

Comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE

Deuxième rapport



COMITÉ DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DE LA LOI PACTE

Deuxième rapport

Président

Gilles de Margerie

Rapporteur

Adam Baïz





SOMMAIRE

Synthèse	5
Thématique 1 – Guichet unique et registre national des entreprises	6
Thématique 2 – Entreprises individuelles à responsabilité limitée	6
Thématique 3 – Simplification des seuils	7
Thématique 1 – Guichet unique et registre national des entreprises	27
Thématique 2 – Entreprises individuelles à responsabilité limitée	31
Thématique 3 – Simplification des seuils	35
Thématique 4 – Droit des sûretés	39
Thématique 5 – Épargne retraite	43
Thématique 6 – Finance verte et solidaire	49
Thématique 7 – Assurance-vie	53
Thématique 8 – Levées de fonds par émission de jetons	59
Thématique 9 – PEA-PME	63
Thématique 10 – Opposition aux brevets	67
Thématique 11 – Aéroports de Paris	73
Thématique 12 – La Française des jeux	77
Thématique 13 – Engie	85
Thématique 14 – La Poste	87
Thématique 15 – Fonds pour l'innovation et l'industrie	95
Thématique 16 – Protection des secteurs stratégiques	103
Thématique 17 – Intéressement et participation	111
Thématique 18 – Actionnariat salarié	117
Thématique 19 – Société à mission	121
Thématique 20 – Fonds de pérennité	127
Thématique 21 – Administrateurs salariés	131
Thématique 22 – Base de données sur les délais de paiement	139
Thématique 23 – Certification des comptes	143

ANNEXES

Annexe – Lettre de mission	149
Annexe – Composition du comité	151
Annexe – Remerciements	153
Annexe de la thématique 1 – Guichet unique et registre national des entreprises ...	155
Annexe de la thématique 2 – Entreprises individuelles à responsabilité limitée	161
Annexe de la thématique 3 – Simplification des seuils	165
Annexe de la thématique 4 – Droit des sûretés	169
Annexe de la thématique 5 – Épargne retraite	175
Annexe de la thématique 6 – Finance verte et solidaire	183
Annexe de la thématique 8 – Levées de fonds par émission de jetons	187
Annexe de la thématique 10 – Opposition aux brevets	195
Annexe de la thématique 12 – La Française des jeux	199
Annexe de la thématique 14 – La Poste	203
Annexe de la thématique 16 – Protection des secteurs stratégiques	207
Annexe de la thématique 18 – Actionnariat salarié	213
Annexe de la thématique 19 – Société à mission	215
Annexe de la thématique 20 – Fonds de pérennité	221
Annexe de la thématique 22 – Base de données sur les délais de paiement	233
Annexe – Tableau de suivi de l'application de la loi Pacte	239



SYNTHÈSE

La [loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises du 22 mai 2019](#), dite loi Pacte, prévoit que les trois premiers rapports annuels d'évaluation présentent des volets relatifs à vingt-trois thématiques que la loi détaille¹. Comme le précédent², ce deuxième rapport annuel est donc structuré autour de ces thématiques. Il est organisé en trois séquences : la présente synthèse permet de prendre connaissance des messages clés sur les 23 thématiques ; elle est suivie de fiches plus détaillées sur chaque thématique ; en fin de volume figurent des documents annexes sur un certain nombre de thématiques.

Les deux dernières ordonnances qui restaient à publier l'ont été le 15 septembre 2021 : celle relative au registre national et celle relative au droit des sûretés. Les textes réglementaires permettant l'applicabilité de la loi Pacte dans les domaines couverts par les thématiques ont été publiés. Pour autant, comme cela avait été signalé dans le premier rapport d'évaluation, la mise en œuvre effective des mesures est, dans bien des cas, trop récente pour que soient disponibles des données, quantitatives notamment, permettant d'en mesurer l'impact. Le comité a donc retenu le même parti que celui adopté en 2020 : faire une synthèse des éléments d'information disponibles sur chacune des thématiques. Un tableau récapitulatif en annexe fait la liste des sources utilisées pour les statistiques de suivi.

La crise sanitaire et économique a, depuis mars 2020, eu des impacts significatifs sur des domaines concernés par la loi Pacte, en particulier sur les éléments relatifs à l'épargne des ménages (thématiques concernées : n° 5, épargne retraite ; n° 6, finance verte et solidaire ; n° 7, assurance-vie) et au partage de la valeur (n° 17, intéressement et participation ; n° 18 actionnariat salarié), ainsi que sur des entreprises entrant dans le champ du rapport (n° 11, Aéroports de Paris ; n° 12, la Française des jeux ; n° 14, La

¹ Le comité d'évaluation, ci-après dénommé « comité Impacte », est piloté par France Stratégie et présidé par son commissaire général, conformément à la lettre de mission du Premier ministre datant du 31 juillet 2019. La [lettre de mission](#) et la [composition du comité](#) figurent en annexes en fin de volume.

² Comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte (2020), [Premier rapport](#), septembre.

Poste). Dans tous ces cas, le comité d'évaluation s'est efforcé de donner les éléments d'appréciation utiles à l'évaluation de la situation.

Certaines des dispositions de la loi Pacte ont été complétées ou amendées par des textes ou décisions ultérieurs. C'est le cas en particulier du Fonds pour l'innovation et l'industrie (thématique n° 15), de la protection des secteurs stratégiques (n° 16) ou encore des principes arrêtés pour la compensation des déficits de La Poste sur le service postal universel (comité de suivi du 22 juillet 2021).

Thématique 1 – Guichet unique et registre national des entreprises

Réforme

D'ici à 2023, la loi Pacte prévoit la mise en place progressive 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 national qui centralisera et diffusera en ligne les informations relatives aux entreprises. La responsabilité de la création et de la gestion de ce registre a été confiée à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) par le décret n° 2020-946 du 30 juillet 2020. Le décret n° 2021-300 du 18 mars 2021 a décrit le fonctionnement du guichet unique et révisé le calendrier de son déploiement. L'ordonnance relative au registre national des entreprises, prévue à l'article 2, a été prise par le gouvernement le 15 septembre 2021.

Premiers éléments d'analyse

Le déploiement du guichet unique a démarré le 1^{er} avril 2021 (au lieu du 1^{er} janvier 2021 initialement prévu, retard expliqué par la parution tardive du décret). Le guichet est depuis le 1^{er} juillet 2021 accessible à tous les mandataires habilités, et il sera accessible à toutes les entreprises au début de l'année 2022. Le registre national devrait être pleinement opérationnel au début de l'année 2023. L'INPI signale un certain nombre de difficultés autour du financement de sa mise en place, en lien notamment avec le développement de nouvelles infrastructures et le renforcement de ses ressources humaines. L'impact de la création du guichet unique et du registre national ne peut encore être évalué, faute d'un recul suffisant. Les prochains rapports du comité Impacte chercheront à apprécier les perceptions des entrepreneurs vis-à-vis du registre national.

Thématique 2 – Entreprises individuelles à responsabilité limitée

Réforme

La loi Pacte a simplifié le régime de l'EIRL (entreprise individuelle à responsabilité limitée), en permettant notamment, depuis le 1^{er} octobre 2019, 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

D'après la Direction générale des entreprises, le nombre de déclarations et de créations d'EIRL entre juillet 2020 et juillet 2021 est estimé à 18 500, contre 12 900 un an plus tôt. Si le flux mensuel d'EIRL continue d'augmenter, 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. Les experts interrogés soulignent que les EIRL souffrent 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. Le président de la République a annoncé le 16 septembre 2021 un « Plan pour les indépendants ». Ce dernier prévoit l'extension de plein droit de la protection des biens de l'indépendant – jusqu'ici propre à l'EIRL et aux sociétés limitatives de responsabilités – aux entrepreneurs individuels, la facilitation de la transmission d'entreprise via un relèvement des seuils d'exonération, un mécanisme de transmission universelle du patrimoine pour les entreprises individuelles, le regroupement des deux guichets de formation des chefs d'entreprise ou encore l'assouplissement de l'accès à l'assurance-chômage des indépendants.

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 derniers représentent pour les employeurs. Principalement regroupées 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

Avec la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN), le comité Impacte a pu analyser – pour la première fois – la distribution des effectifs « sécurité sociale ». Les effets de seuil étudiés présentent des dynamiques contrastées. Si l'effet de seuil autour de

11 salariés semble se maintenir, il diminue bien autour de 20 salariés, un seuil qui a été supprimé par la loi Pacte. Autour de 50 salariés, l'effet de seuil augmente puis diminue entre 2018 et 2020, tandis qu'au seuil de 250 salariés, la volatilité de la dynamique est forte du fait du peu d'entreprises concernées. L'interprétation de ces évolutions doit se faire prudemment, étant donné le contexte de crise sanitaire. En tout état de cause, et compte tenu des règles de franchissement des seuils, un suivi devra être effectué pendant plus de cinq ans.

Thématique 4 – Droit des sûretés

Réforme

La loi Pacte a autorisé 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 continuité des réformes de 2006, cette réforme est en particulier destinée à écarter les dispositions peu lisibles, caduques, manquantes ou difficilement interprétables. Elle vise également un renforcement de l'efficacité des sûretés et une consolidation de l'attractivité du droit français.

Premiers éléments d'analyse

L'ordonnance a été publiée le 15 septembre 2021. En amont de sa publication, plusieurs points d'attention avaient été signalés par les acteurs de la Place de Paris à l'occasion de la consultation de l'avant-projet, dont le Comité a pris connaissance lors des entretiens et auditions. Ces différents points concernent notamment la protection des personnes physiques agissant à des fins professionnelles, la consécration du devoir de mise en garde pour le cautionnement, la réintroduction du cautionnement réel ou encore l'extension du droit de gage aux immeubles par destination. Il faudra, pour pouvoir répondre de manière qualitative et *a fortiori* quantifiée aux questions posées par la loi, qu'un temps suffisant de mise en œuvre se soit écoulé.

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, et regroupant les dispositifs existants. Les produits préexistants à la loi ne peuvent plus être commercialisés depuis le 1^{er} octobre 2020. La loi facilite également la portabilité de l'épargne, la sortie en capital ou encore la gestion pilotée par horizon. Elle prévoit ainsi que le transfert d'un plan d'épargne retraite 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

Deux objectifs chiffrés ont été définis par le ministre de l'Économie et des Finances Bruno Le Maire (septembre 2019) : atteindre un encours de 300 milliards d'euros pour l'épargne retraite en 2022 et atteindre 3 millions de titulaires d'un des nouveaux PER en 2022. À ce jour, les deux objectifs sont atteints ou proches de l'être. En effet, sur la base des données mises à disposition par l'ensemble des fédérations professionnelles commercialisant des PER, l'encours de l'épargne retraite avoisine les 269 milliards d'euros à la fin de l'année 2020 (contre 230 milliards un an plus tôt). Ce montant inclut 31,6 milliards pour les nouveaux PER (85 % de ces encours correspondent à des transferts depuis des anciens PER) ; ce chiffre monte à 40,7 milliards d'euros à fin mars 2021. À la fin de l'année 2020, 2,8 millions de personnes bénéficiaient déjà de ces nouveaux PER ; ce nombre est passé à plus de 3,3 millions à la fin mars 2021. Cette croissance de l'épargne retraite s'insère dans une dynamique de croissance générale de l'épargne en 2020 ; le flux annuel de placements financiers des ménages a augmenté de 58 % par rapport à 2019. Par ailleurs, les frais des PER constituent un enjeu important, notamment en termes de lisibilité, comme le note un rapport commandé par le gouvernement au Comité consultatif du secteur financier (CCSF, juillet 2021). Ainsi, par exemple, le montant total des frais n'apparaît pas systématiquement sur les relevés d'information annuels.

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 logée dans un investissement socialement responsable, solidaire ou vert. À partir du 1^{er} janvier 2022, chaque produit doit présenter les trois unités de compte. 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 Fédération française de l'assurance (2020), la réglementation est respectée par l'ensemble des assureurs, et la moitié d'entre eux référencent déjà les trois types d'unités de compte (Finansol / ISR / Greenfin) dans leurs contrats d'assurance-vie. D'après les données récoltées par le Trésor, il y a un total de 33,4 milliards d'euros d'encours d'unités de compte responsables (label ISR), vertes (label Greenfin) et solidaires (label Finansol) à fin 2020, contre 27,3 milliards à fin 2019 (soit +22 % après une hausse

de 28 % en 2019 par rapport à 2018). Le label ISR y est largement prédominant. Si leur hausse est importante, ces montants restent relativement faibles au regard des ordres de grandeur des encours d'unités de compte de l'assurance-vie (autour de 400 milliards d'euros) et de l'assurance-vie dans son ensemble (1 789 milliards fin 2020, quasi stable par rapport à fin 2019). Ils restent aussi relativement faibles au regard des encours ISR du marché européen (plus de 400 milliards d'euros).

Thématique 7 – Assurance-vie

Réforme

La loi Pacte vise à accroître la mobilité de l'assurance-vie vers les nouveaux plans d'épargne retraite, notamment par un avantage fiscal spécifique. 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). La loi Pacte étend également la liste des instruments financiers pouvant être éligibles aux contrats d'assurance-vie.

Premiers éléments d'analyse

Selon les données de la Fédération française de l'assurance (FFA), l'encours des contrats d'assurance-vie est passé de 1 783 milliards d'euros fin 2019 à 1789 milliards fin 2020. La collecte nette négative de l'assurance-vie en 2020 (-6,5 milliards d'euros contre +21,9 milliards en 2019) intervient dans un contexte où l'épargne française a été pourtant très élevée, avec un flux annuel de placements financiers des ménages en hausse de 58 % en 2020 par rapport à 2019. Le marché de l'assurance-vie poursuit la transformation engagée dans l'environnement de taux bas, au profit des supports en unités de compte : en 2020, les supports euros ont subi une collecte nette négative de -24,9 milliards d'euros ; la collecte nette a été en revanche positive (+18,3 milliards) pour les supports UC. Selon les derniers chiffres de la FFA (2021), la collecte de l'assurance-vie a de nouveau augmenté en 2021 (10,9 milliards d'euros de collecte nette au premier trimestre) pour un encours total à cette date de 1 840 milliards. Le nombre de contrats transformés (Fourgous et Pacte) augmente fortement en 2020 : près de 236 000 contrats en 2020 (contre 99 000 en 2019 et 174 000 en 2018) et un montant total transféré de 6,8 milliards d'euros (contre 2,9 milliards en 2019 et 5,6 milliards en 2018). Sur le seul premier semestre 2021, le nombre de contrats transformés est d'ores et déjà de 250 000 pour un montant total transféré de 7,4 milliards d'euros. La part investie en UC tend à augmenter depuis l'entrée en vigueur de la loi Pacte, représentant 24,5 % des placements au 1^{er} trimestre 2019 contre 36 % au 1^{er} trimestre 2021. Par ailleurs, des difficultés ont été signalées quant à la mise en pratique de la transférabilité des contrats d'assurance-vie au sein d'une même compagnie ; à cet égard, les assureurs se sont engagés dans un accord de place à fluidifier ces transferts,

qui concernent également les réseaux de distribution et pas uniquement les compagnies d'assurance.

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 s'ils en font la demande. Les PSAN offrant des services de conservation ou d'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). 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. Deux nouveaux textes, parus en 2021, visent à renforcer la sécurité du marché (identification des clients à chaque opération, non-recours à la monnaie électronique anonyme pour l'achat d'actifs numériques, élargissement du champ des entités devant s'enregistrer auprès de l'ACPR, etc.).

Premiers éléments d'analyse

Deux ans après l'adoption de la loi Pacte, trois demandes seulement ont abouti à l'octroi d'un visa ICO, et seule une quatrième est en cours d'étude à l'Autorité des marchés financiers (AMF). Une vingtaine de PSAN ont désormais un enregistrement, mais aucun visa optionnel n'a encore été délivré. La dynamique des ICO en France (et dans le monde) semble ne toujours pas reprendre, pour les raisons évoquées dans le précédent rapport : les fluctuations de plusieurs crypto-monnaies, la concurrence exercée par d'autres types de levées de jetons et de fonds (SPT, NFT, SPAC, etc.), les risques de piratage pour les ICO, etc. En outre, les risques de blanchiment et de financement du terrorisme pour les PSAN continuent de décourager les banques d'ouvrir des comptes bancaires aux PSAN, en dépit des nouveaux textes visant à limiter ces risques et du dispositif de « droit au compte » instauré par la loi Pacte.

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 a été élargie 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. Depuis le 23 août 2019, le plafond du PEA PME-ETI est passé de 75 000 euros à 225 000 euros, tandis que le plafond du PEA est maintenu à 150 000 euros. En outre, les frais des PEA et PEA-PME sont plafonnés depuis le 1^{er} juillet 2020.

Premiers éléments d'analyse

Après un creux en 2018, la dynamique des PEA-PME a repris en 2019 et semble se maintenir en 2020, avec un encours de 1,78 milliard d'euros (contre 1,4 milliard en 2019, soit une hausse de +27 %) et 92 700 comptes titres (contre 86 900 en 2019). Les PEA-PME restent toutefois marginaux au regard des PEA, dont l'encours est de 98,9 milliards d'euros à fin 2020 (contre 96,1 milliards en 2019, soit une hausse de +2,9 %). Par ailleurs, le médiateur de l'AMF alerte sur la complexité des règles relatives à la détention, cession, et mise en place d'un PEA-PME comprenant des titres non-cotés.

Thématique 10 – Opposition aux brevets

Réforme

La loi Pacte crée une nouvelle procédure d'opposition devant l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), pour les brevets délivrés depuis le 1^{er} avril 2020, qui vient s'ajouter 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. Enfin, le certificat d'utilité a vu sa durée allongée de six à dix ans, et peut désormais être transformé en brevet d'invention.

Premiers éléments d'analyse

Inspirée de celle existant déjà devant l'Office européen des brevets (OEB), la nouvelle procédure d'opposition s'ajoute à la procédure civile devant les tribunaux judiciaires, en étant moins onéreuse et n'imposant pas le recours à un avocat. À ce jour, moins d'une dizaine d'oppositions ont été déposées. En raison du délai de 9 mois laissé à l'opposant après la délivrance du brevet, l'intérêt pour la nouvelle procédure ne pourra réellement être apprécié qu'à partir de 2022. Le contrat d'objectifs et de performances signé entre l'État et l'INPI le 23 février 2021 prévoit une réflexion autour de l'instauration d'un recours interne, permettant un réexamen administratif des décisions du directeur général de l'INPI contestées. Une telle évolution rapprocherait davantage le dispositif français du dispositif de l'OEB. Par ailleurs, le nombre de nouveaux certificats d'utilité a doublé avec plus de 1 000 dépôts en 2020, mais reste près de 14 fois inférieur au nombre de brevets déposés,

dont la baisse en 2020 (14 309, soit -9,5 % par rapport à 2019) est vraisemblablement imputable à la crise sanitaire et non au nouvel examen préalable de l'activité inventive. Nouveauté introduite dans le sillage de la loi Pacte, les demandes provisoires de brevet concernent à ce jour 6 % des dépôts. Selon plusieurs entretiens menés par le Comité, cette nouveauté introduite par la loi Pacte pourrait créer une confusion auprès des primo-demandeurs.

Une enquête BVA lancée par le Comité a fait apparaître la méconnaissance des nouveaux dispositifs portés par la loi Pacte : 97 % des dirigeants interrogés ne connaissent pas la nouvelle procédure d'opposition, mais 90 % estiment qu'il s'agit d'une bonne chose une fois qu'elle leur a été présentée.

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 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 Aéroports de Paris (ADP) ne devrait pas survenir avant 2022 (déclaration de Bruno Le Maire en octobre 2020). Cette décision de report *sine die* est intervenue dans le contexte de la crise sanitaire, de la forte baisse du trafic aérien et de la volatilité des marchés. Ainsi, au cours de l'année 2020, le trafic du groupe ADP a connu une baisse de -60,4 %. Au premier semestre 2021, le chiffre d'affaires continue de reculer (-15,3 % par rapport au premier semestre 2020). Plusieurs mesures d'adaptation ont été engagées, conduisant pour l'année 2020 à un total de 668 millions d'euros de réduction des charges courantes du groupe.

Thématique 12 – La Française des jeux

Réforme

La loi Pacte autorise le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société FDJ, et prévoit la mise en place d'une autorité administrative indépendante de surveillance

et de régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard (hors jeux dans les casinos physiques). Elle accorde à la FDJ le même périmètre de droits exclusifs sur les jeux de loteries et les paris sportifs en points de vente dont elle disposait avant la loi Pacte et fixe leur durée à 25 ans (contre une durée indéfinie auparavant), en contrepartie du versement d'une soulte de 380 millions d'euros à l'État. La majorité du capital de la FDJ a été transférée au secteur privé le 21 novembre 2019. L'État détient encore 20,5 % du capital et 28,6 % des droits de vote à septembre 2021.

L'Autorité nationale des jeux (ANJ) a succédé à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (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. Ils doivent également, à l'instar des autres opérateurs, fournir leur plan d'actions contre le jeu excessif et le jeu des mineurs, ainsi qu'un document détaillant leur stratégie publi-promotionnelle annuelle et leur plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et le blanchiment. Surtout, pour les activités sous droits exclusifs, l'exploitation de chaque jeu est soumise à une autorisation préalable de l'ANJ, qui a des capacités de contrôle et de sanction renforcées.

Premiers éléments d'analyse

L'activité économique de la FDJ a retrouvé son niveau d'avant la crise sanitaire. Ainsi, son chiffre d'affaires, qui correspond au produit net des jeux (PNJ), a décliné de 6 % sur l'année 2020 par rapport à 2019, mais il s'élève à près de 1,1 milliard d'euros pour le premier semestre 2021 (+9 % par rapport au premier semestre 2019), après avoir été au plus bas à 849 millions d'euros au premier semestre 2020. Les mises digitales connaissent la dynamique la plus forte (+40 % en 2020), dans un contexte où le marché des jeux en ligne (en particulier les paris sportifs) est en forte croissance (+22 % en 2020). Le nombre de joueurs a également progressé de 19 % par rapport à 2020, avec 3,1 millions de joueurs enregistrés, après avoir augmenté de 22 % en 2020 par rapport à l'année 2019.

L'ANJ met en œuvre son activité de régulation à un rythme soutenu. Elle veille particulièrement à l'application uniforme à toutes les activités concurrentielles des normes qui leur sont applicables, et à l'ensemble des acteurs. Elle fait preuve d'une vigilance particulière sur les démarches commerciales : dans un contexte de confinement et d'inactivité, de nouveaux publics – jeunes surtout – se sont retrouvés plus vulnérables aux offres de jeux, ce qui constitue un point d'attention pour elle. Elle consacre une attention soutenue aux activités de la FDJ bénéficiant de droits exclusifs ; ceci conduit les deux institutions à entretenir des interactions intenses, avec un dialogue robuste, dont la nature paraît conforme à leurs missions respectives.

La loi Pacte a visé à créer un cadre permettant le développement de la FDJ, tout en renforçant, avec la création de l'ANJ, la régulation du secteur pour limiter les risques liés au développement de l'industrie des jeux. La privatisation a eu lieu et l'autorité de régulation est en place. Si la crise sanitaire complique l'appréciation de la situation, les premiers temps de mise en œuvre de la réforme paraissent conformes aux objectifs du législateur.

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

Le 30 juillet 2021, Engie a annoncé la cession de 11,5 % de GRTgaz SA à la Caisse des dépôts et CNP Assurances, afin de réduire sa dette de 1,1 milliard d'euros. Cette transaction devrait être finalisée avant le 31 décembre 2021. Cette cession et les éventuelles modifications du capital d'Engie et de GRTgaz seront suivies dans les prochains rapports du comité Impacte.

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 afin de permettre la constitution d'un grand pôle financier public sous le contrôle de la Caisse des dépôts. 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 intervenue le 4 mars 2020, avec l'apport de la CNP à La Poste des participations de la Caisse des dépôts et de la Banque postale dans la CNP, et la détention majoritaire du capital de La Poste par la Caisse des dépôts.

Premiers éléments d'analyse

D'après les données recueillies et les entretiens réalisés, les quatre missions de service public (service postal universel, aménagement du territoire, distribution de la presse,

accessibilité bancaire) ont été globalement respectées en dépit de la crise. Mais la crise sanitaire et économique a accéléré une évolution qui a conduit à l'apparition d'un déficit structurel sur la mission de service postal unique ; cette mission est devenue déficitaire de 365 millions d'euros en 2018 à 526 millions en 2019 et à 1,3 milliard en 2020. Le Premier ministre a annoncé lors de la réunion du 22 juillet 2021 du comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise entre l'État et La Poste la mise en place d'une dotation budgétaire annuelle de 520 millions d'euros pour « accompagner la mutation du service universel postal », dont 20 millions seront attribués en fonction de la qualité de service. Un peu plus d'un an après les opérations ayant réorganisé le pôle financier public et dans la logique du rapport Launay d'avril 2021¹, cette décision fixe la répartition des efforts entre une intervention budgétaire, dont le principe est posé, La Poste elle-même, et les usagers pour lesquels le service universel postal sera désormais centré sur le J+3, en conservant le principe d'une distribution six jours sur sept. Le principe d'un maintien du soutien financier de l'État à la mission d'aménagement du territoire, en contrepartie d'une amélioration de la qualité du service rendu aux Français, a également été affirmé. Le Premier ministre a demandé à La Poste et aux associations d'élus locaux d'engager prochainement l'évolution des modalités de cette mission dans le contrat de présence territoriale 2023-2025 à négocier entre ces parties et l'État. Ces décisions apportent des réponses à certaines des principales questions qui se posaient, après la réorganisation du pôle financier public, au vu de l'évolution des attentes sur les missions de service public de La Poste et de leur modèle économique.

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

Réforme

Le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) a été lancé le 15 janvier 2018. Il consiste en un ensemble d'actifs de 10 milliards d'euros dont a été doté Bpifrance. Ce fonds visait à promouvoir les technologies de rupture comme l'intelligence artificielle, la nanoélectronique ou encore le stockage d'énergie.

Les 10 milliards d'euros d'actifs n'avaient pas vocation à être dépensés mais placés avec l'objectif d'engendrer un rendement annuel récurrent attendu de 250 millions d'euros. Les produits ainsi obtenus devaient servir 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

¹ Les mutations du service universel postal, enjeu politique de la proximité et de l'égalité des Français devant le service public, [rapport final de la mission Jean Launay](#), avril 2021.

Le FII a connu plusieurs évolutions notables de ses missions, de son financement et de sa gouvernance depuis son lancement début 2018. Le cœur de la mission initiale était d'assurer, grâce au rendement attendu de la dotation de départ de 10 milliards d'euros, un financement pérenne à des actions de soutien à l'innovation de rupture mises en œuvre de manière décentralisée essentiellement par Bpifrance, avec des montants unitaires d'intervention variables selon les programmes, mais ne dépassant pas, pour les plus importants 20 à 30 millions d'euros.

En 2018 et 2019, toutefois, la programmation des engagements a fait une large place (245 millions d'euros sur 500 millions) à un projet de très grande taille : le plan Batteries. Depuis 2019, l'allocation des fonds s'est rééquilibrée en faveur des projets de taille plus réduite, selon la vocation initiale du fonds. La persistance de taux d'intérêt extrêmement faibles et les politiques restrictives adoptées en matière de dividendes depuis le déclenchement de la double crise sanitaire et économique ont rendu plus difficile l'atteinte de l'objectif d'un rendement de la dotation du FII de 250 millions d'euros par an qui avait été fixé à l'origine. Ceci a conduit à l'inclusion dans le quatrième Programme d'investissement d'avenir (PIA4) des financements nécessaires pour atteindre ce montant.

La gouvernance initiale du FII était confiée à un conseil de l'innovation initialement co-présidé par le ministre de l'Économie et la ministre de la Recherche. L'appui de fonds du PIA, mis en œuvre par le SGPI – Secrétariat général pour l'investissement, service du Premier ministre – a conduit le FII à devenir un outil relevant à la fois de l'autorité du Premier ministre et du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance. Un nouveau conseil interministériel de l'innovation, présidé par le Premier ministre, a été réuni pour le lancement du PIA4 (8 janvier 2021), ce dernier incluant le complément de financement nécessaire pour atteindre l'objectif d'une ressource annuelle de 250 millions d'euros pour l'action du FII.

Les principes du montage du FII ont été critiqués par la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances. La rentabilité pouvant être attendue du placement de sa dotation a beaucoup baissé. Pour renforcer le maintien de l'objectif initial de ressources annuelles à allouer à des innovations de rupture, sa dotation a été confortée par l'allocation de crédits du PIA, et sa gouvernance a été réformée, avec une orientation des financements du Fonds désormais déterminée par les instances du PIA 4.

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 du contrôle des investissements directs étrangers en France

(IDEF) 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). Par décret, ce seuil a été abaissé à 10 % pour les entreprises cotées, initialement jusqu'à fin 2020, puis jusqu'au 31 décembre 2021

Premiers éléments d'analyse

La crise sanitaire et économique s'est accompagnée d'une forte baisse des investissements directs à l'étranger dans le monde en 2020 (-33 % de nouvelles décisions d'investissement étranger). Le recul s'est établi à 17 % en France sur cette même année, au cours de laquelle la France a attiré, selon Business France, 1 215 nouvelles décisions d'investissement étranger. Les investissements étrangers en France sont principalement américains et allemands (près de 16 % chacun) et britanniques (9,9 %). Les contrôles ont augmenté avec 275 opérations contrôlées sur les 1 215, soit 23 % d'entre elles contre 15 % en 2019. Cette hausse est notamment liée aux modifications du cadre juridique du contrôle de la loi Pacte, avec l'extension du champ des secteurs soumis au contrôle, des catégories d'opérations soumises à la procédure et de la définition des investisseurs étrangers. De multiples facteurs ont conduit de nombreux pays à durcir leurs législations applicables aux investissements directs étrangers : crise sanitaire et économique, rivalité accrue entre les grands blocs économiques, réticences croissantes de l'opinion. La réponse gouvernementale aux dossiers Carrefour/Couche-Tard et Photonis/Teledyne est ainsi symptomatique de cette tendance largement répandue dans les pays développés au durcissement des contrôles.

Thématique 17 – Intéressement et participation

Réforme

La loi Pacte contient des incitations financières pour favoriser le développement de l'épargne salariale alimentée en particulier par les mécanismes de participation aux bénéfices de l'entreprise et d'intéressement.

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 d'intéressement (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.

La loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 et la loi n° 2020-1525 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) du 7 décembre 2020 permettent la mise en place unilatérale d'un accord d'intéressement dans les plus petites entreprises, autorisent des accords d'intéressement pour une courte durée (1 an par exemple contre 3 ans minimum auparavant) et repoussent à décembre 2021 le délai pour négocier les accords de branche relatifs au partage de la valeur. La date butoir de l'obligation pour les branches de négocier un accord de participation, d'intéressement ou d'épargne salariale introduite par la loi Pacte a également été repoussée à décembre 2021 par le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique.

Premiers éléments d'analyse

D'après l'Association française de gestion financière, les encours d'épargne salariale et d'épargne retraite s'élèvent à 147 milliards d'euros fin 2020, en hausse de 1,5 % par rapport à l'année 2019. D'après la dernière enquête disponible de la Dares (2021), 9,3 millions de salariés ont en 2019 accès à au moins un dispositif de participation, d'intéressement ou un plan d'épargne salariale, soit 51,4 % des salariés du secteur privé non agricole (+0,5 point par rapport à 2018). Ainsi, près de 7,9 millions de salariés ont reçu en 2019 une prime d'intéressement ou de participation et, pour certains d'entre eux, bénéficiés d'un abondement, soit 84,9 % des salariés couverts par un dispositif d'épargne salariale. En 2019, 21 milliards d'euros de primes ont été versés pour un montant moyen de prime par salarié bénéficiaire de 2 660 euros bruts, soit une augmentation de 3,9 milliards d'euros par rapport à 2018 : cette hausse s'explique par la hausse du nombre de bénéficiaires (+1,1 point par rapport à 2018) et par celle des montants moyens (+3,9 % par rapport à 2018). La part des bénéficiaires de ces dispositifs augmente significativement avec la taille de l'entreprise. Dans les entreprises de plus de 10 salariés, le montant moyen perçu par bénéficiaire au titre de la participation est de 1 499 euros en 2019 (contre 1 430 euros en 2018) ; et il est de 1 909 euros en 2019 au titre de l'intéressement (contre 1 888 euros en 2018). Avec le recul nécessaire, les prochains rapports du comité Impacte pourront étudier les effets de la loi Pacte sur le déploiement des dispositifs de participation et d'intéressement, et l'impact de ces dispositifs sur le partage de la valeur créée par l'entreprise avec les salariés.

Thématique 18 – Actionnariat salarié

Réforme

La loi Pacte contient plusieurs mesures relatives à l'actionnariat des salariés. En particulier, depuis le 21 août 2019, elle autorise 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 Plan d'épargne entreprise (PEE), sous réserve d'une attribution uniforme, et il est 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. La loi de finance 2021 a apporté des modifications au cadre de l'actionnariat salarié, notamment l'exonération – en 2021 et 2022 – du forfait social sur l'abondement versé en complément des versements personnels des salariés, lorsqu'ils sont destinés à des souscriptions d'actions ou titres de l'entreprise dans le cadre du Plan d'épargne salariale (contre un forfait social de 10 % auparavant).

