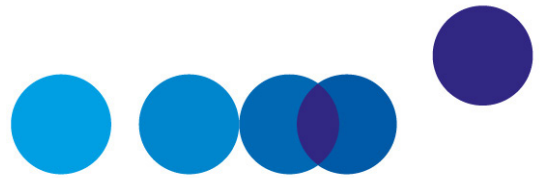


Comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE

Premier rapport



COMITÉ DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DE LA LOI PACTE

Premier rapport

Président

Gilles de Margerie

Rapporteur

Adam Baïz





SOMMAIRE

Synthèse	5
Introduction	25
Thématique 1 – Guichet et registre uniques	31
Thématique 2 – Entreprises individuelles à responsabilité limitée	39
Thématique 3 – Simplification des seuils	47
Thématique 4 – Droit des sûretés	53
Thématique 5 – Épargne retraite	59
Thématique 6 – Finance verte et solidaire	75
Thématique 7 – Assurance-vie	79
Thématique 8 – Levées de fonds par émission de jetons	89
Thématique 9 – PEA-PME	99
Thématique 10 – Opposition aux brevets	103
Thématique 11 – Aéroports de Paris	111
Thématique 12 – La Française des jeux	115
Thématique 13 – Engie	123
Thématique 14 – La Poste	125
Thématique 15 – Fonds pour l’innovation et l’industrie	129
Thématique 16 – Protection des secteurs stratégiques	139
Thématique 17 – Intéressement et participation	145
Thématique 18 – Actionnariat salarié	151
Thématique 19 – Société à mission	157
Thématique 20 – Fonds de pérennité	165
Thématique 21 – Administrateurs salariés	173
Thématique 22 – Base de données sur les délais de paiement	181
Thématique 23 – Certification des comptes	189
Annexe 1 – Lettre de mission	197
Annexe 2 – Composition du comité	199



SYNTHÈSE

Ce premier rapport annuel du comité d'évaluation de la loi Pacte¹ permet de faire un point d'étape sur sa mise en œuvre et ses conséquences.

La quasi-totalité des mesures réglementaires qui devaient être adoptées pour mettre en œuvre la loi l'ont été. Un certain nombre de chantiers administratifs importants sont en cours, par exemple pour le registre unique, dont l'aboutissement est attendu en 2023. La plupart des mesures sont devenues applicables entre la date de promulgation de la loi (23 mai 2019) et la fin du premier semestre 2020. Il est donc, le plus souvent, trop tôt pour disposer de faits et de chiffres permettant d'en décrire, et, a fortiori, d'en évaluer les conséquences.

Deux des quatre opérations en capital envisagées dans la loi ont eu lieu, avec la restructuration du capital de La Poste, et, plus généralement, la réorganisation du pôle financier public, ainsi que la privatisation de la Française des jeux. Les circonstances absolument exceptionnelles qu'ont rencontrées les activités de La Poste pendant et après la période du confinement imposée par le Covid-19 ne permettent pas, à ce jour, d'identifier précisément les conséquences de ces opérations en capital sur ses missions de service public. Tout au plus peut-on noter le renforcement de ses fonds propres.

Les dispositions visant à améliorer le financement de l'économie française ont été, elles aussi, mises en œuvre dans un contexte tout à fait imprévu, avec au premier semestre de 2020 une épargne additionnelle qui a pu être évaluée à plus de 80 milliards d'euros, et une volatilité importante des marchés actions. Dans ces conditions, apprécier l'impact des différents articles de la loi concernant l'épargne serait un exercice largement théorique, compte tenu de l'ampleur des mouvements constatés.

¹ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

La mise en œuvre des dispositions concernant la gouvernance des entreprises et la participation des salariés ne paraît pas avoir été substantiellement perturbée par la crise, non plus que celle des dispositions concernant la simplification et la modernisation du cadre réglementaire. L'émergence de plusieurs dizaines de sociétés à mission est à noter, ainsi que le développement de « raisons d'être » autour d'enjeux sociaux et environnementaux.

Comme indiqué dans [le rapport méthodologique](#) publié fin 2019, le comité prévoit de prendre en charge à partir de l'année prochaine les nouvelles étapes de l'évaluation du CICE ainsi que de la bascule vers des allègements de cotisations et de contributions sociales, comme l'y invite l'article 221 de la loi.

La synthèse ci-dessous propose de mettre en lumière les éléments d'appréciation les plus significatifs disponibles à ce stade pour chacune des 23 thématiques.

Thématique 1 – Guichet et registre uniques

Réforme

D'ici à 2023, la loi Pacte prévoit la mise en place d'un guichet unique électronique, à la place des six réseaux actuels de centres de formalités des entreprises, ainsi que la mise en place d'un registre général unique qui centralisera et diffusera en ligne les informations relatives aux entreprises. Pour en définir les contours et les modalités opérationnelles, une mission interministérielle relative à la simplification et à la modernisation des formalités des entreprises et de publicité légale a été créée par décret le 3 juillet 2019.

Premiers éléments d'analyse

D'après la Direction générale des entreprises, une première version du guichet unique sera mise en service en janvier 2021, mais il faudra attendre janvier 2023 pour la mise en service définitive du guichet unique et du registre général. Le décret n° 2020-946 paru le 1^{er} août 2020 au *Journal Officiel* désigne l'INPI comme opérateur du futur guichet unique électronique pour les formalités des entreprises.

Thématique 2 – Entreprises individuelles à responsabilité limitée

Réforme

Depuis le 1^{er} octobre 2019, la loi Pacte simplifie le régime de l'EIRL, en permettant notamment la création d'une EIRL avec un patrimoine d'affectation nul, et en rendant facultatif le recours à un professionnel pour évaluer les biens supérieurs à 30 000 euros.

Premiers éléments d'analyse

S'il apparaît une accélération du nombre de créations d'EIRL depuis la mise en application de la réforme (+55 % sur le flux mensuel), les EIRL restent marginales au sein des 2,3 millions d'entreprises individuelles (2 %) et leur dynamique n'est pas aussi forte que celle des micro-entrepreneurs et des sociétés par actions simplifiées. À cet égard, les experts interrogés lors d'entretiens soulignent que les EIRL continuent de souffrir de la multiplicité et de la concurrence des formes juridiques, de la complexité administrative à déclarer et à actualiser un patrimoine affecté, et de l'obstacle que peut constituer la séparation des patrimoines de l'EIRL à l'emprunt.

Thématique 3 – Simplification des seuils

Réforme

Depuis le 1^{er} janvier 2020, la loi Pacte a regroupé ou relevé les seuils sociaux et réduit les obligations légales que ces seuils représentent pour les employeurs. Principalement regroupés autour de trois seuils désormais (11, 50, 250 salariés), diverses obligations ont ainsi été réduites, comme l'établissement d'un règlement intérieur, la contribution au Fonds national d'aide au logement ou encore la mise à disposition d'un local de restauration. Le calcul des effectifs, qui détermine le dépassement ou non des seuils sociaux, est désormais harmonisé (il s'agit de l'effectif « sécurité sociale ») : pour l'année N, il correspond à la moyenne des effectifs de chaque mois de l'année civile N-1. La loi prévoit en outre qu'un seuil d'effectif est considéré franchi uniquement lorsque celui-ci a été atteint pendant cinq années consécutives ; en revanche, le franchissement à la baisse d'un seuil d'effectif sur une année exonère immédiatement l'employeur des obligations en cause.

Premiers éléments d'analyse

Le suivi et l'évaluation de la réforme sont tributaires de la mise en place de la Déclaration sociale nominative (DSN), laquelle ne pourra fournir les données 2019 qu'en 2021. Il conviendra alors d'évaluer les effets de la réforme sur l'évolution des effectifs dans les entreprises, et d'apprécier les éventuelles stratégies de contournement au regard des coûts induits par le dépassement d'un seuil social. Compte tenu des règles sur la prise en compte des durées de franchissement, un suivi devra être effectué pendant plus de cinq ans.

Thématique 4 – Droit des sûretés

Réforme

La loi Pacte autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de deux ans, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour simplifier le droit des sûretés et renforcer son efficacité. Dans la suite des réformes de 2006, cette réforme visera en particulier à écarter les dispositions peu lisibles, caduques, manquantes ou difficilement interprétables.

Premiers éléments d'analyse

La Direction des affaires civiles et du sceau a lancé en 2019 une consultation auprès des professionnels du droit, des acteurs économiques et des universitaires. Un avant-projet d'ordonnance sera également soumis à consultation, pour une adoption prévue début 2021. Lorsque la mesure sera effective, il conviendra d'évaluer les effets de la réforme, notamment à partir des données de la Banque de France, sur les capacités de financement des acteurs économiques et sur les risques de saisie et de contentieux.

Thématique 5 – Épargne retraite

Réforme

La loi Pacte a créé, depuis le 1^{er} octobre 2019, un nouveau Plan d'épargne retraite (PER) se déclinant en mode individuel, collectif ou catégoriel, destiné à remplacer à la commercialisation les dispositifs existants. Les produits préexistants à la loi ne pourront plus être commercialisés à partir du 1^{er} octobre 2020. La loi facilite également la portabilité de l'épargne, la sortie en capital ou encore la gestion pilotée par horizon. Par exemple, elle prévoit que le transfert d'un produit d'épargne vers un autre soit gratuit si le produit a été détenu pendant 5 ans. Elle autorise la sortie en capital pour les encours constitués à partir de versements volontaires ou issus de l'épargne salariale et rend le retrait possible pour l'achat d'une résidence principale lorsque les versements proviennent de l'épargne salariale ou de versements volontaires des épargnants. Également, elle prévoit que la gestion pilotée par horizon soit proposée par défaut à chaque épargnant souscrivant un contrat d'épargne retraite.

Premiers éléments d'analyse

D'après les données de la Fédération française de l'assurance (FFA) au 30 mars 2020, soit un semestre après le début de leur commercialisation, les nouveaux PER correspondent à un encours de 7,8 milliards d'euros et à plus de 788 000 souscripteurs. L'essentiel de ces nouveaux PER sont toutefois issus de la transformation d'anciens PER, lesquels se situent – à titre de comparaison – à un niveau de plus de 235 milliards d'euros et plus de 13 millions de souscripteurs. Selon une enquête d'OpinionWay (mars

2020), 41 % des répondants avaient à cette date connaissance des nouveaux PER, et moins du tiers connaissaient leurs avantages. Selon la même enquête, les détenteurs d'un PER collectif déclarent pour 30 % préférer une sortie en capital, pour 25 % une sortie en rentes, et pour 16 % mixer une sortie en capital et en rentes ; les personnes restantes déclarent ne pas encore savoir comment disposer de leur PERCO au moment de leur retraite. Les données de la Drees et de la Dares permettront dans les prochains mois d'affiner ces analyses sur les encours et la nature des comportements de déblocage anticipé.

Thématique 6 – Finance verte et solidaire

Réforme

La loi Pacte impose, depuis le 1^{er} janvier 2020, que chaque produit d'assurance-vie présente au moins une unité de compte investissement socialement responsable, solidaire ou verte, et les trois à partir de 2022. Cette unité de compte doit respecter certains critères quant à sa composition et sa labellisation. La loi Pacte impose aussi que les produits d'épargne retraite proposent au moins deux profils d'investissement, dont un qui comprenne un fonds solidaire.

Premiers éléments d'analyse

D'après une enquête de la FFA menée fin 2019 auprès d'un panel de 21 acteurs, représentant 90 % du montant des unités de compte des assureurs français, l'ensemble des assureurs interrogés satisfait aux exigences de la loi Pacte au 1^{er} janvier 2020 grâce au référencement d'unités de compte adossées à un support labellisé ISR. L'enquête révèle que des actions d'accompagnement ont soutenu ce développement. En outre, les encours sur les fonds labellisés en assurance-vie ont connu une très forte croissance depuis fin 2018, même si leur part reste limitée au sein de l'assurance-vie. Fin 2019, sur la base de l'enquête réalisée, les encours des unités de compte responsables, vertes et solidaires en assurance-vie s'élevaient à près de 25 milliards d'euros contre 7 milliards à fin 2018. Sachant qu'il peut y avoir une double labellisation, cet encours se décompose en : 25 milliards d'euros d'encours labellisés ISR (contre 5,4 milliards fin 2018) ; 1,1 milliard d'encours labellisés Greenfin (contre 540 millions d'euros fin 2018) ; 810 millions d'euros d'encours relevant de la finance solidaire, dont environ 700 millions bénéficiant du label Finansol (contre 270 millions fin 2018). Pour rappel, les encours d'assurance-vie à fin 2019 représentaient 1 788 milliards d'euros, dont 397 milliards (soit 22 %) investis en unités de compte.

Thématique 7 – Assurance-vie

Réforme

Depuis sa promulgation le 23 mai 2019, la loi Pacte vise à accroître la mobilité de l'assurance-vie vers les nouveaux plans d'épargne retraite, et notamment à travers des exonérations fiscales. Elle renforce également les obligations d'information de l'assureur, pour les contrats euros et les contrats en unités de compte, que ce soit avant ou après la conclusion du contrat. Ces informations concernent en particulier le montant de la valeur de rachat, le rendement garanti ou encore les performances passées (brutes et nettes de frais). Et pour davantage orienter l'épargne vers le financement des entreprises, la loi Pacte étend également la liste des instruments financiers pouvant être éligibles aux contrats d'assurance-vie.

Premiers éléments d'analyse

Selon les dernières données disponibles de la FFA, l'encours des contrats d'assurance-vie s'élève à 1 748 milliards d'euros en avril 2020, soit un niveau équivalent à l'encours en avril 2019 (1 745 milliards d'euros), un mois avant la mise en œuvre des réformes portées par la loi Pacte. Par rapport au niveau maximal atteint en décembre 2019 (1 788 milliards d'euros), on observe une baisse de 2,2 % qui pourrait tenir aux faibles taux d'intérêt et à l'érosion consécutive des rendements des contrats d'assurance-vie en fonds euros, qui constituent 80 % des encours de l'assurance-vie. Ce taux de rendement a régulièrement décliné, passant de 3,4 % en 2010 à 1,8 % en 2018 et à moins de 1,5 % en 2019 d'après les premières estimations. En outre, le nombre de contrats transférés (dits « Fourgous ») a fortement baissé en 2019, passant de 174 300 contrats transformés en 2018 (et 5,6 milliards d'euros transférés) à près de la moitié en 2019, avec un maintien de la part investie en UC. La collecte de février 2020 s'est élevée à 1,5 milliard d'euros, soit environ la moitié de la collecte de février 2019. En mars 2020, la collecte devient négative, à un niveau qui ne s'était pas produit depuis le deuxième semestre 2011, avec 9 milliards d'euros de sommes versées par les épargnants et 11,2 milliards de sommes retirées. Au total, de janvier à juillet 2020, on observe une décollecte de 5,2 milliards d'euros. Celle-ci peut être mise en perspective avec la collecte nette de 17,3 milliards d'euros réalisée sur la même période en 2019. Si l'encours total des contrats d'assurance-vie demeure élevé par rapport aux autres produits d'épargne, la conjonction de faibles taux d'intérêt avec les incertitudes liées à la crise semble avoir rehaussé l'attrait des livrets réglementés aux dépens de l'assurance-vie.

Pour ce qui est des obligations de lisibilité et de conseil, l'ACPR a rappelé aux assureurs leurs obligations en matière de devoir de conseil, y compris sur les risques inhérents aux contrats en unités de compte, et aux assurés de prendre en compte la

totalité des objectifs qu'ils souhaitent poursuivre ainsi que la durée de détention lors de leur prise de décision.

Thématique 8 – Levées de fonds par émission de jetons

Réforme

En vertu de la loi Pacte, les acteurs souhaitant lever des fonds par émissions de jetons numériques (ICO) peuvent solliciter un visa auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Si ce visa est optionnel, il est indispensable pour pouvoir démarcher le grand public. De même sur le marché secondaire, les prestataires de services sur actifs numériques (PSAN) peuvent être agréés et placés sous la supervision de l'AMF. En particulier, les PSAN concernés par la conservation ou l'achat-vente d'actifs numériques doivent obligatoirement s'enregistrer auprès de l'AMF, avec l'avis conforme de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). En outre, la loi Pacte précise que les banques doivent mettre en place des règles objectives, non discriminatoires et proportionnées pour régir l'accès des émetteurs de jetons ayant obtenu le visa de l'AMF aux services de comptes de dépôt et de paiement qu'ils tiennent.

Premiers éléments d'analyse

Un an après l'adoption de la loi Pacte, une dizaine de dossiers de demande de visa ont été déposés auprès de l'AMF ; deux demandes seulement ont abouti à l'octroi d'un visa. De même, une dizaine de PSAN ont soumis une demande d'enregistrement et deux acteurs PSAN se sont manifestés pour obtenir un visa optionnel. Bien qu'il soit trop tôt encore pour tirer des conclusions, étant donné les délais de constitution et d'instruction des demandes de visa, la dynamique des ICO en France (et dans le monde) semble ne pas reprendre, après l'engouement observé jusqu'en 2017. Cette année-là, près de 130 millions d'euros avaient été levés en France, contre près de 80 millions en 2018, et 11 millions en 2019. Les raisons les plus fréquemment invoquées pour expliquer l'évolution du marché des ICO sont : les fluctuations de plusieurs crypto-monnaies, la concurrence exercée par le financement participatif (*crowdfunding*) et les risques de piratage pour les ICO, et de blanchiment et de financement du terrorisme pour les PSAN. En outre, ces risques ont augmenté avec la crise liée au Covid-19, du fait de la généralisation des paiements en crypto-monnaies (PwC, juin 2020), ce qui est de nature à renforcer la réticence des institutions bancaires à ouvrir des comptes bancaires aux porteurs d'ICO et aux PSAN.

Thématique 9 – PEA-PME

Réforme

Depuis le 1^{er} juillet 2020, la loi Pacte permet un retrait partiel après 5 années de détention sans entraîner la clôture du PEA-PME. Avant 5 ans, cette possibilité est maintenue sous certaines conditions (licenciement, retraite anticipée, invalidité, etc.). De plus, divers instruments de dettes (titres participatifs, obligations à taux fixe, etc.) peuvent désormais, sous certains plafonnements, être logés dans un PEA-PME. En outre, depuis le 23 août 2019, le plafond du PEA PME-ETI passe de 75 000 euros à 225 000 euros, tandis que le plafond du PEA est maintenu à 150 000 euros.

Premiers éléments d'analyse

Après un creux en 2018, la dynamique des PEA-PME a repris en 2019, avec un encours de 1,4 milliard d'euros (contre 1,1 milliard en 2018) et 86 900 comptes-titres (contre 82 700 en 2018). Les PEA-PME restent toutefois marginaux au regard des PEA, dont l'encours est de 96,1 milliards d'euros à fin 2019. Dans le contexte de la crise actuelle, ces chiffres sont à la baisse avec un encours de 79,4 milliards d'euros pour les PEA et 1,2 milliard pour les PEA-PME au 31 mars 2020. Le nombre de comptes-titres est réduit également, à 4 934 000 pour les PEA et 88 300 pour les PEA-PME (Banque de France, mars 2020).

Thématique 10 – Opposition aux brevets

Réforme

La loi Pacte crée une nouvelle procédure d'opposition devant l'Institut national de propriété intellectuelle (INPI), pour les brevets délivrés depuis le 1^{er} avril 2020, en alternative à la voie judiciaire. Les opposants à un brevet disposent d'un délai de 9 mois après sa délivrance pour former opposition. De plus, la loi Pacte impose l'examen de l'activité inventive dans la phase d'instruction d'une demande de brevet auprès de l'INPI, le défaut d'activité inventive devenant un motif de rejet. Elle crée aussi une demande provisoire de brevet auprès de l'INPI pour une durée d'un an.

Premiers éléments d'analyse

D'après les derniers retours de la Direction générale des entreprises et de l'INPI, les dépôts ont légèrement diminué depuis la fin du mois de mars 2020, au début de la crise sanitaire, et ont repris leur rythme habituel depuis le mois de juin. Accessible depuis le 1^{er} avril 2020, une seule procédure d'opposition a été déposée à ce jour, notamment du fait que le délai d'opposition est de 9 mois après la délivrance d'un brevet. La dynamique à venir sera appréciée au regard de la vingtaine de procédures

similaires en Europe et du taux d'opposition aux brevets généralement inférieur à 6 %. D'un coût de 600 euros, la nouvelle procédure apparaît comme une alternative moins coûteuse et moins longue à la procédure civile devant les tribunaux judiciaires. Elle n'est toutefois possible que dans les 9 mois suivants la délivrance d'un brevet. Les effets de la nouvelle procédure d'opposition et ceux de l'examen de l'activité inventive devront être évalués, au regard notamment du nombre de brevets déposés par les PME, qui reste à ce jour quatre fois plus faible en France qu'en Allemagne.

Thématique 11 – Aéroports de Paris

Réforme

La loi Pacte autorise la cession de tout ou partie des 50,6 % de parts détenues par l'État dans la société Aéroports de Paris (ADP), sur les marchés financiers ou par un appel d'offres. Cette cession irait de pair avec la mise en place d'une concession de 70 ans, dissociant la propriété du foncier, qui reviendrait à l'État, de l'exploitation de l'activité. En outre, l'État établira certaines obligations d'exploitation, touchant à la nomination des dirigeants d'ADP, aux obligations de publicité et de mise en concurrence, aux éventuelles modifications apportées aux installations aéroportuaires ou encore aux cessions de biens ou aux créations de sûretés relatives à ces biens.

Premiers éléments d'analyse

Bien que le référendum d'initiative partagée n'ait pas abouti, la privatisation du groupe ADP ne devrait pas survenir avant 2022, d'après une annonce gouvernementale (juin 2020). Cette décision de report *sine die* intervient dans le contexte de la crise actuelle et de la volatilité des marchés (l'action ADP a perdu 52 % de sa valeur entre le 5 février et le 1^{er} septembre 2020). En outre, entre juin 2019 et juin 2020, le trafic total du groupe ADP a baissé de 88 % ; depuis le début de l'année 2020, le trafic du groupe est en baisse de 57,5 %, soit 48,2 millions de passagers accueillis.

Thématique 12 – La Française des jeux

Réforme

La loi Pacte précise le périmètre des jeux de droits exclusifs (jeux de tirage, jeux instantanés, jeux de grattage, etc.). Surtout, elle autorise le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société Française des jeux (FDJ), et prévoit la mise en place d'une autorité administrative indépendante de surveillance et de régulation du secteur. En outre, elle maintient le monopole de la FDJ (sur une durée de 25 ans) pour la distribution de paris sportifs en réseau physique.

Premiers éléments d'analyse

Après une introduction en bourse le 7 novembre 2019, la majorité du capital de la FDJ a été transférée au secteur privé le 21 novembre. La société est depuis cotée sur le marché Euronext. La part de l'État dans le capital est passée de 72 % à 21,9 %. La part des actionnaires individuels et institutionnels est passée de 9,6 % à 58,9 % (dont près de 47 % pour les 500 000 épargnants individuels) ; la part des associations d'anciens combattants est passée de 13,4 % à 14,8 %, tandis que celle des salariés et des anciens salariés est passée de 5 % à 4,4 %. Avec 1,826 milliard d'euros de titres cédés, cette opération représente la plus importante introduction en Bourse en France depuis la crise financière de 2008. L'Autorité nationale des jeux (ANJ) a succédé à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (l'Arjel), en vertu du décret n° 2020-199 du 4 mars 2020. L'ANJ regroupe, en les élargissant, les prérogatives de l'ancienne Arjel, du ministère du Budget sur les jeux de loterie et les paris sportifs, ainsi que celles exercées conjointement par les ministères du Budget et de l'Agriculture sur le réseau physique de paris sur les courses hippiques (PMU). La FDJ et le PMU doivent soumettre à l'approbation de l'ANJ, chaque année, leurs programmes des jeux pour l'année suivante, leur plan d'actions contre le jeu excessif et le jeu des mineurs, ainsi que leur plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et le blanchiment. Surtout, l'exploitation de chaque jeu est soumise à une autorisation préalable de l'ANJ, qui a des capacités de contrôle et de sanction renforcées.

Thématique 13 – ENGIE

Réforme

La loi Pacte remplace la règle posée à l'article L.111-68 du code de l'énergie, selon laquelle l'État doit détenir le tiers du capital d'Engie, par l'obligation pour l'État de détenir au moins une action au capital d'Engie. Elle allège également les contraintes que font peser sur la société GRTgaz les dispositions de l'article L.111-49 du code de l'énergie, puisque le capital de GRTgaz doit être majoritairement détenu – et non plus intégralement – par Engie, l'État ou des entreprises ou organismes du secteur public.

Premiers éléments d'analyse

À ce jour, aucune évolution de la participation de l'Etat au capital d'Engie ou du capital de GRTgaz n'a été notifiée.

Thématique 14 – La Poste

Réforme

Si le capital de La Poste reste intégralement public, la loi Pacte autorise l'État à ne plus détenir la majorité du capital. Par ailleurs, le décret n° 2020-622 du 20 mai 2020 dispose que La Poste et ses filiales chargées d'une mission de service public, comme la Banque Postale, sont soumises au contrôle économique et financier de l'État prévu par le décret du 26 mai 1955.

Premiers éléments d'analyse

La création du nouveau pôle financier public est intervenue le 4 mars 2020. L'opération a été réalisée en deux temps : la Caisse des dépôts et consignations (CDC) est devenue actionnaire majoritaire du groupe La Poste (portant son bilan de 400 à 1 000 milliards d'euros) et a immédiatement cédé sa participation (environ 41 %) dans CNP à La Poste ; puis La Poste a cédé cette participation à sa filiale La Banque Postale (LBP). LBP devient ainsi l'actionnaire majoritaire de CNP Assurances, à la place de la CDC avec une part de capital de 60 %. LBP reste une filiale de La Poste qui est désormais contrôlée par la CDC. Cette dernière détient désormais 67,1 % du capital du groupe La Poste contre 26,32 % avant l'opération. La part de l'État est passée de 73,7 % à 32,9 %. La Poste reste chargée de quatre missions de service public : (a) le service postal universel ; (b) la contribution, par le réseau des points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire ; (c) le transport et la distribution de la presse ; (d) l'accessibilité bancaire. L'analyse des conséquences éventuelles de la réorganisation du capital de La Poste sur ses missions de service public devra prendre en compte les circonstances exceptionnelles ayant eu lieu en 2019 (intempéries, mouvements sociaux) et en 2020 (confinement lié à la pandémie), ainsi que le renforcement des fonds propres du groupe rendu possible par l'opération. Le prochain rapport devrait permettre de donner de premiers éléments d'appréciation sur ces sujets.

Thématique 15 – Fonds pour l'innovation et l'industrie

Réforme

Le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), lancé le 15 janvier 2018, consiste en un ensemble d'actifs de 10 milliards d'euros dont a été doté Bpifrance. Actuellement, le Fonds est constitué de 1,6 milliard d'euros en numéraire, issus des cessions en 2017 d'actifs Renault et Engie et de 8,4 milliards d'euros en titres de participations publiques chez Thales et EDF. Ce fonds vise à promouvoir les technologies de rupture comme l'intelligence artificielle, la nanoélectronique, ou encore le stockage d'énergie. La loi

Pacte prévoit de remplacer progressivement ces titres par les produits des cessions de participations publiques. Les 10 milliards d'euros d'actifs ne seront pas dépensés mais placés avec l'objectif d'engendrer un rendement annuel estimé entre 200 et 250 millions d'euros. Les produits ainsi obtenus serviront au financement de dispositifs de soutien à l'innovation de rupture, sous la forme de subventions, d'avances remboursables ou encore de prêts.

Premiers éléments d'analyse

En termes de gouvernance, le conseil de l'innovation a été mis en place ; il est chargé de définir l'orientation politique à laquelle est soumise l'utilisation des revenus du FII. Il a publié un premier rapport couvrant la période 2018-2019. Les décisions relatives au FII sont prises par le conseil d'administration de l'EPIC Bpifrance suivant les orientations du Conseil de l'innovation et sur proposition du Secrétariat général pour l'investissement. En termes de modalités de gestion financière, quatre conventions financières ont été conclues, avec Bpifrance Financement pour le plan d'actions Deep Tech (4 octobre 2018), avec le ministère de l'Économie et des Finances pour le plan Nano 2022 (12 février 2019), avec Bpifrance Financement pour les Grands Défis (1^{er} mars 2019), avec l'ANR pour les Grands Défis (24 septembre 2019) ; et avec Bpifrance Financement pour le plan Batteries (7 août 2020). Les revenus nets annuels du FII se sont établis en 2018 à 276,5 millions d'euros et en 2019 à 259,6 millions. Au 31 décembre 2019, des engagements d'un montant total de 250 millions d'euros avaient été programmés (programmation indicative) pour chacun des exercices 2018 et 2019, avec des engagements effectivement pris s'élevant à 47,4 millions d'euros et 95,2 millions respectivement, et des décaissements de 35,7 millions et de 74,9 millions. En termes d'attribution, les fonds sont répartis en sept programmes : quatre volets dans le cadre « Deep Tech » ; Grands Défis ; Plan Nano 2022 ; Plan Batteries. Un total de 245 millions d'euros d'engagements ont été programmés pour le plan Batteries en 2018 et 2019, qui représente ainsi 49 % du total des engagements programmés sur la période. Les quatre volets Deep Tech totalisent 85 millions d'euros d'engagements programmés sur les exercices 2018 et 2019, les Grands Défis 120 millions et le plan Nano 50 millions. Enfin, en termes de transparence, le rapport du Conseil de l'innovation présente les modes d'action (critères et processus de sélection) retenus pour le plan Deep Tech et pour les Grands Défis. Le comité Impacte prévoit de faire un premier bilan de la gouvernance, des modalités de gestion financière, d'attribution des fonds et de transparence dans son rapport 2021. En particulier, sera examinée la pertinence des cessions de participations dans l'objectif d'un rendement annuel de 250 millions d'euros.

Thématique 16 – Protection des secteurs stratégiques

Réforme

Pour les activités de nature à porter atteinte aux intérêts de la défense nationale, participant à l'exercice de l'autorité publique ou de nature à porter atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, la loi Pacte prévoit que les pouvoirs du ministre chargé de l'Économie dans le cadre des investissements étrangers en France soient renforcés, à travers notamment la consolidation des possibilités d'injonction, de mesures conservatoires et de sanctions. En outre, le seuil de participation déclenchant le contrôle d'un IDEF est abaissé à 25 % (contre 33 % précédemment). De manière provisoire, jusqu'à fin 2020, ce seuil est fixé à 10 % pour les entreprises cotées. Le décret et l'arrêté relatifs aux investissements étrangers en France ont été publiés au JORF du 1^{er} janvier 2020, tandis que les mesures applicables aux demandes d'autorisation sont entrées en vigueur au 1^{er} avril 2020.

Premiers éléments d'analyse

En s'appuyant sur les dossiers de demande IEF, la DG Trésor pourra réaliser un suivi par secteur, par pays investisseur, par montant, par type d'investisseur (financier, industriel, etc.) et par zone géographique française. En outre, la loi Pacte prévoit la publication annuelle, par le ministre chargé de l'économie, des principales données statistiques relatives au contrôle par le gouvernement des investissements étrangers en France. Ce rapport permettra également d'apprécier l'amplitude des contrôles réalisés et l'origine des investissements concernés.

Thématique 17 – Intéressement et participation

Réforme

Mis en place au sein de certaines entreprises, l'épargne salariale 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). La loi Pacte contient des incitations financières : en particulier, depuis le 1^{er} janvier 2019, le forfait social est supprimé sur les sommes versées au titre de l'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés, ainsi que sur l'ensemble des versements d'épargne salariale pour les entreprises de moins de 50 salariés. La loi Pacte comprend également des mesures visant à faciliter la mise en place d'un accord (imprimés types mis en ligne, accords types négociés au niveau de la branche), des mesures visant à sécuriser les entreprises une fois l'accord mis en place, ainsi que des mesures visant à faciliter l'utilisation d'un accord d'intéressement au quotidien.

Premiers éléments d'analyse

D'après les données de l'Association française de la gestion financière (avril 2020), les versements sur les dispositifs d'épargne salariale et d'épargne retraite collectif pour 2019 ont atteint 15,5 milliards d'euros (+325 millions par rapport à l'année 2018) : (a) 3,95 milliards au titre de la participation (+1 %) ; (b) 5,4 milliards au titre de l'intéressement (+3,5 %) ; (c) 2,9 milliards de versements volontaires (stable) ; (d) 3,3 milliards d'abondement (+3,4 %). Avec une collecte nette positive de près de 500 millions d'euros, les encours s'établissent à 144,8 milliards d'euros à la fin 2019. Le nombre de porteurs augmente légèrement pour atteindre 10,9 millions (+2 %). Le nombre d'entreprises équipées d'un dispositif d'épargne salariale est en forte augmentation, avec 378 000 entreprises équipées d'un dispositif PEE ou PEI (+11 %). De plus, l'épargne est investie majoritairement en supports actions via l'actionnariat salarié (38 %), les fonds actions (12 %) et les fonds mixtes (composés de plusieurs classes d'actifs : actions, obligations, monétaire). Les fonds diversifiés atteignent plus de 89 milliards d'euros (+13 % sur un an) et représentent 62 % des encours. En outre, plus de 15 milliards ont été rachetés par les épargnants en 2019 (+10 % par rapport à 2018). La bonne tenue des marchés en 2019 a également encouragé les épargnants à réaliser leurs plus-values, notamment en actionnariat salarié où les rachats ont augmenté de 21 %.

Thématique 18 – Actionnariat salarié

Réforme

La loi Pacte contient plusieurs mesures relatives à l'actionnariat des salariés. En particulier, elle autorise, depuis le 21 août 2019, l'employeur à décider unilatéralement d'offrir des titres financiers à ses dirigeants et ses salariés. Le forfait social est de 20 % lorsque l'entreprise effectue des versements sur le PEE (sous réserve d'une attribution uniforme) et de 10 % lorsque l'entreprise abonde la contribution des bénéficiaires du plan d'épargne d'entreprise. La loi Pacte contient également des mesures relatives à l'élection des représentants des salariés porteurs de parts. Elle autorise aussi un associé (personne physique ou morale) à prendre l'engagement, en cas de cession de ses titres, de partager une partie de la plus-value de cession avec l'ensemble des salariés de la société dont les titres sont cédés.

Premiers éléments d'analyse

D'après les données de l'Association française de la gestion financière (avril 2020), l'encours des fonds d'actionnariat salarié représente 54,7 milliards d'euros en 2019 (+19 % par rapport à 2018). Cette progression s'explique vraisemblablement par la bonne tenue des marchés à fin 2019. En dépit d'une collecte brute en hausse de 5 %,

les fonds d'actionnariat affichent une collecte nette négative de 2,3 milliards sur l'année, du fait de rachats s'élevant à près de 5,4 milliards (+21 %). Le montant total souscrit par les salariés des sociétés figurant au SBF 120 (opérations collectives d'actionnariat salarié réalisées) s'élève à 3,37 milliards en 2019 (Source : Eres, 2020). 40 opérations ont ainsi été menées par 36 entreprises du SBF 120. Si ce montant est en légère baisse par rapport à 2018 (3,43 milliards d'euros en 2018), il s'agit du deuxième montant le plus important depuis 2012. Par ailleurs, le montant des dividendes versés aux actionnaires salariés en 2019 est estimé à environ 620 millions d'euros. Lorsqu'elles seront disponibles, les données de la Drees et de la Dares permettront de consolider et de compléter ces différentes métriques.

Thématique 19 – Société à mission

Réforme

La loi Pacte apporte trois principales modifications d'applicabilité immédiate. D'une part, elle consacre dans le code civil la notion jurisprudentielle d'intérêt social et la prise en considération par les sociétés des enjeux sociaux et environnementaux inhérents à leur activité. D'autre part, elle reconnaît la possibilité aux sociétés d'inscrire une raison d'être dans leurs statuts ; cette raison d'être est constituée des principes dont la société se dote et pour le respect desquels elle entend affecter des moyens dans la réalisation de son activité. Enfin, elle crée la qualité de société à mission : sur la base d'un engagement volontaire, toute société constituée en société à mission inscrit une raison d'être dans ses statuts, et charge un organe de suivi de vérifier l'atteinte de ses objectifs et l'adéquation des moyens engagés. Le décret n° 2020-1 du 2 janvier 2020 relatif aux sociétés à mission, détaille les règles de publicité en la matière ainsi que le régime applicable à l'organisme tiers indépendant chargé du suivi de l'accomplissement par la société de la mission qu'elle s'est assignée.

Premiers éléments d'analyse

En l'absence de dispositif de collecte systématique d'informations, un examen des annonces publiques permet d'estimer qu'une soixantaine de sociétés se sont dotées d'une raison d'être, et près de la moitié d'entre elles les ont inscrites dans leurs statuts (ou sont en passe de les y inscrire). Un examen de leur formulation fait d'ores et déjà apparaître une prédominance des enjeux sociaux (réduction des inégalités, croissance inclusive, etc.), suivis par les enjeux environnementaux (réduction de l'impact environnemental, financement de la transition écologique, etc.), et dans une moindre mesure les enjeux liés à la gouvernance et à l'économie. Les sociétés à mission, quant à elles, doivent déclarer leur qualité à leur greffe du tribunal de commerce, sous réserve qu'elles respectent les conditions pour en bénéficier ; un organisme tiers

indépendant est chargé de les contrôler, et le cas échéant, de les certifier. A ce jour, en s'appuyant de même sur les annonces publiques, le nombre de sociétés à mission est estimé à une vingtaine. Peuvent être cités, dans des secteurs d'activité très divers : Danone (agroalimentaire), MAIF (mutuelle), le Groupe Rocher (cosmétiques), Sycomore (gestionnaire d'actifs), la Camif (e-commerce), Faguo (textile), etc. Au-delà du nombre de sociétés à mission, il conviendra d'apprécier les modalités pratiques de leur mise en place, et les effets éventuels sur leur gouvernance et leur performance. D'ores et déjà, il peut être noté l'émergence de standards d'objectivation quant à la formulation de la raison d'être et au contrôle des moyens engagés. En particulier, et conformément à l'engagement gouvernemental, il conviendra de suivre la mise en place d'une raison d'être dans les sociétés financées ou contrôlées par l'Agence des Participations de l'État et Bpifrance.

Thématique 20 – Fonds de pérennité

Réforme

La loi Pacte a créé, lors de sa promulgation le 23 mai 2019, le fonds de pérennité. Il s'agit d'un nouveau statut de fondation et d'un nouveau véhicule actionnarial pouvant recueillir les titres de capital – actions ou parts sociales – d'une ou plusieurs entreprises transmises de manière irrévocable et gratuite par ses fondateurs. Les statuts du fonds de pérennité doivent être établis par écrit. Ils déterminent notamment la dénomination, l'objet, le siège et les modalités de fonctionnement du fonds de pérennité. En vertu du décret n° 2020-537 du 7 mai 2020, le Contrôle général économique et financier (CGEFi) est désigné comme l'autorité administrative chargée du contrôle des fonds de pérennité.

Premiers éléments d'analyse

À ce jour, nous n'avons eu connaissance de la création d'aucun fonds de pérennité. Comme la déclaration des fonds de pérennité devra se faire à la préfecture, des statistiques pourront à terme être établies à partir des données du ministère de l'Intérieur. Des données fiscales devraient également pouvoir être recueillies auprès de la Direction générale des finances publiques. À partir d'études de cas et d'enquêtes, il s'agira de suivre, outre le nombre de fonds de pérennité économique créés, les volumes et la nature des titres cédés, ainsi que les valeurs inscrites dans les statuts.

Thématique 21 – Administrateurs salariés

Réforme

La loi Pacte a prévu, dès sa promulgation le 23 mai 2019, que toutes les sociétés, mutuelles, unions et fédérations de plus de 1 000 salariés, intègrent au moins deux administrateurs salariés au sein du Conseil d'administration (ou de surveillance) dès lors que ce conseil comporte au moins 8 administrateurs non-salariés (contre 12 auparavant). Sous certaines conditions, ne sont pas concernées les sociétés dont l'activité principale est d'acquérir et de gérer des filiales et des participations (« holdings »). De plus, dans les sociétés cotées, lorsque les actions détenues par le personnel de la société représentent plus de 3 % du capital social de la société, les administrateurs représentant les salariés sont désormais élus par l'AG des actionnaires. En outre, les représentants des salariés peuvent bénéficier à leur demande, lors de leur première année d'exercice, d'une formation à la gestion adaptée à l'exercice de leur mandat.

Premiers éléments d'analyse

La loi Pacte obligeant les sociétés à inscrire dans leurs statuts les administrateurs représentant les salariés ou les salariés actionnaires, des statistiques relatives aux administrateurs salariés pourront être établies à partir du registre du commerce et des sociétés. Dans l'attente des dernières assemblées générales (avant décembre 2020), des statistiques récentes ont pu être établies par le cabinet Ethics & Boards pour les sociétés figurant au SBF 120. Il ressort que les représentants des salariés représentent 8,8 % des mandats au 30 avril 2020, contre 8,2 % un an plus tôt. Ce pourcentage monte à 10,7 % si l'on tient compte également des représentants des salariés actionnaires. Au 30 avril 2020, parmi les 102 sociétés du SBF 120 soumises à la loi Pacte, 50, soient 49 %, sont conformes pour le nombre de représentants des salariés dans le conseil. Les 52 restants ne le sont pas encore. Parmi elles : (a) 17 ont voté une résolution à leur AG 2020 permettant la nomination de 1 ou 2 représentants des salariés dans les 6 mois post-AG ; (b) 30 sociétés n'avaient au 30 avril 2020 pas encore publié leur convocation en AG ; (c) 5 sociétés ne prévoyaient pas de résolution permettant la nomination de représentant des salariés. Au 30 avril 2020, près de 41 % des comités en charge de la rémunération du SBF 120 ont au moins 1 représentant des salariés ou 1 représentant des salariés actionnaires. Il est à noter qu'au sein des sociétés, la taille moyenne des conseils reste stable, ce qui indique qu'il n'y a pas eu dans l'ensemble de stratégie de contournement. En outre, on note 34,8 % de femmes représentantes des salariés au 30 avril 2020, contre 37,8 % en 2014 et en 2015.

Thématique 22 – Base de données des paiements

Réforme

La loi Pacte, en transposition de la directive européenne relative à la facturation électronique, oblige la transmission des factures sous forme électronique, pour les titulaires et sous-traitants admis au paiement direct de contrats conclus par l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics. En outre, dans le cadre de la dématérialisation des marchés publics, prévue par le plan de transformation numérique de la commande publique (2017-2022), la facturation via le portail unique « Chorus Pro » est obligatoire pour les grandes entreprises et personnes publiques (depuis le 1^{er} janvier 2017), pour les entreprises de taille intermédiaire (depuis le 1^{er} janvier 2018), pour les petites et moyennes entreprises (depuis le 1^{er} janvier 2019), et pour les microentreprises (depuis le 1^{er} janvier 2020).

Premiers éléments d'analyse

Deux rapports, de l'Observatoire économique de la commande publique et de l'Observatoire des délais de paiement, permettront prochainement d'apprécier pour l'année 2019 le nombre de contrats sur les marchés publics et les montants correspondants, la part des PME titulaires de ces contrats ainsi que les délais de paiement. À ce jour, il apparaît d'ores et déjà que le passage obligatoire via le portail de la facturation a multiplié les échanges. Ainsi près de 45,6 millions de factures électroniques ont été émises en 2019, contre 27,4 millions en 2018, et ce essentiellement par des PME. Il est à noter également un débat persistant quant à la définition des délais. En effet, les délais de paiements inter-entreprises sont définis à partir de la date d'émission de la facture et de la date prévue au contrat, tandis qu'ils sont, pour le secteur public, définis à partir de la date de vérification du service fait, ce qui peut constituer une source d'incompréhension et d'incertitudes pour les entreprises titulaires des marchés publics.

Thématique 23 – Certification des comptes

Réforme

La loi Pacte relève les seuils de certification légale au niveau européen. Désormais, seules les entreprises remplissant deux des trois conditions suivantes seront obligées de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes : un bilan supérieur ou égal à 4 millions d'euros ; un chiffre d'affaires hors taxes supérieur ou égal à 8 millions d'euros ; un effectif supérieur ou égal à 50 personnes. De plus, les sociétés qui contrôlent d'autres sociétés seront obligées de désigner un commissaire aux comptes pour l'ensemble formé par la société mère et ses filiales dès lors que cet

ensemble excède les seuils de désignation, indépendamment de l'obligation d'établir des comptes consolidés. Ces obligations sont applicables à compter du premier exercice clos postérieurement à la publication du décret du 24 mai 2019.

Premiers éléments d'analyse

Dans l'attente des premières statistiques sur les années 2019 et 2020, un rapport de l'Inspection générale des finances (2018) souligne trois résultats clés qu'il conviendra de suivre dans le temps : (a) la certification constitue une charge proportionnellement plus élevée pour les petites entreprises ; (b) avec un montant moyen d'honoraires de 5 511 euros par an, les entreprises situées au-dessus des seuils français et en dessous des seuils européens consacrent 0,17 % de leur chiffre d'affaires annuel à la certification, contre 0,02 % pour les entreprises au-dessus des seuils européens ; (c) au regard des taux de redressement, la certification légale ne semble pas avoir d'impact significatif sur la fiabilité de la base fiscale, de même que l'effet de la présence d'un commissaire aux comptes sur la capacité des petites entreprises à se financer n'est pas démontré.



INTRODUCTION

La [loi n° 2019-486 du 22 mai 2019](#) relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi Pacte¹) comporte de nombreuses mesures réglementaires et fiscales dans le but de favoriser le financement de l'économie, la croissance des entreprises ou encore la participation des salariés. À ce jour, près de 98 % des textes d'application ont été pris².

La loi Pacte prévoit la mise en place d'un « *dispositif de suivi et d'évaluation* » (chapitre V, article 221-II). La lettre de mission du Premier ministre du 31 juillet 2019 adressée au commissaire général de France Stratégie établit ce comité et en définit la composition³. Le comité comporte « *un représentant de chacun des huit partenaires sociaux représentatifs, de neuf administrations et organismes publics (Dares, DGFIP, DGE, Insee, DSS, DGT, DG Trésor, Acoss et Banque de France), ainsi que trois experts issus du monde académique* ». La présidence du comité est confiée à Gilles de Margerie, commissaire général de France Stratégie. L'article 221 de la loi Pacte prévoit que « *les trois premiers rapports annuels présentent des volets relatifs à au moins chacune* » des 23 thématiques qu'il énumère. Ce premier rapport d'évaluation, remis au Parlement avant le dépôt du Projet de loi de finances 2021, fait suite à la publication d'un rapport méthodologique en décembre 2019⁴, qui présentait succinctement les 23 thématiques et les potentielles sources de données pour leur suivi.

Le comité dénommé « Impacte » assume collectivement la responsabilité de la formulation des avis qui présenteront les résultats des évaluations menées, et d'éventuelles recommandations. Étant donné la multiplicité des thématiques à évaluer, et l'intrication vraisemblable de leurs effets, le comité Impacte a décidé de mettre en

¹ Acronyme de « Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises ».

² Source : Direction générale du Trésor. Les dates d'application des différentes mesures sont indiquées ci-après, dans la présentation des 23 thématiques et des premiers éléments d'analyse qui s'en dégagent.

³ Voir Annexe 1.

⁴ [Comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE - Rapport méthodologique](#), président : Gilles de Margerie, rapporteur : Adam Baïz, France Stratégie, décembre 2019.

place trois commissions thématiques : (a) le financement de l'économie, autour des thématiques 4, 6, 7, 8, 9 et 15 ; (b) la simplification et la modernisation du cadre réglementaire, autour des thématiques 1, 2, 3, 10, 16, 22 et 23 ; (c) la gouvernance des entreprises et la participation des salariés, autour des thématiques 5, 17, 18, 19, 20 et 21. Chaque commission, constituée d'une dizaine de membres, réunit les parlementaires, les parties prenantes et les experts intéressés, ainsi que les administrations et les organismes publics les plus à même de disposer des données utiles, de mener les travaux d'études ou d'encadrer leur réalisation par des organismes extérieurs. Les commissions examinent les projets préparés par le rapporteur sur les différentes fiches relevant de leur compétence et donnent les éléments à prendre en compte pour la version à examiner en comité plénier. Celui-ci reste seul responsable de la formulation d'un avis sur les différentes thématiques.

Ce premier rapport d'évaluation s'appuie sur les travaux des commissions thématiques, qui se sont réunies deux fois chacune depuis décembre 2019, et sur les nombreux échanges établis avec des experts, des chercheurs, des administrations et des acteurs du terrain. Il s'appuie aussi sur les échanges en comité plénier, qui ont eu lieu trimestriellement, et qui ont accueilli des auditions de personnalités qualifiées.

Les quatre thématiques relatives à des participations de l'État n'ont pas été attribuées à des commissions, et sont examinées en comité plénier, qui a procédé à plusieurs auditions. Pour éclairer la création du pôle financier public (**thématique 14**), la privatisation de la Française des jeux et la création de l'Autorité nationale des jeux (**thématique 12**) ont ainsi été auditionnés : Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de l'Autorité nationale des jeux (depuis le 16 juin 2020), Martin Vial, commissaire aux participations de l'État, Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts, ainsi que Philippe Wahl, président-directeur général de La Poste. Pour les prochains rapports d'évaluation, le comité Impacte prévoit de continuer à procéder à de telles auditions, tant en formation plénière qu'au sein de chacune des commissions thématiques.

D'un point de vue méthodologique, il est à noter que la loi Pacte comprend un grand nombre de réformes, dont les contours et les effets se prêtent plus ou moins à la quantification. De plus, la possibilité d'analyser les différentes réformes dépend de délais variables, qui relèvent de la publication des textes d'application, de l'apparition des premiers effets de la loi, et de la production de statistiques et des remontées du terrain. *A minima*, à un peu plus d'un an seulement de la promulgation de la loi, nous décrivons donc dans ce premier rapport d'évaluation la mise en application des réformes et, quand elles sont disponibles, nous indiquons les premières remontées du terrain et les premières statistiques descriptives *ex post*. Cela permet de mettre en lumière les éventuelles difficultés perçues ou les points de vigilance à observer.

L'évaluation des liens de causalité entre les mesures prises et les effets constatés pourra prendre plusieurs années sur certaines des thématiques.

De façon fondamentale, il est à noter que la crise actuelle, liée au Covid-19, a eu un effet double sur l'exercice du comité Impacte, et sur les résultats qu'il vise à produire. D'une part, la crise constitue en effet un choc exogène à la fois important et inédit, et brouille les effets de la loi Pacte, ce qui compliquera durablement l'estimation de ses effets propres. D'autre part, la crise a causé des retards dans la production des statistiques et dans les remontées du terrain. Il est donc probable que certaines des 23 thématiques spécifiquement identifiées dans la loi devront faire l'objet d'études pendant plus de trois ans.

D'ores et déjà, quelques éléments d'appréciation factuelle méritent d'être soulignés. Pour ce qui est des participations de l'État, la majorité du capital de la Française des jeux (**thématique 12**) a bien été transférée au secteur privé le 21 novembre 2019, la part de l'État passant de 72 % à 21,9 %. En outre, l'Autorité nationale des jeux (ANJ) a bien succédé à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (l'Arjel), en vertu du décret n° 2020-199 du 4 mars 2020. La création du nouveau pôle financier public (**thématique 14**) est également intervenue le 4 mars 2020, en deux temps : la Caisse des dépôts (CDC) est devenue actionnaire majoritaire du groupe La Poste et a immédiatement cédé sa participation dans CNP à La Poste ; puis La Poste a cédé cette participation à sa filiale La Banque Postale (LBP). Si les seuils de détention du capital d'Engie (**thématique 13**) par l'État ont été assouplis par la loi Pacte, aucune évolution du capital n'a eu lieu à ce jour. Enfin, et bien que le référendum d'initiative partagée n'ait pas abouti, la privatisation du groupe Aéroports de Paris (**thématique 11**) ne devrait en tout état de cause pas survenir avant 2022, d'après une annonce gouvernementale¹.

Pour ce qui est des dispositions relatives au financement de l'économie (**commission #1**), il peut être noté que l'encours des contrats d'assurance-vie (**thématique 7**) s'est élevé à 1 748 milliards d'euros en avril 2020, soit un niveau équivalent à l'encours en avril 2019, un mois avant la mise en œuvre des réformes portées par la loi Pacte. Par rapport au niveau maximal atteint en décembre 2019 (1 788 milliards d'euros), on observe donc une baisse de 2,2 % qui tient notamment aux faibles taux d'intérêt, à l'érosion consécutive des rendements des contrats d'assurance-vie en fonds euros, et au comportement des marchés actions en mars 2020.

¹ Interview de la ministre de la Transition écologique et solidaire chargée des Transports, Élisabeth Borne, interrogée sur la privatisation d'ADP sur BFMTV/RMC le 22 juin 2020.

Bien qu'il soit trop tôt encore pour tirer des conclusions, étant donné les délais de constitution et d'instruction des demandes de visa, la dynamique des ICO¹ (**thématique 8**) en France (et dans le monde) semble ne pas reprendre, après l'engouement observé en 2017. Cette année-là, près de 130 millions d'euros avaient été levés en France, contre près de 80 millions en 2018, et 11 millions en 2019. La chute du marché des ICO serait imputable aux fluctuations de plusieurs crypto-monnaies, à la concurrence exercée par le financement participatif (*crowdfunding*), et aux risques de piratage pour les ICO, et de blanchiment et de financement du terrorisme pour les PSAN². Quant au Fonds pour l'innovation et l'industrie (**thématique 15**), la constitution, la gouvernance, la doctrine d'emploi ou encore les modalités de gestion financière et d'attribution des fonds sont désormais établis. La pertinence des cessions de participations dans l'objectif d'un rendement annuel de 250 millions d'euros reste à examiner.

En ce qui concerne les dispositions relatives à la simplification et la modernisation du cadre réglementaire (**commission #2**), il apparaît une accélération du nombre de créations d'EIRL³ (**thématique 2**) depuis la mise en application de la réforme (+55 % sur le flux mensuel). Les EIRL restent toutefois marginales au sein des 2,3 millions d'entreprises individuelles (2 %) et leur dynamique n'est pas aussi forte que celle des micro-entrepreneurs et des sociétés par actions simplifiées. Sont en cause la multiplicité et la concurrence des formes juridiques, la complexité administrative à déclarer et à actualiser un patrimoine affecté, et l'obstacle que pourrait constituer la séparation des patrimoines de l'EIRL pour l'emprunt. Quant à la nouvelle procédure d'opposition aux brevets (**thématique 10**), possible depuis le 1^{er} avril 2020, une seule a été à ce jour réalisée, notamment du fait que le délai d'opposition est de neuf mois après la délivrance d'un brevet.

Pour ce qui est enfin des dispositions relatives à la gouvernance des entreprises et la participation des salariés (**commission #3**), il peut être noté un démarrage dynamique des nouveaux Plans d'épargne retraite (PER) (**thématique 5**), avec un encours au 30 mars 2020 de 7,8 milliards d'euros et plus de 788 000 souscripteurs. L'essentiel de ces nouveaux PER est toutefois issu d'anciens PER, lesquels se situent – à titre de comparaison – à un niveau de plus de 235 milliards d'euros et plus de 13 millions de souscripteurs. Concernant l'intéressement et la participation (**thématique 17**), il ressort que les versements sur les dispositifs d'épargne salariale et d'épargne retraite collective pour 2019 ont atteint 15,5 milliards d'euros (+325 millions d'euros par rapport à l'année 2018), dont 3,95 milliards au titre de la participation (+1 %) et 5,4 milliards au titre de

¹ *Initial Coin Offering*, levée de fonds par émission de jetons.

² Prestataires de services sur actifs numériques.

³ Entreprises individuelles à responsabilité limitée.

l'intéressement (+3,5 %). Enfin, il peut être à ce jour estimé qu'une soixantaine de sociétés se sont dotées d'une raison d'être (**thématique 19**), principalement autour d'enjeux sociaux (réduction des inégalités, croissance inclusive, etc.) et environnementaux (réduction de l'impact environnemental, financement de la transition écologique, etc.). En s'appuyant sur les annonces publiques, le nombre de sociétés à mission est estimé à une vingtaine, dans des secteurs d'activité très divers (agroalimentaire, mutuelles, etc.).



THÉMATIQUE 1

GUICHET ET REGISTRE UNIQUES

Création d'un organe et d'un registre uniques des formalités administratives des entreprises et leurs effets sur la facilitation de la vie des entreprises

Rappel des contours de la réforme

Un guichet unique électronique¹ se substituera progressivement, de 2021 à 2023, aux six réseaux actuels de centres de formalités des entreprises (CFE). Il sera l'unique interface pour les formalités, quelles que soient l'activité et la forme juridique de l'entreprise. En outre, tout en généralisant la voie dématérialisée, il est prévu de maintenir dans les réseaux consulaires une assistance à l'accomplissement des formalités, pour aider les entrepreneurs éloignés du numérique.

Dès 2023, un registre général unique² centralisera et diffusera les informations relatives aux entreprises (identification, siège, état, tranche d'effectifs, etc.). Il regroupera notamment les informations contenues dans le registre national du commerce et des sociétés, le répertoire national des métiers et le registre des actifs agricoles. Ces informations seront accessibles à tous sur une unique plateforme en ligne.

