

Document
mis en distribution
le 7 février 2000

N° 2126

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 février 2000

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES⁽¹⁾
SUR LA PROPOSITION DE LOI de M. Philippe DOUSTE-BLAZY (n° 2105) *relative à la*
participation et à la croissance pour tous

PAR M. Jacques BARROT,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Entreprises.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales est composée de : M. Jean Le Garrec, *président* ; MM. Jean-Michel Dubernard, Jean-Paul Durieux, Jean-Pierre Foucher, Maxime Gremetz, *vice-présidents* ; Mme Odette Grzegorzulka, MM. Denis Jacquat, Patrice Martin-Lalande, *secrétaires* ; MM. Bernard Accoyer, Mme Sylvie Andrieux, MM. Gautier Audinot, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, MM. Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Baeumler, Pierre-Christophe Baguet, Jean Bardet, Jacques Barrot, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Mmes Huguette Bello, Yvette Benayoun-Nakache, MM. Serge Blisko, Patrick Bloche, Mme Marie-Thérèse Boisseau, MM. Jean-Claude Boulard, Bruno Bourg-Broc, Mme Christine Boutin, MM. Jean-Paul Bret, Victor Brial, Yves Bur, Alain Calmat, Pierre Carassus, Pierre Cardo, Mme Odette Casanova, MM. Laurent Cathala, Jean-Charles Cavallé, Bernard Charles, Michel Charzat, Jean-Marc Chavanne, Jean-François Chossy, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Georges Colombier, François Cornut-Gentille, Mme Martine David, MM. Bernard Davoine, Bernard Deflesselles, Lucien Degauchy, Marcel Dehoux, Jean Delobel, Jean-Jacques Denis, Dominique Dord, Mme Brigitte Douay, MM. Julien Dray, Guy Drut, Nicolas Dupont-Aignan, Yves Durand, René Dutin, Christian Estrosi, Claude Evin, Jean Falala, Jean-Louis Fousseret, Michel Françaix, Mme Jacqueline Fraysse, MM. Germain Gengenwin, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Giran, Michel Giraud, Gaëtan Gorce, François Goulard, Jean-Claude Guibal, Jean-Jacques Guillet, Mme Paulette Guinchard-Kunstler, M. Francis Hammel, Mme Cécile Helle, MM. Pierre Hellier, Michel Herbillon, Guy Hermier, Mmes Françoise Imbert, Muguette Jacquaint, MM. Jacky Jaulneau, Serge Janquin, Armand Jung, Bertrand Kern, Christian Kert, Jacques Kossowski, Mme Conchita Lacuey, MM. Jacques Lafleur, Robert Lamy, Edouard Landrain, Pierre Lasbordes, Mme Jacqueline Lazard, MM. Michel Lefait, Maurice Leroy, Patrick Leroy, Gérard Lindeperg, Patrick Malavieille, Mme Gilberte Marin-Moskovitz, MM. Noël Mamère, Alfred Marie-Jeanne, Mme Jacqueline Mathieu-Obadia, MM. Didier Mathus, Jean-François Mattei, Mme Hélène Mignon, MM. Jean-Claude Mignon, Pierre Morange, Hervé Morin, Renaud Muselier, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Yves Nicolin, Bernard Outin, Dominique Paillé, Michel Pajon, Jean-Pierre Pernot, Mme Geneviève Perrin-Gaillard, MM. Bernard Perrut, Pierre Petit, Mme Catherine Picard, MM. Jean Pontier, **Jean-Luc Prél, Alfred Recours, Gilles de Robien, Mme Chantal Robin-Rodrigo, MM. François Rochebloine, Marcel Rogemont, Yves Rome, Jean Rouger, André Schneider, Patrick Sève, Bernard Schreiner, Michel Tamaya, Pascal Terrasse, Gérard Terrier, André Thien Ah Koon, Mme Marisol Touraine, MM. Anicet Turinay, Jean Ueberschlag, Jean Valleix, Alain Veyret, Philippe Vuilque, Jean-Jacques Weber, Mme Marie-Jo Zimmermann.**

TM \o "1-6" \t "Titre 7;6;Titre 8;7;Titre 9;7;Titre 10;8;Titre 11;7;Titre 2bis;2;Titre 12;9;Titre 13;9;Titre14;9" introduction 5

I.- aller vers une économie de responsabilités partagées 7

A. PERMETTRE un partage plus équitable des fruits de la croissance 7

B. MIEUX associer les salariés au destin de l'entreprise 7

C. CONTRIBUER au renforcement et à la stabilisation du capital 8

II.- saisir un contexte favorable pour soutenir la diffusion de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié 11

A.Un contexte favorable 11

1. La forte croissance de l'épargne salariale 11

2. Les attentes en matière d'actionnariat salarié 11

B. démocratiser et adapter la participation 13

1. Les mécanismes d'épargne salariale peinent à s'implanter dans les petites et moyennes entreprises 13

2. Trop de salariés restent à l'écart de la participation et de l'actionnariat 13

III.- Développer l'épargne-retraite 17

A. La situation et les perspectives des régimes français de retraite appellent une réponse équilibrée 17

1. La situation des régimes de retraite 17

2. L'inaction du Gouvernement est dangereuse et risque d'aggraver les inégalités entre les Français devant la retraite 18

3. L'urgente nécessité de développer l'épargne-retraite 19

B. GARANTIR L'ÉGALITÉ DE TOUS DEVANT L'ÉPARGNE-RETRAITE 19

1. L'épargne-retraite est un facteur du développement du dialogue social au sein de l'entreprise 20

2. L'épargne-retraite constitue un atout pour l'économie 20

3. Le dispositif proposé est protecteur des salariés 21

IV.- analyse du dispositif de la proposition de loi 23

A. INCITER au développement de l'épargne salariale dans les petites et moyennes entreprises (articles 1 à 4) 23

B. ASSURER la continuité de l'épargne salariale (article 5) 24

C. GARANTIR la Transparence et la démocratisation des plans d'options ou de souscription d'achat d'actions (articles 6 à 9) 25

1. Organiser la transparence dans l'attribution des plans d'option 25

2. Démocratiser les plans d'options 25

D. FAVORISER le développement de l'actionnariat salarié (articles 10 à 13)

26

1. Réserver aux salariés une part des actions émises lors des augmentations de capital (articles **10** et **11**)
26

2. Permettre de mobiliser l'épargne salariale pour souscrire des actions de l'entreprise
(articles 12 et 13) 27

e. ENCOURAGER la représentation des actionnaires salariés au sein des
organes de gestion (articles 14 et 15) 28

f. INCITER à la reprise des entreprises par les salariés (RES) (articles 16 et 17)
28

G. DÉVELOPPER l'épargne retraite des salariés 29

TRAVAUX DE LA COMMISSION 33

introduction

L'idée de la participation des salariés aux résultats et à la gestion de l'entreprise n'a rien perdu de sa force ni de son actualité. Encourager sa généralisation, rénover ses instruments, développer aussi l'épargne retraite pour mieux les adapter aux exigences de l'économie contemporaine, tel est le sens de la proposition de loi présentée par M. Philippe Douste-Blazy, les membres du groupe UDF et plusieurs autres députés des groupes RPR et Démocratie libérale.

Même si les textes fondateurs de la participation des salariés ont été pris par ordonnance, le Parlement est le lieu naturel du débat sur l'enjeu fondamental que constitue, pour notre économie et pour les salariés, la généralisation de l'épargne salariale et de l'épargne retraite.

Les groupes UDF et RPR se sont déjà saisis à plusieurs reprises de ces questions notamment grâce à l'opportunité qu'offre la procédure des séances réservées à un ordre du jour fixé par les groupes.

Le 26 janvier 1999, l'Assemblée nationale a examiné une proposition de loi de M. Philippe Douste-Blazy créant le plan de prévoyance retraite (n° 1301). Le 20 mai suivant, le débat a porté sur l'extension de l'actionnariat salarié à l'initiative de M. Edouard Balladur (proposition de loi n° 1513).

Ces propositions ont malheureusement été écartées avant même que la discussion des articles ne s'engage. Sous la précédente législature toutefois, le Parlement a pu, par ses initiatives, aboutir au vote de la loi n° 97-277 du 27 mars 1997 créant les plans d'épargne-retraite, dite « loi Thomas ».

Le Premier ministre a annoncé le dépôt d'un projet de loi sur les nouvelles régulations économiques qui comprendrait un volet sur l'épargne salariale. Il est cependant tout à fait légitime que les parlementaires de l'opposition formulent leurs propositions pour permettre à la participation de franchir une étape nouvelle et d'aller vers une nouvelle économie fondée sur le partage des responsabilités, d'autant qu'on peut parier que le Gouvernement ne fera pas preuve en la matière d'une grande audace.