Premiers éléments d'analyse

D'après les données de l'Association française de la gestion financière (avril 2021), l'encours des fonds d'actionnariat salarié représente 50,8 milliards d'euros en 2020 (-7 % par rapport à 2019). Cette diminution s'explique par un maintien des versements et des rachats en baisse de -42 % par rapport à 2019. De son côté, la collecte nette s'améliore, mais reste négative à -290 millions sur l'année. De plus, selon les dernières données Eres (juin 2021), 78 % des entreprises françaises cotées proposent un dispositif d'actionnariat salarié en 2020, contre une moyenne européenne de 35 %. La France représente donc plus de 40 % des actionnaires salariés européens et 38 % de la capitalisation détenue par ces derniers. Ainsi, dans le SBF 120, 31 entreprises ont mené en 2020 une opération collective (nombre stable par rapport aux années précédentes) pour un total d'opérations de 2,5 milliards d'euros, stable également. On comptabilise également 2,6 millions de salariés actionnaires, soit près de 2 salariés sur 5 pour un actif global de 54 milliards d'euros (soit une moyenne par tête de 20 640 euros). Ainsi, la part du capital détenue par les salariés en 2020 reste stable à 2,4 %.

D'après la dernière enquête disponible de la Dares (août 2021), le PEE reste le dispositif d'épargne salariale le plus répandu avec 43,9 % des salariés couverts en 2019 (+1,0 point de pourcentage par rapport à 2018), devant la participation aux résultats de l'entreprise. En 2019, on observe près de 10,6 milliards d'euros de versements totaux nets sur un PEE (contre 10,4 milliards en 2018, soit une hausse de 1,9 %) ; 2,36 millions de salariés ont bénéficié de l'abondement en 2019 (contre 2,34 millions en 2018, soit une hausse de 1 % environ) pour un montant moyen de 777 euros (contre 776 euros en 2018, soit une hausse de 0,13 %).

Thématique 19 – Société à mission

Réforme

La loi Pacte apporte trois principales modifications d'applicabilité immédiate. D'abord, elle consacre dans le code civil la prise en considération par les sociétés des enjeux sociaux et environnementaux inhérents à leur activité ; elle consacre aussi la notion d'intérêt social,

auparavant purement jurisprudentielle. De plus, elle reconnaît la possibilité pour les 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, elle est reconnue à une société qui 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, un organisme tiers indépendant (OTI) ayant pour mission de vérifier les informations correspondantes. 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 aux OTI. Le [décret n° 2021-669](#) du 27 mai 2021 et l'[arrêté du 27 mai 2021](#) précisent les modalités de contrôle de l'OTI (examen des indicateurs, entretien avec le comité de mission, etc.).

Premiers éléments d'analyse

186 sociétés à mission étaient dénombrées à la fin du premier semestre 2021 par l'Observatoire des entreprises à mission : soit un triplement depuis octobre 2020, une hausse relativement importante du fait de la tenue de nombreuses assemblées générales en décembre. Les microentreprises et les PME de moins de 50 salariés constituent 69 % des sociétés à mission. La part des ETI et grandes entreprises représente en mai 2021 13 % des sociétés à mission en France. Deux enquêtes lancées par le comité Impacte montrent que cette qualité est encore peu connue des dirigeants d'entreprises mais que, lorsqu'il leur est présenté, il suscite un fort intérêt. Des interrogations sur les conséquences pratiques, les contraintes administratives qu'emporte l'adoption de la qualité, la complexité des démarches ou le coût de l'intervention des organismes tiers indépendants sont formulées par certaines entreprises.

Les raisons d'être portent principalement sur des enjeux sociaux, puis sur des problématiques environnementales. Il est encore trop tôt pour évaluer quantitativement l'impact financier et extra-financier de l'adoption de cette qualité sur l'activité des entreprises. L'attention du public a été attirée, au cours de la dernière année, sur deux situations impliquant, l'une, une société à mission (gouvernance de Danone) et l'autre une société ayant une raison d'être (Suez, objet d'une offre d'achat de Véolia). Mais il n'existe pas à ce jour de jugement conduisant à donner des conséquences juridiques directes à l'adoption d'une raison d'être ou de la qualité d'entreprise à mission.

Le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, Bruno Le Maire, et la secrétaire d'État chargée de l'Économie sociale, solidaire et responsable, Olivia Grégoire, ont confié à Bris Rocher, directeur général du groupe Rocher, une mission sur la gouvernance responsable des entreprises. Elle aura notamment pour mission d'établir un premier retour d'expérience, un comparatif à l'échelle européenne et de formuler des recommandations.

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 véhicule juridique hybride destiné à recueillir les titres de capital – actions ou parts sociales – d'une ou plusieurs sociétés transmises de manière irrévocable et gratuite par leurs fondateurs dans le but de contribuer à la pérennité économique de ces sociétés, et, le cas échéant, de réaliser ou financer des œuvres ou des missions d'intérêt général. Les statuts du fonds de pérennité 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. La circulaire du 30 décembre 2020 relative à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des fonds de pérennité précise les modalités d'échanges de documents.

Premiers éléments d'analyse

À ce jour, trois fonds de pérennité ont été créés. D'après plusieurs entretiens menés par le comité Impacte, le peu d'intérêt montré pour les fonds de pérennité s'explique avant tout par la fiscalité jugée rédhibitoire de ce nouveau véhicule et par les incertitudes autour de l'application du régime Dutreil dans le cadre de sociétés holding patrimoniales.

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 plus de 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 »), tout comme les sociétés constituées en SAS. De plus, la loi Pacte a étendu aux sociétés non cotées comptant 1 000 salariés permanents en France et à l'étranger l'obligation pour l'assemblée générale des actionnaires, lorsque les salariés détiennent plus de 3 % du capital social, de nommer des représentants des salariés actionnaires au sein du conseil d'administration ou de surveillance. La loi Pacte a également supprimé la possibilité de déroger à cette obligation à certaines conditions. En outre, les représentants des salariés (autres que représentant les salariés actionnaires) 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

Le suivi de la réforme porte sur la mise en conformité des sociétés, mutuelles, unions et fédérations de plus de 1 000 salariés, dont les conseils d'administration et de surveillance comprennent au moins huit administrateurs non salariés. Une enquête *ad hoc*, sur échantillon représentatif, sera envisagée par le comité Impacte dans ses prochains rapports, ce qui permettra en outre d'apprécier les potentiels effets de la présence d'administrateurs salariés sur la performance des entreprises, en considérant conjointement la loi Rebsamen (2015) et la loi Pacte (2019). Dans l'immédiat, quelques données peuvent être analysées pour les entreprises du CAC 40 et du SBF 120. Ainsi, d'après le dernier rapport disponible du Haut Comité du gouvernement d'entreprise, 85 des 103 sociétés du SBF 120 étudiées par le HCGE (contre 81 en 2020) disposent d'un conseil comprenant des administrateurs représentants les salariés ou les actionnaires salariés. Ce nombre est stable par rapport à 2020, sachant que certaines entreprises (étrangères en particulier) ne sont pas soumises aux obligations de la loi Pacte. Par ailleurs, le code Afep-Medef recommande aux sociétés cotées de se doter d'un comité des rémunérations et qu'un administrateur salarié en soit membre : pour l'exercice 2020, 53 sociétés du SBF 120 (contre 49 en 2019) et 23 sociétés du CAC 40 (contre 22 en 2019) respectent cette recommandation. Ces proportions progressent (64 % dans le CAC 40 et 66 % dans le SBF 120 en 2019), mais continuent donc d'être un sujet de préoccupation du Haut Comité.

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

D'après les dernières données disponibles de l'Observatoire économique de la commande publique et de l'Observatoire des délais de paiement, le délai global de paiement (soit le délai séparant la date de réception de la facture par les services de l'État de la date de sa mise en paiement par le comptable) est de 14,9 jours en 2019 (-1,4 jour par rapport à 2018) pour un volume de 10 millions de demandes de paiement (+2,8 % par rapport à 2018) et ce, toutes natures de dépenses confondues. Ce délai global de paiement monte

à 19,4 jours pour les demandes de paiement relevant de la commande publique. Les délais de paiement des dépenses des services de l'État sont en diminution, puisque 85 % d'entre eux sont inférieurs à 30 jours en 2019, contre 78,8 % en 2018. En outre, l'année 2019 est marquée par une augmentation des commandes publiques, en nombre (+11 % par rapport à 2018) comme en montants (+10 %). Enfin, il apparaît que la participation des PME aux marchés publics s'améliore encore légèrement en 2019 : ainsi les PME représentent 62 % des contrats de marché public en 2019 (contre 61,1% en 2018) et 32,3 % des volumes en euros correspondants (contre 32,0 % en 2018).

Thématique 23 – Certification des comptes

Réforme

La loi Pacte relève les seuils de certification légale au niveau européen. Désormais, outre les entités d'intérêt public, les sociétés (ne répondant pas à la définition d'une entité d'intérêt public) remplissant deux des trois conditions suivantes sont 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 (les « têtes de groupe ») sont obligées de faire certifier leurs comptes pour l'ensemble formé par la société mère et ses filiales dès lors que cet ensemble excède les seuils de désignation précités (total cumulé de leurs bilans/CAHT/effectifs : 4/8/50), indépendamment de l'obligation d'établir des comptes consolidés. Enfin, les filiales des sociétés têtes de groupe sont également obligées de faire certifier leurs comptes et de désigner un commissaire aux comptes dès lors qu'elles remplissent deux des trois conditions suivantes : un bilan supérieur ou égal à 2 millions d'euros ; un chiffre d'affaires hors taxes supérieur ou égal à 4 millions d'euros ; un effectif supérieur ou égal à 25 personnes. Ces obligations sont applicables depuis le premier exercice clos postérieurement à la publication du décret du 24 mai 2019.

Premiers éléments d'analyse

Les impacts de la réforme portent principalement sur les charges des entreprises, sur l'exactitude et la sincérité de l'information sur les comptes et sur le modèle économique des commissaires aux comptes. D'après un rapport de l'Inspection générale des finances, les seuils français faisaient peser sur les entreprises et en particulier les plus petites une charge importante sans pour autant améliorer substantiellement la fiabilité de leurs comptes. Pour reproduire ces analyses de façon *ex post*, le comité Impacte devra mobiliser en particulier des données de la DGFIP (Direction générale des finances publiques) qui sont issues du contrôle fiscal. Les données du millésime 2019 ne seront disponibles qu'à la fin de l'année 2021, ce qui repousse l'évaluation au rapport Impacte de 2022, au plus tôt. En ce qui concerne les conséquences de la loi Pacte pour les commissaires aux comptes, selon une étude de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes

(CNCC) parue en mai 2021, les pertes d'honoraires et de mandats liées à la loi Pacte se seraient élevées à 36 millions d'euros en 2018 et à 44 millions en 2019, soit 36 % d'un total d'honoraires sur les mandats concernés par la réforme s'élevant à 123 millions d'euros en 2019. Ces pertes seraient toutefois inférieures à celles attendues, puisque 50 % des mandats « petites entités » arrivés à échéance sont maintenus malgré l'absence de contrainte légale. La filière semble par ailleurs s'être adaptée, en élargissant sa clientèle, notamment en direction des associations et fondations, et sa gamme de services.



THÉMATIQUE 1

GUICHET UNIQUE ET REGISTRE NATIONAL DES ENTREPRISES

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

D'ici à 2023, la loi Pacte prévoit la mise en place progressive d'un guichet unique électronique, au lieu des six réseaux actuels de centres de formalités des entreprises, ainsi que la mise en place d'un registre national qui centralisera et diffusera en ligne les informations relatives aux entreprises. La responsabilité de la création et de la gestion de ce registre a été confiée à l'INPI, par le décret n° 2020-946 du 30 juillet 2020. Le décret n° 2021-300 du 18 mars 2021 a décrit le fonctionnement du guichet unique et révisé le calendrier de son déploiement. L'ordonnance relative au registre national des entreprises, prévue à l'article 2, a été prise par le gouvernement le 15 septembre 2021.

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

Application de la réforme

Le [décret n° 2020-946](#) paru le 30 juillet 2020 au *Journal Officiel* désigne l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) comme opérateur du guichet unique électronique pour les formalités des entreprises. Outre ce décret, l'article 1^{er} de la loi Pacte nécessitait un décret d'application pour entrer en vigueur : c'est l'objet du [décret n° 2021-300](#) du 18 mars 2021. Il décrit dans le détail le fonctionnement du guichet unique et les modalités de dépôt des formalités d'entreprises. Il comprend aussi les interactions du guichet unique avec les partenaires de l'INPI, chargés d'examiner les demandes : greffes des tribunaux de commerce, chambres de métiers et d'artisanat, organismes de sécurité sociale, centres des impôts, mutualité sociale agricole.

La parution de ce décret donne à l'INPI la possibilité de déployer la phase 1 du Guichet unique, en permettant à certains mandataires (ceux pouvant communiquer avec le guichet par une interface de programmation - une API) de déposer des formalités pour leurs clients

dès le 1^{er} avril 2021 (au lieu du 1^{er} janvier 2021 comme initialement prévu). Il s'agit d'une phase préparatoire de mise en route, avec un dépôt par échange de fichiers. À ce stade, ce nouveau calendrier de la mise en place du guichet unique est respecté, selon les informations fournies par l'INPI et la Direction générale des entreprises. Le lancement de la phase 2 a eu lieu en juillet 2021, où le guichet unique a été ouvert à tous les mandataires au moyen d'un écran de saisie informatique. La phase 3 début 2022 généralisera l'accès à toutes les entreprises. Enfin, en janvier 2023, auront lieu l'ouverture du registre national et la fermeture des Centres de formalités des entreprises (CFE) et des autres sites internet associés, afin de rendre « unique » le guichet géré par l'INPI. En outre, le guichet unique et le registre national ont bien été intégrés dans le [Contrat d'objectifs et de performance 2021-2024](#) de l'INPI. Le premier de ces objectifs est le renforcement de la qualité des services offerts, avec comme action phare la création du guichet unique et du registre général des entreprises.

Prise en application de la loi, l'ordonnance n° 2021-1189 du 15 septembre 2021 crée le registre national des entreprises. Elle supprime le répertoire des métiers et le registre des actifs agricoles. Les registres tenus par les greffiers des tribunaux de commerce demeurent mais les inscriptions et modifications validées par les greffiers doivent être reprises par le registre national des entreprises.

Analyse du rôle de l'INPI, en tant qu'opérateur du guichet unique

La désignation de l'INPI en tant qu'opérateur du guichet unique a été faite sur proposition de la mission interministérielle relative à la simplification et à la modernisation des formalités des entreprises et de la publicité légale. Selon la mission, la désignation de l'INPI 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, elle 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 (RNCS) et sa compétence en matière de pilotage de projets informatiques (dématérialisation des procédures de propriété industrielle, diffusion du RNCS¹ en open data depuis 2017).

L'INPI a évoqué les questions de financement de la mise en place de cette mission et fait valoir un certain nombre de difficultés :

- Le flux de déclarations à traiter serait 50 fois plus élevé que dans le domaine de la propriété industrielle, ce qui nécessite la mise en place de nouvelles infrastructures ;

¹ Registre national du commerce et des sociétés.

- Ne percevant aucune dotation budgétaire de l'État, l'INPI rappelle qu'il est financé par le seul produit des prestations rendues aux entreprises et dont les tarifs sont fixés par arrêté après délibération du conseil d'administration. Or ces tarifs, qui se situent dans la moyenne basse européenne, n'ont pas été augmentés avec la mise en place de la loi Pacte, conformément à la volonté politique de faciliter l'accès à la propriété industrielle ;
- Le coût du projet de guichet unique et de registre national des entreprises a été arbitré au niveau interministériel à 28 millions d'euros. Il a été demandé à l'INPI de porter intégralement ce coût sur ses ressources propres, sans aucune subvention. Or selon l'INPI, le plafonnement de ses recettes, mis en place en 2021 et fixé à 124 millions d'euros, met en danger le financement du projet. Pour des besoins globaux estimés à 140 millions d'euros, le chiffre d'affaires généré par l'INPI, d'environ 170 millions (avant la mise en place du plafonnement), permettait de couvrir les différentes missions sans recours à une subvention, mais le plafonnement remet en cause ce schéma ;
- En termes de ressources humaines, l'INPI est passé de 803 emplois ETP en 2012 à 726 en 2020. Ce nombre a augmenté de 9 emplois ETP en 2021, conséquence du transfert du guichet entreprises de la DGE vers l'INPI, mais l'INPI considère que ces ressources sont trop limitées pour répondre de manière satisfaisante à la demande d'assistance des utilisateurs de ces nouveaux outils entièrement dématérialisés. Une demande d'augmentation du plafond d'emploi de 22 ETP a été faite pour 2022, sachant les économies d'emplois plus importantes qui pourront être générées par le nouveau dispositif dans les actuels centres de formalités d'entreprises.

Quelques inquiétudes ont également été exprimées dans l'écosystème de l'innovation, et notamment par la voix de la Compagnie nationale des conseils en propriété intellectuelle (CNCPI), qui a relevé que la gestion du guichet unique pourrait se faire au détriment de la protection de l'innovation. D'après la Direction générale des entreprises, il est prévu dans le jaune budgétaire du PLF 2022 de relever en conséquence le plafond d'emploi de l'INPI.

Perspectives de suivi et d'évaluation

Les freins à la création d'entreprises tenant aux démarches administratives à accomplir sont un sujet traditionnel de préoccupation¹. C'est pour contribuer à la simplification recherchée que la loi Pacte crée un guichet unique.

¹ Dares (2019), « [Les créateurs d'entreprise : quels profils, quel accompagnement et quelles difficultés à la création ?](#) », *Dares Analyses*, n° 026, juin. Dans son classement international établi par la Banque mondiale sur l'ensemble des pays du monde (*Doing Business 2020*), la France est classée 37^e en termes de coût et de longueur des démarches pour créer une entreprise. La France se situe derrière la Nouvelle-Zélande (1^{re}), Singapour (4^e), le Royaume-Uni (18^e) ou encore les Pays-Bas (24^e), mais devant les États-Unis (55^e), le

S'il est encore trop tôt pour apprécier les effets de l'organe et du registre national des formalités administratives sur la facilitation de la vie des entreprises, il conviendra à terme de suivre différents indicateurs : 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.

À cet effet, une refonte de l'enquête SINE² est d'ores et déjà envisagée. Cette enquête de l'Insee porte 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 au guichet unique et au registre national 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 national de ceux qui sont passés par un guichet CFE.

Luxembourg (76^e), l'Espagne (97^e) ou encore l'Allemagne (125^e). C'est pour contribuer à la simplification recherchée que la loi Pacte crée un guichet unique.

¹ L'étude 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.



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

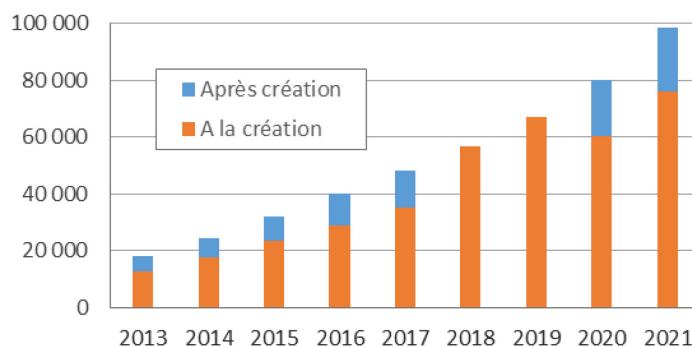
La loi Pacte a simplifié le régime des entreprises individuelles à responsabilité limitée (EIRL), en permettant notamment, depuis le 1^{er} octobre 2019, la création d'une EIRL avec un patrimoine d'affectation nul et en rendant facultatif le recours à un professionnel pour évaluer les biens supérieurs à 30 000 euros.

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

Indicateurs de suivi

Afin d'apprécier la facilitation de la création des EIRL, ou de la transformation d'EI classiques en EIRL, seules les données Sirene (Insee) sont à ce jour mobilisables. Ces données ne portent toutefois que sur les *déclarations* de créations d'entreprises individuelles. D'après la Direction générale des entreprises, le nombre de déclarations et de créations d'EIRL entre juillet 2020 et juillet 2021 est estimé à 18 500, contre 12 900 un an plus tôt¹. En outre, la proportion des EIRL issues de la transformation d'EI reste relativement stable, autour de 25 % des nouvelles EIRL.

¹ Les données de l'Observatoire du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC) donnent quelques informations sociodémographiques sur les créateurs d'EIRL mais portent uniquement sur les EIRL commerciales, soit la moitié du stock. Entre 2010 et mai 2019 (soit avant la loi Pacte), 20 % des EIRL commerciales étaient situées en Île-de-France. Après la loi Pacte, entre mai 2019 et mars 2021, cette proportion diminue, à la faveur d'un rééquilibrage territorial. De plus, la part des femmes parmi les créateurs d'EIRL passe d'une moyenne de 32 % entre 2010 et mai 2019, à une moyenne de 37 % entre mai 2019 et mars 2021. Les Français y restent très largement majoritaires (plus de 98 %).

Graphique 1 – Évolution du stock de déclarations de créations d'EIRL par annéeSource : Sirene¹

Cette dynamique de création de nouvelles EIRL doit toutefois être relativisée : les EIRL restent très minoritaires au sein des EI, en stock comme en flux. En stock, les EIRL continuent de représenter 2 % des 2,4 millions d'EI. En flux, 12 900 EIRL ont été créées en 2020, contre 82 000 EI classiques et près de 548 100 micro-entreprises. Et si le flux annuel de créations d'EIRL augmente chaque année, passant de 9 600 en 2014 à 12 900 en 2020, il y a eu parallèlement un essor beaucoup plus important du statut de micro-entrepreneur, dont le flux annuel de créations a doublé entre 2014 et 2020, passant de 283 000 à 548 100.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sociétés	165,7	172	188,8	197,9	201,1	218,4	218,1
Évolution %	4,3	3,8	9,8	4,8	1,6	8,6	-0,2
EI classiques	101,6	76,1	79,3	79,3	90,3	94,8	82,0
Évolution %	-2,7	- 25,1	4,3	0,1	13,9	5	13,5
EIRL	9,6	7,6	7,8	8,2	8,8	10,2	12,9
Évolution %	29	-20,7	1,5	6,2	6,7	16,6	26,5
Micro-entrepreneurs	283,5	277,0	285,8	314,1	399,9	386,3	548,1
Évolution %	3,1	-2,3	3,2	9,9	27,3	25,3	9,2
Total	560,4	532,7	561,7	599,5	700,1	825,4	861,1
Part des sociétés	29,6	32,3	33,6	33,0	28,7	26,5	25,3
Part des EI classiques	18,1	14,3	14,1	13,2	12,9	11,5	9,5
Part des EIRL	1,7	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,5
Part des micro-entrepreneurs	50,6	52,0	50,9	52,4	57,1	60,8	63,7

Source : données Sirene

¹ La distinction EIRL à la création / EIRL par changement de régime n'est pas disponible entre mars 2018 et septembre 2019, pour des raisons techniques.

De manière générale, une tendance à la hausse du nombre de créations d'entreprises est observée ces dernières années, au profit des entreprises individuelles sous le régime de micro-entrepreneur. Le nombre de créations de sociétés est lui aussi en augmentation, de 165 700 créations en 2014 à 218 100 créations en 2020. En définitive, les créations d'entreprise continuent de se faire très majoritairement sous forme de micro-entreprises et de sociétés, y compris pendant la crise sanitaire¹.

Pistes d'interprétation des dernières tendances observables

En dépit de la loi Pacte et des dispositifs de promotion de l'EIRL qui l'ont précédée², le statut d'EIRL reste peu attractif depuis sa mise en place en 2010³. De nouveaux entretiens avec des cabinets juridiques soulignent à nouveau les mêmes freins au développement des EIRL : 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 (voir les annexes).

De plus, la crise sanitaire semble avoir accentué le développement des micro-entreprises, plus que celui des EI (EIRL incluses). En 2020, 848 200 entreprises ont été créées, soit 4 % de plus qu'en 2019 selon l'Insee⁴. Si au cours des deux premiers trimestres le nombre de créations d'entreprises était en baisse par rapport à la même période en 2019 (-2,7 % pour le T1 et -19 % pour le T2), il est reparti en forte hausse au cours de la seconde moitié de l'année : +22 % pour le T3 et +16 % pour le T4 relativement aux mêmes trimestres de

¹ Par ailleurs, une modification de la méthodologie de l'Insee montre que le nombre de créations d'entreprises individuelles sous le régime du micro-entrepreneur en 2019 est de 502 000, contre 386 000 avant correction, soit une révision de + 116 000, tandis que le nombre de créations d'entreprises individuelles classiques est diminué d'autant et s'établit à 95 000 en 2019 contre 211 000 avant correction. La répartition des créations d'entreprises individuelles entre entrepreneurs individuels ayant opté pour le régime de la microentreprise (dits micro-entrepreneurs) et entreprises individuelles classiques a été corrigée pour les années 2015 à 2019, sans que le nombre total de créations d'entreprises individuelles soit affecté, ni le nombre total de créations d'entreprises tous types confondus. En effet, depuis la transformation du régime du micro-entrepreneur par la loi Pinel du 18 juin 2014, les liasses déclaratives transmises à l'Insee pour alimenter les statistiques de créations d'entreprises n'étaient pas toutes correctement renseignées, entraînant une classification erronée de certains micro-entrepreneurs comme de certaines entreprises individuelles classiques. Cette correction méthodologique renforce le constat d'une création d'entreprises très largement sous forme de micro-entreprises et aux dépens des entreprises individuelles classiques (et a fortiori des EIRL). Source : Communiqué de presse de l'Insee (2020), [Statistiques de créations d'entreprises, correction du partage entre micro-entrepreneurs et entrepreneurs individuels classiques](#), 16 septembre.

² Par exemple le [Décret n° 2012-122](#) du 30 janvier 2012 a garanti la neutralité fiscale du passage en EIRL à l'entrepreneur individuel. En 2016, la 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, a facilité l'évaluation des biens affectés au patrimoine d'affectation de l'EIRL.

³ [Loi n° 2010-658](#) du 15 juin 2010.

⁴ Insee Première (2021), « [Un nouveau record de créations d'entreprises en 2020 malgré la crise sanitaire](#) », n° 1837, février.

2019 selon Bpifrance¹. Ce dynamisme est porté en particulier par les secteurs du transport, de l'entrepôt, du commerce et des activités immobilières. En particulier, le nombre de créations d'entreprise liées à la livraison à domicile progresse de 37 % par rapport à 2019, soit 22 400 nouvelles entreprises pratiquement toutes sous le régime de micro-entrepreneur.

D'après une étude d'Harris Interactive (2020)², près de la moitié des Français perçoivent l'entrepreneuriat comme une alternative professionnelle intéressante dans le contexte actuel de la crise sanitaire. Toutefois cet entrepreneuriat en temps de crise, et notamment lorsqu'il consiste à réaliser des livraisons à domicile pour compléter ses revenus, correspond davantage à un entrepreneuriat « de nécessité » qu'à un entrepreneuriat « d'opportunité »³, ce qui accentue le développement de la « *gig economy* », c'est-à-dire l'économie des petits boulots (voir en [annexe](#)).

Suite à la remise en septembre 2021 d'un rapport du ministre Alain Griset, le président de la République a annoncé le 16 septembre un « Plan pour les indépendants ». Ce dernier prévoit l'extension de plein droit de la protection des biens de l'indépendant – jusqu'ici propre à l'EIRL et aux sociétés limitatives de responsabilités – aux entrepreneurs individuels, la facilitation de la transmission d'entreprise notamment via un relèvement des seuils d'exonération et un mécanisme de transmission universelle du patrimoine pour les entreprises individuelles, l'accès à la procédure de surendettement pour les gérants majoritaires de SARL, le regroupement des deux guichets de formation des chefs d'entreprise ou encore l'assouplissement de l'accès à l'assurance-chômage des indépendants.

¹ Bpifrance - Observatoire de la création d'entreprises (2020), [La création d'entreprises en France](#), 2020.

² Harris Interactive pour la Fondation Entreprendre (2020), [L'esprit entrepreneurial en temps de crise](#), juin.

³ Giacomini O. *et al.* (2016), « Entrepreneurs de nécessité et d'opportunité : quels comportements durant la phase de création ? », *Revue de l'Entrepreneuriat*, 2016/3, vol. 15, p. 181-204.



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

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.

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

Premières statistiques descriptives des potentiels effets de contournement des seuils sociaux

L'impact des seuils réglementaires sur la croissance des entreprises a été largement débattu ces dernières années et a suscité plusieurs articles universitaires. Selon plusieurs rapports rendus au gouvernement¹, les obligations législatives relatives au franchissement

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.

des seuils¹ 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 (voir en [annexe](#)).

Compte tenu des règles de franchissement des seuils, un suivi devra être effectué pendant plus de cinq ans. Dans l'immédiat, et en raison même de ces règles de franchissement, des effets d'anticipation pourraient être d'ores et déjà observables : certains chefs d'entreprise, qui auraient hésité à passer un seuil dans le régime antérieur, pourraient décider de le faire, parce qu'ils conservent la possibilité de repasser sous le seuil avant la fin de la période de cinq ans. Une atténuation des effets de seuil, en 2019 et en 2020, semble donc vraisemblable.

Pour le vérifier, les données DSN de l'Acosss ont été utilisées pour la première fois autour de la variable « effectifs Sécurité sociale » tels que prévus par la loi Pacte. Grâce à des calculs réalisés par le secrétariat du Comité, ont alors été observées les évolutions du nombre d'entreprises situées juste au-dessus (n ; $n+1$) et juste en dessous ($n-1$; $n-2$) des différents seuils sociaux de 11, 50, et 250 salariés sur les 2019, 2020 et 2021². Cette évolution a également été suivie au voisinage de 20 salariés, afin d'apprécier les effets de la suppression de ce seuil par la loi Pacte. Il apparaît des effets contrastés. Pour le seuil de 11 salariés, les entreprises juste en dessous du seuil restent près de 52 % plus nombreuses que celles juste au-dessus du seuil. Pour le seuil de 20 salariés, une légère baisse de l'effet d'accumulation est observée : les entreprises juste en dessous du seuil sont près de 28 % plus nombreuses que les entreprises juste au-dessus, contre près de 25 % plus nombreuses en 2019 et 2020. Pour le seuil de 50 salariés, l'effet d'accumulation augmente d'abord légèrement en 2019, vraisemblablement sous l'effet d'une augmentation plus dynamique du nombre d'entreprises de moins de 50 salariés, puis revient à son niveau de 2018 en 2020. Enfin, autour du seuil de 250 salariés, la volatilité de la dynamique est difficilement interprétable car les entreprises concernées se comptent seulement en dizaines.

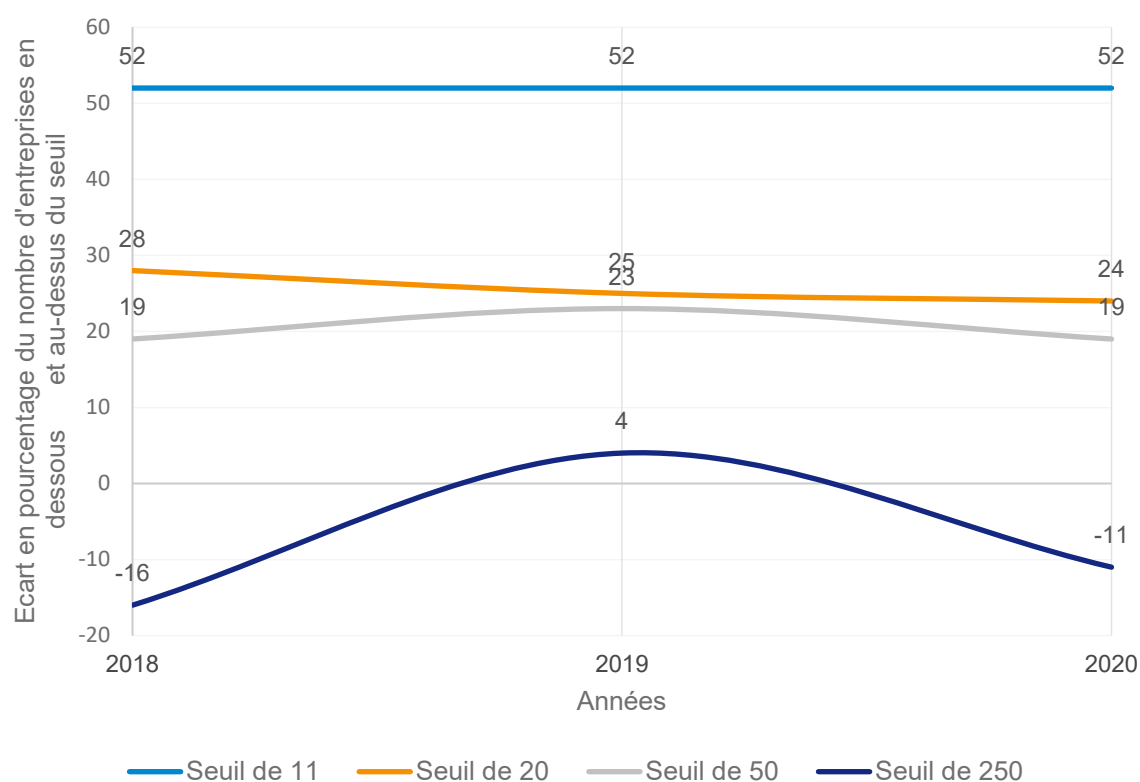
Les amplitudes de ces effets de seuil sont proches de ceux qu'estiment les différents travaux académiques (Cahuc et Kramarz, 2004 ; Gourio et Roy, 2014 ; Garicano *et al.* 2016)³, en se situant dans la fourchette basse des estimations.

