sont applicables dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui sont soumis au principe de l'identité législative.

En revanche, dans les collectivités de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, elles ne sont applicables que si une mention expresse est réalisée. Cependant, le droit du travail est une compétence propre dans ces territoires, ce qui engendre la non extension de toutes les dispositions qui s'y rattachent, dont l'épargne salariale. Il n'y a donc pas lieu d'ajouter une disposition d'extension pour cet article.

Article 58 visant à favoriser le développement et l'appropriation des plans d'épargne salariale

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'épargne salariale est un système d'épargne collectif mis en place au sein de certaines entreprises. Ces entreprises versent à chaque salarié une part sur leurs résultats (intéressement) ou leurs bénéfices (participation). Les sommes attribuées peuvent être directement versées au salarié, selon son choix, ou déposées sur un plan d'épargne salariale (plan d'épargne entreprise ou plan d'épargne pour la retraite collectif).

Les plans d'épargne salariale se composent d'abord d'un plan d'épargne entreprise (PEE) et éventuellement d'un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO), qui peut être ouvert par toute entreprise disposant déjà d'un PEE. Le PEE est obligatoire en cas d'accord de participation, le PERCO reste, quant à lui, facultatif.

Le salarié peut ainsi placer les sommes versées au titre de la participation et de l'intéressement sur deux types de plans d'épargne salariale :

i) Le plan d'épargne entreprise (PEE) est un système d'épargne collectif ouvrant aux salariés la faculté de se constituer, avec l'aide de l'entreprise, un portefeuille de valeurs mobilières. L'entreprise prend à sa charge la gestion du plan et peut abonder les sommes versées par les salariés. Les sommes versées sur un PEE sont bloquées pendant cinq ans avec toutefois des possibilités de déblocage anticipé (départ de l'entreprise, achat d'un logement, etc.). La loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale a instauré les plans d'épargne interentreprises (PEI) qui permettent de mutualiser les coûts de gestion en appliquant des plans négociés entre plusieurs entreprises d'un même secteur géographique ou sectoriel.

ii) Le plan d'épargne retraite collectif (PERCO) a été mis en place par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Il donne aux salariés couverts par un PERCO, la possibilité de se constituer, dans un cadre collectif, une épargne accessible au moment de la retraite sous forme de rente viagère ou, si l'accord collectif le prévoit, sous forme de capital.

La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a encouragé les salariés à utiliser différents moyens d'épargne en vue de la retraite et a incité les entreprises à étendre à l'ensemble des salariés les mécanismes de complément de retraite ; en outre, elle comporte différentes dispositions visant à développer le PERCO.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, en application de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 précitée, tous les accords doivent permettre l'affectation de la participation à l'épargne salariale sur un PEE ou un PERCO. Par ailleurs, les sommes portées à la réserve spéciale de participation dont le bénéficiaire ne demande pas de versement immédiat sont obligatoirement affectées à un plan d'épargne salariale – plan d'épargne entreprise (PEE), plan d'épargne interentreprises (PEI) ou plan d'épargne retraite collectif (PERCO) – ou, dans une certaine limite, à un compte que l'entreprise doit consacrer à des investissements. Par défaut (c'est-à-dire lorsque la personne ne demande pas le versement immédiat ou l'affectation à un plan d'épargne entreprise ou interentreprises), la moitié de la quote-part de la réserve spéciale de participation calculée selon la formule légale est affectée au PERCO.

En l'état actuel de la législation, l'entreprise qui a mis en place un plan d'épargne d'entreprise depuis plus de trois ans ouvre une négociation en vue de la mise en place d'un plan d'épargne pour la retraite collectif (cf. article L. 3334-3 du code du travail).

La portabilité des avoirs est déjà assurée par les dispositifs d'épargne salariale, quel que soit le type de plan. Elle peut être autorisée en l'absence de rupture de contrat de travail. En effet, ce transfert peut se faire de façon individuelle (à la demande du salarié) ou de façon collective, en cas de modification de la situation juridique de l'entreprise (fusion, cession, absorption ou scission) rendant impossible la poursuite de l'ancien plan d'épargne. Dans ce cas de figure, les sommes qui y étaient affectées peuvent être transférées dans le plan d'épargne de la nouvelle entreprise, après information des représentants du personnel.

La loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a renforcé le degré d'information transmis au salarié en matière d'épargne salariale. Désormais, l'entreprise qui propose un dispositif d'épargne salariale doit remettre au salarié, lors de la conclusion de son contrat de travail, un livret d'épargne salariale présentant les dispositifs mis en place au sein de l'entreprise et non plus l'ensemble des dispositifs légaux existants (cf. article L. 3341-6 du code du travail).

Lorsque le salarié quitte l'entreprise, il reçoit un état récapitulatif de l'ensemble des sommes et valeurs mobilières épargnées au sein de l'entreprise. Celui-ci distingue les actifs disponibles et mentionne tout élément utile au salarié pour en obtenir la liquidation ou le transfert. Il précise également les échéances auxquelles ces actifs seront disponibles ainsi que tout élément utile au transfert éventuel vers un autre plan. Désormais inséré dans le livret d'épargne salariale, cet état récapitulatif doit à présent informer le bénéficiaire que les frais de tenue de compte-conservation sont pris en charge soit par l'entreprise, soit par l'épargnant lui-même, par prélèvements sur ses avoirs (cf. article L. 3341-7 du code du travail). La personne chargée de la tenue du registre des comptes administratifs établit un relevé des actions ou des parts appartenant à chaque adhérent. Une copie de ce relevé est adressée, au moins une fois par an, aux intéressés avec l'indication de l'état de leur compte (cf. article R. 3332-16 du code du travail).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les relevés annuels de situation que reçoivent chaque bénéficiaire ne sont pas uniformisés entre les différents gestionnaires d'actifs. Certains relevés ne s'avèrent pas suffisamment lisibles et intelligibles pour le bénéficiaire. Leur standardisation implique une modification législative.