D'après la Direction générale des entreprises, une première version du guichet unique sera mise en service en janvier 2021, mais il faudra attendre janvier 2023 pour la mise en service définitive du guichet unique et du registre général. Le [décret n° 2020-946](#) paru le 1^{er} août 2020 au *Journal officiel* désigne d'ores et déjà l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) comme opérateur du futur guichet unique électronique pour les formalités des entreprises³.

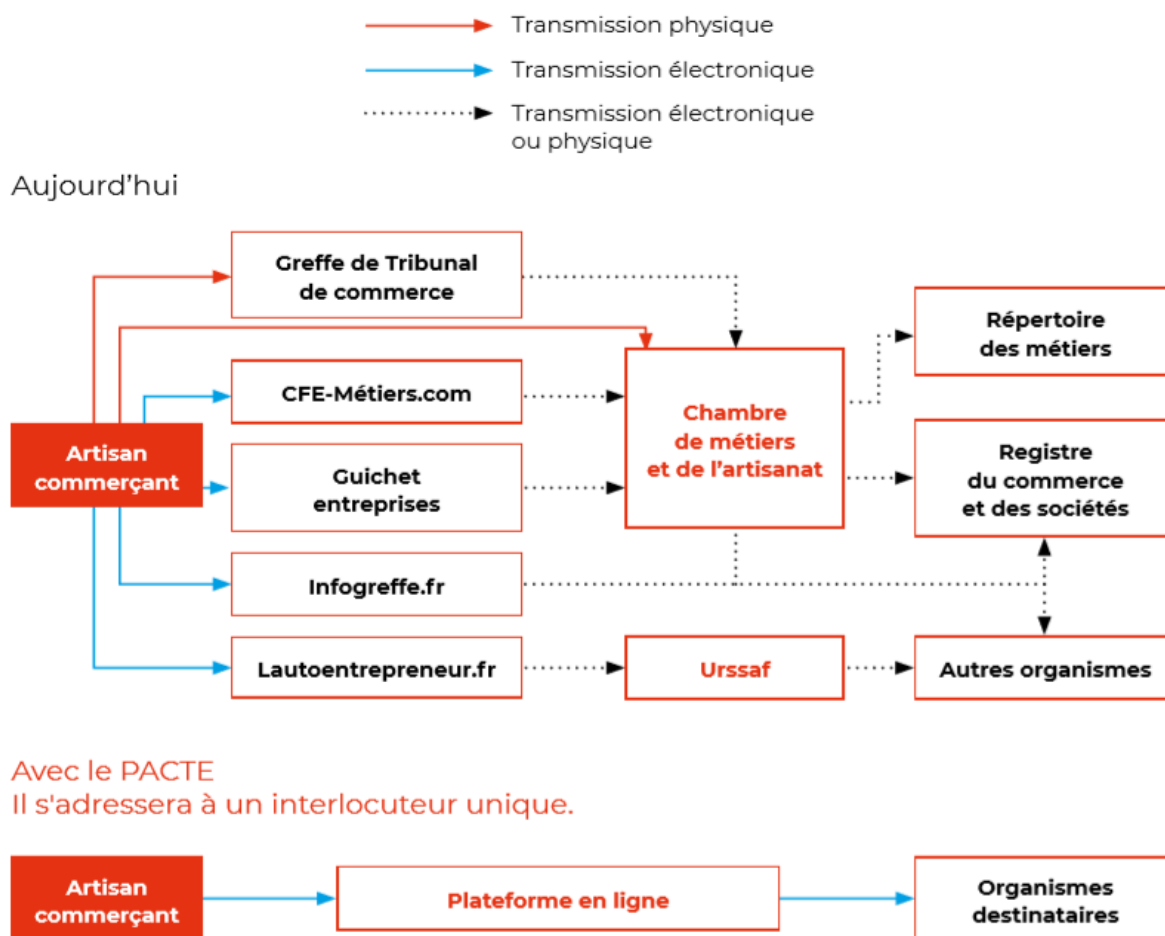
- [Voir les articles 1 et 2 de la loi Pacte](#)

¹ Un décret, dont la publication est prévue au 1^{er} octobre 2020 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, désignera l'organisme unique. Il définira aussi les conditions de dépôt du dossier ainsi que les modalités d'accompagnement et d'assistance des entreprises par les organismes consulaires et par l'organisme unique. Il précisera également les modalités de vérification du dossier et décrira les conditions de transmission des informations collectées par cet organisme unique.

² L'ordonnance relative au registre général dématérialisé des entreprises doit être publiée avant le 22 mai 2021.

³ Voir le [communiqué de presse](#) de l'INPI (3 août 2020).

Figure 1 – Évolution des démarches de création d'entreprise



Source : ministère de l'Économie et des Finances

Description du fonctionnement actuel

Les formalités d'entreprise sont actuellement réalisées auprès de six réseaux de centres de formalités des entreprises (CFE) gérés par les chambres de commerce et d'industrie (CCI), les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), les chambres d'agriculture, les greffes des tribunaux de commerce ou de grande instance, les Urssaf et les services des impôts des entreprises. Les démarches auprès d'un CFE permettent d'obtenir : l'inscription au registre du commerce et des sociétés (RCS) pour les activités commerciales ou au registre spécial des agents commerciaux (RSAC) pour les agents commerciaux ; l'inscription au répertoire des métiers (RM) pour les activités artisanales ; les identifiants attribués par l'Insee (numéros de Siren et Siret, code APE) ; l'attribution d'un numéro de TVA intracommunautaire par le service des impôts des entreprises (SIE), indispensable pour toutes opérations commerciales au sein de l'Union européenne.

Tous réseaux confondus, sur l'ensemble du territoire national, les quelque 1 400 CFE traitent chaque année près de 4 millions de formalités, dont environ 30 % concernent la création, 55 % la modification et 15 % la radiation. Sous l'impulsion de la directive européenne dite « services »¹ a été créé en 2009 le téléservice guichet-entreprises.fr. Rattaché jusqu'au 31 août 2020 à la Direction générale des entreprises (DGE), ce téléservice retransmet les dossiers reçus au CFE compétent², qui assure alors la ventilation des pièces et des informations constitutives entre les différents organismes concernés. Suite à la désignation de l'INPI comme futur opérateur du guichet unique, la gestion de ce téléservice lui a été transférée.

Si le nombre de formalités réalisées par l'intermédiaire de guichet-entreprise.fr a rapidement augmenté³, il reste marginal (3 % du nombre total de formalités) et très largement concentré sur la création de microentreprises⁴ (à plus de 85 %). En effet, ce téléservice n'est pas le seul (il coexiste avec d'autres services spécialisés comme infogreffe.fr⁵, auto-entrepreneur.fr, etc.) ; de plus, certaines démarches ne peuvent pas se faire en ligne. Par ailleurs, la multiplicité des registres publics⁶ permettant d'identifier et de suivre les entreprises et les sociétés ainsi que l'hétérogénéité des démarches administratives rendent complexes le parcours des usagers et l'échange d'informations entre les administrations. Elles peuvent en outre générer des surcoûts inutiles pour les acteurs économiques : ainsi, par exemple, près de 800 000 entreprises sont immatriculées dans plusieurs registres⁷. Enfin, certaines entreprises ne sont pas correctement

¹ La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur impose aux États membres la mise à disposition d'un guichet unique électronique pour effectuer toutes les procédures et formalités nécessaires à l'accès à une activité de service. Voir [les pays de l'Union européenne qui ont déjà mis en place des guichets uniques](#).

² En 2019, d'après le site guichet-entreprises.fr, 123 018 dossiers ont été transmis aux CFE via la plateforme.

³ 43 793 formalités en 2016, 61 955 en 2017 et 100 332 en 2018.

⁴ Les microentreprises ont l'obligation de procéder par voie dématérialisée depuis la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014.

⁵ Infogreffe est le site mis en place par les greffes des tribunaux de commerce pour la consultation des informations légales des registres du commerce et des sociétés et la réalisation d'une partie des démarches des entreprises inscrites sur ces registres. Il permet notamment de commander des pièces certifiées par les greffiers, comme les extraits Kbis. L'INPI, chargé de la tenue du registre national du commerce et des sociétés (RNCS), a mis en place des outils permettant la réutilisation des données du RNCS. Mais il n'est pas habilité à fournir des actes officiels.

⁶ Le répertoire Sirene, tenu par l'Insee, enregistre l'état civil de toutes les entreprises et leurs établissements, quels que soient leur forme juridique et leur secteur d'activité. Les registres du commerce et des sociétés (RCS), au nombre de 152 et tenus par les services du greffe des juridictions commerciales du premier degré (tribunal de commerce, tribunal d'instance, tribunal mixte de commerce, etc.), regroupent principalement les personnes physiques ayant la qualité de commerçant et les sociétés. Il y a aussi les répertoires des métiers (RM) pour les artisans, les registres de l'agriculture (RA) pour l'ensemble des activités réputées agricoles, les registres spéciaux des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (RSEIRL), les registres spéciaux des agents commerciaux (RSAC) ou encore le répertoire national des associations (RNA).

⁷ Par exemple, les sociétés exerçant une activité artisanale et les entreprises individuelles exerçant une activité commerciale et artisanale sont tenues de s'immatriculer dans les deux registres (RCS et RM).

immatriculées du fait même de la multiplicité de réseaux d'enregistrement pas tous dématérialisés ni connectés entre eux.

Analyse des difficultés rencontrées par les créateurs d'entreprise

Selon le Baromètre 2017 de la complexité des démarches administratives vue par les entreprises¹, le taux de complexité moyen des démarches administratives² perçu par les entreprises reste important mais a décru en passant de 43 % en 2015 à 35 % en 2017. Selon une enquête de Captain Contrat et OpinionWay³, près de 70 % des entrepreneurs passent au moins deux jours chaque mois à la gestion d'affaires juridiques ou administratives. Pour 38 % des dirigeants de TPE-PME, cette gestion est perçue comme un frein au développement.

En particulier, 70 % des créateurs d'entreprise en 2014 ont fait face à au moins une difficulté lors de leur création – une proportion relativement stable dans le temps⁴. Pour les créateurs d'entreprises classiques (hors auto-entrepreneurs), les deux principales difficultés sont les difficultés liées aux démarches administratives (pour 37 % des créateurs) et à l'accès au financement (pour 21 %). Les auto-entrepreneurs sont en revanche moins concernés par ces deux types de difficultés (23 % pour les difficultés administratives et 10 % pour les difficultés de financement). Pour ces derniers, ce sont avant tout la solitude (27 %) ou le manque de conseils (23 %) qui sont problématiques.

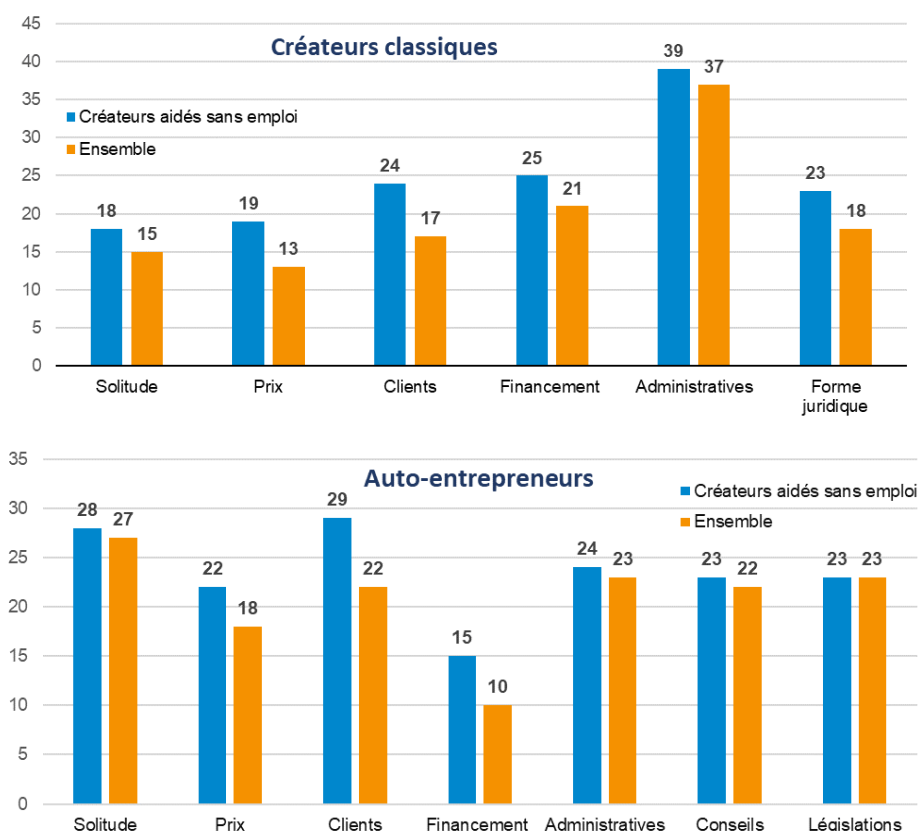
¹ [Baromètre](#) de la complexité des démarches administratives vue par les entreprises, SGMAP (2017).

² Ces démarches, au sens large, concernent la rémunération du personnel, la déclaration des cotisations sociales ou encore l'obtention de financements publics.

³ [Communiqué de presse](#) Captain Contrat et OpinionWay (février 2019).

⁴ Dares (2019), « [Les créateurs d'entreprise : quels profils, quel accompagnement et quelles difficultés à la création ?](#) », *Dares Analyses*, n° 026, juin.

Graphique 1 – Difficultés le plus souvent rencontrées par les créateurs d'entreprise en 2014



Lecture : en 2014, pour 27 % des auto-entrepreneurs, effectuer seul leurs démarches a été une difficulté au moment de la création.

Champ : France entière. Ensemble des activités marchandes non agricoles.

Source : Dares (2019), « Les créateurs d'entreprise : quels profils, quel accompagnement et quelles difficultés à la création ? », Dares Analyses, n° 26, juin.

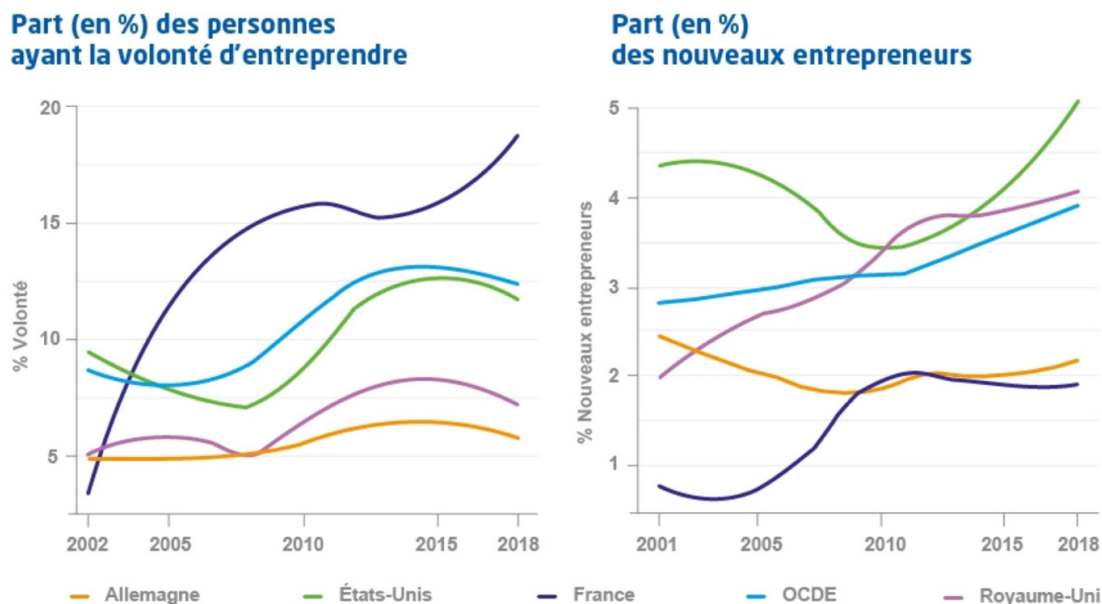
Ces données sont corroborées par celles d'une étude Adie-Think de janvier 2019¹ qui repose sur un échantillon de 2 000 Français et selon laquelle les principaux freins à la création d'entreprise seraient les formalités administratives (43 % des sondés), les problèmes d'accès au financement (32%) et le manque de réseau (23 %).

La volonté d'entreprendre est pourtant relativement forte en France, ce qui peut indiquer que des obstacles s'opposent à la création effective d'entreprises. D'après une étude de France Stratégie (avril 2020)², la proportion de nouveaux entrepreneurs se situerait en France en dessous de la moyenne de l'OCDE ; au même niveau qu'en Allemagne mais en retrait par rapport au Royaume-Uni et aux États-Unis. Paradoxalement, la volonté d'entreprendre en France atteindrait un très haut niveau, supérieur même à celui des États-Unis : en 2018, elle animerait 18,6 % des personnes âgées de 18 à 64 ans, contre 12,1 % outre-Atlantique. Il y aurait donc une importante réserve latente d'entrepreneurs en France. Cet écart entre volonté d'entreprendre et création effective serait dû à des facteurs institutionnels, réglementaires, économiques et culturels.

¹ Dossier de presse, Semaine de l'Adie contre le gâchis des talents (janvier 2019).

² Gilles C., Baena A. et Trannoy A. (2020), « Création d'entreprise : de la volonté au passage à l'acte », La Note d'analyse, n° 87, France Stratégie, avril.

Graphique 2



Lecture : en 2005 en France, 14 % des individus de 18 à 64 ans souhaitent créer une entreprise dans les trois prochaines années (graphique de gauche). En 2010, en France, 2 % de la population âgée de 18-64 ans étaient de nouveaux entrepreneurs (graphique de droite).

Source : Gilles C., Baena A. et Trannoy A. (2020), « Création d'entreprise : de la volonté au passage à l'acte », La Note d'analyse, n° 87, France Stratégie, avril, d'après Global Entrepreneurship Monitor

Travaux de la mission interministérielle relative à la simplification et à la modernisation des formalités des entreprises et de publicité légale

Une mission interministérielle relative à la simplification et à la modernisation des formalités des entreprises et de publicité légale a été créée par décret le 3 juillet 2019. Elle est chargée du pilotage et de la mise en œuvre d'un projet portant sur :

- la création d'un guichet unique électronique chargé de recevoir les déclarations des entreprises relatives à leur création, à la modification de leur situation et à la cessation de leur activité ;
- la création d'un registre général dématérialisé des entreprises précisant la nature de leur activité et ayant pour objet le recueil, la conservation et la diffusion des informations concernant ces entreprises.

La mission, placée sous l'autorité du ministre de la Justice, des ministres chargés de l'Économie et du Budget et du ministre chargé de la Santé, est rattachée à la DGE pour sa gestion administrative et financière. Elle est notamment chargée :

- d'exercer la maîtrise d'ouvrage stratégique du projet, en particulier de préciser son contenu, ses objectifs détaillés, son calendrier et les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, et de veiller à son bon déroulement ;

- de proposer différentes options quant au choix du ou des opérateurs chargés de la maîtrise d'œuvre du projet et de s'assurer de la mise en œuvre de l'option retenue ;
- de veiller, en lien avec les administrations concernées, à l'élaboration des textes juridiques nécessaires pour la mise en œuvre du projet ;
- de coordonner les travaux de simplification des normes et d'harmonisation des concepts utilisés pour les formalités des entreprises en préparant la mise en place d'un comité de simplification des normes et de normalisation des données d'entreprise ;
- d'assurer la coordination du projet avec les autres démarches de modernisation de l'action publique et de numérisation de l'État, notamment en lien avec la direction interministérielle de la transformation publique, la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État et l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.

Les orientations du projet sont validées par un comité de pilotage réunissant des représentants des organismes suivants : DACS, DGFIP, DGE, DSS, DGPE, Insee, DILA.

Sur propositions de la mission remises en janvier 2020, le Premier ministre a décidé en février 2020 : (a) de valider les grandes lignes du cahier des charges et du calendrier de mise en œuvre du guichet unique et du registre général ; (b) de confier la maîtrise d'œuvre du guichet unique et du registre général à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) ; l'INPI a été désigné opérateur du guichet unique par décret (juillet 2020) et le Guichet entreprises, jusque-là géré par la Direction générale des entreprises (DGE), lui a été transféré (août 2020), pour préparer les développements du futur guichet unique.

La désignation de l'INPI en qualité d'organisme unique pour recevoir et traiter les déclarations de création, de modification de situations et de cessation d'activité des entreprises a été prise sur le fondement d'une expertise de l'ensemble des solutions disponibles, menée par la mission. Cette désignation est, d'une part, en conformité avec l'objet statutaire de l'INPI, dont les missions fixées par l'article L. 411-1 du code de la propriété intellectuelle (CPI) comprennent le soin notamment de « centraliser et diffuser toute information nécessaire [...] pour l'enregistrement des entreprises ».

D'autre part, cette désignation est motivée par sa connaissance de l'écosystème des formalités des entreprises (relation avec les acteurs, notamment les greffes des tribunaux de commerce), sa pratique de la gestion de registre (RNCS¹) et sa compétence en matière de pilotage de projets informatiques (dématérialisation des procédures de propriété industrielle, diffusion du RNCS en open data depuis 2015).

¹ Registre national du commerce et des sociétés.

Perspectives de suivi et d'évaluation

Pour apprécier les effets de l'organe et du registre uniques des formalités administratives sur la facilitation de la vie des entreprises, plusieurs métriques et méthodes seront envisagées :

- *métriques* : gain de temps pour les entrepreneurs, satisfaction des usagers, célérité et qualité du traitement des dossiers, coûts administratifs privés¹ (et éventuellement publics), taux de régularité et de validité des dossiers reçus et transmis aux organismes concernés ;
- *méthodes* : suivi d'indicateurs, analyse de cas-type, enquêtes de satisfaction.

D'ores et déjà est envisagée une refonte de l'enquête SINE² pour mesurer les effets de la réforme sur la facilitation de la création d'entreprise. Cette enquête de l'Insee porte en effet sur le profil des créateurs d'entreprise (expérience, motivation, etc.), sur les caractéristiques des entreprises créées (activité, effectifs, etc.), sur leurs conditions de démarrage et de développement (conseils, formations, investissement initial, financement) et sur les effets sur l'emploi des créations d'entreprise au niveau national, régional et sectoriel. L'enquête étant renouvelée tous les quatre ans, il sera proposé d'introduire de nouvelles questions relatives à l'organe et au registre uniques dans l'enquête lancée en 2022. Cela implique que les premiers résultats statistiques n'interviendront qu'à partir de 2023. Cette enquête pourra interroger les entreprises, de façon rétrospective, sur le gain de temps et les économies financières induites par la réforme. Pour avoir un point de comparaison *ex ante*, il est proposé de comparer les réponses des primo-créateurs de 2022 à celles des primo-créateurs de 2018, en distinguant ceux qui sont passés par le registre unique de ceux qui sont passés par un guichet CFE.

D'autres données (*Doing Business* de la Banque mondiale, *PMR* de l'OCDE, etc.) seront également mobilisées afin d'établir des comparaisons internationales sur le coût et la longueur des démarches pour créer une entreprise. Des entretiens seront prévus, et notamment avec des organismes destinataires des CFE³. Des travaux spécifiques pourront être engagés avec leur accord, notamment sur le taux de régularité et de validité des dossiers échangés entre les administrations. En définitive, et en raison de la date prévue pour la mise en œuvre de la réforme et des délais de production de données statistiques, le comité d'évaluation ne pourra émettre un avis sur cette thématique qu'en 2023, au plus tôt.

¹ L'*Étude d'impact préalable du projet de loi* estimait, en présence d'un guichet unique numérique, à 3 millions d'euros les économies annuelles pour les entreprises en matière de courriers.

² Système d'information sur les nouvelles entreprises.

³ À savoir les services des impôts des entreprises, les organismes de sécurité sociale, l'inspection du travail, l'Insee, les greffes des tribunaux de commerce, les chambres d'agriculture, les chambres de métiers et de l'artisanat, les préfetures, les ordres professionnels, etc.



THÉMATIQUE 2

ENTREPRISES INDIVIDUELLES À RESPONSABILITÉ LIMITÉE

L'impact des modifications apportées au régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée sur la facilitation de la création de ce type d'entreprise

Rappel des contours de la réforme

Diverses mesures ont été décidées. En particulier :

- à la création de toute entreprise individuelle, il est désormais proposé au créateur d'entreprise de choisir entre le statut ordinaire et le statut d'EIRL¹ (voir figure 2) ;
- il est désormais possible de constituer une EIRL avec un patrimoine d'affectation nul, alors que jusque-là une telle situation pouvait être passible de la sanction de confusion des patrimoines professionnel et domestique² ;
- il est désormais facultatif de recourir à un professionnel pour évaluer les biens supérieurs à 30 000 euros, alors qu'avant la loi Pacte la dérogation n'était possible que lors d'une transformation d'un EI en EIRL³ ;
- dans le cas où le patrimoine professionnel est complété par des biens nouveaux, il est désormais suffisant de produire certains documents comptables – le bilan ou les documents résultant des obligations fiscales simplifiées pour les entrepreneurs soumis au forfait fiscal – pour modifier la composition du patrimoine professionnel affecté⁴ ;

¹ Entrepreneur individuel à responsabilité limitée / Entreprise individuelle à responsabilité limitée.

² Voir notamment [Com. 7 févr. 2018, FS-P+B+I, n° 16-24.481](#).

³ Le [décret n° 2019-987](#) du 25 septembre 2019 a modifié les dispositions réglementaires du code de commerce relatives à l'entrepreneur à responsabilité limitée.

⁴ Pour les biens immobiliers et les biens indivis ou communs, la loi Pacte supprime l'obligation pour l'EIRL de produire une déclaration complémentaire en cas d'affectation ou de retrait d'un de ces biens. Toutefois, des formalités spécifiques doivent toujours être effectuées pour ces biens particuliers (acte notarié déposé au registre dans le premier cas, accord exprès du conjoint ou des coindivisaires dans le second cas).

- les sanctions applicables ont été allégées. En particulier, la sanction de la faillite personnelle ou d'interdiction de gérer lorsque les fautes ont été commises sans intention frauduleuse a été supprimée.

Figure 2 – Extrait du formulaire Cerfa, en place depuis le 1^{er} octobre 2019, où il est demandé de choisir entre le statut EI classique et le statut EIRL

PO CM commerce métiers Sauf micro-entrepreneur 11676*10 cerfa

DECLARATION DE CREATION D'UNE ENTREPRISE RESERVE AU CFE MGUIDBEFKT

PERSONNE PHYSIQUE

1 Avez-vous déjà exercé une activité non salariée oui non Si oui, rappelez votre numéro unique d'identification

POUR FACILITER VOTRE DECLARATION, REPORTEZ-VOUS A LA NOTICE Remplir dans tous les cas les cadres n° 1, 3, 8A, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 21 Selon votre situation les cadres : n° 2A, 2B, 4, 5, 6, 7, 8B, 9, 11, 14, 15, 18, 20 Pour une exploitation en commun ne pas remplir les cadres 12 et 18. Ces informations sont à déclarer sur le formulaire F de déclaration d'exploitation en commun.

DECLARATION RELATIVE AU MODE D'EXERCICE

2A ENTREPRENEUR INDIVIDUEL (EI) 2B ENTREPRENEUR INDIVIDUEL A RESPONSABILITE LIMITEE (EIRL) remplir l'intercalaire PEIRL CM

DECLARATION RELATIVE A LA PERSONNE

- [Voir l'article 7 de la loi Pacte](#)

Indicateurs de suivi

L'évolution du nombre d'EIRL par rapport aux autres types d'entreprises sera l'un des éléments à considérer pour évaluer les effets des mesures prises afin d'encourager la création d'EIRL et la transformation d'EI en EIRL.

Dans l'attente des données de l'[Observatoire statistique](#) du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC)¹, les données Sirene permettent d'estimer l'évolution mensuelle du nombre d'EIRL depuis la création du statut. Ces statistiques doivent être interprétées prudemment. En effet, elles portent uniquement sur les déclarations d'EIRL, et non les créations effectives, tandis qu'un certain nombre d'EI (EIRL incluses) sont dans les registres alors qu'elles n'enregistrent plus d'activité économique². Seules les données CNGTC permettront d'observer les créations et les radiations effectives.

¹ L'Observatoire est la source officielle pour le stock et le flux mensuel des créations et des transformations effectives d'EIRL. Il fournit des informations par greffe, par territoire et par secteurs d'activité, et avec des informations sur les dirigeants (civilité, tranche d'âges, nationalité). Ces données contiennent également le montant du patrimoine affecté, mais seulement sous format papier.

² À défaut de déclaration de cessation d'activité, la radiation d'office peut prendre jusqu'à cinq ans, et deux ans au minimum d'absence de chiffres d'affaires déclarés. En se limitant au champ du registre des entreprises et des établissements (REE), 2,7 millions d'entreprises individuelles étaient immatriculées dans le registre Sirene et la prise en compte de l'arrêt d'activité économique conduit à en retirer environ 400 000.

Tableau 1 – Évolution du nombre de créations d'entreprises (en milliers)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sociétés	165,7	172	188,8	197,9	201,1	218,4
Évolution %	4,3 %	3,8 %	9,8 %	4,8 %	1,62 %	8,6 %
EI classiques	101,6	129,7	142,4	151,6	181,9	210,5
Évolution %	-2,7 %	27,7 %	9,8 %	6,5 %	20 %	15,7 %
EIRL (*)	9,6	7,6	7,8	8,2	8,8	10,2(**)
Évolution %	29 %	-20,7 %	1,5 %	6,2 %	6,7 %	16,6 %
Micro-entrepreneurs	283,5	223,4	222,8	241,8	308,3	386,3
Évolution %	3,1 %	-21,2 %	-0,3 %	8,5 %	27,5 %	25,3 %

(*) Il s'agit du nombre de demandes de créations d'EIRL et non des créations effectives. De plus, ces données regroupent à la fois les premières créations et les transformations d'EI en EIRL.

(**) Données à fin juillet 2019.

Source : données Sirene

À moins de 4 000 par an entre 2010 et 2012, le nombre de demandes annuelles de création d'EIRL s'est ensuite stabilisé à une moyenne de 8 000 jusqu'en 2018. Entre juillet et décembre 2019, une accélération semble se dessiner : le nombre de demandes de création chaque mois passe de 680 en juillet avant la mise en œuvre des réformes (au 1^{er} octobre 2019) à près de 1 050 en décembre, soit une augmentation de 55 %¹.

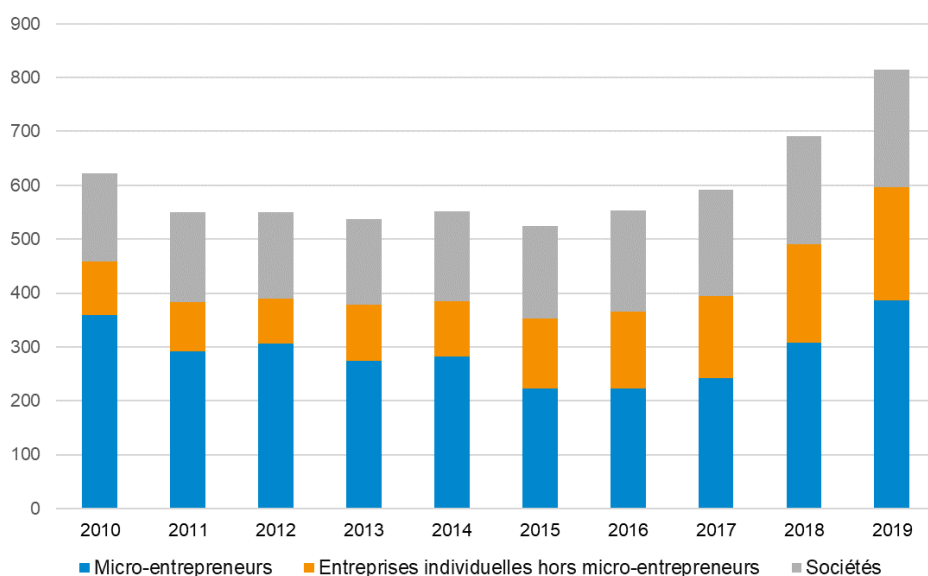
Malgré la hausse des demandes de création de nouvelles EIRL, le nombre d'EIRL effectivement créées reste marginal au sein des EI. Ce nombre a augmenté de 175 % entre fin 2013 et fin 2017 contre 50 % pour les EI de manière générale, mais il ne correspond qu'à 2 % des 2,3 millions d'EI. Comme le nombre d'EIRL est relativement faible, la hausse apparaît plus importante en relatif. Cette hausse s'inscrit en outre dans un mouvement d'augmentation générale des créations d'entreprise en France, avec 815 300 créations en 2019, soit +18 %². Cette dynamique s'explique avant tout par les immatriculations de micro-entrepreneurs : +25 % de créations entre 2018 et 2019 (386 000 nouveaux micro-entrepreneurs pour un total d'environ 1,3 million), contre +16 % pour les entreprises individuelles (211 000 nouvelles EI pour un total d'environ 2,5 millions). D'autres formes juridiques se développent également du côté des sociétés, à l'instar des sociétés par actions simplifiées (SAS) qui représentent 63 % des créations de sociétés en

¹ En tenant compte des chiffres suivants : 71 683 EIRL (dont 17 897 suite à un changement de régime) au 31 décembre 2019 contre 67 181 au 31 juillet 2019 (source : Sirene).

² Source : *Insee Première* n° 1790.

2019 (contre 47 % en 2015). Leur nombre augmente de 11 % en 2019¹. Parmi celles-ci, la part des SAS à associé unique ou unipersonnelles reste prédominante et stable (37 %), à l'inverse de la part des sociétés à responsabilité limitée (SARL) qui, dans le total des créations d'entreprise, recule de 57 % en 2014 à 34 % en 2019.

Graphique 3 – Évolution du nombre de créations d'entreprise (en milliers)



Lecture : en 2019, le nombre de créations de sociétés s'élève à 218 400. Champ : ensemble des activités marchandes non agricoles.

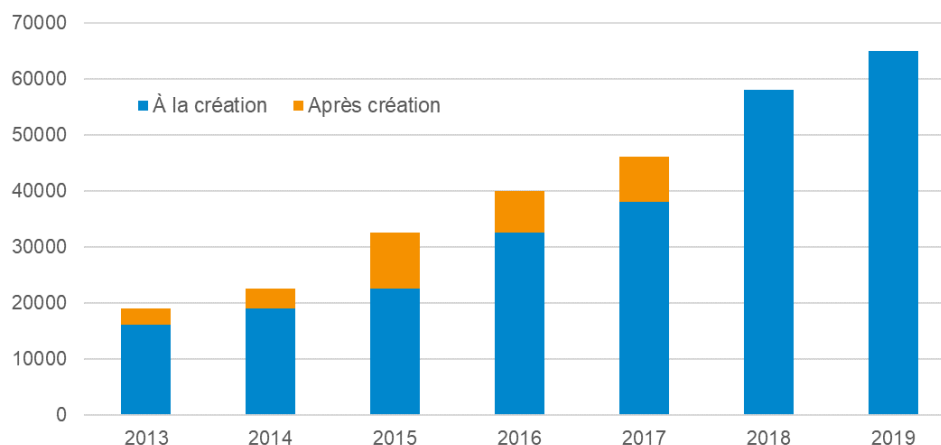
Source : Insee Première (2020), « [Les créations d'entreprises en 2019. L'essor des immatriculations de micro-entrepreneurs se poursuit](#) », n° 1790, janvier

Pour ce qui est de la transformation d'EI en EIRL, leur part est restée relativement stable autour de 25 % des nouvelles EIRL jusqu'en 2017². Dans l'attente des données du CNGTC, il n'est pas encore possible d'estimer si cette part a évolué depuis la mise en œuvre de la loi Pacte.

¹ D'après le « [Bilan national des entreprises](#) » (CNGTC 2020).

² La distinction EIRL à la création / EIRL par changement de régime n'a pas été fournie par l'Insee entre mars 2018 et septembre 2019 suite à une erreur dans le programme informatique.

Graphique 4 – Évolution du nombre d'EIRL fin juillet 2020



Source : Insee, répertoire Sirene

En outre, d'après les données du CNGTC, 38 % des EIRL créées entre mai 2019 et mai 2020 (et 39 % en moyenne sur la période 2010-2019) relèvent des activités scientifiques et techniques, ou des services administratifs. Le deuxième secteur d'activité le plus concerné est le secteur des activités financières et d'assurance, avec 19 % des EIRL créées entre mai 2019 et mai 2020, et 16 % en moyenne sur la période 2010-2019. De plus, 62 % des créateurs d'EIRL entre mai 2019 et mai 2020 sont des hommes (et 68 % en moyenne entre 2010 et 2019), et plus de la moitié (52 %) ont entre 30 et 45 ans (ce chiffre est de 42 % en moyenne entre 2010 et 2019), ce qui indique à la fois une féminisation et un rajeunissement.

Pistes d'interprétation des premières tendances observables

Depuis la mise en place du statut d'EIRL en 2010¹, et avant la loi Pacte, plusieurs dispositifs ont visé à promouvoir ce statut. Ainsi, un décret² en 2012 a garanti la neutralité fiscale du passage en EIRL à l'entrepreneur individuel et en 2016, une loi³ a facilité l'évaluation des biens affectés au patrimoine d'affectation de l'EIRL. La loi Pacte apporte de ce point de vue des simplifications supplémentaires, tandis que le nouveau formulaire Cerfa, qui propose à tout créateur d'entreprise de choisir expressément entre le statut ordinaire et le statut d'EIRL, s'apparente à un « nudge »⁴ afin d'encourager le choix de ce dernier.

¹ Loi n° 2010-658 du 15 juin 2010.

² Décret n° 2012-122 du 30 janvier 2012

³ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

⁴ Un « nudge » est une incitation douce visant à modifier à la marge l'environnement d'un acteur afin d'orienter sa prise de décision.

Certains freins au développement des EIRL persistent cependant : la multiplicité et la concurrence des formes juridiques d'une part, et d'autre part l'obstacle potentiel que peut constituer la séparation des patrimoines de l'EIRL pour l'emprunt.

D'abord, la multiplicité des formes juridiques et des régimes sociaux et fiscaux existants peut contribuer à une certaine méconnaissance du régime et de son intérêt. Par exemple, depuis la loi dite Macron¹ (2015), il n'est plus nécessaire d'opter pour l'EIRL ou de procéder à une déclaration d'insaisissabilité pour protéger la résidence principale de l'entrepreneur individuel : celle-ci est automatiquement insaisissable². La création d'une micro-entreprise a également l'avantage d'être gratuite, comme la création d'une EIRL, là où la transformation d'une EI en EIRL implique des frais administratifs³. En outre, les obligations comptables pour l'EIRL sont plus lourdes que pour l'entrepreneur individuel⁴ : dans le premier cas, l'entrepreneur doit disposer de plusieurs comptes bancaires dont un exclusivement dédié à l'activité professionnelle, tenir une comptabilité et établir des comptes annuels.

La concurrence avec les autres formes juridiques joue notamment avec le régime de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL), désormais dénommée société à responsabilité limitée à associé unique (SARLU). Cette forme sociale dispose d'une personnalité juridique propre qui est régie par ses statuts. Elle se constitue autour d'un capital social fixé librement par l'associé unique, là où l'entrepreneur individuel et son entreprise (l'EIRL) ne forment juridiquement qu'une seule et même personne. Comme l'EIRL, la SARLU a l'avantage de protéger le patrimoine personnel de l'associé unique : ce dernier est engagé uniquement sur ses apports au capital social de la société, sauf s'il a commis des fautes de gestion⁵ ou s'est porté caution à titre personnel. De plus, l'EIRL et la SARLU reposent sur une fiscalité similaire puisque l'imposition sur le revenu s'applique par défaut. Dans les deux cas, l'imposition sur les sociétés peut être choisie, sous certaines

¹ [Loi n° 2015-990](#) du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

² Cette protection ne vise que l'immeuble où est fixée la résidence principale. De même, lorsqu'une partie de la résidence principale est utilisée pour un usage professionnel, l'autre partie – affectée à un usage personnel – est de droit insaisissable.

³ 42 euros pour les personnes exerçant une activité artisanale ou une activité agricole ; 55,65 euros pour les commerçants ; 49,75 euros pour les agents commerciaux ; 55,97 euros pour les professionnels libéraux.

⁴ Les EI (micro-entrepreneurs ou non) n'ont pas l'obligation de détenir un compte bancaire dédié à l'activité professionnelle. Les micro-entrepreneurs qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 10 000 euros deux années consécutives ont l'obligation de détenir alors un compte bancaire professionnel. L'article L. 123-16 du code de commerce précise dans quelles conditions les petites entreprises définies par ce même article peuvent avoir une comptabilité simplifiée.

⁵ Pour toutes les sociétés, lorsque le dirigeant commet une faute de gestion sa responsabilité civile peut être engagée tout comme son patrimoine personnel, en particulier si les actifs de la société sont insuffisants. Il n'y a pas de définition légale de la faute de gestion, celle-ci étant laissée à l'appréciation du juge du fond. La négligence dans le paiement des cotisations, le détournement de fonds ou encore un désintérêt manifeste pour la gestion de l'entreprise peuvent constituer, par exemple, des fautes de gestion. En principe, une faute de gestion est une action du dirigeant de l'entreprise contraire à l'intérêt social de la société.

conditions¹. L'EIRL nécessite moins de démarches administratives lors de sa création que la SARLU², mais cette dernière a l'avantage de permettre l'ouverture du capital à de nouveaux associés, permettant ainsi sa modification en SARL, ce qui est juridiquement impossible pour l'EIRL, en ce qu'elle est dépourvue d'une personnalité juridique distincte de l'entrepreneur permettant de disposer d'un capital social propre auquel contribuerait une pluralité d'associés. Si la SARLU est de plus en plus délaissée par les créateurs d'entreprise³, sa ressemblance avec l'EIRL peut *a minima* constituer un facteur de confusion pour ces derniers.

Un autre obstacle à la multiplication des EIRL tient précisément à un avantage qui lui est prêté, à savoir la possibilité de séparer le patrimoine personnel du patrimoine professionnel⁴. En effet, comme le corroborent certains travaux académiques⁵, la possibilité de réduire la valeur du collatéral est de nature à décourager les créanciers à accorder des prêts, au motif de garanties insuffisantes. Ainsi et à moins de renoncer aux avantages mêmes de ce régime, les créateurs d'EIRL pourraient éprouver des difficultés à obtenir des prêts essentiels au développement de leurs activités.

Face à cet écueil, le 31 mai 2011, une [charte](#) pour l'accès au crédit des EIRL avait été signée par le ministère de l'Économie et des Finances et la Fédération bancaire française afin d'encourager le financement bancaire des EIRL, en dépit de la séparation des patrimoines. À cet effet, des dispositifs de cautionnement de prêts avaient été mis en place, notamment par OSEO, la SIAGI et par SOCAMA. Cependant cette charte, conclue pour 18 mois, n'a pas été renouvelée depuis. En outre, les difficultés pour les EIRL à obtenir des prêts, et donc la réticence à choisir ce régime, pourraient avoir été renforcées par les dispositifs de la loi Pacte, puisqu'elle permet de constituer une EIRL avec un patrimoine d'affectation nul. De plus, la loi supprime la sanction qui privait une EIRL de la séparation des patrimoines en cas de manquement aux règles de l'affectation, comme le fait d'utiliser un bien affecté pour un usage personnel, cette sanction n'étant maintenue qu'en cas de non-respect par l'EIRL de ses obligations comptables. En outre, trois entretiens avec des

¹ Lors de la création d'une EIRL, l'option pour l'IS se fait directement sur le formulaire de création, dans le cadre réservé aux options fiscales. Au cours de la vie de l'EIRL, l'option pour l'IS se fait par courrier au service des impôts dans les trois premiers mois de l'exercice fiscal pour lequel l'EIRL doit être imposée à l'IS. Par dérogation au principe traditionnel d'irrévocabilité, cette option est, depuis la loi de finances de 2019, révocable à tout moment dans les cinq années suivant l'option.

² La création d'une SARLU implique notamment la rédaction de statuts et donc souvent l'appel aux services (facturés) d'un expert-comptable.

³ La part des SARLU dans les sociétés créées est passée de 23 % en 2013 à 15 % en 2017 ([Insee 2019](#)).

⁴ Ainsi, avec l'EIRL, en cas de difficultés liées à l'activité ou au contexte économique, l'entrepreneur n'est plus redevable de ses dettes professionnelles sur la totalité de son patrimoine, en ce compris ses biens personnels, mais seulement sur le patrimoine qu'il a affecté à son activité professionnelle.

⁵ Schmalz M. C., Sraer D. A. et Thesmar D. (2017), « Housing Collateral and Entrepreneurship », *The Journal of Finance*, 72, p. 99-132.

avocats¹ indiquent que les démarches administratives pour la déclaration du patrimoine affecté, et son actualisation, sont perçues par les entrepreneurs comme un obstacle.

Une enquête dans les Hauts-de-France a été lancée en juillet 2019 à la demande du ministère de l'Économie et des Finances, en partenariat avec les chambres de métiers et de l'artisanat et l'Ordre des experts-comptables. Avec différents tests et des sessions de diagnostic ou de conseils, elle avait pour objectif d'évaluer, auprès des entrepreneurs, la connaissance et l'intérêt pour le régime de l'EIRL par rapport aux autres statuts offerts. Elle était aussi l'occasion d'identifier si les entrepreneurs optent pour le régime statutaire, fiscal et social le plus pertinent pour eux, ou si au contraire ils s'en écartent du fait de leur méconnaissance des différents régimes, ou du manque de lisibilité de ces derniers. Entre juillet et décembre 2019, les différentes sessions ont réuni 85 entrepreneurs en activité, dont 10 ayant opté pour le statut d'EIRL. Il en est ressorti qu'un tiers des EI classiques ignoraient l'existence de l'EIRL. De plus, il est apparu qu'un tiers des EI auraient gagné à passer en EIRL, au regard de leurs caractéristiques.

En définitive, il est trop tôt pour espérer tirer des conclusions robustes sur le lien entre la mise en œuvre des dispositions de la loi Pacte et l'accélération des demandes de création d'EIRL ou l'augmentation de leur part relative dans les créations d'EI et de sociétés en général. Une analyse des évolutions des différentes formes juridiques et des différents régimes sociaux et fiscaux devra être menée par la suite.

¹ Chacun des avocats interrogés est spécialisé dans la création et la gestion d'entreprises, et a conseillé ou accompagné plusieurs dizaines d'entrepreneurs.



THÉMATIQUE 3

SIMPLIFICATION DES SEUILS

La simplification des seuils légaux applicables aux entreprises, son effet sur la croissance des entreprises françaises et l'impact des changements de calcul des seuils d'effectifs sur les droits et devoirs des entreprises et des salariés

Rappel des contours de la réforme

En France, les seuils d'effectifs (ou seuils sociaux) renvoient à des notions juridiques utilisées comme repères pour l'application de certaines obligations légales par l'employeur. Le franchissement de certains seuils sociaux conduit au déclenchement des obligations légales pour les entreprises, que ce soit en matière de droit du travail ou en droit de sécurité sociale.

La réforme, mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2020, prévoit différentes dispositions. En particulier :

- les seuils sont principalement regroupés sur les niveaux de 11, 50, 250 salariés¹. En outre, plusieurs seuils sont rehaussés ;
- pour la contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL), le taux était de 0,1 % pour les entreprises de moins de 20 salariés et de 0,5 % pour les autres employeurs : désormais, le taux de 0,1 % s'applique pour les entreprises de moins de 50 salariés ;
- pour la participation des employeurs à l'effort de construction, son taux est d'au moins 0,45 % des revenus d'activité et elle était réservée aux entreprises d'au moins 20 salariés. Désormais, cette participation s'applique pour les entreprises d'au moins 50 salariés ;

¹ Jusqu'alors, il existait six principaux seuils sociaux : 10, 20, 25, 100, 150 et 200. Le seuil de 20 est supprimé sauf pour : (a) la déduction forfaitaire de cotisations patronales au titre des heures supplémentaires ; (b) la contrepartie de 100 % en repos en cas de dépassement du contingent d'heures supplémentaires ; (c) l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés.

- l'établissement d'un règlement intérieur est désormais obligatoire dans les entreprises d'au moins 50 salariés contre 20 salariés avant la loi Pacte ;
- la mise à disposition d'un local de restauration est désormais obligatoire dans les entreprises de 50 salariés et plus contre 25 salariés et plus avant (avec une période transitoire jusqu'au 31 décembre 2024)¹ ;
- pour la possibilité de ne pas ouvrir un compte bancaire spécifique pour la réception des fonds liés aux titres restaurant, le seuil était d'au moins 25 salariés ; il est désormais supprimé ;
- concernant la transmission dématérialisée de l'attestation Pôle emploi, le seuil est désormais de 11 salariés contre 10 salariés avant.

De plus, l'effectif « sécurité sociale » devient la référence et son application sera étendue à d'autres domaines cités dans la loi Pacte². Cet effectif salarié annuel de l'employeur déterminé au 1^{er} janvier (effectif moyen annuel de l'année N) correspond à la moyenne des effectifs de chaque mois de l'année civile N-1. Pour le calcul de cette moyenne, il n'y a pas lieu de tenir compte des mois où aucun salarié n'est employé. L'effectif est calculé au niveau de l'entreprise, tous établissements confondus. Il est tronqué au centième (deux chiffres après la virgule).

La loi Pacte prévoit qu'un seuil d'effectif est considéré franchi uniquement lorsque celui-ci a été atteint pendant cinq années consécutives. À l'inverse, les franchissements à la baisse exonèrent l'employeur de l'obligation en cause, au terme de l'année civile. Cette mesure permet aux entreprises d'anticiper les nouvelles obligations fiscales et sociales provoquées par ce franchissement. Néanmoins, ce mécanisme ne s'applique pas pour (i) l'aide unique d'embauche à l'apprentissage (moins de 250 salariés) ; (ii) les modalités de versement de la rémunération aux salariés en congé de transition professionnelle ; (iii) le franchissement du seuil de 1 salarié pour l'accès des dirigeants sans contrat de travail à l'épargne salariale ; ou encore (iv) l'obligation d'établir un règlement intérieur.

Avant la loi Pacte, on comptait 49 niveaux de seuil au croisement de 13 codes et législations³, soit 199 configurations réglementaires et fiscales. En outre, entre les codes et les législations, les modes de calcul des effectifs variaient selon la période ou la date de référence sur laquelle l'effectif était calculé, selon les effectifs pris en compte ou encore selon l'entité considérée. Outre la complexité juridique de cette réglementation, il est à noter que sur les 199 seuils d'effectifs, 127 (soit 64 %) correspondaient à des seuils

¹ Plus précisément, le décompte des effectifs s'effectue désormais sur la base des effectifs de l'établissement (plus ou moins 50) et non sur la base des salariés demandant à disposer d'un local ou d'un emplacement de restauration (plus ou moins 25) quel que soit l'effectif de l'établissement.

² CSS art. L 130-1, I nouveau et art. R. 130-1..

³ Codes du travail, code de commerce, code général des impôts et loi de finances, code de la sécurité sociale, etc.

inférieurs ou égaux à 250 salariés et 58 % se situaient à des niveaux inférieurs à 50 salariés au plus (source : étude préalable d'impact de la loi Pacte).

- [Voir l'article 11 de la loi Pacte](#)

Impact des seuils et effets de contournement

L'impact des seuils réglementaires sur la croissance des entreprises a été largement débattu ces dernières années et a suscité une littérature assez abondante. Selon plusieurs rapports rendus au gouvernement¹, les obligations législatives relatives au franchissement des seuils² pourraient représenter un véritable frein à la création d'emploi et à la croissance des entreprises. Toutefois, la littérature économique tend à relativiser l'impact de ces seuils sur la croissance des petites entreprises.

En effet, sur données françaises, la plupart des études empiriques montrent que les seuils ont un faible impact sur la création d'emploi et la taille des entreprises. Les travaux de Cahuc et Kramarz (2004)³ qui utilisent les données Urssaf montrent que le nombre d'entreprises ne souhaitant pas franchir les seuils de 10 et 50 salariés est minime et qu'il est difficile d'affirmer que l'effet propre de ces seuils peut expliquer un déficit d'emplois en France. Le même constat ressort des travaux empiriques de Gourio et Roy (2014)⁴ et de Garicano *et al.* (2016)⁵. De leur côté, Ceci-Renaud et Chevalier (2011)⁶ montrent que le nombre d'entreprises de 49 salariés est anormalement élevé (2,4 fois plus que d'entreprises de 50 salariés). Selon leurs estimations économétriques, l'absence de seuil augmenterait la probabilité qu'une entreprise juste en dessous d'un seuil dépasse ce dernier. Pour une entreprise de 19 salariés, la probabilité de passer le seuil de 20 salariés augmenterait de 8 points et elle augmenterait de 14 points pour une entreprise de 49 salariés par rapport au seuil de 50 salariés. Ces effets seraient dus aux coûts fixes que représente le dépassement d'un seuil, comme la mise en place d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail pour le seuil de 50 salariés. Toutefois, l'étude établit que les seuils réglementaires ne

¹ Camdessus M. (2004), *Le sursaut – Vers une Nouvelle Croissance pour la France*, Paris, La Documentation française, octobre ; Attali J. (2008), *Rapport de la commission pour la libération de la croissance française*, XO Éditions, Paris La Documentation française, janvier, p. 47-52. ; Gallois L. (2012), *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, Rapport au Premier ministre, novembre.

² Par exemple, pour le franchissement du seuil des 50 salariés, la législation française impose 34 obligations législatives supplémentaires.

³ Cahuc P. et Kramarz F. (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Paris, La Documentation française, décembre.

⁴ Gourio F. et Roy N. (2014), « *Size-dependent regulations, firm size distribution, and reallocation* », *Quantitative Economics*, 5(2), p. 377-416.

⁵ Garicano L., Lelarge C. et Van Reenen J. (2016), « *Firm size distortions and the productivity distribution evidence in France* », *American Economic Review*, 106(11), p. 3439-3479.

⁶ Ceci-Renaud, N. et Chevalier, P.-A. (2011), « *Les seuils de 10, 20 et 50 salariés : un impact limité sur la taille des entreprises françaises* », *Insee Analyses*.

seraient pas un facteur explicatif majeur du déficit du nombre d'entreprises moyennes en France. En effet, en l'absence de seuils dans la législation, la part des entreprises de moins de neuf salariés diminuerait de 0,4 point, tandis qu'elle augmenterait de 0,2 point dans chacune des tranches de 10-19 salariés et 20-249 salariés¹.

Les entreprises peuvent mettre en œuvre des stratégies de contournement qui pourraient expliquer l'impact finalement limité des effets de seuil sur la création d'emploi. En présence de seuils sociaux, les dirigeants d'entreprise peuvent favoriser la création d'un réseau de petites entreprises pour répondre à une intention de croissance, plutôt que de développer une seule structure plus importante. Si aucun travail empirique ne permet d'éclairer ce phénomène, l'étude de Ceci-Renaud et Chevalier (2011) présume que cette pratique peut prendre deux formes distinctes :

- d'une part, la stratégie dite de filialisation donne la possibilité aux entreprises de scinder en deux leurs activités plutôt que d'augmenter les effectifs et permet ainsi l'optimisation de la croissance de l'entreprise tout en contournant les seuils ;
- d'autre part, la sous-traitance permet aux entreprises d'externaliser différentes activités de la structure, notamment en ayant recours à des autoentrepreneurs, afin d'éviter les contraintes de seuils.

Ces deux pratiques hypothétiques évoquées par les auteurs sont également confirmées par des études qualitatives (Grandclaude et Nobre, 2015)².

Il n'existe pas à ce jour d'études empiriques permettant de caractériser ces phénomènes de contournement. Néanmoins, Ceci-Renaud et Chevalier (2010a)³ mettent en lumière des comportements de sous-déclaration sur la base des écarts observés entre différentes sources (Déclarations annuelles des données sociales (DADS) et FICUS-FARE). En effet, les effectifs déclarés dans les données fiscales semblent relativement plus faibles que l'effectif annuel moyen des DADS pour les entreprises qui se situent juste en dessous des seuils. D'après les auteurs, les informations fournies dans les DADS peuvent faire l'objet de contrôles administratifs et représentent de réels enjeux en matière de droit pour les salariés. De ce fait, les dirigeants d'entreprise sont incités à ne pas sous-déclarer leurs effectifs.

¹ Cette augmentation est relativement importante pour les tranches les plus élevées car le nombre d'entreprises y est initialement faible. Ainsi seulement 1,1 % des entreprises ont plus de 50 employés (source : Insee).

² Grandclaude D. et Nobre T. (2015), « [L'entrepreneur face aux seuils sociaux](#) », *Entreprendre & Innover*, 24(1), p. 19-26.

³ Ceci-Renaud N. et Chevalier P.-A. (2010a), « Les seuils de 10, 20 et 50 salariés : un impact limité sur la taille des entreprises françaises », *Économie et Statistique*, 437(1), p. 29-45.