¹ Par exemple, pour le franchissement du seuil des 50 salariés, la législation française impose 34 obligations législatives supplémentaires.

² Pour le seuil de 11 salariés par exemple, sont considérées « juste en dessous » les entreprises de 9 et 10 salariés, et sont considérées « juste au-dessus » les entreprises de 11 et 12 salariés.

³ Cahuc P. et Kramarz F. (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Paris, La Documentation française, décembre ; Gourio F. et Roy N. (2014), « [Size-dependent regulations, firm size distribution, and reallocation](#) », *Quantitative Economics*, 5(2), p. 377-416 ; 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. Voir les annexes pour la présentation des travaux.

Graphique 2 – Écart entre le nombre d'entreprises en dessous (n-1 ; n-2) et au-dessus (n ; n+1) des seuils de 11, 20, 50 et 250 salariés, en 2018, 2019 et 2020



Note : du fait d'un manque de profondeur temporelle, la significativité de ces tendances n'est pas assurée.

Lecture : pour l'année 2018, il y a 52 % d'entreprises de plus juste en dessous (9 et 10 salariés) du seuil de 11 salariés que d'entreprises au niveau même du seuil et juste au-dessus de ce seuil (12 salariés).

Source : France Stratégie, à partir des données de l'Acoss

En outre, l'interprétation de ces évolutions au regard des seuils sociaux doit se faire prudemment, étant donné le contexte de crise sanitaire. D'ailleurs, le nombre d'entreprises diminue pour chacune des tranches (autour des seuils) entre 2020 et 2021, à l'exception des entreprises juste au-dessus de 250 salariés entre 2020 et 2021. Il est donc probable que la crise sanitaire ait encouragé les entreprises à limiter les embauches et les coûts supplémentaires, malgré les dispositions de la loi Pacte favorisant le passage de ces seuils. En définitive, il sera nécessaire de répéter l'analyse statistique sur plusieurs années afin d'apprécier l'éventuel impact de la loi Pacte sur la facilitation du dépassement des seuils.



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

La loi Pacte a autorisé 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 continuité des réformes de 2006, cette réforme est en particulier destinée à écarter les dispositions peu lisibles, caduques, manquantes ou difficilement interprétables. Elle vise également un renforcement de l'efficacité des sûretés et une consolidation de l'attractivité du droit français.

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

Application de la réforme

Un avant-projet d'ordonnance a été soumis à consultation entre le 17 décembre 2020 et le 31 janvier 2021. Cet avant-projet était issu des travaux du groupe de travail présidé par Michel Grimaldi sous l'égide de l'association Henri Capitant, lequel a remis à la Chancellerie en juin 2017 un avant-projet de réforme du droit civil des sûretés. L'ordonnance n° 2021-1192 du 15 septembre 2021 a été publiée le 16 septembre et entrera pour l'essentiel en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Les dispositions relatives au registre des sûretés mobilières et au gage automobile, qui requièrent à la fois des mesures réglementaires d'application et des adaptations en matière de système d'information pour leur mise en œuvre, entreront en vigueur à une date qui sera fixée par décret, au plus tard le 1^{er} janvier 2023 (voir [l'annexe](#)).

Par ailleurs, il est à noter que l'article 60 de la loi Pacte habilite également le gouvernement à transposer la [directive \(UE\) 2019/1023 du 20 juin 2019](#) « restructuration et insolvabilité », et à réformer le droit des sûretés dans son volet relatif cette fois à l'articulation avec le droit

des procédures collectives. Cette transposition est intervenue le 15 septembre (ordonnance n° 2021-1193)¹ et entrera en vigueur dès le 1^{er} octobre 2021.

Objectifs visés par la réforme des sûretés

La dernière réforme importante du droit des sûretés date de 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.

C'est dans l'objectif de parachever cette réforme que la commission Grimaldi² a proposé, à la demande du garde des Sceaux, un avant-projet de réforme du droit civil des sûretés sur lequel s'est fondée la loi Pacte. En particulier, selon l'[étude d'impact](#), les conséquences économiques et financières attendues de la nouvelle ordonnance de réforme du droit des sûretés sont les suivantes :

- une plus grande performance des sûretés, permettant aux créanciers de se prémunir efficacement contre le risque de défaillance de leur débiteur et facilitant l'octroi de financement aux entreprises ;
- un meilleur équilibre entre les intérêts des créanciers, titulaires ou non de sûretés, et ceux des débiteurs et des garants (notamment la capacité de rebond des débiteurs) ;
- une plus grande lisibilité du droit français et une plus grande attractivité pour les investisseurs étrangers.

À ce stade, plusieurs points d'attention ont été rapportés par les acteurs de la Place de Paris à l'occasion de la consultation de l'avant-projet ; le Comité en a pris connaissance à l'occasion d'entretiens et d'auditions. Ces différents points concernent notamment la protection des personnes physiques agissant à des fins professionnelles (caution dirigeants), la consécration du devoir de mise en garde pour le cautionnement (qui irait au-delà du droit positif), la réintroduction du cautionnement réel ou encore l'extension du droit de gage aux immeubles par destination. D'après les échanges réalisés par le comité

¹ [Ordonnance n° 2021-1193 du 15 septembre 2021 portant modification du livre VI du code de commerce](#)

² [Avant-projet](#) de réforme du droit des sûretés, Association Henri Capitant, commission présidée par Michel Grimaldi, 2017.

Impacte, la nature des analyses précédentes demeure valable ; l'ordonnance étant restée proche de l'avant-projet qui avait été soumis à consultation.

Par ailleurs, un enjeu sensible est l'articulation entre droit des sûretés et droit des procédures collectives, dans le contexte de la transposition de la directive (UE) 2019/1023 du 20 juin 2019 « restructuration et insolvabilité » par l'ordonnance n° 2021-1193 du 15 septembre 2021, publiée le 16 septembre (voir les annexes).



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

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, et regroupent les dispositifs existants. Les produits préexistants à la loi ne peuvent plus être commercialisés depuis le 1^{er} octobre 2020. La loi facilite également la portabilité de l'épargne, la sortie en capital ou encore la gestion pilotée par horizon. Elle prévoit ainsi que le transfert d'un plan d'épargne retraite 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.

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

Application de la réforme

L'[arrêté du 7 juin 2021](#) modifiant le seuil de rachat par les entreprises d'assurance sur la vie des rentes inférieures à un certain montant minimal est entré en vigueur au 1^{er} juillet 2021. Auparavant, les épargnants avaient la possibilité de récupérer leurs avoirs sous forme de capital si le montant de la rente estimé était inférieur à 40 euros ou à 80 euros par mois selon les contrats. Ce seuil est désormais relevé à 100 euros par mois pour toutes les enveloppes d'épargne retraite. Par ailleurs, alors qu'il fallait auparavant demander une dispense de l'[acompte de 12,8 % sur les intérêts du contrat](#), appelé prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO), avant le 30 novembre de l'année précédant la sortie en capital du plan, cette requête peut être formulée désormais auprès de l'établissement payeur au plus tard lors de l'encaissement des revenus. Cette mesure qui vient mettre en œuvre l'article 40 de la loi de finances 2021 a été publiée le [6 juillet 2021](#) au *Bulletin officiel des finances*

publiques. Par ailleurs, un décret publié le 3 août au *Journal Officiel* clarifie certains éléments d'application de la loi Pacte. Il prévoit notamment que les organismes gestionnaires de PER doivent déclarer le montant de tous les versements effectués par leurs souscripteurs à l'administration fiscale ; les règles comptables à appliquer dans le cas des transferts gratuits d'un produit d'épargne détenu depuis au moins 5 ans vers un autre permis par la loi Pacte sont également précisées¹.

Suivi statistique des objectifs gouvernementaux

Deux objectifs chiffrés ont été définis par le ministre de l'Économie et des Finances Bruno Le Maire (septembre 2019) : atteindre un encours de 300 milliards d'euros pour l'épargne retraite en 2022 (contre 230 milliards en 2018) et atteindre 3 millions de titulaires d'un des nouveaux PER en 2022. À ce jour, l'objectif en encours est en passe d'être atteint, et celui en nombre de titulaires l'est déjà. En effet, l'encours de l'épargne retraite était stable autour de 230 milliards d'euros à la fin des années 2018 et 2019. À la fin de l'année 2020, sur la base des données mises à disposition par l'ensemble des fédérations professionnelles commercialisant des PER, l'encours total de l'épargne retraite (anciens et nouveaux PER) atteint 269 milliards d'euros, dont 31,6 milliards pour ces nouveaux PER (et 40,8 milliards au total pour les encours des nouveaux PER de la loi Pacte à la fin mars 2021). Près de 85 % des nouveaux PER, exprimés en euros, correspondent à d'anciens produits d'épargne transférés vers les nouveaux PER.

Tableau 2 – Volume des encours des nouveaux PER jusqu'à mars 2021

<i>En milliards d'euros</i>	1^{er} oct. 2019	1^{er} janv. 2020	1^{er} avr. 2020	1^{er} juil. 2020	1^{er} oct. 2020	1^{er} janv. 2021	31 mars 2021	<i>Part issue de transferts</i>
PER individuel	0	3,4	3,8	4,5	5,5	22,5	29,3	83 %
PER obligatoire	0	0,1	0,3	0,6	0,9	1,2	1,8	78 %
PER collectif	0	2,5	3,7	4,8	5,65	8,0	9,7	90 %

Source : DG Trésor, sur la base des données mises à disposition par l'ensemble des fédérations professionnelles commercialisant des PER (2021)

À la fin de l'année 2020, sur la base des données mises à disposition par l'ensemble des fédérations professionnelles commercialisant des PER, 2,8 millions de personnes bénéficiaient déjà de ces nouveaux PER. Ce nombre est passé à plus de 3,3 millions à la fin mars 2021.

¹ Décret n° 2021-1023 du 30 juillet 2021 relatif aux modalités d'application de la réforme de l'épargne retraite.

Tableau 3 – Nombre d'assurés PER (anciens et nouveaux) jusqu'à mars 2021

	1 ^{er} oct. 2019	1 ^{er} janv. 2020	1 ^{er} avril 2020	1 ^{er} juil. 2020	1 ^{er} oct. 2020	1 ^{er} janv. 2021	31 mars 2021	Part issue de transferts
PER individuel	0	239 748	319 181	370 673	454 995	1 440 569	1 726 658	65 %
PER obligatoire	0	5 466	32 510	99 882	166 571	244 093	339 036	58 %
PER collectif	0	310 000	436 814	529 366	647 616	1 153 866	1 276 677	90 %
Total PER (PACTE)	0	555 214	788 505	999 921	1 269 182	2 838 528	3 342 371	74 %

Source : DG Trésor, sur la base des données mises à disposition par l'ensemble des fédérations professionnelles commercialisant des PER (2021)

En particulier, selon les derniers chiffres de l'AFG¹, les PERCO et les (nouveaux) PER d'entreprise collectif représentent fin 2020 près de 22,5 milliards d'euros (+12,5 % par rapport à fin 2019). Au sein de ces 22,5 milliards d'euros, les seuls PER d'entreprise collectifs représentent 8 milliards d'encours, en bénéficiant à 1,15 million de bénéficiaires. Le PER d'entreprise collectif représente donc désormais près du tiers des encours des plans d'épargne retraite d'entreprise collectifs (PERCO/PER d'entreprise collectif). La transformation des PERCO s'est accélérée au cours du second semestre 2020. Le nombre d'entreprises équipées d'un dispositif d'épargne retraite est en forte augmentation : 266 500 entreprises (+ 50 000 entreprises depuis fin 2018)².

Selon la même étude de l'AFG, près de la moitié des porteurs de parts d'un PERCO ou d'un PER d'entreprise collectif ont opté pour la gestion pilotée qui permet une désensibilisation progressive du risque en fonction de l'âge et du profil de l'épargnant. En croissance de 16 % sur un an, les encours de la gestion pilotée (7,7 milliards d'euros) représentent désormais le tiers des encours des nouveaux PER et des Perco (22,5 milliards). Plus spécifiquement, près de la moitié des encours d'épargne retraite des porteurs de moins de 30 ans est en gestion pilotée (voir [l'annexe](#) pour l'étude de la Drees portant sur l'année 2019).

Cette croissance de l'épargne retraite s'insère dans une dynamique de croissance générale de l'épargne en 2020 (voir la thématique 7). Ainsi, le flux annuel de placements

¹ Association française de la gestion financière (AFG), [L'épargne salariale et l'épargne retraite d'entreprise collective](#), données d'enquête à fin 2020, Service des études économiques.

² Il est à noter que les entreprises sont encouragées à transformer leurs PERCO avant le 1^{er} janvier 2023 afin de pouvoir conserver les taux historiques de prélèvements sociaux sur le nouveau PER d'entreprise collectif. Après cette date, les épargnants perdront ce bénéfice.

financiers des ménages est de 205,2 milliards d'euros en 2020, soit une augmentation de 58 % par rapport à 2019.

D'après différentes enquêtes, les PER gagnent en notoriété : d'après une enquête Ipsos de 2021¹, près de la moitié des répondants déclarent désormais les connaître. Parmi eux, 55 % des répondants trouvent les PER fiscalement attractifs. En particulier, 29 % des répondants apprécient en premier lieu la possibilité de récupérer le capital de leur épargne de manière anticipée (avant l'âge de la retraite) ; 24 % relèvent la transmission des sommes épargnées en cas de décès ; et 21 % évoquent la possibilité de choisir à la sortie entre un versement en capital et un versement sous forme de rente.

D'après la FFA, la dynamique est particulièrement forte depuis la fin du premier semestre 2021 : ainsi sur le seul mois de juin 2021 ont été comptabilisés 82 000 assurés supplémentaires et près de 937 millions d'euros versés sur les PER².

Analyse des frais de gestion des PER

Différents types de frais sont applicables à un PER : des frais d'entrée, des frais sur versement, des frais d'arbitrage et de transfert, des frais de gestion ou encore des frais d'arrérage. L'ensemble de ces frais fait partie des choix déterminants d'un placement pour les Français³. Le magazine *60 millions de consommateurs*, avec l'Institut national de la consommation⁴, a évalué le coût des différents frais des PER et a formulé la recommandation d'encadrer les frais d'entrée des PER (à ce jour en moyenne à 2,5 %) pour les épargnants pour les rendre plus attractifs. Les frais de gestion, prélevés chaque année, s'élèvent à 2 % en moyenne pour les fonds euros et à 1,5 % pour les autres actifs (en gestion pilotée ou non). Les frais d'arbitrage sont de 0,5 % à 5 % des montants selon les cas. Dans le cas des PERCO, les employés continuent de payer des frais de gestion de comptes après leur départ de l'entreprise. À cet égard, la loi Pacte a adopté une posture

¹ Enquête Ipsos pour Le Cercle des Épargnants, échantillon représentatif des Français de 18 ans et plus, 1 000 personnes, dont 76 % de non-retraités, interrogées du 15 au 22 janvier 2021, février 2021.

² Il sera intéressant, dans un prochain rapport d'évaluation du comité Impacte, de réaliser une étude sociologique portant sur le recours à ces mécanismes en fonction des différents déciles de revenus ou de patrimoine, afin d'observer plus précisément dans quelles parties de la population ces mécanismes d'épargne retraite se diffusent. Ces travaux pourront notamment prolonger les travaux de l'Insee et du Conseil d'analyse économique, qui ont été réalisés en partenariat avec le Crédit Mutuel Alliance Fédérale. Sources : Insee (2021), « [En 2020, la chute de la consommation a alimenté l'épargne, faisant progresser notamment les hauts patrimoines financiers : quelques résultats de l'exploitation bancaire](#) », *Note de conjoncture*, mars ; CAE (2021), « [Consommation, épargne et fragilités financières pendant la crise Covid : quelques enseignements additionnels sur données bancaires](#) », *Focus*, n° 54-2021, janvier.

³ Autorité des marchés financiers (AMF), [Baromètre 2020](#) de l'épargne et de l'investissement, étude annuelle sur les attitudes et opinions des épargnants à l'égard des produits financiers.

⁴ [60 millions de consommateurs \(2020\)](#), « [Retraites : réussir sa deuxième vie](#) », Hors-Série, n° 133s, décembre.

que le médiateur de l'AMF juge « protectrice des épargnants » sur ce point, en mettant en place un plafond de frais de gestion, à 20 euros en général ou 5 % de l'épargne dans le cas des PERCO.

Différentes formes d'asymétries d'information face aux coûts d'un PER sont également à mentionner, non seulement parce que nombre d'épargnants ne font pas la différence entre fonds en euros et unités de compte, mais surtout parce que l'affichage des frais peut parfois être peu lisible. En effet, d'après un rapport commandé par le gouvernement au CCSF (juillet 2021), il est très difficile pour les épargnants de se rendre compte de l'importance des frais appliqués sur les PER. Le montant total de ceux-ci n'est en effet pas affiché sur les relevés d'information annuels, et les informations liées aux frais n'apparaissent que rarement sur les sites internet des organisations proposant des PER. Cette difficulté d'accès à l'information empêche les épargnants de réellement comparer par eux-mêmes les offres disponibles, et oblige à passer par un conseiller, alors que les frais peuvent limiter très sensiblement le rendement de certains contrats dans un environnement de taux bas. Par exemple, pour les PER individuels d'assurances, la somme des seuls frais de gestion assureurs et des sociétés de gestion avec des UC investis en actions atteint déjà près de 3 %¹. Il est possible de compenser ces frais avec le gain fiscal obtenu par la déductibilité des versements, mais tous les épargnants n'optent pas pour cette option. Toutefois, de nouvelles offres apparaissent, plus simples, proposant des frais moins importants, des versements volontaires de petits montants et une gestion accessible par internet. Selon le rapport du CCSF, il est nécessaire que cette transparence et cette facilité d'accès à l'information se généralise, afin de permettre une meilleure comparabilité des offres.

¹ Données collectées par la société Sémaphore Conseil, mandatée par le Comité consultatif du secteur financier, entre décembre 2020 et mars 2021.



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

La loi Pacte impose, depuis le 1^{er} janvier 2020, que chaque produit d'assurance-vie présente au moins une unité de compte logée dans un investissement socialement responsable, solidaire ou vert. À partir du 1^{er} janvier 2022, chaque produit doit présenter les trois unités de compte. 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.

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

Indicateurs de suivi

D'après une enquête de la FFA (2020), si la réglementation est respectée par l'ensemble des acteurs, environ la moitié des assureurs ont référencé trois types d'unité de compte (solidaire / ISR / Greenfin) dans leur contrat d'assurance-vie. Près de 40 % des assureurs ont référencé deux types d'unité de compte (solidaire ou ISR/Greenfin) dans leur contrat d'assurance, tandis que 10 % des assureurs ont référencé un seul type d'unité de compte (ISR) dans leur contrat d'assurance.

D'après les données de l'ACPR traitées par la Direction générale du Trésor, il y a un total de 33,4 milliards d'euros d'encours d'unités de compte responsables (label ISR), vertes (label Greenfin) et solidaires (label Finansol) à fin 2020, contre 27,3 milliards à fin 2019 (soit +22 % après une hausse de 28 % en 2019 par rapport à 2018). Le label ISR y est largement prédominant. Si leur hausse est importante, ces montants restent relativement faibles au regard des ordres de grandeur des encours d'unités de compte de l'assurance-vie (autour de 400 milliards d'euros) et de l'assurance-vie dans son ensemble (1 789

milliards fin 2020, quasi stable par rapport à fin 2019). Ils restent aussi relativement faibles au regard des encours ISR du marché européen (plus de 400 milliards d'euros).

**Tableau 4 – Évolution et montant de l'encours UC
sur les actifs labélisés ISR, Greenfin, Finansol, en milliards d'euros**

T1 2018	T2 2018	T3 2018	T4 2018	T1 2019	T2 2019	T3 2019	T4 2019	T1 2020	T2 2020	T3 2020	T4 2020	T1 2021
22	23,1	23,6	21,3	23	23,6	25	27,3	22,7	26,8	28,9	33,4	36,9

Source : données ACPR traitées par la Direction générale du Trésor

Si deux tiers des Français, en 2020, affirment accorder une place importante dans leurs décisions de placement aux impacts environnementaux et sociaux¹, le développement de produits d'assurance-vie durables reste limité. Dans une enquête de l'ACPR auprès des principales compagnies d'assurance-vie², la plupart des répondants affirment que l'offre de produits à caractère durable n'a pas donné lieu à la commercialisation de nouveaux produits multi-supports mais s'est seulement traduite par l'introduction de nouveaux supports dans les produits existants. La plupart des répondants jugent difficile d'associer aux fonds euros un objectif d'investissement durable, du fait des exigences de rentabilité. Aucun répondant ne tient compte des caractéristiques extra-financières dans les processus de gouvernance des produits et notamment dans l'élaboration du marché cible du produit. De plus, très peu de répondants déclarent avoir fait évoluer les processus de recueil de l'information client afin de recueillir leurs préférences en matière extra-financière ; cela dénote un écart entre les pratiques actuelles du marché français et les évolutions réglementaires à venir des règlements délégués de la directive distribution d'assurances visant à introduire dans les règles de distribution le sujet des préférences des clients en matière de durabilité.

En outre, les labels sont de plus en plus prisés sur le marché européen des produits financiers « durables »³ (voir l'[annexe](#)), même s'il n'existe pas à ce jour de consensus sur

¹ [Sondage IFOP](#) pour le FIR et Vigeo-Eiris, « Les Français et la finance responsable », septembre 2020

² La quinzaine de compagnies interrogées correspond à 85 % du marché en termes de provisions techniques représentatives. Source : « Les enseignements de l'enquête ACPR sur les supports d'investissement à caractère extra-financier commercialisés dans les produits d'assurance », *Revue de l'ACPR*, juillet 2021.

³ [Enquête Novethic](#) (mars 2021).

l'impact de la labellisation sur le verdissement effectif de l'économie et sur la performance des actifs concernés¹.

¹ Ainsi par exemple, une étude de l'AMF du 16 mars 2021 souligne qu'entre 2012 et 2018, la différence de rentabilité entre les fonds durables et les fonds classiques n'a pas été significative. [Frais et performances des fonds commercialisés intégrant une approche extra-financière | AMF \(amf-france.org\)](#).



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

La loi Pacte vise à accroître la mobilité de l'assurance-vie vers les nouveaux plans d'épargne retraite, notamment par un avantage fiscal spécifique. 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). La loi Pacte étend également la liste des instruments financiers pouvant être éligibles aux contrats d'assurance-vie.

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

Indicateurs de suivi

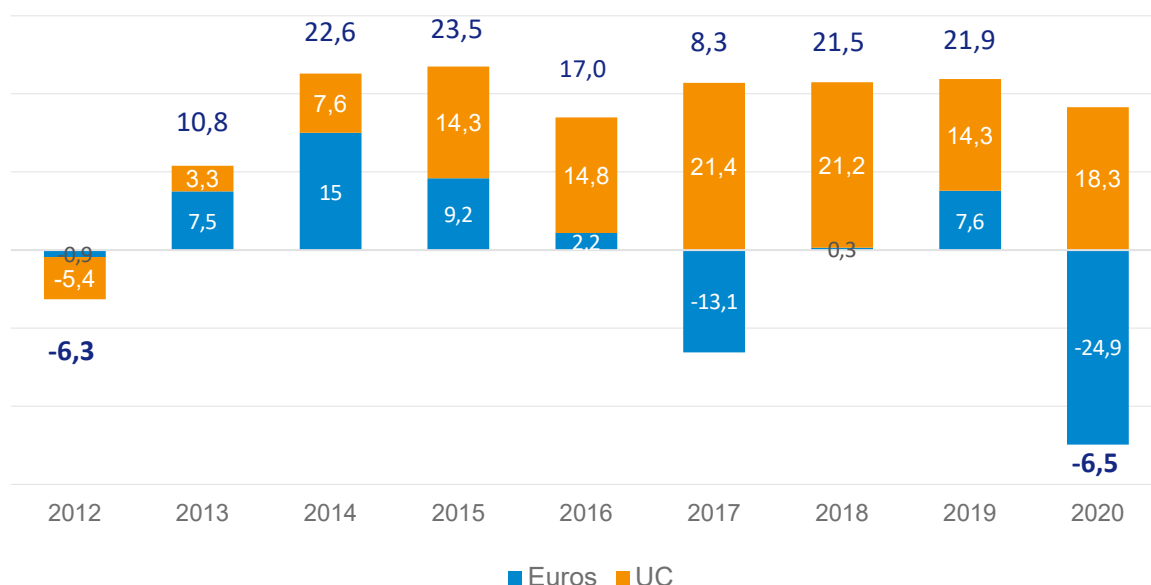
Les deux principaux indicateurs pour le suivi et l'évaluation de ces mesures sont l'évolution de l'encours des contrats d'assurance-vie d'une part, et l'évolution du nombre de contrats transformés vers les nouveaux plans d'épargne retraite.

D'après les données de la FFA, l'encours des contrats d'assurance vie est passé de 1 783 milliards d'euros fin 2019 à 1 789 milliards fin 2020. Ainsi, pour l'ensemble de l'année 2020 : (a) la collecte nette est négative (-6,5 milliards d'euros contre +21,9 milliards en 2019) ; (b) les cotisations s'élèvent à 116,3 milliards (contre 144,6 en 2019) dont 34 % investis sur les supports en UC (contre 28 % en 2019) ; (c) les prestations versées s'élèvent à 122,8 milliards (contre 122 en 2019). La collecte nette négative de l'assurance-vie en 2020 intervient dans un contexte où l'épargne française a été pourtant particulièrement élevée, avec un flux annuel de placements financiers des ménages de

205,2 milliards d'euros en 2020, soit une augmentation de 58 % par rapport à 2019¹. Ainsi, dans le contexte de la crise sanitaire, les ménages ont accru leurs placements en numéraire et dépôts à vue pour un total de 95,8 milliards d'euros de flux net au quatrième trimestre 2020 contre 48,5 milliards au quatrième trimestre 2019 et sur leurs livrets d'épargne² (66,8 milliards de flux net au quatrième trimestre 2020 contre 40,2 au quatrième trimestre 2019). Les flux de placements vers les produits de fonds propres³ ont eux aussi nettement augmenté avec 46,6 milliards d'euros de flux net au quatrième trimestre 2020, après 12,0 milliards au quatrième trimestre 2019.

Au sein de l'assurance-vie, il est à noter une différence importante entre les supports UC et les supports euros. En effet, la collecte négative à -6,5 milliards d'euros en 2020 s'explique par la collecte nette négative des supports euros (-24,9 milliards) tandis que la collecte nette est positive (+18,3 milliards) pour les supports UC.

Graphique 3 – Collecte nette en assurance-vie, en milliards d'euros



Source : FFA 2020

¹ Banque de France (2021), *Épargne et Patrimoine financiers des ménages* - France et étranger - T4 2020*, juin.

² Les « livrets d'épargne » incluent : les livrets A, bleus, LDD, LEP, PEL, PEP, CEL, les livrets jeunes, les comptes à terme et les livrets ordinaires.

³ Les « produits de fonds propres » incluent : des actions cotées, des actions non cotées et autres participations, les placements assurance-vie en UC (nette des prestations) et des actions détenues indirectement (OPC).

Ces dynamiques contrastées prennent place dans un contexte de baisse continue du rendement des supports euros¹ (FFA 2021) : de 5,3 % en 2000, il est passé à 1,8 % en 2018, puis 1,5 % en 2019 et 1,3 % en 2020. D'un autre côté, la performance des supports unités de compte² reste très corrélée à la volatilité du marché (en particulier celle du CAC40) : ainsi, la performance était de -8,1 % en 2018, de +13,9 % en 2019 et de +1,9 % en 2020. Le marché de l'assurance-vie poursuit la transformation engagée dans l'environnement de taux bas, au profit des supports en unités de compte. Le taux de l'OAT 10 ans est entré en effet pour la première fois en territoire négatif en juillet 2019 et est resté négatif jusqu'à septembre 2021 (hormis la période de mars-avril 2020 et février-juillet 2021). Le programme d'achats d'actifs d'urgence (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, d'un montant total de 1 850 milliards d'euros), lancé par la BCE pour faire face aux conséquences économiques de la crise, peut en partie expliquer la faiblesse du taux de l'OAT. Cet environnement pèse sur les placements des organismes d'assurance, en abaissant le rendement des obligations qui entrent dans leurs portefeuilles. Les assureurs sont ainsi de moins en moins en mesure de maintenir à des niveaux élevés les taux servis à leurs clients sur leurs produits en euros³.

Selon les derniers chiffres de la FFA (2021), la collecte de l'assurance-vie a de nouveau augmenté en 2021, et de façon importante : ainsi 10,9 milliards d'euros ont été collectés sur le premier trimestre 2021, pour un encours total à cette date de 1 840 milliards.

Pour ce qui est de l'évolution du nombre de contrats transformés vers les nouveaux plans d'épargne retraite, il est à noter une forte augmentation du nombre de contrats transformés : près de 236 000 contrats en 2020 (contre 99 000 en 2019 et 174 000 en 2018) et un montant total transféré de 6,8 milliards d'euros (contre 2,9 milliards en 2019 et 5,6 milliards en 2018). Outre le fait que l'année 2019 avait été exceptionnellement faible pour ces indicateurs, il est à noter que l'année 2020 prend désormais en compte l'ensemble des transferts rendus possibles par la loi Pacte, et non plus seulement les transferts dits « Fourgous » (qui ne concernaient que les transferts d'un contrat mono-support à un contrat multi-support). En tout état de cause, la part investie en UC continue d'avoisiner les 30 %, tandis que le montant moyen transféré diminue à 28 900 euros environ en 2020 (contre 29 600 en 2019).

¹ Net de chargements de gestion et brut de prélèvement sociaux et fiscaux.

² Brut de chargements de gestion et de prélèvement sociaux et fiscaux.

³ Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), « [Le marché de l'assurance-vie pendant la crise sanitaire](#) », *Analyses et synthèses*, n° 121-2021.

Tableau 5 – Nombre de transformations de contrats d'assurance-vie

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de contrats transformés (en milliers)	124	131	218	174	99	236
Montant total transféré (en milliards d'euros)	4,8	5,2	8,3	5,6	2,9	6,8
Dont réinvesti en unités de compte (UC)	1,5	1,6	2,7	1,8	0,9	1,9
Pourcentage réinvesti en UC / total transféré	31 %	30 %	32 %	32 %	32 %	30 %
Montant moyen transféré (en milliers d'euros)	38,2	40,1	38,2	32,2	29,6	28,9

Note : dès 2020, les transferts « loi Pacte » (tous contrats confondus) sont désormais comptabilisés et non plus seulement les transferts d'un contrat mono-support à un contrat multi-support (dits « transferts Fourgous »).

Source : données de la Fédération française de l'assurance et calculs de la DG Trésor.

Mise en œuvre de la transférabilité des contrats d'assurance-vie

Outre les difficultés relevées autour du devoir d'information ou des frais de gestion¹, divers entretiens ont pointé des difficultés à l'endroit de la transférabilité des contrats d'assurance vie. L'article 72 de la loi Pacte modifie l'article 125-0 A du code général des impôts et permet le transfert partiel ou total d'un contrat d'assurance-vie souscrit depuis plus de 8 ans vers une autre entreprise d'assurance (transférabilité externe) sans pénalité fiscale. Le transfert n'est plus limité à un contrat de type monosupport (en fonds euros) vers un contrat de type multisupports avec un engagement minimum en unités de compte (ou en euro-croissance), mais à tous les contrats, même de multisupports à multisupports, du moment que le contrat « d'arrivée » est au moins en partie converti en unités de compte ou en euro-croissance. Cette transformation s'effectue soit par avenant au contrat, soit par la souscription d'un nouveau contrat auprès de la même entreprise d'assurance. Cette possibilité ouverte par la loi s'accompagne 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 (code des assurances, art. L. 132-22, al. 14 modifié). En revanche, il reste impossible de transférer le contrat auprès d'une autre compagnie d'assurance sans que cela entraîne les conséquences fiscales d'un dénouement.

Il existe des interrogations sur la mise en pratique de la bonne transférabilité des contrats d'assurance-vie au sein d'une même compagnie. En effet, l'assureur est libre de définir des conditions de transférabilité qui ne seraient pas avantageuses pour le souscripteur.

¹ Voir Comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte (2020), [Premier rapport](#), septembre.

D'après certains entretiens réalisés, des obstacles sont déployés par certaines compagnies pour limiter les transferts via les courtiers en ligne, quand bien même s'agirait-il de la même compagnie d'assurance.

L'insertion dans le code des assurances d'un nouvel article consacrant le droit au transfert du souscripteur d'un contrat d'assurance-vie, et l'obligation pour l'assureur de déférer à la demande du souscripteur, pourrait être envisagé. Pour aller dans ce sens, la Fédération française de l'assurance s'est engagée lors de l'assemblée générale du 17 juin 2021 à mettre en place un système d'acceptation automatique des transferts intra compagnie, et avec une étude au cas par cas lorsque le transfert inclut un changement de distributeur. Les assurances s'engagent par ailleurs à accepter les transferts à partir du moment où le contrat d'accueil est en cours de commercialisation par le même distributeur que le contrat d'origine pour les caractéristiques de clientèles concernées et où, selon l'analyse du distributeur, le contrat d'accueil présente un caractère approprié et est conforme avec les exigences et besoins du souscripteur ou de l'adhérent. Ces engagements sont accompagnés de l'obligation de justifier tout refus de demande de transformation, et par un devoir d'information annuel de l'assurance envers ses clients des possibilités de transformation de leur contrat, en indiquant le fait qu'un transfert n'a pas les mêmes conséquences fiscales qu'un dénouement.