L'examen de la présente proposition de loi permet d'affirmer les principes devant guider une réforme dont la nécessité semble désormais reconnue : simplification des mécanismes pour les rendre plus efficaces, souplesse des dispositifs pour les adapter au mieux à la réalité des entreprises, mesures significativement incitatives qui préservent et encouragent la concertation et le dialogue social.

I.- aller vers une économie de responsabilités partagées

La participation doit être le moteur de la construction des nouveaux rapports sociaux ; quel objectif saurait-il être plus digne de l'économie des années 2000 ?

Son enjeu social évident converge avec un enjeu économique certain.

A. permettre un partage plus équitable des fruits de la croissance

La richesse créée par l'entreprise profite moins aujourd'hui au salarié, qui contribue pourtant à la créer, qu'à l'actionnaire.

Atténuer l'accroissement des inégalités qui résulte de cette situation suppose que la participation au capital soit diffusée le plus largement possible chez les salariés que ce soit au travers de la participation financière et notamment de l'actionnariat ou encore par l'attribution de plans d'options.

Ce partage du capital est, par ailleurs, indispensable si l'on veut renouer avec une véritable politique des revenus dans un contexte de contrainte salariale.

Cette participation ne doit cependant pas entraîner de risques excessifs pour le salarié. Le risque peut être contenu par le recours à *des formes d'épargne inter-entreprises et à des fonds de pension externalisés si le salarié mobilise la part de profit qui lui revient pour constituer un complément de retraite.*

B. *Mieux associer les salariés au destin de l'entreprise*

L'actionnariat salarié constitue un facteur majeur de cohésion sociale au sein de l'entreprise, dans « Mémoires d'espoir », le général de Gaulle évoquait, la « troisième voie » : « Il y a une troisième solution : c'est la participation qui, elle, change la condition de l'homme au milieu de la civilisation moderne. Dès lors que les gens se mettent ensemble pour une œuvre économique commune, par exemple pour faire marcher une industrie, en apportant soit les capitaux nécessaires, soit la capacité de direction, de gestion et de technique, soit le travail, il s'agit que tous forment ensemble une société, une société où tous aient intérêt à son rendement et à son bon fonctionnement, et un intérêt direct »

La participation conduit les entrepreneurs et les salariés à définir une communauté objective d'intérêts. Le partage du capital est alors créateur d'un nouveau type de lien social fondé sur cette communauté d'intérêt.

Il s'agit d'une appropriation de l'outil de travail par le salarié, qui se trouve impliqué dans l'entreprise de façon responsable. Le libéralisme dans le bon sens du terme trouve là sa meilleure expression : la « contradiction » entre les intérêts, si souvent présentés comme divergents, de l'employeur et du salarié se voit résolue de façon harmonieuse.

Cette logique de participation-association dessine le statut nouveau du salarié dans le cadre des réalités de l'économie contemporaine.

Comme le disait M. Philippe Douste-Blazy en présentant à la presse son initiative : «

Les salariés apporteront à l'entreprise non seulement leurs compétences et leur force de travail, mais aussi leur capital et leur épargne ».

Mieux informé sur le fonctionnement de l'entreprise, la *capacité d'expression du salarié se trouve augmentée. Il est associé aux décisions par son vote aux assemblées générales ou par l'action de ses représentants élus au sein des instances de gestion.*

Dans ce contexte, le salarié devenu actionnaire abandonne une position traditionnellement strictement hiérarchique au profit de celle de partenaire.

Bien mieux, comme le dit l'exposé des motifs de la proposition de loi « les salariés deviennent de plus en plus autonomes, ils sont davantage jugés sur leurs performances, sur des objectifs atteints, plutôt qu'au temps passé, aux moyens mis en œuvre ».

Le salarié actionnaire se voit donc inscrit dans une démarche responsable et solidaire, c'est là la meilleure illustration d'une conception du travail où celui-ci cesse d'être « aliénation » mais contribue à l'épanouissement du salarié.

C. contribuer au renforcement et à la stabilisation du capital

Tous les experts en conviennent : la faible participation des salariés au capital de leur entreprise est un des facteurs qui facilite la détention du capital des entreprises française par des investisseurs étrangers (majoritairement des fonds d'investissement ou des fonds de pension). La part détenue par ces investisseurs s'élève, en effet, à 36 % de la capitalisation des entreprises française alors que ce taux n'est que de 15 % en Allemagne et de 10 % aux Etats-Unis. Il en résulte un risque non négligeable de déstabilisation du capital et en fin de compte d'atteinte à l'emploi si leurs exigences de rentabilité ne sont pas remplies.

La participation des salariés au capital, si elle est suffisamment développée, peut permettre de constituer un noyau stable d'actionnaires pouvant utilement contribuer à contrebalancer les effets négatifs d'une situation qui pèse lourdement sur l'économie française. L'actionnaire salarié est nécessairement plus sensible à l'évolution à long terme de l'entreprise et à ses orientations stratégiques qu'à la rentabilité immédiate des capitaux investis. Ce noyau stable offre aussi une garantie contre des offres publiques d'achat ou d'échange.

L'épargne longue investie en actions contribuera, en outre, au renforcement des fonds propres des entreprises française traditionnellement très insuffisants.

Enfin, l'impact financier de cette association est souvent réel : une forte participation des salariés au capital de leur entreprise adresse un signal positif aux marchés financiers car elle témoigne, avant tout, de la confiance que celle-ci leur inspire.

II.- saisir un contexte favorable pour soutenir la diffusion de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié

A Un contexte favorable

1. La forte croissance de l'épargne salariale

L'épargne salariale connaît depuis la fin des années 80 un essor qui n'a pas été démenti.

Son montant a été multiplié par quatre depuis 1990 pour atteindre 231,8 milliards de francs au 31 décembre 1998 .Cet essor s'explique par le développement de la participation même s'il résulte aussi de la remarquable progression du marché des actions.

Les deux mécanismes de participation et d'intéressement ont permis de distribuer près de 35 milliards de francs cette même année, à 4,4 millions de salariés .

Parallèlement, les plans d'épargne d'entreprise (PEE) destinés à recevoir les fonds de la participation financière ainsi que les versements volontaires des salariés et éventuellement « l'abondement de l'entreprise » se diffusent progressivement. En 1997, plus de 8 700 entreprises dotées d'un accord de participation ou d'intéressement ont mis en place des PEE.

Aujourd'hui, dans un contexte favorable d'évolution des cours boursiers et, au contraire, de maîtrise des coûts salariaux face aux exigences de la compétition internationale, mais aussi, il ne faut pas l'oublier, au regard du coût généré pour les entreprises par la réduction du temps de travail, l'épargne salariale est devenue un outil incontournable de la politique des revenus.

2. Les attentes en matière d'actionnariat salarié

Face au développement de l'épargne salariale, sa composante actionnariat marque le pas.

700 000 salariés seulement sont aujourd'hui actionnaires de leurs entreprises, soit 3 % des ménages, et ils détiennent à peine 2 % de la capitalisation boursière.

Certes les privatisations qui se sont déroulées entre 1986 et 1988 ont constitué une étape essentielle dans le développement de l'association des salariés au capital. Fortement attractives, ces opérations comme celles qui se sont déroulées depuis, ont massivement permis aux salariés de devenir actionnaires de leur entreprise.

Cependant, comme le souligne le sénateur Jean Chérioux dans son récent rapport sur l'actionnariat salarié , celles-ci n'ont permis bien souvent qu'un développement transitoire de cet actionnariat. Les intéressés ont souvent préféré réaliser leur plus-value en revendant leurs actions dès la fin de la période de blocage.

Si cet actionnariat n'a pas toujours été stabilisé, la multiplicité des petits porteurs qui en a découlé témoigne toutefois de la volonté des Français d'être associés au capital social de leur entreprise et ainsi de devenir parties prenantes de leurs efforts.

Cette évolution rejoint celle qui commence à se manifester dans la gestion même de l'épargne salariale. Alors que celle-ci a pendant longtemps été peu employée à l'acquisition d'actions de l'entreprise, il semble qu'une réorientation soit en cours.

Cette évolution s'opère principalement au travers des fonds communs de placement d'entreprise (FCPE). Ces fonds qui sont habilités à recevoir les sommes issues de la participation aux résultats et celles placées sur les PEE, recueillent une part toujours croissante de l'épargne salariale. Ils sont de plus en plus fréquemment composés d'actions de l'entreprise.