Par ailleurs, la loi prévoit actuellement qu'il est nécessaire d'avoir mis en place un PEE dans une entreprise pour mettre en place un PERCO. Une intervention législative est donc nécessaire afin de lever cette contrainte.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif recherché est de tendre vers une meilleure information des salariés. Les avoirs détenus sur les plans d'épargne salariale et leur disponibilité (fin de la période de blocage) ne sont pas toujours facilement perceptibles et lisibles par les bénéficiaires. Ces derniers pourront ainsi disposer d'une présentation harmonisée et intelligible figurant sur les relevés de situation qui sont établis par les teneurs de compte. Cette mesure contribue à la simplification et à l'accessibilité des dispositifs d'épargne salariale.

Par ailleurs, il est souhaitable de flexibiliser la mise en place des PERCO au sein des plus petites entreprises, dans le cadre d'une démarche volontaire.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Dans le cadre des travaux préparatoires du projet de loi, le Gouvernement a constitué six binômes réunissant des parlementaires et des chefs d'entreprises dont l'un spécifiquement consacré au « partage de la valeur » mené par deux personnalités qualifiées : Stanislas Guérini, député de Paris, et Agnès Touraine, Présidente de l'Institut Français des Administrateurs. Ce binôme a remis ses conclusions au ministre de l'Économie et des Finances le 10 décembre 2017. Il a été ainsi envisagé, lors de ces travaux préparatoires, de veiller à ce que l'information transmise aux salariés soit la plus intelligible et la plus transparente possible. Une étude réalisée par Kantar TNS pour l'AMF, en janvier 2018, a également démontré que si la plupart des détenteurs estiment connaître les caractéristiques de leur épargne salariale (mode d'alimentation et cas de déblocage), ils sont moins nombreux à en connaître la dimension financière (les fonds, le risque). Seuls 48 % d'entre eux ont le sentiment de connaître les fonds sur lesquels investir et seuls 54 % s'estiment capables de choisir les placements au sein de leur épargne salariale. L'harmonisation des relevés annuels

de situation facilitera donc la compréhension de leur épargne par les salariés et contribuera à la meilleure affectation de celle-ci.

S'agissant de la mise en place du PERCO, une autre option maximaliste consistait à supprimer la condition de mise en place d'un PEE lorsqu'un dispositif de participation est mis en place, pourvu qu'un PERCO soit mis en place. Cette option paraissait néanmoins disproportionnée, dans la mesure où, dans les cas où le versement de la participation est obligatoire, il paraît souhaitable d'assurer qu'il existe pour les salariés un produit d'épargne de moyen terme.

3.2. OPTION RETENUE

La condition de disposer d'un PEE pour mettre en place un PERCO sera levée en vue de faciliter la mise en place de ce produit d'épargne longue dans les entreprises qui le souhaitent. Par ailleurs, pour répondre à l'objectif de simplification, le projet de loi tend à accroître la lisibilité des informations fournies par le teneur de compte au bénéficiaire d'un dispositif d'épargne salariale. A court terme, les relevés annuels de situation des épargnants établis par les sociétés de gestion pourraient être harmonisés. L'épargnant gagnerait ainsi en lisibilité sur les avoirs qu'il détient.

Pour ce faire, les gestionnaires d'actifs pourraient être incités à constituer un portail unique regroupant les informations sur les différents placements et avoirs de l'épargnant.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article L. 3334-5 du code du travail serait abrogé, sans interférence avec les autres articles. S'agissant des entreprises de plus de cinquante salariés, qui doivent obligatoirement verser de la participation, le PEE restera obligatoire.

Les relevés annuels de situation pourraient être harmonisés entre les différents gestionnaires d'actifs, ce qui permettrait à l'épargnant d'avoir une information plus lisible sur les avoirs qu'il détient.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts macroéconomiques

Le nombre de PERCO mis en place dans les entreprises devrait croître et permettre aux bénéficiaires de se constituer une épargne de long terme en vue de leur retraite. Selon les données de l'association française de gestion financière (AFG), au 31 décembre 2017, 212 000 entreprises sont dotées d'un PERCO. De plus, les encours des PERCO atteignent 15,9 milliards d'euros (+14,5% par rapport à 2016) et comportent 2,4 millions d'adhérents.

Avec cette mesure, le développement du PERCO devrait donc être accéléré ainsi que la part des fonds consacrée à l'investissement productif de long terme (notamment dans les PME – ETI).

4.2.2 Impacts sur les entreprises

Les entreprises ne seront plus soumises à l'obligation de disposer d'un PEE pour mettre en place un PERCO. L'instauration de ces plans sera donc facilitée.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

L'effet escompté de la mesure devrait conduire à améliorer la couverture des salariés par un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO). Ceux-ci pourront ainsi mobiliser leurs avoirs dans un horizon de long terme en vue de leur départ à la retraite.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS OBLIGATOIRES

5.1.1 Le COPIESAS

Au titre de l'article L.3346-1 du code du travail, le Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (COPIESAS) a été saisi de cette disposition.