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

En vertu de la loi Pacte, les acteurs souhaitant lever des fonds par émissions de jetons numériques (ICO)¹ 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 s'ils en font la demande. En particulier, la quasi-totalité des PSAN offrant des services de 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. L'article 86 de la loi Pacte rendait obligatoire la réalisation d'un rapport sur le marché des crypto-actifs. Celui-ci a été remis au Parlement le 1^{er} mars, mais n'a pas été publié.

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

La perte de vitesse des ICO

Comme mentionné dans le rapport 2020 du comité Impacte, la loi Pacte a visé à créer les conditions permettant, si le marché devait se développer, à des ICO d'avoir lieu avec une bonne sécurité juridique, et donc à combler le vide juridique autour des actifs numériques,

¹ 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.

ainsi qu'à réduire les incertitudes quant à la fiabilité des acteurs, des projets et des marchés correspondants.

Après un engouement en 2016-2017 est observé un effacement des offres « initiales » de jetons numériques (ICO), au profit de dispositifs alternatifs. Ce constat vaut en France comme à l'échelle internationale. En France en particulier, et depuis le précédent rapport d'évaluation de la loi Pacte, la dynamique des ICO est pratiquement à l'arrêt. En effet, seulement 3 visas ont été délivrés par l'Autorité des marchés financiers (AMF) : pour French-ICO le 17/12/2019, WPO le 12/05/2020 et iExec le 13/10/2020. Un quatrième projet de visa est actuellement en cours. Ce nombre faible, et en stagnation, semble confirmer le désintérêt pour les ICO.

Les raisons du faible dynamisme du marché ont déjà été évoquées dans le rapport 2020 du comité Impacte : la volatilité des crypto-monnaies, le développement d'autres types de levées de jetons (STP, NFT, SPAC, etc., voir [l'annexe](#)), ou encore la méfiance suscitée par des ICO mal préparées voire frauduleux¹. Plus largement, il est à noter que les levées de fonds des secteurs fintech, insurtech et regtech se sont pourtant multipliées en France en 2020, en dépit de la crise sanitaire, en levant 828,2 millions d'euros en 63 opérations, soit une progression de 18,5 % par rapport à 2019². La France est d'ailleurs l'un des trois seuls pays européens – avec la Belgique et la Finlande – où le financement des start-ups progresse en 2020 par rapport à 2019, avec 5,2 milliards d'euros investis dans des start-ups de tous types en 2020 contre 4,8 milliards d'euros en 2019³. Deux facteurs principaux peuvent expliquer cette performance française : d'une part le soutien massif de l'État pendant la crise, d'autre part un effet de rattrapage sur les levées de fonds de plus de 50 millions d'euros. Les principaux types de levées de fonds sont les suivants (voir [l'annexe](#)) : les fonds de capital-risque et les fonds de capital-développement pour les entreprises « matures », le soutien d'un business Angel, les fonds d'amorçage ou encore le crowdfunding.

En définitive, comme le marché des ICO semble pour le moment à l'arrêt en France comme partout dans le monde, il paraît raisonnable de considérer que les éventuelles particularités de la réglementation française, en particulier celles mises en place par la loi Pacte, n'ont vraisemblablement pas eu d'effet déterminant sur le développement ou le ralentissement de ce marché.

¹ La préparation au niveau européen d'une réglementation dédiée aux crypto-actifs (projet de règlement MiCA) et prévoyant des dispositions obligatoires en cas d'émission pourrait par ailleurs inciter les acteurs à attendre de s'inscrire dans le cadre européen plutôt que dans le régime optionnel français.

² France Fintech, [Baromètre 2020](#).

³ Atomico (fonds britannique), Rapport 2020 « [State of European Tech](#) ».

La capacité pour les PSAN à obtenir un agrément AMF et à ouvrir un compte bancaire sur le territoire national

Pour encadrer le développement des prestataires de services sur actifs numériques (PSAN), la loi Pacte a mis en place deux types d'autorisations pour ces derniers : d'une part l'enregistrement obligatoire pour les services d'achat/vente, et de conservation de crypto-actifs pour le compte de tiers, d'autre part un agrément optionnel (dit « agrément AMF ») notamment pour la gestion d'une plateforme d'échanges et la gestion de portefeuille pour le compte de tiers. À ce jour, 22 acteurs sont [enregistrés](#) en tant que PSAN ; par contraste, aucun acteur n'a encore reçu un agrément (deux dossiers sont à l'étude).

Pour compléter le cadre légal de la loi Pacte, de nouveaux textes ont été publiés pour renforcer le contrôle des crypto-actifs (AMF) : l'[ordonnance du 9 décembre 2020 \(et ses deux décrets d'application déjà parus\)](#), le [décret n° 2021-387 du 2 avril 2021](#) relatif à la lutte contre l'anonymat des actifs virtuels et renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et le [décret n° 2021-446 du 15 avril 2021](#) renforçant le cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ainsi, les PSAN enregistrés et les émetteurs de jetons ayant le visa AMF doivent réaliser l'identification de leurs clients à chaque opération, quels qu'en soient le montant et la nature (crypto-fiat ou crypto-crypto), et ne peuvent accepter le recours à la monnaie électronique anonyme pour l'achat d'actifs numériques. De plus, à l'issue d'un délai de transition, depuis le 10 juin 2021, il est interdit aux acteurs qui permettent l'échange crypto-crypto ou opèrent une plateforme de négociation d'actifs numériques d'exercer sans être enregistrés auprès de l'AMF. Ainsi par exemple, l'AMF a inscrit la plateforme Crypto.com, qui enregistre 10 millions d'utilisateurs dans le monde, sur sa [liste noire des sociétés et sites non autorisés](#) ; la plateforme vise en effet explicitement le public français, alors qu'elle n'est pas agréée PSAN. Pour limiter les difficultés des PSAN, leurs modalités d'identification des clients ont été allégées, les autorisant à recourir à des moyens d'identification d'un niveau de garantie substantiel et non plus élevé.

En particulier, un « droit au compte » a été instauré avec la loi Pacte, et renforcé avec le décret n°2019-1213 du 21 novembre 2019 qui donne aux PSAN et agréés AMF une voie de recours auprès de l'ACPR en cas de refus d'ouverture de compte par une banque. Toutefois, selon le groupe de travail sur l'accès des prestataires de services sur actifs numériques aux comptes bancaires¹, il existe toujours des difficultés rencontrées par les PSAN pour obtenir ou maintenir une domiciliation bancaire en France, obtenir des financements ou utiliser certains systèmes de paiements. Dans le cadre de la politique de

¹ [Rapport](#) du groupe de travail sur l'accès des prestataires de services sur actifs numériques aux comptes bancaires, forum Fintech ACPR/AMF, mars 2021. NB : la Fédération bancaire française (FBF) a indiqué en annexe se désolidariser des conclusions du rapport.

risques et de leur politique commerciale, une partie des établissements de crédits écarte toute relation d'affaires avec les entités opérant dans le secteur des crypto-actifs. Cette politique n'est pas seulement le fait d'établissements « traditionnels », elle est aussi adoptée par certaines « néo-banques » ou établissements de paiement. D'autres établissements ont des politiques de risques et des politiques commerciales qui permettent de nouer des relations d'affaires avec des acteurs du secteur des crypto-actifs, mais ils soulignent la complexité des dispositifs lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT) supplémentaires qu'il faut alors mettre en œuvre, et par voie de conséquence leur coût. Certains établissements peuvent reporter une partie de ce coût sur les PSAN eux-mêmes en conditionnant par exemple une ouverture de compte à la réalisation d'audits d'évaluation des dispositifs de LCB-FT des acteurs concernés.

Selon une enquête réalisée en 2020 auprès de 28 acteurs crypto-français blockchain¹, 82 % des répondants indiquent qu'ils ont déjà été confrontés à un refus d'ouverture ou à une clôture d'un ou plusieurs comptes bancaires, en France et ailleurs en Europe. L'accès aux services bancaires et de paiement nécessaire à l'exercice de leur activité est perçu comme compliqué voire impossible pour 45 % des répondants. 85 % des répondants estiment que les relations sont plus difficiles en France que dans les autres pays de l'UE, dont 45 % les qualifiant de « beaucoup plus difficiles ». Par conséquent, certains entrepreneurs français agissant dans le secteur des cryptoactifs ont préféré sélectionner des acteurs bancaires étrangers. Cette situation peut également dissuader des entreprises étrangères spécialisées dans les cryptoactifs de s'implanter en France (voir le comparatif international des réglementations en annexe).

S'il est à noter un exercice de clarification et de sensibilisation par l'AMF (pour ce qui est notamment de l'éligibilité des PSAN au droit au compte), il reste trop tôt pour évaluer les effets de la loi Pacte sur le développement ou le fléchissement des PSAN fournissant en France. Ces effets devront donc être suivis dans de prochains rapports d'évaluation.

¹ Association pour le développement des actifs numériques (Adan), enquête réalisée entre juillet et septembre 2020, « État des relations entre le secteur bancaire et financier et l'industrie des actifs numériques », octobre 2020.



THÉMATIQUE 9

PEA-PME

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

La loi Pacte permet un retrait partiel après 5 années de détention sans entraîner la clôture du PEA-PME. Avant 5 ans, cette possibilité a été élargie 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 est passé de 75 000 euros à 225 000 euros, tandis que le plafond du PEA est maintenu à 150 000 euros. Enfin, les frais des PEA et PEA-PME sont plafonnés depuis le 1^{er} juillet 2020.

- [Voir les articles 89 à 93 de la loi Pacte](#)

Indicateurs de suivi

À la fin de l'année 2020, l'encours des PEA-PME s'élève à 1,78 milliards d'euros. Celui des PEA est quant à lui de 98,9 milliards d'euros.

Tableau 6 – Quelques statistiques sur les PEA et les PEA-PME

	PEA				PEA-PME			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Encours en milliards d'euros	92,8	85,8	96,1	98,9	1,2	1,1	1,4	1,78
Nombre de comptes-titres en milliers	4 239	4 762	4 876	5 030	70,4	82,7	86,9	92,7

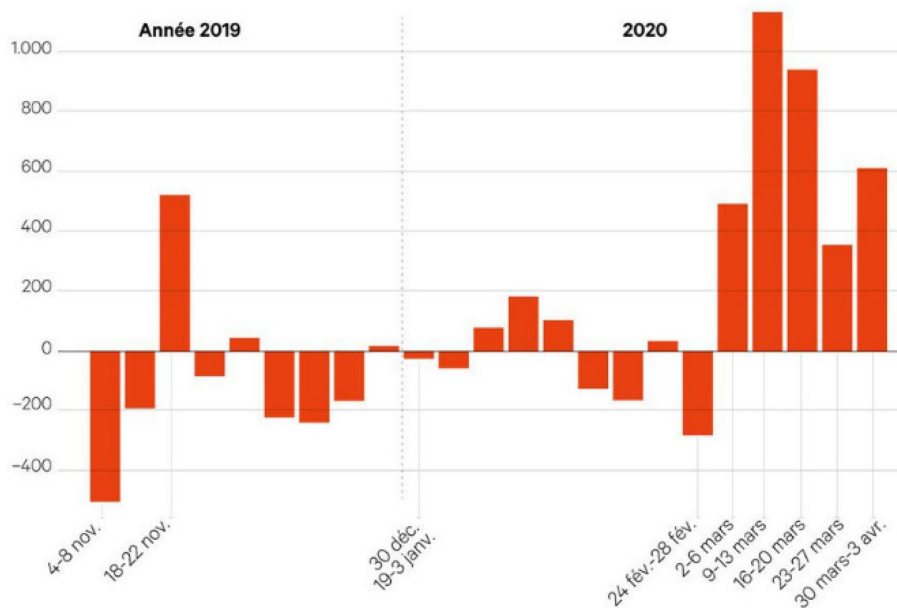
Source : [Banque de France](#) (2021)

On observe ainsi une croissance des PEA-PME plus rapide que les PEA. Il y a en 2020 une hausse de 6,6 % du nombre de compte-titres pour les PEA-PME et de 3 % du nombre de compte-titres pour les PEA. Les encours des PEA-PME augmentent de 27 % et ceux

des PEA de 2 %. Néanmoins, les deux produits restent peu comparables. En 2020, il y a 54 fois plus de compte-titres de PEA que de PEA-PME et des encours 55 fois plus élevés pour les PEA que pour les PEA-PME.

Ces chiffres peuvent être mis en perspective avec l'augmentation de l'intérêt des particuliers pour les placements boursiers. En effet, sur l'ensemble de l'année 2020, environ 60 millions de transactions boursières de particuliers ont eu lieu contre 25 millions les années précédentes, selon l'AMF (rapport 2020¹). Cette dynamique semble se poursuivre puisque l'on constate déjà plus de 31 millions de transactions sur les deux seuls premiers trimestres de 2021². Au cours du 2^e trimestre 2021, le regain d'attractivité de la bourse pour les particuliers observé l'année dernière semble s'être pérennisé, avec 585 000 particuliers qui ont acquis des actions du SBF 120. Et parmi eux, plus de 55 000 « nouveaux investisseurs », qui sont des personnes n'ayant effectué aucune transaction depuis le 1^{er} janvier 2018. En un an, près de 1,4 million de particuliers ont passé un ordre d'achat ou de vente sur des actions³. Parmi ceux-ci, un peu plus de 410 000 n'avaient jamais passé d'ordre de bourse jusqu'ici ou étaient inactifs depuis janvier 2018.

Graphique 4 – Achat et vente des titres du SBF 120 pendant la période de forte volatilité liée à la crise du covid-19 : solde en millions d'euros



Source : Les Echos/AMF (2021)

¹ Autorité des marchés financiers (AMF), [Rapport annuel 2020](#), p. 6.

² Autorité des marchés financiers (AMF), [Tableau de bord des investisseurs particuliers actifs](#), juillet 2021.

³ Autorité des marchés financiers (AMF), [Tableau de bord des investisseurs particuliers](#), janvier 2021.

En mars 2020, le taux de détention des actions en direct au sein d'un compte-titres ou d'un PEA (hors actionnariat salarié) a été mesuré à 6,9 %. C'est un rebond significatif par rapport aux tendances des années précédentes. En mars 2019, le taux de détention était estimé à 6,2 %, son plus bas niveau depuis 11 ans, et déjà atteint en 2016. Depuis 4 ans, le taux de détention des actions en direct varie entre 6,2 % et 7,6 %. Fin 2008, 14 % des Français déclaraient détenir des actions en direct (via un PEA ou un compte-titres)¹. En 2019, ils étaient moins de 7 % à en avoir. La détention déclarée des PEA est remontée à 7,1 % en mars 2020 après 6,5 % en mars 2019. Par ailleurs, en conséquence du plafonnement de leurs frais à compter du 1^{er} juillet 2020, les banques traditionnelles ont diminué les frais de courtage pour les PEA (jusqu'à -40 % pour les plus petits montants), au point que cela devienne souvent moins coûteux de passer par un PEA que par un compte-titres. Elles ont en revanche augmenté les droits de garde (+ 4 % pour les PEA) ; de manière à limiter les pertes dues au plafonnement des frais. Cela pourrait nuire à l'efficacité économique du PEA d'après le médiateur de l'AMF, qui relève également la complexité des règles relatives à la détention, à la cession, et à la mise en place d'un PEA-PME comprenant des titres non cotés.

¹ Enquête SoFia de Kantar réalisée en mars 2020 auprès d'un échantillon de 12 000 personnes représentatif de la population française de 15 ans et plus citée dans la [Lettre de l'Observatoire de l'épargne de l'AMF - n° 39, juin 2020](#).



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

La loi Pacte crée une nouvelle procédure d'opposition devant l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), pour les brevets délivrés depuis le 1^{er} avril 2020, qui vient s'ajouter 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. Enfin, le certificat d'utilité¹ 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](#)

La loi Pacte a procédé à une modernisation sensible du droit des brevets en France, dont la procédure administrative d'opposition est l'un des volets. Le comité de suivi et d'évaluation a pris le parti de restituer ce volet dans le cadre d'ensemble de la réforme, dont les objectifs principaux sont de faciliter le dépôt de brevets, vus comme un instrument concourant à la compétitivité des entreprises, avec notamment de nouvelles règles sur l'examen de l'activité inventive, les certificats d'utilité et les demandes provisoires. Les conséquences concrètes de l'ensemble de la réforme ne pourront être évaluées qu'avec plusieurs années de recul. En attendant, sont présentés ci-après quelques premiers éléments d'analyse pour chacune des quatre nouvelles évolutions mises en place par la loi Pacte.

¹ 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 vingt ans pour le brevet. Pour ce certificat, aucun rapport de recherche d'antériorité n'est à établir au cours de la procédure d'examen, contrairement à la demande de brevet.

Analyse 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 vient s'ajouter à la procédure civile devant les tribunaux judiciaires, laquelle nécessite une représentation par un avocat¹. Réputée longue et coûteuse, cette procédure peut rebuter les PME, les start-ups et les inventeurs indépendants à faire valoir leurs éventuels droits en matière d'invention. Par contraste, la procédure d'opposition coûte 600 euros² et peut se faire sans avocat. Surtout, l'existence d'une possibilité d'opposition au brevet rend ce dernier plus attractif : elle débarrasse les registres de brevets qui ne seraient manifestement pas valables, tout en dissuadant le dépôt de tels titres à des fins de blocage de concurrents. À ce jour, moins d'une dizaine d'oppositions ont été déposées, ce qui ne signifie pas un défaut d'intérêt de la procédure. D'ailleurs, d'après les entretiens réalisés par le Comité auprès d'experts, certaines de ces oppositions sont probablement des tests afin de savoir comment l'INPI sera amené à examiner de tels recours. Les domaines de ces oppositions sont variés (mécanique, biologie, chimie, etc.), de même que les titulaires des brevets concernés sont variés en taille.

L'utilisation de la nouvelle procédure d'opposition n'est possible que dans les neuf mois suivant la délivrance d'un brevet, au-delà de ce délai, seule une procédure judiciaire peut être intentée. 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 contesté 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 celle issue de la Convention sur le brevet européen, ne prévoit pas la possibilité, pour 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 opposé³.

¹ 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.

² 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.

³ [Ordonnance n° 2020-116](#) du 12 février 2020 relative à la création d'un droit d'opposition aux brevets d'invention.

À cet égard, le contrat d'objectifs et de performance signé entre l'État et l'INPI le 23 février 2021 prévoit l'engagement d'une réflexion en vue de l'instauration de recours internes, permettant un réexamen administratif des décisions du directeur général de l'INPI contestées. Si ce second degré d'instance est souhaitable, il devra être dimensionné avec soin pour vérifier un certain nombre de critères propres à une juridiction, notamment son indépendance. Une telle évolution, proposée par certains praticiens de la propriété industrielle en référence à la procédure d'opposition aux brevets délivrés par l'Office européen des brevets (OEB), serait de nature à prévenir le risque de recours à un prête-nom. L'instauration de tels recours administratifs nécessitant une évolution législative, leur mise en œuvre serait soumise au vote du Parlement¹. Les premiers recours en opposition risquent toutefois d'être formés devant la Cour d'appel avant la mise en œuvre de cette évolution, ce qui peut créer une période transitoire d'insécurité juridique.

Après la loi Pacte, il est à noter que de nouvelles évolutions sont actuellement envisagées : d'une part l'instauration d'une procédure de recours administratif pour tous les titres et non pas seulement les brevets, et d'autre part une étude sur la possibilité d'un examen différé des demandes de dépôt de brevets.

Analyse de l'ajout du critère d'activité inventive

Depuis 2020, les demandes de dépôt de brevet doivent respecter le critère d'activité inventive. L'avis de l'INPI sur les demandes de dépôt de brevets est rendu suite aux résultats du rapport de recherche, qui est réalisé en général 9 mois après le dépôt initial de la demande de brevet. Il faut ensuite compter 3 mois supplémentaires de délai de réponse après la communication du rapport de recherche au déposant. Surtout, les demandes de brevets sont publiées 18 mois après leurs dépôts. Il est donc trop tôt pour analyser l'impact de ce nouveau critère sur les décisions des examinateurs de l'INPI et sur la dynamique du nombre de brevets demandés. Avant la loi Pacte, les observations que l'office émettait (*ex post*) au déposant visaient le défaut d'activité inventive dans seulement 11 % des cas. Il est donc vraisemblable qu'une minorité des brevets fassent l'objet d'une observation (*ex ante*) pendant l'examen préalable de l'activité inventive.

Il est également vraisemblable que l'examen du critère d'activité inventive par la procédure française sera très similaire à celui de la procédure européenne, les examinateurs français ayant été formés selon les pratiques de l'Office européen des brevets (OEB) dans le cadre de la réforme. La question sera également de savoir si le délai d'obtention du brevet français sera allongé, avec l'ajout de ce nouveau critère. Cet ajout rend le brevet français

¹ Réponse du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance à la [question parlementaire](#) n° 35 268 de Mme Naïma Moutchou, parue au JO le 22 décembre 2020.

aussi robuste que le brevet européen, ce qui pourrait renforcer son attractivité à l'échelle européenne.

En tout état de cause, la dynamique récente du nombre de demandes de brevets semble très largement tributaire de la crise sanitaire. Ainsi, le nombre de demandes en 2020 dans le cadre de la procédure française est de 14 309, en baisse de 9,5 % par rapport à 2019¹. L'INPI note une reprise du nombre de demandes de brevets déposées dès 2021, et indique que cette baisse reste principalement le fait de la crise sanitaire.

Analyse de la réforme du certificat d'utilité

Le rallongement de la durée du certificat d'utilité, de six à dix ans, ainsi que la possibilité de transformation en brevet d'invention sont salués par les Conseils en propriété industrielle. Ils permettent notamment aux déposants de réaliser des économies. Selon l'INPI, le nombre de nouveaux certificats d'utilité a doublé avec plus de 1 000 dépôts en 2020 contre 450 en 2019. Par ailleurs, 70 % des certificats d'utilité éligibles ont été prolongés de 6 à 10 ans ; 21 % des certificats d'utilité ont été transformés en brevets².

Analyse de la demande provisoire de brevet

Nouveauté introduite par décret³ dans le sillage de la loi Pacte, les demandes provisoires de brevet concernent à ce jour 6 % des dépôts. Elles sont principalement réalisées par des petites entités : d'après les chiffres de l'INPI, 73 % d'entre elles par des inventeurs indépendants, 27 % par des entreprises. Il y a un faible taux de transformation : 6 % des demandes provisoires ont été confirmées en demandes définitives de brevet. Il reste que le déposant dispose d'un an pour faire ce choix et l'entrée en vigueur de la mesure date de juillet 2020.

La demande provisoire est une forme spécifique sous laquelle une demande de brevet « classique » est déposée. Toutes les obligations qui s'appliquent à une demande « classique » s'appliquent à une demande provisoire, mais certains éléments peuvent être fournis plus tard. L'intérêt principal de la demande provisoire, pour le déposant, est de lui laisser plus de temps pour affiner sa stratégie : soit il remet finalement les pièces manquantes et la demande provisoire devient une demande de brevet complète ; soit il

¹ INPI (2021), « [Chiffres-clés 2020](#) de la propriété industrielle », février. À titre de comparaison, l'Office européen des brevets¹ a enregistré 180 250 demandes de brevets en 2020, soit une très légère baisse par rapport à 2019 (- 0,7 %) malgré la pandémie (voir [l'annexe](#)).

² En outre, le rallongement de la durée du certificat d'utilité n'a pas créé un effet d'éviction à la défaveur des brevets, dont le nombre de demandes reste près de 14 fois supérieur.

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

renonce finalement à sa demande de brevet ; soit encore il la transforme en demande de certificat d'utilité, un titre valable 10 ans.

La demande provisoire de brevet permet de rendre les procédures de protection d'invention plus accessibles financièrement. Toutefois, une demande classique de dépôt de brevet, même en cas de défaut de paiement, peut toujours revendiquer la priorité puisqu'elle obtient une date de dépôt valide. La demande provisoire est pourtant peu recommandée par les Conseils en propriété industrielle à leurs clients. Il est en effet difficile de transformer cette demande en une demande de dépôt de brevet, il faut fournir toutes les informations de fond nécessaires dès le dépôt initial, au risque de ne pas pouvoir formuler de revendications pertinentes plus tard ou de voir la demande rejetée. Le recours à une telle procédure peut donner l'illusion à une entreprise d'être correctement protégée, alors que ce n'est pas le cas.

Enquête des perceptions des entreprises vis-à-vis des brevets et des dispositions introduites par la loi Pacte

Pour le compte du comité Impacte, une enquête BVA a été réalisée du 14 juin au 2 juillet 2021, sur un échantillon représentatif de 300 entreprises du secteur manufacturier de 10 salariés et plus. Le secteur manufacturier a été choisi en raison de la propension beaucoup plus forte du secteur, relativement aux autres, à breveter des innovations. La représentativité de l'échantillon a été approchée par la méthode des quotas, à travers différentes caractéristiques clés : le secteur détaillé d'activité, la taille de l'entreprise et la région de l'entreprise. L'enquête a visé à mesurer les perceptions et les usages que font les dirigeants d'entreprise des brevets et des procédures qui lui sont associées. Plusieurs résultats clés en ressortent.

D'abord, près de 66 % des entreprises du secteur manufacturier identifient l'INPI, mais elles connaissent mal le détail du fonctionnement des brevets. Un seul chef d'entreprise sur 5 (18 %) arrive par exemple à donner spontanément la durée de validité d'un brevet. La connaissance des préalables à un brevet est également inégale : 68 % savent que certains critères sont obligatoires pour déposer un brevet, mais seulement 33 % savent qu'une invention doit avoir une application industrielle, et 95 % d'entre eux ne connaissent pas la possibilité d'utiliser un certificat d'utilité pour protéger une invention. La connaissance des dirigeants du secteur sur les brevets est donc lacunaire.

Les brevets ont toutefois une image globalement positive : 95 % des chefs d'entreprise les considèrent comme des outils indispensables à la protection contre la contrefaçon, 87 % considèrent qu'ils encouragent l'innovation. L'usage des brevets reste cependant extrêmement limité, avec seulement 15 % des dirigeants du secteur manufacturier qui déclarent posséder des brevets ou des certificats d'utilité. Parmi ceux qui n'en possèdent pas, 90 % déclarent qu'ils ne comptent pas en avoir (à 77 % parce que leur activité ne le nécessite pas). Ce phénomène est fortement lié à la taille de l'entreprise, puisque la moitié

des ETI déclarent posséder des brevets. En outre, le développement de l'acquisition de brevets peut être envisagé via la notion de valorisation de l'entreprise. En effet, le deuxième atout mis en avant après le fait d'empêcher les concurrents d'utiliser son innovation (énoncé par 66 % des répondants) est le fait de pouvoir valoriser son entreprise (pour 39 % des répondants, et 55 % des dirigeants déclarent envisager de déposer une demande de brevet sans l'avoir déjà fait). L'utilisation de brevet peut aussi permettre un développement à l'international.

En ce qui concerne la nouvelle procédure d'opposition, 97 % des dirigeants ne la connaissent pas¹, mais 90 % estiment qu'il s'agit d'une bonne chose (une fois qu'elle leur a été présentée), même si 43 % d'entre eux pensent qu'elle pourra décourager certains de breveter leur invention. Cette nouvelle procédure intéresse puisque 16 % des dirigeants pensent l'utiliser à l'avenir, un chiffre qui monte à 33 % parmi les ETI. Les dirigeants anticipent toutefois de nombreuses difficultés dans l'instruction de cette procédure. Pour ce qui est de la demande provisoire de brevet, 7 % des chefs d'entreprise en avaient connaissance, mais 40 % envisagent (après avoir reçu des clarifications de la part de l'enquêteur) de la mettre en place (53 % dans les ETI).

En définitive, la connaissance du droit des brevets reste très lacunaire, mais les nouvelles dispositions introduites par la loi Pacte (en particulier la nouvelle procédure d'opposition), dès qu'elles sont connues, bénéficient d'un large soutien de principe. Les conséquences concrètes de l'ensemble de la réforme, et en particulier des dispositions concernant l'opposition, ne pourront être évaluées qu'avec plusieurs années de recul.

¹ La connaissance des différents dispositifs est à peine plus élevée chez les dirigeants qui déclarent posséder des brevets : si 80 % déclarent connaître l'INPI, 4 % seulement d'entre eux connaissent la nouvelle procédure d'opposition, 11 % connaissent les certificats d'utilité et 19 % connaissent la demande provisoire de brevets.



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

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.

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

Application de la réforme

La privatisation du groupe Aéroports de Paris (ADP) ne devrait pas survenir avant au moins 2022, a indiqué le 22 juin 2020 Elisabeth Borne, alors ministre de la Transition écologique et solidaire, ce qui a été confirmé par Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance le 9 octobre 2020. Compte tenu du report de la privatisation, la thématique sera abordée par le Comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte le moment venu.

Actualités liées au contexte de la crise sanitaire

L'activité du groupe a été fortement perturbée par la crise sanitaire. Ainsi, au cours de l'année 2020, le trafic du groupe ADP a connu une baisse de - 60,4 %, avec 96,3 millions de passagers. Au premier semestre 2021, le chiffre d'affaires continue de reculer (-15,3 % par rapport au premier semestre 2020). 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 2020¹. Une tendance à la hausse est observée depuis novembre 2020 mais reste assez volatile.

Graphique 5 – Cours de l'action ADP



Source : Boursorama (juin 2021)

¹ 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 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.

Plusieurs mesures d'adaptation ont dès lors été engagées. Le groupe ADP a notamment mené un plan d'optimisation opérationnel et financier avec un objectif de réduction des charges courantes du groupe pour l'année 2020 de 650 à 700 millions d'euros au total. Cet objectif a été atteint pour l'année 2020 avec un total de 668 millions d'euros de réduction de ses charges courantes dont 423 millions au niveau d'ADP SA (dont 84 millions liés à la fermeture d'infrastructures et 118,5 millions aux mesures d'activité partielle en France en conséquence de la baisse d'activité et de la fermeture des infrastructures), 107 millions d'euros au niveau de TAV Airports et 89 millions pour les filiales commerciales à Paris. Comme en 2020, l'entreprise ne versera pas de dividendes pour l'exercice 2021.

En décembre 2020, le groupe ADP a annoncé la signature d'un accord de rupture conventionnelle collective à l'unanimité des organisations syndicales, comprenant 1 500 ruptures conventionnelles en 2021 dont 500 non remplacées. La direction a par la suite continué dans la mise en œuvre de son projet PACT (Plan d'adaptation des contrats de travail), auquel les syndicats se sont fortement opposés. Un accord a finalement été trouvé le 13 juillet 2021. Celui-ci a pour but d'encadrer la baisse des rémunérations demandée par la direction pour faire face aux difficiles conditions dues au covid-19. Les rémunérations diminueront de 5 % en 2021 et 2022, 4 % en 2023 et reviendront à leur niveau normal en 2024 au plus tard, ou avant si le trafic revient au niveau de 2019 avant 2024. Cet accord annule également la clause de mobilité géographique initialement prévue dans le projet PACT.



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

La loi Pacte autorise le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société la Française des jeux (FDJ) et prévoit la mise en place d'une autorité administrative indépendante de surveillance et de régulation du secteur. Elle prévoit également que le monopole accordé à la FDJ sur les jeux de loteries et les paris sportifs en points de vente soit prolongé pour une durée de 25 ans moyennant le versement d'une soulte de 380 millions d'euros.

- [Voir les articles 137 et 138 de la loi Pacte](#)

Un marché des jeux en évolution rapide

Le marché des jeux d'argent connaît depuis un peu plus d'une décennie une double évolution. Il est de plus en plus concurrentiel, avec l'ouverture à la concurrence de trois segments des jeux d'argent et de hasard en ligne opéré par la loi du 12 mai 2010 (représentant en 2020 environ 17 % du marché total des jeux d'argent et de hasard). Et son développement est principalement tiré par les jeux en ligne, particulièrement les paris sportifs en ligne, dont la croissance est très dynamique. Le nouveau cadre de régulation mis en place par la loi Pacte s'applique à la quasi-totalité du champ des jeux d'argent (les casinos physiques restent sous la tutelle du ministère de l'Intérieur) et doit donc prendre en compte cette double évolution : nouveaux acteurs et part plus importante de jeux pour lesquels les risques d'addiction et de pratiques commerciales critiquables sont élevés.

Le chiffre d'affaires du marché des jeux en ligne ouverts à la concurrence a cru de 22 % en 2020 pour atteindre 1,7 milliard d'euros, soit son plus haut niveau sur une année civile

depuis l'ouverture du secteur¹. Cette dynamique se poursuit en 2021. Ainsi, le chiffre d'affaires des jeux en ligne a augmenté de 35 % au premier trimestre 2021 par rapport à la même période de 2020 (soit 587 millions d'euros)². Le nombre de joueurs a également progressé de 19 % par rapport à 2020, avec 3,1 millions de joueurs enregistrés, après avoir augmenté de 22 % en 2020 par rapport à l'année 2019. Les paris sportifs en ligne connaissent la progression la plus rapide : au premier trimestre 2021, près de 2,2 milliards d'euros ont été misés, soit une hausse de 72 % par rapport au premier trimestre 2019³ ; le nombre de parieurs sportifs a quant à lui augmenté de 29 % pour atteindre 2,5 millions de joueurs.