Celles-ci représentaient 15 % de l'actif net des FCPE en 1988. Elles en ont représenté 38 % en 1998. Au total, l'épargne salariale investie en actions de l'entreprise par l'intermédiaire des FCPE atteignait 88 milliards de francs fin 1998.

Enfin, la pratique même des entreprises semble évoluer. Le rapport précité montre que les opérations de marché (introductions en bourse ou augmentations de capital) s'accompagnent de plus en plus fréquemment d'offres réservées aux salariés. Ainsi, le montant des émissions réservées aux salariés est passé de 3,9 milliards de francs en 1996 à 6,9 milliards de francs en 1998 et représentait, en 1998, 9,1 % du montant total des émissions de titres de capital.

Ces évolutions ne doivent pas être négligées. Il faut au contraire s'en saisir pour les consolider par des mesures adaptées à l'évolution de l'économie et à la vie des entreprises.

B.- démocratiser et adapter la participation

Les salariés, quelle que soit l'entreprise dans laquelle ils travaillent et quelle que soit leur fonction, doivent pouvoir bénéficier des profits qu'ils contribuent à réaliser et être mieux associés à la marche de leur entreprise et par là même au fonctionnement de l'économie française.

Or, si le contexte s'avère favorable, l'accès à l'épargne salariale et à l'actionariat est loin d'être généralisé.

Toutes les entreprises, et particulièrement, les petites et moyennes entreprises, n'y recourent pas de la même façon et tous les salariés ne sont pas forcément en mesure d'y accéder. Cette diffusion limitée crée une inégalité croissante entre les salariés.

1. Les mécanismes d'épargne salariale peinent à s'implanter dans les petites et moyennes entreprises

En 1997, seulement 4,6 % des entreprises de moins de 50 salariés et 6 % des salariés travaillant dans ces entreprises bénéficiaient d'un accord de participation ou d'intéressement.

De même, la fréquence des PEE augmente avec la taille de l'entreprise. Le tiers des entreprises de moins de 10 salariés en proposent à leur personnel contre deux tiers des firmes d'au moins 2 000 salariés.

La proposition de loi vise donc, à la fois, à inciter à la *conclusion de nouveaux* accords d'intéressement dans les PME, à faciliter la participation par la création de plans inter-entreprises et à l'adapter aux exigences de la mobilité des salariés qui est mal prise en compte par la réglementation actuelle (articles 1 à 5).

2. Trop de salariés restent à l'écart de la participation et de l'actionnariat

Les différents dispositifs législatifs spécifiques tendant à favoriser l'actionnariat salarié n'ont eu que des effets modérés. La loi du 24 octobre 1980 qui organisait (jusqu'au 31 décembre 1982) la distribution gratuite d'actions aux salariés n'a été que fort peu utilisée. Celle du 27 décembre 1973 qui permettait aux entreprises, au travers de « plans d'actionnariat », de réserver des augmentations de capital à l'ensemble de leurs salariés ou à leur proposer l'achat en bourse d'action de l'entreprise est pratiquement tombée en désuétude.

La proposition de loi franchit donc une nouvelle étape (articles 10 à 13). Elle généralise l'actionnariat des salariés, en leur réservant une part de toutes les augmentations de capital. Ce dispositif, qui bénéficie de conditions avantageuses pourra être utilisé même par des sociétés qui ne sont pas cotées sur décision de l'assemblée générale des actionnaires. La proposition prévoit parallèlement des mesures facilitant aux salariés la souscription des actions.

En conséquence, la question de la représentation des salariés au conseil d'administration ou de *surveillance* est également mieux prise en compte.

Le rachat de l'entreprise par ses salariés est également encouragé par le rétablissement d'avantages fiscaux (articles 16 et 17). Même si ce régime ne conduit souvent qu'à un actionnariat salarié transitoire il permet de sauver l'entreprise dans l'attente d'une solution pérenne.

Cet impératif de généralisation, dans la transparence, guide également la réforme des plans d'options.

Dans la plupart des entreprises distribuant des « stock-options » les options sont excessivement concentrées au seul bénéfice des dirigeants alors qu'elles constituent un instrument efficace de motivation et de fidélisation des salariés.

Suivant l'enquête de la DARES menée en août 1998 auprès des entreprises françaises cotées, la fonction exercée est le principal critère de choix des bénéficiaires. Un plan sur quatre ne concerne que les seuls dirigeants, et environ la moitié d'entre eux s'adresse à l'ensemble des cadres. Seul 15 % des entreprises cotées offrent des options à tout leur personnel.

La proposition de loi (articles 6 à 9) encourage donc la généralisation des options en prévoyant un régime plus avantageux quand elles sont accordées à une majorité de salariés de l'entreprise. Démocratiser l'attribution des options permettra d'en faire un véritable outil de la politique de participation.

Cette généralisation doit s'accompagner d'une plus grande

transparence.

La transparence sur la rémunération des dirigeants devient incontournable sous la pression des marchés financiers habitués aux pratiques anglo-saxonnes. Un consensus se dessine aujourd'hui sur la nécessité d'une meilleure information sur les options distribuées afin notamment d'éviter les abus, l'information conduisant à l'auto-régulation. Cette transparence sera aussi un élément contribuant vraisemblablement à une plus large diffusion des options.

III.- Développer l'épargne-retraite

A.- La situation et les perspectives des régimes français de retraite appellent une réponse énergique

La situation des régimes de retraite en France appelle de la part du politique une attitude responsable. Or le Gouvernement actuel n'émet aucun signal sérieux ou satisfaisant de nature à assurer l'avenir des retraités français laissant ainsi se développer les inégalités. Il n'est que temps de créer le « troisième étage » de nos systèmes de retraite au moyen de l'épargne salariale.

1.- La situation des régimes de retraite

Les perspectives démographiques de la France et leurs conséquences sur l'équilibre de nos régimes de retraite sont connues. Le rapport « L'avenir de nos retraites » de M. Jean-Michel Charpin (avril 1999) a été particulièrement éclairant :

- Entre 2006 et 2040, une augmentation du poids relatif des personnes âgées, puis une stabilisation autour du niveau atteint sont attendues ;

- en 2040, un Français sur trois aura plus de soixante ans ;

- en 2040, il y aura 7 retraités pour 10 actifs contre 4 pour 10 actuellement ;

- les personnes concernées sont déjà nées et ont aujourd'hui 20 ans.

Par ailleurs, l'espérance de vie devrait continuer à augmenter dans les prochaines décennies, à un rythme plus lent compte tenu des niveaux élevés atteints aujourd'hui. En 2040, l'espérance de vie à la naissance atteindrait près de 81 ans pour les hommes et 89 ans pour les femmes (contre respectivement 74,2 ans et 82,5 aujourd'hui). Ainsi, à âge légal de la retraite inchangé, les générations nées en 1970 pourraient tabler sur une durée théorique de leur retraite de 23 ans, soit plus du double de la durée passée en retraite par leurs aînés nés en 1910. »

L'adaptation de nos régimes par répartition qui est nécessaire afin de garantir leur continuité, aura pour conséquence, qu'elles qu'en soient les modalités, une baisse du taux de remplacement, c'est à dire le montant de la retraite rapporté au dernier salaire perçu.

Le besoin de financement du régime général serait de l'ordre de 400 milliards de francs, celui du régime des fonctionnaires de l'Etat de l'ordre de 250 milliards de francs et celui de la CNRACL de 100 milliards de francs. La situation des régimes complémentaires ne serait guère plus enviable : plus de 40 milliards de francs pour l'ARRCO, environ 30 milliards de francs pour l'AGIRC.

Ce point étant fait, il ne s'agit pas ici de refaire les rapports précités mais de rappeler, si besoin était, l'évidence : des mesures doivent être prises.

2.- L'inaction du Gouvernement est dangereuse et risque d'aggraver les inégalités entre les Français devant la retraite

L'attitude du Gouvernement peut à la fois être qualifiée de dangereuse et déconcertante. En 1998 déjà le Premier ministre affirmait : « Nous aborderons cette question dans la deuxième partie de l'année 1999 ».

Il serait facile de multiplier à l'envi de telles citations ; il faut hélas constater que la seule mesure effective figure dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Il s'agit de la constitution concrète du fonds de réserve pour les retraites désormais doté, par la loi de financement pour 2000, de 15 milliards de francs environ. Deux incertitudes demeurent relativement à ce fonds : son alimentation régulière et le niveau suffisant des sommes accumulées. Il n'est pas inutile de rappeler que, d'après le rapport Charpin, 66 milliards de francs sont nécessaires dès 2006 et 480 le seront aux alentours de 2040.

La récente publication du rapport de M. René Teulade, au nom de du Conseil économique et social, « L'avenir des systèmes de retraite », n'est pas de nature à rassurer.