Perspectives de suivi et d'évaluation

Pour apprécier les effets de la simplification des seuils sur la croissance des entreprises françaises et l'impact des changements de calcul des seuils d'effectifs sur les droits et devoirs des entreprises et des salariés, plusieurs métriques et méthodes seront appliquées :

- *métriques* : dénombrement des entreprises au voisinage des seuils, nombre d'entreprises soustraites à leurs anciennes obligations réglementaires, nombre d'entreprises concernées par le gel de cinq ans, nombre d'emplois concernés, évolution des coûts administratifs portés par les entreprises, évolution des effectifs et créations d'emploi¹ ;
- *méthodes* : suivi d'indicateurs, évaluations économétriques, enquêtes de satisfaction, analyse de cas.

Le suivi et l'évaluation de la réforme reposeront essentiellement sur la mesure des effectifs. Or la loi prévoit que l'effectif « sécurité sociale » devienne la référence. Une des caractéristiques de cet effectif « sécurité sociale » est d'être automatiquement calculable à partir des données fournies par les employeurs dans la déclaration sociale nominative (DSN)², déclaration dématérialisée qui remplace la DADS-U pour une large part des employeurs depuis le 1^{er} janvier 2018, et qui est adressée mensuellement par les employeurs aux organismes et administrations pour leur transmettre l'ensemble des informations nécessaires à la gestion de la protection sociale des salariés. C'est donc la source DSN, à la fois la plus fiable et la plus complète³, qui sera privilégiée pour le suivi de la mesure. Elle ne sera toutefois disponible à des fins d'évaluation que 24 à 36 mois après la récolte des données 2019. En outre, un certain nombre d'employeurs⁴ continuent à relever de la DADS-U, qui sera donc également mobilisée.

¹ L'étude préalable prévoit une création de 7 000 emplois à long terme (à partir du modèle Mésange) et des pertes fiscales pour l'État d'au moins 500 millions d'euros annuellement ; le n° 226 de *Trésor Eco*, « [Quel effet macroéconomique du PACTE ? Premiers éléments de réponse](#) », septembre 2018, estime de façon *ex ante* un effet d'amélioration sur le PIB de 0,05 % à court et long termes.

² L'AcoSS et la CCMSA sont chargées sur leur champ respectif de procéder à ce calcul pour le compte de l'entreprise. Les effectifs ainsi calculés enrichissent le répertoire commun des déclarants, qui permet d'identifier de manière partagée les entreprises et leurs établissements.

³ Cette source est en effet utilisée pour le calcul et le contrôle des cotisations de Sécurité sociale et d'assurance-chômage, le calcul de la taxe sur les salaires et le pré-remplissage des déclarations de l'impôt sur le revenu. Les données comportent diverses informations relatives à l'identification de l'employeur et du salarié, aux caractéristiques de l'emploi occupé et du contrat de travail ou encore au détail des rémunérations perçues au cours de l'année précédente. En particulier, la source fournit des données par établissement et par personne rémunérée sur les périodes et les temps de travail, ce qui permet de calculer l'effectif au 31 décembre, l'effectif moyen sur l'année ou encore l'effectif en équivalent temps plein.

⁴ Les employeurs entrés en déclaration sociale nominative (DSN) employant des populations hors périmètre DSN ; les particuliers employeurs ; les employeurs de la fonction publique ; les établissements entrés en DSN n'ayant pas pu transmettre les données des organismes complémentaires en DSN.

Par ailleurs, pour évaluer certains coûts occasionnés par le franchissement des seuils, les fichiers FARE issus des liasses fiscales pourront être mobilisés, notamment les données relatives au chiffre d'affaires, à la valeur ajoutée, aux frais de personnel, à l'excédent brut d'exploitation ou encore les investissements. Enfin, des entretiens avec des entreprises et des représentants des salariés permettront d'apprécier les aspects qualitatifs de la réforme et de ses effets, notamment sur la perception des seuils en tant qu'obstacles ou non à la croissance.

Dès que les données seront disponibles, les études économétriques¹ existantes pourront être répliquées. Un seuil d'effectif étant considéré comme franchi seulement s'il est dépassé pendant cinq années consécutives, l'évaluation ne sera pas complète tant que cette période de cinq ans ne sera pas achevée. Elle devrait cependant permettre d'obtenir des premières indications sur l'influence de la réforme en matière de recrutement autour des seuils et de croissance des entreprises². À terme, il sera possible de mesurer les effets de la période de gel de cinq ans, notamment sur la résilience et la croissance des entreprises, mais aussi sur les éventuelles stratégies de contournement des seuils. Il conviendra également de tenir compte de réformes antérieures à la loi Pacte, notamment la fusion des instances représentatives du personnel³. En définitive, et en raison des délais de mise en œuvre de la réforme et de la production de données statistiques, le comité d'évaluation ne pourra émettre un avis sur cette thématique qu'en 2023, au plus tôt.

¹ Voir notamment Garicano *et al.* (2016), *op. cit.* ; Ceci-Renaud N. et Chevalier P.-A. (2010), « [L'impact des seuils de 10, 20 et 50 salariés sur la taille des entreprises françaises](#) », *Économie et statistique*, n° 437 ; Gourio F. et Roy N. (2014), *op. cit.* ; Garibaldi P., Pacelli L. et Borgarello A. (2003), « [Employment protection legislation and the size of the firms](#) », *IZA Discussion Paper Series*, n° 787, mai.

² En particulier, il se pourrait que des entreprises envisagent de dépasser légèrement un seuil, quitte à se réajuster à la baisse à l'approche des cinq ans si l'activité ne le justifiait pas.

³ Ordonnances Macron du 22 septembre 2017.



THÉMATIQUE 4

DROIT DES SÛRETÉS

Les conséquences de la réforme du droit des sûretés sur l'accès aux financements des entreprises et sur le coût de ce financement comme au regard de la suppression ou de la création de nouvelles classes de sûretés, notamment celle des privilèges immobiliers spéciaux

Rappel des contours de la réforme

Le gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour simplifier le droit des sûretés et renforcer l'efficacité du droit des sûretés¹, et à cette fin :

- 1° Réformer le droit du cautionnement, afin de rendre son régime plus lisible et d'en améliorer l'efficacité, tout en assurant la protection de la caution personne physique ;*
- 2° Clarifier et adapter, dans le code civil, la liste et le régime des privilèges mobiliers, et supprimer les privilèges devenus obsolètes ;*
- 3° Préciser les règles du code civil relatives au gage de meubles corporels qui soulèvent des difficultés d'application, notamment en prévoyant que le gage peut porter sur des biens meubles immobilisés par destination, en précisant l'articulation des règles relatives au gage avec les règles prévues dans le code des procédures civiles d'exécution, en clarifiant les droits du constituant sur la chose gagée et la sanction du gage de la chose d'autrui, en assouplissant les règles de réalisation du gage constitué à des fins professionnelles ;*
- 4° Abroger les sûretés mobilières spéciales tombées en désuétude ou inutiles, pour les soumettre au droit commun du gage, afin d'améliorer la lisibilité du droit des sûretés ;*
- 5° Simplifier et moderniser les règles relatives aux sûretés mobilières spéciales dans le code civil, le code de commerce et le code monétaire et financier ;*

¹ Voir pour information l'[avant-projet](#) de réforme des sûretés (2015) qu'a rédigé une commission présidée par Michel Grimaldi sur la demande du ministère de la Justice, ainsi que les commentaires et propositions de la commission « droit des sûretés » de Paris Europlace (2018), présidée par M^e Étienne Gentil, sur cet avant-projet.

6° *Harmoniser et simplifier les règles de publicité des sûretés mobilières ;*

7° *Préciser les règles du code civil relatives au nantissement de créance, en particulier sur le sort des sommes payées par le débiteur de la créance nantie et sur le droit au paiement du créancier nanti ;*

8° *Compléter les règles du code civil relatives à la réserve de propriété, notamment pour préciser les conditions de son extinction et les exceptions pouvant être opposées par le sous-acquéreur ;*

9° *Inscrire dans le code civil la possibilité de céder une créance à titre de garantie ;*

10° *Assouplir les règles relatives à la constitution et à la réalisation de la fiducie-sûreté ;*

11° *Inscrire et organiser dans le code civil le transfert de somme d'argent au créancier à titre de garantie ;*

12° *Améliorer les règles relatives aux sûretés réelles immobilières, notamment en remplaçant les privilèges immobiliers spéciaux soumis à publicité par des hypothèques légales, en élargissant les dérogations à la prohibition des hypothèques de biens à venir et en étendant le maintien de la couverture hypothécaire en cas de subrogation à l'ensemble des accessoires ;*

13° *Moderniser les règles du code civil relatives à la conclusion par voie électronique des actes sous signature privée relatifs à des sûretés réelles ou personnelles afin d'en faciliter l'utilisation ;*

14° *Simplifier, clarifier et moderniser les règles relatives aux sûretés et aux créanciers titulaires de sûretés dans le livre VI du code de commerce, en particulier dans les différentes procédures collectives, notamment en adaptant les règles relatives aux sûretés au regard de la nullité de certains actes prévue au chapitre II du titre III du même livre VI, en améliorant la cohérence des règles applicables aux garants personnes physiques en cas de procédure collective et en prévoyant les conditions permettant d'inciter les personnes à consentir un nouvel apport de trésorerie au profit d'un débiteur faisant l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire avec poursuite d'activité ou bénéficiant d'un plan de sauvegarde ou de redressement arrêté par le tribunal ;*

15° *Aménager et modifier toutes dispositions de nature législative permettant d'assurer la mise en œuvre et de tirer les conséquences des modifications apportées en application des 1° à 14° du présent I ;*

16° *Rendre applicables avec les adaptations nécessaires :*

a) *en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les dispositions législatives modifiant le code monétaire et financier résultant des 1° à 15° du présent I, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État ;*

b) *dans les îles Wallis et Futuna, les dispositions législatives résultant du présent I ;*

17° Procéder aux adaptations nécessaires des dispositions résultant du présent I en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

D'après le [rapport d'information](#) sur la mise en application de la loi Pacte (23 janvier 2020), la Direction des affaires civiles et du Sceau a lancé une consultation auprès des professionnels du droit, des acteurs économiques et des universitaires. Afin d'élaborer un projet d'ordonnance, un [questionnaire](#) a été diffusé entre février et juillet 2019 : les retours de cette consultation sont en cours d'analyse. Il est prévu qu'un avant-projet d'ordonnance soit soumis à consultation à l'été 2020, pour une adoption début 2021.

- [Voir l'article 60 de la loi Pacte](#)

Vers un renforcement des réformes de 2006 sur les sûretés

Les sûretés sont des mécanismes destinés à permettre à un créancier de se prémunir contre le risque d'inexécution de son obligation par le débiteur. Or le droit des sûretés souffre de quelques dispositions peu lisibles, caduques, manquantes ou difficilement interprétables. Par exemple¹ :

- le droit du cautionnement est dispersé dans divers textes du code civil, du code de la consommation et du code monétaire et financier, parfois sans grande cohérence, et se caractérise par une multitude d'exigences rigides, souvent sources de contentieux (formalisme pointilleux de la mention manuscrite, obligations diverses d'informations, exigence de proportionnalité, etc.) ;
- le droit des privilèges, qui date en partie de 1804, décrit un très grand nombre de types de privilèges, dont certains sont aujourd'hui tombés en désuétude tandis que d'autres pourraient utilement voir leur régime modernisé ;
- le droit des gages gagnerait également à être actualisé, s'agissant par exemple de la possibilité de constituer un gage sur un bien immeuble par destination, de l'articulation du régime du gage avec le droit des procédures civiles d'exécution ou encore du rang du créancier gagiste ;
- le régime du nantissement de créance manque de clarté (par exemple sur la question du droit du créancier nanti sur la créance affectée en garantie), tandis que la réserve de propriété, sûreté introduite dans le code civil en 2006, soulève plusieurs incertitudes quant à son extinction et aux exceptions opposables par le sous-acquéreur ;
- à l'inverse, le droit français ignore certaines sûretés connues à l'étranger comme la cession de créance à titre de garantie, aujourd'hui réservée aux établissements bancaires et assimilés (cession dite « *Dailly* » régie par le code monétaire et financier), ou comme la possibilité pour un débiteur de céder à son créancier la propriété de

¹ Pour le vocabulaire juridique, voir en ligne [Le Dictionnaire juridique](#) de Serge Braudo.

créances détenues sur des tiers, en garantie de ses dettes (voir le *security assignment* de droit anglais notamment).

Une réforme importante du droit des sûretés a été menée par ordonnance en 2006. Sur le plan formel, l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006 relative aux sûretés visait à améliorer l'accessibilité et la lisibilité du droit des sûretés : création d'un nouveau livre du code civil entièrement dédié aux sûretés réelles et personnelles (autrefois dispersées dans divers textes) ; modification des codes de commerce et de la consommation ; nouveau plan d'exposition des sûretés réelles fondé sur la nature de l'assiette (et non plus sur l'existence ou non d'une dépossession du débiteur) ; consécration légale de garanties couramment pratiquées dans les milieux d'affaires (jusqu'alors absentes de la loi civile), telles la garantie autonome, la lettre d'intention, la réserve de propriété et le droit de rétention.

La réforme de 2006 visait aussi à concilier l'efficacité économique attendue par le créancier et la protection due au débiteur : modernisation du gage (désormais possible avec ou sans dépossession du constituant, sur des biens présents ou sur des biens futurs, en garantie de créances actuelles ou de créances à venir) ; assouplissement du régime du nantissement de créance (tant au stade de sa constitution qu'à celui de son dénouement) ; introduction de nouveaux modes de réalisation communs à toutes les sûretés conventionnelles (attribution judiciaire et pacte comissoire¹) ; création de nouvelles variétés de sûretés immobilières de nature à diminuer le coût des garanties et à mobiliser les actifs immobiliers (hypothèque rechargeable² et prêt viager hypothécaire³).

Cette réforme restait cependant à parachever, et c'est dans cet esprit que la commission Grimaldi⁴ a proposé, à la demande du garde des Sceaux, un avant-projet de réforme sur lequel s'est fondée la loi Pacte. La volonté d'une deuxième réforme est née de la nécessité de compléter la première, qui n'était encore que partielle, de l'ajuster là où elle contenait encore des éléments tombés en désuétude, de la clarifier lorsqu'elle présentait des difficultés d'interprétation et d'assurer sa cohérence avec des réformes ultérieures.

¹ Le pacte comissoire permet aux parties de convenir qu'à défaut d'exécution, le créancier deviendra propriétaire du bien gagé, dont la valeur est estimée par expertise juridique.

² L'hypothèque rechargeable permet à un emprunteur qui a déjà constitué une hypothèque conventionnelle sur un bien immobilier de recharger celle-ci, le cas échéant au profit d'une autre banque, afin de garantir un nouveau crédit, dans la limite du montant maximal prévu lors de l'hypothèque initiale. Ce dispositif permet de constituer une hypothèque pour garantir des créances futures.

³ Le prêt viager hypothécaire permet au propriétaire d'un bien immobilier d'obtenir une somme d'argent au moyen d'un prêt garanti sur son immeuble remboursable au décès de l'emprunteur ou lorsqu'il vend l'immeuble.

⁴ [Avant-projet](#) de réforme du droit des sûretés, Association Henri Capitant, commission présidée par Michel Grimaldi, 2017.

Ainsi, la commission Grimaldi a proposé un avant-projet autour de dix axes : dispositions générales, réforme du cautionnement, amélioration du régime du gage de meubles corporels, amélioration du régime du nantissement de créance, création de nouvelles sûretés mobilières, suppression de sûretés mobilières spéciales tombées en désuétude, amélioration du régime de sûretés-propriétés, amélioration du régime de la publicité des sûretés mobilières, amélioration du régime des sûretés réelles immobilières et enfin amélioration du régime des modes de réalisation des sûretés.

Perspectives de suivi et d'évaluation

Pour apprécier les conséquences de la réforme du droit des sûretés sur l'accès aux financements des entreprises et sur le coût de ce financement, ainsi que sur le risque de défaillance des entreprises, plusieurs métriques et méthodes pourront être mises en œuvre en fonction notamment de la disponibilité des données :

- *métriques* : panorama des crédits bénéficiant de sûretés par type de crédits et de sûretés, proportion de crédits garantis par une sûreté (immobilière et/ou autres), taux d'accès aux financements, et coût de ce financement, fluidité des saisies et du traitement des contentieux ;
- *méthodes*¹ : typologie des sûretés, suivi d'indicateurs, analyse de cas.

À ce jour, seule la base M-Contran² permettrait de distinguer les crédits selon qu'ils soient garantis ou non par des sûretés immobilières et des sûretés autres qu'immobilières³. En raison de la disponibilité limitée de données sur les sûretés, une identification des principaux enjeux, en volume ou en sensibilité, sera nécessaire. Ce premier travail s'accompagnera, là où cela paraîtra pertinent et possible, d'une constitution de base des données. Une enquête auprès des émetteurs des différents types de garanties pourra permettre d'identifier les enjeux clés, et les éventuelles difficultés rencontrées par les professionnels. En outre, les

¹ Voir notamment Aretz K. (2019), « [Access to collateral and the democratization of credit: France's Reform of the Napoleonic Security Code](#) », *The Journal of Finance*, 75(1), février, p. 45-90 ; Calomiris C. W., Larrain J. M., Liberti J. et Sturgess J. (2017), « [How collateral laws shape lending and sectoral activity](#) », *Journal of Financial Economics*, 123(1), janvier, p. 163-188 ; Booth J. R. et Booth L. C. (2006), « [Loan collateral decisions and corporate borrowing costs](#) », *Journal of Money, Credit and Banking*, 38(1), pp. 67-90 ; Benmelech E. et Bergman N. K. (2009), « [Collateral pricing](#) », *Journal of Financial Economics*, 91(3), février, p. 339-360 ; Benmelech E. et Bergman N. K. (2011), « [Bankruptcy and the collateral channel](#) », *The Journal of Finance*, 66(2), p. 337-378.

² La base M-Contran de la Banque de France recense de manière exhaustive auprès d'un échantillon de banques les nouveaux contrats de crédit libellés en euros (conclus avec les ménages, les sociétés non financières, etc.). La base permet d'identifier plusieurs caractéristiques des crédits et notamment la catégorie des instruments financiers, le taux et le montant du crédit, la durée initiale du crédit, les conditions de financement, le montant et la périodicité du remboursement ou encore le Siren de l'entreprise contractante.

³ La variable a quatre modalités : (i) crédits garantis par des sûretés immobilières, (ii) crédits garantis par des sûretés autres qu'immobilières, (iii) crédits garantis par des sûretés immobilières et autres qu'immobilières, (iv) crédits non garantis.

informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles de la Fédération bancaire française, de l'Observatoire du financement des entreprises et de la Médiation du crédit seront mobilisées autant que possible. Des travaux spécifiques pourront être engagés, notamment sur la nature et l'ampleur des contentieux. D'autres entretiens seront réalisés auprès de financeurs d'activités spécifiques, d'entreprises de recouvrement ou encore de garants.

En définitive, et en raison des délais de mise en œuvre de la réforme et de la production de données statistiques, le comité d'évaluation ne pourra émettre un avis sur cette thématique qu'en 2022, au plus tôt.



THÉMATIQUE 5

ÉPARGNE RETRAITE

L'impact de la réforme de l'épargne retraite sur les encours, les frais, les comportements de déblocage anticipés et de déblocage à la sortie des souscripteurs de produits d'épargne retraite

Rappel des contours de la réforme

Diverses mesures ont été décidées. En particulier :

- le Plan d'épargne retraite (PER) a été créé au 1^{er} octobre 2019 et regroupe les dispositifs existants : un PER individuel (PERI ou PERin) regroupe notamment le Plan d'épargne retraite populaire (PERP) et les contrats Madelin, un PER collectif (PERCO) se substitue au Plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO), tandis qu'un PER catégoriel (ou PER d'entreprise obligatoire PEROB), succède aux contrats d'assurance dits « Article 83 »¹ ;
- les produits préexistants à la loi ne pourront plus être commercialisés à partir du 1^{er} octobre 2020² ;
- l'épargne accumulée est intégralement portable d'un produit à l'autre. Le transfert est gratuit si le produit a été détenu pendant au moins cinq ans. Dans le cas contraire, les frais de transfert ne pourront excéder 3 % de l'encours. Avant la loi Pacte, la portabilité était limitée à certains produits (voir le tableau ci-dessous) :

¹ Avant la loi Pacte, il existait parmi les plans d'épargne collectifs : des plans à cotisations définies, dits « Article 83 », qui visent à compléter la retraite de l'ensemble des salariés ou seulement de certaines catégories (principalement les cadres) ; des plans à prestations définies, dits « Article 39 » ; et des dispositifs d'épargne en vue de la retraite avec le PERCO (plan d'épargne retraite collectif, créé en 2003). Au niveau individuel, l'offre des produits d'épargne pour la retraite comprend : les PERP (plan d'épargne retraite populaire, créé en 2003) qui sont ouverts à tous ; les plans destinés aux commerçants, artisans, professionnels libéraux et certains types de gérants d'entreprises et de sociétés (contrats « Madelin », créés en 1994) ; et des plans destinés aux fonctionnaires (à l'instar du régime Préfon, créé en 1967).

² [Décret n° 2019-807](#) du 30 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite.

Tableau 2 – Les possibilités de transfert entre plans d'épargne et contrats d'assurance préexistants à la loi Pacte

de → vers	PERP	Madelin	Article 83	PERCO
PERP	Oui	Non	Non	Non
Madelin	Oui	Oui	Oui	Non
Article 83	Oui	Oui	Oui	Non
PERCO	Non	Non	Non	Oui

Source : *Étude d'impact préalable du projet de loi*

- la possibilité de déduire de l'assiette de l'impôt sur le revenu les versements volontaires des épargnants a été généralisée à l'ensemble des nouveaux produits d'épargne retraite supplémentaire (PER). Cette déduction est possible dans la limite des plafonds existants ;
- les nouveaux produits d'épargne retraite peuvent désormais tous prendre la forme soit de contrats d'assurance, soit de comptes-titres, et donc être commercialisés tant par les compagnies d'assurances, les mutuelles ou les instituts de prévoyance, que par les gestionnaires d'actifs ;
- la sortie en capital a été autorisée¹ pour les encours constitués à partir de versements volontaires ou issus de l'épargne salariale (intéressement, participation et abondements employeurs). Les conditions de sortie anticipée des produits d'épargne sont harmonisées. Au-delà des cas de déblocage de l'épargne autorisés à la suite d'un accident de la vie², le retrait est possible pour l'achat d'une résidence principale, lorsque les versements proviennent de l'épargne salariale ou de versements volontaires des épargnants³ ;
- une gestion pilotée par horizon est proposée par défaut à chaque épargnant souscrivant un contrat d'épargne retraite ;

¹ Aujourd'hui, les produits d'épargne retraite ne proposent qu'une sortie en capital limitée (20 %) et une sortie en rente viagère.

² Les cas de sortie anticipée liés à un accident de la vie sont (nouvel art. L224-4 du code monétaire et financier) : (a) l'invalidité du titulaire, de ses enfants, de son époux/se ou de son partenaire de Pacs ; (b) le décès de l'époux/se ou du partenaire de Pacs.

³ La sortie anticipée est également possible en cas d'expiration des droits aux allocations chômage, de surendettement ou de liquidation judiciaire (nouvel art. L224-4 du code monétaire et financier).

- un cantonnement¹ des nouveaux plans d'épargne retraite (PER) est imposé à compter du 1^{er} janvier 2023². D'ici là, les assureurs sont autorisés à transférer les anciens produits (Madelin, Art. 83, Art. 39, etc.) au sein du nouveau canton PER, pour regrouper tous les produits d'épargne retraite dans le même canton comptable.

Il peut être noté que, dans le contexte de la crise Covid-19 et dans un objectif de soutien aux indépendants, la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020³ prévoit de la possibilité de débloquer exceptionnellement de manière anticipée jusqu'à 8 000 euros sur les contrats Madelin et PER.

- [Voir l'article 71 de la loi Pacte](#)

Indicateurs de suivi

La loi appelle à évaluer les effets de la réforme du point de vue de quatre dimensions : le niveau et l'évolution des encours, les frais associés aux différents produits d'épargne retraite, la nature des comportements de déblocage anticipé, ainsi que la nature des comportements de déblocage à la sortie des souscripteurs de produits d'épargne retraite. De plus, deux objectifs chiffrés ont été définis par le ministre de l'Économie et des Finances Bruno Le Maire⁴ : atteindre un encours de 300 milliards d'euros pour l'épargne retraite en 2022 (contre 230 milliards aujourd'hui) et atteindre 3 millions de titulaires d'un des nouveaux PER en 2022. En attendant les données d'enquêtes de la Drees et de la Dares, les statistiques des fédérations professionnelles concernées⁵ permettent d'avoir une estimation fiable à court terme sur le niveau des encours, le nombre de contrats et le nombre de souscripteurs.

¹ Le cantonnement signifie que l'assureur doit établir une comptabilité auxiliaire d'affectation pour ses engagements au titre des PER. Cette disposition permet notamment de protéger l'épargnant en cas de défaillance de l'entreprise, puisqu'elle crée un privilège pour le souscripteur en cas d'insolvabilité de l'assureur.

² En vertu de l'[ordonnance n° 2019-766](#) du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite.

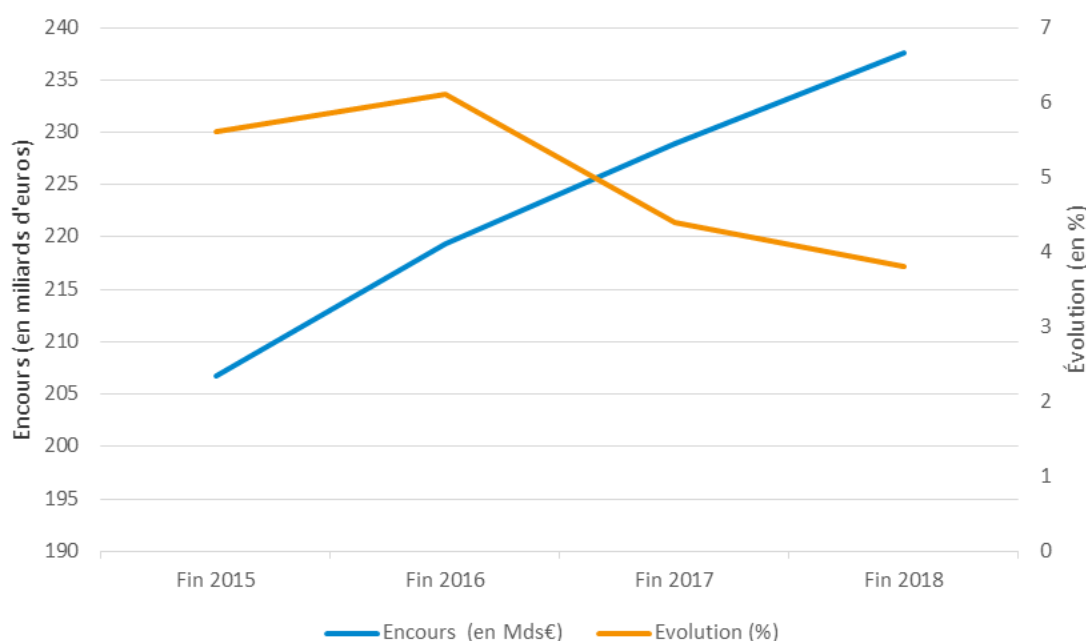
³ Voir [ici](#) le texte adopté en première lecture à l'Assemblée nationale.

⁴ Un suivi régulier du déploiement des nouveaux produits d'épargne retraite issus de la loi Pacte fait l'objet d'un objectif de la vie quotidienne (OVQ). À partir des remontées de données de quatre fédérations professionnelles (FFA, CTIP, FNM et AFG), quatre indicateurs sont attachés aux objectifs de la réforme : (a) l'encours total de l'épargne retraite en France ; (b) le nombre de PER ouverts ; (c) la part des encours investis dans des titres de capital d'entreprise ou assimilés en distinguant les titres de PME/ETI ; (d) et l'encours des Fonds de retraite professionnelle supplémentaire.

⁵ AFG (2020), « [L'épargne salariale et l'épargne retraite d'entreprise collective. Données d'enquête à fin 2019](#) », avril. À terme, nous pourrions nous appuyer sur les données publiques de l'enquête de la Drees sur la retraite supplémentaire et les données du module « retraite supplémentaire » de l'enquête Acemo-Pipa de la Dares. Les publications interviendront entre 2021 et 2022 pour les données de l'année 2020. Un comparatif rétrospectif de ces données avec celles de la FFA et de l'AFG indique que ces dernières sont fiables pour un suivi à court terme.

D'après les données recueillies par la direction générale du Trésor, au 31 décembre 2019, 554 000 titulaires, pour plus de 342 000 contrats¹, ont placé 6 milliards d'euros dans l'un des PER issus de la loi Pacte. Toutefois, une très large part de ces placements est issue de transferts des anciens produits vers les nouveaux, et non de nouveaux versements. Les évolutions de l'encours² de l'épargne retraite en 2019 puis en 2020 sont à comparer avec les précédentes évolutions annuelles : +5,6 % en 2015 (à 206 milliards d'euros), +6,1 % en 2016 (à 219 milliards), +4,4 % en 2017 (à 229 milliards) et +3,8 % en 2018 (à 238 milliards).

Graphique 5 – Évolution de l'encours de l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite



Source : Drees (2020), *Les retraités et les retraites - édition 2020, juin*

Le montant des cotisations collectées dans le cadre de produits d'épargne retraite a largement diminué en 2018 (-8,2 % par rapport à 2017), s'élevant ainsi à 13 milliards d'euros. Cette baisse s'explique notamment par l'« année blanche » consécutive à la mise en œuvre du prélèvement à la source. À l'inverse, le montant des prestations versées au titre de produits d'épargne retraite a continué sa forte progression (+13,9 % par rapport à 2017), pour atteindre 7,7 milliards d'euros. En 2018, 80 % de ces prestations ont été

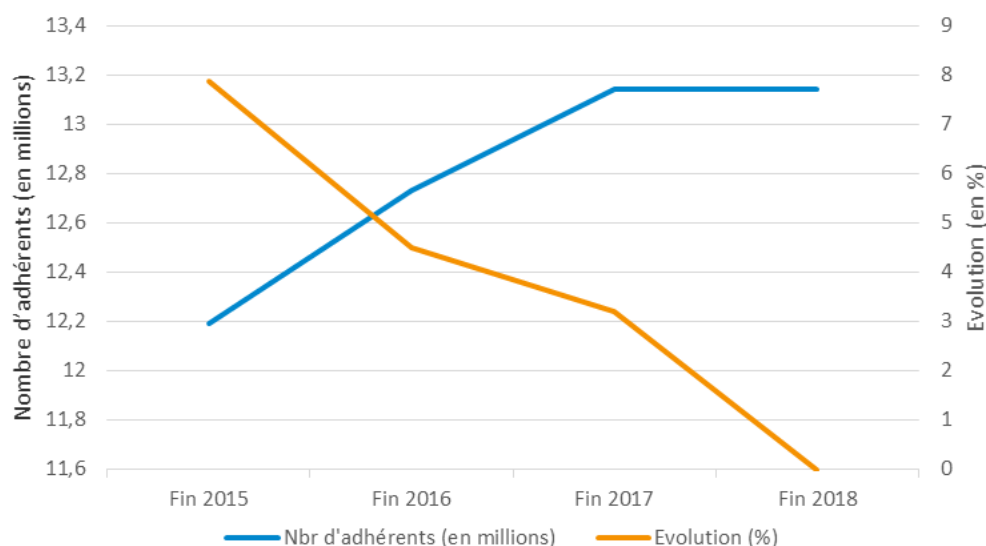
¹ Un même contrat PER collectif peut en effet concerner plusieurs titulaires. Inversement, un même titulaire peut avoir plusieurs contrats PER. À noter que le plafond de déductibilité est commun à l'ensemble des PER.

² Il s'agit plus exactement de l'encours pour le PERCO et des provisions mathématiques pour les autres produits. Les provisions mathématiques représentent les réserves constituées par l'assureur afin d'assurer le paiement des prestations.

versées aux bénéficiaires sous forme de rente viagère, contre 10 % sous forme de capital et 10 % sous forme de versement forfaitaire unique (VFU).

L'analyse pourra être complétée au regard du nombre de souscripteurs qui s'est quasiment stabilisé autour de 13,1 millions en 2018, après une hausse régulière les années précédentes. Plus précisément, du fait de l'année blanche, en 2018, le nombre de souscripteurs à un produit de retraite supplémentaire pour les particuliers (PERP et assimilés) a diminué, le nombre de contrats baissant de -3,2 % par rapport à 2017. Le nombre de contrats à destination des salariés a également baissé (-1,9 %). À l'inverse, les PERCO et les produits professionnels pour les non-salariés ont augmenté sensiblement de 5 % et 5,2 % respectivement.

Graphique 6 – Évolution du nombre de souscripteurs à un dispositif d'épargne retraite



Source : Drees (2020), *Les retraités et les retraites - édition 2020, juin*

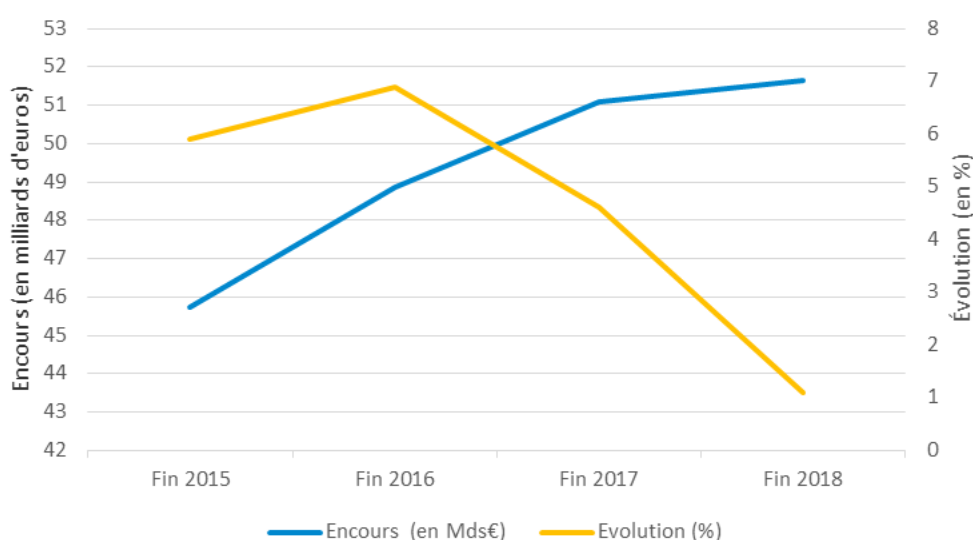
Au sein des nouveaux PER, si l'on distingue les PER individuels des PER collectifs, des dynamiques spécifiques apparaissent. D'une part, 83 490 PER individuels ont été vendus les trois mois suivant le lancement du produit (soit entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2019) pour un montant de 485 millions d'euros¹. Or, l'encours des PERP et assimilés (auxquels s'est substitué le PER individuel) connaissait déjà une augmentation ininterrompue de 6,9 % entre 2015 et 2016, de 4,6 % entre 2016 et 2017 et de +1,1 % entre 2017 et 2018², pour un montant total de 51,6 milliards d'euros au 31 décembre 2018, soit des flux nets annuels de 500 millions à plus de 3 milliards d'euros. Un infléchissement de

¹ Source : Fédération française de l'assurance (FFA).

² Ce ralentissement de l'augmentation des encours s'explique notamment par une diminution (-3,2 % entre 2017 et 2018) du nombre d'adhérents à un PERP ou assimilés, ce nombre s'établissant à 3 millions d'adhérents à fin 2018.

la dynamique est observé en 2018, avec une moyenne de 140 millions d'euros par trimestre (voir graphique 6)¹. En attendant les chiffres de l'année 2019, la comparaison du quatrième trimestre 2019 (485 millions d'euros) avec la moyenne trimestrielle de 2018 indique vraisemblablement une accélération depuis la mise en œuvre de la loi Pacte. Les encours des nouveaux PERI proviennent cependant essentiellement de transferts depuis les anciens produits : le taux de transformation permettra de distinguer les encours issus d'anciens produits déjà ouverts des encours générés par l'ouverture de nouveaux contrats d'épargne retraite individuelle.

Graphique 7 – Évolution de l'encours des PERP et assimilés (cadre personnel)

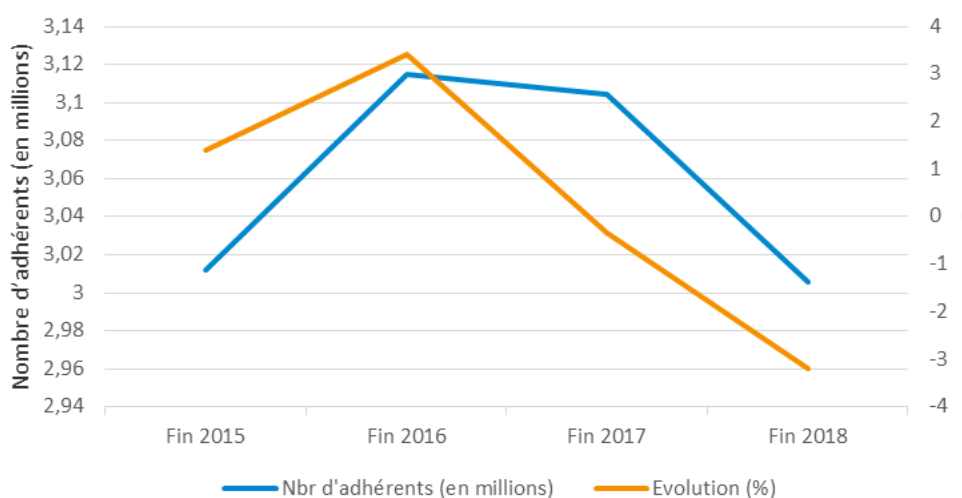


Source : Drees (2020), *Les retraités et les retraites - édition 2020*, juin

L'analyse pourra être complétée au regard du nombre de souscripteurs, qui connaît une baisse depuis 2016, et de près de 3,2 % en 2018.

¹ Source : Drees (2020), *Les retraités et les retraites - édition 2020*, juin

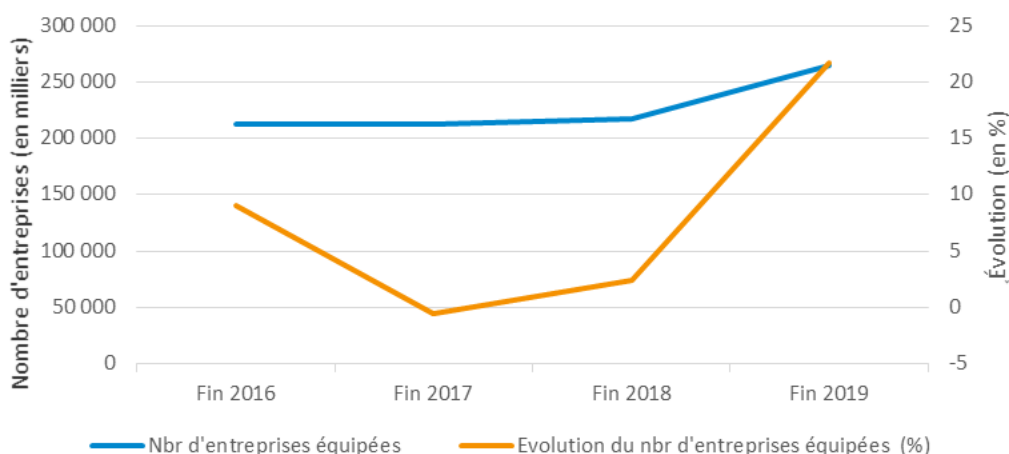
Graphique 8 – Évolution du nombre de souscripteurs à un PERP et assimilés (cadre personnel)



Source : Drees (2020), *Les retraités et les retraites - édition 2020, juin*

Du côté de l'épargne collective, le nombre d'entreprises équipées de dispositifs PERCO (anciens et nouveaux) est passé à 264 000 en 2019, soit une augmentation de 22 %, par rapport aux 2 % à 3 % d'augmentation annuelle du nombre d'entreprises équipées par an les années précédentes. De ce point de vue, et bien qu'il soit encore trop tôt pour prêter cet effet à la loi Pacte, il apparaît une accélération du déploiement de l'épargne retraite collective (voir graphique 9).

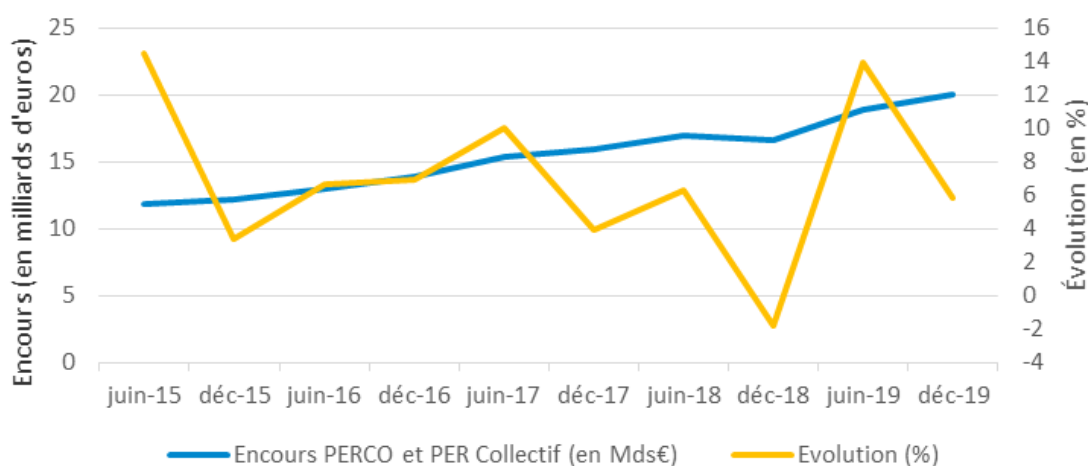
Graphique 9 – Évolution du nombre d'entreprises équipées d'un PERCO ou d'un PER collectif



Source : AFG (2020), « *L'épargne salariale et l'épargne retraite d'entreprise collective : Données d'enquête à fin 2019* », avril

Entre les PERCO et les nouveaux PER d'entreprise collectifs, il s'agit de 3,1 millions de porteurs de parts et d'un encours de 20 milliards d'euros, soit une progression significative de 20 % sur un an. Depuis 2014, le taux de croissance semestriel de l'encours correspondant était globalement décroissant, passant de +14,5 % au premier semestre 2015 à -1,8 % au deuxième semestre 2018. L'année 2019 est de ce point de vue plus dynamique, malgré un infléchissement au deuxième semestre (voir graphique 10).

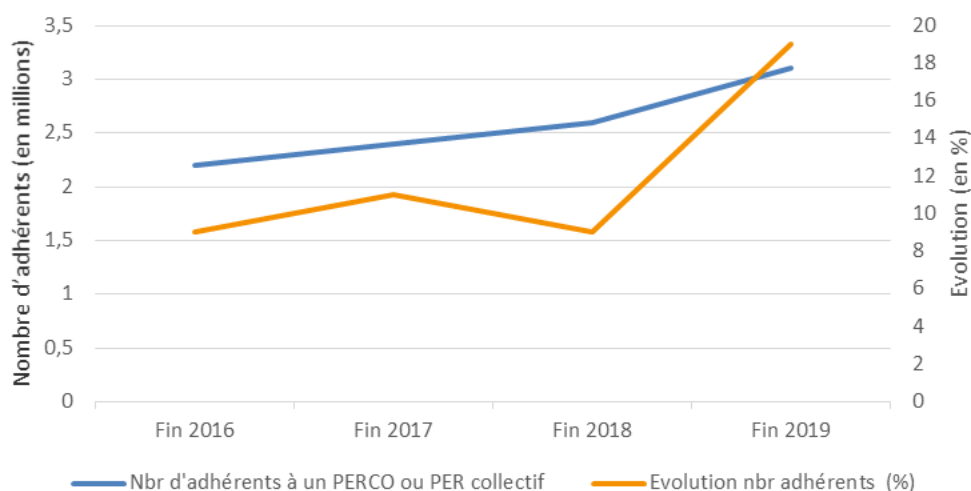
Graphique 10 – Évolution de l'encours des PERCO ET PER collectifs



Source : AFG (2020), « L'épargne salariale et l'épargne retraite d'entreprise collective : Données d'enquête à fin 2019 », avril

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de l'épargne retraite au 1^{er} octobre 2019, plus de 100 000 entreprises et 320 000 salariés¹ disposent d'un PER d'entreprise collectif pour un encours de plus de 3 milliards d'euros à fin 2019. Dans l'attente de chiffres semestriels, on note une accélération en 2019 (+19 %) par rapport à 2018 (+9 %).

¹ D'autres salariés sont encore concernés par les anciens PERCO.

Graphique 11 – Évolution du nombre de souscripteurs à un PERCO ou un PER collectif

Source : AFG (2020), « *L'épargne salariale et l'épargne retraite d'entreprise collective : Données d'enquête à fin 2019* », avril

Les PER d'entreprise collectifs représentent près de la moitié des encours sur les nouveaux PER, dont le total s'élève à 6 milliards d'euros. La transformation des anciens dispositifs PERCO en nouveaux PER d'entreprise collectifs devrait s'accélérer à compter du 1^{er} octobre 2020, puisqu'à cette date les anciens PERCO ne pourront plus être mis en place par les entreprises mais les plans existants continueront à fonctionner. Dans l'attente de chiffres trimestriels, on observe également une augmentation de l'ensemble des formes de versements sur les dispositifs collectifs d'épargne retraite. Ces versements sont en effet constitués par : (a) 560 millions d'euros au titre de la participation (+4 %) ; (b) 500 millions d'euros au titre de l'intéressement (+9 %) ; (c) 480 millions d'euros de versements volontaires (+21 %) ; (d) 223 millions d'euros au titre des transferts de jours de repos ou depuis un compte épargne-temps (+5 %) ; (e) 190 millions au titre de transfert depuis des plans d'épargne salariale (+6 %). Les rachats sont en progression à 1,16 milliard d'euros (+14 %), la collecte affiche un solde positif de 1,76 milliards d'euros (+5 %).

D'après une enquête plus récente ([enquête SoFia](#) menée par Kantar), le taux de détention d'épargne retraite est en augmentation, s'élevant ainsi à 14,7 % en mars 2020 contre 13,7 % en 2019 et 12,9 % en 2018. En définitive, et quelques mois après la mise en œuvre de la loi Pacte, l'évolution des encours est restée stable, sauf pour les PERCO où une accélération est vraisemblablement à l'œuvre. Les facteurs de succès mis en avant par les opérateurs d'épargne retraite sont une plus grande lisibilité, la portabilité et une fiscalité plus avantageuse. Les anciens produits présentent en effet de nombreuses spécificités en

matière de règles de fonctionnement (bénéficiaires potentiels, conditions de déblocage, etc.), de fiscalité et de traitement social¹.

Comparaisons avec l'assurance-vie et les livrets réglementés

Le déploiement des produits d'épargne retraite doit être également mis en perspective avec le niveau globalement élevé de l'épargne en France (5 000 milliards d'euros) et la prédominance de l'assurance-vie (1 700 milliards d'euros) et des livrets réglementés (livret A et LDDS², 400 milliards d'euros).

De façon agrégée, tous dispositifs d'épargne confondus, et avant impact de la crise, le taux d'épargne brute des ménages était resté pratiquement inchangé depuis la mise en œuvre des nouveaux PER au 1^{er} octobre 2019 : ce taux est de 13,0 % au quatrième trimestre 2019, contre 12,9 % au trimestre précédent, tandis que le taux de croissance annuel des placements financiers des ménages est resté inchangé à 2,6 % au quatrième trimestre 2019. Comparer l'évolution des encours pour l'épargne retraite, l'assurance-vie et les livrets réglementés permettra de distinguer les véhicules financiers privilégiés par les épargnants. À ce jour, les données disponibles³ indiquent que l'assurance-vie a augmenté de 96 milliards d'euros (+5,6 %) en 2019, et le livret A de 14 milliards d'euros (+5,7 %)⁴.

La comparaison des évolutions peut également se faire au premier trimestre 2020, afin d'apprécier les comportements des épargnants pendant la crise. Le flux au 1^{er} trimestre 2020 de l'épargne retraite et de l'assurance-vie est négatif (-4,1 milliards d'euros) alors que tout au long de l'année 2019 ces placements étaient restés soutenus (+10,2 milliards d'euros au quatrième trimestre et +12 milliards au troisième trimestre). En attendant les chiffres spécifiques à l'épargne retraite, il apparaît que le premier trimestre 2020 a été marqué par une forte croissance des placements en numéraire et sous forme de dépôts auprès des banques (35,3 milliards d'euros de flux contre 12,7 milliards au T4 2019). Les livrets réglementés apparaissent donc largement favorisés par les épargnants dans le contexte actuel de crise. En résumé, depuis la crise liée au coronavirus, il apparaît une augmentation importante de l'épargne, avec un encours additionnel de près de 80 milliards d'euros au terme du premier semestre 2020, et une augmentation de 12 points du taux

¹ L'ensemble des différences est répertorié dans un tableau récapitulatif de l'[Étude d'impact préalable du projet de loi](#) (p. 244 à 247).

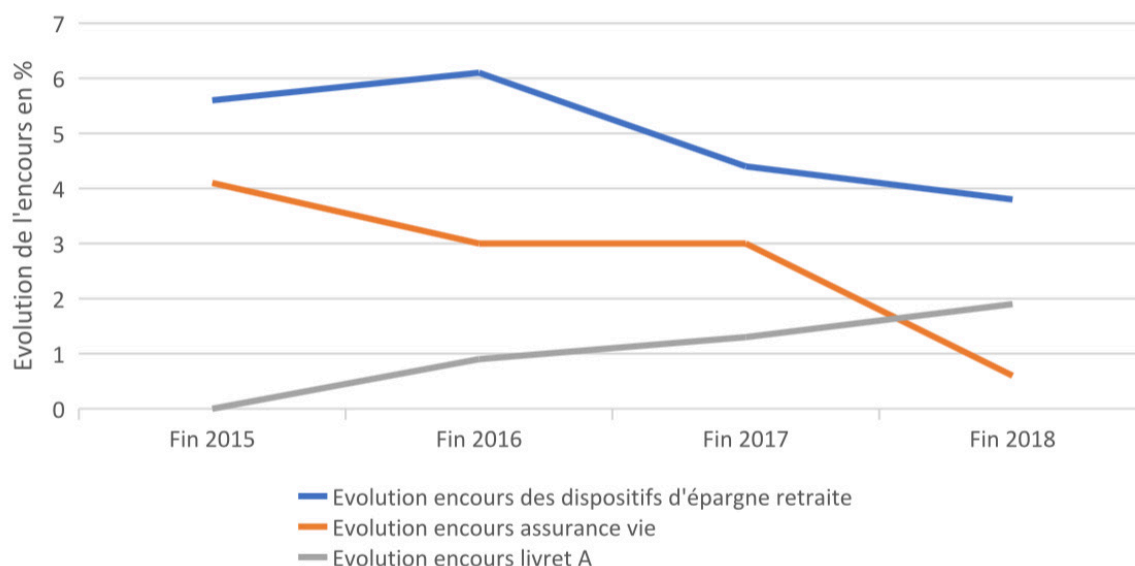
² Livret de développement durable et solidaire.

³ [Stat Info](#) du 22 mai 2020, Banque de France.

⁴ L'encours du livret de développement durable et solidaire (LDDS) a augmenté de 4,8 milliards d'euros en 2019, soit +4,4 %.

d'épargne des ménages entre le premier et le deuxième trimestre 2020 (soit 27,4 % fin juin)¹.

Graphique 12 – Évolution de l'encours de l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite, de l'assurance-vie et du livret A (en pourcentage)



Source : Banque de France, *Stat Info* du 22 mai 2020

Avantages comparatifs des produits d'épargne

En dehors du contexte actuel de crise, la concurrence qui s'exerce entre l'épargne retraite, l'assurance-vie et les livrets réglementés peut s'expliquer par différents avantages comparatifs.

Concernant les dépôts, les livrets réglementés souffrent de plafonds de dépôts relativement bas (22 950 euros pour le livret A ou 12 000 euros pour le LDDS) alors que le PER et l'assurance-vie n'ont pas de plafonds. De plus, le PER, alimenté par des versements volontaires, peut aussi être abondé par les sommes issues de l'intéressement et de la participation dans le cas d'un transfert d'un PER entreprise vers un PER individuel. Cette transférabilité des fonds issus de l'épargne salariale n'est pas possible dans le cas d'une assurance-vie.

Concernant la fiscalité à l'entrée, le PER individuel est plus attractif que l'assurance-vie, puisque les sommes versées sur le PER au cours d'une année sont déductibles des revenus imposables de cette année (dans la limite d'un plafond global pour chaque membre du foyer fiscal). À l'inverse, il n'y a pas d'incitations fiscales à l'entrée pour

¹ Sources : Banque de France et Insee.

l'assurance-vie. De plus, jusqu'au 1^{er} janvier 2023, un avantage fiscal supplémentaire est accordé en cas de transfert de l'épargne accumulée sur un contrat d'assurance-vie de plus de huit ans vers un PER. Il faut cependant noter que cette fiscalité à l'entrée avantageuse du PER ne l'est que pour les épargnants soumis à l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire les épargnants les plus aisés. Concernant la rentabilité des produits, les produits réglementés sont les moins attractifs, leurs taux de rendement étant inférieurs à l'inflation (0,5 % pour le livret A et le LDDS, 1 % pour le livret d'épargne populaire). Pour l'assurance-vie, la rémunération dépend du support choisi, les fonds en euros étant garantis mais peu rémunérateurs alors que les fonds en unités de compte, non garantis, sont plus rémunérateurs. En outre, les taux de rendement devraient être renforcés par l'arrivée de nouveaux acteurs, les gestionnaires d'actifs, pouvant proposer des PER afin d'exercer une pression à la baisse sur les frais pratiqués et enrichir l'offre proposée.

Concernant la fiscalité à la sortie du PER, en cas de sortie en rente, celle-ci est imposée selon les règles applicables aux pensions de retraite. Lors d'une sortie en capital, les plus-values sont assujetties au prélèvement forfaitaire unique (PFU) au taux de 30 %, dont 17,2 % de prélèvements sociaux¹, et le capital à l'impôt sur le revenu s'il a fait l'objet d'une déduction à l'entrée. Pour l'assurance-vie, les intérêts issus des versements effectués depuis le 27 septembre 2017 sont également soumis au PFU ainsi qu'aux prélèvements sociaux. Le taux du PFU s'élève à 7,5 % pour les sommes inférieures à 150 000 euros si le contrat a été souscrit il y a au moins huit ans (contre 12,8 % normalement). Par ailleurs, les livrets d'épargne réglementés comme le livret A sont totalement exonérés d'impôt, ce qui en fait, de ce point de vue, les produits les plus attractifs. Concernant le déblocage des fonds, les produits réglementés et l'assurance-vie sont plus attractifs que les PER, puisque les fonds de ces derniers ne peuvent être débloqués avant la retraite (sauf exceptions²). À l'inverse, les produits réglementés peuvent être débloqués à tout moment de même que les fonds issus de l'assurance-vie. De plus, l'assurance-vie est particulièrement intéressante pour transmettre son patrimoine grâce à une grande liberté dans le choix des bénéficiaires en cas de décès de l'épargnant et une fiscalité avantageuse (si le bénéficiaire est le conjoint, il n'y a par exemple aucun droit de succession).

Si la loi Pacte a visé à réduire la multiplicité des produits d'épargne retraite, à homogénéiser leurs règles de fonctionnement, et à lever certains obstacles liés à leur portabilité, leur notoriété reste à renforcer. Ainsi, le PER est perçu comme le meilleur produit d'épargne pour 25 % des épargnants non retraités (derrière l'assurance-vie, à

¹ Le capital ayant bénéficié de la déduction fiscale à l'entrée sera imposable suivant le barème progressif de l'impôt sur le revenu.

² Les placements effectués dans un PER sont en principe bloqués jusqu'à la retraite mais des cas de déblocage anticipé existent, notamment pour financer l'achat de sa résidence principale, lors de la cessation d'activité non salariée à la suite de la prononciation d'un jugement de liquidation judiciaire ou encore de l'expiration des droits à l'assurance chômage.

31 %), et en particulier pour les possibilités accrues de sorties en capital. Cependant, 34 % des personnes interrogées ne peuvent citer aucun produit d'épargne¹, tandis que près des deux tiers d'entre elles affirment ne pas avoir compris le dispositif du PER et les changements permis par la loi Pacte². Selon une enquête d'OpinionWay³, 41 % des répondants déclarent avoir connaissance des nouveaux PER créés par la loi Pacte. Toutefois, ils sont seulement entre 20 % et 36 % à connaître l'un ou l'autre des avantages qui lui sont prêtés (la portabilité, le déblocage par anticipation, etc.). Et lorsque les nouveaux PER leur sont présentés, 58 % des répondants déclarent être prêts à y souscrire, en se disant incités par la possibilité d'épargner dans un PER tout en réduisant l'impôt sur le revenu (58 % des répondants), et dans une moindre mesure la possibilité de choisir entre une sortie en capital ou en rente (39 %) ainsi que la possibilité de débloquer un PER afin de financer l'acquisition d'une résidence principale (31 %). Il est donc à noter que les dispositions nouvelles apportées par la loi Pacte n'arrivent au mieux qu'en deuxième position des facteurs d'incitation à la création d'un PER.