Activité de FDJ

De manière générale, plus d'un an et demi après sa privatisation et dans un contexte fortement marqué par la crise sanitaire, la FDJ a bien résisté sur son activité sous droits exclusifs ; sur les activités très concurrentielles des paris sportifs en ligne, FDJ n'est pas l'un des acteurs principaux.

L'activité de FDJ a été très affectée par la crise au premier semestre 2020 avant de rebondir vigoureusement : le total des mises a ainsi baissé de 7 % en 2020 par rapport à 2019, avec un premier semestre à -18 % et un second à + 3 %. De grande ampleur, le rebond du 1^{er} semestre 2021 a conduit à une progression des mises de près de 33 % par rapport au premier semestre 2020⁴ et de plus de 8 % par rapport au premier semestre 2019.

Au sein de cette évolution, les mises digitales (jeux de loterie et autres jeux) connaissent une croissance particulièrement soutenue : + 40 % en 2020 par rapport à 2019. La reprise des compétitions sportives a permis une progression très importante des mises sur les paris sportifs : elles ont plus que doublé (+ 104 %) au premier semestre 2021 par rapport au premier semestre 2020, et atteignent un niveau en croissance de 25 % par rapport au premier semestre 2019.

Le produit net des jeux (PNJ)⁵ a décliné de 6 % sur l'année 2020 par rapport à l'année 2019, mais il s'élève à près de 1,1 milliard d'euros pour le premier semestre 2021 (+ 9 % par rapport au premier semestre 2019), après avoir été de 849 millions d'euros au premier

¹ Autorité nationale des Jeux (ANJ), [Rapport](#) du 4^e trimestre 2020.

² Bilan du marché des jeux en ligne effectué par l'Autorité nationale des jeux (ANJ) publié le 7 juin 2021

³ La comparaison est ici faite avec l'année 2019 en raison du caractère exceptionnel du premier semestre 2020 et de son influence sur le secteur des paris sportifs. A titre indicatif, 435 millions d'euros ont été misés au T1 2020, ce qui représente une hausse de 79 % au T12021 par rapport au T12020.

⁴ Étant donné le contexte particulier de l'année 2020, l'interprétation des résultats nécessite une prudence certaine.

⁵ Différence entre les mises des joueurs et leurs gains, une fois déduits les prélèvements obligatoires

semestre 2020. L'EBITDA demeure néanmoins en hausse, à 427 millions d'euros en 2020 contre 422 millions en 2019, avec une augmentation du taux de marge (22,2 % contre 20,6 % en 2019), grâce notamment à la mise en place d'un plan d'économies de plus de 80 millions d'euros en 2020, représentant plus de 10 % des coûts fixes annuels. Le résultat net s'établit ainsi à 214 millions d'euros, contre 202 millions en 2019. La digitalisation de l'offre de FDJ poursuit son cours et permet un maintien d'un niveau élevé de performance, malgré les fermetures des points de vente qui ont affecté l'activité. FDJ a accompagné son réseau de 30 000 détaillants au travers de la crise, avec la mise en place de mesures de soutien comme la suspension ou l'assouplissement des prélèvements, en fonction de la situation des points de vente.

Pour sa première année pleine de cotation en bourse pour FDJ, la progression du cours a été excellente, puisque le cours a presque doublé en un an, passant de 23,83 euros à 37,41 euros, jusqu'à 45,02 euros au 1^{er} septembre 2021.

La digitalisation des pratiques s'accompagne de risques de consommation accrus. La Française des jeux entend promouvoir un modèle de « jeu responsable », ce qui se traduit par un certain nombre d'initiatives dont la mise en place d'un dispositif de détection précoce et de sensibilisation pour les joueurs de loterie en ligne¹, et l'allocation de près de 10 % de son budget d'achat d'espaces télévisés à la communication autour du jeu responsable et autour de l'interdiction du jeu des mineurs. Un plan de lutte contre le jeu des mineurs a été lancé en 2020 et court jusqu'en 2025. Un comité d'experts réunissant des professionnels – addictologie, psychiatrie, psychologie, sciences humaines – est consulté sur l'évolution des offres de jeux, ainsi que sur de nouveaux services mis à la disposition des joueurs.

L'action de l'Autorité nationale des jeux

Mise en place le 23 juin 2020, l'Autorité nationale des jeux (ANJ) a démarré son activité avec un rythme soutenu : à fin juin 2021, elle avait ainsi tenu 17 collèges et rendu 240 décisions.

Plusieurs actions structurantes pour la nouvelle régulation ont été mises en œuvre par l'ANJ au cours de ces premiers mois d'exercice :

- Différents chantiers immédiats ont été conduits, qui ont notamment consisté à renouveler les agréments de 10 opérateurs et à poser les bases institutionnelles nécessaires au fonctionnement de l'ANJ (adoption du règlement intérieur, installation des commissions consultatives, renouvellement de la commission des sanctions, etc.) ;

¹ Communiqué de presse sur les résultats financiers du premier semestre 2021.

- L'ANJ a également élaboré un plan stratégique 2021-2023, structuré autour de 5 axes stratégiques qui placent la protection du joueur et le maintien d'un jeu récréatif au cœur de son projet de régulation ;
- L'Autorité a mis en place les différents nouveaux outils prévus par la loi Pacte et par l'ordonnance du 2 octobre 2019 : les cadres de référence addiction et blanchiment, l'approbation du programme de jeux de la FDJ et du PMU ainsi que des stratégies promotionnelles des opérateurs de jeux et, enfin, la revue des plans d'actions de prévention du jeu excessif et de lutte contre la fraude et le blanchiment.
- Elle a en outre mené différentes actions réalisées pour renforcer la protection des joueurs : lancement d'un service dématérialisé d'interdiction volontaire de jeu avec des délais d'inscription réduits, renforcement de la médiation, actions d'information et de sensibilisation sur les réseaux sociaux à destination des jeunes joueurs.

L'impact du confinement et de l'Euro

Le confinement a conduit l'ANJ à une vigilance particulière auprès des opérateurs de jeux.

À la suite du second confinement à l'automne 2020, l'ANJ a mené une enquête auprès d'un peu plus de 3 000 personnes déclarant avoir joué à un jeu d'argent au cours de l'année 2020¹. Il en ressort que 43 % des joueurs se déclarent inquiets à l'idée de connaître des difficultés financières dans les prochains mois ; ce chiffre monte à 50 % parmi les 25-34 ans. Il est intéressant de noter qu'une part non négligeable des joueurs met en avant la volonté de se changer les idées par rapport au contexte actuel (19 %) mais aussi de profiter de plus de temps libre (14 %) ou le fait de s'ennuyer durant ce deuxième confinement (12 %). Enfin, 16 % des joueurs de 18 à 24 ans et 14 % des joueurs de 25 à 34 ans déclarent avoir ressenti une perte de contrôle durant le deuxième confinement (contre 2 % des 50 ans et plus). Pour l'ensemble de l'année, 5 % des joueurs de 2020 déclarent n'avoir jamais joué à des jeux d'argent au cours des années précédentes. Ces nouveaux joueurs mettent particulièrement en avant le fait de disposer de davantage de temps libre (22 % contre 14 % pour l'ensemble des joueurs), le souhait de lutter contre un certain ennui (22 % contre 12 %), le besoin ressenti de jouer (14 % contre 9 %) et le fait d'avoir économisé de l'argent et de vouloir le dépenser (10 % contre 6 %).

Cet essor des nouveaux joueurs se fait principalement par les paris sportifs en ligne – segment concurrentiel sur lequel la Française des jeux ne détient qu'une part mineure – qui ont augmenté de 29 % au seul trimestre 2021, pour atteindre un total de 2,5 millions de comptes de joueurs actifs. Les jeux en ligne sont considérés comme particulièrement dangereux en termes d'addiction, puisque d'après l'OFDT, qui a repris les attributions de

¹ Enquête Harris Interactive pour l'Autorité nationale des Jeux (ANJ), « Les joueurs, le deuxième confinement et le risque d'addiction », mars 2021

l'Observatoire des jeux depuis le 1^{er} juillet 2020¹, 13 % des joueurs en ligne (en 2017) étaient des joueurs dits « excessifs ». Les demandes de prise en charge (pathologie) ont fortement augmenté pour les 16 à 24 ans, surtout en lien avec les paris sportifs (« sur actions directes », en opposition aux paris en différé).

De manière plus large, la *gamification* du gambling, c'est-à-dire la reprise de mécanismes et de signaux traditionnellement associés au jeu et à des activités ludiques dans les jeux d'argent (système de points, de récompenses, etc.), expose plus encore les jeunes, en floutant la frontière entre jeux de hasard et jeux d'adresse tout en générant une fidélisation et de l'engagement. Au vu des appels reçus au cours de l'année 2020 par l'association SOS Joueurs, les comportements addictifs sont de plus en plus présents chez les 18-39 ans : ils font l'objet de 62 % des appels en 2020 contre 47 % en 2010.

D'une manière générale, une accélération et une intensification des paris et des campagnes marketing ont été observées sur le 1^{er} trimestre 2021, notamment en raison de l'Euro de football.

L'ANJ a signalé sur cette période plusieurs points de vigilance.

Il a été observé une hausse de 35 % du chiffre d'affaires du marché des jeux d'argent et de hasard en ligne contrôlé par l'ANJ du 1^{er} trimestre 2021 par rapport au 1^{er} trimestre 2020, alors que l'année 2020 s'était déjà terminée sur une progression du secteur de 22 %. Les montants totaux des mises des paris sportifs et des paris hippiques ont aussi largement augmenté sur le 1^{er} trimestre 2021 par rapport au 1^{er} trimestre 2020. On observe ainsi un montant total de 435 millions d'euros de mises *online* durant l'Euro, avec des mises totales par match supérieures à 8 millions d'euros et 22 millions pour les matchs de l'Équipe de France. Pour maintenir la dynamique, les opérateurs ont concentré leurs campagnes marketing sur des publics jeunes. D'après une enquête de l'ANJ, près de la moitié des Français qui ont vu les publicités pour les paris sportifs durant l'Euro estiment qu'elles sont trop nombreuses et 8 personnes sur 10 ont considéré que les spots publicitaires alors en place comportaient un risque d'addiction. De plus, certaines campagnes de publicité pour des paris en ligne pourraient être à la limite de la légalité : en donnant une image positive du jeu (en termes de réussite sociale notamment), elles peuvent apparaître en contradiction avec l'article 320-9 du code de la sécurité intérieure².

¹ Ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 sur la régulation des jeux d'argent et de hasard, et décret n° 2020-494 du 28 avril 2020 relatif aux modalités de mise à disposition de l'offre de jeux et des données de jeux.

² Interview d'Isabelle Falque-Pierrotin dans *Libération*, juillet 2021. Par ailleurs, il est à noter que l'ANJ dispose de la possibilité de demander le retrait d'une campagne publicitaire si elle est en contradiction avec le décret n° 2020-1349 du 4 novembre 2020.

Dans ce contexte, l'ANJ a dressé le constat que l'Euro de football a donné lieu à une surexposition publicitaire des publics, et en particulier des jeunes, qui a fait émerger en France un débat sur la publicité et les paris sportifs. L'ANJ a présenté un plan d'action qui vise à renforcer la conformité des opérateurs, à adapter et compléter les outils existants et, le cas échéant, à recourir à des procédures de sanction (communiqué de presse du 21 juillet 2021)

L'Autorité a annoncé pour ce faire le lancement d'une consultation publique sur la publicité en matière de jeu d'argent qui se tiendra en octobre prochain, à l'issue de laquelle elle émettra, d'ici la fin de l'année, des lignes directrices visant à mieux encadrer cette publicité ainsi que les gratifications commerciales. En parallèle, elle a indiqué qu'elle réaliserait un bilan à mi-parcours de la mise en œuvre des stratégies promotionnelles des opérateurs, en se réservant la possibilité d'infliger des sanctions en cas de non-respect du cadre autorisé par le régulateur.

Un autre enjeu se situe dans le renforcement de la recherche sur les comportements de jeu et les risques associés en matière de jeu excessif afin de mieux asseoir la régulation de ce secteur. L'ANJ souhaite ainsi compléter les travaux existants de l'OFDT, en y ajoutant notamment une expertise en recherche appliquée. L'objectif prioritaire est, à court terme, de consolider un référentiel commun de prévention du jeu excessif ou pathologique, qui constitue le socle de la régulation, et de développer de meilleurs outils de recherche et d'innovation qui devraient faciliter l'action et la prise de décision du régulateur. Dans cette perspective, une réunion a été organisée le 21 septembre 2021 à Paris avec des scientifiques et experts français et internationaux pour s'accorder sur une définition partagée et objective du « jeu excessif ou pathologique » qui pourra par la suite être mobilisée par l'ensemble des acteurs avec l'objectif de « construire un marché durable du jeu récréatif, qui est à la fois l'objectif et la condition d'existence du modèle français ».

La question particulière des jeux bénéficiant de « droits exclusifs »

C'est en vue d'assurer un niveau de protection des joueurs particulièrement élevé, de nature à maîtriser les risques propres à ces activités et, en particulier, de poursuivre une politique efficace de lutte contre le jeu excessif qu'un monopole a été instauré en France s'agissant des jeux de hasard que sont la loterie et les paris sportifs en points de vente. Lors de l'élaboration de la loi Pacte, le maintien de l'exclusivité sur la loterie et les paris sportifs en points de vente était conditionné à la mise en place d'un contrôle étroit sur l'opérateur, organisé par différents mécanismes, intégrant la régulation de l'ANJ.

En parallèle de sa privatisation, la loi a sécurisé les droits exclusifs sur les jeux de loteries et sur la vente de paris sportifs en point de vente que la FDJ détenait déjà. Ces droits exclusifs ont été sécurisés à l'occasion de la loi Pacte pour une durée de 25 ans, (contre une durée indéterminée auparavant), en contrepartie d'un versement d'une « soulte » de 380 millions d'euros à l'État. Suite au dépôt de deux plaintes, la Commission européenne

a annoncé le 26 juillet 2021 avoir ouvert une enquête approfondie afin de déterminer si l'octroi de ces droits est conforme aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

De manière plus générale, l'exercice sur les douze premiers mois de la régulation sur l'activité sous droits exclusifs de la FDJ montre que le modèle issu de la loi Pacte comporte **un certain nombre de points de vigilance auxquels il faudra demeurer particulièrement attentif** :

- La décision approuvant le programme des jeux de la FDJ pointe un risque de conflit d'objectifs (recherche d'une croissance dynamique de l'activité *versus* prévention du jeu excessif) auquel il faudra veiller afin de ne pas fragiliser le monopole, dont la politique d'expansion doit rester modérée et limitée à ce qui est nécessaire pour cantonner l'offre dans un circuit légal¹ ;
- Plusieurs décisions d'autorisation des nouveaux jeux de loterie et les ré-autorisations des jeux déjà exploités soulignent les risques en matière de jeu excessif et contraignent davantage leur exploitation ;
- La décision approuvant le plan d'actions de prévention du jeu excessif, qui fait apparaître un bilan globalement positif, comporte néanmoins une exigence renforcée concernant le monopole pour assurer le modèle français du jeu récréatif, qui passe notamment par une amélioration des standards de protection, une meilleure identification et accompagnement des joueurs excessifs et le renforcement de l'identification des joueurs en réseau physique (notamment pour empêcher le jeu des mineurs)².



La loi Pacte demande que soient évalués « 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 ». Elle s'inscrit dans la logique de débats parlementaires au cours desquels les questions de la privatisation, de la modernisation et du renforcement de la régulation du secteur ont été abordées de concert.

Le comité s'est donc efforcé de rassembler de premiers éléments d'appréciation sur les deux questions (privatisation, régulation) et sur leurs interactions. Il faudra encore quelques années avant d'avoir le recul nécessaire pour que le comité d'évaluation puisse

¹ Cette remarque est valable pour tous les opérateurs de jeux et de paris autorisés en France, pas seulement pour FDJ au titre de ses jeux et paris sous droits exclusifs.

² De même, cette remarque a été formulée par l'ANJ pour l'ensemble des opérateurs.

porter un jugement solidement argumenté sur ces sujets. Quelques éléments paraissent cependant pouvoir être dès maintenant établis :

- La privatisation de la Française des jeux apparaît comme une opération techniquement et financièrement réussie ; après le choc initial que la crise a fait subir à l'activité, le rebond a été rapide et ample ;
- L'Autorité nationale des jeux a été mise en place en juin 2020 et a commencé son activité à un rythme très soutenu ;
- En partie du fait de la crise sanitaire, mais aussi de l'Euro de football, le marché a accentué des évolutions qui préexistaient, vers une digitalisation accrue, et une compétition forte entre acteurs des jeux ouverts à la concurrence ;
- Ces évolutions ont conduit l'ANJ à prendre des positions fermes sur un certain nombre de pratiques publicitaires ou commerciales que ce contexte pouvait conduire à s'éloigner des règles de bonne conduite définies pour le secteur ;
- La Française des Jeux s'est pleinement inscrite dans le nouveau contexte d'un marché très concurrentiel et en transformation ; elle a ainsi été concernée par certains des points d'attention soulevés par l'ANJ ; cette évolution paraît, à ce stade, cohérente avec une politique de développement de l'entreprise que la privatisation ne paraît pas avoir par elle-même transformée ;
- L'ANJ a été conduite à suivre avec une particulière attention un certain nombre de sujets propres à la Française des jeux, notamment sur la nécessité de garder une politique commerciale d'expansion contrôlée dans le contexte des droits exclusifs dont elle dispose sur certaines activités ;
- L'approche exigeante de l'ANJ vis-à-vis de la FDJ et le développement des activités de cette dernière dans un contexte où la concurrence et la régulation se sont accrues donnent lieu à un dialogue dense et constructif ; cette situation semble, à ce stade, cohérente avec les intentions du législateur.



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. 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.

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

Application de la réforme

En mai 2021, la société GRTgaz est détenue à hauteur de 75 % par Engie, de 25 % par la Société d'infrastructures gazières (consortium public composé de CNP Assurances, et de

¹ Interview d'Isabelle Falque-Pierrotin dans *Libération*, juillet 2021.

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

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

la Caisse des dépôts) et de 0,5 % par les salariés de l'entreprise¹. Le 30 juillet 2021, Engie a annoncé engager la cession de 11,5 % de GRTgaz SA à la Caisse des dépôts et CNP Assurances, afin de réduire sa dette de 1,1 milliard d'euros. Cette transaction devrait être finalisée avant le 31 décembre 2021. Cette cession et les éventuelles modifications du capital d'Engie et de GRTgaz seront suivies dans les prochains rapports du comité Impacte.



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

Si le capital de La Poste reste intégralement public, la loi Pacte autorise l'État à ne plus détenir la majorité du capital afin de permettre la constitution d'un grand pôle financier public sous le contrôle de la Caisse des dépôts. 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 intervenue le 4 mars 2020, avec l'apport de la CNP à La Poste des participations de la Caisse des dépôts et de la Banque postale dans la CNP, et la détention majoritaire du capital de La Poste par la Caisse des dépôts.

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

La création du pôle financier public et les missions de service public de La Poste

La création du nouveau pôle financier public est intervenue le 4 mars 2020. L'opération a été réalisée en plusieurs temps :

- La Banque Postale a exercé l'option d'achat dont elle bénéficiait auprès de BPCE et portant sur environ 2 % du capital de CNP ;
- La CDC et l'État ont cédé à La Poste l'intégralité de leurs participations dans CNP Assurances, soit respectivement 40,87 % et 1,11 % du capital ; puis La Poste a cédé l'ensemble des actions CNP ainsi apportées à sa filiale La Banque postale (LBP), désormais détentrice de 62,8 % de CNP.

La CDC a racheté à l'État 181 729 136 actions de La Poste, de sorte à détenir *in fine* 66 % du capital de La Poste. À l'issue de ces opérations, la CDC détient à présent 66 % du

capital du groupe La Poste contre 26,32 % avant l'opération, devenant ainsi actionnaire de contrôle. La part de l'État est passée de 73,7 % à 34 %¹.

Si la loi postale du 9 février 2010 a conduit à la libéralisation totale 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 universel postal ; (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) et l'accessibilité bancaire. Ces obligations sont précisées dans des textes législatifs ou réglementaires ainsi que dans un contrat d'entreprise³ (voir l'[annexe](#)).

L'activité de La Poste et en particulier l'accomplissement de ses missions de service public sont suivis et contrôlés par différents acteurs institutionnels :

- **le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance.** L'Agence des participations de l'État siège au conseil d'administration de La Poste, où elle représente l'État actionnaire. L'État participe donc à la nomination et à la fixation de la rémunération des dirigeants, suit le budget de La Poste, ses cessions et ses acquisitions ainsi que son plan pluriannuel stratégique. Le suivi des missions de service public est assuré par la direction générale du Trésor, qui calcule le coût pour La Poste de la mission d'accessibilité bancaire, et par la Direction générale des entreprises (DGE), qui réalise un suivi des trois autres missions de service public⁴.
- **L'Arcep :** depuis la [loi n° 2005-516](#) du 20 mai 2005, l'Arcep est chargée d'assurer la régulation des activités postales. À ce titre, elle met en œuvre plusieurs missions visant à assurer le suivi du service universel postal, dans un contexte d'ouverture à la

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.

³ Le dernier en date a été signé en janvier 2018.

⁴ Un contrat d'entreprise avec La Poste, régissant les quatre missions de service public, prévoit la réalisation de bilans annuels d'exécution.

concurrence du marché. Elle est donc chargée : (i) du contrôle des obligations de qualité de service de La Poste à travers des dispositifs de suivi et des exigences de transparence vis-à-vis du public (notamment la publication par la Poste d'un tableau de bord annuel) ; (ii) de l'encadrement des tarifs des prestations du service universel à travers un plafonnement dispositif de *price cap* pluriannuel et des avis tarifaires publics¹. En outre, l'Arcep est chargée de l'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire de La Poste. Ce calcul de coût net s'effectue par l'établissement d'un scénario contrefactuel².

- **Le Contrôle général économique et financier (CGefi)** : La Poste fait partie des sociétés contrôlées par le CGefi, au même titre que la RATP, la SNCF, France Télévision ou encore EDF.
- **La Caisse des dépôts et des consignations (CDC)** : la CDC est désormais actionnaire de contrôle.

Situation financière du groupe La Poste

Le groupe La Poste a réalisé en 2020 un chiffre d'affaires de 31 540 millions d'euros, un résultat d'exploitation de 3 083 millions et un résultat net de 1 252 millions, principalement tiré par CNP Assurances. Au premier semestre 2021, La Poste a annoncé un chiffre d'affaires de 16,9 milliards d'euros et un résultat d'exploitation de 1 145 millions d'euros, soit +1 425 millions hors effets de première comptabilisation des titres de CNP Assurances et à périmètre et change constants. Pour l'ensemble de l'exercice 2020, le groupe a réalisé un chiffre d'affaires consolidé d'environ 31,5 milliards d'euros, contre un peu moins de 26 milliards en 2019³, et a obtenu un résultat net de 525 millions au premier semestre 2021.

Suivi des missions de service public et des compensations versées à La Poste

Conformément aux dispositions du contrat d'entreprise 2018-2022, la mission du service universel postal fait l'objet d'un tableau de bord annuel⁴. Pour l'année 2020, il y apparaît que les délais d'acheminement et les taux de distribution ont été affectés par la crise

¹ En octobre 2017, l'Arcep a ainsi plafonné la hausse annuelle des tarifs à 5 % sur la période 2019-2022. Par ailleurs, le règlement européen 2018/675 du 2 mai 2018, qui vise à faciliter les échanges de colis au sein de l'Union européenne, confie de nouvelles missions aux régulateurs nationaux, dont l'Arcep, parmi lesquelles la collecte annuelle des tarifs publics des principales prestations permettant la livraison de colis à l'unité, à la fois au niveau national et transfrontière. Les régulateurs pourront également s'assurer du caractère raisonnable des tarifs des colis transfrontières dans le champ du service universel.

² Selon le décret n° 2011-849 du 18 juillet 2011, le coût net de ce maillage complémentaire est égal au coût évité en son absence, diminué des recettes perdues en son absence.

³ La restructuration en 2020 ne permet pas une comparaison directe des deux années.

⁴ « Résultats de la qualité du service universel postal et de la satisfaction client ».

sanitaire, après des performances déjà réduites en 2018 et 2019 par des mouvements sociaux et des intempéries. Ainsi par exemple, et concomitamment à un quadruplement des volumes durant le premier confinement, la distribution des colis (à J+2) a vu sa performance se réduire, passant de 90,9 % en 2019 à 78,4 % en 2020. Il est à noter également que le nombre de réclamations relatives à la qualité de l'accueil en bureaux de postes est passé d'environ 10 000 à environ 13 100 à cause des restrictions liées à la pandémie¹². De manière globale, en 2019 et 2020, La Poste a atteint les critères nationaux et départementaux d'accessibilité au réseau de points de contact au titre du service universel. La Poste demeure légèrement en deçà de l'atteinte du critère communal : sur les 995 communes de plus de 10 000 habitants, 933 disposaient en 2020 d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants.

Concernant la mission de distribution de la presse, La Poste a distribué presque 7 000 titres de presse, pour un total de 916 millions d'exemplaires en 2020 (contre 882 millions en 2019). La mesure des délais d'acheminement de la presse est réalisée annuellement par un institut de sondage indépendant, Consumer Science & Analytics (CSA). En mai 2021, l'ensemble des engagements en termes de délais d'acheminement sont respectés³. Toutefois, l'Alliance de la presse politique et générale fait le constat d'une dégradation de la qualité de service, de nombreux journaux arrivant le lundi plutôt que le week-end⁴.

Concernant la mission d'aménagement et de développement du territoire, La Poste respecte son obligation de maintenir un réseau de 17 000 points de contacts sur l'ensemble du territoire⁵. Au niveau national, le taux d'accessibilité de la population aux services de La Poste (accès à moins de 5 km ou à moins de 20 minutes en voiture depuis son domicile) était de 97 % au 1^{er} janvier 2021. L'objectif fixé par l'article 6 de la loi du 2 juillet 1990 est de 90 % d'accessibilité dans chaque département : au 1^{er} janvier 2021, seuls quatre départements ne bénéficient pas d'une couverture territoriale suffisante au

¹ Le représentant de la CGT au sein du comité a attiré l'attention du comité sur « la multiplication des conflits sociaux et l'augmentation du nombre de réclamations des usagers [qui] doivent alerter de la dégradation des missions de services publics ». Il souhaite que le comité y soit attentif.

² En plus de ses missions habituelles, La Poste a durant la crise sanitaire assuré des missions spécifiques : distribution de 50 millions de masques aux populations disposant de revenus modestes ; distribution de matériel informatique à près de 500 000 élèves ; mise en place des livraisons à domicile pour les libraires et les disquaires, etc.

³ Suivi de la qualité de service sur le site dédié de La Poste : <https://www.presse-poste.laposte.fr/nos-engagements/zoom-sur-la-qualite-du-service>.

⁴ Rapport Launay, *op. cit.*

⁵ Le nombre de points de contacts est toutefois descendu (temporairement) à 16 943 pendant la crise sanitaire, du fait de la fermeture de petits commerces partenaires La Poste.

regard des dispositions légales : le Gers (81,8 %), la Lozère (87,5 %), le Lot (89,3 %) et l'Aube (89,8 %)¹.

Concernant la mission d'accessibilité bancaire, La Banque Postale indique accueillir en 2020 1,5 million de clients identifiés comme « fragiles financièrement » et à ce titre concernés par la mission de service public. Ce chiffre est comparable à celui de 2019. Pendant la crise sanitaire, plusieurs dispositifs de plafonnement des frais et de facilités bancaires ont été déployés à leur bénéfice.

D'après le rapport Launay (avril 2021)², 104 millions d'euros de compensations ont été versées à La Poste au titre de sa mission de transport et de distribution de la presse en 2019 ; 171 millions au titre de sa mission de contribution à l'aménagement du territoire ; 350 millions au titre de sa mission d'accessibilité bancaire ; soit une compensation totale de 625 millions, laissant un déficit net de 856 millions pour les quatre missions de service public (incluant la mission de service universel postal).

Seule la mission de service universel postal ne recevait pas jusqu'ici de compensation. Or cette dernière mission est devenue déficitaire de 365 millions d'euros en 2018, 554 millions en 2019 et 1,3 milliard d'euros en 2020³. La principale raison tient à l'évolution des usages et à la baisse tendancielle du courrier⁴ : les volumes des courriers étaient ainsi de 18 milliards d'objets en 2008, 13,7 milliards en 2013, 9,1 milliards en 2019 et 7,5 milliards en 2020⁵. Tous services confondus, la hausse annuelle des prix depuis 2018 a été de 5 % (soit le plafond fixé par l'Arcep) et jusqu'à 9,1 % pour le courrier des particuliers. Si ces hausses tarifaires contribuent à limiter le déficit associé à la mission de service universel postal, la Cour des comptes⁶ fait valoir qu'elles ne peuvent être mobilisées de façon

¹ La Poste met en place depuis 2008 un « Contrat de présence postale » (CPP), une convention triennale liant l'État, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités et le groupe La Poste. Ce contrat est construit et mis en œuvre par deux instances : les commissions départementales de présence postale territoriale (CDPTT, au niveau départemental) et l'Observatoire National de la Présence Postale (ONPP, au niveau national). Le contrat couvrant la période 2020-2022 s'articule notamment autour de : l'inclusion et la médiation numérique (à travers notamment la mise en place d'une détection des fragilités et d'un accompagnement des usagers) ; l'accompagnement des territoires économiquement et socialement fragilisés (à travers le renforcement de l'accès aux services) ; ou encore la mutualisation des services postaux avec d'autres offres de services (à travers notamment des partenariats public-privé).

² *Les mutations du service universel postal, enjeu politique de la proximité et de l'égalité des Français devant le service public*, [rapport final de la mission Jean Launay](#), avril 2021.

³ Rapport Launay, *op. cit.*

⁴ En 2020, cette baisse tendancielle s'est cumulée aux effets de la crise sanitaire.

⁵ Rapport Launay, *op. cit.*

⁶ Cour des comptes, Rapport public annuel 2020 – Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre, février 2020.

pérenne, car cela pourrait aggraver la chute des volumes, dans un contexte de concurrence accrue et de numérisation croissante des échanges.

Plusieurs recommandations ont été à cet égard formulées ces derniers mois dans différents rapports. Les pistes suivantes ont ainsi été évoquées dans le rapport Launay et dans le rapport Chaize-Louault-Cardon du Sénat¹ : étendre les missions de l'Arcep en particulier pour les missions de service universel postal (calcul du coût net du service universel postal) et de transport et de distribution de la presse ; repenser le périmètre des missions de service public de La Poste, au regard des enjeux de l'inclusion sociale, du numérique ou encore du recensement de la population ; augmenter le soutien public à La Poste, via la mise en place d'un abattement fiscal annuel jusqu'à 270 millions d'euros (au titre de la taxe sur les salaires) ou la mise en place d'une nouvelle dotation budgétaire² ; ou encore la mise à contribution des opérateurs de télécommunication à travers l'élargissement de l'assiette de la taxe sur les opérateurs de communication électronique (TOCE).

Lors de la réunion du 22 juillet 2021 du comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise entre l'État et La Poste, le Premier ministre a annoncé – en cohérence avec les recommandations du rapport Launay – la mise en place d'une nouvelle dotation budgétaire annuelle, qui sera modulée en fonction des résultats de qualité de service entre 500 et 520 millions d'euros pour « accompagner la mutation du service universel postal » et limiter le déficit associé au service universel postal³. Le mécanisme s'appuiera sur un barème fixé par le contrat d'entreprise, en cohérence avec les indicateurs réglementaires de qualité de service, qui font déjà l'objet d'un arrêté fixant les objectifs annuels (CPCE, R1-1-8) et d'un contrôle de l'Arcep (L5-2, 4°).

Par ailleurs, l'Arcep sera chargée d'évaluer le coût net du service universel postal (SUP) afin de s'assurer de l'absence de surcompensation. Un peu plus d'un an après la création du pôle financier public, cette décision fixe la répartition des efforts entre une intervention budgétaire, dont le principe est posé, La Poste elle-même, et les usagers pour lesquels le service universel postal sera recentré sur le J+3 (au lieu du J+2 actuel), en conservant le principe d'une distribution six jours sur sept et une offre à J+1. Le principe d'un maintien du soutien financier de l'État à la mission d'aménagement du territoire, en contrepartie d'une amélioration de la qualité du service rendu aux Français, a également été affirmé. Le Premier ministre a demandé à La Poste et aux associations d'élus locaux d'engager

¹ Rapport d'information parlementaire n° 499 de MM. Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon, *Compenser, contrôler, améliorer, détecter : pour une Poste partout et pour tous*, commission des affaires économiques du Sénat, 31 mars 2021.

² Le rapport du sénat évoque un montant pouvant aller jusqu'à 730 Me.

³ Communiqué de presse du 22 juillet 2021, réunion du comité de suivi de haut-niveau du contrat d'entreprise entre l'État et La Poste

prochainement l'évolution des modalités de cette mission dans le contrat de présence territoriale 2023-2025 à négocier entre ces parties et l'État.

Ces décisions apportent des réponses à certaines des principales questions qui se posaient, après la réorganisation du pôle financier public, au vu de l'évolution des attentes sur les missions de service public de la Poste et de leur modèle économique.