Après le « choc » du rapport Charpin qui laissait entrevoir la nécessité de l'adoption de mesures peu populaires, voilà qu'est annoncée la solution non dolosive : une croissance de 3,5 % accompagnée d'un taux de chômage de 6 % voire 3 % pourrait sauver la retraite par répartition.

L'ordre de bataille est donc là : la croissance, un faible taux de chômage lié à l'évolution de la démographie, le fonds de réserve pour les retraites. Un responsable politique conséquent ne peut engager le sort des retraites du pays sur des projections voire des paris, la croissance ne se décrétant pas.

L'attentisme ne peut qu'aggraver la double inégalité présente en France dans le domaine des retraites : inégalité entre la fonction publique et le régime général qui a entrepris en 1993 une réforme courageuse, inégalité devant les suppléments de retraites existant aujourd'hui.

3.- L'urgente nécessité de développer l'épargne-retraite

Le débat français sur la répartition et la capitalisation a de quoi surprendre lorsque l'on prend la situation des fonds de pensions existant à ce jour.

Ainsi, les principaux bénéficiaires de fonds de pension sont les fonctionnaires. Dès 1954 le CREF a été créé au sein des mutuelles de l'éducation nationale puis étendu à la mutualité de la fonction publique. La Préfon existe depuis 1967, la cotisation est libre et fiscalement déductible, y compris les cotisations de rachat. La rente servie à terme bénéficie en outre du même régime fiscal que les rémunérations.

La loi du 30 décembre 1988 a créé une assurance vieillesse complémentaire (COREVA) au bénéfice des chefs d'exploitations et d'entreprises agricoles. En février 1992, les élus locaux se voient offrir la possibilité de constitution d'une retraite par rente, qui a donné lieu à la mise en place de deux fonds de pensions, le Fonpel, relevant du code des

assurances et le Carel, relevant du code de la mutualité. La « loi Madelin » du 11 février 1994 a institué au profit des professions indépendantes un complément de retraite par capitalisation par le biais de groupements constitués en associations.

On estime que 500 000 fonctionnaires, 110 000 exploitants agricoles et 100 000 travailleurs indépendants seulement profitent aujourd'hui de ces dispositifs.

Le « troisième étage de la fusée » existe bien pour certains ; faudra-t-il laisser plus longtemps au bord du chemin les 14 millions de Français affiliés au régime général ?

Puisque l'épargne-retraite existe mais qu'elle est fort inégalement répartie, et puisque les statistiques montrent que 40 % des retraités français cumulent leurs prestations de retraite avec les revenus d'un patrimoine, l'heure est venue de développer l'égalité dans le domaine de l'épargne salariale.

B.- GARANTIR L'ÉGALITÉ DE TOUS DEVANT L'ÉPARGNE-RETRAITE

L'épargne-retraite constitue une réponse équilibrée et harmonieuse aux défis de l'avenir. Elle est porteuse du développement du dialogue social au sein de l'entreprise, elle constitue un atout indéniable pour la santé de notre économie et elle est protectrice des salariés.

1.- L'épargne retraite est un facteur du développement du dialogue social au sein de l'entreprise

Le dispositif développé par la présente proposition de loi permet au salarié de s'assurer un complément stable de retraite tout en étant partie à sa gestion par le biais des représentants qu'il aura élus.

Il s'agit, en effet, de privilégier l'incitation plutôt que la contrainte dont l'histoire montre l'inanité dans le domaine social. L'accord collectif prévu à l'article 19 du présent texte qui fonde le principe de la souscription du plan de prévoyance-retraite constitue « la porte principale » du dispositif.

Le dialogue social trouve ici toute sa dimension puisque ce sont les partenaires sociaux qui déterminent, dans le respect du plafond fixé par le législateur, les versements obligatoires devant incomber à l'employeur et aux salariés.

Trois voies sont ouvertes pour la souscription d'un plan. Par l'accord collectif d'entreprise de branche s'imposant à l'ensemble des salariés et des employeurs compris dans son champ ; à titre unilatéral par l'employeur si un accord collectif n'a pas pu voir le jour dans un délai de six mois ; à titre individuel par le salarié.

Par ailleurs, la structure comme le fonctionnement du comité de surveillance prévu par l'article 26 impliquent les salariés dans la gestion du plan de prévoyance retraite. Composé pour moitié de représentants élus des adhérents, pour un quart de représentants élus des employeurs et pour un quart de représentants élus des syndicats représentatifs, il dispose

de pouvoirs d'information étendus.

Ainsi, l'accord collectif porte sur toutes les étapes du dispositif : détermination des versements ; composition du comité de surveillance, *modalités de choix du fonds de retraite*.

2.- *L'épargne-retraite constitue un atout pour l'économie*

L'épargne-retraite peut stimuler le développement des entreprises, elle permet par ailleurs de réorienter l'épargne dans un sens plus sain pour l'économie française et européenne.

M. Olivier Davanne, dans le rapport du Conseil d'analyse économique intitulé « Retraite et épargne » (publié en juillet 1993) expose que « la capitalisation permet d'encourager l'épargne longue favorable au développement des entreprises. Un capital plus important élève la productivité et donc le salaire des actifs ».

Il ne faut pas ici craindre les mots tant le terme de « capitalisation » cristallise actuellement sur lui de vrais et faux débats. On ne peut à la fois, comme le Gouvernement, pousser des cris d'orfraie à l'évocation de ce mot et refuser de développer une épargne-retraite aussi profitable aux salariés qu'aux fonctionnaires.

La mise en place du dispositif proposé est au contraire l'occasion inespérée de réorienter l'épargne de nos concitoyens et de mettre à terme à l'évolution délétère actuelle qui conduit à voir les actions de nos entreprises nationale possédées par des fonds de pension américains par exemple.

A la différence de ce que prévoyait la « loi Thomas » du 25 mars 1997, l'accès est ouvert aux contrats à prestations définies. Cette option est cohérente avec une autre orientation majeure du texte : l'affiliation obligatoire et la sortie exclusive en rente.

Cependant, l'article 27 du texte proposé, prévoit que les sommes recueillies par les fonds de prévoyance retraite sont investis à hauteur de 60 % au moins dans des instruments financiers émis par des entreprises implantées dans des Etats membres de la Communauté européenne.

Enfin, les articles 22, 23, 24 et 25 du dispositif établissent un régime fiscal équilibré.

3.- Le dispositif proposé est protecteur des salariés

Les trois principaux mécanismes de retraite supplémentaire dans le cadre de l'entreprise existant aujourd'hui *ne donnent pas satisfaction. Leur manque de souplesse notamment a conduit à la mobilisation de 120 milliards de francs seulement en 1995.*

La présente proposition de loi apporte des garanties aux salariés adhérents : les fonds de retraites sont des structures dédiées ; l'Etat exerce dans l'intérêt des adhérents un contrôle sur les fonds ; les droits sont « transférables ».

L'article premier dispose que : « Les fonds de prévoyance-retraite sont des personnes morales ayant pour objet exclusif la couverture des engagements pris dans le cadre des plans

de prévoyance retraite ».

Constitués sous la forme d'une société anonyme d'assurance ou d'une société d'assurance mutuelle relevant du code des assurances, d'une institution de prévoyance relevant du code de la sécurité sociale ou d'un organisme relevant du code de la mutualité, leur création est subordonnée à la conclusion d'un contrat entre un employeur ou un groupement d'employeurs et un fonds de prévoyance retraite.

Extérieures à l'entreprise et strictement dédiées, ces structures présentent une garantie primordiale pour les adhérents. Ils font l'objet d'un agrément préalable par le ministre chargé de l'économie lorsqu'ils sont constitués sous l'espèce d'une société anonyme d'assurance ou d'une société d'assurance mutuelle et d'un agrément préalable conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des affaires sociales lorsqu'ils sont constitués sous l'espèce d'une institution de prévoyance relevant du code de la sécurité sociale ou d'un organisme relevant du code de la mutualité.

Le contrôle de l'Etat s'exerce encore par la commission de contrôle des assurances et la commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance (visée par l'article L. 951-1 du code de la sécurité sociale) qui se réunissent et siègent en formation commune.

Enfin, l'article 21 du texte proposé prévoit, qu'en cas de rupture du contrat de travail, les droits du salarié acquis au titre du plan épargne retraite sont transférables vers un autre plan à la condition que celui-ci soit situé dans un pays membre de l'Union européenne.

Le salarié peut en outre prévoir que la rente viagère à laquelle son plan prévoyance retraite ouvre droit soit transformée en pension au bénéfice de son conjoint survivant.