Gestion pilotée et financement de l'économie

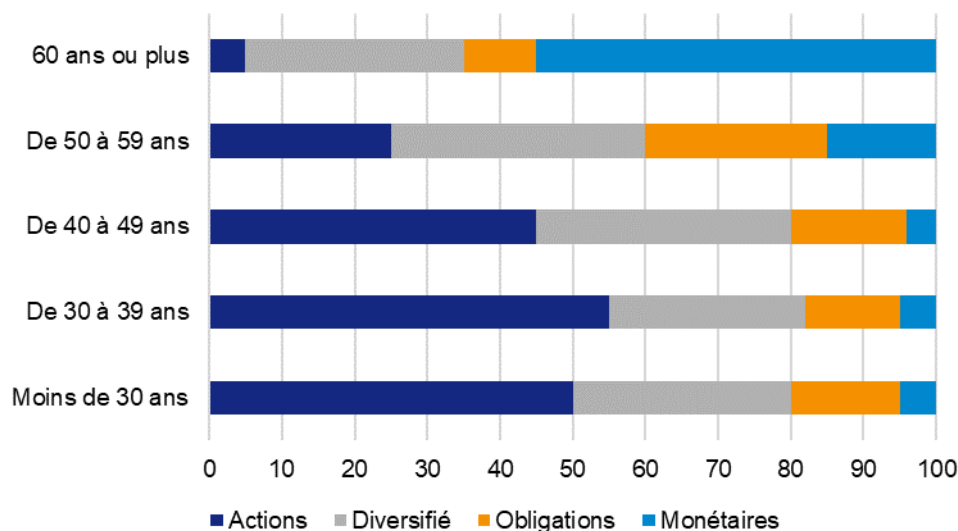
Bien que cela reste à démontrer, la gestion pilotée, combinée à la réduction du forfait social (de 20 % à 16 %) pour les versements obligatoires investis en titres de PME-ETI, pourrait favoriser le financement des entreprises. En effet, les nouveaux plans d'épargne retraite prévoient une allocation par défaut selon un principe de gestion pilotée par horizon : plus l'âge de la retraite se rapproche, plus le portefeuille d'investissement est sécurisé, afin d'augmenter progressivement la part des placements bénéficiant de rendements garantis ou protections équivalentes. Ainsi, et *a contrario*, plus l'épargnant est jeune, plus son portefeuille est investi en unités de compte et en actions, en faveur donc du financement des entreprises.

¹ Le Cercle des épargnants (2020), « [Les Français, l'épargne et la retraite](#) », février.

² Étude du cabinet Altoprofits, décembre 2019.

³ L'enquête a été produite dans le cadre de la « [Semaine de l'épargne salariale](#) », AMF (mars 2020).

Graphique 13 – Gestion pilotée : répartition des encours selon l'âge (en pourcentage)



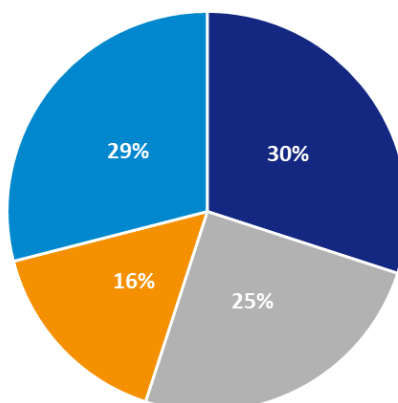
Source : AFG (2020) , « *L'épargne salariale et l'épargne retraite d'entreprise collective : données d'enquête à fin 2019* », avril

Ainsi au 31 décembre 2019, près de 60 % des PERCO et des nouveaux PER d'entreprise collectifs proposent la gestion pilotée par défaut en intégrant un fonds PME-ETI. Et près de la moitié des bénéficiaires d'un dispositif d'épargne retraite collectif bénéficient de la gestion pilotée comme mode de gestion, tandis que la vente d'unités de compte représente 66 % des PER assurantiels (contre 40 % en assurance-vie). Également, les fonds PME-ETI ont vu en 2019 leur encours progresser de 41 % à 1,4 milliard d'euros. Le suivi du déploiement de la gestion pilotée et celui du financement des PME-ETI devra être poursuivi afin d'apprécier les effets potentiels de l'une sur la seconde. À cet égard, il paraît vraisemblable que la gestion pilotée continuera à se diffuser : selon la même enquête d'OpinionWay, si seulement 33 % des répondants connaissent l'option de gestion pilotée, 69 % d'entre eux se disent intéressés dès lors qu'elle leur est présentée.

En termes de comportements de déblocage, la seule information disponible à ce jour provient de l'enquête d'OpinionWay¹. Les personnes interrogées détenant un PERCO déclarent pour 30 % préférer une sortie en capital, pour 25 % une sortie en rentes, 16 % en mixant une sortie en capital et en rente. Près de 29 % des personnes interrogées déclarent ne pas encore savoir comment disposer de leur PERCO au moment de leur retraite.

¹ L'enquête a été produite dans le cadre de la « [Semaine de l'épargne salariale](#) », AMF, mars 2020.

Graphique 14 – Utilisation déclarée du PERCO selon une enquête d’OpinionWay



- Sous la forme d'un capital utilisable à votre gré (immobilier, transmission, etc.)
- Sous la forme d'un revenu complémentaire
- En mixant sortie en capital et sortie en rente (revenu complémentaire)
- Vous ne savez pas

Note : la question était : « Vous avez déclaré détenir un Perco, c'est-à-dire un plan pour la retraite. Comment comptez-vous disposer de votre épargne au moment de votre retraite ? »

Source : enquête OpinionWay, mars 2020



THÉMATIQUE 6

FINANCE VERTE ET SOLIDAIRE

L'impact de l'introduction de l'obligation de présentation d'unités de compte investis dans la finance verte ou solidaire dans les contrats d'épargne retraite et d'assurance-vie sur les encours des fonds verts et solidaires

Rappel des contours de la réforme

Dès 2020, chaque produit d'assurance-vie devra présenter au moins une unité de compte investissement socialement responsable (ISR), solidaire ou verte¹. Plus exactement, tout contrat en unités de compte conclu à compter du 1^{er} janvier 2020 devra proposer dans sa gamme de produits financiers au moins une unité de compte constituée d'actifs respectant au moins une des trois modalités suivantes :

- être composé, pour une part comprise entre 5 % et 10 %, de titres émis par des entreprises solidaires d'utilité sociale agréées, par des sociétés de capital-risque² ou par des fonds communs de placements à risque dont l'actif est composé d'au moins 40 % de titres émis par des entreprises solidaires ;
- avoir obtenu un label reconnu par l'État et satisfaisant à des critères de financement de la transition énergétique et écologique selon des modalités définies par décret ;
- avoir obtenu un label reconnu par l'État et satisfaisant aux critères d'investissement socialement responsable selon des modalités définies par décret.

Les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2022 devront quant à eux proposer des unités de compte respectant ces trois modalités à la fois. À partir de cette même date, la proportion de chaque catégorie de ces unités de compte sera communiquée aux souscripteurs avant la conclusion du contrat, afin d'inciter les compagnies d'assurance à enrichir leur catalogue d'unités de compte constituées d'actifs labellisés. L'assureur devra aussi informer annuellement le souscripteur, pour les contrats de même catégorie que le sien,

¹ En vertu du [nouvel article L 131-1-2](#) du code des assurances.

² Mentionnées au I de l'article 1^{er} de la [loi n° 85-695](#) du 11 juillet 1985.

de la part des actifs détenus effectivement investie dans des fonds solidaires, socialement responsables et finançant la transition écologique, et de la manière dont sa politique d'investissement prend en compte les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance¹.

Quant aux produits d'épargne retraite, la loi Pacte impose que ces derniers proposent au moins deux profils d'investissement : (a) un profil de gestion pilotée par défaut ; (b) un autre profil d'investissement (gestion pilotée ou gestion libre) comprenant obligatoirement un fonds solidaire².

- [Voir les articles 71 \(pour l'épargne retraite\) et 72 \(pour l'assurance-vie\) de la loi Pacte](#)

Perspectives de suivi et d'évaluation

Afin d'apprécier l'impact de la mesure sur les encours des fonds verts et solidaires, plusieurs métriques et méthodes seront déployées :

- *métriques* : encours des fonds verts et solidaires, nature et performance comparée³ des placements correspondants ;
- *méthodes* : suivi d'indicateurs, analyse de cas.

Pour cela seront mobilisées les données du Panorama financier des OPC (Organismes de placements collectifs) de la Banque de France. Ce panorama donne le montant des souscriptions nettes par catégories d'OPC (OPC actions, OPC obligations, OPC d'épargne salariale, etc.), les placements et détention des OPC par catégories (zone géographique, secteur émetteur, instruments), et les fonds français labellisés ISR et Greenfin (taux de souscription, performance comparée des fonds français ISR/fonds non labellisés, ventilation des actifs par types de fonds).

D'ores et déjà, une enquête de la FFA menée fin 2019⁴ auprès d'un panel de 21 acteurs représentant 90 % du montant des unités de compte des assureurs français montre que

¹ L'AMF a publié en mars 2020 une [doctrine](#) visant à encadrer l'information à fournir aux investisseurs pour les placements collectifs se réclamant de la finance responsable. Ceux-ci devront ainsi mentionner dans leur documentation légale des « objectifs mesurables » de prise en compte de critères extra-financiers et démontrer que ceux-ci ont un effet « significatif ».

² Dans son rapport [Choisir une Finance Verte au service de l'accord de Paris](#), remis au Premier ministre en juillet 2020, le député Alexandre Holroyd préconise d'introduire des parts minimum d'investissement en fonds labellisés ISR, Greenfin et Transition également pour le livret A et le LDDS.

³ À titre de comparaison, le rendement moyen des contrats d'assurance-vie en fonds euros en 2017 est de 1,8 %, tandis que l'encours du fonds euro-croissance est de 2,3 milliards d'euros, sur un encours total d'assurance-vie de 1 700 milliards, dont plus de 1 400 milliards en fonds euros (chiffres : ministère de l'Économie et des Finances).

⁴ Source : [FFA \(2020\)](#).

tous les assureurs interrogés satisfont aux exigences de la loi Pacte au 1^{er} janvier 2020 grâce au référencement d'unités de compte adossées à un support labellisé ISR. L'enquête révèle que des actions d'accompagnement ont soutenu ce développement. Plus de la moitié des acteurs interrogés dans le cadre de l'enquête ont déployé une formation de leurs réseaux de distribution sur l'ESG/l'ISR et/ou les UC labellisées en 2019. La FFA a par ailleurs publié un guide de bonnes pratiques sur le sujet.

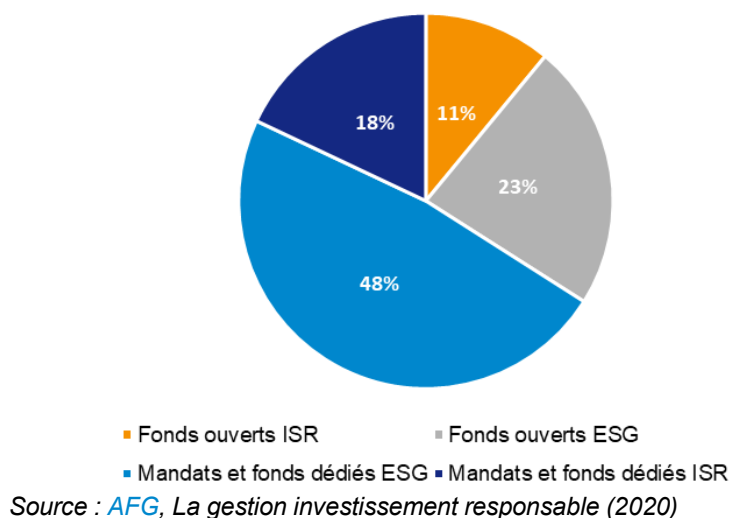
Les encours sur les fonds labellisés en assurance-vie ont connu une forte croissance depuis fin 2018, même si leur part reste encore limitée au sein de l'assurance-vie. Fin 2019, sur la base de l'enquête réalisée, les encours des unités de compte responsables, vertes et solidaires en assurance-vie s'élevaient à près de 25 milliards d'euros (contre 7 milliards fin 2018), dont¹ : (a) 25 milliards d'encours labellisés ISR (contre 5,4 milliards fin 2018) ; 1,1 milliard d'euros d'encours labellisés Greenfin (contre 540 millions fin 2018) ; 810 millions d'euros d'encours relevant de la finance solidaire, dont environ 700 millions d'encours bénéficiant du label Finansol (contre 270 millions fin 2018). Pour rappel, les encours d'assurance-vie à fin 2019 représentaient 1 788 milliards d'euros, dont 397 milliards (soit 22 %) investis en unités de compte.

D'autres ordres de grandeur peuvent être établis. D'après la dernière [étude](#) statistique de l'AFG, publiée en mai 2020, sur la gestion de l'investissement responsable, à fin 2019, l'encours de l'investissement responsable progresse par rapport à 2018 et s'élève désormais à 1 861 milliards d'euros (contre 1 459 milliards en 2018), dont 546 milliards d'encours ISR (contre 417 milliards en 2018) et 1 315 milliards d'encours des autres approches ESG² (contre 1 042 milliards en 2018).

¹ Le montant de 25 milliards est inférieur à la somme des trois catégories car il y a des cas de double labellisation.

² Tels que les Fonds thématiques ESG, les Fonds d'intégration des critères ESG, les Fonds d'engagements, les Fonds solidaires ou encore les Fonds d'impact investing.

**Graphique 15 – Répartition des encours IR sous gestion
(1 861 milliards d'euros à fin 2019)**



À périmètre constant, les encours ISR progressent de 32 % par rapport à 2018 et se répartissent à 210 milliards d'euros en fonds ouverts et 336 milliards en mandats et fonds dédiés. Les investisseurs institutionnels représentent les trois quarts de l'encours ISR. En particulier au sein des OPC ouverts ISR, l'épargne salariale (dont le PERCO) ne représente que 11 % des encours.

Selon Novethic¹, le marché européen des labels de la finance durable a connu un nouveau bond au premier trimestre 2020, avec une centaine de fonds supplémentaires labellisés. Au total, 935 fonds sont désormais labellisés pour un encours de 326 milliards d'euros. Au niveau européen, le label ISR français est le plus important en termes de nombre de fonds labellisés (395 fonds) devant le label belge Towards Sustainability (355 fonds labellisés). En revanche, l'encours du label belge est plus élevé que celui du label ISR (168 milliards d'euros contre 141 milliards).

¹ Voir le [Panorama européen des labels de finance durable](#), Novethic, juin 2020.



THÉMATIQUE 7

ASSURANCE-VIE

L'impact de la transparence et de la mobilité des contrats d'assurance-vie, notamment eu égard au nombre de contrats transférés par rapport au nombre de contrats en cours

Rappel des contours de la réforme

Concernant la mobilité de l'assurance-vie :

- afin d'encourager le transfert de l'épargne détenue en assurance-vie vers les nouveaux plans d'épargne retraite (voir la thématique 6), il est prévu pendant une période limitée une exonération d'impôt pour les produits des contrats d'assurance-vie en cas de rachat d'un contrat de plus de huit ans pour un versement de l'intégralité des sommes sur un plan d'épargne retraite avant le 31 décembre de l'année du rachat¹. Les produits imposables afférents à ce rachat sont exonérés dans la limite annuelle globale, pour l'ensemble des contrats, d'un montant égal à l'abattement prévu en cas de rachat après huit ans² ;
- le titulaire d'un contrat d'assurance-vie pourra également le transformer partiellement ou totalement en un contrat permettant qu'une part ou l'intégralité des primes versées soient affectées à l'acquisition de droits exprimés en unités de compte ou de droits donnant lieu à la constitution d'une provision de diversification (contrat euro-

¹ Plus de cinq ans avant d'avoir atteint l'âge de départ à la retraite. À noter également que l'article 9 de la loi de finances initiale pour 2020 supprime l'exonération d'IR pour les contrats d'assurance-vie souscrits avant 1983.

² Cette exonération s'appliquera en priorité aux produits attachés aux primes versées avant le 27 septembre 2017, puis, pour les produits attachés aux primes versées à partir de cette date, lorsque l'option pour le barème progressif n'est pas exercée, à la fraction de ces produits imposable au taux de 7,5 %, puis à celle imposable au taux de 12,8 %. L'abattement annuel sur les produits imposables afférents à un rachat sur un contrat de plus de huit ans (4 600 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et 9 200 euros pour les contribuables mariés soumis à imposition commune) continuera de s'appliquer, le cas échéant, aux produits non exonérés, suivant la même règle de priorité (CGI art. 125-0 A, I-1°-al. 7 nouveau). Les sommes versées bénéficieront par ailleurs du régime fiscal du plan d'épargne retraite et pourront notamment être déduites de l'assiette de l'impôt sur le revenu dans certaines limites.

croissance), sans que cela entraîne les conséquences fiscales d'un dénouement du contrat¹.

Concernant les obligations d'information de l'assureur :

- avant la conclusion du contrat, l'intermédiaire ou l'entreprise d'assurance devra communiquer, pour les contrats en unités de compte, une information détaillée précisant pour chaque unité de compte les performances passées (à la fois brute et nette de frais), et le montant des frais prélevés et des rétrocessions éventuelles ;
- après la conclusion d'un contrat en euros, l'assureur devra communiquer annuellement au souscripteur le rendement garanti, la participation aux bénéfices techniques et financiers de son contrat, le rendement garanti moyen et le taux moyen de la participation aux bénéfices des contrats de même nature ouverts à la souscription comme des contrats fermés à la souscription ainsi que de l'ensemble des contrats de même nature ;
- pour les contrats en unités de compte, l'assureur devra désormais communiquer annuellement au souscripteur, en plus des valeurs de ces unités de compte, de leur évolution annuelle depuis la souscription du contrat et des modifications significatives affectant chaque unité de compte, les frais prélevés et les éventuelles rétrocessions de commission. Au moins une fois par trimestre, l'assureur devra mettre à disposition² du souscripteur le montant de la valeur de rachat, la part des actifs détenus par celui-ci qui est investie dans des fonds solidaires, socialement responsables et finançant la transition écologique et l'évolution de la valeur de rachat des engagements. Enfin, pour les contrats en euros, l'assureur devra publier annuellement sur son site internet le rendement garanti moyen et le taux moyen de la participation aux bénéfices attribué pour chacun de ses contrats d'assurance-vie ou de capitalisation. Cette publication doit intervenir dans les trois premiers mois de l'année qui suit la réalisation de ces

¹ Cette transformation s'effectuera soit par avenant au contrat, soit par la souscription d'un nouveau contrat auprès de la même entreprise d'assurance (CGI art. 125-0 A, I-2°-al. 1 modifié). Il est à noter que cette possibilité va au-delà de la transformation prévue dès 2005 dans le cadre du dispositif « Fourgous », qui permet de transformer un contrat de type mono-support en euros en un contrat de type multi-supports avec un engagement minimum en unités de compte ou euro-croissance, sans perte de son antériorité fiscale. Désormais, la transformation sera possible pour tous types de contrats, y compris un contrat multi-supports vers un autre contrat multi-supports plus performant. En revanche, il restera impossible de transférer le contrat auprès d'une autre compagnie d'assurance sans entraîner les conséquences fiscales d'un dénouement. Cela s'accompagnera de l'obligation pour l'assureur d'informer, une fois par an, le souscripteur d'un contrat d'assurance-vie des possibilités et des conditions de transformation de son contrat (C. ass. art. L 132-22, al. 14 modifié).

² De manière générale, l'entreprise d'assurance doit communiquer annuellement au contractant le montant de la valeur de rachat. Pour les contrats en unités de compte, l'assureur doit mettre à disposition du contractant, chaque trimestre et « par tout support durable », les informations relatives à la valeur de rachat (C. ass. art L 132-22). Un support durable doit pouvoir être stocké. Ainsi, un e-mail ou une lettre peuvent constituer des supports durables, à la différence d'un simple appel téléphonique.

revalorisations, et rester disponible pendant au moins cinq ans, afin de promouvoir le développement de comparateurs de performances entre les assureurs.

Pour orienter davantage l'épargne vers le financement des entreprises :

- le [décret n° 2019-1172](#) du 14 novembre 2019 favorisant l'investissement dans l'économie par la diffusion du capital investissement complète la liste des instruments financiers pouvant être éligibles aux contrats d'assurance-vie. Désormais, les parts ou actions des fonds ouverts aux professionnels sont éligibles. Il s'agit notamment des parts ou actions des fonds professionnels à vocation générale, des fonds professionnels de capital investissement ou des fonds professionnels spécialisés ;
- cependant, afin de protéger les épargnants, le décret limite l'usage de ces instruments financiers normalement réservés aux professionnels. Ainsi, la sélection de ces unités de compte est réservée soit aux souscripteurs considérés, après évaluation comme suffisamment expérimentés ou compétents (a), soit aux souscripteurs qui affectent une prime d'au moins 100 000 euros à l'acquisition de droits exprimés en ces unités de compte (b), soit aux souscripteurs qui affectent une prime d'au moins 10 000 euros à l'acquisition de droits exprimés en ces unités de compte lorsque celles-ci ont reçu la dénomination « ELTIF »¹ (c). Par ailleurs, l'encours des engagements exprimés dans ces nouvelles unités de compte ne doit pas dépasser 50 % de l'encours total du contrat ;
- le [décret n° 2019-1437](#) du 23 décembre 2019 relatif aux contrats d'assurance ou de capitalisation comportant des engagements donnant lieu à constitution d'une provision de diversification et adaptant le fonctionnement de divers produits d'assurance a poursuivi la réforme du produit Eurocroissance. Dans un contexte de taux d'intérêt faibles, voire nuls, les produits Eurocroissance offrent aux épargnants un nouvel équilibre entre la sécurité de leur épargne et l'espérance de rendement. En proposant une garantie à terme, et non une garantie à tout moment comme les fonds euro, ces produits permettent de mieux diversifier l'épargne en l'investissant sur des actifs plus risqués ou de plus long terme. Ils rendent ainsi l'épargne plus dynamique tout en contribuant davantage au financement de l'économie, sans revenir sur le principe d'une garantie à terme.

- [Voir l'article 72 de la loi Pacte](#)

¹ En application du règlement (UE) n° 2015/760 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme.

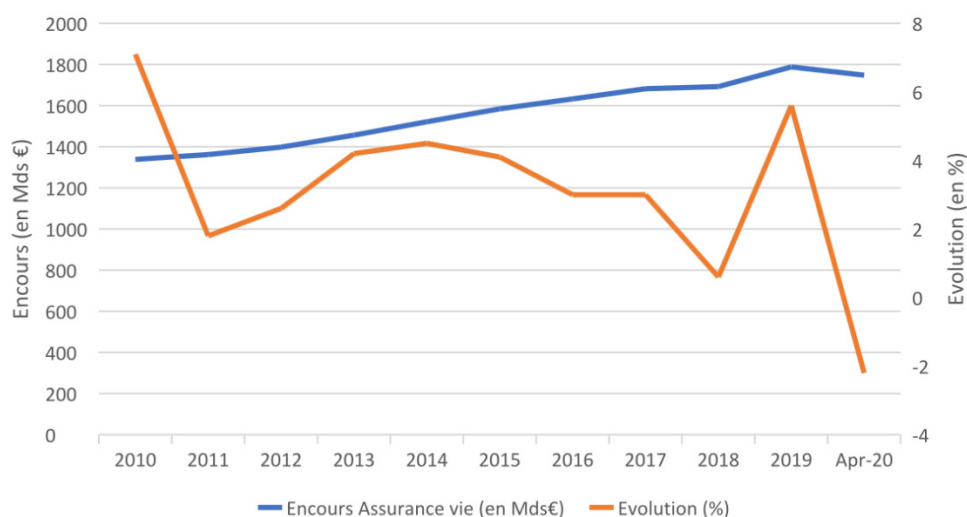
Indicateurs de suivi

Les deux principaux indicateurs pour le suivi et l'évaluation de ces mesures sont l'évolution de l'encours des contrats d'assurance-vie d'une part, et l'évolution du nombre de contrats transformés vers les nouveaux plans d'épargne retraite. Seule l'évolution des encours est à ce jour disponible.

Sur l'année 2019, 144,6 milliards d'euros ont été collectés sur les contrats d'assurance-vie et de capitalisation, pour une collecte nette égale à 21,9 milliards d'euros (dont 7,6 milliards en supports euros, et 14,3 milliards en supports unité de compte). Cela représente une collecte nette en hausse de 1,9 % par rapport à l'année 2018.

Selon les dernières données disponibles de la Fédération française de l'assurance (FFA), l'encours des contrats d'assurance-vie s'élève à 1 748 milliards d'euros en avril 2020, soit un niveau équivalent à l'encours en avril 2019 (1 745 milliards d'euros), un mois avant la mise en œuvre des réformes portées par la loi Pacte. Par rapport au niveau maximal atteint en décembre 2019 (1 788 milliards d'euros), on observe une baisse de 2,2 %. Cette baisse intervient après une augmentation des encours, selon des taux de croissance annuels néanmoins décroissants (+4,1 % en 2015 à +0,8 % en 2018). En juillet 2020, l'encours est remonté à 1 766 milliards d'euros.

Graphique 16 – Évolution de l'encours de l'assurance-vie

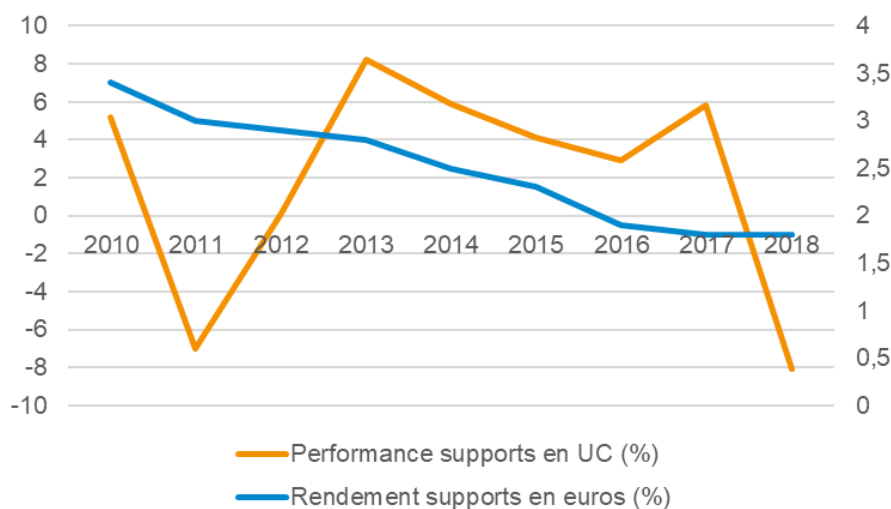


Source : Fédération française de l'assurance (2020), *Études et chiffres clés*

La dynamique des encours est en effet tributaire des taux d'intérêt qui sont à des niveaux très faibles, de l'érosion consécutive des rendements des contrats d'assurance-vie en fonds euros, lesquels constituent 80 % des encours de l'assurance-vie, et de la dynamique des marchés actions, qui ont subi une forte baisse en mars 2020. Le taux de rendement des fonds en euros d'assurance-vie a régulièrement décliné ces dernières années, passant

de 3,4 % en 2010, à 1,8 % en 2018¹ et à moins de 1,5 % en 2019 d'après les premières estimations. Celui-ci demeure néanmoins plus élevé que ceux des livrets règlementés (0,5 % pour le livret A et le LDDS).

**Graphique 17 – Rendement de l'assurance-vie selon le support
(en pourcentage)**



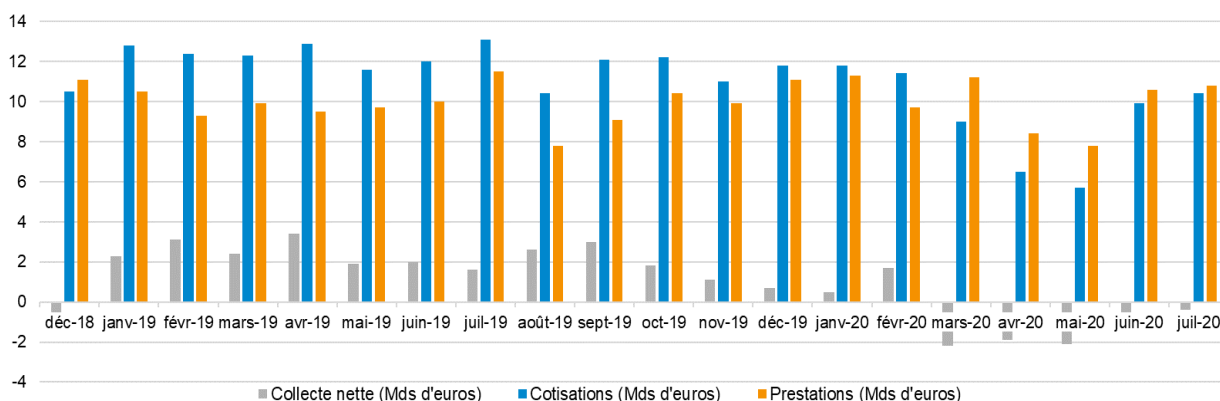
Source : Fédération française de l'assurance (2019), *Études et chiffres clés*

La collecte nette au cours des mois de janvier et février 2020 s'élève à 2,2 milliards d'euros contre 5,3 milliards pour la même période en 2019. Cette baisse de ce début d'année s'explique à la fois par une baisse des cotisations collectées (23,2 milliards d'euros cette année contre 25,2 milliards en janvier et février 2019) et par une augmentation des prestations versées par les sociétés d'assurance (21 milliards d'euros en 2020 contre 19,9 milliards sur la même période en 2019).

En outre, la crise sanitaire a elle aussi pesé à la baisse sur la collecte de l'assurance-vie. Ainsi, de janvier à août 2020, on observe une décollecte nette de 5,2 milliards d'euros, alors que l'an dernier sur la même période, on observait une collecte nette de 17,3 milliards d'euros. Les épargnants semblent avoir délaissé l'assurance-vie au profit de supports moins rémunérateurs mais plus liquides comme les livrets règlementés.

¹ Fédération française de l'assurance (2019), « [L'assurance française : données clés 2018](#) », septembre.

Graphique 18 – Évolution de la collecte nette, des cotisations et des prestations d'assurance-vie, décembre 2018-juillet 2020



Source : Fédération française de l'assurance (2020), *Études et chiffres clés*

Depuis la mise en œuvre de la loi Pacte, et après avoir affiché des performances négatives en 2018, les supports en unités de compte (UC) retrouvent un certain dynamisme jusqu'au début de la crise liée au coronavirus. La tendance haussière des marchés financiers, en particulier à la fin de l'année 2019, pourrait en être la principale cause. Ainsi, le niveau mensuel des cotisations en unités des comptes a fortement augmenté dès septembre 2019, en passant d'un niveau moyen de 2,9 milliards d'euros entre janvier et août 2019 à plus de 4,1 milliards en moyenne entre septembre 2019 et février 2020 (voir tableau 3). En moyenne, les cotisations sur les supports en unité de compte ont été de 3,34 milliards euros mensuels, soit une hausse de 3,4 % par rapport à 2018. En outre, les cotisations en UC sont passées à 36 % des cotisations depuis la mise en œuvre de la loi Pacte, contre 29 % entre janvier et avril 2018. La dynamique croissante des supports en UC, pourtant, n'est pas le fait de la transformation des contrats d'assurance-vie. En effet, il apparaît que le nombre de contrats transférés (dits « Fourgous¹ ») a fortement baissé en 2019, passant de 174 300 contrats transformés en 2018 (et 5,6 milliards d'euros transférés) à près de la moitié en 2019, avec un maintien de la part investie en UC.

¹ L'amendement Fourgous, inséré dans la loi du 26 juillet 2005 relative à la confiance et la modernisation de l'économie, est un dispositif qui a permis la transformation, sans perte de l'antériorité fiscale, d'un contrat d'assurance-vie mono-support investi en fonds euros (à capital garanti) vers un contrat multi-supports, à condition d'investir au moins 20 % des fonds en unités de compte (au capital non garanti).

**Tableau 3 – Nombre de transformations de contrats d’assurance-vie
de type « Fourgous »**

	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul depuis 2005
Nombre de contrats transformés (en milliers)	124	131	218	174	99	3 057
Montant total transféré (en milliards d’euros)	4,8	5,2	8,3	5,6	2,9	104,5
Dont réinvesti en unités de compte (UC)	1,5	1,6	2,7	1,8	0,9	31,1
Pourcentage réinvesti en UC / total transféré	31 %	30 %	32 %	32 %	32 %	/
Montant moyen transféré (en milliers d’euros)	38,2	40,1	38,2	32,2	29,6	/

Source : rapport de la Fédération française de l’assurance, L’assurance française : données clés 2019

Concernant l’évolution des prestations, on observe un montant total de 122,7 milliards d’euros pour l’année 2019 (soit une hausse de 3,8 % par rapport à 2018) dont 96,9 milliards pour les supports euros et 25,8 milliards pour les supports unités de compte (en hausse de 46,6 % par rapport à 2018).

Pistes d’interprétation des premières tendances observables

Au-delà des évolutions tenant au cadre réglementaire et fiscal, la dynamique des différents types d’encours d’assurance-vie dépend pour une large part de leurs rendements constatés et espérés, et de leur volatilité. L’érosion régulière des rendements pour les supports en euros explique vraisemblablement le tassement des encours correspondants, tandis que les fluctuations du marché, et leur baisse importante pendant la crise actuelle, affectent les supports en UC. Il est à noter que la transformation des contrats d’assurance-vie a fortement baissé en 2019. En raison de la crise actuelle, il est encore trop tôt pour conclure sur l’impact de la loi Pacte sur cette dynamique.

Un effet de la crise Covid-19

S’il n’est pas à ce stade possible d’établir un strict lien de causalité, il apparaît vraisemblable que la crise Covid-19 a affecté le comportement des épargnants vis-à-vis de leurs assurances-vie. Entre le 20 février et le 20 mars 2020, l’indice CAC 40 a ainsi perdu près de 40 % de sa valeur. Si la valeur de l’indice a depuis le 20 mars ré-augmenté (+30 % au 1^{er} juillet 2020 depuis son point bas en mars), elle reste à ce jour en deçà de sa valeur d’avant la crise sanitaire.

Société Générale). Les obligations d'information individualisées à communiquer dans le cadre de l'information annuelle des clients, qui visait notamment à apporter plus de clarté sur les coûts supportés par un souscripteur d'unités de compte, ont dû également produire leur premier effet dans les relevés de situation envoyés au titre de l'année 2019. Toutefois, seul un contrôle sur place permettrait de confirmer l'observation de cette obligation. De plus, les obligations d'informations à la souscription (résultant des dispositions de l'article L. 522-5 du code des assurances) sur la performance et les coûts relatifs à chaque unité de compte proposée par le contrat sont entrées en application le 1^{er} avril 2020¹.

En pratique, la lisibilité des frais de gestion reste perfectible. En outre, la publication des frais associés aux contrats d'assurance-vie est récente. En 2018, l'ACPR a pour la première fois publié le niveau moyen des frais sur les contrats en euros, qu'elle a estimé à 0,61 % du capital. Selon une étude **Better Finance** de 2019, ce niveau pour les contrats en unités de compte est en moyenne de 2,75 % par an. Dans l'hypothèse où le marché des actions français réaliserait les mêmes performances que les fonds d'investissements, un placement réalisé à la fin de l'année 1999 et maintenu pendant 15 ans aurait été grevé de 40 % par les frais ainsi accumulés. Certaines sociétés d'assurance continuent d'augmenter leurs frais annuels sur les contrats en UC².

Dans son **communiqué du 10 mars 2020**, relatif à l'évolution de l'offre de produits d'assurance dans le contexte de taux bas, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) relève divers exemples d'incitations auxquelles les clients doivent être attentifs au moment de choisir leur contrat, telles que le relèvement pour certains contrats en euros des droits d'entrée et des frais perçus lors des versements. Ces frais supplémentaires ainsi prélevés peuvent parfois représenter l'équivalent de plusieurs années de rendement annuel des fonds euros. L'ACPR cite aussi la modification de certains contrats afin de permettre l'imputation des frais de gestion sur le capital garanti, ce qui peut conduire à ce que le montant garanti par le contrat soit *in fine* inférieur au montant versé à l'origine ou pendant la durée du contrat. L'ACPR relève également des incitations à la souscription de contrats comportant une part significative de supports en UC en proposant dans certains cas des avantages financiers (bonification du taux de rémunération, réduction temporaire ou gratuité de frais, etc.) conditionnés à un niveau d'investissement minimal sur des

¹ Ces dispositions viennent pallier utilement les insuffisances du règlement européen dit **PRIIPs** qui ne permet pas selon nous une information efficace des souscripteurs de contrats d'assurance-vie multi-supports. Un processus de révision du niveau 2 de cette réglementation européenne, actuellement en cours, ne devrait pas permettre de remédier à ces insuffisances. De façon plus générale, l'ACPR souligne que la Commission européenne envisage d'engager une réflexion sur la distribution des produits financiers susceptibles de se matérialiser par une révision concomitante des directive DDA, MIF et du règlement PRIIPs. Les travaux pour la remise à plat de ces différents textes devraient s'engager à la fin de l'année 2021 après que les résultats d'une étude commandée par la Commission sur ce sujet sont connus. L'**étude** devrait porter la qualité de l'information précontractuelle et du conseil fourni.

² D'après plusieurs sites de défense des consommateurs et des sites spécialisés (notamment **l'Argus de l'assurance**).

supports en unités de compte. L'ACPR a ainsi rappelé aux professionnels de fournir une information claire aux clients, y compris sur les risques inhérents aux contrats en unités de compte et aux clients de comparer l'ensemble des conditions du contrat (notamment les différents frais).



THÉMATIQUE 8

LEVÉES DE FONDS PAR ÉMISSION DE JETONS

L'impact du visa optionnel des émissions de jetons sur le nombre d'émissions effectuées en France et la capacité des émetteurs d'ouvrir des comptes bancaires sur le territoire national

Les offres initiales de « jetons » numériques, ou « *Initial Coin Offering* » (ICO) en anglais permettent d'acquérir des jetons digitaux pouvant notamment ouvrir un droit d'usage du service appelé à être développé. En outre, à la suite d'une ICO, certains jetons sont échangeables sur des plateformes de crypto-monnaies.

Rappel des contours de la réforme

Le texte instaure un cadre pour les levées de fonds par émission de jetons (ICO) et les prestataires de services sur actifs numériques (PSAN)¹ :

- les jetons et les ICO ont désormais une définition juridique : « *Aux fins du présent chapitre, constitue un jeton tout bien incorporel représentant, sous forme numérique, un ou plusieurs droits, pouvant être émis, inscrits, conservés ou transférés au moyen d'un dispositif d'enregistrement électronique partagé permettant d'identifier, directement ou indirectement, le propriétaire dudit bien* » (article L. 552-2) ; « *Une offre au public de jetons consiste à proposer au public, sous quelque forme que ce soit, de souscrire à ces jetons. Ne constitue pas une offre au public de jetons l'offre de jetons ouverte à la souscription par un nombre limité de personnes, fixé par le règlement général de l'Autorité des marchés financiers, agissant pour compte propre* » (article L. 552-3) ;
- les porteurs de projets peuvent désormais solliciter un visa optionnel² auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Ils doivent pour cela satisfaire à certaines exigences, afin d'assurer une meilleure information et protection des investisseurs : l'obligation pour l'émetteur de jetons d'être constitué sous la forme d'une personne

¹ Soit pour l'essentiel des plateformes d'échanges de cryptoactifs.

² Ou « *white paper* » en anglais.

morale établie ou immatriculée en France ; la fourniture d'un document d'information destiné à donner toutes les informations pertinentes sur l'offre de jetons, le projet financé et l'entreprise ; la mise en place d'un dispositif permettant le suivi et la sauvegarde des actifs recueillis à l'occasion de l'offre ; le respect des règles en vigueur en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Les levées de fonds sans visa de l'AMF restent cependant légales en France, le visa étant optionnel. Toutefois, les émetteurs qui n'ont pas reçu le visa de l'AMF ne pourront pas démarcher le grand public¹. L'AMF publiera la liste des ICO ayant reçu son visa² ;

- sur le marché secondaire, les prestataires de services sur actifs numériques (PSAN) peuvent désormais être agréés et placés sous la supervision de l'AMF³. Ce nouveau statut optionnel couvre un grand nombre d'activités, et notamment la conservation d'actifs numériques pour le compte de tiers⁴, l'achat-vente d'actifs numériques contre une monnaie ayant un cours légal ou contre d'autres actifs numériques (courtage), l'exploitation d'une plateforme de négociation d'actifs numériques, la gestion de portefeuille pour le compte de tiers ou encore le conseil. Afin de garantir un marché transparent, intègre et efficace, les prestataires ainsi agréés sont soumis à un socle de règles communes à tous les services (assurance ou fonds propres, procédures de contrôle interne, système informatique résilient, politique tarifaire transparente, etc.) ainsi qu'à un certain nombre de règles spécifiques propres au service proposé⁵ ;
- l'AMF dispose du pouvoir de surveiller les ICO ayant reçu son visa et de superviser les prestataires agréés. En cas de non-respect des règles, l'AMF peut prononcer des

¹ Le démarchage, le mécénat et le parrainage seront interdits aux ICO non visées et aux prestataires non agréés. La publicité restera autorisée.

² Le règlement général de l'AMF et une instruction de l'AMF préciseront la mise en œuvre de ces règles.

³ L'ACPR pourra également traiter les demandes d'enregistrement des PSAN relatifs aux services dits 1 et 2, soit les services de conservation d'actifs numériques et les services d'achat-vente.

⁴ Avec ou sans visa optionnel, les prestataires souhaitant exercer l'activité de conservation d'actifs numériques pour le compte de tiers ou d'achat-vente d'actifs numériques contre une monnaie ayant cours légal devront obligatoirement s'enregistrer auprès de l'AMF, dans un délai d'un an à compter de la publication des textes d'application. Après avis de l'ACPR, l'AMF vérifiera et statuera pour ces entités l'honorabilité et la compétence de leurs dirigeants et actionnaires ainsi que l'existence et la mise en place de procédures de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

⁵ L'instruction 2019-23 de l'AMF, applicable au 19 décembre 2019, précise les exigences de fonds propres applicables aux PSAN. Dans le cas où l'exigence de fonds propres est basée sur le niveau d'activité, le PSAN doit disposer d'un montant de fonds propres supérieur, en permanence, à 4,5 % des actifs numériques qu'il détient pour compte propre. L'exigence de fonds propres peut également être basée sur les frais généraux ou le capital minimal. C'est le montant le plus élevé de ces trois méthodes de calcul (frais généraux, capital minimal ou niveau d'activité) qui fait référence comme niveau minimal de fonds propres. L'instruction 2019-24 de l'AMF, également applicable au 19 décembre 2019, précise les exigences en matière de cybersécurité que doivent respecter les PSAN. Le PSAN doit notamment conserver, pendant une durée de cinq ans, les traces de toute activité engendrée par le service sur actifs numériques offert. La disponibilité, la confidentialité et l'intégrité de ce dispositif de traçage doivent être assurées. Par ailleurs, le PSAN doit définir et mettre en œuvre un programme continu de cybersécurité contenant notamment une analyse des risques de sécurité ou encore la mise en œuvre de moyens humains pour maîtriser ces risques.

sanctions à l'encontre des émetteurs d'ICO et des prestataires agréés. L'AMF mettra à jour une « liste noire » des ICO et des prestataires de services sur actifs numériques ne respectant pas la réglementation. En outre, elle peut faire bloquer l'accès aux sites internet frauduleux proposant des services sur actifs numériques ;

- deux types de fonds peuvent désormais investir en actifs numériques : les fonds professionnels spécialisés (FPS) sous réserve de respecter les règles de liquidité et de valorisation qui leur sont applicables, et les fonds professionnels de capital investissement (FPCI) dans la limite de 20 % de leur actif ;
- enfin, la loi Pacte précise que les banques doivent mettre en place « *des règles objectives, non discriminatoires et proportionnées pour régir l'accès des émetteurs de jetons ayant obtenu le visa [de l'AMF] aux services de comptes de dépôt et de paiement qu'ils tiennent* » (article 85)¹.

- [Voir les articles 85 à 88 de la loi Pacte](#)

Indicateurs de suivi

Le suivi portera sur le nombre d'ICO réalisées en France, les montants de fonds levés, la nature des projets, et la possibilité pour les émetteurs d'ouvrir des comptes bancaires sur le territoire national.

Dynamique des ICO en France

En vertu de la loi Pacte, l'AMF instruit les demandes de visa optionnels pour les acteurs souhaitant lancer une ICO et pour les PSAN. En sollicitant l'avis conforme de l'ACPR, elle instruit également la demande obligatoire d'enregistrement pour les PSAN de services 1 et 2 (services de conservation d'actifs numériques et services d'achat-vente d'actifs numériques contre de la monnaie ayant cours légal). Depuis l'application de la loi Pacte, l'AMF comptabilisait en septembre 2020 une quinzaine de prises de contact pour des projets d'ICO à des stades d'avancement divers. Moins d'une dizaine de dossiers de demande de visa ont été effectivement déposés dont deux visas octroyés (à French-ICO le 17 décembre 2019 et à WPO le 12 mai 2020). Du côté des PSAN, environ 80 entreprises ont exprimé leur intérêt pour un enregistrement et une vingtaine pour l'agrément optionnel. À ce jour, 44 fiches de renseignement ont été effectivement remises à l'AMF (étape

¹ Du 22 novembre 2019, le [décret n° 2019-1213](#) relatif aux prestataires de services sur actifs numériques a visé à faciliter l'accès aux services bancaires pour les émetteurs d'ICO et PSAN ayant reçu un visa de l'AMF. Ce nouveau décret visait déjà à « enrichir l'accès au compte » pour celles ayant reçu un visa de l'AMF, ainsi que pour « les prestataires de services sur actifs numériques enregistrés ou agréés d'une voie de recours auprès de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) » en cas de non-respect par les établissements de leurs obligations.

préalable au dépôt d'un dossier d'enregistrement ou d'agrément) ; et 19 dossiers sont en cours d'instruction pour l'enregistrement et ou l'agrément.

Les deux premiers acteurs à obtenir un visa pour l'émission de jetons numériques sont :

- **French-ICO**, une plateforme de levées de fonds en crypto-monnaie. Pour financer son développement, l'entreprise a lancé une ICO du 1^{er} avril au 1^{er} juin 2020, en visant un minimum de 100 000 euros et un maximum de 1 000 000 euros (l'objectif a été finalement dépassé). L'achat de jetons, et leurs éventuels échanges sur un marché secondaire, a été prévu dans la crypto-monnaie Ether¹, via la technologie blockchain Ethereum (juin 2020). En échange de jetons, les futurs porteurs de projets et souscripteurs pourront bénéficier de réductions ou d'exclusivités sur les produits ou services (rédaction d'un contrat, lancement d'une ICO, etc.). D'après son site internet, la levée de fonds de French-ICO s'est élevée au 1^{er} juin 2020 à 574,854 Ethers soit environ 123 000 euros ;
- **WPO** est un groupe européen de gestion d'actifs dans le domaine de la production d'énergie renouvelable, présent dans douze pays européens où il gère des parcs éoliens et des parcs solaires photovoltaïques. Il prévoit une levée de fonds entre le 8 septembre et le 12 novembre 2020, avec un montant minimum de 1 million d'euros, 10 millions au maximum et 5 millions en montant cible. Le financement vise le développement de l'entreprise, et en particulier ses outils d'analyse de données. L'achat-vente de ses jetons sera possible via la monnaie euro, ainsi que les crypto-monnaies Bitcoin et Ether. Les jetons permettront à leurs propriétaires de bénéficier des services de l'entreprise, en termes de conseils et d'accompagnement (financier, juridique, etc.).

L'AMF a publié des mises en garde et a mis à la disposition des investisseurs deux listes noires d'acteurs proposant d'investir dans les crypto-actifs ou dans des produits dérivés sur crypto-actifs pouvant être consultés sur [ce lien](#)². À ce jour (septembre 2020), 42 acteurs figurent sur la première liste noire et 110 sur la seconde. En particulier, 20 acteurs ont été ajoutés sur la première liste noire, à chaque fois pour avoir proposé des produits dérivés sur crypto-actifs sans être agréés par l'AMF.

¹ En juin 2020, 1 Ether = 214 euros environ. La valeur est très fluctuante depuis le 1^{er} janvier 2020 (1 Ether = 366 euros environ au 15 août 2020).

² Dans l'hypothèse où l'AMF constaterait que l'offre de jetons proposée au public n'est plus conforme au contenu du document d'information précédemment visé ou ne présente plus les garanties prévues, l'AMF peut retirer son visa et, en conséquence, inscrire l'offre sur une « Liste noire ». Sont également ajoutées à cette liste les offres qui, après avoir ou non sollicité un visa de l'AMF, diffusent des informations comportant des indications inexactes ou trompeuses concernant la délivrance du visa, sa portée ou ses conséquences. Il est à noter que l'AMF ne dispose pas encore de liste noire recensant les acteurs fournissant les services 1 et 2 sans détenir d'enregistrement car, pour les ICO le visa est optionnel et pour les PSAN le délai d'enregistrement court de manière transitoire jusqu'au 18 décembre 2020.

Capacité des émetteurs d'ouvrir des comptes bancaires sur le territoire national

En vertu du [décret](#) n° 2019-1213, les acteurs ayant reçu un visa, un enregistrement ou un agrément de l'Autorité des marchés financiers (AMF) disposent « d'une voie de recours auprès de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) en cas de non-respect par les établissements bancaires de leurs obligations ». Aucun recours n'a été enregistré à ce jour, ce qui tient notamment au fait que deux acteurs seulement ont à ce jour obtenu le visa de l'AMF et que deux acteurs ont été enregistrés. Deux issues se présentent aux acteurs qui ne parviennent pas à ouvrir un compte bancaire dans un établissement français : soit ils se trouvent empêchés de réaliser leur levée de fonds ICO, soit ils ouvrent un compte bancaire auprès d'un établissement étranger.

Pistes d'interprétation des premières tendances observables

La loi Pacte a visé à combler le vide juridique autour des actifs numériques, et à réduire ainsi les incertitudes qui en résultaient quant à la fiabilité des acteurs, des projets¹ et des marchés correspondants. Bien qu'il soit trop tôt encore pour tirer des conclusions, étant donné les délais de constitution des demandes et d'instruction de ces dernières², la dynamique des ICO en France semble pourtant ne pas reprendre, après l'engouement observé jusqu'en 2017. Cette année-là, près de 130 millions avaient été levés, contre près de 80 millions en 2018, et 11 millions en 2019³. Cette dynamique est similaire au niveau mondial. Près de 5,5 milliards de dollars ont été levés en 2017, puis 13,5 milliards en 2018 et seulement 2,8 milliards en 2019. Après un maximum de 2,4 milliards de dollars levés pour le seul mois de février 2018⁴, les ICO ont largement décru. En février 2020, seulement 7 millions de dollars ont été levés dans le monde via des ICO.

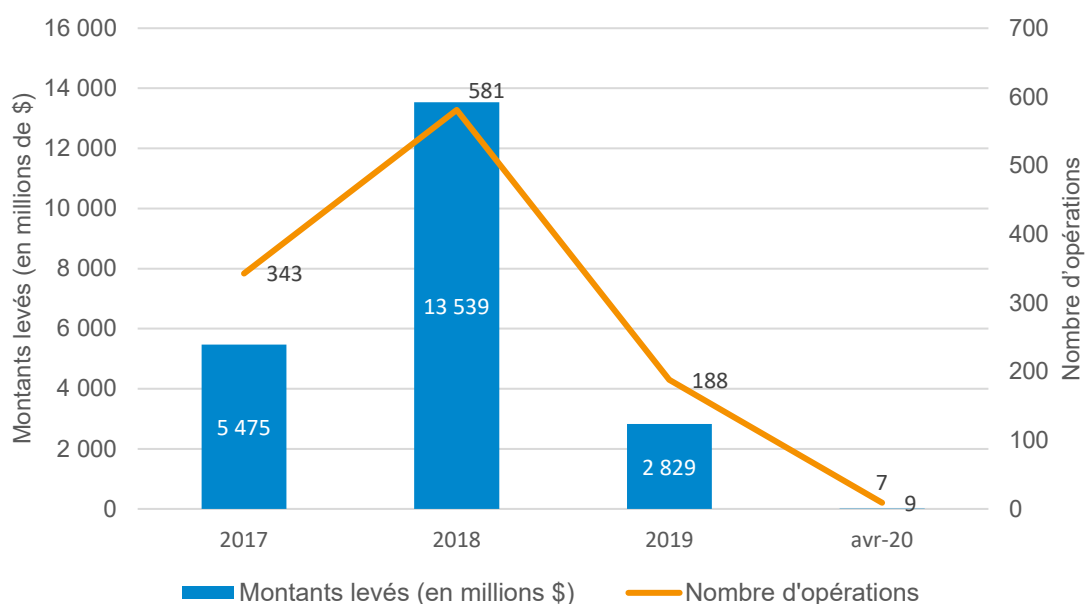
¹ À cet égard, une étude américaine ([Benedetti et Kostovesty, 2018](#)) révèle que la moitié des projets réalisant des ICO font faillite avant quatre mois.

² L'AMF s'engage à des délais d'instruction au plus de 20 jours pour les ICO et de six mois pour les PSAN. De plus, il faut compter un délai d'un an pour que les PSAN soient effectivement tenues à leurs obligations.

³ Les ICO, en France, étaient possibles avant la loi Pacte. La loi propose un visa optionnel, et interdit la publicité des ICO qui n'ont pas ce visa.

⁴ Sources : le site spécialisé [Coindesk](#) et le centre de recherche en blockchain [Smith & Crown](#).

**Graphique 20 – Nombre d'ICO dans le monde et montants levés depuis 2017
(en millions de dollars)**



Sources : Coindesk et Smith & Crown

D'après des sites spécialisés¹, la chute du marché des ICO tient à la baisse des cours de plusieurs cryptomonnaies (-65 % pour le bitcoin en 2018). En effet, les jetons numériques sont le plus souvent échangeables en crypto-monnaies et parfois à l'exclusion de toute autre monnaie. La chute du marché des ICO tiendrait aussi à la concurrence exercée par le crowdfunding (financement participatif), qui bénéficie également du développement de la blockchain et de ses gages de sécurité. En France, le *crowdfunding* a connu une hausse importante, en passant de 150 millions levés en 2015 à près de 630 millions en 2019 et plus de 20 000 projets financés². De plus, il est à noter qu'à l'échelle mondiale et en cumulé, plus de 10 % des ICO – les fonds et souvent les données personnelles des investisseurs – ont été détournées par des attaques informatiques en 2017³. La multiplication d'ICO frauduleuses sinon farfelues, ou leur détournement par des pirates informatiques, pourrait donc avoir porté préjudice à ce type de levée de fonds. En outre, la crise liée au Covid-19 a, d'après plusieurs professionnels et experts⁴, augmenté le risque de blanchiment et de financement du terrorisme pour les PSAN, notamment lorsque ces services sont accessibles par le biais de paiements en crypto-monnaies : ce risque accru est dû à la hausse des achats en ligne donnant aux criminels davantage de possibilités de

¹ Notamment cryptoactu.com.

² FPF-Mazars (2019), « [Baromètre du crowdfunding en France](#) ».

³ EY (2017), « [EY research: initial coin offerings \(ICOs\)](#) », décembre.

⁴ Source : « [Lettre d'actualité réglementaire banque](#) », n° 21, PwC, juin 2020.

dissimuler des fonds illicites dans un volume plus important de paiements légitimes effectués en ligne.

Cela étant dit, il est possible que le renforcement par la loi Pacte des critères pour mener des ICO, et le renforcement de leur contrôle, ait encouragé des acteurs financiers à quitter le marché français de l'ICO vers des marchés étrangers non ou moins régulés. En effet, la France est le premier pays à s'être doté d'un cadre juridique dédié à ces levées de fonds¹. À moins qu'ils n'interdisent les ICO (comme la Chine et la Corée du Sud), la plupart des pays ont tout au plus mis en place des règles de bonnes pratiques, à l'instar de la Suisse, Singapour, l'Allemagne et du Japon, notamment en matière de lutte contre le blanchiment. Au niveau européen, aucune règle ou position officielle n'a été adoptée à ce jour².

Mais si les attaques informatiques à l'encontre des ICO se développaient, il se pourrait que le marché français gagne finalement en attractivité, ou que des modèles similaires de supervision, visant à garantir la fiabilité des échanges, des projets et des acteurs, finissent par se diffuser à l'étranger. D'après Tracfin³, le nombre de déclarations de soupçon en lien avec les crypto-actifs a été de 359⁴ en 2019, soit une baisse de 30 % par rapport à 2018, ce qui indiquerait un effet positif de la loi Pacte sur la « maturité des acteurs en matière de conformité ». Le strict lien de causalité reste toutefois à établir.