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

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, et visant à promouvoir les technologies de rupture comme l'intelligence artificielle, la nanoélectronique ou encore le stockage d'énergie. Initialement, le Fonds était 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. Les titres qui composent actuellement le Fonds pour l'innovation et l'industrie ont vocation à tous être remplacés par les produits des cessions de participations publiques. Les 10 milliards d'euros d'actifs n'ont pas vocation à être dépensés mais placés² avec l'objectif d'engendrer un rendement annuel estimé entre 200 et 250 millions d'euros. Seuls les produits ainsi obtenus pourront être consommés, sous la forme de subventions, d'avances remboursables ou encore de prêts.

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

Sont présentés ci-après les éléments principaux quant à la gouvernance du FII, ses priorités, ses modalités de gestion financière, d'attribution des fonds³.

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.

³ Les éléments qui suivent s'appuient d'un échange avec le SGPI, en amont de la publication du rapport [Fonds pour l'innovation et l'industrie : Rapport 2020-2021](#). Ce second rapport est à nouveau 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 (DGRI). Il porte sur l'exercice 2020-2021 du FII. Depuis la mise en application du FII et le déploiement de ses fonds en 2019, il s'agit de la seule source d'informations disponible. À ce jour, ce deuxième rapport n'a toujours pas été rendu public.

Gouvernance et priorités

Formellement créé le 15 janvier 2018, le FII est constitué de 10 milliards d'euros placés auprès de l'EPIC Bpifrance. Initialement, le FII était composé de 1,6 milliard d'euros de numéraire placé sur un compte du Trésor rémunéré et d'une dotation en titres EDF (soit 389 349 361 actions de la société anonyme Électricité de France) et Thales (109 999 999 actions de la société anonyme TSA). Suite à l'introduction en bourse de la FDJ, le gouvernement a décidé de doter le FII de 1,9 milliard d'euros supplémentaires, fin juillet 2020, portant la dotation totale en numéraire à 3,5 milliards d'euros (et 6,5 milliards en titres EDF et Thales).

En tout état de cause, 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.

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, composé de sept membres : le président de l'EPIC, trois membres désignés sur proposition du ministre chargé de l'Économie, un membre sur proposition du ministre chargé du Budget, un membre sur proposition du ministre chargé de l'Industrie et un membre sur proposition du ministre chargé de la Recherche. Par ailleurs, un commissaire du gouvernement exerce une mission de contrôle économique et financier auprès de l'EPIC Bpifrance.

En 2018 et 2019, des Grands Défis ont été lancés par le Conseil de l'innovation, qui était alors chargé de proposer une politique d'innovation et d'usage du FFI, et donc de préciser les principaux arbitrages budgétaires et d'emplois des revenus du FII¹. En 2020, les prérogatives de ce conseil ont été transférées au Conseil interministériel de l'innovation (CII). Le 8 janvier 2021, le Premier ministre a annoncé le lancement du quatrième Programme d'investissement d'avenir (PIA4), porté par le nouveau Conseil interministériel de l'innovation (CII). Le nouveau volet dirigé, qui porte budgétairement les stratégies d'accélération, prolonge et renforce ainsi les ambitions qui étaient portées par les Grands Défis et par le Conseil pour l'innovation.

Le PIA4 est doté de 20 milliards d'euros sur cinq ans, dont 11 milliards voués à contribuer au Plan de relance. Dès 2021, ces 20 milliards seront alloués en deux parties distinctes :

¹ Les emplois des revenus sont décidés en conseil d'administration d'EPIC BPIFrance mais s'appuient sur les directions données en Conseil de l'innovation.

- 12,5 milliards pour l'innovation « dirigée » : dans le même esprit qui était dévolu aux Grands Défis¹, ce premier volet vise à soutenir des priorités d'investissements stratégiques en matière de transition technologique (hydrogène décarboné, cybersécurité, etc.) ;
- 7,5 milliards : ce second volet vise à pérenniser le financement de l'écosystème de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la valorisation (4,25 milliards), et d'accompagner les entreprises innovantes (3,25 milliards) à travers les aides de Bpifrance (aides « guichet »), les concours d'innovation ou encore le PIA régionalisé.

Dans ce cadre, le FII se retrouve directement articulé avec le PIA4 et se recentre sur ses missions originelles de soutien aux innovations de rupture. En particulier, si le portefeuille qui lui est attribué ne rapporte pas les 250 millions d'euros attendus, le complément de financement peut être porté par le PIA4. En se concentrant sur la détection et le soutien individuel aux entreprises innovantes, le FII se retrouve désormais avec une approche exclusivement *bottom-up* ; l'approche *top-down* des Grands Défis et des Plans thématiques (Batterie, Nano 2022, etc.) étant désormais financée dans le volet « innovation dirigée » du PIA4. D'une durée de cinq années, le PIA4 n'a toutefois pas vocation, selon le SGPI, à remplacer le FII, qui s'inscrit dans un horizon de plus long terme.

Modalités de gestion financière

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'opérateur et l'EPIC Bpifrance pour ce qui le concerne.

En 2018 et 2019, le FII a généré respectivement 276,9 millions et 260,4 millions d'euros de revenus, soit un montant légèrement supérieur à sa cible de 250 millions. La crise sanitaire en 2020 a conduit à une attrition de ses recettes en raison de la réduction des dividendes EDF et TSA, avec un montant total de revenus rassemblant les dividendes et les intérêts de la dotation numéraire (ligne « compte rémunéré ») s'élevant à 125,4 millions d'euros en 2020. Les revenus du FII en 2020 sont répartis de la façon suivante (voir tableau 7 page suivante).

¹ Plutôt que de « Grands Défis », il est désormais question de « stratégies d'accélération », chacune étant de même sous la supervision d'un coordonnateur.

Tableau 7 – Répartition des revenus du Fonds pour l'innovation et l'industrie

<i>En M€ au 31 décembre 2020</i>	2018	2019	2020
Revenus nets annuels	276,9	260,4	125,4
Produits financiers	276,9	260,7	125,7
<i>EDF</i>	<i>179,1</i>	<i>120,7</i>	<i>0</i>
<i>TSA</i>	<i>85,8</i>	<i>100,0</i>	<i>66</i>
<i>Compte rémunéré</i>	<i>12,0</i>	<i>40,0</i>	<i>59,7</i>
Frais de gestion Bpifrance	0,0	-0,3	-0,3

Note : « compte rémunéré » correspond aux intérêts perçus sur le compte de la dotation numéraire, qui s'ajoutent aux dividendes des actions EDF et TSA pour former le produit financier annuel.

Source : SGPI

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 l'imposition sur le bénéfice.

Il est à noter que la crise sanitaire a eu un impact important sur les dividendes perçus par le FII, la majorité des entreprises n'ayant pas suivi leurs politiques habituelles en la matière. Ainsi, EDF n'a ni distribué le solde de dividende au titre de l'année 2019, ni d'acompte sur dividende au titre de l'année 2020, ramenant à zéro les revenus issus de la dotation en titres EDF. De même, TSA n'a pas perçu de solde de dividende 2019 de la part de Thales, limitant dès lors le dividende remonté par TSA. Le revenu net annuel pour l'année 2020 a été de 125,4 millions d'euros bien en dessous de la cible annuelle de 250 millions.

En conséquence, la programmation de l'année 2020, initialement de 320 millions d'euros votée au conseil d'administration de l'EPIC Bpifrance en mars 2020 a été révisée pour tenir compte de revenus perçus inférieurs aux revenus prévisionnels de l'année 2020 estimés à 336,8 millions. La programmation 2020 a ainsi été ramenée à 162,4 millions d'euros, soit 37,3 millions de plus que les revenus disponibles en 2020, un écart comblé par les restes à programmer 2018 et 2019. En particulier, pour réduire la programmation, le « plan Batteries » est passé d'un financement de 135 millions en 2020 à 67,4 millions.

De plus, trois Grands Défis ont été déprogrammés, pour un montant total de 90 millions d'euros¹.

Modalités d'attribution des fonds

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, respectivement 206,5 et 213,2 millions d'euros ont été engagés, et respectivement 127,2 et 98,8 millions d'euros ont été effectivement décaissés. En 2020, 162,4 millions d'euros ont été programmés : ce montant correspond à la somme des 125,4 millions de revenus du FII en 2020 et du surplus des années 2018 et 2019. Il est à rappeler que la totalité des engagements ne se retrouve pas dans les décaissements du fait que ces derniers ont été jalonnés pour accompagner dans la durée les différentes étapes de déploiement des projets soutenus².

¹ En outre, la préfiguration en cours du PIA4 et plus particulièrement du volet dirigé offrait une alternative aux Grands Défis envisagés par le biais de stratégies d'accélération.

² Pour rappel, au 31 décembre 2020, donc avant l'articulation du FII avec le PIA4, cinq conventions avaient 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 (e) 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.

Tableau 8 – Engagements financiers du FII, 2018-2019-2020

<i>En M€ au 31 décembre 2020</i>	2018	2019	2020
Programmation des engagements	250,0	250,0	162,4
Deep Tech – volet BFTE		9,0	13,2
Deep Tech – volet aide au développement		46,0	41,8
Deep Tech – volet i-Lab	10,0	9,0	9,0
Deep Tech – volet i-Nov	5,0	6,0	6,0
Grands Défis	60,0	60,0	0,0
Plan Nano 2022	25,0	25,0	25,0
Plan Batteries	150	95	67,4
Engagements	206,5	213,2	162,4
Deep Tech – volet BFTE	0,0	9,0	13,2
Deep Tech – volet aide au développement	0,0	46,0	41,8
Deep Tech – volet i-Lab	10,0	9,0	9,0
Deep Tech – volet i-Nov	5,0	6,0	6,0
Grands Défis	16,5	23,2	0,0
Plan Nano 2022	25,0	25,0	25,0
Plan Batteries	150,0	95,0	67,4
Décaissements	127,2	98,8	69,9
Deep Tech – volet BFTE	0,0	9,0	2,3
Deep Tech – volet aide au développement	0,0	45,3	40,4
Deep Tech – volet i-Lab	10,0	6,3	0,0
Deep Tech – volet i-Nov	5,0	6,0	2,2
Grands Défis	12,2	7,2	0,0
Plan Nano 2022	25,0	25,0	25,0
Plan Batteries	75,0	0,0	0,0

Source : SGPI

Transparence

Pour ce qui est de la transparence du FII, il peut être noté que le rapport FII du SGPI, de la DGE et la DGRI¹, qui décrit les modes d'action (critères et processus de sélection) du FII, doit être reconduit annuellement et remis au Parlement².



¹ SGPI = Secrétariat général pour l'investissement. DGE = Direction générale des entreprises. DGRI = Direction générale de la recherche et de l'innovation.

² Pour mémoire, les principes retenus pour la structuration du FII et leur mise en œuvre ont fait l'objet de rapports de la Cour des comptes et de l'IGF, dont il a été rendu compte dans le premier rapport d'évaluation de la loi Pacte.

Le FII a connu plusieurs évolutions notables de ses missions, de son financement et de sa gouvernance depuis son lancement début 2018. Le cœur de la mission initiale était d'assurer, avec l'appui du rendement attendu de la dotation de départ de 10 milliards d'euros, un financement pérenne à des actions de soutien à l'innovation de rupture mises en œuvre de manière décentralisée par Bpifrance, avec des montants unitaires d'intervention variables selon les programmes, mais ne dépassant pas, pour les plus importants, 20 à 30 millions d'euros. En 2018 et 2019, toutefois, la programmation des engagements a fait une large place (245 millions d'euros sur 500 millions) à un projet de très grande taille : le plan Batteries. Depuis 2019, l'allocation des fonds s'est rééquilibrée en faveur des projets de taille plus réduite selon la vocation initiale du fonds. La persistance de taux d'intérêt extrêmement faibles et les politiques restrictives adoptées en matière de dividendes depuis le déclenchement de la double crise sanitaire et économique ont rendu plus difficile l'atteinte de l'objectif d'un rendement de la dotation du FII de 250 millions d'euros par an prévue à l'origine. Ceci a conduit à l'inclusion dans le PIA4 des financements nécessaires pour atteindre ce montant. L'instance de gouvernance du FII qu'était le Conseil de l'innovation coprésidé par le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, et la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, a vu son rôle repris par un Conseil de l'innovation interministériel présidé par le Premier ministre.



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

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 du contrôle des investissements directs étrangers¹ en France (IDEF) 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)². 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. Par décret, ce seuil a été abaissé à 10 % pour les entreprises cotées, initialement jusqu'à fin 2020, puis jusqu'au 31 décembre 2021.

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

Indicateurs de suivi

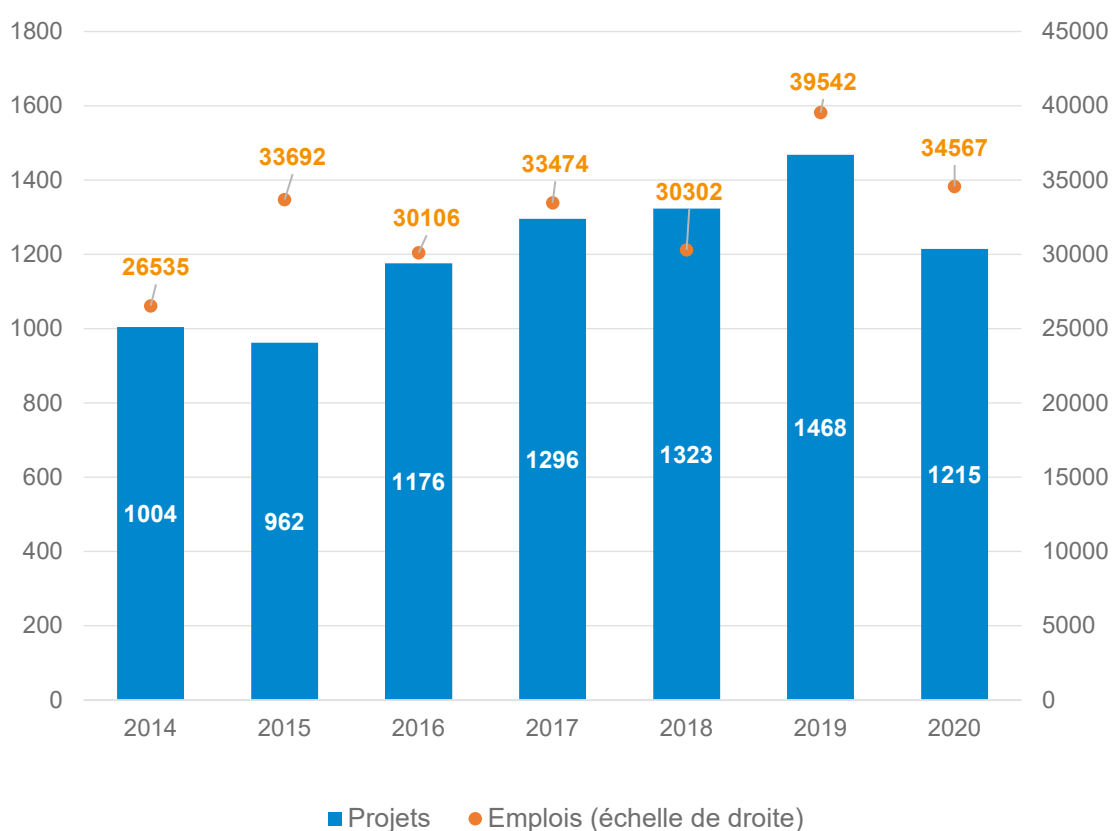
Business France analyse l'ensemble des investissements étrangers en France, quels que soient la nature de l'opération et le secteur d'activité concerné. Au cours de l'année 2020, la France a attiré selon Business France 1 215 nouvelles décisions d'investissement

¹ Au sens de l'article R.151-1 du code monétaire et financier, un investissement direct étranger est défini comme l'acquisition par un investisseur étranger du contrôle d'une entité de droit français ; ou comme l'acquisition par un investisseur étranger de tout ou partie d'une branche d'activité d'une entité de droit français ; ou comme le franchissement, direct ou indirect, seul ou de concert, par un investisseur étranger, du seuil de 25 % de détention ou des droits de vote d'une dont le siège social est établi en France.

² Par décret n° 2020-892 du 22 juillet 2020, ce seuil a été abaissé temporairement à 10 % lorsque des investissements sont réalisés par des opérateurs tiers à l'Union européenne au sein de sociétés cotées, initialement jusqu'à fin 2020, puis, par décret n° 2020-1729 du 28 décembre 2020, ce seuil de 10 % a été maintenu jusqu'au 31 décembre 2021.

étranger, en recul de 17 % par rapport à 2019 contre -33 % au niveau mondial¹. *A contrario*, en 2019, les investissements internationaux en France avaient atteint un niveau record grâce à une hausse annuelle de 11 % des décisions d'investissement par rapport à 2018². Selon les données de Business France, les investissements étrangers en France sont principalement américains (16,8 %), allemands (16,5 %) et britanniques (9,9 %) ; les pays asiatiques sont de moins grands investisseurs en France (Chine, dont Hong-Kong : 5,1%, Japon : 3,5 %, Inde : 0,7%, etc.).³

Graphique 6 – Évolution des projets d'investissements étrangers et des emplois associés en France entre 2014 et 2020



Source : Business France (2020).

En 2020, les emplois créés ou maintenus par les investissements des filiales étrangères ont connu une baisse de 13 % par rapport à 2019. Le choc sur les créations d'emplois est néanmoins amorti car avec 34 567 emplois annoncés, 2020 est la deuxième meilleure

¹ Business France, [Bilan 2020 des investissements internationaux en France](#), mars 2021.

² Business France, [Bilan 2019 des investissements étrangers en France](#), juin 2020.

³ Il s'agit d'un classement du nombre de décisions d'investissement, sans tenir compte du montant investi ni du nombre d'emplois.

année depuis dix ans. En 2020, 64 % des investisseurs sont européens. Viennent ensuite l'Amérique du Nord (20 %) et l'Asie (10 %). Les États-Unis restent le principal pays investisseur et pourvoyeur d'emplois en France.

La baisse des investissements étrangers en France a été assez limitée en 2020 (au regard de la crise sanitaire). On remarque en revanche une augmentation du nombre d'investissements contrôlés au titre de la procédure IEF. En 2020, 275 opérations ont été soumises à la procédure de contrôle des investissements étrangers¹ soit près de 23 % des 1 215 décisions d'investissements étrangers en France en 2020. En 2019, cette proportion était de 15 % des 1 469 décisions d'investissements étrangers en France².

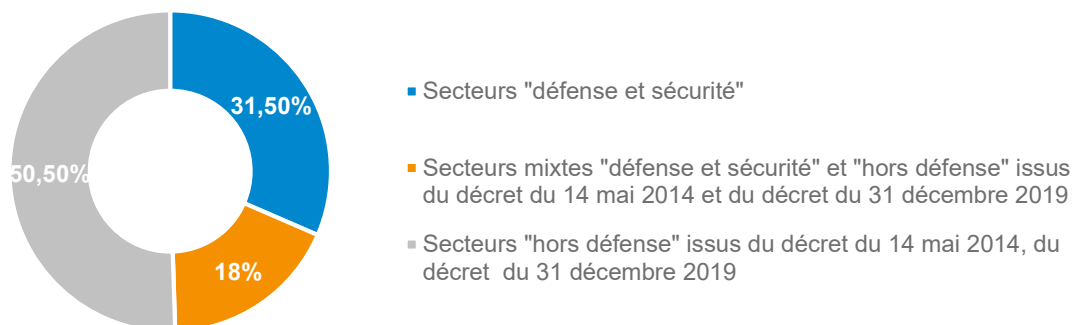
Selon la Direction générale du Trésor, cette hausse est notamment liée aux modifications du cadre juridique du contrôle dans la loi Pacte, avec l'extension du champ des secteurs soumis au contrôle, des définitions des investisseurs étrangers et des catégories d'opérations nouvellement soumises à la procédure. En 2020, sur l'ensemble des demandes d'autorisation d'investissement déposées auprès de l'État, 50,5 % l'ont été par des investisseurs issus d'États membres de l'UE ou de l'EEE (Espace économique européen) et 49,5 % par des investisseurs issus de pays tiers à l'UE ou de l'EEE. En 2019, cette proportion était de 43 % d'investisseurs issus d'États membres de l'UE ou de l'EEE et 57 % d'investisseurs issus de pays tiers. De manière plus précise, les États-Unis constituent le principal pays hors de l'Union européenne d'où proviennent les investissements, suivis par le Canada et la Suisse. En ce qui concerne les investisseurs issus de l'Union européenne, sont en tête de liste ceux provenant du Royaume-Uni, encore considéré comme État membre en 2020, de l'Allemagne et du Luxembourg.

Enfin, en termes de secteurs soumis à contrôle, le nombre des opérations soumises à autorisation ne relevant pas du champ de la défense et de la sécurité a augmenté. En effet, en 2020, 50,5 % des opérations concernaient des activités civiles, contre 30 % en 2019. Cette nouvelle répartition sectorielle est la conséquence de l'extension, depuis 2018, du champ des activités soumises au contrôle des investissements étrangers en France (IEF) telles que, notamment, la sécurité alimentaire et la recherche et développement portant sur des technologies critiques.

¹ Direction générale du Trésor (2021), [Les chiffres clés des IEF en 2020](#), 24 mars.

² Direction générale du Trésor (2020), [Les chiffres clés des IEF en 2019](#), 23 septembre.

**Graphique 7 – Principaux secteurs concernés par les autorisations IEF
(Investissements étrangers en France) en 2020**



Source : DG Trésor

**Graphique 8 – Principaux secteurs concernés par les autorisations IEF
(Investissements étrangers en France) en 2019**



Source : DG Trésor

Un changement de paradigme dans le contexte de crise sanitaire

Si la protection des secteurs stratégiques a été mise en place depuis des années (voir [l'annexe](#) pour une analyse internationale), la crise sanitaire a entraîné l'adoption de mesures spécifiques de défense des secteurs stratégiques, qui s'est même renforcée au cours des mois. En effet, le contexte sanitaire a pu faire naître des inquiétudes liées à une plus grande volatilité des marchés financiers, voire à une très forte baisse des valorisations d'un grand nombre de sociétés (qui semble n'avoir finalement pas eu lieu), les rendant vulnérables à d'éventuelles opérations inamicales, ce qui a poussé de nombreux gouvernements à une vigilance renforcée. Selon la Commission européenne, ce nouveau contexte économique entraînait un plus grand risque « d'acquisitions prédatrices d'actifs stratégiques ».

En France, le 25 mars 2020, le gouvernement a suspendu les délais d'instruction d'un certain nombre de procédures, dont celle du contrôle IEF jusqu'à « l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire » (articles 1 et 7 de l'ordonnance 2020-306 du 25 mars 2020, modifiée par l'ordonnance 2020-427 du 15 avril 2020). Concernant plus particulièrement le contrôle IEF, l'adaptation au contexte de la crise sanitaire a pris la forme d'une part d'une inclusion pérenne des biotechnologies dans la liste des technologies soumises au contrôle, par l'arrêté du 27 avril 2020 relatif aux investissements étrangers en France.

D'autre part, une mesure temporaire jusqu'au 31 décembre 2020 a été adoptée par décret et arrêté du 22 juillet 2020 pour abaisser de 25 % à 10 % le seuil déclenchant le contrôle lorsque des investissements sont réalisés par des opérateurs tiers à l'Union européenne au sein de sociétés cotées. Ce contrôle, qui ne concerne pas les investisseurs européens, s'exerce selon une procédure particulière : l'investisseur franchissant le seuil de 10 % des droits de vote doit le notifier au ministre chargé de l'économie. Sauf opposition du ministre, l'autorisation naît à l'issue d'un délai de dix jours ouvrés à compter de la notification. Sinon, le ministre peut décider de soumettre l'opération à un examen plus approfondi, sur la base d'une demande d'autorisation complète. Un tel examen peut conduire à ne pas autoriser l'investisseur étranger à détenir plus de 10 % des droits de vote de l'entreprise française sensible.

Toutefois, au regard de la crise sanitaire et économique qui perdure, cette mesure d'abaissement du seuil a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2021, par le [décret du 22 décembre 2020](#). Selon la DG Trésor, l'éventuelle nécessité d'une nouvelle prolongation de la mesure d'abaissement de 25 % à 10 % du seuil déclenchant le contrôle sera étudiée fin 2021, en considération de l'état du marché.

En dehors de l'Union européenne, où la dynamique s'est avérée relativement homogène¹, des mécanismes de filtrage existent dans de nombreux pays. À titre d'exemple, fin mars 2020, le gouvernement australien a prolongé le délai d'examen des accords d'investissement de 30 jours à six mois et les a soumis à son autorisation préalable quelles que soient la nature ou la qualité de l'investissement². L'Inde, quant à elle, a adopté un dispositif de surveillance des investissements étrangers en provenance des pays frontaliers³. Au niveau mondial, ce sont désormais 60 % des investissements directs étrangers qui sont potentiellement sujets à un examen en 2020, contre 38 % en 1990. Si ce pourcentage mesuré par l'OCDE a suivi une tendance de croissance au cours

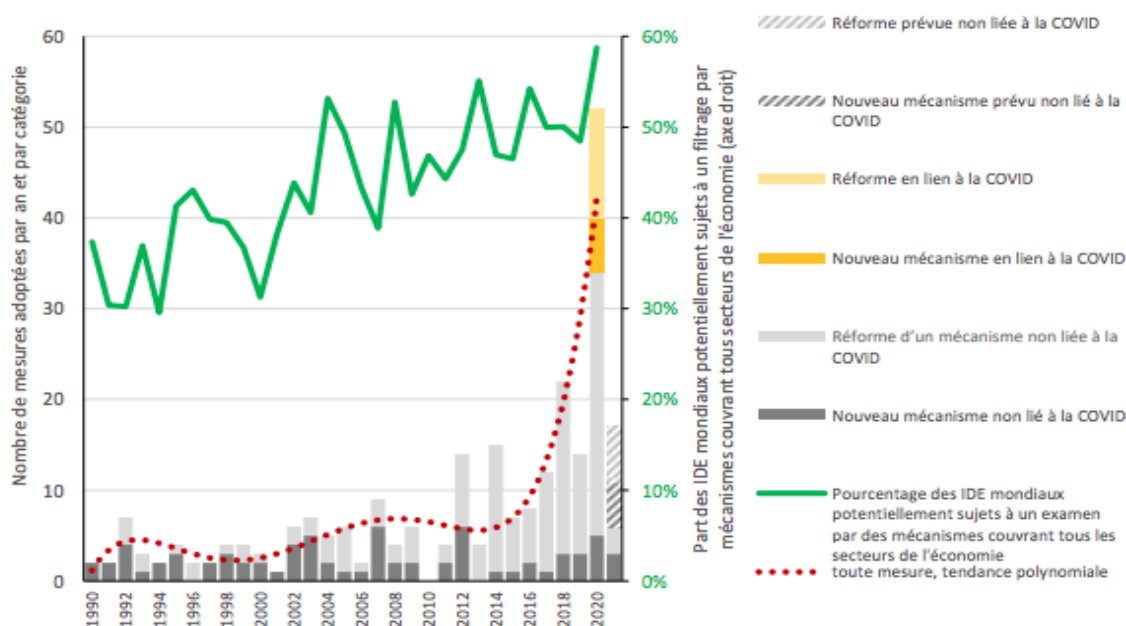
¹ Cette dynamique est portée notamment par l'entrée en vigueur le 11 octobre 2020 du Règlement UE 2019/452 établissant un « *cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union* ».

² Gouvernement australien, « [Covid-19 update for international investors and customers](#) », annonce du 5 juin 2020.

³ Gouvernement indien, [communiqué de presse du ministère du Commerce et de l'Industrie](#), 18 avril 2020.

de ces vingt années, l'année 2020 est sans aucun doute celle qui a enregistré le plus d'évolutions législatives et réglementaires dans les États.

Graphique 9 – Introduction et réforme des politiques en matière d'acquisition et de propriété visant à sauvegarder les intérêts essentiels de sécurité, entre 1990 et mi-mars 2021



Note : Les données couvrent les 62 économies participant à la Table ronde sur la liberté d'investissement hébergée par l'OCDE. Un nouveau mécanisme ou une réforme est « associée au COVID-19 » si le pays concerné a explicitement justifié sa mise en place, au moins en partie, en invoquant la pandémie ou ses répercussions. Les prévisions du Secrétariat de l'OCDE sont basées sur les déclarations des pouvoirs publics. Les données relatives aux flux d'IDE pour 2020 correspondent à de premières estimations.

Source : OCDE, *Évolutions des politiques de l'investissement dans 62 économies : 16 octobre 2020 – 15 mars 2021*, *Projet sur la liberté d'investissement*, avril 2021

Vers un renforcement des filtres des investissements étrangers : les exemples de Carrefour/Couche-Tard et Photonis/Teledyne

L'évolution des textes et pratiques en matière de contrôle des investissements étrangers traduit le caractère particulièrement sensible de ces questions dans le contexte de la crise sanitaire et économique actuelle. Les deux exemples cités ci-dessous sont à situer dans ce cadre.

Le refus d'autorisation de l'achat de Photonis par Teledyne

Le ministère des Armées a annoncé le refus de l'achat du spécialiste de l'optronique français pour la défense Photonis par l'américain Teledyne le 18 décembre 2020. Quelques mois plus tôt, Bruno Le Maire avait exprimé son souhait qu'une entreprise française fasse une offre de rachat de Photonis, en [citant](#) Thales pour exemple, entreprise

dont l'État détient 25,68 % du capital. Le ministère des Armées a expliqué ce [refus](#) définitif en décembre par « la nature des activités de Photonis » et le fait que « les mécanismes proposés dans le cadre du processus d'investissement en France n'étaient pas suffisants pour assurer la souveraineté et la protection des actifs stratégiques sur la durée ». Ce veto, qui a aussi fait l'objet d'une annonce publique, est considéré comme une première, parce qu'il vise une entreprise américaine, « [un pays allié](#) ». En février 2021, c'est finalement la holding d'investissement européenne HLD qui a annoncé qu'elle se portait candidate au rachat de l'entreprise Photonis. Néanmoins, HLD devra elle aussi se soumettre à la procédure de contrôle des IEF dans les mois à venir.

La dissuasion publique par le gouvernement de l'offre de rachat de Carrefour par le groupe canadien Couche-Tard

Ce projet avait été dévoilé par deux communiqués, un par Couche-tard, un par Carrefour le mercredi 13 janvier 2021. Le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance a fait part publiquement dès le 13 janvier de ses doutes vis-à-vis de cette opération dans l'émission « C à Vous », avant de confirmer le 14 janvier 2021 sur Cnews et RMC son intention de s'y opposer, soulignant qu'il disposait si nécessaire d'un instrument juridique, faisant référence au contrôle des investissements étrangers en France (la sécurité alimentaire est l'un des secteurs sensibles¹ identifiés par le R. 151-3 du CMF). Cette opposition s'est faite sur le fondement du [décret n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France](#), selon lequel la distribution de denrées alimentaires fait désormais partie des activités stratégiques, en application des mesures de la loi Pacte.

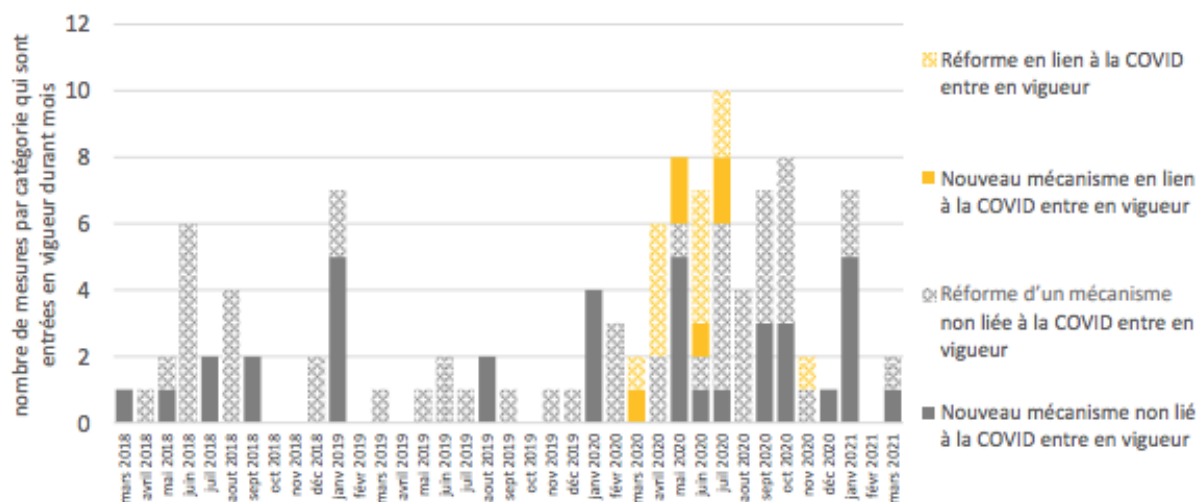
Il existe en réalité [peu de refus](#) publiquement exprimés suite à une procédure de contrôle des IEF, car l'issue de la procédure n'est pas rendue publique et les discussions engagées avec les parties prenantes (investisseurs étrangers ou sociétés cibles françaises), en amont ou lors de l'instruction d'une demande d'autorisation, peuvent conduire l'investisseur à renoncer à son opération. À l'heure actuelle, il est difficile de mesurer l'impact de ces nouvelles réglementations en France, tant liées à l'application de la loi Pacte que liées à des dispositions exceptionnelles en réponse à la crise sanitaire.