IV.- analyse du dispositif de la proposition de loi

A. inciter au développement de l'épargne salariale dans les petites et moyennes entreprises (articles 1 à 4)

Les articles 1 à 4 de la proposition visent à mieux encourager la conclusion d'accords d'épargne salariale dans les petites et moyennes entreprises, à faciliter et à sécuriser la mise en place de tels dispositifs dans ces entreprises et ceci même dans le cas où il n'y aurait pas de représentation syndicale

L'article 1er étend aux entreprises de moins de 50 salariés qui concluent un accord d'intéressement le dispositif de provisionnement prévu actuellement au bénéfice des entreprises qui, étant composées de moins de 50 salariés, ont mis en place volontairement un accord de participation.

Ces entreprises seront donc autorisées à constituer, en franchise d'impôt, une provision pour investissement égale à 25 % des sommes **versées** cette même année, non seulement au titre de la participation mais aussi au titre de l'intéressement.

Cette extension complète utilement le dispositif existant car comme le montre l'étude de la DARES précitée les petites et moyennes entreprises désirant mettre en œuvre un système de **partage des bénéfices** préfèrent généralement recourir à l'intéressement en raison de la souplesse offerte par ce dispositif.

L'article 2 en fixe les modalités fiscales. Cette provision sera déductible du bénéfice imposable à la condition qu'elle soit employée, dans un délai de trois ans à compter de la fin de l'exercice à la clôture duquel elle a été constituée, à l'acquisition ou à la création d'immobilisations.

L'article 3 autorise la création de plans d'épargne salariale inter-entreprises.

Les plans d'épargne d'entreprise (PEE) sont faiblement diffusés dans les petites et moyennes entreprises : seules un tiers des entreprises de moins de 50 salariés bénéficiant d'un accord de participation ou d'intéressement disposent de ces plans.

La création de plans inter-entreprises a donc un double objet. Il s'agit tout d'abord de faciliter la mise en place de PEE par des entreprises qui y sont souvent réticentes en raison de leur complexité d'élaboration et plus encore de celle de leur gestion.

Il s'agit également de sécuriser l'épargne ainsi constituée. Les résultantes de la participation et de l'intéressement **sont** fonction de la santé de l'entreprise. Le plan d'épargne interentreprise permet d'éviter d'exposer les salariés à un risque excessif.

Il sera possible aux entreprises de mettre en place un PEE dans le cadre d'un groupement d'employeurs ou bien, en son absence, d'établir, à l'initiative commune des entreprises ou en vertu d'un accord avec le personnel, un plan interentreprise. Ce plan suit le régime du PEE.

L'article 4 étend le champ des entreprises soumises à l'obligation de négociation sur la mise en

place d'un mécanisme d'épargne salariale.

En application de l'article L. 444-3 du code du travail, si aucun accord de participation ou d'intéressement n'est en vigueur dans l'entreprise, l'employeur doit proposer, chaque année, un examen des conditions dans lesquelles ces accords pourraient être mis en place.

Cette obligation est limitée aux entreprises dans lesquelles des sections syndicales sont constituées.

Afin d'encourager la diffusion des mécanismes d'épargne salariale dans le plus grand nombre de petites entreprises, il est proposé d'étendre cette obligation à toutes les entreprises dans lesquelles des délégués du personnel sont présents, c'est-à-dire **les entreprises de plus de 10 salariés**.

B. assurer la continuité de l'épargne salariale (article 5)

En l'état actuel des textes lorsqu'un salarié quitte son entreprise pour en rejoindre une autre, l'épargne salariale qu'il a pu constituer reste bloquée sur le plan d'épargne d'entreprise de son ancienne société.

Cette disposition n'est de toute évidence plus adaptée à l'évolution de la mobilité des salariés.

L'article 5 écarte donc, dans le cas du changement d'entreprise, la disposition selon laquelle le salarié ne peut chaque année verser sur un PEE plus du quart de sa rémunération annuelle. Cet article permet le transfert des sommes investies dans un PEE vers **un autre plan**, sans que pour autant les sommes en question soient, à cette occasion, l'objet d'une taxation ou assujetties aux cotisations sociales. Ce versement n'ouvre pas droit à un abondement par la nouvelle entreprise.

C. garantir la TRansparence et la démocratisation des plans d'options ou de souscription d'achat d'actions (articles 6 à 9)

1. Organiser la transparence dans l'attribution des plans d'option

L'article 6 organise la transparence dans l'attribution des plans d'option.

Actuellement, les actionnaires doivent être informés lors de l'assemblée générale annuelle, du nombre et du prix des options attribuées, de leurs bénéficiaires ainsi que du nombre des actions souscrites ou achetées. Cette information est, en réalité, trop souvent fournie sous une forme trop globale et donc trop peu précise.

Il est proposé que la loi en fixe les modalités en créant une obligation d'information nominative, chiffrée et étendue puisqu'elle concerne tant les mandataires sociaux que les salariés. Selon la taille de l'entreprise (**plus ou moins de 200 salariés**), cette information porterait sur les dix, ou bien les cinq, bénéficiaires des droits à option les plus élevés.

Cette information figurerait dans le rapport annuel de gestion, rapport écrit établi par

le conseil d'administration, le directoire ou les gérants à chaque clôture d'exercice.

2. Démocratiser les plans d'options

Afin d'inciter à la démocratisation de la distribution des options, l'article 7 prévoit un régime plus avantageux quand celles-ci sont accordées à une majorité des salariés de l'entreprise.

Le prix auquel les options sont attribuées peut être inférieur au cours de l'action (rabais ou décote). Or la fraction du rabais excédant 5 % (sachant qu'il peut être au maximum de 20 %) est assimilée à un complément de salaire et à ce titre soumise à l'impôt sur le revenu à la date de la levée de l'option. Cette fraction du rabais est également assujettie aux cotisations sociales.

L'article 7 exonère ce « rabais excédentaire » de ces deux taxations dans le cas où les options sont attribuées à plus de 50 % des salariés de l'entreprise, unifiant ainsi le régime applicable au rabais.

Les deux articles suivants tirent les conséquences de l'exonération prévue par cet article au titre de l'assujettissement aux cotisations sociales (charges patronales et charges salariales) (article 8) et au titre de l'imposition sur le revenu (article 9).

D. Favoriser le développement de l'actionnariat salarié (articles 10 à 13)

1. Réserver aux salariés une part des actions émises lors des augmentations de capital (articles 10 et 11)

L'article 10 prévoit que 5 % des actions nouvellement émises lors d'une augmentation de capital devront, obligatoirement, être offertes aux salariés à un prix inférieur à 50% du prix d'émission.

Cet article reprend le contenu d'une proposition de loi déposée par M. Edouard Balladur (n° 1513) relative à l'actionnariat des salariés qui avait été discutée et malheureusement rejetée lors d'une précédente « fenêtre » parlementaire.

Cette offre d'actions serait obligatoire pour les sociétés cotées en bourse qui procèdent à une augmentation de capital par émission d'actions. La limitation aux sociétés cotées s'explique notamment par les difficultés d'évaluation de la valeur des actions quand les sociétés ne sont pas introduites en bourse. Toutefois, cet avantage pourra toujours être proposé aux salariés des sociétés non cotées, dans les mêmes conditions, mais cette fois à la discrétion de l'assemblée générale.

La société doit être en bonne santé financière : elle doit avoir procédé à deux distributions de bénéfices au cours des trois derniers exercices. Dès lors, l'offre doit être ouverte à l'ensemble des salariés de la société, l'assemblée générale extraordinaire pouvant décider que les salariés des filiales sont également concernés.

Cette même assemblée fixe les modalités de la répartition de l'offre entre les salariés de façon à prendre en compte des critères classiques tels que l'ancienneté ou la nature des

fonctions.

La valeur des actions proposées ne peut excéder 100 000 F par salarié. La fixation de ce montant maximum résulte de la volonté de proposer un dispositif suffisamment attractif pour rencontrer un écho favorable tout en ne constituant pas une opportunité trop séduisante pour les personnels d'encadrement qui peuvent disposer par ailleurs de « stock-options ».

Les actions devront être achetées dans le délai d'un mois après la décision de l'assemblée générale décidant l'augmentation de capital. Elles doivent être nominatives et seront incessibles pendant trois ans. Ces deux dispositions sont la condition de l'application d'un régime fiscal favorable, sans créer une contrainte de délai trop forte pour les salariés.

Les actions leur être offertes à un prix inférieur de 50 % au prix d'émission. Cette décote importante doit permettre la généralisation de l'actionnariat salarié en offrant des conditions permettant aux intéressés de répondre favorablement à l'offre qui leur est faite. A cette **obligation légale** peut naturellement s'ajouter toute mesure destinée à aider les salariés ayant des capacités d'épargne limitées à souscrire lors des augmentations de capital.