La capacité pour les PSAN à ouvrir un compte bancaire sur le territoire national

La loi Pacte s'inscrit dans un contexte où les banques sont réticentes à ouvrir des comptes à des PSAN, de crainte de loger des mouvements suspects ou illégaux (blanchiment d'argent et terrorisme), jugés plus fréquents dans le secteur des crypto-monnaies et des crypto-actifs. La loi Pacte a visé à les rassurer, afin d'encourager la bancarisation des acteurs du secteur. Si une voie de recours a été donnée aux émetteurs de jetons numériques et aux PSAN ayant obtenu le visa de l'AMF, d'autres options ont été écartées. En particulier, pendant les débats parlementaires, il avait été proposé d'accorder aux PSAN un droit effectif au compte bancaire, tandis que des amendements visaient à confier à la Caisse des dépôts, à La Banque postale ou à la Banque de France, le soin de tenir ces comptes. Ces propositions n'ont finalement pas été retenues, suite aux résistances des établissements bancaires. Des échanges ont été organisés par le Trésor avec des

¹ Gibraltar a néanmoins annoncé préparer un cadre réglementaire reposant notamment sur un système de « sponsors autorisés ».

² Voir la [directive européenne](#) (2018) relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

³ [Rapport annuel d'activité 2019](#).

⁴ Près de 80 % de ces déclarations de soupçons ont été émises par des banques, le reste par des établissements de paiements, des assurances ou encore des professionnels des crypto-actifs.

institutions bancaires pour lever les facteurs de réticence exprimées par les établissements bancaires. Ils se tiennent désormais en Forum Fintech AMF-ACPR.

Il est à noter que la sécurité du marché des ICO s'insère plus généralement dans celle des crypto-monnaies et des crypto-actifs, au nombre total de 1 600 en juillet 2018 pour une capitalisation de marché estimée à environ 270 milliards de dollars¹. Dans son [rapport](#) (octobre 2018), le GAFI (Groupe d'action financière internationale) a élaboré 15 principes visant à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Tracfin², le service de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme rattaché au ministère de l'Action et des Comptes publics, a créé en avril 2018 une nouvelle division d'enquête dédiée à la cybercriminalité financière. Son [rapport annuel 2018](#) publié en juillet 2019 relève un renforcement de l'implication des acteurs des crypto-actifs dans la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Ainsi, 13 professionnels se sont enregistrés sur sa plateforme de télédéclaration Ermes en 2018, contre seulement trois en 2017, tandis que 20 déclarations de soupçon ont été reçues en 2018 contre six en 2017. De manière générale, Tracfin constate une augmentation du nombre de déclarations de soupçon en lien avec les crypto-actifs puisque le service a reçu 528 alertes contre 250 en 2017. 81 % de ces informations sont fournies par les établissements de crédit et concernent notamment des escroqueries, des fraudes fiscales et « quelques cas d'ICO ».

De plus, et deux ans après la publication de son Plan d'action Fintech, la Commission européenne travaille à une nouvelle stratégie visant à promouvoir la finance numérique au sein de l'Union européenne, tout en encadrant les nouveaux risques soulevés. Elle a lancé une [consultation publique](#), ouverte du 19 décembre 2019 au 19 mars 2020, portant sur l'élaboration d'un cadre européen pour les marchés de crypto-actifs. Dans la [réponse](#) de la Banque de France et de l'ACPR et la [réponse](#) de l'AMF figurent en particulier la motivation d'une classification des crypto-actifs, la mise en place d'un régime dédié imposant des exigences appropriées, ainsi que la mise en place d'un cadre européen de régulation et de supervision en matière de crypto-actifs et ce, pour harmoniser les exigences réglementaires.

En outre, l'article 86 prévoit que « *dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement, après avoir recueilli les avis de la Banque de France, de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'Autorité des marchés financiers, remet au Parlement un rapport visant à évaluer la mise en œuvre des dispositions du présent article et à étudier l'opportunité d'en adapter les dispositions, notamment de rendre obligatoire l'agrément prévu à l'article L. 54-10-5 du code monétaire et financier, au vu de l'avancement des débats européens, des recommandations du Groupe d'action financière et du développement international du marché des actifs*

¹ [Rapport Landau](#) (2018).

² Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits FINANCIERS clandestins.

numériques ». Ce rapport a vocation à présenter les options retenues quant à la mise en conformité du cadre français avec les standards internationaux du GAFI. En effet, la France fait l'objet d'une évaluation par ses pairs sur son cadre LCB-FT (lutte anti-blanchiment et financement du terrorisme) en 2020, avec une visite des évaluateurs sur place en octobre-novembre. Dans cette perspective, il est proposé d'étendre le champ des entités soumises à enregistrement obligatoire au-delà des services 1 et 2 (services de conservation d'actifs numériques et les services d'achat-vente d'actifs numériques contre de la monnaie ayant cours légal) pour intégrer notamment les services d'échange d'actifs numériques contre d'autres actifs numériques. Une ordonnance prise sur l'habilitation de la loi Pacte est en préparation.



THÉMATIQUE 9

PEA-PME

L'impact de la réforme du PEA-PME sur le nombre de comptes ouverts et le volume des versements effectués

Introduit par la loi de finances pour 2014, et jouissant d'un traitement fiscal similaire à celui du plan d'épargne en actions (PEA)¹, le PEA-PME (ou PEA-PME-ETI) cible plus particulièrement les financements en fonds propres des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Sont ainsi éligibles au PEA-PME les entreprises de moins de 5 000 salariés et celles réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 1,5 milliard d'euros ou dont le bilan total est inférieur à 2 milliards, et dont le siège est basé en France ou dans un État membre de l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'entraide fiscale.

La loi de finances rectificative pour 2015 a assoupli les conditions d'éligibilité pour les entreprises cotées, qui sont désormais éligibles lorsqu'elles occupent moins de 5 000 salariés, ont une capitalisation boursière inférieure à un milliard d'euros et ne sont pas détenues à plus de 25 % par une personne morale. Hormis le montant de l'enveloppe fiscale, le PEA-PME se distingue du PEA par la nature des titres éligibles : les parts de SARL et les actions de sociétés répondant à la définition de PME-ETI, les titres de certains organismes de placement collectif² et, depuis 2016, les obligations convertibles ou remboursables en actions cotées.

Rappel des contours de la réforme

La réforme, dont la mise en œuvre a été reportée au 1^{er} juillet 2020 (en vertu du [décret du 5 février 2020](#)), comporte plusieurs aspects :

¹ Soit 22,5 % en cas de retrait avant deux ans, 19 % entre deux et cinq ans, exonération fiscale si aucun retrait n'est effectué pendant cinq ans à compter du premier versement.

² À la condition qu'ils soient investis pour au moins 75 % de leurs actifs en titres de PME-ETI dont les deux tiers sont des parts ou des actions éligibles en cas d'investissement direct (les fonds communs de placement à risque étant éligibles de plein droit au PEA-PME).

- un retrait partiel après cinq années de détention est désormais possible sans clôture du PEA-PME (ainsi que de tout PEA¹) et avec la possibilité de faire des versements ultérieurs dans la limite du plafond autorisé². Un retrait partiel opéré avant cinq ans entraînera une clôture du plan d'épargne et la vente de la totalité des valeurs inscrites dans le plan d'épargne, sauf si cette opération résulte du licenciement, de la mise en retraite anticipée ou de l'invalidité de l'épargnant, de son conjoint ou de son partenaire Pacs. En outre, si une société figurant dans le plan d'épargne est en liquidation judiciaire, l'épargnant peut la retirer de son plan sans clôture du PEA et sans frais, quel que soit le nombre d'années de fonctionnement du plan ;
- les instruments de dettes (titres participatifs, obligations à taux fixe, mini-bons) commercialisés par les plateformes de financement participatif ainsi que les obligations remboursables en actions non cotées peuvent désormais, sous certains plafonnements, être logés dans un PEA-PME³ ;
- le plafond du PEA PME-ETI passe de 75 000 euros à 225 000 euros, tandis que le celui du PEA est maintenu à 150 000 euros. L'enveloppe globale du PEA / PEA-PME reste à 225 000 euros mais avec désormais la possibilité de moduler la répartition des versements en numéraire entre ces deux plans⁴.
 - [Voir les articles 89 à 93 de la loi Pacte](#)

Perspectives de suivi et d'évaluation

Afin d'apprécier l'impact de la réforme du PEA-PME sur le nombre de comptes ouverts et le volume des versements effectués, plusieurs métriques et méthodes seront déployées :

- *métriques* : nombre de plans ouverts (PEA et PEA-PME), volume des versements et des retraits effectués, nombre de comptes (et encours) dépassant l'ancien plafond de 75 000 euros, flux vers les PME et les ETI⁵ ;
- *méthodes* : suivi d'indicateurs, analyse de cas.

¹ La dernière loi de finances, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019, avait déjà assoupli la fiscalité en cas de retrait avant le 5^e anniversaire du plan, via une *flat tax* de 30 % (au lieu de 39,7 %) pour moins de 2 ans de détention, une *flat tax* de 36,2 % entre 2 et 5 ans d'ancienneté, et uniquement des prélèvements sociaux au-delà.

² Antérieurement à la loi Pacte, seul un retrait opéré après huit ans n'impliquait pas la clôture du PEA mais n'autorisait plus de nouveaux versements.

³ Les frais facturés par les établissements bancaires sur les PEA-PME deviennent plafonnés à partir du 1^{er} juillet 2020. Le texte plafonne les frais d'entrée à 10 euros, les droits de garde à 0,4 % de la valeur des titres détenus par an, les frais de transaction et d'arbitrage par voie dématérialisée à 0,5 % du montant de l'opération.

⁴ L'épargnant qui ne respecterait pas sciemment les plafonds encourra, outre la clôture du plan, une amende fiscale de 2 % du montant des versements. Cette amende s'applique également pour le non-respect du plafond de 20 000 euros s'appliquant aux personnes rattachées au foyer fiscal.

⁵ L'étude préalable note que les faibles montants des instruments rendus éligibles au PEA-PME ne sont pas susceptibles d'engendrer à eux seuls un flux significatif par rapport à la tendance actuelle.

On cherchera en outre à distinguer les volumes investis dans les PME des encours en attente d'affectation et à distinguer les encours qui relèvent du financement direct des entreprises de ceux versés par l'intermédiaire de fonds. À ce jour, il apparaît que les PEA-PME progressent rapidement (hormis depuis la crise sanitaire), mais restent relativement marginaux : en 2019, ils correspondent à un encours de 1,4 milliard d'euros environ, relativement à l'encours de 96,1 milliards pour les PEA.

Tableau 4 – Quelques statistiques sur les PEA et les PEA-PME

	PEA			PEA-PME		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Encours en milliards d'euros	92,8	85,8	96,1	1,2	1,1	1,4
Nombre de comptes-titres en milliers	4 239	4 762	4 876	70,4	82,7	86,9

Source : enquête annuelle sur les PEA et PEA-PME de la [Banque de France](#)

À la fin du premier trimestre 2020, ces chiffres sont à la baisse avec un encours de 79,4 milliards pour les PEA et 1,2 milliard pour les PEA-PME. Le nombre de comptes-titres est réduit également, à 4 934 milliers pour les PEA et 88,3 milliers pour les PEA-PME.

Par ailleurs, selon un [Stat info](#) du 6 mars 2020 de la Banque de France reposant sur les données 2018, les PEA et les PEA-PME sont majoritairement investis en actions. Plus encore, la part des actions non cotées progresse sensiblement, passant de 8 % à 18 % pour les PEA et de 16 % à 24 % pour les PEA-PME. Les titres français représentent 91 % des encours des PEA et 97 % des encours des PEA-PME.

En définitive, et en raison des délais de mise en œuvre de la réforme et de la production de données statistiques, le comité d'évaluation ne pourra émettre un avis sur cette thématique qu'en 2021, au plus tôt.



THÉMATIQUE 10

OPPOSITION AUX BREVETS

Les effets de la création d'une procédure administrative d'opposition aux brevets d'invention délivrés par l'Institut national de la propriété industrielle

Rappel des contours de la réforme

Les mesures apportent quatre principaux changements :

- une nouvelle procédure d'opposition aux brevets délivrés devant l'INPI est créée¹. Elle s'applique uniquement pour les brevets délivrés depuis le 1^{er} avril 2020. Les opposants à un brevet disposent d'un délai de neuf mois maximum après sa délivrance pour former opposition. Avant la loi Pacte, les tiers à une demande de brevet français pouvaient seulement, en cours d'examen de la demande de brevet, formuler des observations et produire des documents afin qu'ils soient pris en considération par l'examineur pour apprécier la nouveauté de l'invention. Une fois le brevet français délivré en revanche, les tiers ne disposaient d'aucune autre voie de recours que la voie judiciaire de l'action en nullité du brevet, à titre principal ou à titre reconventionnel ;
- l'examen de l'activité inventive² est désormais prévu dans la phase d'instruction d'une demande de brevet auprès de l'INPI, le défaut d'activité inventive devenant un motif de rejet. Avant la loi Pacte, cet examen était laissé au juge en cas d'action en nullité engagée par un tiers, tandis que l'INPI se contentait d'une appréciation sommaire de ce critère et ne rejetait la demande de brevet que si l'invention ne répondait pas manifestement au critère de l'inventivité ;
- une demande provisoire de brevet auprès de l'INPI pour une durée d'un an a été créée³. Le déposant peut désormais se prévaloir d'une date de priorité et détailler

¹ Décret n° 2020-225 du 6 mars 2020 relatif à la procédure d'opposition aux brevets d'invention.

² S'il n'existe pas à ce jour de définition légale de l'invention, l'article L. 611-10 du code de la propriété intellectuelle énonce les conditions de brevetabilité : la nouveauté, l'activité inventive et l'application industrielle. En particulier, une invention implique une activité inventive si, pour l'homme du métier, elle ne découle pas de manière évidente de l'état de la technique (L. 611-14 CPI).

³ Le décret n° 2020-15 du 8 janvier 2020 est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020.

ultérieurement ses revendications. Si le traitement de la demande ne correspond pas aux attentes du déposant, celui-ci peut choisir de l'abandonner au terme du délai d'un an, sans aucune formalité et divulgation aux tiers¹ ;

- le certificat d'utilité² a vu sa durée allongée de six à dix ans, et peut désormais être transformé en brevet d'invention.

- [Voir les articles 118 et 121 de la loi Pacte](#)

Possibles avantages et limites de la nouvelle procédure d'opposition

Très inspirée de celle existant déjà devant l'Office européen des brevets (OEB) et dans plusieurs pays européens, la nouvelle procédure d'opposition apparaît comme une alternative à la procédure civile devant les tribunaux judiciaires, laquelle est réservée aux avocats³. Cette procédure est réputée longue et coûteuse, et peut rebuter les PME, les start-up et les inventeurs indépendants à faire valoir leurs éventuels droits en matière d'invention. Par contraste, la procédure d'opposition coûte 600 euros⁴, peut se faire sans avocat, et est accessible à partir de [ce lien](#).

La nouvelle procédure d'opposition n'est possible que dans les neuf mois suivant la délivrance d'un brevet. Par ailleurs, et contrairement aux actions judiciaires, la recevabilité de l'opposition ne suppose pas la démonstration d'un intérêt à agir de l'opposant, ce qui facilite les démarches. Conformément à la pratique en cours devant l'OEB, le titulaire du brevet opposé pourra modifier les revendications du brevet en réponse aux motifs d'opposition soulevés par l'opposant. En revanche, la nouvelle procédure d'opposition, contrairement à la Convention sur le brevet européen, ne prévoit pas la possibilité, pour

¹ [Décret n° 2020-15](#) du 8 janvier 2020 relatif à la création d'une demande provisoire de brevet et à la transformation d'une demande de certificat d'utilité en demande de brevet d'invention. Ce délai d'un an permet au déposant : (a) d'étudier plus profondément l'intérêt ou non d'obtenir un brevet ; (b) de travailler à la « mise en conformité » en vue de l'obtention du brevet ; (c) de demander éventuellement une transformation en certificat d'utilité.

² Le certificat d'utilité est un titre de propriété industrielle donnant, comme le brevet, un monopole d'exploitation sur une invention, mais pour une période maximale de six ans, au lieu de 20 ans pour le brevet. Pour ce certificat, aucun rapport de recherche d'antériorités n'est à établir au cours de la procédure d'examen, contrairement à la demande de brevet.

³ La procédure de recours contre les décisions du Directeur général de l'INPI est une procédure à part, puisqu'elle correspond à un recours administratif judiciaire. Cette procédure est assimilée à un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de la décision administrative de l'INPI. Le dossier est donc présenté aux magistrats qui décident de rejeter le recours et d'annuler la décision du directeur de l'INPI. Le recours est formé par une déclaration écrite adressée ou remise en double exemplaire au greffe de la cour. D'après le rapport annuel de l'INPI, près de 200 arrêts ont examiné en 2019 les recours contre les décisions de son directeur général. Elles portent autant sur des brevets délivrés que non délivrés ; en outre, 73 % des décisions de justice portaient sur des marques, et seulement 13 % sur des brevets.

⁴ À titre de comparaison, la taxe d'opposition devant l'OEB est de 785 euros. À noter que le directeur général de l'INPI peut décider de la répartition des frais de procédure entre les parties.

une personne faisant l'objet d'une action en contrefaçon ou ayant engagé une action en déclaration de non-contrefaçon recevable, de se joindre, hors délai, à une procédure d'opposition en cours à l'encontre du brevet qui lui est opposé¹.

L'INPI soutient que l'examen du critère d'inventivité pendant l'instruction de la demande de brevet permettra, à l'instar de ce que font déjà l'Allemagne, le Japon, la Corée ou les États-Unis, de renforcer la qualité des brevets, et de réduire les risques de contentieux. À l'inverse, le Medef² alerte sur le risque de rendre plus complexe la demande d'un brevet, et surtout d'augmenter les délais de délivrance, en passant de deux ans à plus de quatre ans en moyenne.

Plus d'incitations pour les PME à déposer des brevets ?

Au-delà de la nouvelle procédure d'opposition, d'autres facettes de la loi Pacte pourraient encourager les PME et les ETI à déposer des brevets. D'abord, la nouvelle demande provisoire de brevet limitée à un an est moins coûteuse³ et repose sur des formalités administratives plus simples. Inspirée du *provisional patent* américain, elle peut laisser le temps de tester le marché, de trouver des partenaires financiers, et peut être complétée au fur et à mesure, tout en gardant le bénéfice de l'antériorité du brevet provisoire. Ainsi, elle peut encourager les PME à se familiariser avec la propriété intellectuelle.

De plus, la plus grande facilité d'accès du certificat d'utilité⁴, son rallongement et la possibilité d'être postérieurement transformé en brevet pourraient également encourager les PME et ETI à mieux protéger leur propriété intellectuelle.

Indicateurs de suivi

La loi Pacte a visé à renforcer la qualité des brevets délivrés par l'INPI, non seulement par à travers la nouvelle procédure d'opposition mais aussi à travers l'examen de l'activité inventive par l'INPI. Au regard des autres voies de recours à la délivrance d'un brevet, il conviendra d'apprécier à la fois le nombre total de recours et la proportion des actions en opposition. D'une part, l'évolution du nombre total de recours permettrait en effet d'apprécier la qualité globale des brevets délivrés. En particulier, une baisse de ce nombre pourrait indiquer que le nouvel examen de l'activité inventive exercée par l'INPI améliore la qualité des brevets, ou que la nouvelle procédure d'opposition dissuade en amont le dépôt de brevets de qualité discutable. D'autre part, la proportion des actions en opposition permettrait d'apprécier l'attractivité de cette nouvelle modalité de recours auprès des tiers.

¹ Ordonnance n° 2020-116 du 12 février 2020 relative à la création d'un droit d'opposition aux brevets d'invention.

² Communiqué du Medef, 15 mars 2019.

³ 26 euros pour un grand groupe et la moitié pour une PME.

⁴ De façon stable, 300 certificats sont délivrés en moyenne chaque année en France, contre plusieurs milliers en Allemagne (source : INPI).

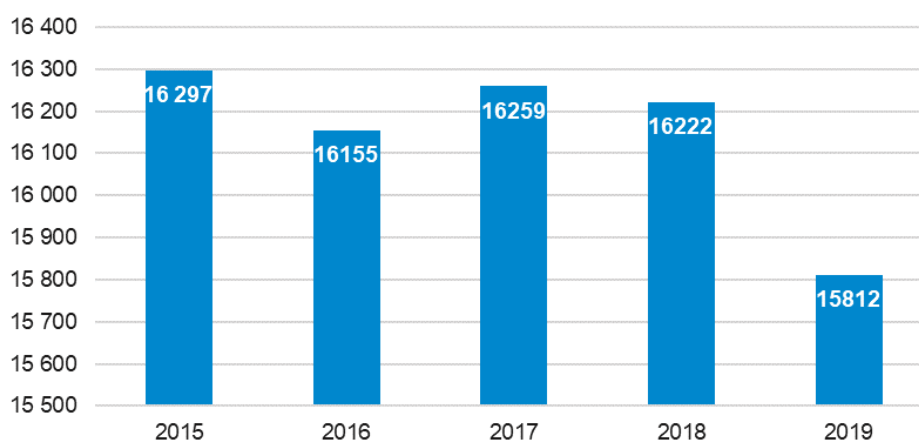
En particulier parmi les PME et les ETI, une augmentation de cette proportion indiquerait que la nouvelle procédure est effectivement perçue comme moins coûteuse, plus simple ou plus sûre que les actions en nullité. Enfin, l'évolution du nombre total de brevets demandés auprès de l'INPI peut être interprétée comme un indicateur de l'attractivité de la protection accordée par le brevet français, au regard de la qualité qu'il vise à garantir et des procédures qu'il implique et autorise.

S'il est encore trop tôt pour apprécier l'impact de ces mesures sur le nombre de brevets déposés et leur qualité, quelques analyses préliminaires peuvent d'ores et déjà être menées.

Le nombre de brevets déposés par les entreprises françaises

En 2019, 15 812 brevets ont été déposés¹ auprès de l'INPI contre 16 222 en 2018, soit une baisse de 2,5 %. Ce nombre est globalement stable (autour de 16 000 chaque année) depuis 2015. Si le secteur des transports concentre le plus de dépôts de brevet en France (999 en 2019), suivi du secteur des machines et appareils électriques (658), les deux secteurs connaissent une diminution du nombre de dépôts (respectivement -6,7 % et - 2,5 %) par rapport à 2018. Les biotechnologies connaissent la croissance la plus importante avec 490 dépôts, soit une augmentation de 12,4 % sur un an.

Graphique 21 – Nombre de brevets déposés auprès de l'INPI²



Source : INPI

D'après les derniers retours de la Direction générale des entreprises (DGE) (16 juin 2020), la baisse du nombre de dépôts, observée depuis la fin du mois de mars, est concomitante

¹ Le dépôt de brevet auprès de l'INPI est la première étape de la demande de brevet. La délivrance de brevet correspond à l'issue positive de l'examen de la demande, à l'écoulement de la période de trois mois pour observations des tiers ainsi qu'à l'acquittement du paiement de la redevance de délivrance et d'impression du fascicule de brevet.

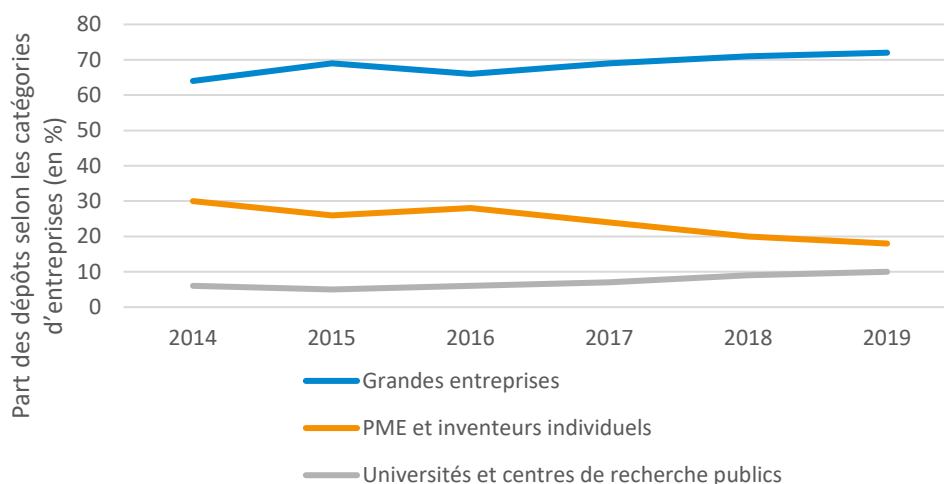
² Des séries plus longues sont disponibles sur le site de la [Banque mondiale](#).

au début de la crise sanitaire. Il semblerait que les dépôts de brevet reprennent un rythme habituel depuis le mois de juin.

La part des brevets déposés par les PME

S'il est encore trop tôt pour apprécier l'effet de la loi Pacte sur le nombre de brevets déposés par les PME et les ETI, force est de constater que ce nombre était jusqu'alors relativement faible en France : les PME françaises déposent quatre fois moins de brevets que les PME allemandes¹. La proportion est cependant comparable à ce qui est observé en moyenne en Europe. Les PME et les inventeurs individuels représentent en 2019 18 % des dépôts de brevet auprès de l'Office européen des brevets (OEB). Près de 72 % des dépôts sont issus des grandes entreprises et 10 % des universités et centres de recherche publics². Depuis 2014, la part des PME et inventeurs individuels dans les dépôts de brevet en Europe a sensiblement décru, passant de 30 % en 2014 à 18 % en 2019. En France, près de 60 % des brevets des personnes morales déposés à l'INPI en 2018 proviennent de grandes entreprises (GE), contre 8,6 % des demandes provenant d'entreprises de taille intermédiaire (ETI), 17,6 % de petites et moyennes entreprises (PME) et 12,8 % d'établissements de recherche, d'enseignement supérieur et d'établissements de l'État. Comme au niveau européen, la proportion de dépôts de brevet par les PME s'est également réduite en France de 21,3 % en 2014 à 17,6 % en 2018³.

Graphique 22 – Les dépôts de brevets européens auprès de l'OEB par catégories d'entreprises européennes depuis 2014



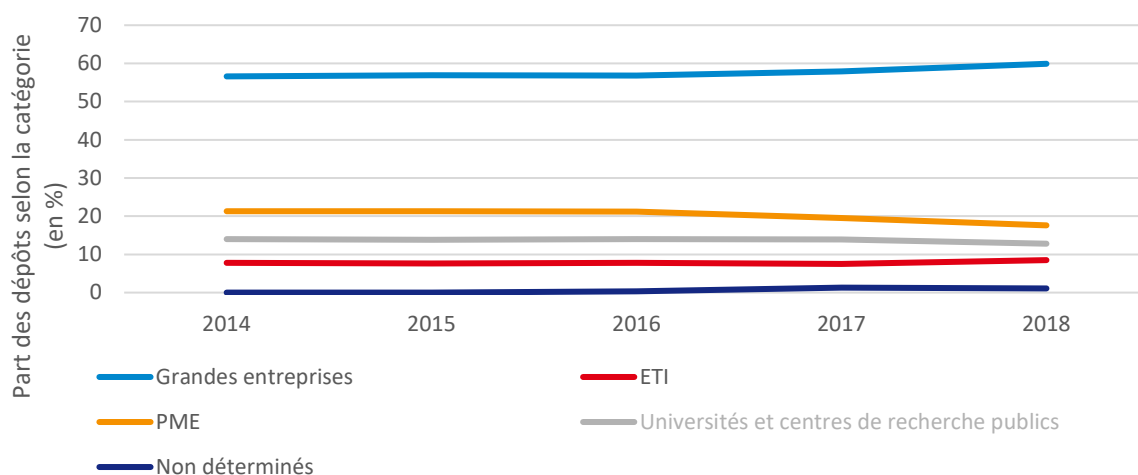
Source : OEB (2019)

¹ Source : ministère de l'Économie et des Finances.

² www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/statistics/2019/statistics/applicants_fr.html.

³ Source : INPI (2019).

Graphique 23 – Les dépôts de brevets par des personnes morales françaises auprès de l'INPI, par catégories d'entreprises depuis 2014

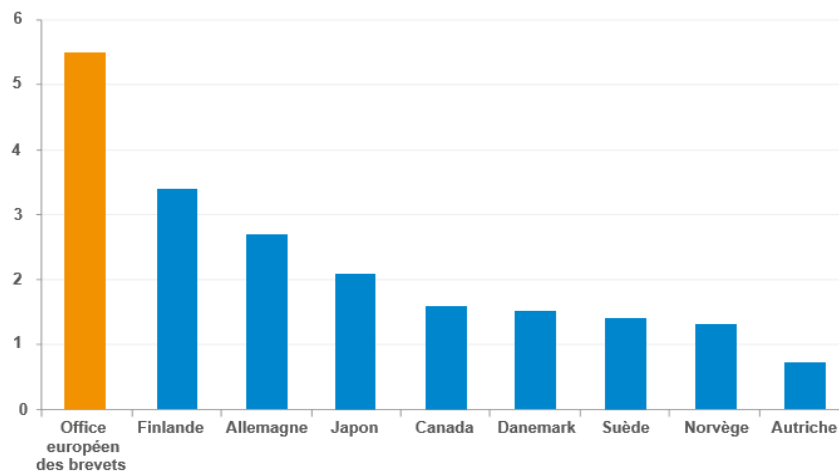


Source : INPI (2019)

Le nombre d'oppositions et la qualité des brevets

Le délai d'opposition est de neuf mois après la délivrance depuis le 1^{er} avril 2020. Au 10 septembre 2020, une seule procédure d'opposition avait été déposée (source : DGE). En attendant les nouvelles données sur ces différentes dynamiques, on peut noter que le taux moyen d'action en nullité était jusqu'ici faible en France, avec moins de 40 procédures par an contre environ 200 en Allemagne, soit un taux moyen d'action de 0,2 % en France contre 0,3 % en Allemagne. La nouvelle procédure pourra être comparée à la vingtaine de procédures similaires qui ont été mises en place à l'étranger et au niveau de l'Office européen des brevets. À ce jour, les taux de brevets faisant l'objet d'une opposition restent inférieurs à 6 % dans tous les pays (voir graphique ci-dessous).

Graphique 24 – Comparaison internationale des taux de brevets délivrés faisant l’objet d’une opposition



Note : ce graphique n'inclut pas la France puisqu'il s'agit des taux observés en 2018, avant la mise en place de la procédure d'opposition en France.

Source : *Étude d'impact préalable du projet de loi*

Il conviendra par la suite de comparer le nombre de recours par pays et d'établir d'éventuelles corrélations avec la complexité de la procédure et le délai permis pour formuler une opposition à un brevet¹.

¹ Ce délai est de neuf mois en France depuis la loi Pacte, soit le délai moyen prévu dans les dispositifs similaires à l'échelle de l'Europe.



THÉMATIQUE 11

AÉROPORTS DE PARIS

Les effets du transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société Aéroports de Paris, une fois ce transfert réalisé, s'agissant notamment, le cas échéant, des obligations d'exploitation définies par le cahier des charges mentionné à l'article L. 6323-4 du code des transports ; des procédures d'autorisation des opérations conduisant à la cession, à l'apport ou à la création d'une sûreté relativement à l'un des biens dont la propriété doit être transférée à l'État à l'issue de la période d'exploitation, en application de l'article L. 6323-6 du même code ; et des tarifs des redevances aéroportuaires prévues à l'article L. 6325-1 dudit code

Aéroports de Paris (ADP) est une société anonyme créée par la transformation de l'EPIC¹ éponyme opérée par la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports. ADP détient et exploite les aéroports Paris-Charles de Gaulle (CDG), Paris-Orly, Paris-Le Bourget, ainsi que dix aérodromes en Île-de-France et l'héliport d'Issy-les-Moulineaux. Avec ses 26 000 employés dont 7 000 en France, ses filiales et ses participations, ADP forme un des principaux groupes aéroportuaires mondiaux. Il a été introduit en bourse en 2006 : l'État détient 50,63 % du capital et 58,5 % des droits de vote, les groupes Schiphol (aéroport d'Amsterdam) et Vinci ayant chacun une participation de 8 % dans la société. La valeur boursière d'ADP s'élevait à 15,6 milliards d'euros en mai 2019, soit 7,8 milliards pour les actions de l'État.

Rappel des contours de la réforme

La réforme autorise la cession de tout ou partie des 50,6 % de parts détenues par l'État dans la société ADP, sur les marchés financiers ou par un appel d'offres. Cette cession irait de pair avec la mise en place d'une concession de 70 ans, dissociant la propriété du

¹ Établissement public à caractère industriel et commercial.

foncier, qui reviendrait à l'État, de l'exploitation de l'activité. En outre, l'État établira certaines obligations d'exploitation¹, en particulier :

- les dirigeants d'ADP seront agréés par l'État ;
- ADP respectera les obligations de publicité et de mise en concurrence, y compris pour ses marchés de travaux passés avec des entreprises liées ;
- ADP devra obtenir l'autorisation de l'État pour prendre des engagements dont la durée dépasse de 18 mois la fin de ses droits d'exploiter (70 ans à compter de la privatisation) ;
- l'État encadrera et autorisera les modifications apportées aux installations aéroportuaires ;
- l'État autorisera les cessions de biens d'ADP, ou créations de sûretés relatives à ces biens, et récupèrera le cas échéant une partie de la plus-value réalisée ;
- les manquements d'ADP au regard du cahier des charges pourront être sanctionnés par une amende égale à 2 % de son chiffre d'affaires par manquement, le total des amendes étant plafonné à 10 % du chiffre d'affaires ;
- la société ADP pourra se voir interdire l'exploitation des aéroports franciliens si ce plafond est atteint à deux reprises sur quatre exercices successifs ou pour tout autre manquement d'une particulière gravité ;
- les redevances aéroportuaires pourront continuer de faire l'objet d'un contrat pluriannuel avec l'État d'une durée maximale de cinq ans. En l'absence de contrat pluriannuel, les tarifs des redevances seront fixés par le ministre en charge de l'aviation civile dans des conditions prévues par le cahier des charges d'ADP.

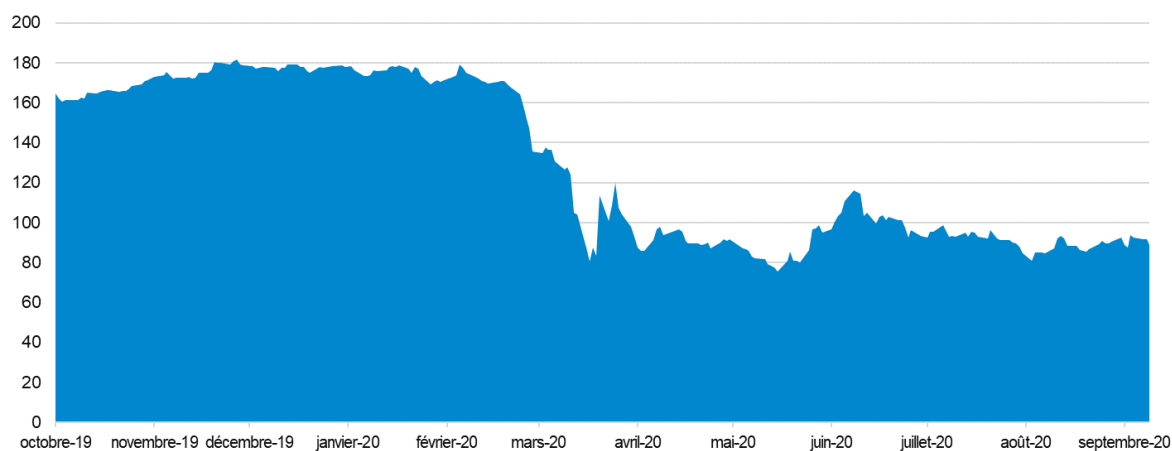
- [Voir les articles 130 à 136 de la loi Pacte](#)

Bien que le Référendum d'initiative partagée n'ait pas abouti, la privatisation du groupe Aéroports de Paris (ADP) ne devrait pas survenir avant au moins 2022, a indiqué le 22 juin Élisabeth Borne, alors ministre de la Transition écologique et solidaire. En outre, en raison de la crise actuelle l'action ADP a perdu 52 % de sa valeur entre le 5 février 2020 et le 1^{er} septembre 2020².

¹ Pour toute privatisation, la loi prévoit l'intervention d'une commission indépendante pour encadrer la procédure : la commission des participations et des transferts, composée de sept personnalités qualifiées nommées par le Premier ministre pour un mandat non renouvelable de six ans.

² Au mois de juin 2020, le trafic total du groupe ADP était encore en baisse de 88 % par rapport au mois de juin 2019, avec seulement 2,8 millions de passagers accueillis dans l'ensemble du réseau. Au total, depuis le début de l'année 2020, le trafic du groupe est en baisse de 57,5 %, soit 48,2 millions de passagers accueillis. Source : [ADP](#) (15 juillet 2020). En outre, la direction du groupe ADP a présenté le 1^{er} septembre un plan de restructuration destiné à compenser les pertes liées à la crise sanitaire. Celui-ci contiendrait des mesures de

Graphique 25 – Cours de l'action ADP



Source : Boursorama

Compte tenu de ce contexte, la thématique n'est pas d'actualité. Elle sera abordée par le Comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte le moment venu.

départ volontaires concernant 1 400 salariés, dont 700 non remplacés. L'objectif est de réaliser 10 % à 15 % d'économies, soit 560 millions d'euros par an.



THÉMATIQUE 12

LA FRANÇAISE DES JEUX

Les effets du transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société La Française des jeux (FDJ), une fois ce transfert réalisé, ainsi que les effets de la réforme de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard consécutive à la mise en place de la nouvelle autorité de surveillance et de régulation

Rappel des contours de la réforme

La réforme portait plusieurs changements principaux :

- elle précise le périmètre des jeux de droits exclusifs au-delà de la seule expression de « jeux de loterie », en précisant les catégories de jeux concernées (jeux de tirage, jeux instantanés, jeux de grattage, jeux à aléa immédiat, etc.)¹. En outre, le monopole de la FDJ (sur une durée de 25 ans) pour la distribution de paris sportifs en réseau physique est maintenu ;
 - elle autorise le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société FDJ. Ce transfert a été décidé par le décret n° 2019-1105 du 30 octobre 2019 ;
 - elle prévoit la mise en place d'une autorité administrative indépendante de surveillance et de régulation du secteur. Pour ce faire, la loi habilite le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires. L'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 remplace ainsi l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) par l'Autorité nationale des jeux (ANJ).
- [Voir les articles 137 et 138 de la loi Pacte](#)

¹ Ordonnance du 2 octobre 2019 et décret du 17 oct. 2019 relatif à l'encadrement de l'offre de jeux.

Opération de privatisation de la FDJ

L'introduction en bourse a eu lieu le 7 novembre 2019 : les livres d'ordres ont été clôturés les 19 et 20 novembre, pour les particuliers et pour les professionnels, afin que la cotation puisse intervenir au 21 novembre 2019. Selon les modalités qui ont été fixées par arrêtés, l'État devait céder un maximum de 99 320 000 actions faisant l'objet d'une offre à prix ouvert auprès du public en France, au prix du placement global garanti auquel il a été appliquée une décote de 2 %¹. Le prix de l'offre d'actions de la FDJ a été fixé à 19,50 euros pour les actions cédées au public et à 19,90 euros pour les actions faisant l'objet d'un placement auprès d'investisseurs institutionnels².

Au 21 novembre 2019, la majorité du capital de la FDJ a ainsi été transférée au secteur privé, et la société est depuis cotée sur le marché Euronext. La part de l'État dans le capital est passée de 72 % à 21,9 %³, celle des associations d'anciens combattants est passée de 13,4 % à 14,8 %, et celle des salariés et des anciens salariés de 5 % à 4,4 %. La part des actionnaires individuels et institutionnels est passée de 9,6 % à 58,9 % ; 19 % de ce capital était, lors de l'introduction en bourse, détenu par des actionnaires individuels.

Tableau 5 – Composition du capital social au 31 décembre 2019

Actionnariat FDJ au 31/12/2019	Nombre d'actions	% du capital (en %)	% de droits de vote (en %)	Nombre de droits de vote réels
État français	41 852 014	21,91	29,68	83 704 028
Association d'anciens combattants sous concert (dont UBFT 9,8 %)	28 233 690	14,78	19,13	53 939 425
Actionnariat FDJ (fonds historique FDJ SA)	5 257 020	2,75	3,73	10 514 040
Nouveau fonds actionnariat salarié groupe FDJ France	3 157 604	1,65	1,12	3 157 604
Autres (détention individuelle inférieure à 5 % au 31 décembre 2019)	106 756 776	55,90	42,28	119 253 098
Actions autodétenues	12 896	0,01	0,00	N/A
Société/Soficoma *	5 730 000	3,00	4,06	11 460 000
TOTAL	191 000 000			282 028 195

Source : [Rapport financier et extra-financier 2019 de la FDJ](#)

500 000 épargnants individuels ont acheté des titres de la FDJ. L'APE indique⁴ que sur un placement d'un peu moins de 2 milliards d'euros, les épargnants particuliers français ont demandé 1,5 milliard d'euros sur plus de 500 000 ordres au total. Les institutionnels ont, quant à eux, demandé plus de 10 milliards d'euros. Avec 1,826 milliard d'euros de titres

¹ Arrêté du 6 novembre 2019.

² Arrêté du 20 novembre 2019.

³ Chiffres actualisés au 31 mars 2020.

⁴ [Rapport d'information sur la mise en application de la loi Pacte \(23 janvier 2020\)](#).

cédés, cette opération représente la plus importante introduction en Bourse en France depuis la crise financière de 2008¹.

Indicateurs de suivi

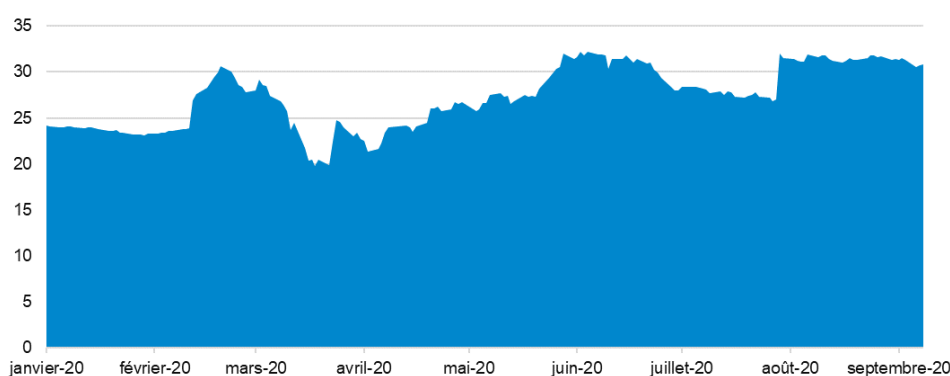
Il conviendra de suivre le devenir et les résultats de la FDJ, en termes de chiffres d'affaires, de résultats nets, de gamme de produits ou encore de capitalisation boursière. Il conviendra de suivre également le devenir du secteur des jeux du hasard, depuis la transformation de sa régulation. En particulier, on pourra analyser l'environnement concurrentiel de la FDJ, en étudiant notamment l'évolution de ses parts de marché.

D'après les dernières informations disponibles, la FDJ détenait en 2018 49 % des parts de marché en PBJ², contre 20 % pour PMU, 7 % pour Barrière, 5 % pour Partouche et 19 % répartis entre les autres concurrents (et notamment les jeux en ligne). En outre, la FDJ est la deuxième loterie européenne et la quatrième mondiale.

Les conséquences de la crise Covid-19 sur la FDJ

Après une augmentation régulière de 22,70 euros (en clôture du 21 novembre 2019) à 30,35 euros le 21 février 2020, l'action de la FDJ a baissé rapidement jusqu'à un minimum de 18,50 euros le 19 mars. Depuis, la valeur de l'action connaît à nouveau une croissance régulière et s'établit à 31,01 euros au 12 juin 2020.

Graphique 26 – Cours de l'action de la Française des jeux en 2020



Source : Boursorama

Dans son [communiqué de presse](#) du 21 avril 2020, la FDJ prête des effets significativement négatifs à la crise et notamment aux mesures de confinement qui s'en sont suivies. Au

¹ Pour mémoire, l'introduction en bourse d'EDF en 2005 a attiré près de 5 millions de particuliers, et celle de Natixis en 2006 près de 2,8 millions de particuliers.

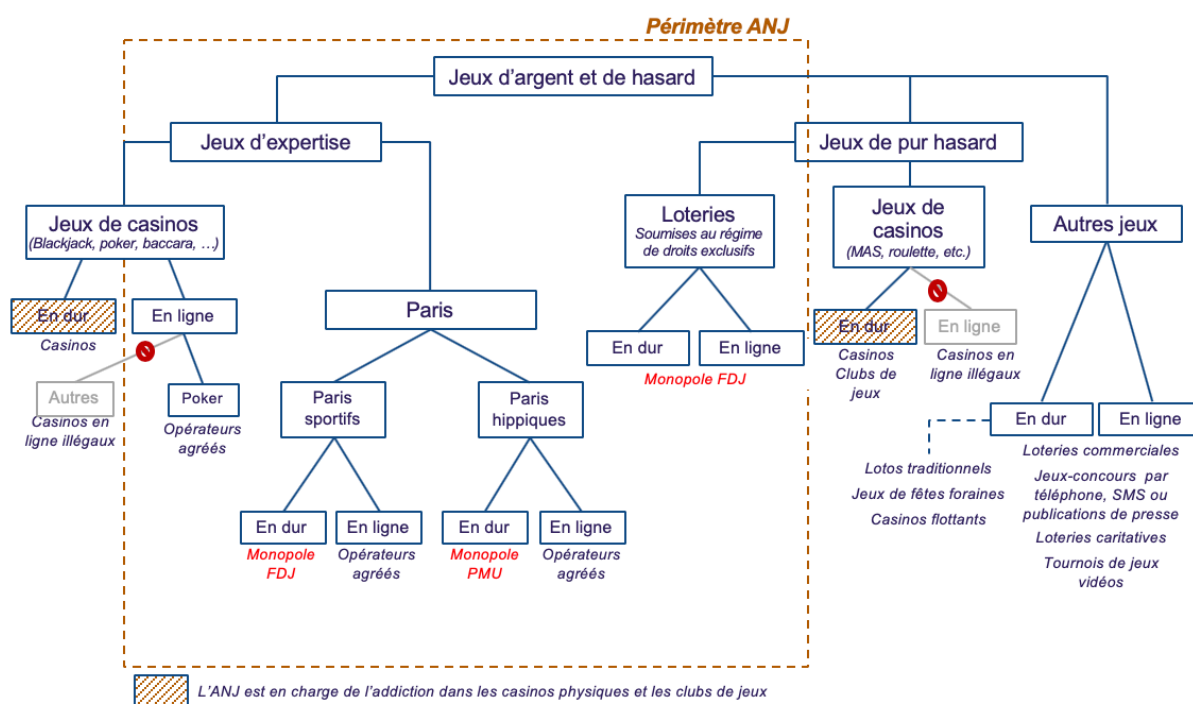
² Le Produit brut des jeux (PBJ) représente le montant des mises sur lequel ensuite sont déduites les rétributions versées par l'opérateur aux joueurs. C'est donc la part des mises empochées par les sociétés de jeu.

1^{er} trimestre 2020, FDJ enregistre des mises en recul de 5 %, à 4,1 milliards d'euros, et un chiffre d'affaires en baisse de 1 %, à 0,5 milliard. Depuis le 16 mars, début du confinement, les mises affichent un recul de près de 60 % avec une baisse des mises loterie hors Amigo de plus de 40 % ; la suspension totale du jeu Amigo depuis le 19 mars ; une réduction de près de 95 % des paris sportifs suite à l'annulation de la plupart des compétitions.

La transformation de l'Arjel en Autorité nationale des jeux (ANJ)

En vertu du [décret n° 2020-199 du 4 mars 2020](#), une autorité administrative indépendante de régulation des jeux d'argent, l'Autorité nationale des jeux (ANJ), succède à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (l'Arjel)¹. L'ANJ regroupe, en les élargissant, les prérogatives de l'ancienne Arjel, du ministère du Budget sur les jeux de loterie et les paris sportifs, ainsi que celles exercées conjointement par les ministères du Budget et de l'Agriculture sur le réseau physique de paris sur les courses hippiques (PMU)².

Graphique 27 – Délimitation du périmètre de régulation par l'ANJ



Source : Arjel 2020

¹ Communiqué de presse de l'ANJ (22 juin 2020).

² Jusqu'alors, les activités monopolistiques de La Française des jeux étaient sous le contrôle du ministre chargé du Budget ; les activités monopolistiques du PMU étaient contrôlées conjointement par les ministres chargés du Budget et de l'Agriculture ; les activités des casinos relevaient de la compétence du ministère de l'Intérieur ; les activités des opérateurs de jeux en ligne étaient soumises au contrôle de l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

L'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019, précisée par le décret 2019-1061 du 17 octobre 2019, dispose que les opérateurs titulaires de droits exclusifs (FDJ et PMU) doivent soumettre à l'approbation de l'ANJ, avant le 30 septembre de chaque année, leurs programmes des jeux pour l'année suivante ainsi que leur plan d'actions contre le jeu excessif et le jeu des mineurs et, avant le 31 janvier de chaque année, leur plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et le blanchiment. Surtout, l'exploitation de chaque jeu sera soumise à une autorisation préalable de l'ANJ. Cette dernière pourra n'autoriser un nouveau jeu qu'à titre expérimental, pour un objet, une durée ou un territoire définis. Elle pourra suspendre ou retirer, par décision motivée et après échange contradictoire, l'autorisation d'un jeu à tout moment si les conditions dans lesquelles son exploitation a été autorisée ne sont plus réunies¹.

L'arrêté du 11 juin 2020 porte nomination du commissaire du gouvernement auprès de l'Autorité nationale des jeux.

Les risques économiques et sociaux

La loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne a par ailleurs défini, par son article 3, les objectifs de la politique de jeu menée par l'État : prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ; assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ; prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées.

Les principales inquiétudes exprimées pendant les débats parlementaires, et en particulier par l'Observatoire des jeux (ODJ)², tiennent au fait que la privatisation du secteur des jeux de hasard pourrait rendre les pratiques commerciales plus agressives, et ainsi augmenter les risques psychosociaux. Les nouveaux actionnaires pourraient en effet se révéler « moins sensibles aux impératifs de la lutte contre l'addiction »³. Avant la privatisation de

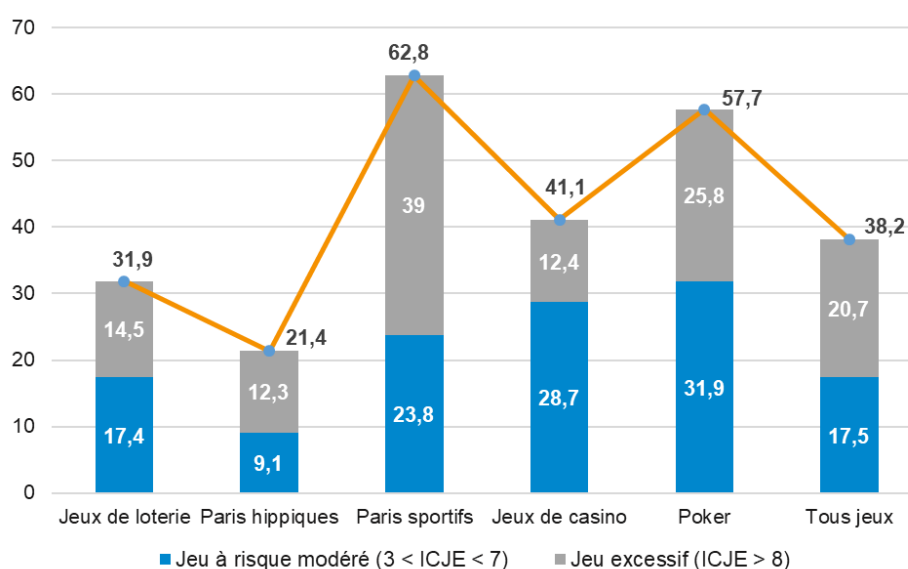
¹ Le ministère du Budget peut toujours suspendre ou interdire un jeu en invoquant la sauvegarde de l'ordre public.

² L'Observatoire des jeux a été créé par décret du 9 mars 2011 : composé de huit personnalités désignées pour cinq ans, il est un des éléments du Collège consultatif des jeux mis en place par la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Il contribue à réaliser les objectifs de la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard fixés dans l'article premier de la loi : « enjeux d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et des mineurs ».

³ IGF (2018), « [Évolution de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en lien avec le projet d'ouverture du capital de La Française des jeux à des investisseurs privés](#) », septembre.

la FDJ, l'ODJ estimait que le jeu « problématique »¹ touchait environ 6 % des joueurs en 2019 : 4,4 % des joueurs de jeux d'argent et de hasard sont classés comme « joueur à risque modéré » et 1,6 % comme « joueur excessif »². Au total, près de 1,4 million de Français ont donc une pratique du jeu problématique. Si ces joueurs restent minoritaires, ils génèrent 38 % du chiffre d'affaires de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard en 2019. Cela étant, cette part varie fortement d'un jeu à l'autre, puisqu'elle s'élève à 63 % pour les paris sportifs contre 32 % pour les jeux de loterie.

Graphique 28 – Part du chiffre d'affaires attribuable aux joueurs problématiques par type de jeu, en France, en 2019 (en pourcentage)



Note : réalisé par l'ODJ à partir des données issues du volet « jeux » du Baromètre de Santé publique France 2019. Cette troisième enquête nationale sur les pratiques de jeu d'argent et de hasard s'est déroulée du 9 janvier au 29 juin 2019 auprès de 10 352 personnes âgées de 18 à 85 ans, résidant en France métropolitaine et parlant le français. La définition du jeu problématique repose sur l'indice canadien du jeu excessif (ICJE).

Source : France Stratégie, d'après le Baromètre de Santé publique France 2019 – Analyse ODJ

En outre, et bien qu'il ne s'agisse pas d'un strict lien de causalité, l'ODJ estime que pour chaque point de pourcentage de progression du chiffre d'affaires de la FDJ, c'est près de 1 000 joueurs pathologiques en plus.

¹ Si le jeu n'est pas simplement « récréatif », il est qualifié de « problématique ». Plusieurs critères (voir en annexe) permettent de qualifier le jeu problématique (difficulté à arrêter, prise de risque croissante, préoccupation par le jeu, agitation et irritabilité, etc.). Le jeu problématique distingue le jeu à risque, lorsque 3 à 4 critères sont présents, et le jeu pathologique pour au moins cinq critères présents. Voir l'article de Caillon J., Bouju G., Vénisse J.-L. et Grall-Bronnecet M. (2014), « [Mise au point sur le jeu pathologique](#) », *PSN*, 2014/3 (Volume 12), p. 61-72.

² « [Les Français et les jeux d'argent et de hasard - Résultats du Baromètre de Santé publique France 2019](#) », juin 2020.

La création de l'ANJ, et le renforcement de son périmètre de régulation par rapport à l'Arjel, visent à limiter cet écueil. En particulier, les opérateurs titulaires de droits exclusifs (FDJ et PMU) restent soumis à l'approbation de l'ANJ, pour ce qui est de leurs programmes des jeux et leurs plans d'actions contre le jeu excessif, le jeu des mineurs et la lutte contre la fraude et le blanchiment. En outre, l'exploitation de chaque jeu sera soumise à une autorisation préalable de l'ANJ. Il conviendra donc, à terme, d'étudier l'effectivité de la régulation exercée par l'ANJ, et d'analyser l'évolution des risques psychosociaux, celle des activités frauduleuses ou criminelles (blanchiment de capitaux, financement du terrorisme). Les annexes présentent le rapport de l'Observatoire des Jeux (2018) sur l'état de ces risques en France.

Une comparaison internationale

S'il est encore trop tôt pour apprécier les effets de la privatisation du secteur des jeux en France sur les risques psychosociaux, une première comparaison internationale, à partir de pays comparables¹, est possible. À l'avenir, les données et les analyses de Santé publique France et de l'Observatoire des jeux permettront d'étudier plus précisément le cas français. De manière générale, il apparaît que le secteur des jeux de hasard et d'argent est partout fortement réglementé et régulé par la puissance publique. Néanmoins, des différences importantes dans l'intensité et la manière de réguler subsistent. De façon schématique, deux modèles peuvent être distingués.

Le premier modèle repose sur un monopole ou quasi-monopole de la puissance publique dans l'offre de jeux de hasard et d'argent. Jusqu'en 2011, avant l'instauration d'un système de licences sur plusieurs jeux de hasard, l'Espagne s'inscrivait dans ce modèle. Aujourd'hui encore, la loterie fait l'objet d'un régime de droit exclusif partagé entre la SELAE et la ONCE, deux entités publiques. De même, jusque dans les années 1990, l'Italie se caractérisait par une interdiction pure et simple des jeux de hasard, à l'exception des loteries d'État et de certains jeux expressément autorisés.

Ce modèle originel de la loterie d'État tend à disparaître au profit d'un système d'octroi de licences par l'autorité régulatrice publique. C'est particulièrement le cas au Royaume-Uni où, à l'exception des loteries qui restent soumises à un monopole attribué à la National Lottery, tous les jeux d'argent et de hasard font l'objet d'un système d'octroi de licences. Ces dernières sont délivrées par la Gambling Commission, créée en 2007, qui assure

¹ La comparaison internationale, détaillée en annexe, porte sur l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, l'Australie, les États-Unis et le Canada. Il conviendra de s'assurer que les définitions du jeu « à risque » et « excessif » sont bien les mêmes dans les différents pays étudiés. En France, l'enquête de l'Observatoire des jeux par exemple utilise, pour repérer le jeu problématique, l'indice canadien du jeu excessif (ICJE). Cet indice comprend 9 items qui mesurent la fréquence de problèmes causés par les pratiques de jeu (tolérance, compulsion etc.). Le score global peut aller de 0 (sans risque) à 27 (risque maximal). Est considéré comme « problématique » un joueur ayant un score d'au moins 3.