À travers le monde, on observe une tendance générale à la mise en place d'un contrôle renforcé des investissements étrangers : les mesures prises en 2020 ne sont majoritairement pas des réponses exceptionnelles dues à la crise du covid-19. Selon

¹ Les secteurs dits stratégiques peuvent recouvrir un champ plus large que les seuls secteurs sensibles. Les secteurs sensibles regroupent 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 ; les secteurs stratégiques peuvent s'étendre à des enjeux de compétitivité économique par exemple.

l'OCDE, la pandémie semble de moins en moins évoquée en 2021 pour justifier de telles restrictions.

Graphique 10 – Évocation de la pandémie de la covid-19 pour justifier l'introduction de nouvelles mesures ou la révision de mesures de contrôle existantes des investissements étrangers



Note : Les colonnes indiquent le nombre de mesures entrées en vigueur un mois donné, par type. Une mesure est « associée à la COVID-19 » si le pays concerné a explicitement justifié sa mise en place, au moins en partie, en invoquant la pandémie ou ses répercussions. Pour mars 2021, les données vont jusqu'au 15 mars.

Source : OCDE, *Évolutions des politiques de l'investissement dans 62 économies* : 16 octobre 2020 – 15 mars 2021, *Projet sur la liberté d'investissement*, avril 2021.

En outre, l'OCDE enregistre un nombre élevé de pays mettant en place de tels mécanismes alors qu'ils n'en disposaient d'aucun, à l'instar de la République tchèque, de la Slovaquie ou encore de la Suède.



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

Mise en place au sein de certaines entreprises, l'épargne salariale consiste à accorder 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.

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

Application de la réforme

La loi Pacte a introduit une obligation pour les branches de négocier un accord de participation, d'intéressement ou d'épargne salariale. Cette obligation doit permettre par la suite aux entreprises de moins de 50 salariés d'appliquer directement les accords de branche, sans négociation spécifique au niveau de l'entreprise. La date butoir de cette obligation, initialement fixée par la loi Pacte au 31 décembre 2020, a été décalée au 31 décembre 2021 par le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action

publique, dit projet de loi ASAP. À défaut d'initiative de la partie patronale au plus tard le 31 décembre 2021, les organisations de salariés représentatives peuvent l'exiger¹.

La [loi n° 2020-734](#) du 17 juin 2020 et la [loi n° 2020-1525](#) d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) du 7 décembre 2020 ont permis la mise en place unilatérale d'un accord type d'intéressement dans les plus petites entreprises lorsque celui-ci a été négocié au niveau de la branche et autorisé des accords d'intéressement pour une courte durée (1 an par exemple contre 3 ans minimum auparavant). Par ailleurs, d'autres mesures ont été prises pour faciliter la procédure de mise en place des accords d'intéressement et de participation. Un nouveau service en ligne a été mis en place au printemps 2020 afin d'aider les entreprises dans la création de leur accord d'intéressement : [Mon-interessement.urssaf.fr](#). De plus, le décret n° 2020-795 du 26 juin 2020 prévoit que les accords d'épargne salariale, comme pour tous les accords collectifs ordinaires, doivent être déposés par voie électronique sur la plateforme de télé-procédure du ministère du Travail².

Indicateurs de suivi

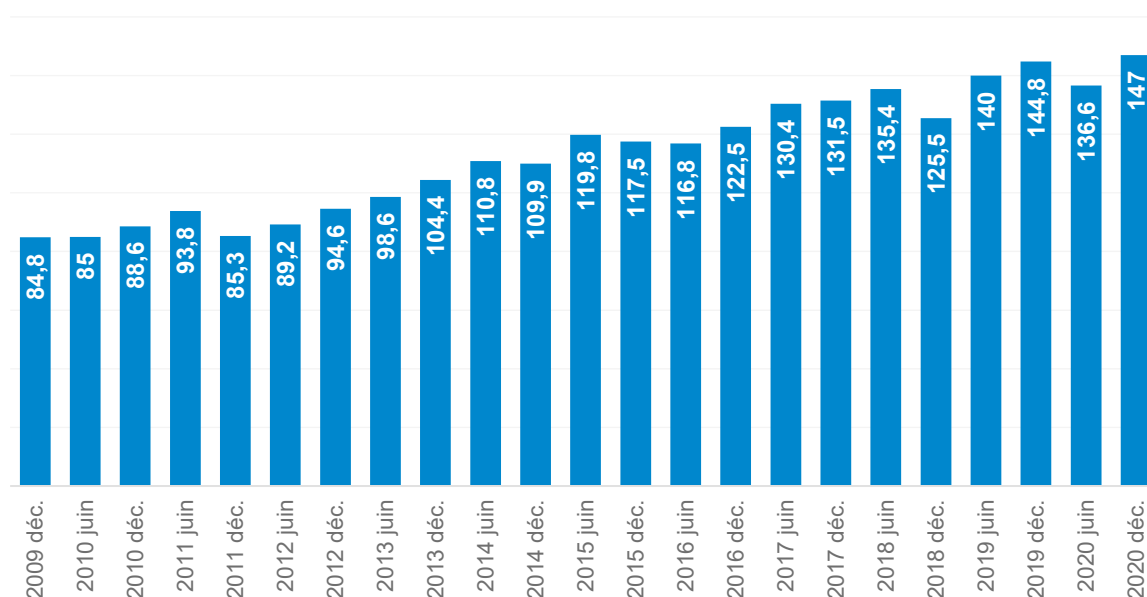
La France est l'un des pays européens où les dispositifs de participation et d'intéressement sont les plus répandus. Cela peut s'expliquer par le caractère obligatoire de la participation pour certaines catégories d'entreprises et par les incitations fiscales qui favorisent le développement des dispositifs de partage de la valeur. En 2019, 39 % des entreprises en France déclarent que plus de 20 % des salariés bénéficient d'une paie variable en rapport avec l'intéressement ou la participation. La France se positionne ainsi en deuxième position en termes de déploiement de ces dispositifs, juste derrière la

¹ Par ailleurs, le décret n° 2021-1122 du 27 août 2021 publié au JO du 28 août 2021 et pris pour application des dispositions de l'article 119 de la loi ASAP n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 précise les délais et les modalités de contrôle des accords d'intéressement, de participation ou instaurant un plan d'épargne salariale conduit successivement par l'autorité administrative compétente et les URSSAF, les caisses générales de sécurité sociale et la MSA, à compter de leur dépôt. À compter du 1^{er} septembre 2021, le contrôle des accords de participation, d'intéressement et des règlements de plans d'épargne salariale déposés sera donc partagé entre les services de la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités qui contrôleront les formalités de dépôt de l'accord ainsi que les modalités de négociation, de dénonciation et de révision, et les Urssaf, CGSS ou MSA chargées de contrôler le fond. Il prend également acte de plusieurs changements concernant les dispositifs de participation et d'intéressement, tels que la possibilité de mise en place par décision unilatérale de l'employeur, les modalités de dépôt électronique et les périodes assimilées à du temps de travail effectif pour la répartition entre les salariés.

² Parallèlement, pour mieux faire connaître ces mesures et inciter les entreprises à mettre en place des accords d'intéressement et de participation ambitieux, Thibault Lanxade, PDG du groupe Jouve, et François Perret, directeur de Pacte PME, ont été nommés ambassadeurs à l'intéressement et à la participation. Une campagne de communication sur la loi Pacte et ses mesures emblématiques a été lancée dans la presse et en digital au second semestre 2019. Enfin, un espace web proposant des contenus et des solutions pratiques et concrètes à destination des chefs d'entreprise pour leur permettre de déployer des accords d'intéressement et de participation a été lancé : [interressement-participation.gouv.fr](#). ».

Slovénie (40 %)¹. Ainsi, 47,6 % des salariés ont accès à un dispositif de participation ou d'intéressement et 39,6 % des salariés ont reçu une prime de participation ou d'intéressement. D'après l'Association française de gestion financière (AFG)², les encours d'épargne salariale et d'épargne retraite s'élèvent à 147 milliards d'euros au 31 décembre 2020, en hausse de 1,5 % par rapport à l'année 2019 ; tandis que le nombre d'entreprises équipées d'un dispositif d'épargne salariale ou d'épargne retraite progresse et s'élève respectivement à 341 000 entreprises (+ 4 % par rapport à 2019) et à 172 000 entreprises (+ 7 %).

Graphique 11 – Évolution des encours des fonds d'épargne salariale entre 2009 et 2020 (en milliards d'euros)



Source : AFG (2020)

D'après la dernière enquête disponible de la Dares (2021)³, 9,3 millions de salariés ont en 2019 accès à au moins un dispositif de participation, d'intéressement ou un plan d'épargne salariale, soit 51,4 % des salariés du secteur privé non agricole (+0,5 point de pourcentage par rapport à 2018). Ainsi, près de 7,9 millions de salariés ont reçu en 2019 une prime d'intéressement, de participation ou d'abondement, soit 84,9 % des salariés couverts par au

¹ Direction générale du Trésor, « [Les dispositifs de partage de la valeur en France et en Europe](#) », Trésor-Eco, n° 286, juin 2021.

² Association française de gestion financière-AFG (2021), « L'épargne salariale et l'épargne retraite d'entreprise collective, données d'enquête à fin 2020 », Service des études économiques, mars.

³ Dares (2021), « [Participation, intéressement et épargne salariale en 2019. Hausse des bénéficiaires de primes](#) », *Dares Résultats*, n° 46, août.

moins un dispositif d'épargne salariale (+1,1 point de pourcentage par rapport à 2018). En 2019, 21 milliards d'euros de primes ont été versés pour un montant moyen de prime par salarié bénéficiaire de 2 660 euros bruts, soit une augmentation de 1,7 milliard d'euros par rapport à 2018 : cette hausse s'explique par celle du nombre de bénéficiaires (+1,1 point de pourcentage par rapport à 2018) et des montants moyens (+3,9 % par rapport à 2018).

Tableau 9 – Importance des dispositifs de participation, d'intéressement et d'épargne salariale en 2019 selon la taille de l'entreprise

	Entreprises de moins de 10 salariés	Entreprises de 10 salariés ou plus	Ensemble des entreprises
Nombre total de salariés (en milliers)	3 287	14 718	18 005
Nombre de salariés couverts par au moins un dispositif (en milliers)	450	8 806	9 256
Part de salariés couverts par au moins un dispositif (en %)	13,7	59,8	51,4
Nombre de salariés bénéficiaires d'une prime (en milliers)	245	7 615	7 860
Part de salariés bénéficiaires d'une prime parmi l'ensemble des salariés couverts (en %)	54,4	86,5	84,9
Part de salariés bénéficiaires d'une prime parmi l'ensemble des salariés (en %)	7,5	51,7	43,7

Champ : ensemble des entreprises privées hors agriculture, particuliers employeurs et activités extraterritoriales ; France hors Mayotte.

Source : Dares, enquêtes Acemo-Pipa et Acemo TPE 2020, dans « Participation, intéressement et épargne salariale en 2019 », Dares Résultats, n° 46, août 2021

En particulier, l'intéressement bénéficie en 2019 à 5,1 millions de salariés (+6,5 % en 2019 après une baisse de 3,5 % en 2018). Ainsi, près de 34,5 % des salariés dans les entreprises privées de plus de 10 salariés bénéficient de l'intéressement (+1,8 point de pourcentage par rapport à 2018). La participation bénéficie à 5,3 millions de salariés en 2019 soit 38,7 % des salariés des entreprises privées de plus de 10 salariés (+0,5 point de pourcentage par rapport à 2018). La part des bénéficiaires à l'un des dispositifs de participation et d'intéressement augmente significativement avec la taille de l'entreprise : cette part est respectivement de 2,4 % et 3,5 % pour les entreprises de moins de 9 salariés¹ ; elle est de 68,2 % et 69 % pour les entreprises de plus de 1 000 salariés. On constate en revanche à quel point ce dispositif est peu répandu au sein des TPE, où il n'est pas obligatoire. En outre, cet écart se creuse en 2019 par rapport à 2018.

¹ La part est particulièrement faible dans les TPE du fait que les dispositifs n'y sont pas obligatoires.

Tableau 10 – Part des salariés ayant accès à un dispositif de participation ou d'intéressement en 2019

Taille d'entreprise	Participation	Intéressement
1 à 9 salariés	2,4	3,5
10 à 49 salariés	5,7	11,5
50 à 99 salariés	37,8	22,5
100 à 249 salariés	61,1	35,7
250 à 499 salariés	65,3	50,5
500 à 999 salariés	67,3	56,3
1 000 salariés ou plus	68,2	69,0
Ensemble	38,7	34,5

Champ : ensemble des entreprises privées hors agriculture, particuliers employeurs et activités extraterritoriales ; France hors Mayotte.

Source : Dares, enquêtes Acemo-Pipa et Acemo-TPE 2020

Dans les entreprises de plus de 10 salariés, le montant moyen perçu par bénéficiaire au titre de la participation est de 1 499 euros en 2020 (contre 1 430 euros en 2019) ; et il est de 1 909 euros en 2020 au titre de l'intéressement (contre 1 888 euros en 2019).

Tableau 11 – Les dispositifs de participation et d'intéressement dans les entreprises de 10 salariés ou plus

	2010	2018	2019
Participation			
Montant total brut distribué (en millions d'euros)	7 380	7 112	8 003
Nombre de bénéficiaires (en milliers)	5 226	4 975	5 340
Montant moyen par bénéficiaire (en euros)	1 412	1 430	1 499
<i>En % de la masse salariale des bénéficiaires</i>	4,4	3,7	3,8
Intéressement			
Montant total brut distribué (en millions d'euros)	7 185	9 111	9 815
Nombre de bénéficiaires (en milliers)	4 646	4 826	5 141
Montant moyen par bénéficiaire (en euros)	1 546	1 888	1 909
<i>En % de la masse salariale des bénéficiaires</i>	4,5	4,6	4,7

Champ jusqu'en 2016 : entreprises de 10 salariés ou plus du secteur marchand non-agricole, hors intérim et secteur domestique ; France métropolitaine

Champ à partir de 2017 : entreprises privées de 10 salariés ou plus hors agriculture, particuliers employeurs et activités extraterritoriales ; France hors Mayotte.

Sources : Dares, enquêtes Acemo-Pipa 2011, 2019 et 2020, dans « Participation, intéressement et épargne salariale en 2019 », Dares Résultats, n° 46, août 2021

Avec un délai de publication des statistiques de plus de 8 à 18 mois, il est encore trop tôt pour analyser les effets de la loi Pacte sur le déploiement des dispositifs de participation et d'intéressement. Pour les prochains rapports du comité Impacte, l'évaluation pourra porter non seulement sur la dynamique des différents dispositifs¹, sur leur déploiement auprès des salariés en fonction de leurs revenus mais également sur leurs effets potentiels sur la rémunération des salariés et la performance des entreprises.

¹ En particulier chez les entreprises de plus de 50 salariés pour vérifier la conformité aux obligations.



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

La loi Pacte contient plusieurs mesures relatives à l'actionnariat des salariés¹. En particulier, depuis le 21 août 2019, elle autorise 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 Plan d'épargne entreprise (sous réserve d'une attribution uniforme) et de 10 % lorsque l'entreprise abonde la contribution des bénéficiaires du plan épargne d'entreprise (PEE). 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.

- [Voir les articles 162 à 168 de la loi Pacte](#)

Actualités législatives et réglementaires

Dans le cadre du vote de la loi de finances 2021, plusieurs nouvelles mesures ont été adoptées :

- la suppression du forfait social sur l'abondement versé en complément des versements personnels en 2021 et 2022, lorsque ces derniers sont destinés à des souscriptions

¹ Créé en 1967, l'actionnariat salarié a été régulièrement réformé. 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 entreprise (PEE). L'abondement de l'employeur dans un PEE peut être majoré de 80 % en cas d'acquisition par le salarié d'actions ou de certificats d'investissement émis par l'entreprise. Contrairement au PERCO, l'abondement dans un PEE ne peut pas être unilatéral puisqu'il reste conditionné à un versement du salarié.

d'actions ou titres de l'entreprise dans le cadre du Plan d'épargne salariale (contre un forfait social de 10 % auparavant) ;

- la loi de finances permet l'élargissement aux entreprises de 250 à 5 000 salariés avec un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros, de l'exonération de la contribution patronale spécifique de 20 % sur l'attribution d'actions gratuites (l'exonération était jusqu'alors réservée aux petites et moyennes entreprises qui n'ont jamais versé de dividende) ;
- le taux de forfait social est réduit à 10 % sur l'abondement unilatéral de l'employeur versé aux salariés pour acquérir des actions de l'entreprise (contre 20 % auparavant).

Selon une étude de la Sécurité sociale, le coût estimé de la suppression du forfait social (intéressement et participation) pour l'année 2019 est de 0,5 Md€¹.

Indicateurs de suivi

D'après les données de l'AFG², l'encours des fonds d'actionnariat salarié représente 50,8 milliards d'euros en 2020, soit une baisse de 7 % par rapport à 2019, qui était en hausse de 19 % par rapport à 2018. La collecte nette reste négative en 2020 de 290 millions d'euros mais s'améliore puisque la décollecte avait été de 2,3 milliards d'euros en 2019. D'après l'AFG, cette évolution s'explique par : (a) des versements qui se sont maintenus (diminution des versements vers l'actionnariat salarié de seulement 7 % en dépit de la crise sanitaire) et ; (b) des rachats en baisse à - 42% par rapport à 2019 (après une augmentation de 21 % en 2019 par rapport à 2018). En outre, les mesures relatives à l'actionnariat salarié adoptées en loi de finances pour 2021 dans le cadre du Plan de Relance devraient continuer à encourager les dispositifs d'actionnariat salarié : (a) suppression du forfait social applicable à l'abondement lié à des versements volontaires en 2021 et 2022 ; (b) diminution du forfait social à 10 % sur l'abondement unilatéral en actions de l'entreprise ; (c) et suppression de la contribution employeur de 20 % due sur les actions gratuites pour les entreprises de taille intermédiaire.

De plus, selon les dernières [données](#) Eres³ (juin 2021), 78 % des entreprises françaises cotées proposent un dispositif d'actionnariat salarié en 2020, contre une moyenne européenne de 35%. Cela correspond à près de 3,04 millions de bénéficiaires détenant en moyenne 3,4 % du capital. Ainsi, la France représente plus de 40 % des actionnaires salariés européens, et 38 % de la capitalisation détenue par

¹ Sécurité sociale, Résultat des comptes de l'année 2019, septembre 2020.

² AFG (avril 2021), « [Communiqué de presse du 18 mars 2021](#) », avril 2021.

³ Eres (juin 2021), « [Panorama de l'actionnariat salarié](#) ».

ces derniers. En particulier, le panorama Eres permet d'établir quelques statistiques pour les entreprises du SBF120, en s'appuyant sur des données publiques (documents d'enregistrement universel, communiqués de presse) et des informations issues de la Fédération Européenne de l'Actionnariat Salarié. Ainsi, dans le SBF 120, près de 31 entreprises ont mené en 2020 une opération collective, sous forme d'augmentations de capital réservées aux salariés ou de cessions d'actions. Ce nombre est stable par rapport aux précédentes en dépit de la crise sanitaire. Le volume de ces opérations est d'environ 2,5 milliards d'euros, soit un volume également stable par rapport à la moyenne historique, mais plus faible que le record atteint en 2018 (3,5 milliards d'euros). Pour l'ensemble des entreprises du SBF120, sont en définitive comptabilisés 2,6 millions de salariés actionnaires, soit près de 2 salariés sur 5, pour un actif global de 54 milliards d'euros (soit une moyenne par tête de 20 640€). Ainsi, la part du capital détenue par les salariés en 2020 reste stable à 2,4 %.

Enfin, et bien qu'il ne soit possible d'y voir à ce jour un lien strict de causalité, il apparaît d'après le panorama Eres une corrélation entre l'actionnariat salarié et certaines variables relatives aux ressources humaines. Ainsi, dans les entreprises avec une forte culture de l'actionnariat salarié¹, le taux de départs volontaire est de 7,2 %, contre 9,7 % dans les entreprises avec une faible culture de l'actionnariat salarié. De même, le taux de licenciement est respectivement de 3,0 % et 5,3 %. Le Comité Impacte prolongera cette analyse dans les prochains rapports afin d'apprécier les effets qui sont causalement imputables à l'actionnariat salarié sur la performance et la gouvernance des entreprises, et notamment dans le contexte de la crise sanitaire.

Des informations liées à l'évolution des Plan Épargne Entreprise (PEE), qui constituent partiellement une part des mécanismes de l'actionnariat salarié, sont disponibles en annexes.

¹ Dans la méthodologie de l'étude, la culture d'actionnariat salarié est définie en fonction de trois critères : le taux de démocratisation, la part de capital K détenue par les salariés et la fréquence des opérations collectives entre 2016 et 2020. Ainsi sont définis trois types de culture d'actionnariat salarié basées sur les valeurs des quartiles : (a) très forte culture (quartile 4) : taux de démocratisation >57,46%, part K >3,34%, fréquence >=40,00% (2 critères sur 3) ; (b) très faible culture AS (quartile 1) : taux de démocratisation <10,22%, part K <0,35%, fréquence = 0% (2 critères sur 3) ; (c) culture peu développée (quartiles 2&3) : les autres entreprises.



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

La loi Pacte apporte trois principales modifications d'applicabilité immédiate. D'abord, elle consacre dans le code civil la prise en considération par les sociétés des enjeux sociaux et environnementaux inhérents à leur activité ; elle consacre aussi la notion d'intérêt social, auparavant purement jurisprudentielle. De plus, elle reconnaît la possibilité pour les 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, elle est reconnue à une société qui déclare sa qualité de société à mission, qui inscrit sa raison d'être dans ses statuts ainsi qu'un ou plusieurs objectifs sociaux et environnementaux que la société se donne pour mission de poursuivre dans le cadre de son activité, et charge un organe de suivi de vérifier l'atteinte de ses objectifs et l'adéquation des moyens engagés, un organisme tiers indépendant (OTI) ayant pour mission de vérifier les informations correspondantes. 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 aux OTI. Le [décret n° 2021-669](#) du 27 mai 2021 et [l'arrêté du 27 mai 2021](#) précisent les modalités de contrôle de l'OTI (examen des indicateurs, entretien avec le comité de mission, etc.).

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

Application de la réforme

Pour faire publiquement état de sa qualité de société à mission, une société doit, conformément à l'article L. 210-10 du code de commerce¹, respecter les conditions suivantes :

¹ L'article L210-10 du Code de commerce résulte de l'article 176 de la loi Pacte.

- ses statuts doivent préciser une « raison d'être », au sens de l'article 1835 du code civil ;
- ses statuts doivent préciser un ou plusieurs objectifs sociaux et environnementaux que la société se donne pour mission de poursuivre dans le cadre de son activité ;
- ses statuts doivent préciser les modalités du suivi de l'exécution de la Mission, notamment sous le contrôle d'un comité de mission ;
- l'exécution de la Mission doit faire l'objet d'une vérification par un organisme tiers indépendant (un OTI) ;
- et la société doit déclarer sa qualité de société à mission au greffier du tribunal de commerce, qui la publie sous réserve de la conformité des statuts aux trois premières conditions précitées.

La vérification externe de l'exécution de la mission est confiée à un OTI. Ce dernier est désigné par la société parmi les organismes accrédités à cet effet par le Comité français d'accréditation (Cofrac). Une convention pour le développement et la mise en œuvre de cette accréditation a été conclue entre l'État et le Cofrac en mai 2021. L'OTI est soumis au même régime que les commissaires aux comptes en matière d'incompatibilités. Il lui est notamment interdit de prendre, de recevoir ou de conserver un intérêt auprès de la société. L'OTI doit procéder, au moins tous les deux ans, à une vérification de l'exécution des objectifs poursuivis par la société. Cette vérification donne lieu à un avis joint au rapport du Comité de mission. Pour mener à bien sa mission de vérification, l'OTI peut avoir accès à l'ensemble des documents détenus par la société et utiles à la formation de son avis.

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. Le [décret n°2021-669](#) du 27 mai 2021 et l'[arrêté du 27 mai 2021](#) précisent les modalités selon lesquelles l'organisme tiers indépendant (OTI) chargé de vérifier l'exécution par les sociétés, mutuelles et unions de leurs objectifs sociaux et environnement accomplis sa mission. Désormais, l'organisme tiers indépendant doit : (i) examiner l'ensemble des documents utiles à la formation de son avis détenus par la société, (ii) interroger le comité de mission ou le référent de mission sur son appréciation de l'exécution du ou des objectifs sociaux et environnementaux, (iii) interroger l'organe en charge de la gestion de la société sur la manière dont elle exécute son ou ses objectifs sociaux et environnementaux, sur les actions menées et sur les moyens financiers et non financiers affectés, (iv) s'informer sur l'existence d'objectifs opérationnels ou d'indicateurs clés de suivi et de mesures des résultats atteints par la société pour chaque objectif, (v) procéder à toute autre diligence qu'il estime nécessaire à l'exercice de sa mission, y compris à des vérifications au sein de la société si besoin, ou, avec leur accord, au sein des entités concernées par un ou plusieurs des objectifs précités.

De même, l'avis rendu par l'OTI doit contenir un certain nombre d'éléments : (i) la preuve de l'accréditation de l'OTI, (ii) les objectifs et le périmètre de la vérification, (iii) les diligences qu'il a mises en œuvre, en mentionnant les principaux documents consultés et les entités ou personnes qui ont fait l'objet de ses vérifications et précisant, le cas échéant, les difficultés rencontrées dans l'accomplissement de sa mission, (iv) une appréciation, pour chaque objectif, des moyens mis en œuvre, des résultats atteints, de l'adéquation des moyens mis en œuvre par rapport à l'objectif et, le cas échéant, des circonstances extérieures ayant empêché d'atteindre l'objectif, (v) une conclusion motivée déclarant, pour chaque objectif s'il a été respecté ou non ou, le cas échéant, une information sur l'impossibilité qu'il a de conclure. Enfin, pour être habilité à réaliser une mission de vérification d'une société à mission, les OTI doivent obtenir et justifier d'une accréditation du Comité français d'accréditation (COFRAC). Ils sont par ailleurs soumis au même régime que les commissaires aux comptes en matière d'incompatibilité¹.

Par ailleurs, le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, Bruno Le Maire, et la secrétaire d'État chargée de l'Économie sociale, solidaire et responsable, Olivia Grégoire, ont confié à Bris Rocher, président-directeur général du groupe Rocher, une mission sur la gouvernance responsable des entreprises. Elle aura notamment pour mission d'établir un premier retour d'expérience, un comparatif à l'échelle européenne et de formuler des recommandations. Ses conclusions devraient être remises fin octobre 2021.

Indicateurs de suivi

Selon l'Observatoire des entreprises à mission², 186 sociétés à mission sont dénombrées à la fin du premier semestre 2021³. Il s'agit d'un triplement depuis octobre 2020, une hausse relativement importante du fait de la tenue de nombreuses assemblées générales en décembre. Les microentreprises et les PME de moins de 50 salariés constituaient 69 % des sociétés à mission selon ce même Observatoire. La part des ETI et grandes entreprises représentait en mai 2021 13 % des sociétés à mission en France, contre 10 % sur l'année 2020. Parmi les grandes entreprises à mission figurent notamment la MAIF, le groupe Rocher, Danone, le Crédit Mutuel Alliance Fédérale ou encore La Poste.

D'après l'enquête commandée par le comité Impacte à la Communauté des entreprises à mission, l'Île-de-France arrive toujours en tête du classement des régions d'implantation

¹ Il est à noter que la loi prévoit la mise en ligne de l'avis motivé de l'OTI (et pas du rapport du comité de mission) ; les premiers rapports de comité de mission sont sortis, dont certains incluent l'avis motivé de l'OTI, par exemple celui de [Groupe Rocher](#).

² Observatoire des entreprises à mission (2021), [Deuxième baromètre](#), mai.

³ Près de 10 % des sociétés à mission sont des sociétés de conseil, d'investissement ou d'accompagnement (RSE, ESS, etc.) ; certaines portent spécifiquement sur l'adoption d'une raison d'être.

des sociétés à mission, mais sa part relative diminue légèrement, passant de 60 % fin 2020 à 55 % en mai 2021. On trouve ainsi des sociétés à mission dans 11 des 13 régions métropolitaines. Un certain nombre d'entreprises trouvent une complémentarité entre le modèle de la société à mission et des dispositifs d'évaluation RSE, qu'ils soient assortis d'un système de certification externe ou bien résultant d'une auto-évaluation (de type certification B Corp, Lucie ou Positive Workplace). À titre d'exemple, 13 % des entreprises à mission sont également labellisées B Corp. Si la loi n'impose pas la présence d'un comité de mission pour les entreprises de moins de 50 salariés adoptant la qualité de société à mission, il ressort que 77 % d'entre elles l'ont fait de manière volontaire. Les entreprises ayant adopté la qualité de société à mission sont plutôt jeunes : 40 % ont été créées entre 2010 et 2019 et 21 % sont nées à mission, c'est-à-dire après 2020 et directement dans le cadre d'application de la loi Pacte. La part du secteur des services est toujours prédominante : elle s'élève à 82 %. La finance, l'assurance, le conseil en engagement social/stratégie d'impact, la RSE, la technologie et l'informatique arrivent en tête des activités exercées par les sociétés à mission. Tous secteurs confondus, si l'impulsion du dirigeant est quasiment toujours à l'origine de la démarche (96 %) afin de formaliser la « mission » de l'entreprise, une implication forte de l'équipe dirigeante est quasi systématique (83 %). L'enquête permet également d'identifier les principaux thèmes sur lesquels portent les raisons d'être : ces dernières comportent souvent un prisme social, et un peu moins souvent un enjeu environnemental (autour d'une formulation assez large).

D'après une autre enquête lancée par le comité Impacte, et menée par BVA en juin 2021 auprès d'un échantillon représentatif de 600 entreprises, seulement 22 % des dirigeants d'entreprise ont déjà entendu parler de la raison d'être et 16 % des sociétés à mission. Lorsque ces dispositifs sont portés à leur connaissance, 88 % des dirigeants d'entreprises expriment un avis positif à leur égard. Les dirigeants jugent majoritairement que le contrôle des sociétés à mission par un OTI est à la fois suffisant et utile pour certifier du sérieux de la démarche (49 %), mais 26 % considèrent ce dispositif de contrôle externe trop contraignant. Ainsi, 75 % des dirigeants considèrent que ce dispositif de contrôle par un OTI est suffisant, voire contraignant. Près de 82 % des dirigeants d'entreprise considèrent que le dispositif des sociétés à mission permet de moderniser les entreprises et de favoriser l'innovation. S'ils sont 76 % à le juger nécessaire, ils sont aussi nombreux à ne pas souhaiter que cela devienne obligatoire. En outre, 35 % des dirigeants se disent ouverts à l'idée de faire usage de ces dispositifs (raison d'être ou société à mission) mais ils restent nombreux à craindre leur côté « contraignant » (54 %) ou la complexité des démarches (42 %). Pour 55 % des dirigeants, la principale motivation pour se doter d'une raison d'être serait d'améliorer l'image de l'entreprise ; pour 49 % d'entre eux, il s'agirait de motiver les salariés ; et pour 48 % d'agir de manière plus responsable.

L'analyse réalisée par la Communauté des entreprises à mission montre que certains dirigeants souhaitent des garde-fous contre le « mission-washing », afin de conserver une bonne image des sociétés à mission. La présence du comité de mission et du contrôle

extérieur de l'OTI est censée permettre un certain suivi, mais ces deux mécanismes sont pour l'instant trop peu aboutis pour réellement en tirer des conclusions. En effet, devant avoir lieu 18 ou 24 mois après l'adoption du statut de société à mission, les premiers contrôles devraient intervenir au deuxième semestre 2021. En outre, aucun organisme n'a pour l'instant été accrédité par le Cofrac, étant précisé que la recevabilité de la demande d'accréditation de plusieurs OTI a été admise par le Cofrac.

Par ailleurs, et pour rappel, le ministre de l'Économie et des Finances, Bruno Le Maire, a demandé en septembre 2019 que les sociétés dans lesquelles l'État est investi directement (via l'Agence des participations de l'État) ou indirectement (via Bpifrance) se dotent d'une raison d'être en 2020. Plus récemment, le ministre a réitéré cet objectif, lors d'une audition par la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale le 30 avril 2020, mais uniquement pour les entreprises du portefeuille de l'APE. Cet objectif n'est pas encore atteint à ce jour : parmi les 40 entreprises concernées, 26 ont une raison d'être (dont 21 dans leurs statuts) et 10 ont engagé une démarche pour en avoir une, et 4 n'ont pas encore entrepris cette démarche. Concernant Bpifrance, l'objectif ne fait pas l'objet d'un suivi ; il est seulement à noter une formation sensibilisant les entreprises à la raison d'être.

Courant septembre 2021, selon les dernières données disponibles, le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC)¹ comptabilise près de 300 sociétés à mission.

Analyse de la portée des raisons d'être

Le risque que l'adoption d'une raison d'être soit perçue comme une pure opération de communication est bien identifié. D'après l'enquête BVA (2021), près de 46 % des dirigeants estiment que cette adoption correspond avant tout à une opération d'affichage et que les modes de contrôle ne garantissent pas l'organisation d'actions concrètes.