Enfin, la souscription des salariés est également fortement encouragée par l'application des dispositions classiques en matière d'épargne salariale à l'image des avantages fiscaux existants en matière de plans d'épargne d'entreprise. En effet, l'article 11 exonère les plus-values retirées de la cession des actions de l'imposition à l'impôt sur le revenu.

Dans les conditions qui viennent d'être exposées l'offre de souscription devra obligatoirement être faite à tous salariés mais il est également essentiel que ceux-ci soient le plus possible en mesure d'y souscrire.

2. Permettre de mobiliser l'épargne salariale pour souscrire des actions de l'entreprise (articles 12 et 13)

Une plus grande diffusion de l'actionnariat salarié suppose que le nombre le plus large **possible de salarié puisse participer** aux opérations d'augmentation de capital. Les salariés, même **non-cadres**, doivent pouvoir mobiliser les fonds nécessaires à l'acquisition d'actions sans être freinés par des considérations financières et ce malgré l'aide que peut apporter l'entreprise.

A cette fin, la proposition de loi permet au salarié de débloquer son épargne salariale : la réserve spéciale de participation (article 12 de la proposition de loi) ou bien les avoirs placés sur un fonds d'épargne d'entreprise (article 13) pour souscrire des actions de son entreprise à l'occasion des augmentations de capital. Cette nouvelle possibilité de déblocage anticipé est de nature à faciliter l'affectation de l'épargne salariale au développement de l'actionnariat.

e. encourager la représentation des actionnaires salariés au sein des organes de gestion (articles 14 et 15)

La participation des salariés actionnaires aux organes de gestion de l'entreprise reste trop peu souvent organisée.

La loi n° 94-640 du 25 juillet 1994 avait cherché à l'encourager en prévoyant que lorsque la part du capital social détenu par les salariés dépasse 5 %, une assemblée générale extraordinaire est convoquée pour examiner la **question de la** nomination d'administrateurs (ou de membres du conseil de surveillance) parmi les salariés actionnaires. Cette disposition est imparfaitement appliquée comme l'a montré une étude de la DARES réalisée en 1996, selon laquelle les trois quarts des entreprises dont 5 % au moins du capital est détenu par les salariés et n'ont pas **désigné de** représentant de ceux-ci ont manqué à leur obligation légale.

Aussi, l'article 14 de la proposition de loi propose de renforcer cette obligation en la réitérant à intervalle régulier afin de mieux inciter à organiser la participation des salariés actionnaires.

La question de la participation des salariés devra être posée à chaque fois que la part du capital social qu'ils détiennent a augmenté de 2,5 %.

L'article 15 prévoit des dispositions similaires pour les entreprises dotées d'un conseil de surveillance.

f. Inciter à la reprise des entreprises par les salariés (RES) (articles 16 et 17)

La loi de finances pour 1992 (loi n° 91-1322 du 31 décembre 1991) a modifié et progressivement supprimé le régime spécifique des RES qui permettaient aux salariés de devenir propriétaires de leur entreprise lors de sa transmission ou de sa vente.

Ce régime n'existe plus depuis le 1er janvier 1997 et les salariés candidats au rachat ne bénéficient plus d'aucun avantage fiscal.

Or, même si le nombre de **salariés repreneurs** est resté peu élevé depuis l'instauration de ce régime en 1984 (environ 500 RES ont eu lieu entre 1984 et 1992), des entreprises souvent de caractère familial, sont confrontées au risque de disparition, faute de repreneur au départ du chef d'entreprise. Il est donc indispensable d'aider les salariés, par des mesures fiscales, à **réunir les capitaux** nécessaires à la reprise de l'entreprise.

Les articles 16 et 17 de la proposition de loi rétablissent donc l'aide fiscale personnelle qui était accordée aux salariés qui participent à l'opération de rachat. Il leur sera de nouveau possible de déduire de leurs revenus imposables les intérêts des emprunts contractés pour financer leur souscription.

G. développer l'épargne retraite des salariés

L'article 18 pose le principe de la création des fonds de prévoyance retraite.

Ces fonds sont des personnes morales ayant pour objet exclusif la couverture des engagements pris dans le cadre des plans de prévoyance retraite.

Ils ne peuvent être constitués que sous l'une des formes suivantes :

- société anonyme d'assurance ;
- société d'assurance mutuelle ;
- institution de prévoyance ;
- organisme mutualiste.

Lorsqu'ils sont constitués sous forme de société anonyme d'assurance ou sous forme de société d'assurance mutuelle, ces fonds sont régis par les titres premier, III et IV du livre premier et le titre IV du livre V du code des assurances. Les dispositions du titre premier du livre premier de ce code sont principalement relatives au droit des contrats, aux dispositions impératives s'y attachant ainsi qu'aux obligations réciproque de l'assureur et de l'assuré. Les dispositions du titre III du livre premier du code des assurances traitent des règles applicables aux assurances de personnes et aux opérations de capitalisation ; le titre IV du même livre est relatif aux assurances de groupe.

Lorsqu'ils sont constitués sous la forme d'une institution de prévoyance prévue par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale, ils relèvent des dispositions du chapitre II du titre III du livre IX de ce code.

Enfin, lorsqu'ils prennent la forme d'un organisme mutualiste, c'est le code de la mutualité qui leur est applicable. Dans ce cas, les dispositions de ce code relatives aux obligations réciproques des organismes et des adhérents sont applicables dès lors qu'elles sont compatibles avec les dispositions suscitées du code des assurances.

Cet article prévoit en outre que les fonds de prévoyance retraite ne peuvent être constitués qu'après avoir obtenu un agrément délivré après avis conforme de la commission de contrôle des assurances et de la commission de contrôle mentionnée à l'article L. 951-1 du code de la sécurité sociale visées par l'article 27 de la présente proposition de loi.

Lorsque les fonds sont constitués sous la forme de société anonyme d'**assurance** ou de société d'assurance mutuelle, l'agrément est délivré par un arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances.

Lorsque les fonds sont constitués sous la forme d'une institution de prévoyance ou d'un organisme mutualiste régité par le code de la mutualité, l'agrément est délivré par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé des affaires sociales.

L'article 19 définit les catégories de salariés ayant vocation à bénéficier des fonds de prévoyance retraite ainsi que les conditions de création et de souscription de ces derniers.

Sont visés :

- les salariés liés par un contrat de travail de droit privé et relevant du régime d'assurance vieillesse de base relevant des disposition du titre V du livre III du code de la sécurité sociale ;
- les salariés visés par l'article 1024 du code rural.

Dans la mesure où l'ensemble des salariés ainsi mentionnés doit relever d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse, il ressortit nécessairement d'un régime complémentaire d'assurance vieillesse visé par le titre II du livre IX du code de la sécurité sociale.

Cet article précise ensuite que les plans de prévoyance retraite sont souscrits par un ou plusieurs employeurs ou groupement d'employeurs au profit de leurs salariés. Cette précision est logique puisque la caractéristique des fonds de prévoyance retraite est d'être gérés à l'extérieur de l'entreprise.

La souscription peut résulter d'un accord collectif d'entreprise ou d'un accord de branche, professionnel ou interprofessionnel, conclu à l'échelon national, régional ou local.

L'accord collectif recouvre donc une réalité très vaste puisqu'il a aussi bien pour champ l'entreprise, le groupement d'employeurs, la branche professionnelle ou interprofessionnelle. Il y a encore lieu de relever que ce dispositif permet aux salariés des PME de bénéficier des fonds de prévoyance retraite.

Le « groupement d'employeurs » constitue une réunion d'employeurs dotée de la personnalité morale, il s'agit d'un groupe de sociétés au sens du droit des sociétés, d'une association, d'une chambre syndicale d'une branche professionnelle, d'une association, d'un groupement d'intérêt économique, d'un groupement professionnel, interprofessionnel, géographique ou sectoriel.

Ces accords collectifs sont régis par les dispositions du titre III du livre premier du code du travail à l'exclusion des chapitres III et IV.

En effet, le titre III du livre premier du code du travail détermine les dispositions « classiques » du droit du travail. Par ailleurs, il n'y a pas lieu d'appliquer les dispositions du chapitre III de ce titre relatif aux possibilités d'élargissement et d'extension puisque celles-ci n'ont pas lieu d'être dans le cadre d'une démarche facultative. Le chapitre IV concerne les salariés des établissements publics industriels et commerciaux qui ne relèvent pas du régime général, son exclusion du dispositif n'est donc pas surprenante.