Le COPIESAS s'est réuni, en instance plénière, le mardi 13 février 2018 afin de favoriser davantage l'association des salariés à la réussite de l'entreprise et de contribuer à une meilleure conciliation des apports du capital et du travail.

Le COPIESAS s'est réuni en assemblée plénière le 7 juin 2018 mais n'a pas adopté son rapport de manière définitive. Une prochaine séance doit se dérouler en juillet.

5.1.2 La Commission nationale de la négociation collective

Au titre du 2° de l'article L. 2271-1 du code du travail, la Commission nationale de la négociation collective est notamment chargée d'émettre un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail, notamment celles concernant la négociation collective. À ce titre, elle a été saisie de la disposition envisagée et a rendu son avis le 12 juin 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps et dans l'espace

Ces dispositions sont applicables dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui sont soumis au principe de l'identité législative.

En revanche, dans les collectivités de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, elles ne sont applicables que si une mention expresse est réalisée. Cependant, le droit du travail est une compétence propre dans ces territoires, ce qui engendre la non extension de toutes les dispositions qui s'y rattachent, dont l'épargne salariale. Il n'y a donc pas lieu d'ajouter une disposition d'extension pour cet article.

5.2.2 Textes d'application

Un décret précisera les informations obligatoires qui devront figurer impérativement sur le relevé annuel de situation transmis au salarié. Par défaut, ces informations devraient être transmises aux salariés sous forme « digitale », sauf refus de leur part ou absence d'adresse électronique transmise par l'entreprise ou le salarié.

Article 59 visant à stimuler l'actionnariat salarié dans les entreprises privées

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'actionnariat salarié peut se matérialiser par une participation directe des salariés au capital de l'entreprise (attribution d'actions gratuites – AGA - et bons de souscription de parts de créateur d'entreprise – BSPCE – notamment) ou par la détention de parts de fonds d'actionnariat salarié (FCPE) via un PEE. L'abondement de l'employeur dans un PEE peut être majoré de 80 % en cas d'acquisition par le salarié d'actions ou de certificats d'investissement émis par l'entreprise (les sommes versées sont alors bloquées pour 5 ans – le salarié ne peut pas arbitrer avec les autres supports d'investissement du PEE). Cet abondement ne peut néanmoins pas être unilatéral et reste conditionné à un versement du salarié (contrairement à la possibilité ouverte sur le PERCO par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques).

A noter que les AGA peuvent également être détenues via un PEE, dans la limite de 7,5% du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS)³⁶¹. Les BSPCE n'y sont néanmoins pas éligibles.

La loi du 6 août 2015 précitée a conduit à faciliter l'actionnariat salarié au travers de l'assouplissement des dispositifs d'AGA et de BSPCE.

D'après l'enquête sur la participation, l'intéressement, les plans d'épargne d'entreprise et l'actionnariat des salariés (Pipa) de 2016 réalisée par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), l'abondement versé sur les PEE par les employeurs pour les entreprises de 50 à 250 salariés représentaient 182 M€ en 2015. D'après les informations recueillies auprès des professionnels, environ 70 % de ce montant correspondrait à de l'actionnariat salarié, soit environ 127 M€. En 2016, les souscriptions brutes en actionnariat salarié ont représenté environ 2,5 Md€ sur 12,5 Md€ de souscriptions brutes dans les plans d'épargne entreprise (PEE)³⁶².

³⁶¹ Le PASS annuel s'élève pour l'année 2018 à 39 732 EUR.

³⁶² Données de l'association française de la gestion financière (AFG)

1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

20 pays européens dont 18 Etats membres de l'Union Européenne ont mis en place des dispositifs d'actionnariat salarié³⁶³. La France est néanmoins le pays dans lequel ces dispositifs sont les plus développés (plus de 75% des entreprises cotées ont des plans d'actionnariat salarié pour l'ensemble de leurs salariés contre moins de la moitié en moyenne en Europe et plus de 35% des salariés sont actionnaires, contre 22% en Europe)³⁶⁴.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La nécessité de légiférer se justifie par l'objectif de consolidation de l'avance prise par la France en matière d'actionnariat salarié et par la volonté d'élargir le bénéfice de ces dispositifs. Ces objectifs justifient un assouplissement de plusieurs normes de niveau législatif qui freinent actuellement le développement de l'actionnariat salarié, notamment dans le code du travail (s'agissant de la possibilité d'abondement unilatéral sur le PEE– art. L. 3332-11) et le code de commerce (afin de faciliter les offres aux salariés pour les SAS– art. L. 227-2 et L. 227-2-1). La baisse du forfait social versé par l'employeur sur les supports d'actionnariat salarié justifie également une modification du code de la sécurité sociale au niveau législatif (art. L. 137-16).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les sociétés par actions simplifiées pourraient être autorisées à faire des offres à leurs salariés au-delà de 150 personnes et sans contrainte d'un montant minimal de 100 000 euros, ce qui aurait pour conséquence de faciliter le développement de l'actionnariat salarié dans ces entreprises.

L'actionnariat salarié serait également facilité par la possibilité pour un employeur d'abonder unilatéralement un support d'investissement en actionnariat salarié dans un PEE, permettant de lever la contrainte de versement par le salarié. En contrepartie, les sommes seraient bloquées pour cinq ans, favorisant l'épargne de moyen-terme et la stabilisation du capital des entreprises.