également le contrôle et la régulation des opérateurs. L'Allemagne repose également sur ce modèle, même si la régulation y est largement décentralisée, les Länder ayant compétence en la matière. L'exemple allemand souligne par ailleurs qu'un système de licences n'implique pas nécessairement une offre très développée : outre-Rhin, l'offre de jeu est limitée, surtout pour les jeux en ligne¹.

S'il reste compliqué d'établir un lien direct entre le modèle en place et les risques liés au jeu, les cas de libéralisation accélérée peuvent être concomitants à l'aggravation des phénomènes d'addiction au jeu. Ainsi, depuis les années 1990, les problèmes sociaux liés au jeu se sont largement répandus en Italie après l'augmentation du nombre de loteries d'État en 1992 et l'ouverture à la concurrence des jeux de hasard en dur et en ligne dès 2006. De plus, de manière contre-intuitive, le développement de l'offre légale n'a pas permis de juguler l'offre de jeux illégale, souvent liée aux réseaux mafieux ou criminels. Un système d'octroi de licences n'implique cependant pas nécessairement un risque accru de pathologies². Ainsi, une récente étude³ internationale (automne 2019), fondée sur les données recueillies en Allemagne, au Québec et en France, compare la concentration des dépenses des jeux d'argent et de hasard⁴. Il apparaît que 2,7 % des joueurs sont « problématiques » au Québec contre 4,8 % en France et 4,6 % en Allemagne. Au total, les joueurs problématiques génèrent 31,6 % des revenus des jeux d'argent et de hasard au Québec, 32 % en Allemagne contre 40,2 % en France. Ainsi, si l'Allemagne a un taux de joueurs problématiques similaire à la France, la part de revenus générés par ces joueurs est significativement plus faible, ce qui est signe d'un marché plus « sain ».

Un suivi comparatif des différents mouvements de régulation et de libéralisation en Europe, et de l'évolution des risques psychosociaux, permettra d'apprécier plus précisément les effets de la libéralisation du secteur des jeux de hasard sur ces risques.

¹ La nouvelle législation sur les jeux de hasard en ligne entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2021. Elle permettra l'extension du marché des jeux de hasard en ligne aux jeux de casino et de poker en ligne.

² Buth and Stöver (2008).

³ Observatoire des Jeux *et al.* (2019), « [Les dépenses de jeu et leur concentration chez les joueurs excessifs](#), une étude comparative entre le Québec, la France et l'Allemagne ».

⁴ Les critères utilisés pour définir le jeu problématique sont issus de l'indice canadien du jeu excessif pour le Québec et la France et du « Diagnostic and Statistical Manual Of Mental Disorders » (DSM-IV) pour l'Allemagne. Les données ont été récoltées en janvier 2010 et mars 2011 pour l'Allemagne, en 2012 pour le Québec et en 2013-2014 pour la France.



THÉMATIQUE 13

ENGIE

Les effets de la suppression du seuil de détention du capital de la société Engie par l'État et de l'obligation de détention intégrale de GRTgaz par Engie, l'État ou des entreprises ou organismes du secteur public, notamment au regard de l'éventuelle consolidation du secteur au niveau européen

La privatisation de GDF a été autorisée par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, l'État devant toutefois détenir plus d'un tiers du capital¹. En devenant GDF-Suez en 2008 puis Engie en 2015, ce seuil minimum de détention devait être respecté en capital ou en droits de vote et pouvait être franchi à la baisse à condition qu'il soit de nouveau respecté dans un délai de deux ans². L'État possède au 31 mars 2020 23,64 % du capital et 34,47 % des droits de vote. Par ailleurs, GRTgaz – l'un des deux gestionnaires de réseau de transport de gaz en France – est aujourd'hui détenu à 75 % par Engie et à 25 % par un consortium composé de CNP Assurances, CDC Infrastructure et la Caisse des dépôts.

Rappel des contours de la réforme

La loi Pacte remplace la règle posée à l'article L.111-68 du code de l'énergie selon laquelle l'État doit détenir le tiers du capital d'Engie, par l'obligation pour l'État de détenir au moins une action³ au capital d'Engie. Elle allège également les contraintes que font peser sur la société GRTgaz les dispositions de l'article L.111-49 du code de l'énergie, puisque le capital de GRTgaz doit être majoritairement détenu – et non plus intégralement – par Engie, l'État ou des entreprises ou organismes du secteur public.

- [Voir l'article 140 de la Pacte](#)

¹ Article 111-68 du code de l'énergie.

² Article 7 de la loi n° 2014-384 du 29 mars 2014.

³ Le maintien de la détention d'une action est cohérent avec l'article L.111-69 de ce code, qui impose à l'État de détenir une action spécifique (« golden share ») régie par l'article 31-1 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.

À ce jour, aucune évolution du capital n'est confirmée¹. L'analyse pourra être produite dans le cas où une telle évolution se produirait.

¹ En France, Engie réfléchit à des « ajustements » de sa participation dans GRT Gaz et GRDF, grâce à la « flexibilité » permise par la loi Pacte, a expliqué son PDG Jean-Pierre Clamadieu (*Les Échos*, 31 juillet 2020).



THÉMATIQUE 14

LA POSTE

Les effets de la suppression de l'obligation de détention par l'État de la majorité du capital de la société anonyme La Poste, notamment sur l'évolution de ses missions de service public

Rappel des contours de la réforme et création du pôle financier public

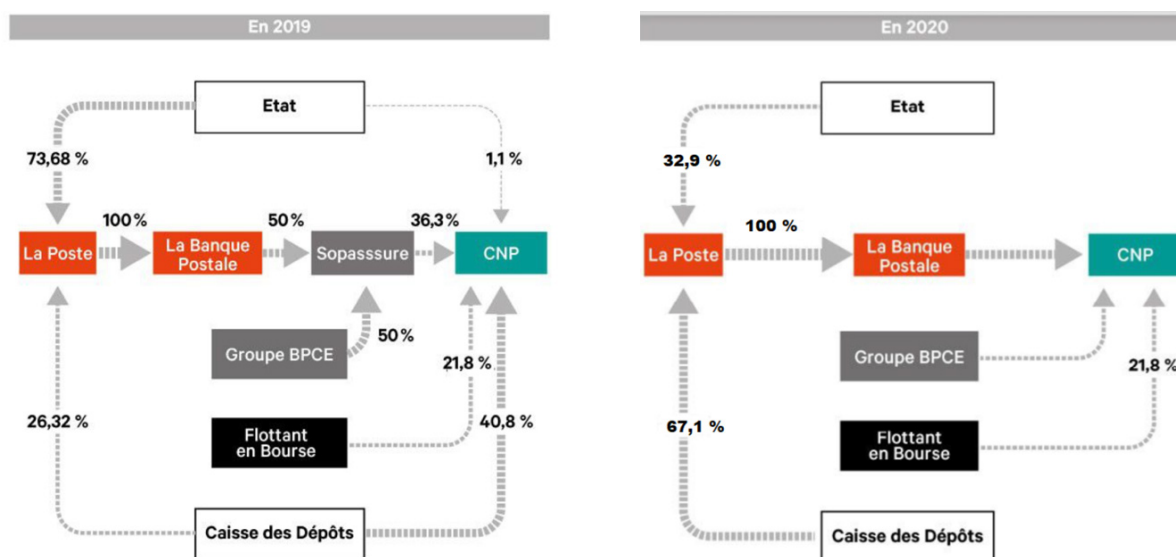
Le groupe La Poste est un opérateur de services postaux (courrier, colis et express) mais aussi une banque de détail, une société d'assurances ou encore un fournisseur de services numériques et de solutions de commerce. Si le capital de la société reste intégralement public puisqu'il « est détenu par l'État et la Caisse des dépôts et consignations », la loi Pacte autorise l'État à ne plus détenir la majorité du capital¹. La loi prévoyait auparavant que « le capital de la société est détenu par l'État, actionnaire majoritaire, et par d'autres personnes morales de droit public ». Par ailleurs, le décret n° 2020-622 du 20 mai 2020 dispose que La Poste et ses filiales chargées d'une mission de service public, comme la Banque postale, sont soumises au contrôle économique et financier de l'État prévu par le décret du 26 mai 1955.

La création du nouveau pôle financier public est ainsi intervenue le 4 mars 2020. L'opération a été réalisée en deux temps : la Caisse des dépôts (CDC) est devenue actionnaire majoritaire du groupe La Poste (portant son bilan de 400 à 1 000 milliards d'euros) et a immédiatement cédé sa participation (environ 41 %) dans CNP Assurances à La Poste ; puis La Poste a cédé cette participation à sa filiale La Banque postale (LBP). LBP devient ainsi l'actionnaire majoritaire de CNP Assurances, à la place de la CDC avec une part de capital de 60 %. LBP reste une filiale de La Poste qui est désormais contrôlée

¹ Cette modification était la condition *sine qua non* pour permettre la création d'un nouveau pôle financier public autour de la Caisse des dépôts et consignations et de La Poste. En outre, le 31 juillet 2019, l'État, la CDC, La Poste et la Banque postale ont signé un protocole d'accord engageant autour de ce projet de création.

par la CDC. Cette dernière détient à présent 67,1 % du capital du groupe La Poste contre 26,32 % avant l'opération. La part de l'État est passée de 73,7 % à 32,9 %¹.

Graphique 29 – Création du pôle financier public



Source : données de la CDC

- [Voir l'article 151 de la loi Pacte](#)

Les missions de service public de La Poste

Si la loi postale du 9 février 2010 a conduit à la libéralisation du marché du courrier à compter du 1^{er} janvier 2011, elle a également confirmé La Poste dans son rôle de prestataire du service universel postal pour une durée de quinze ans. En effet, et en vertu de l'article 2 de la loi 90-568 modifié², La Poste et ses filiales constituent un groupe public qui remplit des missions de service public et d'intérêt général. Le groupe est ainsi chargé de quatre missions de service public : (a) le service postal universel ; (b) la contribution,

¹ Des dérogations ont dû être sollicitées et ont été obtenues auprès de l'Autorité des marchés financiers, la réglementation exigeant en règle générale le lancement d'une offre publique d'achat dès que le seuil de 30 % de détention du capital est franchi. Dans son avis, l'AMF indique que « la CDC est membre d'un concert majoritaire depuis plus de 20 ans, au sein duquel elle est demeurée le principal actionnaire, et a été qualifiée de prédominante dans les décisions du Conseil des marchés financiers, puis de l'Autorité des marchés financiers ; il sera en outre relevé que la CDC a détenu quasiment continuellement plus de 40 % du capital et des droits de vote de CNP Assurances depuis 1998, voire plus de 45 % des droits de vote depuis 2016 ». Elle conclut alors : « (...) analysant ces opérations comme un reclassement sans incidence sur le contrôle majoritaire de CNP Assurances, l'Autorité des marchés financiers a octroyé les dérogations demandées sur le fondement des articles 234-8, 234-9, 6° et 7° et 234-10 du règlement général ».

² [Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990](#) relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

par le réseau des points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire ; (c) le transport et la distribution de la presse ; (d) et l'accessibilité bancaire.

Ces obligations sont précisées dans des textes législatifs ou réglementaires ainsi que dans un contrat d'entreprise¹ (voir les annexes). Pour apprécier l'effectivité et la qualité de ces quatre missions de service public, plusieurs indicateurs seront suivis :

- concernant le service universel postal, il s'agira de vérifier l'effectivité des prestations pour l'ensemble des objets postaux éligibles, de suivre notamment les tarifs postaux, les délais d'acheminement, l'accessibilité, le traitement des réclamations et la satisfaction client. La plupart de ces indicateurs font déjà l'objet d'un [tableau de bord annuel](#). Au niveau national, des objectifs annuels de qualité sont fixés par arrêté du ministre chargé des Postes². Au niveau communautaire, des normes de qualité de service relatives à la durée d'acheminement des courriers ont été définies concernant le courrier transfrontière intracommunautaire³ ;
- concernant la mission d'aménagement du territoire, il s'agira de suivre notamment l'amplitude et l'adaptation des plages horaires, l'accessibilité des moyens numériques, l'adaptation des bureaux de poste et l'efficacité des formes de mutualisation de services ;
- concernant la mission de transport et de distribution de la presse, les indicateurs concerneront notamment les délais d'acheminement, les tarifs pratiqués ainsi que la couverture territoriale de l'acheminement et de la distribution des titres de presse ;
- concernant la mission d'accessibilité bancaire, il s'agira notamment de suivre le respect des sept obligations définies par les textes⁴. Il conviendra également de suivre l'offre

¹ Le dernier en date a été signé en janvier 2018.

² Ces objectifs, relatifs à la rapidité et à la fiabilité des prestations, portent en particulier sur la Lettre prioritaire, la Lettre verte, la Lettre recommandée, la réexpédition et le Colissimo.

³ Au niveau communautaire, des normes de qualité de service relatives à la durée d'acheminement des courriers entre la date de dépôt de l'expéditeur et la remise au destinataire ont été définies concernant le courrier transfrontière au sein de l'Union européenne. Ainsi, à compter du moment où l'objet est confié à l'opérateur postal, 85 % des envois doivent être distribués en J+3 et 95 % en J+5. Au niveau national, des objectifs de qualité de service sont également prévus. Ils sont fixés par arrêté du ministre chargé des Postes ([arrêté du 12 septembre 2018](#) relatif aux objectifs de qualité de service pour 2018, 2019 et 2020). Ces objectifs de qualité font partie des obligations du service postal ([art. L2](#) du code des postes et des communications électroniques et [décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007](#) relatif au service universel postal). L'Arcep veille au respect de ces objectifs et fait également réaliser annuellement, par un tiers indépendant, une étude sur la qualité de service de différentes prestations du service universel.

⁴ D'après l'arrêté du 4 décembre 2008, modifié par l'arrêté du 14 mai 2010, ces obligations sont : (a) ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande ; (b) effectuer gratuitement les opérations de dépôt et de retrait à partir de 1,5 euro (contre 10 euros dans les autres réseaux) ; (c) permettre à son titulaire d'effectuer des opérations de versement et de retrait dans tous les bureaux de Poste où elle permet ces mêmes opérations aux titulaires d'un compte courant postal ; (d) accepter à titre gratuit les domiciliations de virements et de prélèvements de certaines opérations (minima sociaux, factures de gaz et d'électricité, etc.) ; (e) proposer gratuitement les virements sur le compte à vue du titulaire du Livret A (de son représentant légal ou

de services aux ménages les plus précaires (surendettement, développement de microcrédits, etc.), le maillage territorial et qualité du service d'accompagnement des usagers.

Des indicateurs relatifs aux effectifs de La Poste, aux conditions de travail, ainsi qu'aux nombres de clients et aux performances en matière de responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE) seront également mobilisés. Pour ce qui concerne en particulier la mission de service universel postal, le suivi des indicateurs devra tenir compte des circonstances exceptionnelles ayant eu lieu pendant les années 2019 (intempéries, mouvements sociaux) et 2020 (confinement lié à la pandémie) qui ont compliqué, voire rendu impossibles certains jours, l'acheminement et la distribution des objets postaux. Il sera également utile de mobiliser les résultats de la plateforme participative « [La Poste 2030](#) », qui a été lancée en mars 2020 (suite à la création du pôle financier).

de son mandant) quel que soit l'établissement teneur de compte ; (f) proposer gratuitement des chèques de banque tirés au profit du titulaire du Livret A (de son représentant légal ou de son mandant) ; (g) mettre gratuitement à disposition une carte de retrait utilisable dans les DAB/GAB de La Banque Postale.



THÉMATIQUE 15

FONDS POUR L'INNOVATION ET L'INDUSTRIE

La gouvernance du Fonds pour l'innovation et l'industrie, ses priorités, ses modalités de gestion financière, d'attribution des fonds et de transparence

Rappel des contours de la réforme

Le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), lancé le 15 janvier 2018, consiste en un ensemble d'actifs de 10 milliards d'euros dont a été doté Bpifrance¹. Actuellement, le Fonds est constitué de 1,6 milliard d'euros en numéraire, issus des cessions en 2017 d'actifs Renault et Engie et de 8,4 milliards d'euros en titres de participations publiques chez Thales et EDF. Ce fonds vise à promouvoir les technologies de rupture comme l'intelligence artificielle, la nanoélectronique ou encore le stockage d'énergie.

Les titres qui composent actuellement le Fonds pour l'innovation et l'industrie seront progressivement remplacés par les produits des cessions de participations publiques. Les 10 milliards d'euros d'actifs ne seront pas dépensés mais placés² avec l'objectif d'engendrer un rendement annuel estimé entre 200 et 250 millions d'euros. Les produits ainsi obtenus serviront au financement de dispositifs de soutien à l'innovation de rupture, sous la forme de subventions, d'avances remboursables ou encore de prêts. Le Conseil de l'innovation, créé en 2018 et coprésidé par la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation et le ministre de l'Économie et des Finances, définit les grandes lignes de la politique en faveur de l'innovation et propose les principaux arbitrages budgétaires ainsi que l'emploi des revenus du FII. Il vise également à améliorer la lisibilité de la politique de soutien à l'innovation et à mieux articuler les aides publiques.

- [Voir les articles 147 à 150 de la loi Pacte](#)

Les éléments qui suivent s'appuient sur le rapport « [Fonds pour l'innovation et l'industrie : Rapport 2018-2019](#) », en ce qu'il vise à documenter « *la gouvernance du Fonds pour*

¹ L'EPIC Bpifrance est notamment l'opérateur dans la mise en œuvre de conventions conclues avec l'État, comme le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA).

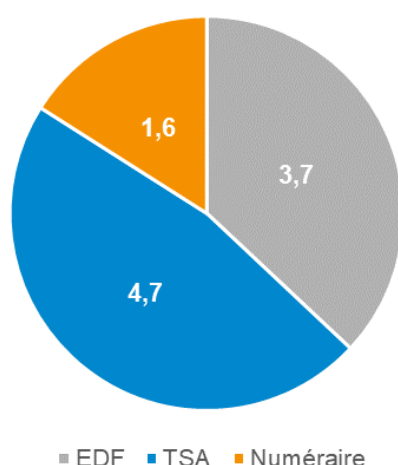
² Sur un compte au Trésor les rémunérant à un taux entre 2 % et 3 %.

l'innovation et l'industrie, ses priorités, ses modalités de gestion financière, d'attribution des fonds et de transparence ». Il a été préparé par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), la Direction générale des entreprises (DGE) et la Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRl). Depuis la mise en application du FII et le déploiement de ses fonds en 2019, il s'agit de la première et de la seule source d'informations disponible. Nous présentons ci-après les éléments principaux quant à la gouvernance du FII, ses priorités, ses modalités de gestion financière, d'attribution des fonds. Au-delà des premiers éléments d'analyse que nous présentons dans la dernière section, le comité Impacte prévoit de faire un premier bilan de la gouvernance, des modalités de gestion financière, d'attribution des fonds et de transparence dans son rapport 2021.

Gouvernance et priorités

Formellement créé le 15 janvier 2018, le FII est constitué de 10 milliards d'euros placés auprès de l'EPIC Bpifrance, à concurrence de 1,6 milliard d'euros de numéraire placé sur un compte du Trésor rémunéré et d'une dotation en titres EDF (389 349 361 actions de la société anonyme Électricité de France) et Thalès (109 999 999 actions de la société anonyme TSA). Cette dotation n'est pas consommable. Seuls les revenus annuels issus des actifs (dividendes des actions et intérêts du compte rémunéré) le sont. En outre, l'arrêté du 7 août 2018 prévoit une rémunération du compte au Trésor de 2,5 % par an jusqu'en 2022, assurant un rendement fixe annuel de 250 millions d'euros une fois les participations remplacées par du numéraire. Ce taux sera révisé en 2023, afin de tenir compte de l'évolution du taux de l'OAT à 50 ans jusqu'à cette date.

Graphique 30 – Dotation FII au 15 janvier 2018 (en milliards d'euros)

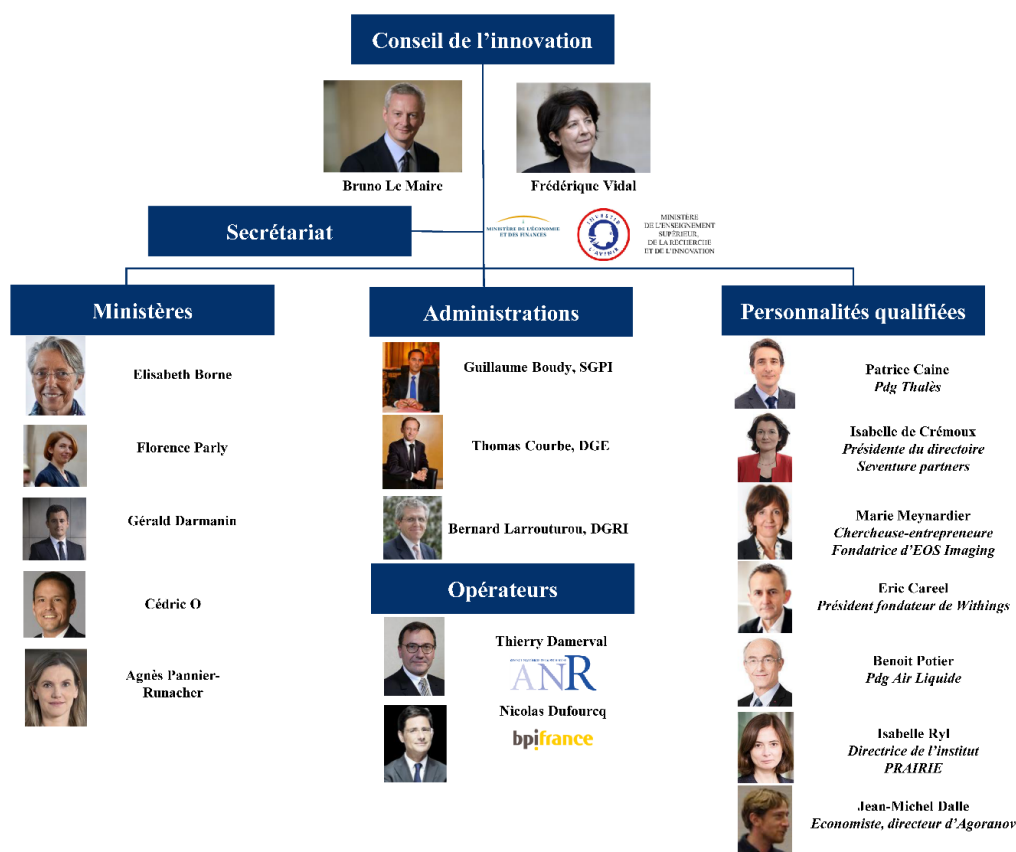


Source : Conseil de l'innovation, « *Fonds pour l'innovation et l'industrie : Rapport 2018-2019* »

En matière de gouvernance, les décisions relatives au FII relèvent de la gouvernance de l'EPIC Bpifrance. Elles sont prises par son conseil d'administration suivant les orientations du Conseil de l'innovation et sur proposition du SGPI. Le conseil d'administration est composé de sept membres au 31 décembre 2019 : le président de l'EPIC (Christian Bodin), trois membres désignés sur proposition du ministre chargé de l'Économie (Marie-Anne Lavergne, Naomi Peres et Yann Pouezat), un membre sur proposition du ministre chargé du Budget (Alban Hautier), un membre sur proposition du ministre chargé de l'Industrie (vacant à ce jour) et un membre sur proposition du ministre chargé de la Recherche (Pierre-Louis Autin). Par ailleurs, un commissaire du gouvernement exerce une mission de contrôle économique et financier auprès de l'EPIC Bpifrance.

La doctrine d'emploi du FII a été définie courant 2018 après une phase de consultation. Ainsi, le ministre de l'Économie et des Finances, conjointement à la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, a confié une mission à plusieurs personnalités qualifiées, MM. Distinguin, Dubertret, Lewiner et Stephan, en vue de dresser un panorama des aides à l'innovation et de définir les nouvelles modalités d'intervention du fonds, dans une optique de complémentarité avec les autres dispositifs, qu'ils soient régionaux, nationaux ou européens¹. La création du Conseil de l'innovation le 18 juillet 2018, lequel est chargé de fixer les priorités stratégiques en matière de politiques d'innovation en mobilisant des personnalités qualifiées, participe également à l'objectif d'optimisation et de bonne gestion des aides publiques à l'innovation. Ainsi, l'utilisation des revenus du FII est soumise à une orientation politique fixée par le Conseil de l'innovation, créé en juillet 2018 et co-présidé par le ministre de l'Économie et des Finances et la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

¹ Leur rapport est disponible en ligne : « [Rapport sur les aides à l'innovation](#) », mars 2018.



Modalités de gestion financière et attribution des fonds

Le FII fait l'objet d'une comptabilité analytique au sein de l'EPIC Bpifrance. Sa gestion financière est cloisonnée du reste des activités de l'EPIC Bpifrance et fait l'objet d'un rescrit fiscal fixant ses conditions d'imposition. Suivant le modèle financier du Programme d'investissements d'avenir, les aides du FII sont gérées par des opérateurs tels que Bpifrance Financement ou l'Agence nationale de la recherche (ANR). Les modalités de gestion financière ainsi que d'attribution des aides aux bénéficiaires sont fixées par convention entre l'EPIC Bpifrance et l'opérateur.

Au 31 décembre 2019, quatre conventions ont été conclues : (a) avec Bpifrance Financement pour le plan d'actions Deep Tech en date du 4 octobre 2018 ; (b) avec le ministère de l'Économie et des Finances pour le plan Nano 2022 en date du 12 février 2019 ; (c) avec Bpifrance Financement pour les Grands défis en date du 1^{er} mars 2019 ; (d) avec l'ANR pour les Grands défis en date du 24 septembre 2019 ; et avec Bpifrance Financement pour le Plan Batteries en date du 7 août 2020. Ces conventions imposent que l'ensemble des interventions se fasse dans le respect des articles 106, 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatifs aux aides d'État, et des textes dérivés afférents.

L'intervention du FII s'organise autour de trois modes d'actions :

- avec une approche « bottom-up » pour le soutien à la croissance et l'émergence des start-up à forte intensité technologique, via le plan Deep Tech opéré par Bpifrance, à concurrence de 70 millions d'euros par an. Cette approche se caractérise par la détection de projets jugés prometteurs et émergents, et l'attribution de bourses, d'aides et de prix ;
- avec une approche hybride par le financement des Grands défis pour favoriser l'émergence des filières d'innovation de rupture, à raison de 120 millions d'euros par an, permettant de lancer quatre défis chacun sur une durée de trois à quatre ans. Cette approche consiste à la fois à définir des programmes de façon descendante par le Conseil de l'innovation et les directeurs de programme, et à travers des appels à projet ou du gré à gré à sélectionner des projets¹ ;
- avec une approche thématique visant le renforcement de la compétitivité de filières technologiques stratégiques par allocation de 25 millions d'euros au plan Nano 2022 mis en place en 2018 pour le développement des nanotechnologies. Cette approche consiste ainsi à identifier des secteurs jugés stratégiques, et à accorder des aides à la recherche et développement à certains industriels existants.

Le Plan Deep Tech, les Grands défis, le Plan Nano 2022 et le Plan Batteries sont présentés en annexe, en termes de véhicules financiers, de gouvernance et de procédures (sélection, évaluation).

Les revenus du FII des années 2018 et 2019 sont répartis de la façon suivante :

Tableau 6 – Répartition des revenus du Fonds pour l'innovation et l'industrie

<i>En millions d'euros au 31 décembre 2019</i>	2018	2019
Revenus nets annuels	276,5	259,6
Produits financiers	276,9	260,7
<i>EDF</i>	<i>179,1</i>	<i>120,7</i>
<i>TSA</i>	<i>85,8</i>	<i>100,0</i>
<i>Compte rémunéré</i>	<i>12,0</i>	<i>40,0</i>
Frais de gestion Bpifrance	0,0	-0,3
CVAE	-0,4	-0,8

Source : Conseil de l'innovation, « Fonds pour l'innovation et l'industrie : Rapport 2018-2019 »

¹ Par exemple, l'appel à projet « Diagnostics médicaux » lancé en lien avec le Health Data Hub ; en gré à gré, il y a par exemple l'axe 1 du Grand défi « Certification de l'IA » qui a consisté à rassembler autour d'un programme collaboratif des industriels et un Institut de recherche technologique.

Les frais de gestion sont fixés par convention entre l'EPIC Bpifrance et ses prestataires de services, Bpifrance Financement et Bpifrance Investissement. Ils couvrent notamment les frais de comptabilité, de gestion de la fiscalité, de conservation et opération des titres financiers et d'assistance juridique. L'administration fiscale a confirmé que le FII n'était pas soumis à imposition sur le bénéficiaire. La valeur ajoutée produite reste soumise à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Concernant les dépenses, l'utilisation des revenus suivant les priorités est soumise à une planification financière annuelle qui distingue trois étapes successives :

- *programmation des engagements* : budget annuel décidé par le conseil d'administration de l'EPIC Bpifrance lors de sa première séance de l'année. Cette programmation prend des hypothèses de revenus suivant les analyses financières disponibles sur les actions détenues et prévoit des dépenses en fonction des priorités de politiques publiques. La programmation est indicative ;
- *engagements* : sur la base de la programmation, le conseil d'administration engage des fonds auprès des opérateurs suivant les priorités décidées au cours de l'année. L'engagement est l'acte financier contraignant et la somme des engagements à une date donnée ne peut dépasser la somme des revenus effectivement perçus ;
- *décaissements* : les conventions avec les opérateurs prévoient des conditions de décaissement effectif des fonds du FII en fonction des rythmes de versement aux bénéficiaires. Suivant les rythmes prévisionnels, elles prévoient des appels de fonds trimestriels, semestriels ou annuels.

Sur 250 millions d'euros programmés en 2018, et à nouveau en 2019, seuls respectivement 47,4 et 95,2 millions ont été engagés, et respectivement 35,6 et 74,9 millions ont été effectivement décaissés. Cela tient notamment au fait que les décaissements ont été jalonnés pour accompagner dans la durée les différentes étapes de déploiement des projets soutenus.

Tableau 7 – Engagements financiers du FII, 2018-2019

<i>En millions d'euros au 31 décembre 2019</i>	2018	2019
Programmation des engagements	250,0	250,0
Deep Tech – volet BFTE		9,0
Deep Tech – volet aide au développement		46,0
Deep Tech – volet i-Lab	10,0	9,0
Deep Tech – volet i-Nov	5,0	6,0
Grands défis	60,0	60,0
Plan Nano 2022	25,0	25,0
Plan Batteries	150	95
Engagements	47,4	95,2
Deep Tech – volet BFTE	0,0	9,0
Deep Tech – volet aide au développement	0,0	46,0
Deep Tech – volet i-Lab	10,0	9,0
Deep Tech – volet i-Nov	5,0	6,0
Grands défis	7,4	0,2
Plan Nano 2022	25,0	25,0
Plan Batteries	0,0	0,0
Décaissements	35,6	74,9
Deep Tech – volet BFTE	0,0	3,0
Deep Tech – volet aide au développement	0,0	44,6
Deep Tech – volet i-Lab	6,7	2,1
Deep Tech – volet i-Nov	3,6	0,0
Grands défis	0,4	0,2
Plan Nano 2022	25,0	25,0
Plan Batteries	0,0	0,0

Source : Conseil de l'innovation, rapport « Fonds pour l'innovation et l'industrie : Rapport 2018-2019 »

Transparence

Pour ce qui est de la transparence du FII, il peut être noté que ce rapport du SGPI, de la DGE et la DGRI, qui décrit les modes d'action (critères et processus de sélection) du FII, sera reconduit annuellement et remis au Parlement.

Dans une analyse d'avril 2020, la Cour des comptes¹ reproche au FII d'être un fonds sans personnalité juridique, et que les véhicules financiers qui le composent échappent à l'examen du Parlement et aux règles de la gestion budgétaire. D'après la convention « EPIC Bpifrance - ANR : grands défis » (signée le 24 septembre 2019), le gestionnaire s'engage à mettre à disposition des commissions compétentes du Parlement l'ensemble des documents relatifs au FII en sa possession, dans les limites liées aux secrets protégés par la loi (en particulier les données personnelles).

Premiers éléments d'appréciation

Deux rapports ont déjà étudié certains aspects de la création et de la mise en œuvre du FII. La Cour des comptes a consacré des développements au FII dans son rapport [Le budget de l'État en 2019, Résultats et gestion](#) (avril 2020). Ils portent essentiellement sur la structuration juridique de Fonds, et ne relèvent pas directement des axes d'examen définis par l'énoncé de la thématique dans la loi.

L'Inspection générale des finances s'est intéressée plus spécifiquement, dans un rapport de 2018², à la place du FII dans l'ensemble du dispositif français d'aides à l'innovation. L'IGF considère que les aides octroyées à travers le FII sont relativement faibles ou redondantes avec d'autres dispositifs d'aide à l'innovation³. L'IGF rappelle que l'aide à l'innovation en France repose avant tout sur un financement indirect, et de loin via le Crédit d'impôt recherche (6,2 milliards d'euros en 2019). Elle repose aussi sur le financement direct de l'innovation, qui correspond à 2,5 milliards d'euros annuels en moyenne depuis plusieurs années⁴. En plus du FII, une dizaine de dispositifs et de canaux de financements directs existent : les plans d'investissements d'avenir (PIA), les pôles de compétitivité, le dispositif de Convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE), les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT), des concours d'innovation (Ademe, Bpifrance) ou encore des financements de l'Agence nationale de la recherche (ANR). Concernant le financement direct, le PIA représente largement le premier dispositif de

¹ Cour des comptes (2020), [Le budget de l'État en 2019, Résultats et gestion](#), avril.

² IGF (2018), [Rapport sur les aides à l'innovation](#), mars.

³ « (...) les moyens supplémentaires apportés par le fonds, s'ils représentent une augmentation substantielle des aides directes à l'innovation (+ 10 %), ne conduisent pour autant pas à un changement d'échelle dans les moyens de cette politique » (Rapport IGF 2018, *op. cit.*).

⁴ « [Projet de loi de finances pour 2019 : Recherche et enseignement supérieur](#) », Sénat.

soutien, avec près de 10 milliards d'euros de dotations pour la phase 3¹, là où les autres dispositifs sont le plus souvent compris entre 50 et 250 millions d'euros. Le FII, en finançant des projets à hauteur de 250 millions d'euros par an, représente 10 % du total du financement direct à l'innovation. De plus, l'IGF note que certains des projets financés par le FII, comme le programme Nano, le sont déjà par le budget général et par le PIA.

Les pouvoirs publics ont défini deux orientations pour le placement et le rendement des fonds alloués au FII : dégager un rendement de 250 millions d'euros par an ; remplacer graduellement les titres alloués au FII par du numéraire. Compte tenu de la volatilité des cours et de l'imprévisibilité des dividendes, ces objectifs et la manière de les atteindre pourraient devoir être réexaminés. Le prochain rapport du Comité fera le point sur les évolutions constatées et pourra formuler une première appréciation.

¹ La phase 3 a débuté en 2017. Les 10 milliards d'euros sont intégrés dans les crédits du Grand plan d'investissement (2017). Ils comprennent 4,1 milliards pour le seul volet « Innovation et développement des entreprises ».



THÉMATIQUE 16

PROTECTION DES SECTEURS STRATÉGIQUES

La modernisation du cadre juridique de la protection des secteurs stratégiques français, notamment en matière d'extraterritorialité des processus judiciaires

Un investissement étranger est juridiquement défini comme l'acquisition par un investisseur étranger du contrôle¹ d'une entreprise dont le siège social est établi en France ; ou comme l'acquisition par un investisseur étranger de tout ou partie d'une branche d'activité d'une entreprise dont le siège social est établi en France ; ou comme le franchissement, par un investisseur étranger, du seuil de 33,33 % de détention du capital ou des droits de vote d'une entreprise dont le siège social est établi en France.

Rappel des contours de la réforme

Pour les activités de nature à porter atteinte aux intérêts de la défense nationale, participant à l'exercice de l'autorité publique ou de nature à porter atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, la loi Pacte prévoit que les pouvoirs du ministre chargé de l'Économie dans le cadre des investissements étrangers en France (IEF) soient renforcés :

- la mise en place de trois sortes d'injonction dans le cas où un IEF soumis à autorisation préalable aurait été réalisé sans cette autorisation : injonction à l'investisseur de déposer une demande d'autorisation, de rétablir à ses frais la situation antérieure ou encore de modifier l'investissement. Ces injonctions peuvent être assorties d'une astreinte ;
- la possibilité pour le ministre, s'il estime que la protection des intérêts nationaux est compromise ou susceptible de l'être, de prendre diverses mesures conservatoires : suspendre les droits de vote attachés à la fraction des actions ou des parts sociales², désigner un mandataire chargé de veiller à la protection des intérêts nationaux,

¹ Au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce. Le contrôle des investissements étrangers est ainsi renforcé, en vertu du règlement n° 2019-452 du Parlement européen, adopté le 19 mars 2019 et applicable à compter du 11 octobre 2020.

² Dont la détention par l'investisseur aurait dû faire l'objet d'une autorisation préalable.

l'empêcher de disposer des actifs ou encore interdire ou limiter la distribution des dividendes ou des rémunérations attachés aux actions ou aux parts sociales ;

- la possibilité pour le ministre de sanctionner pécuniairement quatre manquements : la réalisation d'une opération sans autorisation préalable, l'obtention d'une autorisation préalable par fraude, le manquement aux conditions ainsi que le non-respect d'une injonction. Il peut prononcer une amende dont le montant ne pourra excéder la plus élevée des sommes suivantes : le double du montant de l'investissement irrégulier, 10 % du montant du chiffre d'affaires annuel de la société cible, un million d'euros pour les personnes physiques et 5 millions pour les personnes morales. Et afin de clarifier le traitement des opérations réalisées sans autorisation préalable, le ministre peut autoriser une opération *a posteriori*, tout en sanctionnant l'investisseur qui n'aurait pas sollicité d'autorisation préalable. Il peut également obtenir le rétablissement de la situation antérieure mais aussi imposer à un investisseur de solliciter une autorisation.

En vertu de plusieurs textes réglementaires¹, le renforcement et la fiabilisation du contrôle se matérialise notamment par :

- un abaissement du seuil de participation déclenchant le contrôle d'un IEF à 25 % (contre 33 % précédemment) ² ;
- l'obligation pour l'investisseur de faire connaître, dès la demande d'autorisation, ses liens avec des États ou des organismes publics étrangers, de tels liens pouvant dorénavant participer à la motivation du refus d'accorder une autorisation d'investissement ;
- la possibilité ouverte aux investisseurs et entreprises cibles des investissements étrangers de saisir l'administration d'une demande d'avis sur la sensibilité de l'activité située sur le territoire national. La procédure de contrôle peut ainsi être enclenchée précocement, afin d'ouvrir les options pour l'État et d'améliorer la visibilité des investisseurs quant à la nécessité de dépôt d'une demande.

- [Voir les articles 152 à 154 de la loi Pacte.](#)

¹ [Décret n° 2018-1057](#) du 29 novembre 2018 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable, dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019 et [décret n° 2019-1590](#) du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France, dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2020.

² De manière provisoire, dans le contexte de la crise actuelle, ce seuil est fixé jusqu'à fin 2020 à 10 % pour les entreprises cotées. Cet abaissement du seuil à 10 % est entré en vigueur le 22 juillet ([décret n° 2020-892 du 22 juillet 2020](#)).

La protection des secteurs stratégiques

Le marché français se caractérise par son ouverture aux investisseurs étrangers, qui trouve sa source dans le cadre légal énonçant expressément que « *les relations financières entre la France et l'étranger sont libres* »¹. Ce principe est également consacré à l'article 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Par exception à ce principe de liberté, les investissements étrangers dans certains secteurs sont soumis à autorisation préalable du ministre chargé de l'Économie². Ce contrôle est mis en œuvre lorsque trois conditions cumulatives sont remplies, tenant à la nationalité de l'investisseur, la nature de l'opération et aux secteurs d'activité de la société cible française :

- conditions tenant à l'investisseur : tous les investisseurs étrangers sont visés par la réglementation IEF³, sans distinction de nationalité. Ainsi, peuvent être soumis à contrôle des investisseurs provenant aussi bien d'un État membre que d'un État tiers à l'Union européenne (UE) ;
- conditions tenant à la nature de l'opération : sont considérés comme des investissements au sens de la réglementation portant sur le contrôle des IEF (i) l'acquisition du contrôle d'une société au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, (ii) l'acquisition de tout ou partie d'une branche d'activité ou (iii) le franchissement du seuil de 25 % des droits de vote de celle-ci ;
- conditions tenant à l'activité de l'entreprise française : les investissements étrangers visés sont ceux réalisés dans des secteurs limitativement énumérés par voie réglementaire et susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale⁴.

Lorsque ces trois conditions sont remplies, le ministre chargé de l'Économie peut décider de délivrer (ou non) deux types de décisions :

- une autorisation qui peut prendre la forme d'une autorisation simple ou d'une autorisation sous conditions, selon le degré de sensibilité de l'activité concernée. Ces

¹ Article L. 151-1 du code monétaire et financier.

² Article L. 151-3 du code monétaire et financier : les secteurs couverts par cette réglementation sont : les entreprises de la BITD (Base industrielle et technologique de défense) et leurs sous-traitants, l'approvisionnement en énergie et en eau, l'exploitation des réseaux et des services de transport, les opérations spatiales, les télécoms, les matériels et services nécessaires pour l'exercice des missions de sécurité publique et civile, l'exploitation des OIV (opérateurs d'importance vitale), la protection de la santé publique, la sécurité alimentaire, la presse écrite ou en ligne d'information politique et générale, la R & D portant sur des technologies critiques.

³ IEF : investissements étrangers en France.

⁴ La liste complète des secteurs concernés est accessible sur [le site](#) de la DG Trésor. Elle comprend notamment les opérations spatiales, l'approvisionnement en eau ou encore la cryptologie. La liste a été plusieurs fois élargie : par exemple, les biotechnologies ont été ajoutées par [l'arrêté du 27 avril 2020](#). En 2018, elle avait été élargie à l'intelligence artificielle et la robotique ([décret n° 2018-1057](#) du 29 novembre 2018).

conditions, dont la typologie est fixée à l'article L. 151-8 du code monétaire et financier¹, sont proportionnées aux caractéristiques de chaque opération d'investissement ;

- un refus lorsque (i) les conditions pouvant assortir une autorisation ne sont pas suffisantes pour assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publics et pour protéger les intérêts de la défense nationale ou lorsque (ii) l'investisseur soulève des questions d'honorabilité².

Perspectives de suivi et d'évaluation

Afin d'apprécier la mesure, notamment en matière d'extraterritorialité des processus judiciaires, plusieurs métriques et méthodes seront déployées :

- *métriques* : nombre d'opérations ayant fait l'objet d'une instruction de la part de la Direction générale du Trésor³, la part que représentent ces opérations par rapport au nombre total d'IDE réalisés en France, la répartition par secteurs des opérations contrôlées, l'origine UE ou hors UE des investisseurs contrôlés ainsi que les pays les plus représentés, indicateurs relatifs à la performance des entreprises et au fonctionnement du marché ;
- *méthodes*⁴ : suivi d'indicateurs, suivi qualitatif, analyse de cas.

Les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles de la Banque de France, de la Direction générale du Trésor et de Business France seront mobilisées. Des travaux spécifiques pourront être engagés avec leur accord, notamment sur l'origine et la nature des investissements, sur l'attractivité perçue de la France et sur les capacités de contrôle, d'injonction et de sanction du ministère chargé de l'Économie. Les cas les plus significatifs d'investissements étrangers en France seront analysés. Des entreprises ou

¹ Conditions tenant à (i) assurer la pérennité et la sécurité, sur le territoire national, des activités sensibles exercées par la société objet de l'investissement étranger, (ii) assurer le maintien des savoirs de la société objet de l'investissement étranger, (iii) faire obstacle à leur captation, (iv) adapter les modalités d'organisation interne et de gouvernance de l'entité et (v) fixer des modalités d'informations de l'État (communication d'un rapport annuel, organisation de réunions, etc.).

² Article R. 151-10 du code monétaire et financier.

³ Indépendamment de la recevabilité des opérations au contrôle IEDF *in fine*. En effet, compte tenu de la sensibilité de certaines données et afin de protéger la confidentialité de la vie des affaires, il n'est pas prévu, à ce stade, de rendre publiques les données relatives au nombre (i) d'autorisations, avec ou sans conditions, (ii) d'avis, (iii) de refus ou (iv) de sanctions rendus chaque année. Certains de ces éléments pourront toutefois être communiqués aux parlementaires (présidents des commissions chargées des affaires économiques et rapporteurs généraux des commissions chargées des finances) dans le cadre du rapport annuel qui leur sera transmis conformément au nouvel article L. 151-7 du code monétaire et financier, prévu par la loi Pacte.

⁴ Voir notamment Helpman E., Melitz M. J. et Yeaple S. R. (2004), « [Export versus FDI with heterogeneous firms](#) », *American Economic Review*, vol. 94(1) ; Melitz M. J. (2005), « [When and how should infant industries be protected?](#) », *Journal of International Economics*, vol. 66, p. 177-196. Voir également le [bilan 2018](#) des investissements internationaux à l'étranger de Business France.

des secteurs qui ne sont pas concernés par la mesure, mais qui pourraient être perçus comme stratégiques, pourront être étudiés.

Trois principales sources de données sont *a priori* disponibles :

- les données de la Banque de France sur l'investissement étranger, ainsi que les Tableaux de l'économie française (TEF), produits par l'Insee, permettront de suivre les investissements étrangers en France. Selon [les dernières données](#) de la Banque de France, les IDEF se sont élevés à 10,1 milliards d'euros au premier trimestre 2020 après un dernier trimestre 2019 quasiment nul¹ ;
- les données de Business France fourniront le nombre de décisions d'investissements étrangers en France ;
- l'enquête sur les liaisons financières entre sociétés (LIFI) permet d'appréhender les structures et les liens capitalistiques, au croisement des données Sirene et Fare.

Une difficulté vient du fait que certains des secteurs concernés par la loi ne sont pas identifiables dans la nomenclature statistique. La principale source de données sera donc le rapport annuel prévu à l'article 153 de la loi Pacte. Cet article prévoit que « *le ministre chargé de l'économie rend publiques, annuellement, selon des modalités garantissant l'anonymat des personnes physiques et morales concernées, les principales données statistiques relatives au contrôle par le Gouvernement des investissements étrangers en France* »². Ce rapport permettra également d'apprécier l'amplitude des contrôles réalisés, et l'origine des investissements concernés. En s'appuyant sur les dossiers de demande IEF, la DG Trésor pourra réaliser un suivi par secteur, par pays investisseur, par montant, par type d'investisseur (financier, industriel, etc.) et par zone géographique française.

En définitive, et en raison des délais de mise en œuvre de la réforme et de la production de données statistiques, le comité d'évaluation ne pourra émettre un avis sur cette thématique qu'en 2021, au plus tôt, le temps d'avoir suffisamment de recul sur la dynamique des investissements postérieure à la loi Pacte.

¹ Selon l'Insee ([Tableaux de l'économie française 2020](#)), les IDEF ont atteint 31,6 milliards d'euros en 2018 (+ 5,2 milliards par rapport à 2017), soit le montant le plus important depuis 2008. Cette hausse intervient dans un contexte de recul des flux mondiaux d'investissement étranger direct en 2018, avec une chute de 13 % pour un total de 1 300 milliards de dollars. Au total, le stock d'IDEF s'établit à 720,5 milliards d'euros fin 2018. Les États-Unis constituent le principal pays hors de l'Union européenne d'où proviennent les investissements, suivis du Canada, de la Suisse et du Japon. Les principaux investisseurs proviennent, au sein de l'Union européenne, du Royaume-Uni et de l'Allemagne. En outre, l'Union européenne correspond à environ 50 % du montant des IEF.

² De plus, le gouvernement est tenu à transmettre « chaque année aux présidents des commissions chargées des affaires économiques et aux rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de chaque assemblée un rapport portant sur l'action du Gouvernement en matière de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation, ainsi qu'en matière de contrôle des investissements étrangers dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 151-3 ».



THÉMATIQUE 17

INTÉRESSEMENT ET PARTICIPATION

L'impact de l'assouplissement des régimes d'intéressement et de participation ainsi que de la baisse du forfait social sur le déploiement des accords d'épargne salariale et l'effet de ces nouveaux accords d'épargne salariale sur les salariés

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 (voir les annexes).

Rappel des contours de la réforme

La réforme de l'intéressement et de la participation contenue dans la loi Pacte vise à simplifier et donc à accroître la diffusion des dispositifs d'intéressement et de participation, particulièrement dans les petites entreprises. La loi contient des incitations financières (suppression du forfait social), des mesures visant à faciliter la mise en place d'un accord (imprimés types mis en ligne, accords types négociés au niveau de la branche), des mesures visant à sécuriser les entreprises une fois l'accord mis en place, ainsi que des mesures visant à faciliter l'utilisation d'un accord d'intéressement au quotidien, dont le détail est rappelé ci-dessous.

- **Suppression du forfait social** : depuis le 1^{er} janvier 2019, le forfait social est supprimé sur les sommes versées au titre de l'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés, ainsi que sur l'ensemble des versements d'épargne salariale (intéressement, participation et abondement de l'employeur sur un plan d'épargne salariale) pour les entreprises de moins de 50 salariés.

- Des imprimés-types « clés en mains »¹ ont été mis en ligne sur les sites des ministères du Travail² et de l'Économie³ afin d'aider les TPE/PME à mettre en place des accords d'épargne salariale.
- Les branches ont également l'obligation de négocier des accords-types afin que les PME qui ne disposent pas de services juridiques spécialisés puissent dans certains cas opter pour l'application directe (sur simple décision unilatérale de l'employeur) de l'accord-type négocié au niveau de la branche. Les branches devront négocier ces accords-types au plus tard le 31 décembre 2020⁴.
- Les modalités de sécurisation des accords d'intéressement (article L. 3313-3 du code du travail) sont précisées. L'administration dispose d'un délai de six mois pour demander la mise en conformité des dispositions de l'accord jugées contraires à la loi. À l'expiration de ce délai, l'accord est sécurisé en totalité.
- La continuité de l'accord d'intéressement est facilitée : en cas de rupture dans la représentation du personnel (par exemple lors d'un renouvellement des IRP) ou en cas de modification survenue dans la situation juridique de l'entreprise, notamment lors d'une fusion, d'une cession ou d'une scission, l'accord d'intéressement pourra se poursuivre ou être renouvelé selon les modalités habituelles de conclusion.
- Le bénéfice des dispositifs d'épargne salariale pour le conjoint collaborateur ou associé n'est plus limité au seul conjoint marié mais se trouve désormais étendu au partenaire lié par un PACS.
- L'intéressement de projet est assoupli : dans les entreprises disposant d'un accord d'intéressement, cet accord pourra dorénavant comporter un intéressement de projet définissant un objectif commun à tout ou partie des salariés de l'entreprise.
- Les salariés disposeront d'une meilleure information sur les avoirs qu'ils détiennent : les données relatives aux sommes détenues sur les plans d'épargne salariale et leur disponibilité étaient jusqu'alors souvent peu lisibles et non uniformisées entre les différents gestionnaires d'actifs.
- D'autres mesures plus techniques ont été introduites par divers amendements parlementaires dont la définition d'objectifs de performance pluriannuels au sein d'un accord d'intéressement ; l'alignement du plafond individuel de versement de l'intéressement sur celui de la participation (75 % du plafond annuel de la sécurité

¹ Modèles simplifiés d'accord.

² https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/imprime_type_-_accord_interessement-2.pdf.

³ www.economie.gouv.fr/mettre-place-interessement-entreprise#.

⁴ La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques avait déjà mis en place une obligation de négociation des branches sur ce sujet avant le 30 décembre 2017.

sociale, PASS) ; le rapprochement du traitement du reliquat de l'intéressement sur celui de la participation ; la réduction du plafond du salaire pris en compte dans le calcul de la répartition de la participation de 4 à 3 PASS.

- [Voir l'article 155 de la loi Pacte](#)

Dernières statistiques disponibles

Les dernières statistiques disponibles sont issues de l'enquête Acemo Pipa (2020) sur l'exercice 2018 et du rapport 2020 de l'AFG *L'épargne salariale et l'épargne retraite d'entreprise collective* qui porte sur l'année 2019.

D'après la dernière enquête Acemo Pima portant sur l'année 2018, le nombre total de salariés couverts par au moins un dispositif d'épargne salariale en 2018 atteint les 9 millions (en croissance de 1,2 % par rapport à l'exercice 2017), soit 50,9 % de la population salariée. Près de 82 % de ces salariés proviennent d'entreprises de 10 salariés ou plus. Le premier dispositif est le PEE (42,9 % des salariés), suivi par la participation (38,2 %). Viennent ensuite l'intéressement (32,6 %) et enfin le PERCO (23,2 %). Tous ces dispositifs sont en légère croissance par rapport à l'exercice 2017, au niveau de la proportion de salariés couverts. Environ 83,8 % des salariés couverts par un dispositif ont reçu une prime au titre de l'exercice 2018 (versée en 2019 pour l'intéressement et la participation). En tout, le montant total brut distribué (intéressement et participation versés en 2019 au titre de l'exercice 2018, abondements sur PEE et sur PERCO versés en 2018) représente 18,6 milliards d'euros (en légère hausse de 1,2 % par rapport à l'exercice 2017), soit une prime moyenne de 2 561 euros par bénéficiaire (en hausse de 1,9 % par rapport à l'exercice 2017).

En outre, l'abondement représente toujours la première source d'alimentation du PERCO (25,7 %) bien qu'en recul par rapport à l'exercice 2017 (28 %), juste devant la participation (24,8 %), l'intéressement (21,3 %) et les versements volontaires (18,5 %). Pour ce qui est du PEE, il est alimenté essentiellement par l'intéressement (42,9 %). Viennent ensuite la participation (24,8 %) l'abondement (16 %) et les versements volontaires (14,6 %).

D'après la même enquête, la participation au titre de l'exercice 2018 concernait 31 % des salariés du secteur de la construction, 68 % pour ceux du secteur bancaire et assurantiel, et seulement 8 % pour ceux de l'administration publique. Ce pourcentage dépasse les 90 % dans certains secteurs industriels comme la cokéfaction et le raffinage (94,8 %) ou la fabrication des matériels de transport (91 %). De plus, on observe une concentration des dispositifs dans les grandes entreprises. Au titre de l'exercice 2018, seulement 14,2 % des salariés des TPE bénéficient d'un dispositif, contre 86,9 % dans les entreprises de plus de 1 000 salariés. On note une progression significative de la proportion des salariés de TPE couverts (de 11,2 % à 14,2 % entre 2017 et 2018).

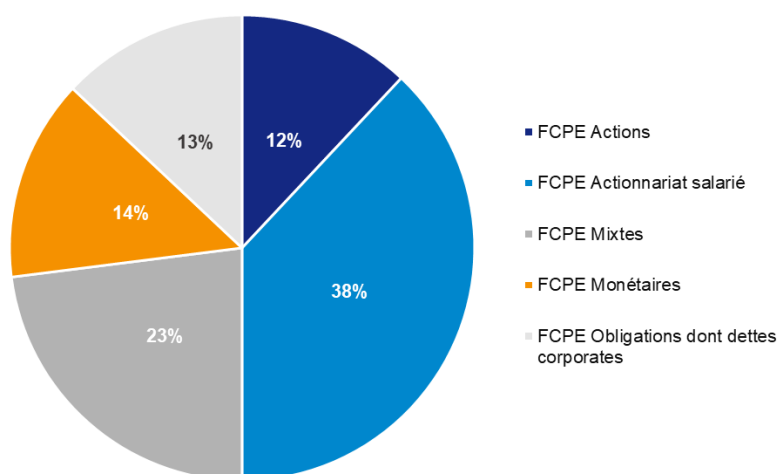
D'après les données de l'AFG (avril 2020), les versements sur les dispositifs d'épargne salariale et de plan d'épargne retraite collectif pour 2019 ont atteint 15,5 milliards d'euros (+325 millions d'euros par rapport à l'année 2018) : (a) 3,95 milliards d'euros au titre de la participation (+1 %) ; (b) 5,4 milliards au titre de l'intéressement (+3,5 %) ; 2,9 milliards de versements volontaires (stable) ; 3,3 milliards d'abondement (+3,4 %). Avec une collecte nette positive de près de 500 millions d'euros, les encours s'établissent à 144,2 milliards d'euros à la fin 2019. Hors actionnariat salarié, la collecte nette sur les fonds diversifiés s'élève à 2,8 milliards d'euros.

Les rachats sont en hausse (+10 %) par rapport à l'année 2018, avec plus de 15 milliards d'euros rachetés par les épargnants. Les salariés ont plus puisé dans leur épargne salariale cette année pour financer leurs projets. La très bonne tenue des marchés en 2019 a également encouragé les épargnants à réaliser leurs plus-values, notamment en actionnariat salarié où les rachats ont augmenté de 21 %.