La possibilité de dérogation aux seconds alinéas des articles L. 132-13 et L. 132-23 du code de la sécurité sociale tend à permettre l'adaptation des accords dans un sens plus favorable aux salariés. La préférence est donnée à l'incitation plutôt qu'à la contrainte ; il s'agit de favoriser le dialogue social au sein de chaque entreprise.

Lorsque les conditions de possibilité de conclusion d'un accord collectif **ne sont** pas réunies ou si un tel accord n'a pu être conclu dans un délai de six mois à compter du début de la négociation, l'employeur ou le groupement d'employeurs souscrit unilatéralement le plan de prévoyance retraite.

Le dernier alinéa de cet article rappelle utilement la nature contractuelle de la relation qui lie l'employeur ou le groupement d'employeurs à l'un des organismes mentionnés à l'article 18.

L'article 20 prévoit les modalités d'alimentation du fonds de prévoyance retraite par les versements du salarié et des employeurs.

Les versements annuels du salarié ne peuvent être supérieurs à un montant égal à 10 % du plafond de la sécurité sociale (soit environ 17 300 francs), ceux de l'employeur ne peuvent être supérieurs au montant des versements du salarié.

Afin de permettre au salarié de « rattraper » les années pendant lesquelles ils n'aurait pas pu cotiser au fonds, la possibilité lui est ouverte de racheter « hors salaire » ces années au moyen de versements dans les mêmes limites annuelles. Ce mode de provision ne fait pas l'objet **de versement** de la part de l'employeur.

Par ailleurs, en cas de rupture du contrat de travail, les avantages auxquels ouvrent les fonds de prévoyance retraite sont garantis pour le salarié puisque ses droits sont intégralement maintenus.

Ces droits peuvent être transférés à un autre plan de prévoyance retraite géré dans tout pays membre de l'Union européenne ; le salarié a le loisir de continuer à l'alimenter.

L'article 21 détermine les droits ouverts au salarié au moment de la retraite ou du décès.

Le plan de prévoyance **retraite** ouvre droit au versement d'une rente viagère à compter de la date de cessation définitive d'activité et, au plus tôt, à l'âge fixé en application de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale (60 ans).

Le salarié a en outre la possibilité de s'assurer que la rente viagère servie au titre du plan prévoyance retraite est versée à son conjoint survivant à partir de la soixantième année de celui-ci.

L'article 22 prévoit la déduction de l'**assiette de** l'impôt sur le revenu des versements respectifs du salarié et de l'employeur au fonds de prévoyance retraite.

La déduction des sommes apportées par le salarié se passe de commentaire. Celle des sommes versées par l'employeur présente l'intérêt d'une neutralité fiscale pour ce dernier, en effet il convient de ne pas pénaliser sa participation à l'alimentation du plan de prévoyance retraite du salarié.

L'article 23 applique aux versements de l'employeur en faveur du plan de prévoyance retraite du salarié la déductibilité de l'assiette des cotisations sociales existant d'ores et déjà pour les versements de l'employeur au régime de retraite complémentaire du salarié, cela pour la partie inférieure d'un montant déterminé par décret.

A cette occasion, il convient de rappeler qu'un dispositif similaire figurant **dans** la « loi Thomas » a été stigmatisé comme susceptible de « siphonner » les régimes de retraite par répartition. Le stigmatisme n'apparaît pas clairement lorsque l'on songe que le dispositif de la loi prévoyait un plafonnement de cette exonération à 85 % du plafond de la sécurité sociale.

Le dispositif contenu dans la présente proposition de loi pare donc de façon analogue à l'éventualité de cette critique.

L'article 24 détermine le **régime fiscal applicable** aux rentes viagères servies au titre

des plans de prévoyance retraite.

Il prévoit que ces rentes sont soumises à l'**impôt sur** le revenu en application des règles de droit commun des pensions, déterminées par le 5 a de l'article 158 du code général des impôts.

Elles bénéficient par-là d'un abattement spécifique de 10 % qui ne peut excéder 20 000 francs, puis de l'abattement général de 20 %.

L'article 25 prévoit l'assujettissement des fonds de prévoyance retraite à l'impôt sur les sociétés dans les conditions du droit commun.

L'article 26 prévoit, dès la mise en place d'un plan de prévoyance retraite, la constitution d'un comité de surveillance. Ce comité est constitué pour moitié de représentants élus des adhérents, pour un quart par des représentants élus des employeurs et pour un quart par des représentants élus des syndicats représentatifs.

Il a pour mission la définition des orientations de gestion du plan de prévoyance retraite. Il émet au moins deux fois par an un avis sur la gestion du plan et, le cas échéant, sur la gestion du fonds. Il a la capacité d'interroger les dirigeants du fonds sur sa gestion ou tout autre sujet pertinent.

Les adhérents des plans de prévoyance retraite sont régulièrement informés par les souscripteurs du plan et par le comité de surveillance du fonds concerné.

Ce dispositif permet une gestion paritaire des plans de prévoyance retraite par tous les intéressés ainsi que leur information. En effet, les pouvoirs de contrôle du comité sont étendus et les adhérents se voient régulièrement informés de façon individuelle.

L'article 27 concerne le mode d'exercice du contrôle de l'Etat sur les fonds de prévoyance retraite ainsi que la nature des investissements que les fonds sont autorisés à faire.

Le texte précise que ce contrôle est exercé « dans l'intérêt des adhérents ». A cette fin, la commission de contrôle des assurances et la commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance (visée par l'article L. 951-1 du code de la sécurité sociale) se réunissent et siègent en formation commune.

Cette nouvelle instance est en outre chargée, en application de l'article 18 de la présente proposition de loi, de donner un avis conforme préalablement à la délivrance de l'agrément requis pour la constitution des fonds de prévoyance retraite.

Cet article prévoit ensuite que les sommes recueillies par les fonds de prévoyance retraite doivent être investies à hauteur de 60 % au moins dans des instruments financiers définis à l'article premier de la loi n° 96-597 du 7 juillet 1996 de modernisation des activités financières émis par des entreprises situées dans des Etats membres de la Communauté européenne.

Aux termes de cet article, les instruments financiers visés sont :

- les actions et autres titres donnant ou pouvant donner accès, directement ou

indirectement, au capital ou aux droits de vote, transmissibles par inscription en compte ou tradition ;

- les titres de créance qui représentent chacun un droit de créance sur la personne morale qui les émet, transmissibles par inscription en compte ou tradition, à l'exclusion des effets de commerce et bon de caisse ;

- les parts ou actions d'organismes de placement collectifs ;

- les instruments financiers à terme.

S'agissant d'une épargne à long terme, il est probable que les gestionnaires tendront **à privilégier** les placements en actions, les plus rentables à long terme, cela d'autant plus que, constitués sous la forme de structures dédiées, les fonds de prévoyance retraite bénéficieront de leur familiarité avec ces marchés. Aussi, il ne semble pas utile de contraindre plus avant la gestion des plans qui ne doivent pas être tenus en permanence de conserver une proportion minimale de leurs fonds en action.

L'article 28 enfin gage, de façon quelque peu formelle il est vrai, les pertes de recettes pour l'Etat et la sécurité sociale résultant de l'application des dispositions **de la proposition de loi**.

Il s'agit, pour le premier, d'une augmentation à due concurrence de la taxe intérieure sur les produits pétroliers applicable au supercarburant et, pour la seconde, de la création d'une taxe additionnelle sur les tabacs.

travaux de la commission

La commission a examiné la présente proposition de **loi au cours de sa** séance du mercredi 2 février 2000.

Après l'exposé du rapporteur, le président Jean Le Garrec a souligné le caractère ambitieux de cette proposition de loi qui traite de la participation mais également de la question des retraites. Elle soulève un certain nombre de problèmes techniquement difficiles qui participent d'un véritable débat de fond sur la répartition entre le capital et le travail.

M. Pascal Terrasse a constaté que ce texte regroupait des dispositions hétérogènes car il mêlait fonds de pension, épargne salariale, régulation financière et « stock options ». Le rapport sur l'épargne salariale réalisé par MM. Balligand et de Foucauld à la demande du Premier ministre doit déboucher sur un projet de loi qui sera discuté au Parlement très prochainement. Il serait donc préférable d'attendre les propositions du Gouvernement sur ce sujet.

Il y a effectivement un véritable problème de l'actionnariat en France : l'épargne dont le taux est très important puisqu'il représente 12 % du PIB bénéficie très peu aux entreprises puisque placée essentiellement en obligations, elle sert surtout à financer la dette de l'Etat et le logement. De ce fait, les capitaux étrangers représentent près de 40 % de la capitalisation des entreprises françaises.