Enfin, l'actionnariat salarié pourrait être encouragé au plan du traitement social, en abaissant le forfait social de 20% à 10% sur l'abondement de l'employeur, lorsque celui-ci est fléché vers un support d'investissement en actionnariat salarié. Cette mesure contribuerait

³⁶³ Source Fédération européenne de l'actionnariat salarié, 2018 <https://www.eres-group.com/etudes-et-enquetes/20-pays-europeens-encouragent-lactionnariat-salarie-politiques-fiscales-positives/>

³⁶⁴ <https://www.eres-group.com/etudes-et-enquetes/france-championne-deurope-de-lactionnariat-salarie/>

donc à inciter l'employeur à concentrer au sein du PEE son abondement, unilatéral ou conditionné à un versement volontaire, sur les supports d'actionnariat salarié.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

S'agissant de la baisse du forfait social, il a été envisagé de la concentrer sur les entreprises en-dessous de 250 salariés. Cette option a néanmoins été écartée car elle présentait une ambition plus limitée.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue est une application à toutes les entreprises de plus de 50 salariés, soit l'option la plus ambitieuse, de la baisse du forfait social.

Par ailleurs, l'abondement unilatéral de l'employeur est rendu possible sur les supports d'actionnariat salarié.

Enfin, les opérations d'actionnariat salarié sont flexibilisées dans les SAS, leur permettant de s'adresser à plus de 150 salariés, sans exiger un ticket minimum de 100 000 euros.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Les articles L. 227-2 et L. 227-2-1 du code du commerce et l'article L. 3332-11 du code du travail du code de la sécurité sociale seraient modifiés afin de développer l'actionnariat salarié.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts macroéconomiques

La mesure étant ciblée sur l'abondement des employeurs qui sont plafonnés et compte tenu de la taille des montants actuels, l'impact macroéconomique devrait être négligeable.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

La baisse du forfait social devrait conduire certaines entreprises à mettre en place un fonds d'actionnariat salarié au sein de leur PEE ou pour celles qui en disposent déjà à augmenter les abondements offerts aux salariés.

4.2.3 Impacts budgétaires

Dans cette section est analysé le coût pour les finances publiques du passage de 20 % à 10 % du taux du forfait social pour les entreprises de plus de 50 salariés applicable aux abondements de l'employeur sur les PEE (les entreprises en-dessous de 50% étant exonérée, en vertu du présent projet de loi). Cette baisse de taux concernerait uniquement la fraction des abondements sur PEE affectée à l'actionnariat salarié.

L'effet sur les finances publiques de la réduction du taux de forfait social de 20 % à 10 % pour les entreprises de plus de 50 salariés se décompose de la façon suivante :

- Le coût direct correspondrait à la perte de forfait social causée par la réduction du taux de forfait social à 10 %, soit un montant de 0,1 Md€ ;
- A un horizon de moyen terme, sous une hypothèse conventionnelle d'un doublement du flux d'abondement, le coût lié à cette hausse du flux serait globalement nul (la perte d'IS étant compensée par des recettes supplémentaires de forfait social et de CSG-CRDS).

A titre illustratif est présentée ci-dessous, une trajectoire de coût pour les entreprises de plus de 50 salariés.

Tableau des effets sur les finances publiques du passage à 10 % du taux du forfait social pour l'abondement employeur à destination de l'actionnariat salarié

| Coût pour les finances publiques | 2019 | 2020 |
|--|-------------|-------------|
| Diminution du taux de forfait social de 20 % à 10 % | -0,1 Md€ | -0,1 Md€ |

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS OBLIGATOIRES

5.1.1 Le COPIESAS

Au titre de l'article L. 3346-1 du code du travail, le Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (COPIESAS) a été saisi des dispositions envisagées. Le COPIESAS s'est réuni, en instance plénière, le mardi 13 février 2018 afin de favoriser davantage l'association des salariés à la réussite de l'entreprise et de contribuer à une meilleure conciliation des apports du capital et du travail.

Le COPIESAS s'est réuni en assemblée plénière le 7 juin 2018 mais n'a pas adopté son rapport de manière définitive. Une prochaine séance doit se dérouler en juillet.

5.1.2 La Commission nationale de la négociation collective

Au titre du 2° de l'article L. 2271-1 du code du travail, la Commission nationale de la négociation collective est notamment chargée d'émettre un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail, notamment celles concernant la négociation collective. A ce titre, elle a été saisie des dispositions envisagées et a rendu son avis le 12 juin 2018.

5.1.3 Les caisses de sécurité sociale : agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

Le forfait social représente une source de financement pour les organismes de sécurité sociale. Par ailleurs, le forfait social est intégralement affecté à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Dans cette perspective, ces deux organismes doivent utilement être consultés.

Au titre de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale (CSS), le conseil ou les conseils d'administration de la Caisse nationale de l'assurance maladie, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, de la Caisse nationale des allocations familiales et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et la commission prévue à l'article L. 221-4 sont saisis,

pour avis et dans le cadre de leurs compétences respectives, de tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans leur domaine de compétence et notamment des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Les avis sur les projets de loi sont motivés.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans l'espace

Ces dispositions sont applicables dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui sont soumis au principe de l'identité législative.

En revanche, dans les collectivités de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, elles ne sont applicables que si une mention expresse est réalisée. Cependant, le droit du travail est une compétence propre dans ces territoires, ce qui engendre la non extension de toutes les dispositions qui s'y rattachent, dont l'épargne salariale. Il n'y a donc pas lieu d'ajouter une disposition d'extension pour cet article.

5.2.2 Textes d'application

Les plafonds de versement annuel ainsi que les modalités de versement seront fixés par décret en Conseil d'État.