Le nombre d'entreprises équipées d'un dispositif d'épargne salariale est en forte augmentation : 378 000 entreprises sont équipées d'un dispositif PEE (plan d'épargne d'entreprise) ou PEI (plan d'épargne interentreprises) (+11 % par rapport à 2018).

De plus, l'épargne est investie majoritairement en supports actions via : (a) l'actionnariat salarié (38 %) ; (b) les fonds actions (12 %) ; et (c) les fonds mixtes (composés de plusieurs classes d'actifs : actions, obligations, monétaire). Les fonds diversifiés atteignent plus de 89 milliards d'euros (+13 % sur un an) et représentent 62 % des encours.

Graphique 31 – Ventilation des 144,2 milliards d'euros d'encours selon les catégories de fonds d'épargne salariale



FCPE : fonds commun de placement d'entreprise.

Source : AFG 2020 (données à fin 2019)

Perspectives de suivi et d'évaluation

Si les différentes mesures sont déjà applicables, les négociations sont menées au sein de chaque branche et doivent être conclues au plus tard le 31 décembre 2020. À terme, et afin d'apprécier l'impact de l'assouplissement des régimes d'intéressement et de participation ainsi que de la baisse du forfait social sur le déploiement des accords d'épargne salariale et l'effet de ces nouveaux accords d'épargne salariale sur les salariés, plusieurs métriques et méthodes seront mises en œuvre :

- *métriques* : évolution¹ du niveau de déploiement de l'intéressement, de la participation et de l'abondement des plans d'épargne (nombre de salariés couverts par taille d'entreprise)², évolution du nombre d'accords d'intéressement par taille d'entreprise et par branche³ en distinguant les avenants des nouveaux accords, évolution des modalités de conclusion de l'accord), les primes (niveau et répartition entre les salariés) et les salaires (cf. un éventuel effet d'éviction⁴), impact pour les salariés (revenus, motivation, etc.) et pour les employeurs (attractivité, recrutement, etc.) ;
- *méthodes* : suivi d'indicateurs, évaluations économétriques, enquêtes de satisfaction (notamment sur la lisibilité des règles applicables), analyse de cas.

En outre, il conviendra de veiller à l'articulation de l'évaluation de cette thématique avec celle de la thématique 3 portant sur la simplification des seuils, mais aussi avec l'article 158 de la loi, qui prévoit que « *au plus tard trois ans après la publication de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les effets économiques de la réduction du plafond de salaire pris en compte dans le calcul de la répartition de la participation et l'opportunité d'une nouvelle réduction de ce plafond à deux fois le montant du plafond mentionné au premier alinéa de l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale* ».

En termes de données, la principale source est l'enquête Acemo Pipa⁵. Réalisée auprès de 18 000 entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé et semi-public non agricole,

¹ Cette temporalité permettra d'apprécier la saisonnalité des accords d'intéressement liée au pic d'accords à la suite de la [loi n° 2015-990 du 6 août 2015](#) pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui avait diminué le taux de forfait social à 8 %.

² Au regard des débats qui ont précédé la loi Pacte, une attention devra être portée au caractère plus ou moins égalitaire de ces différents dispositifs.

³ Cet indicateur permettra d'apprécier le respect de l'obligation pour les branches de négocier un régime de participation et d'intéressement avant le 31 décembre 2020.

⁴ Il sera intéressant à cet égard de tenir compte de la Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (Pepa ou « Prime Macron ») versée en 2019. Voir notamment Frel-Cazenave É. et Guggemos F. (202), « [Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2019 : entre hausse des salaires et aubaine pour les entreprises](#) », Insee Références, juillet.

⁵ Pour une comparaison des sources permettant de suivre l'épargne salariale, voir le [document d'études](#) de la Dares (novembre 2019).

elle vise en effet à connaître le comportement et les pratiques des entreprises dans le domaine de la participation et de l'intéressement, et ce, en renseignant notamment les variables suivantes : nombre de salariés couverts par les accords, catégories d'accords, montant des sommes distribuées, existence et composition d'un plan d'épargne d'entreprise. Les données de l'enquête de la Drees sur la retraite supplémentaire et les données Acof-Urssaf sur le forfait social seront également mobilisées.

Un possible effet d'éviction pourrait se produire : il consisterait à reverser une partie du salaire en abondement, participation ou intéressement afin de bénéficier de la baisse du forfait social. Pour en évaluer l'existence et le cas échéant l'amplitude, diverses données complémentaires pourront être mobilisées (DSN, Fare, etc.). En particulier, l'enquête ECMOSS¹, produite par l'Insee et la Dares, permettra de suivre les composantes de la rémunération, les cotisations sociales patronales (légal et conventionnelles), les compléments de salaire versés en cas de maladie ou au titre d'autres risques, ainsi que les autres dépenses (épargne salariale, taxes ou dépenses libératoires diverses, activités sociales et culturelles, dépenses de formation, autres dépenses au bénéfice des salariés, etc.) et les subventions perçues par l'entreprise (crédits d'impôt).

En définitive, et en raison des délais de mise en œuvre de la réforme et de la production de données statistiques, en particulier celle de l'enquête Acemo Pipa disponible en 2022 pour l'année 2020, le comité d'évaluation ne pourra émettre un avis sur cette thématique qu'en 2022, au plus tôt.

¹ Enquête sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires.



THÉMATIQUE 18

ACTIONNARIAT SALARIÉ

Les effets de l'évolution des dispositifs d'actionnariat salarié sur le partage de la valeur créée par l'entreprise parmi les salariés ainsi que sur l'influence des salariés sur la gouvernance et la stratégie de l'entreprise

Créé en 1967, l'actionnariat salarié a été régulièrement réformé¹. Il peut aujourd'hui se matérialiser soit par une participation directe des salariés au capital de l'entreprise, notamment sous la forme d'attributions d'actions gratuites (AGA) et de bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE), soit par la détention de parts de fonds d'actionnariat salarié (FCPE) via un Plan d'épargne d'entreprise (PEE)². 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'entreprise³. Contrairement au PERCO, l'abondement dans un PEE ne peut pas être unilatéral puisqu'il reste conditionné à un versement du salarié⁴.

Rappel des contours de la réforme

Applicable depuis le 21 août 2019, la réforme prévoit plusieurs dispositions :

- l'employeur peut désormais décider unilatéralement d'offrir des titres financiers à ses dirigeants et ses salariés. Le forfait social est de 20 % lorsque l'entreprise, y compris sans contribution du salarié, effectue des versements sur le PEE⁵, sous réserve d'une attribution uniforme, et il sera de 10 % lorsque l'entreprise abonde la contribution des bénéficiaires du plan d'épargne d'entreprise ;

¹ Ce [site](#) donne un historique de sa législation.

² Les AGA, contrairement aux BSPCE, peuvent également être détenues via un PEE, dans la limite de 7,5 % du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) qui vaut 40 524 euros en 2019.

³ Les sommes versées sont alors bloquées pendant cinq ans – le salarié ne pouvant pas arbitrer avec les autres supports d'investissement du PEE.

⁴ En vertu de la [loi n° 2015-990 du 6 août 2015](#) pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

⁵ Le montant maximal, en pourcentage du PASS, sera déterminé par décret.

- les salariés représentant les porteurs de parts sont élus parmi l'ensemble des salariés porteurs de parts sur la base du nombre de parts détenues par chaque porteur et, pour l'exercice des droits de vote attachés aux titres émis par l'entreprise, après discussion en présence des représentants de l'entreprise ;
 - le dispositif imposant que 10 % des titres cédés par l'État¹, lorsque celui-ci procède à une opération de cession de titres qu'il détient, soient proposés aux salariés éligibles de l'entreprise est élargi à toutes les cessions de titres par l'État, qu'il s'agisse de titres de sociétés cotées ou non cotées, indépendamment du mode de cession ;
 - les administrateurs des SICAV d'actionnariat salarié représentant les salariés actionnaires ou les membres du conseil de surveillance des fonds communs de placement d'entreprise représentant les porteurs de parts bénéficient, dans les conditions et les limites prévues à l'article L. 2145-11, d'une formation économique, financière et juridique, d'une durée minimale de trois jours : « *Cette formation est dispensée par un organisme figurant sur une liste arrêtée par voie réglementaire* » ;
 - un associé (personne physique ou morale) peut prendre l'engagement, en cas de cession de ses titres, de partager une partie de la plus-value de cession avec l'ensemble des salariés de la société dont les titres sont cédés. Cet engagement de partage se matérialisera par un contrat conclu entre l'associé et la société dont les titres sont cédés et précise notamment la durée de l'engagement (minimum cinq ans) et la période devant séparer l'engagement de la date de cession des titres (minimum trois ans). Sont bénéficiaires du contrat de partage les salariés, adhérents au plan d'épargne d'entreprise de la société, présents pendant tout ou partie de la période entre la conclusion du contrat et la cession des titres, sous réserve d'une condition d'ancienneté fixée par ledit contrat et comprise entre trois mois et deux ans. Le montant, qui ne peut excéder 10 % de la plus-value réalisée, est reversé par l'associé cédant à la société laquelle répartit cette somme entre les salariés bénéficiaires, dans la limite de 30 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 12 157 euros en 2019. Plusieurs associés peuvent prendre ce type d'engagements, et ne seront pas imposés sur la part des plus-values ainsi partagées. Ce partage de plus-value nécessite en outre que la société dispose d'un plan d'épargne d'entreprise.
- [Voir les articles 162 à 168 de la loi Pacte](#)

¹ Ce dispositif datant d'une loi de 1986 avait été supprimé par ordonnance en 2014 avant d'être réintroduit par la loi Macron en 2015.

Quelques premières statistiques

D'après les premières remontées de l'AFG¹, l'encours des fonds d'actionnariat salarié représente 54,7 milliards d'euros en 2019 (+19 % par rapport à l'année 2018). Cette progression s'explique par la très bonne tenue des marchés à fin 2019. En dépit d'une collecte brute en hausse de 5 %, les fonds d'actionnariat affichent une collecte nette négative de 2,3 milliards d'euros sur l'année, du fait de rachats s'élevant à près de 5,4 milliards d'euros (+21 %).

D'après les retours de la Direction générale du Trésor, si l'impact des nouvelles dispositions Pacte n'est pas visible en niveau à ce stade, les flux semblent positifs : sur la base des données de la Fédération française des associations d'actionnaires salariés (FAS) portant sur l'année 2018, la moyenne de l'actionnariat salarié sur les entreprises du CAC 40 est de 3,2 %, seul Bouygues dépassant le seuil de 10 %. Sur le SBF 120, la moyenne est similaire, seul Eiffage étant au-dessus du seuil. Au total, 7 % des entreprises consultées par la FAS dépassent le seuil de 10 %.

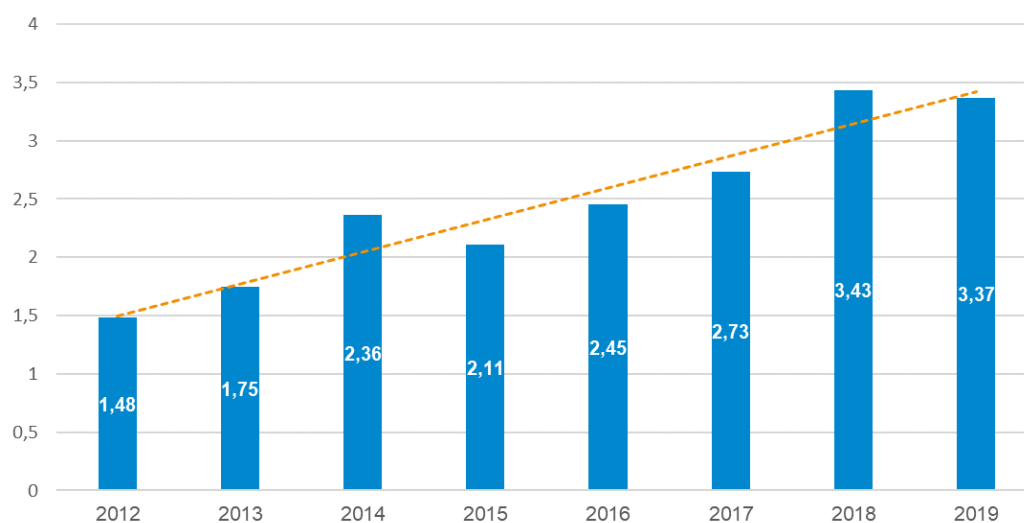
De plus, selon les dernières [données](#) Eres², en 2019, le montant total souscrit par les salariés des entreprises (opérations collectives d'actionnariat salarié réalisées dans le SBF 120) s'élève à 3,37 milliards d'euros. Quarante opérations ont ainsi été menées par 36 entreprises du SBF 120. Si ce montant est en légère baisse par rapport à 2018 (3,43 milliards d'euros en 2018), il s'agit du deuxième montant le plus important depuis 2012. En moyenne, les opérations réalisées par les entreprises s'élèvent à 93 millions d'euros. Par ailleurs, le montant des dividendes versés aux actionnaires salariés en 2019 est estimé à environ 620 millions d'euros³.

¹ AFG (2020), « [L'épargne salariale et l'épargne retraite d'entreprise collective : Données d'enquête à fin 2019](#) », avril.

² Il s'agit de résultats provisoires. Les résultats définitifs seront publiés dans le Panorama de l'actionnariat salarié, en septembre.

³ [Source : Eres](#). En outre, d'après les [chiffres publiés](#) par la société de gestion Amundi, la crise du Covid-19 ne semble pas avoir eu d'effet négatif sur l'actionnariat salarié. En plus des grands groupes, de nombreux ETI commencent à s'intéresser à ce modèle, si bien que la France demeure le premier pays européen par le montant total du capital détenu par les salariés (près de 110 milliards d'euros en 2019) mais aussi par le nombre d'actionnaires salariés (près de 3 millions, soit près de 40 % des salariés actionnaires en Europe).

**Graphique 32 – Total des opérations d'actionnariat salarié
(en milliards d'euros – SBF 120)**



Source : Eres (2020), « Etude actionnariat salarié »

Perspectives de suivi et d'évaluation

Afin d'apprécier les effets de l'évolution des dispositifs d'actionnariat salarié sur le partage de la valeur créée par l'entreprise et sur l'implication des salariés dans la gouvernance et la stratégie de l'entreprise, plusieurs métriques et méthodes méritent d'être envisagées :

- **métriques** : taux de mise en place d'un fonds d'actionnariat salarié au sein des PEE, taux de mise en place d'accords de partage des plus-values, évolution des abondements offerts aux salariés, partage de la valeur ajoutée¹, productivité, influence des employés sur la gouvernance et la stratégie de l'entreprise, performance des entreprises ;
- **méthodes** : suivi d'indicateurs, analyse de cas sur l'influence des salariés sur la gouvernance et la stratégie des entreprises.

La principale source est l'enquête Acemo sur la participation, l'intéressement et l'épargne d'entreprise (Acemo Pipa), réalisée par la Dares. Tous les trois ans, cette enquête comporte en particulier des questions sur l'actionnariat salarié : la prochaine enquête aura lieu en 2021, en portant sur l'année 2020, tandis que ses résultats seront disponibles dès l'été 2022. À partir d'un échantillon représentatif d'entreprises cotées et non cotées, et de la consultation de leurs rapports annuels disponibles sur leurs sites internet ou auprès de

¹ Pour apprécier l'importance de l'actionnariat salarié, le ratio entre la part de capital détenue par les salariés et la part de capital détenue par le premier actionnaire pourra être calculé.

l'Autorité des marchés financiers (AMF), le nombre et la part des actionnaires salariés seront relevés pour une analyse spécifique.

Les liens entre la significativité de l'actionnariat salarié et les variables de performance¹ et de gouvernance des entreprises seront étudiés, notamment à partir des données Factset pour ce qui est de la performance. Concernant la gouvernance des entreprises, sera également mobilisée l'enquête REPONSE², réalisée par la Dares tous les six ans et dont la prochaine collecte est prévue en 2023, avec des résultats prévus en 2025. Cette enquête fournit une photographie des relations sociales en entreprise : politiques de gestion du personnel, politiques salariales, présence et nature des instances de représentation du personnel et des organisations syndicales, tenue de négociation, conclusion d'accords collectifs, existence de conflits collectifs et perception du climat social, etc. Réalisée dans plus de 4 000 établissements d'au moins 11 salariés, elle permet de croiser les points de vue des acteurs en interrogeant à la fois un représentant de la direction, un représentant du personnel (lorsqu'il y en a un) et un échantillon de salariés. La possibilité d'inclure des questions relatives à l'actionnariat salarié dans la prochaine enquête sera examinée avec la Dares. Par ailleurs, il sera également opportun d'étudier la résilience des entreprises face à la crise actuelle selon l'existence, l'ampleur et les modalités d'un actionnariat salarié.

Les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles de l'Association française de la gestion financière (AFG) et de la [Fédération européenne de l'actionnariat salarié](#) seront engagées avec leur accord, notamment pour appréhender les différentes définitions et formes de l'actionnariat salarié, et leurs effets sur la performance et la gouvernance des entreprises.

En définitive, et en raison des délais de mise en œuvre de la réforme et de la production de données statistiques, le comité d'évaluation ne pourra émettre un avis sur cette thématique qu'en 2022, au plus tôt. Les premières tendances devraient toutefois pouvoir être dégagées dans le rapport 2021.

¹ Rentabilité des actifs (ROA), rentabilité des capitaux propres (ROE), Q de Tobin, etc.

² Relations professionnelles et négociations d'entreprise.



THÉMATIQUE 19

SOCIÉTÉ À MISSION

Le déploiement des sociétés à mission, analysé en fonction du nombre de sociétés qui y ont recouru et de l'impact financier et extra-financier que ce statut a eu sur leur activité

Rappel des contours de la réforme

La mesure apporte trois principales modifications :

- un nouvel alinéa est inséré dans [l'article 1833](#) du code civil pour consacrer la notion jurisprudentielle d'intérêt social et pour affirmer la nécessité pour les sociétés de prendre en considération les enjeux sociaux et environnementaux inhérents à leur activité : « *la société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité* ». Il affirme que les sociétés ne sont pas gérées dans l'intérêt de personnes particulières, mais dans leur intérêt autonome et dans la poursuite des fins qui leur sont propres. La mention des enjeux sociaux et environnementaux permet de préciser que tout dirigeant devrait s'interroger sur ces enjeux et les considérer avec attention, dans l'intérêt de la société, à l'occasion de ses décisions de gestion ;
- l'article 1835 du code civil est modifié pour reconnaître la possibilité aux sociétés qui le souhaitent de se doter d'une raison d'être dans leurs statuts : « *les statuts peuvent préciser une raison d'être, constituée des principes dont la société se dote et pour le respect desquels elle entend affecter des moyens dans la réalisation de son activité* ». Cette notion de raison d'être vise à rapprocher les entreprises et leurs dirigeants avec leur environnement de long terme. Cet article incite ainsi, sous la forme d'un effet d'entraînement, les sociétés à ne plus être guidées par une seule « raison d'avoir », mais également par une raison d'être, forme de questionnement existentiel fécond permettant de l'orienter vers une recherche du long terme. Sont aussi modifiés les articles L. 225-35 et L. 225-64 du code de commerce pour confier le soin aux conseils d'administration et aux directoires de déterminer les orientations de la société conformément à l'intérêt social et à la raison d'être de la société ;

- enfin un statut¹ d'entreprise à mission est créé. La mission devra être inscrite dans les statuts et un organe tiers indépendant de suivi sera chargé du suivi de la mission que s'est donnée la société. Il s'agit d'un statut que toute société peut choisir d'adopter², et qui vient entériner un engagement volontaire relativement contraignant au travers d'une inscription dans les statuts et pour lequel la notion de résultat est plus présente. Cette innovation juridique, qui valorise l'engagement sans contraindre la liberté d'entreprendre ou la recherche du profit, peut être adoptée par tout type d'entreprise (secteur, taille, statut). À la différence des entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS), aucun avantage fiscal ne vient encourager son adoption.

Figure 3 – Les trois niveaux proposés par la loi Pacte



Source : Nuova Vista (2019), « L'entreprise à mission : 10 bonnes raisons d'y aller », mai

Le décret n° 2020-1 du 2 janvier 2020 relatif aux sociétés à mission, d'application immédiate, contient d'abord les mesures réglementaires d'application de la loi Pacte. Il concerne d'abord les règles de publicité (art. 2). Il complète ainsi les obligations de déclaration des sociétés dans le cadre de leurs demandes d'immatriculation (en cas d'adoption du label à l'époque de la création de l'entreprise) et d'inscriptions modificatives (en cas d'adoption de celui-ci en cours de vie sociale) au registre du commerce et des sociétés (RCS), pour inclure la qualité de société à mission (C. com., art. R. 123-53, 12° nouv.).

¹ Il s'agit d'un statut (d'un label ou d'une qualité) et non une nouvelle forme juridique.

² À condition, selon l'article L210-10 du code de commerce, que ses statuts définissent une raison d'être au sens de l'article 1835 du code civil.

Le décret porte également sur l'organisme tiers indépendant (OTI) chargé du suivi de la mission que la société s'est assignée (art. 3 ; C. com., art. R. 210-21 nouv.). Les dispositions qui le concernent sont inspirées de celles relatives à la vérification des informations de la déclaration de performance extrafinancière par un organisme tiers indépendant. Le décret précise que l'organisme chargé du suivi de la mission doit être désigné parmi ceux accrédités à cet effet par le Comité français d'accréditation (COFRAC)¹ ; ils sont désignés pour une durée initiale de six exercices, renouvelable dans la limite de 12 exercices. Le décret précise que les premières vérifications doivent intervenir 18 mois (24 mois pour les entreprises des moins de 50 salariés) suivant la publication de la déclaration de la qualité de société à mission au Registre du commerce et des sociétés. La vérification doit être renouvelée tous les deux ans (trois ans pour les entreprises de moins de 50 salariés), afin que l'OTI délivre un nouvel avis. L'avis le plus récent doit être joint chaque année au rapport de gestion et publié sur le site internet de la société pour une durée de cinq ans. En cas d'avis négatif, la société sera contrainte de retirer l'inscription de ses statuts.

Pour délivrer cet avis, l'organisme tiers indépendant a accès à l'ensemble des documents détenus par la société, utiles à la formation de son avis, notamment au rapport annuel du comité de mission. Il est en outre habilité à procéder « à toute vérification sur place qu'il estime utile au sein de la société et, avec leur accord, au sein des entités concernées par un ou plusieurs objectifs sociaux et environnementaux constitutifs de la mission de la société ».

- [Voir les articles 169 à 177 de la loi Pacte](#)

Indicateurs de suivi

À ce jour, aucun dispositif de collecte d'informations n'est prévu pour relever les entreprises se dotant d'une raison d'être. Les entreprises concernées devront vraisemblablement être relevées au fil de l'eau, à partir de la publicité qu'elles feront d'elles-mêmes. En tout état de cause, il conviendra de chercher à identifier le nombre d'entreprises se dotant d'une raison d'être, et de distinguer celles qui choisissent d'inscrire leur raison d'être dans leurs statuts. À ce jour ont été relevées une soixantaine d'entreprises avec une raison d'être inscrites dans les statuts². En annexe est proposé un panorama des sociétés françaises ayant annoncé l'adoption d'une raison d'être. Ce panorama, établi en date du 16 septembre 2020, a été réalisé sur la base des annonces publiques des sociétés et des

¹ Ou « par tout autre organisme d'accréditation signataire de l'accord de reconnaissance multilatéral établi par la coordination européenne des organismes d'accréditation » (European Cooperation for Accreditation ou EA).

² Voir notamment le [recensement](#) réalisé par le cabinet Le Play. Si on comptabilise les entreprises qui n'inscrivent pas leur raison d'être dans les statuts, ce chiffre pourrait être beaucoup plus élevé (mais nous n'avons pas le moyen de les recenser).

informations rapportées par la presse qui ont pu être relevées à cette date¹. Il n'est donc pas exhaustif, en particulier en ce qui concerne les sociétés non cotées, qui ne sont pas soumises aux obligations d'information auxquelles les sociétés cotées sont astreintes. En outre, sur les 25 raisons d'être répertoriées, 15 sont ou seront prochainement inscrites dans les statuts.

Quant aux sociétés à mission, elles devront déclarer leur qualité à leur greffe du tribunal de commerce, sous réserve qu'elles respectent les conditions pour en bénéficier. En pratique, le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC) pourra transmettre la liste des sociétés à mission dès que les OTI accrédités par le COFRAC réaliseront leurs premiers contrôles et confirmeront la conformité des sociétés à mission se déclarant en tant que telles². En raison des différents délais³, cette liste ne pourra être disponible qu'à partir de 2021. En attendant, les sociétés à mission devront également être relevées au fil de l'eau, à partir de la publicité qu'elles feront d'elles-mêmes. À ce jour, une vingtaine de sociétés à mission ont été identifiées, dans des secteurs variés : Danone (agroalimentaire), MAIF (mutuelle), le Groupe Rocher (cosmétiques), Sycomore (gestionnaire d'actifs), la Camif (e-commerce), Faguo (textile), etc.

La [Communauté des entreprises à mission](#)⁴ dénombre près de 70 entreprises membres, toutes n'étant pas des sociétés à mission mais manifestant un intérêt pour la démarche. En outre, certaines sociétés à mission ne font pas partie de l'association. À ce jour, les échanges avec la Communauté des entreprises à mission permettent d'estimer à une soixantaine le nombre total de sociétés à mission d'ici fin 2020. Une [enquête](#)⁵ a été réalisée en 2018 auprès d'un échantillon de 623 dirigeants d'entreprise représentatifs des entreprises de 10 salariés et plus en France métropolitaine (hors sociétés cotées) : 15 % des dirigeants interrogés déclarent remplir l'ensemble des critères de la société à mission, un chiffre qui pourrait atteindre 25 % à moyen terme⁶. Il conviendra de suivre la dynamique

¹ D'autres sociétés (Dassault Systèmes, Michelin, Schneider Electric, Total, etc.) avaient annoncé avoir adopté une « raison d'être » préalablement à l'entrée en vigueur de la loi Pacte, sans toutefois l'inscrire dans leurs statuts. À notre connaissance, ces sociétés n'ont pas confirmé leur raison d'être ou annoncé que celle-ci sera soumise à l'assemblée générale des actionnaires en vue de son inscription dans les statuts depuis l'entrée en vigueur de la loi Pacte. À ce titre, elles ne sont pas mentionnées dans l'annexe.

² En vertu du [décret n° 2020-1](#) du 2 janvier 2020 ajouté à l'[article R. 123-53](#) du code de commerce. À noter que le décret prévoit que le statut de société à mission soit mentionné, à terme, au registre du commerce et des sociétés (RCS) répertoire SIRENE.

³ La première vérification des objectifs par les OTI a lieu dans les 18 mois de la déclaration de la qualité au RCS.

⁴ Il s'agit d'une association visant à promouvoir la démarche, à échanger les bonnes pratiques et à accompagner les acteurs. Elle se prépare à devenir elle-même une société à mission.

⁵ Par ViaVoice, Prophyl et HEC en 2018.

⁶ Il serait toutefois imprudent d'estimer à 25 % la proportion d'entreprises qui deviendront effectivement des sociétés à missions. En effet, les entreprises concernées pourraient finalement ne pas souhaiter se conformer aux exigences de suivi et de contrôle des sociétés à mission.

à moyen et long terme, et les éventuels effets d'entraînement des premières sociétés à mission sur l'accroissement possible de leur nombre.

Entreprises de l'APE ou financées par Bpifrance

Le ministre de l'Économie et des Finances, Bruno Le Maire, a demandé que les sociétés dans lesquelles l'État est investi directement (via l'Agence des participations de l'État, APE) ou indirectement (via Bpifrance) se dotent d'une raison d'être en 2020. Cette demande a été formulée lors d'une déclaration le 12 septembre 2019. Plus récemment, le Ministre a demandé, lors d'une audition par la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale le 30 avril 2020, que toutes les entreprises du portefeuille de l'APE soient dotées d'une raison d'être dans les prochains mois, et en particulier les entreprises qui auront bénéficié des 20 milliards d'euros supplémentaires mis au compte d'affectation spéciale de l'APE.

Parmi les sociétés ayant fait connaître l'adoption d'une raison d'être lors de leur assemblée générale 2020, celles qui suivent figurent au portefeuille de l'APE : EDF, Engie, Française des jeux, Orange et la SNCF. Parmi les sociétés identifiées comme ayant fait connaître leur intérêt pour la qualité de société à mission, RTE (via son actionnaire EDF) et le Groupe La Poste relèvent du portefeuille de l'APE. Bpifrance a indiqué avoir entamé des travaux pour se doter d'une raison d'être et pour que les sociétés dans lesquelles elle détient une participation en fassent de même, sans toutefois que ce second aspect soit encore formalisé à date.

Effets du statut sur les performances financières et extra-financières

S'il est encore trop tôt pour apprécier l'effet du statut de société à mission sur les performances financières et extra-financières, et sur l'évolution de leurs indicateurs, une première revue de littérature permet de développer une première intuition. Des études sur la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et des dispositifs étrangers proches des sociétés à mission, à l'instar des *Benefit Corporations* aux États-Unis¹, indiquent un meilleur accès au capital, grâce à une différenciation plus forte et une image de marque

¹ Tout comme les sociétés à mission, il s'agit d'un modèle hybride qui vise à satisfaire des objectifs sociaux et environnementaux sans pour autant renoncer aux profits. Un des principaux points communs entre la société à mission et la Benefit Corporation est la vérification par un organisme extérieur du respect des objectifs sociaux et/ou environnementaux fixés par l'entreprise. Néanmoins, dans le cas de la Benefit Corporation, le choix de l'organisme de contrôle revient à l'entreprise elle-même et cette tierce partie n'est pas soumise à une réglementation précise. De plus, tant les Benefit Corporations et les sociétés à mission doivent joindre à leur rapport annuel de gestion un rapport sur le respect de leur mission. Une différence significative existe toutefois entre les deux modèles : alors que la Benefit Corporation est une forme juridique à part entière, l'entreprise à mission est un statut (qui peut être retiré) accessible à toutes les structures juridiques. Voir les annexes.

améliorée auprès des investisseurs¹. De tels dispositifs tendent aussi à améliorer la performance des entreprises en permettant un meilleur recrutement et une main-d'œuvre plus qualifiée. En outre, l'engagement RSE des entreprises est le deuxième critère pris en compte dans les choix de carrière des jeunes candidats au niveau international². Pour finir, ces dispositifs sont de nature à stimuler l'innovation, autour d'objectifs et de modalités de gouvernance renouvelés³, mais peuvent parfois être un facteur de complexification à la fois organisationnelle, stratégique et juridique⁴.

À partir de 2022, il pourra être envisagé de commencer une évaluation notamment à partir des données Fare (chiffres d'affaires, valeur ajoutée, etc.) et des données FIBEN (cotation FIBEN, données comptables, etc.), à partir d'un échantillon représentatif de sociétés à mission et d'entreprises comparables.

Analyse de la formulation des raisons d'être

À partir des annonces publiques des sociétés et des informations rapportées par la presse qui ont pu être relevées à cette date, une première analyse de la formulation des raisons d'être a pu être effectuée pour le Comité. En outre, quatre types de raison d'être, non exclusives, ont été identifiés à partir des enjeux soulevés :

- les enjeux environnementaux, soit les actions qui ont un impact positif sur la planète, qui réduisent l'impact environnemental des entreprises, en adéquation avec les objectifs de développement durable et/ou qui permettent de financer la transition écologique ;
- les enjeux sociaux, soit les actions qui participent à la réduction des inégalités, au développement d'une croissance inclusive, plus généralement les actions avec un impact social positif sur la société ;
- les enjeux de gouvernance, soit les actions qui permettent une gestion plus égalitaire, inclusive et paritaire ainsi qu'une meilleure répartition de la valeur créée par les entreprises ;
- les enjeux économiques, toutes les actions qui visent à accroître la performance et la création de richesse sur le territoire national.

¹ Chu J. (2013), « [Filling a nonexistent gap: Benefit Corporations and the myth of shareholder wealth maximization](#) », *Southern California Interdisciplinary Law Journal*.

² Frimousse S. et Peretti J.-M. (2015), « [Regards croisés sur Engagement RSE & performance](#) », *Question(s) de management*, 2015/1 (n° 9), p. 65 à 89.

³ Hull C. E. et Rothenberg S. (2008), « [Firm performance: The interactions of corporate social performance with innovation and industry differentiation](#) », *Strategic Management Journal*, vol. 29(7), juillet, p. 781-789.

⁴ Chu (2013), *op. cit.*

Sur un échantillon des principales entreprises relevées, le tableau suivant associe à chaque raison d'être identifiée les enjeux auxquels elle se réfère. Il apparaît d'ores et déjà une prédominance des enjeux sociaux, suivis par les enjeux environnementaux, et dans une moindre mesure les enjeux liés à la gouvernance et à l'économie.

Tableau 8 – Enjeux des raisons d'être

	Environnement	Social	Gouvernance	Économie
Carrefour		X		
Nutriset		X		
Danone	X	X		
Léa Nature	X	X		
Veolia	X	X	X	
Suez	X	X		X
Engie	X	X		X
SNCF	X	X		
Michelin	X	X		X
Malakoff		X		
Maif		X		
Arkéa	X	X	X	
Société Générale	X	X		
Axa		X		
BNP Paribas	X	X		X
Crédit Agricole	X	X	X	
La Poste		X		
Organe		X		
Atos		X		
Camif	X	X		
Openclassroom		X		
Faguo	X			
FDJ		X		
BIC	X	X	X	

Source : France Stratégie

D'ores et déjà, il peut être noté que la raison d'être reste un instrument volontaire et non contraignant. Même s'il est inscrit dans les statuts de l'entreprise, sa formulation apparaît le plus souvent générale et donc peu réfutable. Contrairement au statut de société à mission qui prévoit la formulation d'objectifs et de moyens adaptés, ainsi qu'un processus de contrôle, la raison d'être peut donc être employée à des fins strictement de marketing. Dans ce sens, une enquête de l'Ifop¹, réalisée en octobre 2019 auprès d'un échantillon représentatif de 1 507 salariés d'entreprises de plus de 500 salariés, indique que 69 % des personnes interrogées considèrent que « lorsqu'une entreprise formule sa raison d'être, c'est avant tout une opération de communication » (voir les enjeux de *greenwashing* ou de *fairwashing*). 31 % seulement pensent que c'est « avant tout le reflet de convictions sincères ».

De plus, les raisons d'être portent le plus souvent sur des enjeux sociaux et environnementaux, notamment pour les sociétés à mission. À cet égard, les dispositifs relatifs à la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et à l'économie sociale et solidaire (ESS) apparaissent plus objectifs et plus contraignants (voir les annexes). En particulier, les entreprises de l'économie sociale et solidaire se définissent par leur but d'utilité sociale (soutien à des publics vulnérables, cohésion territoriale, développement durable, etc.) et l'orientation de leurs excédents vers la poursuite de leur activité souvent non lucrative. Si elles visent également un objectif autre que le seul profit, les sociétés à mission se distinguent donc des entreprises de l'ESS en n'ayant pas de contraintes quant à la distribution de dividendes et la politique salariale. Des acteurs² de l'ESS ont d'ailleurs exprimé leurs inquiétudes quant à la concurrence que pourrait exercer le statut de société à mission sur le label de l'ESS, surtout si les sociétés à mission venaient à bénéficier des mêmes avantages fiscaux que les entreprises de l'ESS. En particulier, les sociétés à mission pourraient détourner une partie de l'*impact investing*³ aux dépens des entreprises de l'ESS, pour lesquelles les dispositifs d'objectifs et de contrôle ne sont pas encadrés ni automatiques. Il conviendra d'approfondir ces questions et d'essayer d'objectiver ce débat.

¹ « [Baromètre de la raison d'être des entreprises](#) », novembre 2019.

² Notamment Hugues Sibille (président du Labo de l'ESS), Jonathan Jeremiasz (président du Mouves), Hugues Vidor (président de l'Udes) et Thibault Guilluy (directeur général d'Ares).

³ Le Global impact investing network (GIIN) définit ce type d'investissement comme « les investissements faits dans les entreprises, les organisations et les fonds avec l'intention de générer des impacts environnementaux et sociaux en même temps qu'un rendement financier ». Voir notamment [Chorum Cides](#) (2018).



THÉMATIQUE 20

FONDS DE PÉRENNITÉ

Le déploiement des fonds de pérennité économique, analysé en fonction du nombre de fondateurs qui y ont recouru et des conséquences observables sur la gouvernance et les performances des sociétés concernées

Relativement développées en Europe du Nord, les fondations actionnaires sont des structures qui possèdent tout ou partie d'une entreprise, par la volonté des actionnaires qui leur ont fait don – de façon irrévocable – de leurs titres. En devenant actionnaire (minoritaire, majoritaire ou exclusif), et au titre des droits de vote qui lui sont ainsi conférés, la fondation actionnaire a un pouvoir de décision sur la stratégie de l'entreprise, protège son capital de rachats hostiles et inscrit son action dans les valeurs, éventuellement philanthropiques, de ses fondateurs.

Rappel des contours de la réforme

Le fonds de pérennité est un nouveau statut de fondation et un nouveau véhicule actionnarial qui recueillera les titres de capital – actions ou parts sociales – d'une ou plusieurs entreprises transmises de manière irrévocable et gratuite par ses fondateurs.

- « Article 177. I. *Le fonds de pérennité est constitué par l'apport gratuit et irrévocable des titres de capital ou de parts sociales d'une ou de plusieurs sociétés exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, ou détenant directement ou indirectement des participations dans une ou plusieurs sociétés exerçant une telle activité, réalisé par un ou plusieurs fondateurs afin que ce fonds gère ces titres ou parts, exerce les droits qui y sont attachés et utilise ses ressources dans le but de contribuer à la pérennité économique de cette ou de ces sociétés et puisse réaliser ou financer des œuvres ou des missions d'intérêt général.* »
- « Article 177. II. *Les statuts doivent être établis par écrit. Ils déterminent notamment la dénomination, l'objet, le siège et les modalités de fonctionnement du fonds de pérennité ainsi que la composition, les conditions de nomination et de renouvellement du conseil d'administration et du comité de gestion mentionné au VII. L'objet comprend l'indication des principes et objectifs appliqués à la gestion des titres ou parts de la ou*

des sociétés mentionnées au I, à l'exercice des droits qui y sont attachés et à l'utilisation des ressources du fonds, ainsi que l'indication des actions envisagées dans ce cadre. Il comprend également, le cas échéant, l'indication des œuvres ou des missions d'intérêt général qu'il entend réaliser ou financer (...) ».

Le fonds de pérennité sera administré par un conseil d'administration, et l'origine et l'emploi de ses fonds seront suivis par un comité de gestion. Un commissaire aux comptes devra être désigné dès lors que le montant total des ressources dépasse 10 000 euros à la clôture du dernier exercice. L'autorité administrative pourra exercer un pouvoir de contrôle, notamment pour s'assurer de la régularité du fonctionnement du fonds de pérennité. En cas de dysfonctionnements graves affectant la réalisation de l'objet du fonds de pérennité, elle pourra, après mise en demeure non suivie d'effet, décider de saisir l'autorité judiciaire aux fins de sa dissolution.

En vertu du [décret n° 2020-537 du 7 mai 2020](#), le Contrôle général économique et financier (CGEfi) est désigné comme l'autorité administrative chargée du contrôle des fonds de pérennité. Il fixe le contenu ainsi que les modalités de publicité de la déclaration de création du fonds de pérennité et de la déclaration de modification de ses statuts. Il détermine le contenu du rapport d'activité établi par le fonds de pérennité et le délai de communication de ce rapport ainsi que des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes. Il définit également ce qu'est un dysfonctionnement grave susceptible de déboucher sur une saisine, par l'autorité administrative, de l'autorité judiciaire aux fins de dissolution du fonds.

- [Voir l'article 177 de la loi Pacte](#)

Présentation du régime juridique, comptable et fiscal des fonds de pérennité

Régime juridique

Constitution. Les fonds de pérennité sont des fonds constitués par l'apport gratuit et irrévocable de titres de capital ou de parts sociales, soit de sociétés qui exercent une activité agricole, artisanale, commerciale ou industrielle, soit de sociétés holdings de sociétés exerçant de telles activités. Il convient de noter que les personnes ayant réalisé des apports (lesquels sont réalisés à titre gratuit et irrévocable) n'ont droit ni à une part des bénéficiaires, ni à une part de l'actif du fonds, ni même à la simple reprise de leurs apports.

Les fonds de pérennité doivent être déclarés à la préfecture du département dans lequel ils ont leur siège. Cette déclaration fait l'objet d'une publication au *Journal officiel* (JO), suite à laquelle le fonds acquiert la personnalité morale. Les modifications statutaires doivent également être déclarées à la préfecture et faire l'objet d'une publication au JO.

Les statuts du fonds de pérennité sont prépondérants dans son fonctionnement. Ils déterminent notamment l'objet du fonds, les modalités de son fonctionnement, ainsi que la composition, les conditions de nomination et de renouvellement du conseil d'administration et du comité de gestion.

Objet. L'objet des fonds de pérennité est double :

- à titre principal, ils gèrent les titres de capital et parts sociales qui leur ont été apportés par les fondateurs, exercent les droits de vote qui y sont attachés et utilisent leurs ressources, conformément aux principes et objectifs définis dans leurs statuts, dans le but de contribuer à la pérennité économique des sociétés dont ils ont la qualité d'associé. Les statuts doivent indiquer les « *principes et objectifs appliqués à la gestion des titres ou parts [...], à l'exercice des droits de vote qui y sont attachés et à l'utilisation des ressources du fonds, ainsi que l'indication des actions envisagées dans ce cadre* »¹. Ces titres et parts sont en principe inaliénables ;
- ils peuvent également, de façon facultative, réaliser ou financer des œuvres ou des missions d'intérêt général, lesquelles doivent alors être définies dans leurs statuts.

Dotation, ressources. La dotation des fonds de pérennité est composée des titres et parts qui leur sont apportés (lesquels sont inaliénables, sauf exceptions strictement encadrées par la loi), ainsi que, le cas échéant, des autres biens et droits de toute nature (tels que, par exemple, une somme d'argent) qui peuvent leur être apportés à titre gratuit et irrévocable (lesquels peuvent être consommés dans les conditions prévues par les statuts).

Les ressources des fonds de pérennité sont constituées des revenus et produits de leur dotation, des produits des activités autorisées par leurs statuts et des produits des rétributions pour service rendu. Les fonds de pérennité disposent librement de leurs ressources dans la limite de leur objet.

Les fonds de pérennité peuvent recevoir des legs. En particulier, la loi prévoit qu'« [u]n legs peut être fait au profit d'un fonds de pérennité qui n'existe pas au jour de l'ouverture de la succession à condition que le testateur ait désigné une ou plusieurs personnes chargées de le constituer et qu'il acquière la personnalité morale dans l'année suivant l'ouverture de la succession. Dans ce cas, la personnalité morale du fonds de pérennité rétroagit au jour de l'ouverture de la succession. À défaut, le legs est nul. »²

Les fonds de pérennité ne peuvent ni recevoir de fonds publics, ni faire appel à la générosité du public.

¹ Loi Pacte, art. 177, II, al. 2.

² Loi Pacte, art. 177, V.

Gouvernance. Les fonds de pérennité sont administrés par un conseil d'administration, qui les représente à l'égard des tiers.

Le conseil d'administration est assisté d'un comité de gestion. Composé d'au moins un membre du conseil d'administration¹ et de deux personnes non administrateurs de cette société, il « *est chargé du suivi permanent de la ou des sociétés [dont le fonds de pérennité détient des titres ou parts] et formule des recommandations au conseil d'administration portant sur la gestion financière de la dotation, sur l'exercice des droits attachés aux titres ou parts détenus ainsi que sur les actions, et les besoins financiers associés, permettant de contribuer à la pérennité économique de ces sociétés. Ce comité peut également proposer des études et des expertises.* »²

Comptes et rapport annuels. Les fonds de pérennité sont tenus d'établir :

- des comptes annuels comprenant au moins un bilan et un compte de résultat ;
- un rapport d'activité annuel³.

Contrôle. La loi soumet les fonds de pérennité dont le montant total des ressources dépasse 10 000 euros à la clôture d'un exercice au contrôle financier exercé par un commissaire aux comptes (CAC). La loi et le décret d'application investissent le CAC :

- d'une mission de certification des comptes annuels du fonds et de vérification de leur concordance avec le rapport d'activité ;
- d'un devoir d'alerte s'il relève, à l'occasion de sa mission, des « *faits de nature à compromettre la continuité de l'activité du fonds* »⁴. Le décret d'application précise les étapes de la procédure d'alerte, qui comprennent notamment des échanges avec le conseil d'administration du fonds de pérennité et la transmission à l'autorité administrative du rapport spécial que le CAC peut être amené à établir à l'autorité administrative.

Par ailleurs, la loi soumet tous les fonds de pérennité à un contrôle administratif. La loi et le décret d'application répartissent l'exercice du contrôle administratif entre les préfectures

¹ De la société dont le fonds détient des parts sociales ou des actions.

² Loi Pacte, art. 177, VII.

³ Le décret d'application ([décret du 7 mai 2020](#) relatif aux fonds de pérennité) prévoit que ce rapport contient (i) un compte rendu de l'activité du fonds de pérennité, qui porte tant sur son fonctionnement interne que sur ses rapports avec les tiers, (ii) un compte rendu de la façon dont le fonds de pérennité a géré les titres ou parts qui composent sa dotation, exercé les droits de vote et les autres droits qui y sont attachés et utilisé ses ressources et (iii) le cas échéant, la liste des œuvres ou missions d'intérêt général réalisées ou financées par le fonds de pérennité, le montant de ces réalisations ou financements ainsi que la liste des personnes bénéficiaires.

⁴ Loi Pacte, art. 177, VIII, al. 3.

de département et le service du Contrôle général économique et financier (CGEfi) du ministère de l'Économie et des Finances¹.

À ce titre, les préfetures de département sont chargées de recevoir :

- la déclaration de constitution du fonds, assortie du dépôt de ses statuts, et le dépôt des modifications des statuts. Les préfetures procèdent alors à un contrôle formel (compétence territoriale, complétude du dossier de déclaration et des statuts) ;
- le rapport annuel d'activité, les comptes annuels, le rapport du commissaire aux comptes relatif aux comptes annuels et le rapport spécial du commissaire aux comptes sur les « *faits de nature à compromettre la continuité de l'activité du fonds* » (voir *supra*). Le contrôle des préfetures se limite à vérifier que les dépôts ont été effectués dans les délais légaux. Si tel n'est pas le cas, le CGEfi a la faculté de mettre le fonds en demeure de respecter ses obligations.

Ces documents et informations sont transmis au CGEfi par les préfetures, selon des modalités devant être définies par voie de circulaire (en cours d'élaboration).

Quant au CGEfi, il est chargé de :

- s'assurer de la régularité du fonctionnement du fonds ;
- en cas de « *dysfonctionnement grave affectant la réalisation de l'objet du fonds* »², mettre le fonds en demeure d'y remédier et, s'il n'y est pas remédié, saisir l'autorité judiciaire aux fins de dissolution du fonds. Les « *dysfonctionnements graves* », limitativement énumérés par le décret d'application, concernent les principales irrégularités pouvant affecter le fonctionnement du fonds³. Il est précisé que le CAC est tenu d'informer l'autorité administrative des « *dysfonctionnements graves* »⁴ qu'il relève à l'occasion de sa mission.

¹ À la date de la présente fiche, il est envisagé que les missions de contrôle administratif confiées au CGEfi soient exercées par la mission « Fondations d'utilité publique », qui serait renommée « Fondations d'utilité publique et fonds de pérennité ».

² Loi Pacte, art. 177, IX, al. 3.

³ Sont concernés : (i) le fait de disposer ou de consommer tout ou partie de la dotation, ou de disposer de tout ou partie des ressources, en violation des dispositions légales ou des clauses statutaires, selon le cas ; (ii) le fait de violer les dispositions légales et réglementaires relatives à l'établissement et à la publicité des comptes annuels et à la mission du commissaire aux comptes ; (iii) le fait de ne pas adresser les rapports d'activité annuels à la préfecture durant deux exercices consécutifs, malgré la mise en demeure faite par le CGEfi.

⁴ D'après l'article 5 du décret 2020-537 du 7 mai 2020, les dysfonctionnements graves correspondent à : (a) tous les manquements commis par le fonds quant à l'utilisation de sa dotation (c'est-à-dire la violation des dispositions légales et statutaires) ; (b) toute violation, par le fonds, de ses obligations concernant l'établissement et la publicité des comptes annuels, et la mission du commissaire aux comptes ; (c) le fait, pour le fonds de pérennité, de ne pas avoir adressé les rapports d'activité à la préfecture durant deux exercices consécutifs, malgré la mise en demeure qu'il a reçue.

Dissolution. Les fonds de pérennité peuvent être dissous dans les conditions définies par leurs statuts ou, le cas échéant, sur décision de justice. La dissolution donne lieu à leur liquidation. La loi prévoit qu'« [à] l'issue des opérations de liquidation, l'actif net du fonds est transféré à un bénéficiaire désigné par les statuts, à un autre fonds de pérennité, une fondation reconnue d'utilité publique ou un fonds de dotation. »¹

Régime comptable

Le régime comptable des fonds de pérennité est prévu par le règlement n° 2019-05 du 8 novembre 2019 relatif aux comptes annuels des fonds de pérennité de l'Autorité des normes comptables².

Ce règlement prévoit que :

- les comptes annuels des fonds de pérennité sont établis selon le plan comptable général ;
- les apports des titres et parts constituant la dotation des fonds de pérennité sont inscrits au compte 102 « Apport au fonds de pérennité ». Il s'agit d'un compte de capital.

Régime fiscal³

Au moment de la constitution :

- les apports de titres ou de parts sont soumis aux droits de mutation à titre gratuit (taux de 60 %)⁴. Toutefois, la loi Pacte a étendu le bénéfice du régime dit Dutreil aux apports de titres et de parts aux fonds de pérennité, de sorte que lorsque les conditions d'application de ce régime sont satisfaites⁵, une exonération partielle, à hauteur de 75 % de la valeur des titres et parts, s'applique (soit un taux effectif de 15 %)⁶. En outre, sous certaines conditions – en particulier, que le donateur soit âgé de moins de

¹ Loi Pacte, art. 177, X, al. 3.

² Homologué par arrêté du 26 décembre 2019 publié au *Journal officiel* le 29 décembre 2019.

³ Sous réserve des commentaires susceptibles d'être publiés au *Bulletin officiel des finances publiques* (BOFiP).

⁴ CGI, art. 777. Les droits de mutation à titre gratuit paraissent également applicables à l'apport des « autres biens et droits de toute nature » constituant la dotation.

⁵ Ces conditions sont décrites sur le [site du Coin des entrepreneurs](#).

⁶ CGI, art. 787 B.

- 70 ans –, les droits liquidés peuvent être réduits de 50 % (soit un taux effectif de 7,5 %)¹ ;
- depuis la loi de finances pour 2020², les apports de titres ou de parts par des personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés lors de la constitution des fonds de pérennité bénéficient d'un sursis d'imposition³ ;
 - enfin, du point de vue des fonds de pérennité, les apports des titres ou parts constituant leur dotation ne sont pas imposables à l'impôt sur les sociétés entre leurs mains⁴.

En cours de vie, les fonds de pérennité – qui, compte tenu de leur objet, constituent des organismes à but lucratif au sens du droit fiscal – sont soumis aux impôts commerciaux (impôts sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée, contribution économique territoriale) dans les conditions de droit commun. Ils sont éligibles au régime dit des sociétés mères (exonération des produits de participations – tels que les dividendes – à hauteur de 95 %)⁵.

Perspectives de suivi et d'évaluation

Afin d'apprécier le déploiement des fonds de pérennité économique, plusieurs métriques et méthodes seront déployées :

- *métriques* : nombre de fonds de pérennité économique créés, nombre de fondateurs qui ont recouru aux fonds de pérennité économique, volumes et nature des titres cédés (actions, parts sociales, legs), valeurs inscrites dans les statuts, gouvernance, et performances des sociétés concernées ;
- *méthodes* : suivi d'indicateurs, suivi qualitatif des valeurs inscrites dans les statuts, et de la gouvernance.

En vertu de la loi, les sociétés ayant recours au fonds de pérennité économique devront en faire la déclaration à la préfecture : les données ainsi recueillies par le ministère de l'Intérieur seront mobilisées afin de suivre le nombre et la nature de ces sociétés. En outre, la prochaine loi de finances, ou la loi de finances rectificative, précisera le traitement fiscal associé aux fonds de pérennité. Dès lors, une donnée fiscale portant sur les fonds de pérennité économique pourrait être recueillie par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et permettre de suivre ces variables. Des analyses de cas et des

¹ CGI, art. 790.

² [Loi n° 2019-1479](#) du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, art. 14.

³ CGI, art. 38, 7 *quater*.

⁴ L'inscription de ces titres et parts dans un compte de passif, conformément aux dispositions du règlement ANC n° 2019-05 du 8 novembre 2019, neutralise la variation positive de l'actif net résultant de l'inscription de ces titres et parts à l'actif des fonds de pérennité, laquelle aurait, sans cela, constitué un fait générateur d'imposition (CGI, art. 38, 2).

⁵ CGI, art. 216 et 145.

entretiens seront réalisés auprès des principales sociétés concernées afin d'appréhender les motivations et les effets des fonds de pérennité économique, notamment sur la performance et la gouvernance.

En définitive, et en raison des délais de mise en œuvre de la réforme et de la production de données statistiques, le comité d'évaluation ne pourra émettre un avis sur cette thématique qu'en 2022, au plus tôt. Les premières tendances devraient toutefois pouvoir être dégagées dans le rapport 2021.



THÉMATIQUE 21

ADMINISTRATEURS SALARIÉS

Les effets économiques et managériaux de la présence d'administrateurs représentant les salariés au sein des conseils d'administration ou de surveillance des sociétés concernées, depuis l'entrée en vigueur de la [loi n° 2015-994](#) du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi

Rappel des contours de la réforme

Dans les sociétés, mutuelles, unions et fédérations de plus de 1 000 salariés, la présence de deux administrateurs salariés¹ au sein du conseil d'administration (CA) ou du conseil de surveillance (CS) est obligatoire dès lors qu'il y a huit administrateurs non salariés (contre 12 auparavant). L'entrée en fonction des nouveaux administrateurs salariés doit intervenir au plus tard six mois après l'assemblée générale modifiant les dispositions statutaires relatives à leur élection. Ces modifications statutaires doivent être proposées lors de l'assemblée générale ordinaire organisée en 2020.

Ne sont pas concernées les sociétés dont l'activité principale est d'acquérir et de gérer des filiales et des participations (des « holdings ») si les conditions suivantes sont réunies : (a) elles ne sont pas soumises à l'obligation de mettre en place un comité social et économique (CSE) ; (b) elles détiennent une ou plusieurs filiales, directes ou indirectes, soumises à l'obligation de nommer des représentants des salariés dans le conseil d'administration ou le conseil de surveillance ; (c) elles détiennent des actions qui ne sont pas admises aux négociations sur un marché réglementé où au moins 4/5ème de ces

¹ L'article 184 de la loi Pacte prévoit qu'au plus tard trois ans après la publication de la loi, un rapport du gouvernement soit remis au Parlement et évaluant : les effets économiques et managériaux de la présence d'administrateurs représentant les salariés au sein des conseils d'administration ou de surveillance ; l'opportunité d'une extension de cette disposition à trois administrateurs à partir de 12 membres ; la pertinence d'intégrer des représentants de salariés de filiales situées à l'étranger, lorsque la société réalise une part significative de son activité à l'international.

actions sont détenues, directement ou indirectement, par une personne physique ou une société agissant seule ou de concert.

Dans les sociétés cotées, lorsque les actions détenues par le personnel de la société, ainsi que par le personnel de sociétés qui lui sont liées, représentent plus de 3 % du capital social¹ de la société, les administrateurs représentant les salariés sont désormais élus par l'assemblée générale (AG) des actionnaires². De plus, « ces administrateurs ne sont pas pris en compte pour la détermination du nombre minimal et du nombre maximal d'administrateurs » (C. Comm. art. L225-23). Avec la loi Pacte, ces obligations sont également élargies aux sociétés non cotées dont le siège social est en France et employant au moins 1 000 salariés permanents en France ou 5 000 salariés permanents en France et à l'étranger³.

Les représentants des salariés peuvent bénéficier « à leur demande, lors de leur première année d'exercice, d'une formation à la gestion adaptée à l'exercice de leur mandat, à la charge de la mutuelle, de l'union ou de la fédération. Ce temps de formation, dont la durée ne peut être inférieure à vingt heures par an (...) » (article 184, III). En pratique, la durée minimale de la formation passe de 20 à 40 heures, dont une fraction doit être effectuée au sein de la société ou d'une société qu'elle contrôle ou qui la contrôle. La formation doit avoir débuté dans les quatre mois qui suivent la désignation des représentants. Cette durée minimale s'applique aux membres du conseil élus par les salariés actionnaires détenant au moins 3 % du capital.