Or promouvoir et réorienter l'épargne à long terme implique une double exigence : exigence financière d'une part qui doit consister dans une prise de risque limitée pour le salarié associée à un bon rendement et de faibles coûts de gestion ; exigence démocratique d'autre part. Cette dernière suppose une orientation des placements vers les entreprises prenant **en compte les** préoccupations écologiques, implique que l'objectif social ne soit pas perdu de vue et que ceci s'opère dans un sens favorable à l'emploi. Le développement de l'actionnariat populaire nécessite en effet de remettre en cause la corrélation qui existe aujourd'hui entre licenciements et cours des actions. En fin de compte, il faut aborder le problème de l'épargne salariale avec la plus grande prudence.

M. Alfred Recours a indiqué que cette proposition de loi présentait au moins deux mérites : à titre anecdotique l'absence d'utilisation de l'anglicisme « stock options » et sur le fond celui de répertorier l'ensemble des sujets liés au développement de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié : participation, intéressement, plan d'épargne en actions, management des entreprises, rachat d'entreprises par les salariés, épargne retraite et fonds de pension par capitalisation. Elle a toutefois l'inconvénient de son mérite car à trop embrasser l'ensemble des sujets elle n'en étreint aucun. Il faudrait avoir plus de temps qu'une matinée pour débattre au fond de ces sujets qui intéressent les Français mais suscitent aussi leur indignation quand ils apprennent les sommes perçues lors de son départ d'Elf par M. Jérôme Jaffré ou les licenciements chez Valeo simultanément avec l'attribution d'options sur actions à ses dirigeants.

En outre la discussion des sujets abordés par la proposition de loi ne peut avoir lieu sans être replacée dans une problématique plus large. Le rapport de MM. Balligand et de

Foucauld indique que le flux annuel d'épargne salariale en France s'élève à 45 milliards de francs et que celle-ci bénéficie de 20 milliards de francs d'exonérations de charges sociales et de 5 milliards de francs d'exonérations fiscales. Augmenter ce flux pose le problème du financement de la sécurité sociale car il en résulte nécessairement une baisse des recettes de la protection sociale obligatoire mais aussi celui des choix fiscaux à opérer dans le cadre actuel de préparation d'une baisse des impôts. On peut préférer la suppression de la taxe d'habitation ou de la redevance audiovisuelle à la création d'avantages fiscaux supplémentaires pour l'épargne.

Le débat sur l'épargne salariale ne saurait être, non plus, dissocié de celui sur le « troisième étage » des retraites. Il convient de ne pas donner aux salariés le sentiment que le système de retraite par capitalisation sera privilégié, au moment où doit s'engager le débat sur l'épargne salariale.

La proposition de loi cite comme référence le système de la Préfon-retraite des fonctionnaires. Il faut bien voir que si l'Etat a accordé un avantage fiscal aux versements à la Préfon, c'est dans le seul but d'éviter d'avoir à d'abonder en tant qu'employeur cette épargne des fonctionnaires. Vouloir aligner l'ensemble du secteur privé sur la Préfon-retraite impliquerait, en réalité, une dépense supplémentaire pour l'Etat. Il se pose par ailleurs un problème d'imposition sur le revenu car l'exonération fiscale dont bénéficie la Préfon avantage les hauts revenus.

Le dispositif de la participation n'a jamais réellement atteint ses buts pour des raisons diverses qui tiennent pour partie aux attitudes peu favorables des organisations syndicales et patronales. Le mécanisme de l'intéressement a, lui, reçu un accueil plus positif dans les entreprises mais ce sont les opérations de privatisation qui ont permis à de nombreux salariés d'acquérir des actions d'entreprises françaises. Près de quatre millions de salariés bénéficient aujourd'hui de revenus supplémentaires grâce à ce type d'opérations.

Ces différents systèmes présentent pourtant des aspects négatifs. Ils concernent de façon inégale les salariés en fonction des types d'entreprises concernées. Ils entraînent un coût élevé **pour les finances** publiques. Par ailleurs, contrairement aux objectifs initialement poursuivis, ils n'ont pas eu les effets escomptés en **termes d'amélioration des relations** sociales au sein des entreprises. Le « gouvernement d'entreprise » qui aurait pu résulter de l'application de ces dispositifs apparaît encore comme une perspective bien lointaine.

Compte tenu de la multiplicité des enjeux entraînés par ce débat, M. Alfred Recours a demandé à ce que la commission n'examine pas les articles de la proposition de loi et ne présente pas de conclusions.

Le président Jean Le Garrec a fait les observations suivantes :

- Un projet de loi doit être déposé sur cette question en Conseil des ministres en mars et ce projet est inscrit à l'ordre du jour prioritaire pour le mois d'avril. La proposition de loi apparaît donc en avance sur le débat qui devra avoir lieu très prochainement. Il semble opportun et raisonnable que la **commission ne se prononce pas** dès à présent sur le texte proposé.

- En pratique, les intérêts du capital et du travail divergent assez sensiblement et ces antagonismes empêchent l'établissement d'une véritable communauté d'intérêt, telle que

certain gaullistes de gauche avaient pu l'imaginer, d'autant que le capitalisme a vu ses structures considérablement évoluer depuis cette époque.

En réponse aux intervenants, M. Jacques Barrot, rapporteur, a formulé les remarques suivantes :

- La proposition de loi présente le mérite de mettre en perspective les problèmes de l'épargne des salariés et de leurs relations avec leur entreprise et de faire la revue des dispositifs actuels, dans une démarche similaire à celle du rapport Balligand – de Foucauld.

- Aujourd'hui, les taux d'épargne des ménages battent en effet des records. Pourtant, force est de constater qu'une faible proportion de cette épargne nationale se dirige vers les entreprises puisqu'elle est davantage utilisée pour l'acquisition d'obligations. Ainsi il n'est pas rare de constater que telle ou telle entreprise de taille moyenne a été rachetée ou est contrôlée désormais par des groupes anglo-saxons qui gèrent des fonds de pension dans une perspective de rentabilité à très court terme.

- Afin que les mécanismes d'épargne salariale soient bien perçus par les intéressés, il est indispensable de déterminer préalablement des règles claires et de s'assurer de bases financières solides : on ne saurait tolérer les dérives en la matière. Il s'agit là d'exigences fortes nécessaires à la diffusion et au bon fonctionnement de l'ensemble du mécanisme.

- Il arrive trop souvent que des entreprises annoncent de forts bénéfices en n'hésitant pas à mettre en œuvre d'importantes réductions de personnel tout en distribuant des stock-options de grande ampleur. Cette situation n'est pas admissible. Une prise de conscience est d'ailleurs peut-être en train de se produire : certaines entreprises pratiquant ce type de méthodes très contestables ont **ainsi récemment vu la valeur de leur titre diminuer en bourse.**

- Il est indispensable de privilégier une épargne dynamique, active, qui permet de soutenir l'économie et le tissu des entreprises. Cette forme d'épargne salariale a un retour positif sur l'économie qui justifie les incitations fiscales et en termes d'exonération de cotisations sociales qui permettent d'en faciliter le développement auprès des salariés.

*M. Alfred **Recours a relevé que, contrairement à une idée reçue, toutes les obligations ne correspondaient pas nécessairement à une forme d'épargne passive. Certaines peuvent être au contraire considérées par les entreprises comme un outil de financement utile et être assimilées à une aide à la production, sans que la contrepartie en soit systématiquement une perte de contrôle des choix stratégiques de la société concernée.***

*M. Jacques Barrot, rapporteur, a, rappelé que les masses considérables investies dans l'assurance-vie ne produisait pas **d'incidence positive sur l'économie. Au moment où les rentrées fiscales sont plus fortes que prévu, il semble plus que jamais opportun de traiter le dossier de l'épargne salariale de façon à la fois complète et sérieuse afin de mettre en place un système plus efficace et moins inégalitaire. C'est la raison pour laquelle il serait** regrettable que la commission ne puisse pas se prononcer sur le fond sur ce sujet.*

*Le président Jean Le Garrec a soumis à la commission la proposition présentée par M. Alfred **Recours de ne pas engager la discussion des articles de la proposition de loi et donc de suspendre les travaux de la commission.***

La commission a décidé de suspendre l'examen de la proposition de loi et de ne pas présenter de conclusions.

2122. - Rapport de M. Jacques Barrot relative à la **participation et** à la croissance pour tous (affaires culturelles)

~~6 Commission des opérations de bourse. Montant des encours des fonds communs de placement d'entreprise~~

~~6 DARES — Enquête PIPA 1998.~~

~~6 Rapport d'information de M. Jean Chérioux : L'actionnariat salarié : vers un véritable partenariat dans l'entreprise — n° 500 — 1998/1999.~~

~~6 DARES Premières informations-premières synthèses. 99.03~~