Article 60 relatif au développement de l'actionnariat salarié des sociétés à capitaux publics

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le dispositif d'offre réservée aux salariés (ORS) s'applique en cas de cession par l'Etat d'une participation dans une entreprise dont il détient au moins 10 % du capital. Il prévoit, dans ce cas, l'obligation pour l'Etat de proposer 10 % du volume total de titres cédés aux salariés et anciens salariés éligibles de l'entreprise. Il a été initialement instauré par la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations³⁶⁵ et avait été supprimé dans l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique. Il a été réintroduit, en partie à l'initiative d'associations d'actionnaires salariés, dans le cadre de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui a inséré un nouvel article 31-2 dans cette ordonnance, afin d'assurer une meilleure association des salariés au développement de leur entreprise.

Ce dispositif permet aux salariés d'acquérir des actions de la société dont ils sont employés, en bénéficiant d'une décote par rapport à un cours de référence calculé sur la base d'une moyenne des derniers cours de bourse. De plus, l'actionnariat salarié permet aux salariés de participer de droit à la gouvernance de l'entreprise lorsque la part des salariés actionnaires dépasse 3 % de son capital. Le conseil d'administration doit alors compter un représentant des actionnaires salariés.

L'article 31-2 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique prévoit ainsi l'obligation que 10 % du total des titres cédés sont proposés aux salariés de l'entreprise, à ceux des filiales dans lesquelles elle détient la majorité du capital ainsi qu'aux anciens salariés s'ils justifient d'un contrat ou d'une activité rémunérée d'une durée d'au moins cinq ans, qui sont adhérents à un plan d'épargne entreprise. Les titres peuvent également être cédés à l'entreprise, à charge pour elle de les rétrocéder dans un délai d'un an aux salariés et anciens salariés éligibles. L'entreprise peut prendre à sa charge une part du prix de cession, dans la limite de 20 %, ou des délais de paiement, qui ne peuvent excéder 3 ans.

Cet article prévoit qu'en cas de cession par l'Etat d'une participation selon les règles des marchés financiers, une ORS représentant 10 % du total des titres cédés doit être mise en

³⁶⁵ Art. 11 de la loi 86-912 du 6 août 1986.

œuvre, soit par l'Etat, soit par l'entreprise, et fait l'objet d'un arrêté du ministre chargé de l'économie (qui indique notamment la fraction des titres proposée, la durée de l'offre, le plafond individuel de souscription ainsi que les modalités d'ajustement de l'offre). La loi précise, en outre, qu'en cas de rabais appliqué sur le prix de vente des titres, ce dernier est pris en charge par l'entreprise avec un niveau maximum fixé à 20 % (qui diffère des dispositions de droit commun prévues dans le code du travail).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La loi prévoit la mise en place d'offres réservées aux salariés (ORS) en cas de cession de titres par l'Etat selon les procédures des marchés financiers, mais le dispositif actuel est, en pratique, peu opérant.

Le cadre actuellement en vigueur comporte plusieurs écueils :

- les opérations de cession réalisées directement par l'Etat sont extrêmement lourdes et en pratique quasi-impossibles à réaliser, sauf dans des cas d'offres « primaires », c'est-à-dire d'opérations d'émission de titres nouvellement créés ; en effet, elles relèvent des procédures des marchés financiers, très étroitement encadrées ;

- ces opérations sont en outre coûteuses, car elles nécessitent d'importantes dépenses en conseil juridique, financier ou en communication, pouvant atteindre plusieurs millions d'euros selon la taille de l'opération envisagée et de l'entreprise considérée ;

- la mise en œuvre d'une ORS suppose, en principe, l'accord de l'entreprise, ce qui a pu donner lieu à des délais de mise en œuvre significatifs (les entreprises étant par exemple susceptibles d'imposer des contraintes financières et des décalages de calendrier selon leur « agenda social ») ;

- les entreprises sont exposées à un « risque de marché », c'est-à-dire un risque de perte résultant d'une évolution défavorable du cours de bourse, lié aux actions qui leur sont cédées par l'Etat. En effet, d'une part ces entreprises n'ont pas la garantie de pouvoir rétrocéder en totalité les titres à leurs salariés ; d'autre part, elles ont acquis auprès de l'Etat des titres à un certain prix, et devront les céder aux salariés et anciens salariés éligibles à un prix qui n'est pas connu à l'avance, car calculé sur la base des derniers cours de bourse précédant l'ORS.

Il apparaît donc nécessaire de modifier ce texte, par la loi compte tenu du niveau législatif de ces dispositions³⁶⁶.

³⁶⁶ L'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 a été ratifiée par l'article 182 I de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le texte envisagé vise à clarifier la mise en œuvre des dispositions actuelles de l'article 31-2 de l'ordonnance n° 2014-948 qui soulève de nombreuses interrogations quant à son application.

Les modifications proposées visent à améliorer l'intelligibilité du texte existant et répondent à un triple objectif :

(i) résoudre les difficultés pratiques de mise en œuvre de ces ORS dans le cadre actuel,

(ii) accroître le nombre de salariés actionnaires,

(iii) réserver dans le même temps ce dispositif aux opérations de montant significatif, et concernant une fraction du capital importante, et lorsqu'il s'agit de la cession d'une fraction du capital d'une entreprise dont l'Etat détient une part du capital substantielle (10 % au moins).