- [Voir les articles 184 à 186 de la loi Pacte](#)

Indicateurs de suivi

Le suivi de la réforme portera sur la mise en conformité des sociétés, mutuelles, unions et fédérations de plus de 1 000 salariés, dont les CA et CS comprennent au moins huit administrateurs non salariés. Le seuil précédent étant de 12 administrateurs non salariés, il sera utile de compter le nombre de sociétés, mutuelles, unions et fédérations qui sont devenues obligées avec la loi Pacte, c'est-à-dire celles qui avaient 8 à 11 administrateurs. En outre, il faudra être attentif à l'évolution du nombre d'administrateurs non salariés : dans une stratégie d'évitement, ou de façon incidente, certaines pourraient en effet abaisser le nombre d'administrateurs non salariés (de neuf à sept par exemple), et ne plus être obligées par la loi Pacte.

¹ En tenant aussi compte des actions qui auraient été gratuitement données aux salariés (la « Loi Macron » de 2015 conditionnait cette prise en compte à un vote de l'assemblée générale extraordinaire).

² En outre, ces représentants ne pourront désormais plus être substitués par des membres du conseil de surveillance des fonds communs de placement d'entreprise représentant les salariés.

³ Peu importe le lieu du siège social.

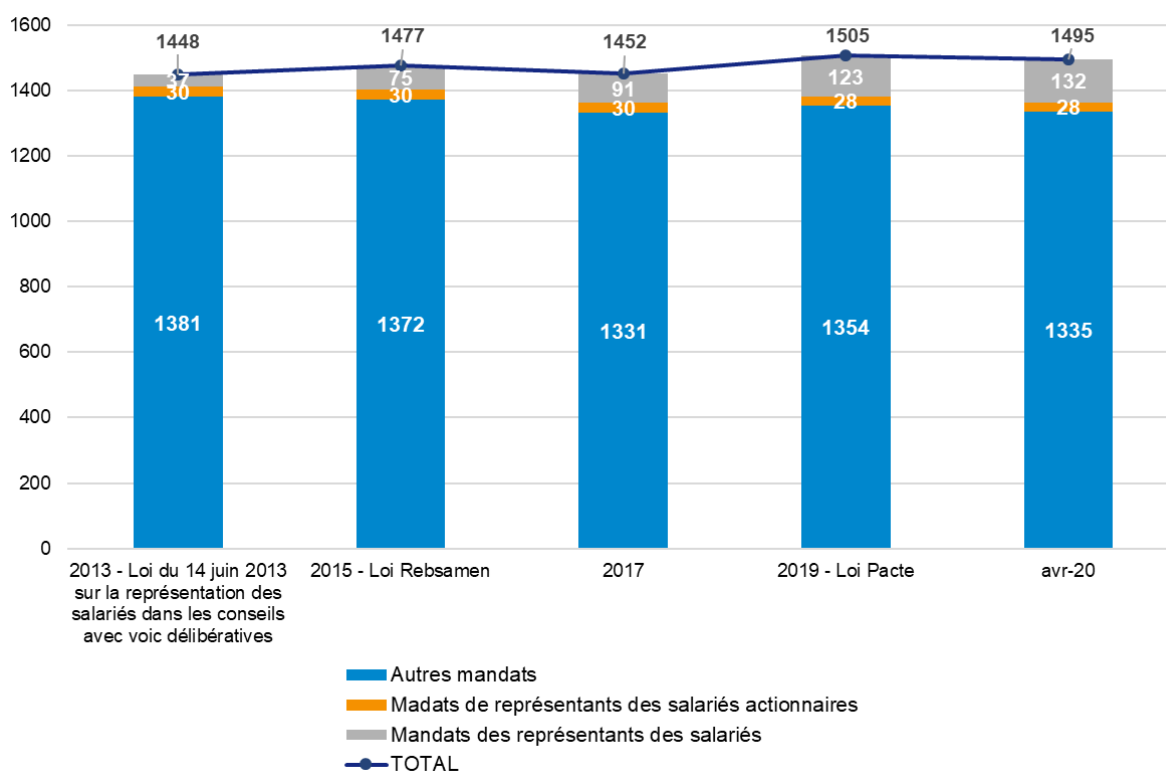
La source de données qui est envisagée¹ est celle du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC) : la loi Pacte obligeant les sociétés à inscrire dans leurs statuts les administrateurs représentant les salariés ou les salariés actionnaires, c'est le registre du commerce et des sociétés qui contiendra en effet cette information. Toutefois, l'entrée en fonction des administrateurs et des membres du conseil de surveillance représentant les salariés actionnaires intervient au plus tard à l'issue de l'assemblée générale annuelle suivant celle procédant aux modifications statutaires nécessaires à leur élection, cette dernière ayant lieu au plus tard en 2020. Le CNGTC ne peut donc s'engager à nous fournir une liste exhaustive avant septembre 2020. Au plus tard pour le rapport 2021, il conviendra en outre de lui demander la liste des entreprises soumises à la loi Pacte (selon les critères de taille d'effectif et de taille des CA) afin notamment de jauger l'effectivité de l'obligation réglementaire.

À court terme, le cabinet Ethics & Boards² accepte de nous fournir gracieusement ces données, de façon exhaustive, pour les sociétés figurant au SBF 120 (voir la liste en annexe). Les données suivantes portent sur la période du 30 juin 2013 au 30 juin 2019, avec quelques éléments actualisés au 30 avril 2020. Le 14 juin 2013 est votée la loi sur la représentation des salariés dans les conseils avec voix délibérative. Les administrateurs salariés représentent alors 2,5 % des mandats du SBF 120. Au 30 juin 2019, ils représentent 8,2 % des mandats du SBF 120, et un an après la loi Pacte, au 30 avril 2020, 8,8 %. Si l'on cumule les mandats de représentants des salariés (nommés ou élus) et ceux de représentants des salariés actionnaires (élus en AG), afin de mesurer la représentation totale des salariés dans les conseils du SBF 120, celle-ci s'établit à 10,7 % des mandats, au 30 avril 2020.

¹ La base Fichier bancaire des entreprises (FIBEN) de la Banque de France avait été envisagée. Il ressort qu'il sera finalement difficile de modifier l'enquête pour contenir l'information sur les administrateurs salariés.

² En partenariat, pour ses statistiques, avec l'OECD, l'INSEAD, l'IFA (Institut français des administrateurs) et EY (Panorama de la Gouvernance).

Graphique 33 – Les mandats des représentants des salariés et des salariés actionnaires

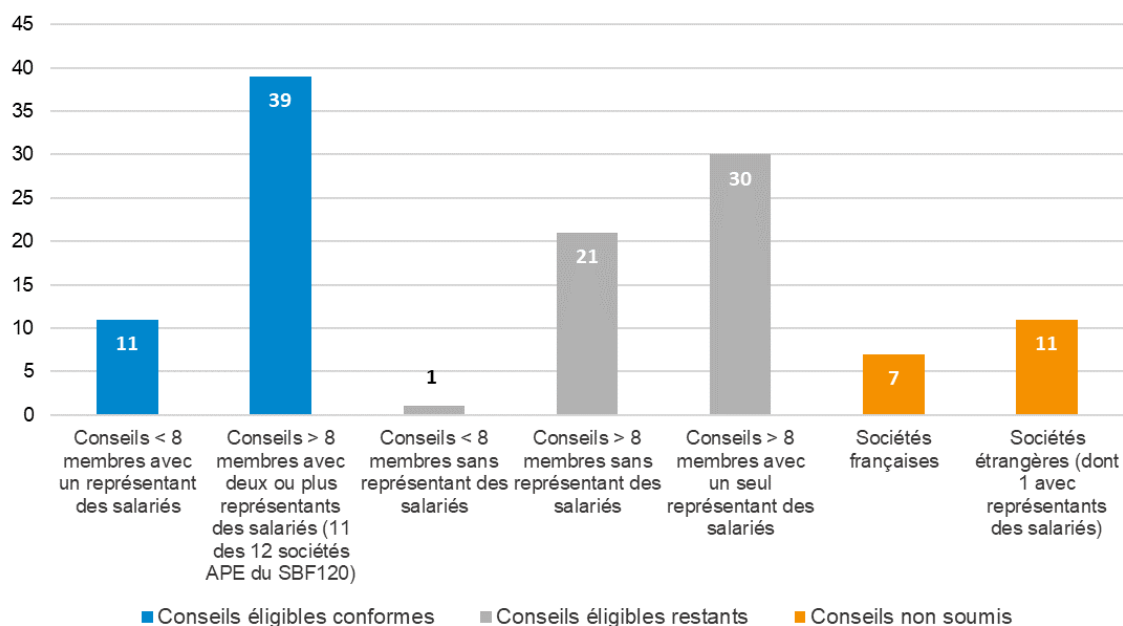


Source : Ethics & Boards, 30 avril 2020

Au 30 avril 2020, parmi les 102 sociétés du SBF 120 soumises à la loi Pacte, 50, soit 49 %, sont conformes pour le nombre de représentants des salariés dans le conseil. Les 52 restantes ne le sont pas encore. Parmi elles : (a) 17 ont voté une résolution à leur AG 2020 permettant la nomination d'un ou deux représentants des salariés dans les six mois post-AG ; (b) 30 sociétés n'avaient au 30 avril 2020 pas encore publié leur convocation en AG ; (c) 5 sociétés ne prévoyaient pas de résolution permettant la nomination de représentants des salariés. Au 30 avril 2020, les 18 sociétés non soumises à la loi Pacte comprennent : (a) 11 sociétés non françaises ; (b) sept sociétés françaises non soumises à la loi Pacte¹.

¹ L'inapplicabilité de la loi française à certaines de ces sociétés tient au fait qu'elles ne dépassent pas les seuils prévus par loi, ou au fait que leur siège social est situé à l'étranger. C'est le cas notamment de : Airbus, ArcelorMittal, STMicroelectronics et TechnipFMC dans le CAC 40 et d'Aperam, DBV Technologies, Eurofins Scientific, Euronext, SES Global ou encore Solvay dans le SBF 120.

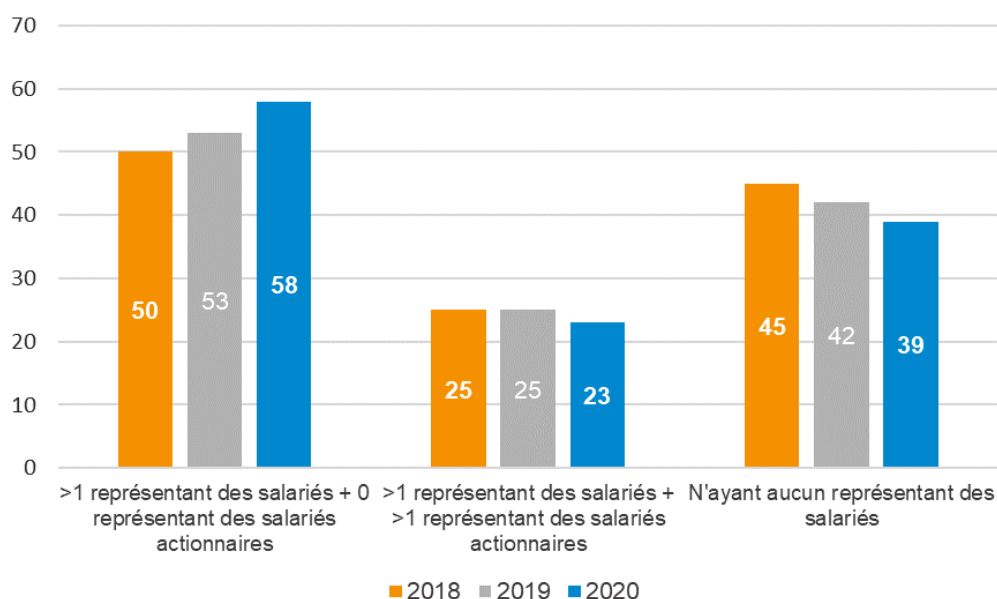
Graphique 34 – Conformité des sociétés du SBF 120 soumises à la loi Pacte



Source : Ethics & Boards, 30 avril 2020

Soumises ou non à la loi Pacte, 73 % des sociétés françaises du SBF 120 comptent au moins un représentant des salariés (68 % pour l'ensemble du SBF 120), et 21 % comptent au moins un représentant des salariés et au moins un représentant des salariés actionnaires.

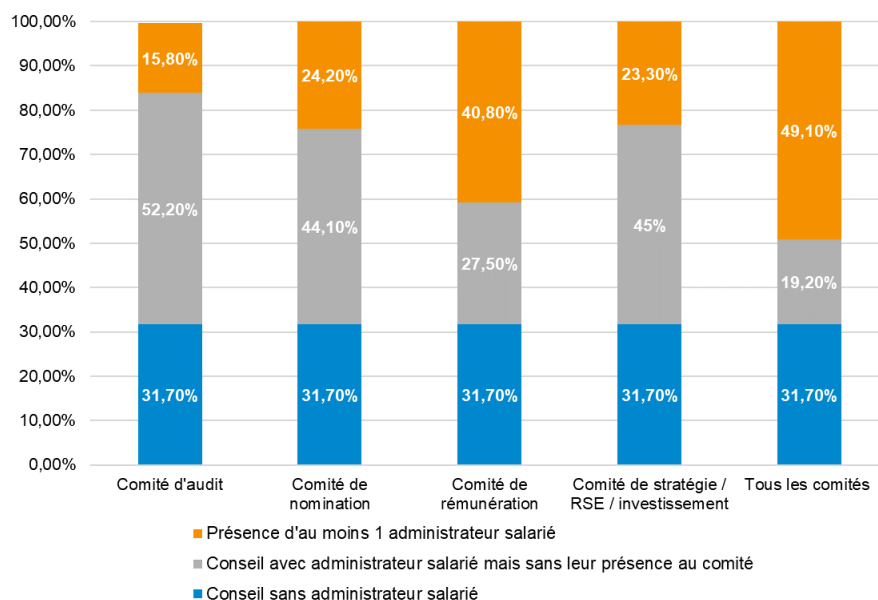
Graphique 35 – Panorama de la représentation salariée dans les conseils d'administration des sociétés du SBF 120



Source : Ethics & Boards, 30 avril 2020

Au 30 avril 2020, près de 41 % (40,8 %) des Comités en charge de la rémunération du SBF 120 ont au moins un représentant des salariés ou un représentant des salariés actionnaires.

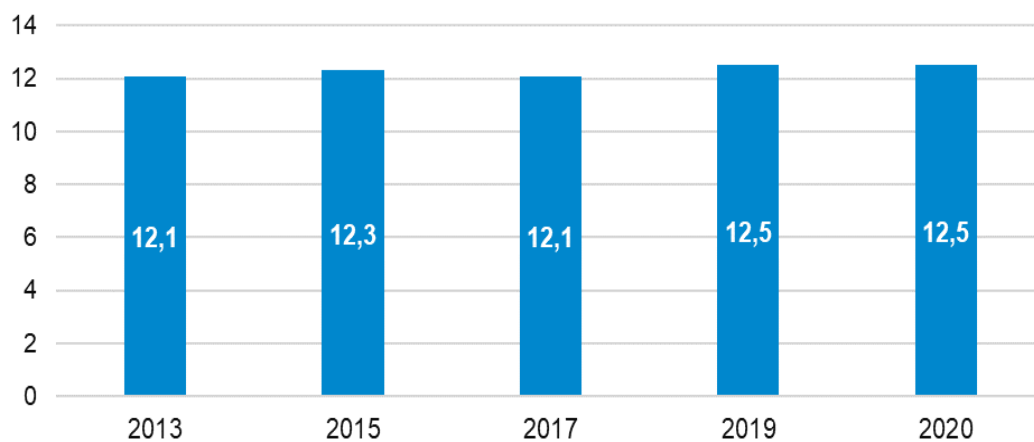
Graphique 36 – Panorama de la représentation salariée dans les différents comités du conseil d'administration des sociétés du SBF 120



Source : Ethics & Boards, 30 avril 2020

Au sein des sociétés, la taille moyenne des conseils reste stable, ce qui indique qu'il n'y a pas de stratégie de contournement, dans l'ensemble.

Graphique 37 – Nombre moyen de membres dans les conseils d'administration (sociétés du SBF 120)



Source : Ethics & Boards, 30 avril 2020

En outre, on note 34,8 % de femmes représentantes des salariés au 30 avril 2020, contre 37,8 % en 2014 et en 2015.

Effets sur la performance des entreprises

L'article 221 de la loi Pacte exige l'évaluation des effets économiques (et managériaux) de la présence d'administrateurs représentant les salariés au sein des CA et des CS et ce, depuis l'entrée en vigueur de la [loi Rebsamen \(2015\)](#). Cette évaluation pourra s'appuyer notamment sur les données Fare (chiffres d'affaires, valeur ajoutée, etc.) et sur les données FIBEN (cotation FIBEN, données comptables, etc.). S'il est encore trop tôt pour apprécier les effets de la loi Rebsamen, et de les distinguer de ceux produits par la loi Pacte, une première revue de la littérature académique (voir les annexes), issue notamment de dispositifs étrangers similaires, permet de développer quelques intuitions.

Le [rapport Notat-Sénard \(2018\)](#) avait, en amont de la loi Pacte, appelé à renforcer la représentation salariée au sein des conseils d'administration et de surveillance. La présence de salariés était réputée pouvoir tempérer le court-termisme et la tendance à la financiarisation, fournir une compréhension concrète du fonctionnement interne de l'entreprise, apporter une mémoire des projets passés ainsi qu'une meilleure connaissance des métiers de l'entreprise et encourager l'innovation.

Plusieurs études académiques tendent à montrer que la présence des salariés dans le CA améliore effectivement la performance de l'entreprise. Plus précisément, même si les effets de la codétermination sur les profits ne sont pas prouvés, le renforcement de la voix des employés dans le CA favoriserait les investissements¹ et augmenterait la productivité². En matière de protection des salariés, des études indiquent que la codétermination bénéficie davantage aux salariés les plus qualifiés. Ainsi, en cas de choc négatif, les salariés non qualifiés ne sont pas mieux protégés contre les licenciements lorsque les salariés sont fortement représentés dans le CA, à l'inverse des salariés les plus qualifiés³. De plus, la gouvernance partagée ne semble pas conduire à une augmentation des salaires⁴.

¹ Jäger S., Schoefer B. et Heining J. (2019), « [Labor in the boardroom](#) » *NBER Working Paper*, n° 26519, National Bureau of Economic Research.

² Frick B. et Lehmann E. (eds) (2004), « [Corporate governance in Germany: Ownership, codetermination, and firm performance in a stakeholder economy](#) », in *Corporate Governance and Labour Management*, p.122-145.

³ Han Kim E., Maug E. et Schneider C. (2018), « [Labor representation in governance as an insurance mechanism](#) », *Review of Finance*, vol. 22, n° 4, juillet, p.1251-1289.

⁴ Jäger *et al.* (2019), *op. cit.*

En définitive, selon certains auteurs, au lieu de conférer un véritable *pouvoir* aux salariés, la codétermination accroît leur *capacité d'influence*¹. Cette capacité d'influence dépend de plusieurs facteurs : (a) des facteurs macro relatifs à la législation nationale, (b) des facteurs micro relatifs à la gouvernance de l'entreprise (nombre total d'administrateurs salariés, part du capital détenu par des administrateurs actionnaires salariés, etc.) et (c) des facteurs individuels (formation à la fonction d'administrateur, ancienneté, etc.)².

Il conviendra de vérifier les résultats de ces différentes analyses lorsque les données seront suffisamment nombreuses et que nous aurons le recul suffisant pour en mesurer les effets sur ces différentes dimensions.

Retour d'expérience des administrateurs salariés

Un rapport intitulé « Le vécu des administrateurs salariés en 2019 » est en cours de finalisation par l'association « Réalités du dialogue social ». Ce rapport s'intéresse au vécu des administrateurs salariés dans l'exercice de leur mandat au sein du Conseil, vis-à-vis des autres administrateurs, de leur organisation syndicale d'appartenance, de leurs collègues élus et plus largement vis-à-vis des salariés. Il s'appuie sur une trentaine d'entretiens, menés entre juin et décembre 2019. Il fera l'objet d'une synthèse dans la prochaine version du rapport. À défaut de s'appuyer sur des échantillons très importants, d'autres retours du terrain permettront de suivre le respect de la nouvelle réglementation et pour en percevoir les effets sur la performance et la gouvernance des entreprises. La gouvernance pourra aussi être appréhendée à partir de l'enquête REPONSE qui porte sur les politiques de gestion du personnel, les politiques salariales, la présence et la nature des instances de représentation du personnel et des organisations syndicales, la tenue de négociation, la conclusion d'accords collectifs ou encore l'existence de conflits collectifs et la perception du climat social. La proche enquête est prévue en 2023 seulement, mais il conviendra de s'y associer bien en amont pour la modifier.

¹ Conchon A. (2013), « [La participation aux décisions stratégiques de l'entreprise : influence ou pouvoir des administrateurs salariés ?](#) », *Participations*, 5(1), p. 127-149.

² Hollandts X. et Aubert A. (2019), « [La gouvernance salariale : contribution de la représentation des salariés à la gouvernance d'entreprise](#) », *Finance Contrôle Stratégie*, mars.



THÉMATIQUE 22

BASE DE DONNÉES SUR LES DÉLAIS DE PAIEMENT

Les modalités de la mise en œuvre d'une base de données sur les délais de paiement des entités publiques, consultable et téléchargeable gratuitement sur le site internet du ministère chargé de l'Économie, destinée à servir de référence pour l'information des entreprises quant au respect des dispositions relatives aux délais de paiement

Rappel des contours de la réforme

En transposition de la directive européenne relative à la facturation électronique¹, la mesure introduit deux nouvelles sous-sections dans le code de la commande publique : d'une part, les titulaires et sous-traitants admis au paiement direct de contrats conclus par l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics devront transmettre leurs factures sous forme électronique et, en retour, ces derniers seront tenus de les accepter² ; d'autre part, l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les titulaires de marchés conclus et leurs sous-traitants admis au paiement direct devront utiliser le portail public de facturation³.

La dématérialisation des marchés publics est prévue via le plan de transformation numérique de la commande publique (2017-2022). Il est question, grâce à la mise en place d'un portail de facturation unique « Chorus Pro » de simplifier les usages, de diminuer la charge administrative et donc réduire les délais de paiement, en développant notamment un usage de la signature électronique adapté et proportionné aux besoins de la commande

¹ Directive 2014/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics.

² À l'exception des contrats de défense et de sécurité pour lesquels la transmission d'une facture dématérialisée sera une possibilité et non une obligation.

³ Ne sont pas soumis à cette obligation, la Caisse des dépôts et consignations, la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités, la RATP et les marchés de l'État en cas d'impératif de défense ou de sécurité nationale.

publique. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la facturation électronique est obligatoire pour les grandes entreprises (GE) et personnes publiques. Elle l'est ou le sera aussi pour les entreprises de taille intermédiaire (ETI) depuis le 1^{er} janvier 2018, pour les petites et moyennes entreprises (PME) depuis le 1^{er} janvier 2019, tandis que le déploiement s'achève avec les microentreprises au 1^{er} janvier 2020.

- [Voir l'article 193 de la loi Pacte](#)

Indicateurs de suivi

Le suivi portera sur le nombre de contrats, les montants correspondants ainsi que la part des PME et leur taux de candidature et de succès.

Dans le cadre du recensement économique, obligatoire pour tous les marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros HT, l'Observatoire économique de la commande publique (OECPC) recueille un certain nombre d'informations (objet et nature du contrat, titulaire, prix, etc.) dont le détail est listé dans l'arrêté du 22 mars 2019 annexé au [code de la commande publique](#). Il publie chaque année les grandes données afférentes aux marchés publics en France (volume en euros, nombre de contrats, typologie des entreprises titulaires, répartition travaux/fournitures/services, etc.) sur la base des données collectées via l'outil REAP.

L'Observatoire des délais de paiement publie un rapport chaque année : les données sont exhaustives et distinguent les délais pour l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux. À noter que les villes et les régions ne sont pas distinguées nominativement¹. Les retards de paiement peuvent être appréhendés à partir des pénalités de retard que l'État (hors collectivités territoriales) s'applique à lui-même le cas échéant. Les données comprennent en particulier les Délais globaux de paiement (DGP), c'est-à-dire le délai séparant la date de réception de la facture par les services de l'État et la mise en paiement par le comptable public. Elles comprennent également le taux de paiement en 30 jours, soit le pourcentage de factures payées dans un délai égal ou inférieur à 30 jours.

À ce jour, seules les données jusqu'à l'exercice 2018 sont disponibles.

¹ Le dernier rapport porte sur l'exercice 2018.

Tableau 9 – Recensement annuel des marchés publics¹

Contrats initiaux*	2016		2017		2018	
	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)
Etat et hôpitaux	29 862	36 216	32 204	37 550	25 189	29 232
Collectivités locales	97 484	25 634	114 440	27 770	102 320	31 018
« Autres »	17 450	22 021	16 875	24 017	25 815	40 581
Total	144 796	83 871	163 519	89 337	153 324	100 834

Source : Observatoire de Economie de la commande Publique, 2018

* : Hors avenants et actes de sous-traitance. Montants réels ou estimés déclarés par les acheteurs.

Tableau 10 – Niveau de participation des PME dans les marchés publics, en milliards d'euros

(%)	2016		2017		2018	
	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)
PME	59,0	28,4	57,5	29,4	61,1	32,0
ETI	20,1	25,8	21,4	27,4	19,3	22,6
GE	20,9	45,8	21,1	43,1	19,6	45,4

Source : Observatoire de Economie de la commande Publique, 2018

Tableau 11 – Délais globaux de paiement des services de l'État en commande publique

(en jours)	2016	2017	2018	Ecart 2018/2017
National	24,5	21,5	21,4	-0,1

Tableau 12 – Taux de paiement en 30 jours et moins des services de l'État en commande publique

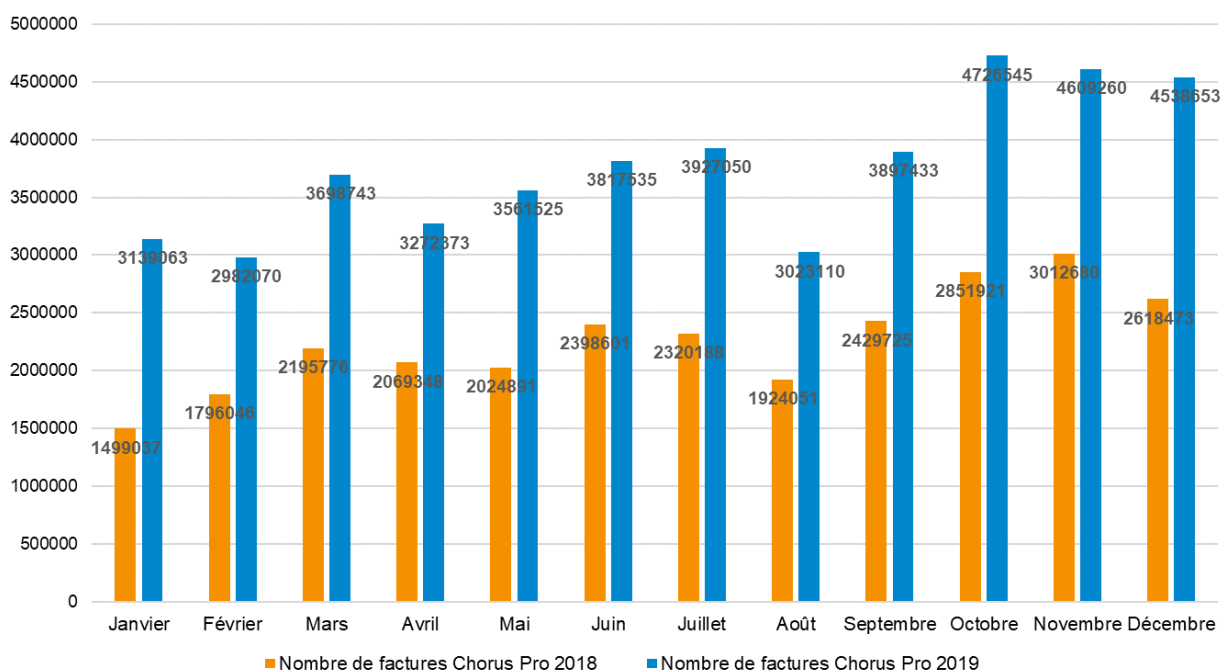
	2016	2017	2018	Ecart 2018/2017
National	80,5	82,3	78,8	-3,4

Source : DGFIP

¹ L'année 2018 affiche des montants particulièrement élevés du fait principalement des marchés du Grand Paris qui ont été passés en 2018 et d'un contrat important de la SNCF.

Concernant l'activité de la plateforme, le nombre de factures a connu une forte augmentation entre 2018 et 2019, passant de 27,4 millions à 45,6 millions de factures émises¹.

Graphique 38 – Nombre de factures échangées sur Chorus Pro, 2018 et 2019



Source : Chorus Pro (site du ministère de l'Action et des Comptes publics)

Cette hausse s'explique notamment par l'entrée massive des PME sur la plateforme. Ainsi, pour les services de l'État, le taux de dématérialisation s'établit à 67 % : 91 % pour les grandes entreprises, 84 % pour les ETI et 54 % pour les PME-TPE. Par ailleurs, les factures « marchés de travaux » ont été multipliées par sept par rapport à 2018 avec plus de 400 000 factures envoyées. Au total, la plateforme compte 737 739 utilisateurs en 2019, soit une augmentation de 47 % par rapport à l'année précédente.

Les PME, les délais de paiement et le risque de défaillance

La loi Pacte vise à moderniser l'exécution des marchés publics, en donnant plus de garanties et de lisibilité aux procédures, et à encourager ainsi la mise en concurrence des entreprises, et l'implication en particulier des PME. S'il est encore trop tôt pour apprécier les effets de la loi Pacte, et en particulier la systématisation du recours au portail de la facturation, il sera utile à terme d'évaluer l'évolution des délais de paiement, l'activité économique et les risques de défaillance des PME. Il est à noter que le taux minimal des avances que doivent verser les acheteurs publics aux PME titulaires de marchés publics

¹ Voir le [bilan de l'activité 2019](#).

de l'État est passé de 5 % à 20 %¹. Cette évolution, ainsi que le développement de l'affacturage inversé (voir les annexes), devront être pris en compte puisqu'ils contribuent également à lever les contraintes de liquidités.

En cherchant à renforcer l'accès des PME aux marchés publics, les pouvoirs publics visent à soutenir la création d'emplois, l'innovation et les pratiques commerciales. Il conviendra de vérifier l'existence d'un tel lien de causalité. Les marchés publics représentent près de 100 milliards d'euros en 2018 selon l'OCDE : c'est pourquoi ces marchés représentent un levier potentiellement important pour les objectifs de politique publique.

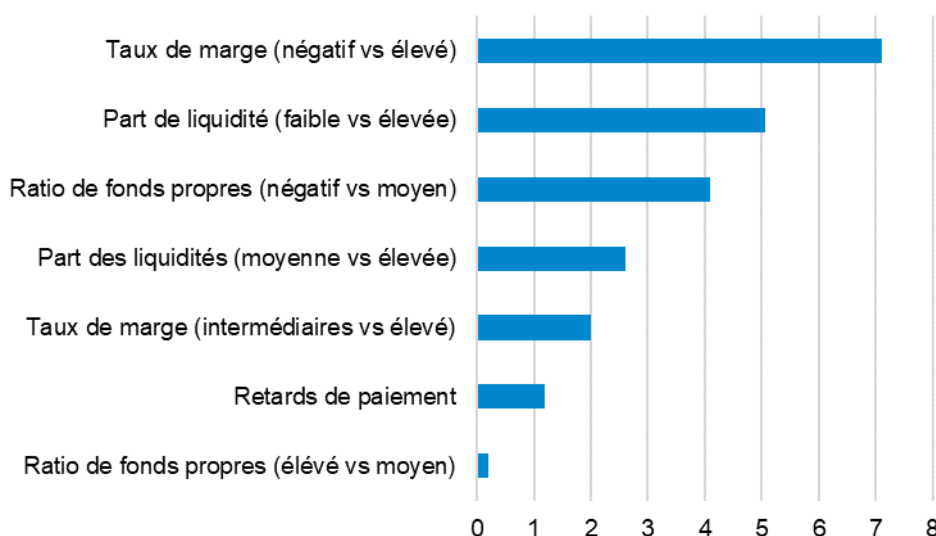
Si les acteurs politiques s'accordent sur la nécessité d'assurer l'accès des PME aux marchés publics, de nombreux obstacles subsistent. Les contraintes de liquidités représentent pour les PME un frein à leur participation à ces marchés. En particulier, les délais de paiement accordés à leurs clients exposent les fournisseurs à des problèmes de trésorerie, aggravés en cas de retards de paiement et susceptibles de les mettre financièrement en difficulté². Pour autant, l'estimation de la probabilité de défaillance d'une entreprise à partir d'un modèle de score montre que les effets de retards de paiement de ses clients restent relativement circonscrits³. En effet, si l'existence de retards clients augmente la probabilité de défaillance d'une entreprise de 25 %, et de 40 % si les retards excèdent un mois, des structures financières dégradées la multiplient au minimum par 4. L'étude de la Banque de France estime que seules huit entreprises défaillantes sur 100 sont potentiellement exposées à ce risque, dont les trois quarts à cause de retards supérieurs à 30 jours. Néanmoins, si les retards prennent de l'ampleur, tous les types d'entreprises deviennent concernés, quelles que soient leur taille, leur ancienneté ou leur situation financière.

¹ Voir l'article R2191-7 du code de la commande publique.

² Dietsch M. et Gonzalez O. (2020), « Les retards de paiement des clients impactent-ils la probabilité de défaillance des entreprises ? », *Bulletin de la Banque de France*, n° 227, janvier-février. D'après le baromètre ARC/lfop, 96 % des dirigeants considèrent que le non-respect des délais de paiement met en danger la santé de leur entreprise, parfois jusqu'au dépôt de bilan (3 points de plus qu'en 2018).

³ Commentaire du CODINF : « Une telle étude est la bienvenue car une rumeur ressassait en boucle depuis des décennies que "25 % des défaillances sont dues aux retards de paiement". Or, il ne s'agissait que d'un "copié-collé" journalistique issu d'un sondage effectué en 1992 par Euler-SFAC auprès de dirigeants d'entreprise ayant déposé leur bilan au Tribunal de commerce... ! »

Graphique 39 – Impact relatif des retards de paiement sur la probabilité de défaillance des entreprises



Note : un rapport égal à 1 traduit l'absence d'estimation d'association, un rapport supérieur à 1 une association d'autant plus forte que ce nombre est élevé.

Source : Banque de France, base FIBEN, données à fin octobre 2019 et estimation en novembre 2019

Un document de travail de l'Insee¹ a cherché à évaluer si les contraintes de liquidités représentent un obstacle à l'entrée sur de nouveaux marchés pour les entreprises. L'étude s'appuie sur un échantillon de PME exportatrices françaises en utilisant la réforme introduite par la Loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008 limitant les délais de paiement interentreprises à 60 jours. L'étude montre un effet causal des conditions de financement des besoins de fonds de roulement sur l'expansion à l'international : une diminution de 10 jours des délais de paiement conduit à une augmentation de trésorerie de 1,4 % et une hausse de probabilité d'entrer dans un nouveau marché de 0,4 %. En revanche, aucun effet ni sur la probabilité de sortie de marché ni sur l'évolution du volume des exportations n'est mis en évidence.

La définition même des délais de paiement, calculés en jours d'exploitation, constitue régulièrement une source d'incompréhension pour les entreprises peu habituées à traiter avec le secteur public. En effet, les délais de paiements interentreprises sont définis à partir de la date d'émission de la facture et de la date prévue au contrat. Mais pour le secteur public, la vérification du service fait doit être effectuée avant le paiement. Ce n'est qu'à partir de la vérification du service fait que court le délai de paiement. Aussi les entreprises qui attendent leur paiement peuvent-elles pointer l'existence de « délais

¹ Beaumont P. (2017), « Croissance des entreprises et risque de trésorerie : étude sur données d'exportations », Document de travail, n° G2017/10, Insee, décembre.

cachés » : l'administration publique est parfois accusée de retarder volontairement la vérification du service fait afin de retarder *de facto* le paiement.

On peut noter que le [décret n° 2019-1344](#) du 12 décembre 2019 opère, à compter du 1^{er} janvier 2020, un relèvement du seuil de dispense de procédure de 25 000 à 40 000 euros. Cette mesure vise à faciliter l'accès des PME aux marchés publics puisque l'acheteur « peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables » (code de la commande publique, article R2122-8) pour les marchés d'une valeur inférieure à 40 000 euros hors taxes. De plus, le montant minimum des avances versées aux PME passe de 5 % à 10 % pour les acheteurs locaux et les établissements publics administratifs de l'État (hors établissements de santé) dont les dépenses de fonctionnement sont supérieures à 60 millions d'euros par an. Il conviendra donc d'étudier également l'effet de ces différentes modifications sur l'accès des PME aux marchés publics, et plus généralement sur l'activité économique de ces dernières.

En outre, une étude¹ sur la sous-traitance dans les marchés publics, publiée par l'Observatoire économique de la commande publique en juillet 2020, montre que la sous-traitance constitue un levier important pour la participation des PME à la commande publique. Alors qu'en moyenne sur la période 2015-2018, les PME représentent 60 % des titulaires de marchés en nombre et 30 % en valeur, 76 % des actes de sous-traitance et 66,5 % des montants sous-traités bénéficient aux PME sur la même période. Concernant les délais de paiement appliqués aux sous-traitants, l'étude souligne que la situation est d'autant plus délicate pour ces derniers que le circuit implique plusieurs interventions (celle du donneur d'ordre puis celle de l'acheteur). Selon les auteurs, il pourrait être envisagé de réduire le délai de validation des titulaires à 10 ou sept jours, au lieu de 15 actuellement.

¹ Observatoire économique de la commande publique (OECF) (2020), [Étude sur la sous-traitance dans les marchés publics](#), ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, juillet.



THÉMATIQUE 23

CERTIFICATION DES COMPTES

L'impact de la mise en œuvre des mesures concernant les commissaires aux comptes prévues aux articles L. 823-2-2, L. 823-3-2, L. 823-12-1 et L. 823-12-2 du code de commerce dans leur rédaction résultant de la présente loi

En vertu d'une directive européenne¹, la certification légale des comptes n'est pas obligatoire pour les entreprises qui, à la date de clôture du bilan, ne dépassent pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants : 4 millions d'euros de total du bilan ; 8 millions d'euros de chiffres d'affaires hors taxe ; 50 salariés². La certification est en revanche obligatoire pour les « entités d'intérêt public » (notamment les entreprises du secteur de la banque et de l'assurance), quels que soient leur chiffre d'affaires, le total de leur bilan ou le nombre de leurs salariés. À la suite de la crise financière de 2008, et pour renforcer l'indépendance des auditeurs, déconcentrer le marché de l'audit et plus généralement améliorer la qualité de l'audit, plusieurs réformes³ ont été entreprises : rotation obligatoire des cabinets d'audit, interdiction à un auditeur de fournir des services de conseil dans la même entreprise, limitation des honoraires, etc.

Rappel des contours de la réforme

Application à compter du premier exercice clos postérieurement à la publication du décret du 24 mai 2019

Les seuils de certification légale sont relevés au niveau européen. Désormais, seules les entreprises remplissant deux des trois conditions suivantes seront obligées de faire

¹ Article 34 de la [directive 2013/34/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises.

² Au-delà de ces « seuils européens de référence », les États membres peuvent fixer des seuils supérieurs pour le total du bilan et le chiffre d'affaires dans la limite, respectivement, de 6 millions et de 12 millions d'euros (« seuils européens adaptés »).

³ La [directive 2014/56/UE](#) révisant la directive 2006/43/CE du 17 mai 2006 relative au contrôle légal des comptes, et le [règlement 537/2014](#) fixant les exigences applicables à l'audit des entités d'intérêt public ou EIP (banques, compagnies d'assurances et sociétés cotées).

certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes : un bilan supérieur ou égal à 4 millions d'euros ; un chiffre d'affaires hors taxes supérieur ou égal à 8 millions d'euros ; un effectif supérieur ou égal à 50 personnes. Les seuils de certification légale seront harmonisés quelle que soit la forme juridique de la société (SA, SCA, SNC, SCS, SARL, SAS). Les entreprises pourront cependant toujours recourir aux services d'un commissaire aux comptes si elles le souhaitent.

Les sociétés qui contrôlent d'autres sociétés seront obligées de désigner un commissaire aux comptes pour l'ensemble formé par la société mère et ses filiales dès lors que cet ensemble excède les seuils de désignation, indépendamment de l'obligation d'établir des comptes consolidés¹. Toutefois, une filiale qui serait « significative »² pourrait continuer à devoir désigner pour elle-même un commissaire aux comptes.

Avant la loi Pacte, la France se distinguait de ses voisins européens en appliquant sur ses entreprises des seuils plus faibles et donc plus contraignants. Ainsi, 77,4 % de la valeur ajoutée des entreprises était soumise à la certification légale, contre 72,8 % en Italie, 58,2 % en Allemagne et 52,9 % au Royaume-Uni. Étaient contraintes de faire certifier leurs comptes :

- les sociétés par actions simplifiées (SAS) si elles remplissent deux des trois conditions suivantes : un total de bilan supérieur à 1 million d'euros, un chiffre d'affaires (hors taxe) supérieur à 2 millions, un effectif supérieur à 20 salariés ;
- les sociétés à responsabilité limitée (SARL), les sociétés en nom collectif (SNC) et les sociétés en commandite simple (SCS) si elles remplissent deux des trois conditions suivantes : un total de bilan supérieur à 1,55 million d'euros, un chiffre d'affaires (hors taxe) supérieur à 3,1 millions, un effectif supérieur à 50 salariés ;
- enfin, toutes les sociétés anonymes (SA) et les sociétés en commandites par actions (SCA)³.

- [Voir l'article 20 de la loi Pacte](#)

¹ Entrée en vigueur : dès le premier exercice clos qui suit la publication du futur décret relatif aux seuils d'audit rehaussés et au plus tard le 1^{er} septembre 2019. Toutefois, les mandats de commissaire aux comptes (CAC) en cours à cette date se poursuivront jusqu'à leur date d'échéance prévue. Pour les sociétés en dessous de ces seuils, il est possible de convenir avec le CAC d'exécuter le temps restant du montant selon les modalités légales de l'audit des petites entreprises de l'article L. 823-12-1 du code de commerce. Puis la société pourra décider de limiter la durée du mandat du CAC à trois exercices (contre six aujourd'hui).

² Soit une filiale qui dépasserait deux des trois critères suivants : 2 millions d'euros pour le total du bilan ; 4 millions d'euros pour le chiffre d'affaires hors taxe ; 25 salariés (voir la proposition du rapporteur le député Denis Sommer).

³ L'article 20 de la loi Pacte instaure la mission d'audit légal à destination des petites entreprises, également nommée mission ALPE. Ce dispositif permet de proposer aux entreprises qui ne dépassent pas deux des trois seuils précédemment mentionnés de disposer d'un audit simplifié et allégé.

Analyse ex ante de la réforme par l'IGF

D'après un rapport de l'Inspection générale des finances¹ (voir les annexes pour une synthèse plus détaillée), 260 000 mandats de certification légale des comptes sont détenus en France par 9 600 commissaires aux comptes (sur les 13 000 inscrits au registre), pour un montant d'honoraires total de 2,5 milliards d'euros, les entreprises commerciales représentant 80 % de ces mandats. Au-delà de ces chiffres, plusieurs difficultés se posent :

- la certification légale constitue une charge proportionnellement plus élevée pour les petites entreprises : avec un montant moyen d'honoraires de 5 511 euros par an, les entreprises situées au-dessus des seuils français et en dessous des seuils européens consacrent 0,17 % de leur chiffre d'affaires annuel à la certification, contre 0,02 % pour les entreprises au-dessus des seuils européens ;
- la certification légale n'a pas d'impact significatif sur la fiabilité de la base fiscale, de même que l'effet de la présence d'un commissaire aux comptes sur la capacité des petites entreprises à se financer n'est pas démontré : ainsi, les taux de redressement par les services fiscaux des entreprises en dessous des seuils (comptes non certifiés) et au-dessus des seuils (comptes certifiés) présentent de très faibles écarts ;
- en l'absence d'un régime juridique du « groupe de sociétés », il arrive qu'une entreprise et ses filiales ne soient pas contraintes à la certification légale, bien qu'étant dans leur ensemble au-dessus des seuils, du fait qu'individuellement elles soient chacune en dessous. Inversement, il arrive que chacune des filiales et la société mère soient contraintes individuellement à une certification légale, alors qu'une certification de l'ensemble pourrait suffire.

En définitive, les seuils français, plus exigeants que les seuils européens, faisaient peser sur les entreprises et en particulier les plus petites une charge plus forte sans pour autant améliorer substantiellement la fiabilité de leurs comptes. Les indicateurs et méthodes mobilisés dans cette évaluation *ex ante* pourront être à nouveau mobilisés en évaluation *ex post*.

Perspectives de suivi et d'évaluation

Afin d'apprécier les effets des mesures, plusieurs métriques et méthodes mériteraient d'être envisagées :

¹ IGF (2018), [La certification légale des comptes des petites entreprises françaises](#), rapport, n° 2017-M-088, mars.

- *métriques* : qualité et régularité des comptes publiés par les entreprises n'étant plus contraintes à la certification légale¹, coûts administratifs (en particulier pour les plus petites entreprises²), effets sur la filière des commissaires aux comptes³ (perte de chiffres d'affaires, licenciements et reconversions, concentration du marché, création d'autres activités, etc.), évolution des taux de fraude⁴ ;
- *méthodes* : suivi d'indicateurs, analyse de cas, comparaisons internationales. Des études économétriques pourraient être menées sur la tranche d'entreprises qui ont bénéficié des exonérations afin de vérifier si des tendances spécifiques apparaissent.

En termes de données, le registre tenu par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) – par délégation du Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C) – permet d'identifier la population des commissaires aux comptes, ainsi que le nombre de mandats et de cabinets. Ce registre, exhaustif et actualisé annuellement, comporte le montant de l'ensemble des honoraires, en distinguant les honoraires facturés au titre de la mission de certification des comptes (et les durées correspondantes) des honoraires facturés au titre de services complémentaires. Ce registre comporte également des informations sur les clients des commissaires aux comptes (Siren, chiffre d'affaires, bilan, produits d'exploitation, etc.). Afin de redresser les données éventuellement manquantes, redondantes ou non exploitables de ce registre, pourront être utilisées les données du fichier national des déclarants professionnels (FNDP), de la Direction générale des finances publiques, qui est constitué de l'ensemble des liasses fiscales déposées par les redevables professionnels dont les résultats sont soumis à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur le revenu (IR) pour un régime réel d'imposition.

Pour déterminer l'incidence de la présence d'un commissaire aux comptes sur la qualité de la base fiscale, pourront être exploités les résultats du contrôle fiscal, et le cas échéant de redressement, de la DGFIP (contrôles sur place et sur pièces) pour des entreprises semblables – notamment de même forme juridique – dont la seule différence est l'obligation de recourir à un commissaire aux comptes afin de certifier leurs comptes. Entre ces entreprises, les éventuels écarts entre la structure de comptes pourront être analysés. De même, afin de mesurer le bénéfice de la certification par un commissaire aux comptes pour la prévention des défaillances des entreprises, les données de l'Observatoire des entreprises de la Banque de France pourront permettre de comparer les taux de défaillance à un an d'entreprises semblables dont la seule différence est l'obligation de

¹ Selon la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), la rétractation du réseau d'audit au niveau des seuils européens laisserait 345 milliards d'euros de chiffre d'affaires sans contrôle.

² 600 millions d'euros d'après la mission IGF, soit autant de pertes en chiffre d'affaires pour le secteur des commissaires aux comptes (pour un chiffre d'affaires total de 2,5 milliards d'euros).

³ D'après la même mission IGF, la part des mandats détenus par les « *big seven* » passerait de 25 % à 48 % pour 61 % du total des honoraires contre 44 % aujourd'hui.

⁴ En particulier le risque de fraudes ou de faillites frauduleuses non détectées à temps du fait de l'absence de certification.

recourir à un commissaire aux comptes afin de certifier ses comptes. Enfin, pour mesurer l'incidence de la présence d'un commissaire aux comptes sur la capacité des petites entreprises à se financer, la cotation FIBEN¹ de la Banque de France sera mobilisée pour comparer la capacité des entreprises à honorer leurs engagements financiers à un horizon de trois ans.

En plus de la CNCC et du H3C, les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles auprès de la Direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice, de l'ACOSS, des tribunaux de commerce et d'autres organisations professionnelles du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC), de la Fédération bancaire française (FBF) ou encore des experts-comptables et commissaires aux comptes de France (ECF) seront mobilisées, tandis que des travaux spécifiques pourront être engagés avec leur accord.

D'ores et déjà, d'après la CNCC, la majorité (57 %) des petites entreprises conservent un mandat de CAC après 2018, soit via un renouvellement de leur mandat soit via un changement de CAC. Toutefois, plus d'une petite entreprise sur cinq (21 %) décide de ne pas renommer un CAC si la loi le lui permet. Ce taux de non-renouvellement peut donner une indication de loi Pacte sur la filière du commissariat aux comptes. Par ailleurs, en étudiant l'exercice 2018, il apparaît que les mandats perdus concernent davantage les petites entreprises avec un faible chiffre d'affaires que celles avec un CA plus important : le CA moyen des petites entreprises ne renouvelant pas leur mandat est de 2 045 000 euros contre 2 636 000 euros pour celles renouvelant leur mandat. Par ailleurs, la présence d'un expert-comptable affecte sensiblement le renouvellement des mandats. Dans les petites entreprises, les mandats sont significativement plus conservés lorsqu'il n'y pas d'expert-comptable (83 % de renouvellement contre 66 % de renouvellement en présence d'un expert-comptable).

En définitive, et en raison des délais de mise en œuvre de la réforme et de la production de données statistiques, le comité d'évaluation ne pourra émettre un avis sur cette thématique qu'en 2021, au plus tôt.

¹ Fichier bancaire des entreprises. Les entreprises interrogées sont celles ayant un chiffre d'affaires de plus de 750 000 euros, soit 250 000 entreprises environ.



ANNEXES



ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

1 2 3 8 / 1 9 / SG

Paris, le 3 1 JUIL. 2019

Monsieur le Commissaire général, *cher Gilles,*

Avec la loi PACTE, le Gouvernement engage une nouvelle étape dans la transformation économique du pays :

- de nombreux obstacles à la croissance des entreprises à toutes les étapes de leur développement sont levés, avec des mesures en faveur de la création, de la croissance et du rebond des entreprises ;
- le financement des entreprises et le développement des innovations sont soutenus, par le développement d'outils de financement en fonds propres et de long terme, la réforme de l'épargne-retraite, le développement de l'actionnariat salarié, la création du fonds pour l'innovation et l'industrie et une réforme d'ampleur des règles régissant la propriété intellectuelle ;
- la place des entreprises dans la société est repensée, par la modification du Code civil, une meilleure association des salariés à la vie et aux résultats de l'entreprise, et une refondation du rôle de l'Etat actionnaire.

Conformément à l'article 221 de la loi, un comité de suivi et d'évaluation de l'impact de la loi PACTE sera mis en place. Je souhaite que vous présidiez ce comité qui sera piloté par France Stratégie. Il associera quatre membres du Parlement issus de la majorité et de l'opposition, un représentant de chacun des huit partenaires sociaux représentatifs, neuf administrations et organismes publics (Dares, DGFIP, DGE, Insee, DSS, DGT, DG Trésor, Acoff et Banque de France), ainsi que trois experts issus du milieu académique. Il pourra s'appuyer sur des groupes de travail spécialisés, ou sur des instances existantes, comme la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI).

Monsieur Gilles de MARGERIE
Commissaire Général de France Stratégie
20, avenue de Ségur
75007 PARIS

Il remettra au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances, un rapport annuel public. Ce rapport annuel portera sur les effets économiques de la loi et sur l'appropriation par les acteurs concernés des réformes visant au développement des entreprises adoptées par le Parlement, y compris celles relatives à leur niveau de charges sociales.

France Stratégie recevra l'appui des administrations précitées dans la réalisation et la conduite des travaux du comité. Celles-ci devront dégager, de manière ponctuelle et afin de traiter de sujets précis relevant de leurs compétences, des moyens humains et financiers complémentaires à ceux mobilisés par France stratégie. L'inspection générale des finances, le conseil général de l'économie, le contrôle général économique et financier, l'inspection générale des affaires sociales pourront être sollicités en tant que de besoin.

Conformément aux dispositions de l'article 221 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi PACTE), le comité devra être installé au plus tard trois mois après la publication de la loi, soit avant le 23 août 2019. Il remettra son premier rapport au Parlement en 2020, avant le projet de loi de finances pour 2021. Un document présentant l'organisation du comité, ses missions, ainsi que des éléments de méthodologie sera rendu public dès l'automne 2019.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien amicalement,


Édouard PHILIPPE



ANNEXE 2

COMPOSITION DU COMITÉ

La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi Pacte) a défini un « *dispositif de suivi et d'évaluation* » (chapitre V, article 221-II) : « *Au plus tard trois mois après la publication de la présente loi, un comité d'évaluation des politiques en faveur de la croissance et de la transformation des entreprises est mis en place auprès du Premier ministre. Le comité associe des membres du Parlement issus de la majorité et de l'opposition, des experts issus du milieu académique et des parties prenantes des réformes économiques menées. Il remet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances, un rapport annuel public. Cette publication donne lieu, à leur demande, à une audition du comité d'évaluation par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.* »

La lettre de mission du Premier ministre du 31 juillet 2019 adressée au commissaire général de France Stratégie a précisé la composition, en prévoyant notamment « *un représentant de chacun des huit partenaires sociaux représentatifs, neuf administrations et organismes publics (Dares, DGFIP, DGE, Insee, DSS, DGT, DG Trésor, Acoff et Banque de France), ainsi que trois experts issus du monde académique* », et en confiant la présidence du comité à Gilles de Margerie, commissaire général de France Stratégie.

Après que les partenaires sociaux, les administrations et organismes publics ont tous désigné leurs représentants, et après quelques remplacements depuis son installation, la composition du comité Impacte est la suivante :

Président du comité

Gilles de Margerie, commissaire général, France Stratégie

Représentants du Parlement

Daniel Fasquelle, député du Pas-de-Calais (4^e circonscription), a été remplacé le 17 septembre 2020 par **Véronique Louwagie**, députée de l'Orne (2^e circonscription)¹.

¹ La démission de M. Fasquelle de son mandat de député a eu lieu le 4 août 2020, et fait suite à son élection comme maire du Touquet-Paris-Plage.

Olivia Grégoire, députée de Paris (12^e circonscription), a été remplacée le 17 septembre 2020 par **Roland Lescure**, député des Français établis hors de France (1^{re} circonscription)¹.

Représentants des partenaires sociaux

Fabrice Angei, CGT, membre du bureau confédéral

Raphaëlle Bertholon, CFE-CGC, déléguée nationale à l'économie

Serge Bru, CFTC, conseiller économique

Bénédicte Caron, CPME, vice-présidente chargée des affaires économiques, juridiques et fiscales

Alain Griset, U2P, président²

Philippe Guimard, FO, conseiller technique au secteur Économie et Services publics

Fabrice de Longevialle, UNAPL, chargé de mission « Fiscalité »

Olivier Redoules, MEDEF, directeur des études économiques

Aurélie Seigne, CFDT, responsable du service économie et société

Représentants des administrations et organismes publics

Denis Boisnault, DGFIP, chef du bureau GF-3C

Gilbert Cette, Banque de France, adjoint au directeur général des statistiques, des études et de l'international

Morgan Delaye, DSS, sous-directeur « Financement de la sécurité sociale »

Alain Gubian, ACOSS, directeur des statistiques, des études et de la prévision

Emmanuel Bétry, direction générale du Trésor, chef de bureau du service du financement de l'économie

Selma Mahfouz, Dares, directrice

Dominique Place, DGE, directrice du projet « Études économiques sur les catégories d'entreprises »

Sébastien Roux, Insee, chef du département des études économiques

Anne Sipp, DGT, sous-directrice « Relations individuelles et collectives du travail »

¹ Mme Grégoire a été nommée secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargée de l'Économie sociale, solidaire et responsable, en vertu du décret du 26 juillet 2020 pour la nomination et du décret n° 2020-1046 du 14 août 2020 pour les attributions.

² M. Griset a été nommé ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des Petites et moyennes entreprises, en vertu du décret du 26 juillet 2020 pour la nomination et du décret n° 2020-970 du 31 juillet 2020 pour les attributions. Il a été remplacé le 25 septembre 2020 par Laurent Munerot, nouveau président d'U2P.

Experts issus du monde académique

Augustin Landier, professeur de finance à HEC Paris

Claire Lelarge, professeure d'économie à l'université Paris-Sud (Paris-Saclay)

Christophe Moussu, professeur de finance à l'ESCP Europe

Équipe de France Stratégie¹

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Vincent Aussilloux, directeur du département Économie

Antoine Naboulet, adjoint de la directrice, département Travail, emploi, compétences

Rapporteur

Adam Baïz, chef de projet, coordinateur de l'évaluation des politiques publiques, département Économie

¹ Pour leur appui aux différents travaux, nous remercions également Clément Foutrel, Simon Cardoen et Matthieu Garrigue, France Stratégie, département Économie.



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



Premier ministre

France Stratégie

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.