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Une première option aurait été d'abroger l'article 31-2 de l'ordonnance de 2014, pour en revenir à la première version de ce texte. Cette option aurait pu se justifier par le fait que la France est largement en avance en matière d'actionnariat salarié par rapport à ses voisins européens. Ainsi, d'après une étude sur l'actionnariat salarié menée en 2017 sur la base de données 2016³⁶⁷, la France était de loin en termes de taux de démocratisation, avec 35,8 % de salariés actionnaires (% des salariés actionnaires par rapport au nombre de salariés total), et en proportion d'entreprise disposant d'un plan « démocratique » (76,3 %). Les salariés détenaient ainsi 4 % du capital des entreprises, loin devant les autres pays européens (1,6 % en moyenne en Europe). Cette option a néanmoins été écartée compte tenu d'une volonté politique de maintenir la promotion de l'actionnariat salarié.

Une seconde option aurait été au contraire d'étendre ces dispositions, sans accompagner cette extension de la fixation de seuils de matérialité. Compte tenu des chiffres de l'actionnariat salarié en France (rappelés précédemment) et des lourdes contraintes opérationnelles que ces opérations génèrent, il est jugé préférable de ne pas retenir cette option maximaliste.

³⁶⁷ FEAS, Eres – Etude Actionnariat salarié 2017 – Echantillon : 2 335 sociétés européennes cotées (dont 266 en France)

S'agissant des options de mise en œuvre de l'option retenue, précisée dans la partie 3.2, il aurait pu être proposé de fixer un délai maximum de mise en œuvre de l'ORS à la suite d'une cession de l'Etat. Néanmoins, une telle option aurait été trop contraignante en raison de la complexité et du coût de ces opérations, qui incitent plutôt à les mutualiser avec des plans d'actionnariat salarié prévus par l'entreprise. Il aurait également pu être proposé de maintenir la disposition prévoyant, dans le cas d'une cession des titres à l'entreprise, que, à l'issue du délai d'un an, l'entreprise revende les titres non souscrits par les salariés sur le marché. Cette option faisait courir un risque très important à l'entreprise car elle la contraignait à revendre des titres à un cours non connu à l'avance, et surtout à une date imposée, qui pouvait très bien correspondre à un moment inopportun (cours momentanément déprimé pour des raisons exogènes aux fondamentaux de l'entreprise). Enfin, la Fédération des associations d'actionnaires salariés (FAS) a suggéré que les opérations de cessions réalisées par des organismes publics relèvent également du périmètre de l'article 31-2. Cette proposition n'est pas reprise car l'obligation d'ORS pourrait s'avérer trop contraignante au regard des approches d'investissement mises en œuvre par certaines entités publiques. Elle risquerait notamment d'interférer avec la doctrine d'investissement de certains acteurs, qui réalisent souvent des opérations sur des horizons de temps beaucoup plus courts que l'Etat. Il serait par exemple difficilement justifiable qu'un plan d'actionnariat salarié soit mis en place dans une société qui n'a été détenu par un actionnaire public que pendant une durée courte, en réponse à des problématiques particulières, au même titre qu'une société dont l'Etat est un actionnaire de long terme.

3.2. OPTION RETENUE

Afin de résoudre les difficultés pratiques de mise en œuvre des ORS qu'entraîne le cadre actuel, il est proposé de clarifier les modalités de recours à l'entreprise dans le cadre d'une ORS. Il est préconisé de prévoir explicitement dans la loi deux modes alternatifs pour la mise en œuvre d'une ORS :

- le premier est celui d'une cession par l'Etat à la société suite à la cession principale ; l'entreprise assume alors le risque de marché et s'engage à réaliser l'ORS dans le délai d'un an ;

- le second consiste pour l'Etat à demander à l'entreprise de mettre en place le processus de cession en quelque sorte « à son initiative et pour son compte », la cession s'effectuant par l'intermédiaire de la société : celle-ci acquiert auprès de l'Etat le seul quantum de titres qui ont été préalablement réservés fermement par les salariés et anciens salariés éligibles, au cours de référence calculé comme la moyenne pondérée par les volumes des cours de bourse sur les 20 derniers jours, conformément aux dispositions du code du travail. Elle les leur rétrocède immédiatement, au même cours (donc sans exposition à un risque de marché), moins le rabais qu'elle prend en charge, conformément aux dispositions du code du travail. Dans ce cas de figure, il est proposé que l'Etat prenne en charge une quote-part des frais du processus d'ORS, afin d'aider et d'inciter l'entreprise à mettre en œuvre cette offre. Les modalités de calcul de la quote-part des frais pris en charge seront déterminées par décret.

Celui-ci devra limiter la prise en charge à proportion de la part des titres offerts en provenance de l'Etat par rapport au volume total de titres proposés aux salariés. De plus, cette prise en charge sera plafonnée à un montant défini par décret.

L'accord de l'entreprise est indispensable non seulement dans la première hypothèse dans laquelle la société assume un risque de marché, mais également dans la seconde qui n'expose en principe pas celle-ci d'un point de vue financier. En effet, il n'est pas juridiquement possible d'imposer à l'entreprise la mise en œuvre d'une ORS.

Il serait préférable de renvoyer au droit commun pour la fixation des rabais, qui restent supportées par les entreprises. Il est cependant suggéré d'introduire un cas dans lequel le rabais serait assumé par l'Etat. Dans la rédaction actuelle, l'entreprise supporte dans tous les cas le rabais relatif au prix de cession des titres. Il est d'abord proposé de maintenir ce principe, en y apportant une dérogation en cas de privatisation de l'entreprise. En effet, dans ce cas, une évolution majeure affecte la composition du capital de l'entreprise et une telle disposition permet d'inciter au développement de l'actionnariat salarié à cette occasion.

S'agissant du niveau du rabais pouvant être pris en charge par l'entreprise (qui était auparavant limité à 20 %) il est envisagé de renvoyer aux dispositions du code du travail qui prévoient des mécanismes de moyenne pondérée (article L. 3332-18 et suivants). Il est également proposé que le rabais éventuellement assumé par l'Etat ne puisse dépasser 20 %, afin de conserver l'équilibre qui avait été trouvé dans le texte de 1986 et qui est actuellement en vigueur dans l'ordonnance de 2014. Ce seuil permet de plafonner à un niveau jugé acceptable (2 % sur le produit de cession total) le manque à gagner pour l'Etat lié à une cession directe aux salariés. Ce manque à gagner est par ailleurs limité par le plafonnement qui s'applique au volume de titres proposés, établi sur la base d'une estimation de la capacité de souscription des salariés (*cf. infra*).

Afin d'accroître le nombre de salariés actionnaires, il est proposé d'élargir les cas d'opérations donnant lieu à ORS à toutes les cessions de titres par l'Etat qu'elles soient réalisées selon ou dorénavant en dehors des procédures des marchés financiers. Seront donc potentiellement appréhendées des opérations concernant des sociétés dont les titres ne sont pas cotés.

Afin d'éviter de devoir mettre en place des opérations d'ORS, par nature complexes et coûteuses, à la suite d'opérations de montant relativement faible ou représentant une fraction relativement réduite du capital, ou lorsque le cédant ne détient qu'une participation très minoritaire dans le capital de l'entreprise dont il cède des titres, il est proposé :

- que l'article 31-2 ne s'applique qu'aux sociétés au capital desquelles l'Etat détient une participation significative, par exemple d'au moins 10 % du capital,
- d'introduire deux seuils de minimis déterminés par décret en Conseil d'Etat, l'un exprimé en pourcentage du capital que représente la cession, l'autre exprimé en montant de cession. Ces seuils réglementaires sont déterminés sur la base de l'expérience des opérations

mises en œuvre sur le portefeuille de l'Agence des Participations de l'Etat. Ils éviteront que des ORS, qui sont des opérations complexes et coûteuses, ne doivent être mises en œuvre à l'occasion d'opérations non significatives.

Le renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour la détermination de ces différents seuils permet d'envisager une éventuelle modification si leur calibrage ne s'avérait pas optimal, tout en assurant la robustesse juridique du mécanisme envisagé étant donné le risque de contentieux sur le sujet.

Il est par ailleurs proposé de maintenir l'obligation de proposer 10 % des titres cédés aux salariés et anciens salariés éligibles, mais d'assortir cette obligation de la possibilité de réduire le nombre de titres proposés en fonction de la capacité de souscription des salariés, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat. L'objectif est d'éviter un échec de l'offre en cas de volume proposé trop important au regard de la capacité financière de souscription des salariés. Le calcul prendrait ainsi en compte une capacité moyenne de souscription par salarié et le nombre de salariés et anciens salariés éligibles tel que communiqué par la société. Il permettrait de déterminer la capacité de souscription totale, qu'il suffirait ensuite de diviser par le prix de cession aux salariés pour arrêter le volume maximum de titres à proposer aux salariés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Les dispositions envisagées devraient modifier l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique, qui n'a pas à ce stade vocation à être codifiée.

Il n'est pas prévu d'instaurer de nouveaux concepts juridiques à l'occasion de la modification envisagée de l'article 31-2 de l'ordonnance précitée. Les modifications apportées sont de nature essentiellement techniques.

4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Les dispositions envisagées ne devraient pas ou peu interférer avec le droit européen. Ces dispositions ne transposant notamment aucun texte communautaire. La mise en œuvre de ces dispositions de l'ordonnance devra toutefois respecter les conditions prévues par le règlement n° 596/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 16 avril 2014 sur les abus de marché, notamment s'agissant des conditions dans lesquelles l'Etat qui est fréquemment représenté dans la gouvernance des sociétés « cotées » dont il est actionnaire pourra procéder à des

cessions de titres avec ces sociétés afin que ces titres soient offerts aux salariés et anciens salariés éligibles, comme cela est envisagé.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts sur les entreprises

Différentes études documentent une amélioration de la performance des entreprises ayant mis en place des dispositifs d'actionnariat salarié³⁶⁸. Il existe donc probablement un bénéfice potentiel pour l'économie française, difficile à estimer. Ce bénéfice potentiel est limité par les seuils de matérialité qui seront fixés par décret d'application des nouvelles dispositions. Ces seuils visent à ne pas alourdir de façon disproportionnée les charges reposant sur les entreprises dans le cadre d'opérations de montant limité ou portant sur une faible fraction du capital.

La disposition qui prévoit de demander à l'entreprise d'organiser l'offre aux salariés est conditionnée à l'accord de l'entreprise et prévoit la possibilité pour l'Etat de participer à la prise en charge des frais d'organisation de l'offre (les modalités de prise en charge et un plafond seront définis par décret). Cette disposition est un progrès par rapport à la situation actuelle, qui ne prévoit aucune prise en charge de ces frais par l'Etat. Elle vise à inciter l'entreprise à organiser une offre réservée aux salariés dans le cas où elle refuserait de prendre un risque de marché en achetant directement les titres à proposer aux salariés auprès de l'Etat.

Par ailleurs, les dispositions prévoient que dans les cas de privatisation, l'Etat prenne à sa charge un rabais. Cette disposition permet de favoriser l'actionnariat salarié dans les sociétés nouvellement privatisées sans mobiliser les ressources de l'entreprise.

Dans le cas d'une prise de risque de marché par l'entreprise, l'entreprise pourrait devoir vendre les titres à ses salariés à un cours inférieur au cours d'acquisition auprès de l'Etat, ou ne pas pouvoir écouler la totalité des titres lors de l'offre. Outre le fait que cette option est à la main de l'entreprise, ce risque est tempéré par le fait que l'auto-détention de titres est souvent nécessaire pour les besoins de l'entreprise (par exemple pour assurer la liquidité du titre ou encore pour réaliser des distributions d'actions de performance).

4.2.2 Impacts budgétaires

Deux dispositions sont susceptibles d'affecter les finances publiques.

³⁶⁸ Par exemple Zhu, Wang et al., *Employee Stock Ownership Plans and Their Effect on Productivity : The Case of Huawei*, 2013 ; Park et Song, *Employee Stock Ownership Plans, Firm Performance, and Monitoring by Outside Blockholders*, 1995 ; Aubert, N., Chassagnon, V. & Hollandts, X. (2016). Actionnariat salarié, gouvernance et performance de la firme : une étude de cas économétrique portant sur un groupe français coté. *Revue d'économie industrielle*, 154,(2), 151-176.

Elle concernerait d'une part, dans le cadre d'opérations de privatisation, la prise en charge par l'Etat d'un rabais au bénéfice des salariés, appliquée sur le prix de référence calculé selon les modalités prévues par le code du travail, ou sur le prix de cession des titres par l'Etat. Il est difficile de chiffrer l'impact potentiel de cette disposition, qui concerne un nombre très limité d'entreprises potentiellement concernées.

Dans le cas d'offres organisées par l'entreprise, ce rabais, qui pourrait aller jusqu'à 20 % par rapport au prix de référence, serait assumé par l'Etat après réalisation de la vente des titres par l'entreprise aux salariés, via un paiement en numéraire sur la base du montant total de rabais effectivement pris en charge par l'entreprise.

Pour chaque opération concernée, l'impact sur les finances publiques serait :

- dans le cas d'une offre directe par l'Etat, un manque à gagner sur le produit de cession pouvant aller, selon le rabais fixé, jusqu'à $20\% \times 1/9 \times (\text{nombre de titres Etat cédés}) \times (\text{prix d'introduction})$;

- dans le cas d'une offre réalisée par l'entreprise, une dépense pouvant aller jusqu'à $20\% \times (\text{volume de titres en provenance de l'Etat cédés aux salariés}) \times (\text{prix de référence})$.

Elle porterait, d'autre part, sur la prise en charge par l'Etat d'une partie des frais de mise en œuvre de l'ORS (pouvant atteindre au total environ 3 M€ pour une grande entreprise multinationale selon les informations relatives à des opérations déjà réalisées au sein du portefeuille de l'APE) dans le cas d'une cession en « *back-to-back* ». Ces frais dépendent du volume total considéré et des modalités de l'offre (notamment le nombre et la complexité des formules proposées). A titre illustratif, les frais externes totaux engagés par une grande entreprise pour mettre en œuvre une opération d'actionnariat salarié d'envergure internationale, proposant plusieurs formules, et traduite en plusieurs langues, peuvent dépasser 2 M€. Un plafond sera fixé par décret.

Enfin, la plupart de ces opérations devraient nécessiter le recours à des conseils juridiques et/ou financiers, afin d'établir la documentation juridique et de procéder à une valorisation de l'entreprise en vue du passage devant la Commission des Participations et des Transferts. Ces frais peuvent

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS ET LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE

La disposition proposée nécessitera, lors de chaque opération concernée, la mobilisation d'équipes de l'Agence des Participations de l'Etat (sans nécessité d'augmenter les ETP), tant dans le cadre d'une offre directe aux salariés que dans celui d'une cession à l'entreprise. Elle requerra également de leur part l'instruction des documents justifiant une prise en charge d'une partie des frais, dans les cas de privatisation

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les dispositions proposées sont susceptibles d'accroître l'actionnariat salarié et donc :

- de générer un impact social positif compte tenu de l'ouverture des offres à l'ensemble des salariés, même les plus modestes (les salariés bénéficiant d'un rabais sur les titres qui leur sont proposés, et souvent de possibilités d'abondement ou des effets de leviers offerts par l'entreprise dans le cadre des plans d'actionnariat salarié) ;
- d'améliorer la qualité des relations sociales au sein de l'entreprise, notamment grâce à un niveau de loyauté plus élevé, un turnover plus faible et une plus forte implication des salariés. Certaines études documentent ainsi la réduction de probabilité d'une grève dans l'entreprise, surtout dans le cas d'une présence d'administrateurs salariés ;
- d'octroyer aux salariés un poids dans la détermination de la stratégie de l'entreprise via la représentation des salariés actionnaires.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le projet de loi a donné lieu à des échanges avec des parties prenantes et notamment la Commission des participations et des transferts.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Cette disposition a vocation à s'appliquer à toutes les offres qui résulteront de cessions de titres par l'Etat qui interviendront après l'entrée en vigueur de la présente loi.

5.2.2 Textes d'application

Les dispositions proposées nécessitent :

- un décret d'application déterminant les seuils de matérialité, en montant et en pourcentage de détention, déclenchant l'obligation pour l'Etat de procéder à une offre réservée aux salariés ;
- un décret prévoyant les modalités de calcul des frais d'organisation d'ORS par l'entreprise, pouvant être pris en charge par l'Etat ;

- un décret qui définira les limitations à l'obligation d'offrir 10% pour tenir compte de la capacité financière de souscription des salariés.