Par ailleurs, en invoquant une atteinte à sa raison d'être pour rejeter l'Offre publique d'achat (OPA) de Veolia en février 2021, le conseil d'administration de Suez a *de facto* rouvert le débat autour de l'utilisation de la raison d'être comme arme anti-OPA. La [loi n° 2014-384](#) du 29 mars 2014, dite « loi Florange », permettait déjà à un conseil

¹ La Communauté des entreprises à mission dénombre environ 250 sociétés à mission en septembre 2021 : cet écart s'explique à la fois par des différences de périmètres (par exemple les mutuelles à mission ne relèvent pas des greffes de tribunaux de commerce) et par le fait que la Communauté des entreprises à mission dépend des déclarations spontanées qui lui sont faites par les sociétés à mission et de ses propres recherches. Un lien direct entre le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce et la Communauté des entreprises à mission permettrait de croiser les fichiers et de réduire cet écart. En tout état de cause, l'ordre de grandeur entre les deux sources est le même.

d'administration de s'opposer à une OPA au nom de l'intérêt social de l'entreprise¹ : selon l'article L. 233-32I du code de commerce « pendant la période d'offre publique (...), le conseil d'administration ou le directoire (...) peut prendre toute décision dont la mise en œuvre est susceptible de faire échouer l'offre, sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées générales dans la limite de l'intérêt social de la société ». La loi Pacte a ajouté, à la fin de l'article 1833 du Code civil le segment de phrase suivant : « ... et en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité ». La loi Pacte pourrait théoriquement offrir deux nouvelles possibilités face aux OPA² :

- En imposant à toute société d'être gérée « dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité » (art. 1833 du code civil), ce qui permettrait d'invoquer une incompatibilité avec les valeurs d'une entreprise qui souhaite se porter acquéreur.
- En proposant aux sociétés d'adopter une « raison d'être », qui, lorsqu'elle est intégrée à leurs statuts, leur permettrait d'invoquer une « incompatibilité existentielle » (Sénat 2020³) avec les missions d'une entreprise qui souhaite se porter acquéreur.

Il est encore trop tôt pour évaluer quantitativement l'impact financier et extra-financier de l'adoption de ce statut sur l'activité des entreprises qui l'ont adopté, et il n'existe pas à ce jour de jugement conduisant à donner des conséquences juridiques directes à l'adoption d'une raison d'être ou du statut d'entreprise à mission.

L'attention du public a été attirée, au cours de l'année dernière, sur deux situations impliquant, l'une, une société à mission (gouvernance de Danone) et l'autre une société ayant une raison d'être (Suez, objet d'une offre d'achat de Véolia). L'adoption de ces dispositifs ne semble pas avoir de conséquence juridique directe sur la résolution de ces deux situations. Au-delà des potentielles conséquences juridiques d'un non-respect de ces dispositions, il apparaît que les entreprises peuvent déjà être attentives aux répercussions médiatiques et de réputation. Cette analyse pourra être étayée dans les prochains rapports du comité Impacte.

¹ L'ordonnance du 11 février 2021 du tribunal de Nanterre, vis-à-vis de la société Total SE, va dans ce sens.

² Plusieurs avis vont dans ce même sens : Fondation Jean Jaurès (2021), « [La raison d'être des entreprises – Deux ans après, premier bilan](#) », Nathalie Rouvet Lazare, mars ; Hubert Segain, avocat associé Herbert Smith Freehills, « Panorama 2020 des défenses anti-OPA au sein des sociétés du CAC 40 et du CAC Next 20 », *Revue Doctrine*, n° 3, 2020.

³ Sénat (2020), [Responsabilité sociétale des entreprises \(RSE\) : une exemplarité à mieux encourager](#), Rapport d'information.



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

La loi Pacte a créé, lors de sa promulgation le 23 mai 2019, le fonds de pérennité. Il s'agit d'un véhicule juridique hybride destiné à recueillir les titres de capital – actions ou parts sociales – d'une ou plusieurs sociétés transmises de manière irrévocable et gratuite par leurs fondateurs dans le but de contribuer à la pérennité économique de ces sociétés, et, le cas échéant, de réaliser ou financer des œuvres ou des missions d'intérêt général. Les statuts du fonds de pérennité 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.

- [Voir l'article 177 de la loi Pacte](#)

Application de la réforme

La [circulaire du 30 décembre 2020](#) relative à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des fonds de pérennité précise les modalités d'échanges de documents, mais aussi d'intervention directe du CGEFi dans le cas : (a) d'une disposition ou consommation de tout ou partie de la dotation en violation de la loi ou des statuts du fonds, ou encore, de la disposition des ressources du fonds en violation de son objet statutaire ; (b) de la violation des règles relatives à l'établissement et à la publicité des comptes annuels, ou de la violation de la mission du commissaire aux comptes ; (c) de l'absence de production du rapport d'activité durant deux exercices consécutifs malgré la mise en demeure qui lui a été faite.

Développement des fonds de pérennité

À ce jour, seuls trois fonds de pérennité ont été créés : l'un détenant des titres d'une société de prêt-à-porter en janvier 2021 (le seul qui soit à ce jour référencé dans le [Journal](#)

officiel des associations et fondations d'entreprise) ; et deux en juillet 2021 (l'un détenant les titres d'un bureau d'études, et l'autre détenant les titres d'un fonds d'investissement).

D'après plusieurs auditions réalisées par France Stratégie, le fonds de pérennité est un régime qui risque de ne pas rencontrer son public. L'hésitation des entreprises à choisir ce cadre serait due à sa nouveauté, à l'imprécision de ses missions, à son manque d'intérêt face à d'autres « véhicules philanthropiques », mais surtout à sa fiscalité jugée rédhibitoire.

Le régime juridique et fiscal du fonds de pérennité a été conçu dans l'idée que les fondateurs seraient des personnes physiques, alors même que la plupart des fondateurs potentiels détiennent leurs participations via des *holdings* patrimoniales¹. Cette difficulté se pose uniquement pour les sociétés déjà existantes dont les titres pourraient être apportés à un fonds de pérennité. À ce propos, il est intéressant de souligner que sur les trois fonds de pérennité ayant été constitués, deux détiennent des titres de sociétés très récemment créées.

Le précédent rapport d'évaluation de la loi Pacte rappelait le régime fiscal d'un fonds de pérennité au moment de sa constitution :

- les apports de titres ou de parts sont soumis aux droits de mutation à titre gratuit (taux de 60 %)². 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 satisfaites³, une exonération partielle, à hauteur de 75 % de la valeur des titres et parts, s'applique (soit un taux effectif de 15 %)⁴. En outre, sous certaines conditions – en particulier, si le donateur est âgé de moins de 70 ans –, les droits liquidés peuvent être réduits de 50 % (soit un taux effectif de 7,5 %)^{5 6};

¹ L'apport des titres d'une *holding* patrimoniale à un fonds de pérennité au lieu de l'apport de la société tête de groupe elle-même est quant à lui difficilement envisageable dès lors que d'autres actifs (immobilier, mobilier) peuvent être détenus par la *holding* patrimoniale d'une personne physique.

² 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.

³ Ces conditions sont décrites sur le site du Coin des entrepreneurs.

⁴ CGI, art. 787 B.

⁵ CGI, art. 790.

⁶ Les praticiens font état d'une incertitude quant à la possibilité d'appliquer le dispositif Dutreil à une dotation consentie à un fonds de pérennité par une personne morale, alors même que la grande majorité des personnes physiques détenant des participations conséquentes dans des sociétés sont propriétaires des titres concernés par le biais de sociétés *holdings* patrimoniales. Cette incertitude constituerait selon eux un frein majeur à la création des fonds de pérennité. Sur ce sujet, une consultation publique a été ouverte d'avril à juin 2021, et semble attester que le régime Dutreil ne s'appliquerait qu'aux activités « industrielles, commerciales, agricoles, ou libérales ». Comme sont considérées comme commerciales les sociétés

- depuis la loi de finances pour 2020¹, la plus ou moins-value résultant de la transmission à titre gratuit et irrévocables de titres ou de parts par des personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés à un fonds de pérennité bénéficie d'un sursis d'imposition² ;
- 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 mains³.

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 %)⁴. En définitive, si le fonds de pérennité a été créé pour renforcer les capacités de développement de l'entreprise sur le moyen et le long terme (d'après les débats parlementaires précédant la promulgation de la loi Pacte), il semblerait à ce stade que sa nouveauté, sa complexité et sa fiscalité détournent les potentiels bénéficiaires de ce nouveau véhicule, même s'il est possible que de très jeunes sociétés, dont la valeur est encore limitée, soient moins rebutées par les implications fiscales de ce dispositif, par ailleurs peu adapté au fait que la plupart des personnes physiques susceptibles d'apporter une partie de leurs participations à un fonds de pérennité détiennent ces dernières par le biais de *holdings* patrimoniales. En outre, d'autres types de véhicules – avec des vocations parfois proches – préexistaient aux fonds de pérennité (voir [l'annexe](#)). À ces obstacles pourrait s'ajouter le fait que le fonds de pérennité n'est pas un instrument voué à se placer dans la culture entrepreneuriale habituelle, mais plutôt voué à lui donner une nouvelle dimension. Il est donc nécessaire que les acteurs adhèrent à cette nouvelle « culture » pour que le fonds de pérennité prenne la fonction qui lui était destinée.

activement impliquées dans la gouvernance de filiales ou de holding, il semblerait que le régime Dutreil soit applicable.

¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, art. 14.

² CGI, art. 38, 7 *quater*.

³ 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).

⁴ CGI, art. 216 et 145.



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

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 plus de 8 administrateurs non-salariés (contre 12 auparavant¹). 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 »), tout comme les sociétés constituées en SAS. De plus, la loi Pacte a étendu aux sociétés non cotées comptant 1000 salariés permanents en France et à l'étranger l'obligation pour l'assemblée générale des actionnaires, lorsque les salariés détiennent plus de 3 % du capital social, de nommer des représentants des salariés actionnaires au sein du conseil d'administration ou de surveillance. La loi Pacte a également supprimé la possibilité de déroger à cette obligation à certaines conditions². En outre, les représentants des salariés (autre que représentant les salariés actionnaires) 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.

- [Voir les articles 184 à 186 de la loi Pacte](#)

Indicateurs de suivi

Le suivi de la réforme porte sur la mise en conformité des sociétés, mutuelles, unions et fédérations de plus de 1 000 salariés, dont les conseils d'administration (CA) et conseils

¹ Article L. 225-27-1 du Code de commerce.

² En effet, cette obligation de nomination concernait auparavant uniquement les sociétés cotées.

de surveillance (CS) comprennent plus de 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 9 à 12 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 9 à 7 par exemple) et ne plus être obligées par la loi Pacte. La source de données qui avait été envisagée¹ dans le rapport 2020 du comité Impacte était celle du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC) : il s'avère que la donnée ne peut être collectée et traitée de façon systématique. Une enquête *ad hoc*, sur échantillon représentatif, sera envisagée par le comité Impacte dans ses prochains rapports.

Dans l'immédiat, quelques données peuvent être analysées pour les entreprises du CAC 40 et du SBF 120. Ainsi, selon le dernier rapport disponible portant sur l'exercice 2020 du Haut Comité du gouvernement d'entreprise (HCGE²), au sein des sociétés accueillant des administrateurs représentant les salariés ou les actionnaires salariés, ces derniers sont en moyenne au nombre de 2,4 administrateurs pour les sociétés du SBF 120 en juillet 2021 (contre 2 en 2020), et de 2,6 administrateurs pour les sociétés du CAC 40 en juillet 2021. Au sein du CAC 40, 18 sociétés ont un conseil comprenant uniquement des administrateurs représentant des salariés en 2021 ; ce chiffre était de 20 en 2020 (cette diminution s'explique par l'ajout d'un représentant des salariés actionnaires et non par la suppression d'un représentant des salariés). Le reste des sociétés dispose d'un conseil comprenant à la fois des administrateurs représentant des actionnaires salariés et des administrateurs représentant des salariés.

Dans l'ensemble, 35 des sociétés du CAC 40 disposent d'un conseil comprenant des représentants des salariés ou des salariés actionnaires en 2021. Ce nombre est de 85 parmi les sociétés du SBF 120, contre 81 en 2020 (certaines sociétés, étrangères en particulier, n'étant pas soumises aux obligations prévues par la loi Pacte).

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 Haut Comité du gouvernement d'entreprise (HCGE), « 2^e partie, Application du code de gouvernement des entreprises cotées », Rapport annuel 2021, à paraître en 2021. Le HCGE est une structure chargée d'assurer la bonne application et de travailler aux évolutions du code Afep-Medef.

**Tableau 12 – Nombre et proportion de sociétés
dont le conseil comprend des représentants des salariés**

Nombre et proportion de sociétés dont le conseil comprend :	SBF 120		CAC 40	
	Assemblée 2020	Assemblée 2021	Assemblée 2020	Assemblée 2021
Uniquement des administrateurs représentant les salariés	56 (53,8 %)	53 (51,5 %)	20 (54,1 %)	18 (50 %)
Uniquement des administrateurs représentant des actionnaires salariés	1 (1 %)	1 (1 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
A la fois des administrateurs représentant les actionnaires salariés et des administrateurs représentant les salariés	24 (23,1 %)	30 (29,1 %)	15 (40,5 %)	17 (47,2 %)
Total	81 (77,9 %)	85 (82,5 %)	35 (94,6 %)	35 (97,2 %)

Source : HCGE, Rapport annuel 2021, à paraître

En outre, le nombre moyen d'administrateurs non-représentant des salariés est resté stable entre 2019 et 2020 (en passant par exemple de 11,1 à 11 entre 2019 et 2020 pour les sociétés du SBF 120), ce qui semble indiquer qu'il n'y a pas pour ces sociétés de stratégie d'évitement. De plus amples analyses devront être effectuées dans de prochains rapports.

Par ailleurs, le code Afep-Medef recommande aux sociétés cotées de se doter d'un comité des rémunérations et « qu'un administrateur salarié en soit membre » (§ 18.1). Pour l'exercice 2020, 53 sociétés du SBF 120 (contre 49 en 2019) et 23 sociétés du CAC 40 (comme 22 en 2019) respectent cette recommandation. Ces proportions progressent (63,8 % dans le CAC 40 et 67,6 %¹ dans le SBF 120 en 2020), mais continuent donc d'être un sujet de préoccupation du Haut Comité.

Tableau 13 – Présence d'un administrateur salarié au comité des rémunérations

	SBF 120		CAC 40	
	Exercice 2019	Exercice 2020	Exercice 2019	Exercice 2020
Sociétés ayant un administrateur salarié au comité des rémunérations	59 %	63,80 %	63 %	67,60 %

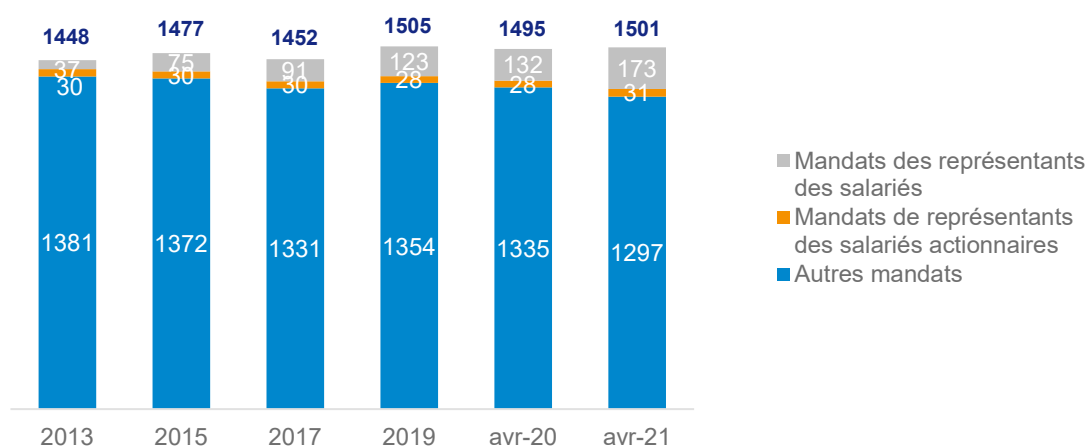
Source : HCGE, Rapport annuel 2021, à paraître

¹ Ces pourcentages sont calculés en fonction du nombre de sociétés étudiées et non du nombre de sociétés présentant au sein du SBF120 ou du Cac 40. En 2021, 103 sociétés du SBF 120 et 36 sociétés du Cac 40 ont été étudiées.

À cet égard, le rapport de la mission d'information parlementaire *Pour un partage de la valeur*¹, adopté en décembre 2020 par la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale, propose le renforcement de la présence des administrateurs salariés dans les comités de rémunération en garantissant la bonne application du code AFEP-MEDEF, ou, à défaut, en envisageant de reconnaître légalement les comités de rémunération et de prévoir expressément la présence d'administrateurs salariés en leur sein. Une autre proposition, portée par le député Dominique Potier, souhaite instaurer une règle de 2 administrateurs salariés pour les entreprises de moins de 500 salariés, d'un tiers pour les entreprises de plus de 1 000 salariés, et la moitié dans les entreprises de plus de 5 000 salariés². Il recommande également de mettre fin à l'incompatibilité de principe entre le mandat d'administrateur et les mandats électifs ou syndicaux, et d'étendre le principe des administrateurs salariés aux sociétés par action simplifiées.

Les données les plus récentes proviennent du cabinet Ethics & Boards (30 avril 2021). Mais elles concernent uniquement les sociétés inscrites au SBF 120. Il y apparaît que la représentation totale des salariés (actionnaires ou non) dans les conseils du SBF 120 est passée de 10,7 % à 13,6 % des mandats entre 2020 et 2021, soit une augmentation significative de 3 points.

Graphique 12 – Mandats des représentants des salariés et des salariés actionnaires



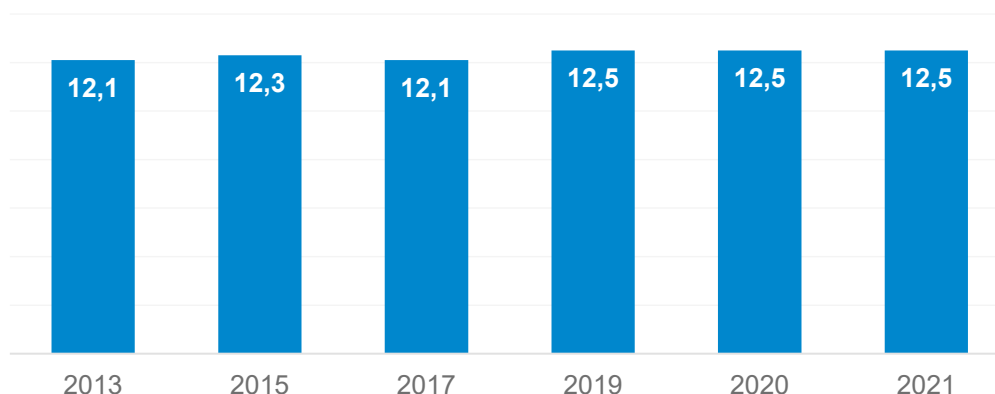
Source : Ethics & Boards (2021).

¹ [Rapport d'information](#) déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires économiques sur le partage de la valeur au sein des entreprises et ses conséquences sur leur gouvernance, leur compétitivité et la consommation des ménages, n° 3648, déposé le mercredi 9 décembre 2020, Assemblée nationale, par Dominique Potier et Graziella Melchior.

² À titre de comparaison, en Allemagne, le conseil de surveillance des entreprises de moins de 2 000 salariés doit comporter un tiers de représentants de salariés. Dans celles de plus de 2 000 salariés, il faut une parité numérique entre les représentants des salariés et ceux des actionnaires, mais la prééminence des actionnaires se traduit par la double voix (en cas d'égalité) du président du conseil de surveillance. Source : Note du Sénat, *La participation des salariés à la gestion des entreprises*, Service des affaires européennes.

La taille moyenne des conseils, elle, reste stable : de 12,5 personnes en 2019, en 2020 tout comme en 2021, ce qui fait une moyenne d'environ 1,4 administrateur salarié par conseil en 2021.

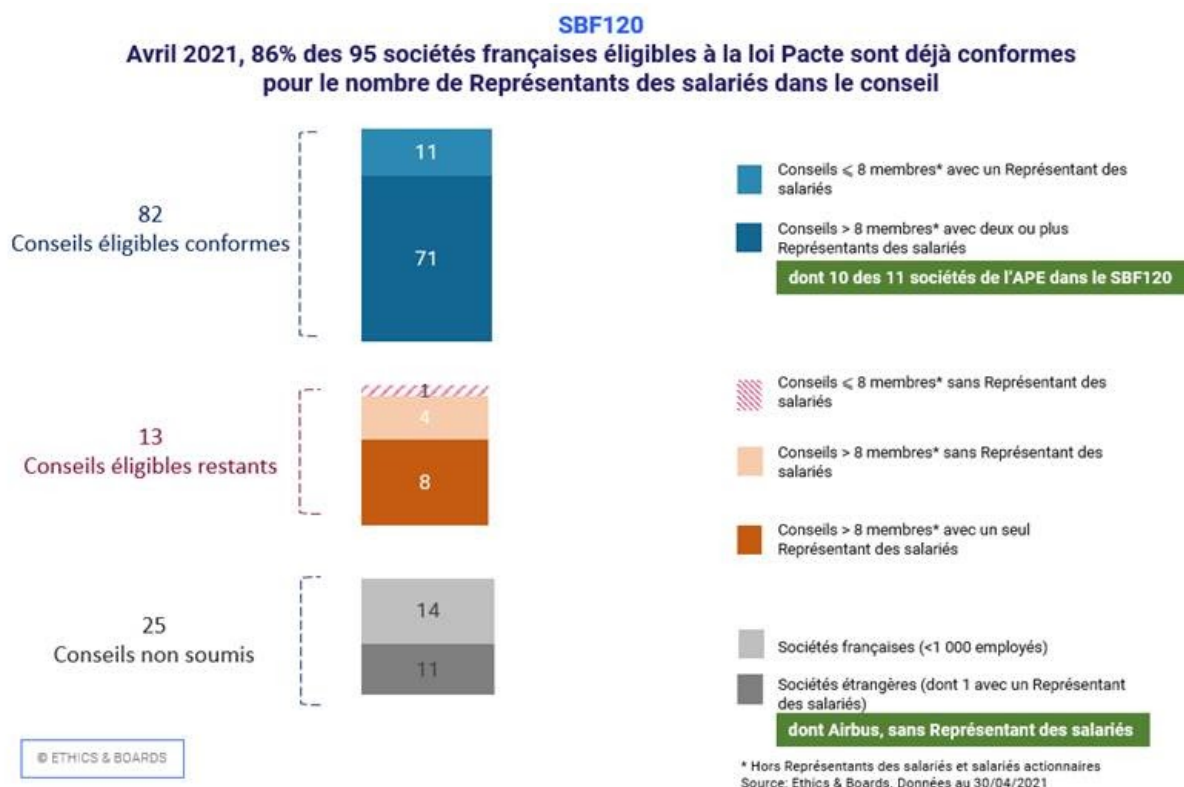
Graphique 13 – Nombre de personnes aux conseils



Source : Ethics & Boards (2021)

En avril 2021, 86 % des 95 sociétés françaises du SBF 120 (auxquelles s'applique la loi Pacte) sont conformes pour le nombre de représentants des salariés dans le conseil.

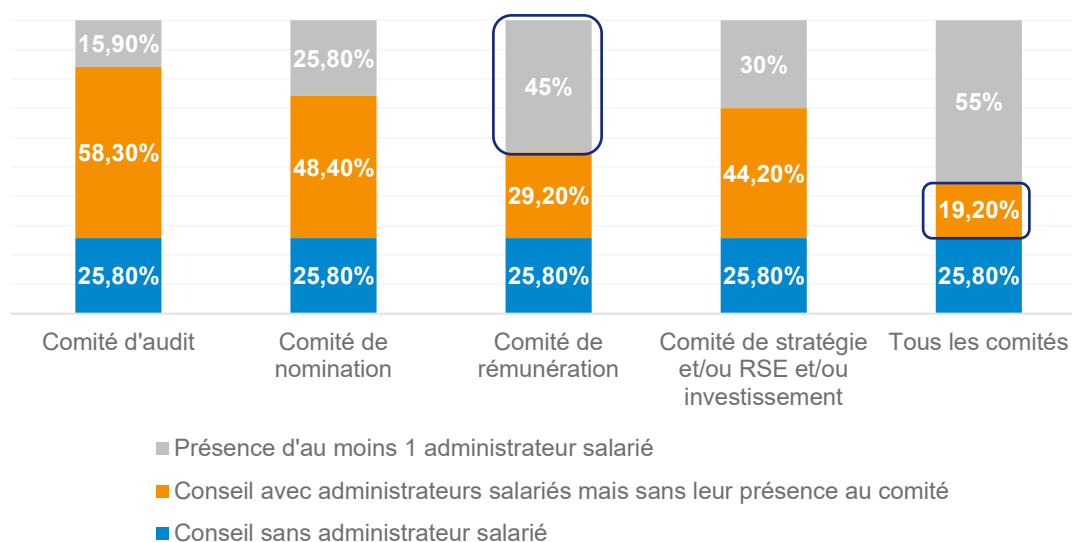
Graphique 14 – Conformité des sociétés du SBF 120 soumises à la loi Pacte



Source : Ethics & Boards (2021)

Un an plus tôt, 49 % des 102 sociétés françaises concernées par la loi Pacte étaient conformes. On constate donc une amélioration du taux de conformité, avec un passage de 52 à 13 conseils en situation d'irrégularité. On note qu'entre 2020 et 2021, le nombre de sociétés françaises du SBF 120 éligibles à la loi Pacte est passé de 102 à 95 du fait de l'arrivée de quatre nouvelles entreprises ayant moins de 1 000 salariés en France ou moins de 5 000 salariés dans le monde, et de trois entreprises déjà dans le classement en 2020 mais ne remplissant pas non plus les critères de la loi Pacte. En avril 2021, parmi les sociétés du SBF 120, 45 % des comités en charge de la rémunération ont au moins un représentant des salariés ou un représentant des salariés actionnaires. Cette proportion était de 40,8 % en avril 2020 : elle a faiblement augmenté.

Graphique 15 – Panorama de la représentation salariée dans les différents comités du conseil d'administration des sociétés du SBF 120



Source : *Ethics & Boards* (2021).

Effets de la présence d'administrateurs salariés sur la performance des entreprises

L'article 221 de la loi Pacte prévoit 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 Pacte, il peut d'ores et déjà être noté que l'efficacité de la loi Rebsamen a été étudiée dans un rapport de la Dares en juin 2018, mais uniquement sous un prisme qualitatif (représentation du personnel, organisation des réunions, etc.). Dans l'immédiat, une revue de littérature permet de développer quelques intuitions quant aux

effets de la présence d'administrateurs salariés sur la performance des entreprises. Une étude conjointe de la loi Rebsamen et de la loi Pacte sera conduite dans un prochain rapport du comité Impacte. Il s'agira en particulier d'étudier les potentiels effets de contournement de ces obligations, en réduisant par exemple la taille du conseil d'administration ou de surveillance.

En l'occurrence, une part importante des études académiques tendent à montrer que la présence des salariés dans le CA améliore effectivement la performance de l'entreprise. Une étude¹ portant sur un échantillon d'entreprises françaises représentées dans l'indice SBF120 au cours de la période 1998-2005 démontre quant à elle que la présence d'administrateurs représentant les salariés actionnaires aurait un impact positif sur les critères de performance financière de l'entreprise. D'après Fitzroy et Kraft, la présence significative de salariés au conseil d'administration permettrait d'augmenter la productivité au travail, mais aussi le nombre de brevets déposés et donc l'innovation. Il conviendra de vérifier les résultats de ces différentes analyses quantitatives lorsque les données seront suffisamment nombreuses et que nous aurons le recul suffisant pour en mesurer les effets sur ces différentes dimensions.

Dans l'immédiat, plusieurs travaux qualitatifs permettent d'apprécier les pratiques et les perceptions autour de la présence – nouvelle ou accrue – d'administrateurs salariés dans les conseils. Si les administrateurs représentant les salariés (ARS) trouvent de plus en plus leur place dans les comités de rémunération, il leur est parfois difficile d'accéder à d'autres comités. Cette question est source d'importants débats au sein des entreprises. D'après une enquête IFA en collaboration avec France Stratégie, deux points de vue s'opposent. Certains administrateurs non salariés considèrent que les ARS apportent une expertise particulière et valorisable dans tous les domaines de l'entreprise, en particulier grâce à leur proximité avec le terrain. D'autres considèrent au contraire qu'il est nécessaire que les comités conservent une relative indépendance vis-à-vis des administrateurs salariés, qu'ils jugent comme n'étant pas toujours aptes à débattre sur certaines thématiques. Il conviendra d'étudier cette question plus en profondeur dans le prochain rapport d'évaluation.

¹ Giglinger E., Megginson W., Waxin T. (2011), « Employee Ownership, Board Representation and Corporate Financial Policies », *Journal of Corporate Finance*, Elsevier, vol. 17, p. 868-887.



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

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).

- [Voir l'article 193 de la loi Pacte](#)

Indicateurs de suivi

À ce jour, les données relatives aux délais de paiement de la commande publique « État »¹ sont centralisées par la DGFIP et sont annuellement présentées dans le rapport annuel de l'Observatoire des délais de paiement, consultable sur [le site de la Banque de France](#), et sur lequel s'appuient les indicateurs de suivi ci-après. Il reste à suivre la mise en place

¹ Avec une ventilation par ministère. Pour les établissements publics de l'État, il n'y a en revanche aucune centralisation des données.

d'une base de délais de paiement qui soit consultable et téléchargeable gratuitement sur le site du ministère chargé de l'Économie¹.

Le suivi porte sur les délais de paiement de l'État, le taux de paiement en moins de 30 jours des services de l'État, ainsi que sur le nombre de contrats en commande publique et les montants correspondants. En vertu des objectifs affichés par le gouvernement pendant les débats parlementaires précédant la promulgation de la loi Pacte, sont également suivis la part des PME et le niveau de participation des PME, ETI et grandes entreprises (GE) à ces marchés. Comme dans le rapport 2020 du comité Impacte, les deux sources mobilisées sont celles de l'Observatoire économique de la commande publique et celles de l'Observatoire des délais de paiement. À ce jour, seules les données jusqu'à l'exercice 2019 sont disponibles.

Toutes natures de dépenses confondues, le délai global de paiement² est de 14,9 jours en 2019 (-1,4 jour par rapport à 2018) pour un volume de 10 millions de demandes de paiement (+2,8 % par rapport à 2018). Ce délai global de paiement monte à 19,4 jours pour la commande publique.

Tableau 14 – Les chiffres-clés des délais de paiement de l'État

Toutes natures de dépenses		Commande publique	
Nombre de demandes de paiement	Délai global de paiement	Nombre de demandes de paiement	Délai global de paiement
10,0 millions + 2,8 %	14,9 jours - 1,4 jour	3,6 millions + 1,5 %	19,4 jours - 2 jours

Source : *Observatoire des délais de paiement* (2020)

Les délais de paiement des dépenses des services de l'État sont en diminution, puisque 85 % d'entre eux sont inférieurs à 30 jours en 2019, contre 78,8 % en 2018. De manière plus précise, on observe que onze ministères présentent une amélioration de leur délai, comprise entre 0,1 et 4 jours, et quatre observent un recul de leur score, de 0,2 à 2,2 jours. Trois ministères ne remplissent pas l'objectif national de 20 jours.

¹ À une [question parlementaire](#) (13 janvier 2021), le secrétaire d'État chargé de la Transition numérique et des Communications électroniques, Cédric O, répond : « Nous travaillons pour donner une traduction concrète à ces dispositions mais, vous en conviendrez, l'année 2020 a été un peu particulière et a pu ralentir certains projets, notamment celui de la base de données des délais de paiement des collectivités territoriales. »

² Le délai global de paiement mesure le délai séparant la date de réception de la facture par les services de l'État de la date de sa mise en paiement par le comptable.

Tableau 15 – Taux de paiement en 30 jours et moins des services de l'État en commande publique (en %)

	2017	2018	2019	Écart 2019/2018
National	82,3	78,8	85,0	6,2
Métropole	82,1	78,8	85,1	6,3
Dom/COM*	84,2	78,7	84,7	6,0

* Hors Saint-Pierre-et-Miquelon

Source : Observatoire des délais de paiement

Selon l'Observatoire économique de la commande publique¹, qui associe dans ses traitements statistiques l'État au secteur hospitalier, l'année 2019 est marquée par une augmentation des commandes publiques, en nombre (+11 % par rapport à 2018) comme en montants (+10 %) ; ce qui correspond à un montant moyen par contrat de 1,2 million d'euros en 2019 (quasi stable par rapport à 2018).

Tableau 16 – Recensement des marchés publics

Contrats initiaux*	2017		2018		2019	
	Nombre	Montant (M €)	Nombre	Montant (M €)	Nombre	Montant (M €)
État et secteur hospitalier	32204	37550	25189	29232	27878	34170
Collectivités territoriales**	114440	27770	102320	31018	110075	38843
Autres***	16875	24017	25815	40581	32811	37803
Total	163519	89337	153324	100834	170764	110816

* Hors avenants et actes de sous-traitance : Données des marchés > ou = à 25 000 € HT

** Redressement statistique effectué sur les données des collectivités territoriales selon une méthode OECF

*** Entreprises publiques, opérateurs de réseaux, etc.

Source : Observatoire économique de la commande publique

Enfin, il apparaît que la participation des PME aux marchés publics s'améliore encore légèrement en 2019 : ainsi les PME représentent 62 % des contrats de marché public en 2019 (contre 61,1 % en 2018) et 32,3 % des volumes (en euros) correspondants (contre 32,0 % en 2018).

¹ Observatoire économique de la commande publique, Recensement de 2019, avril 2021.

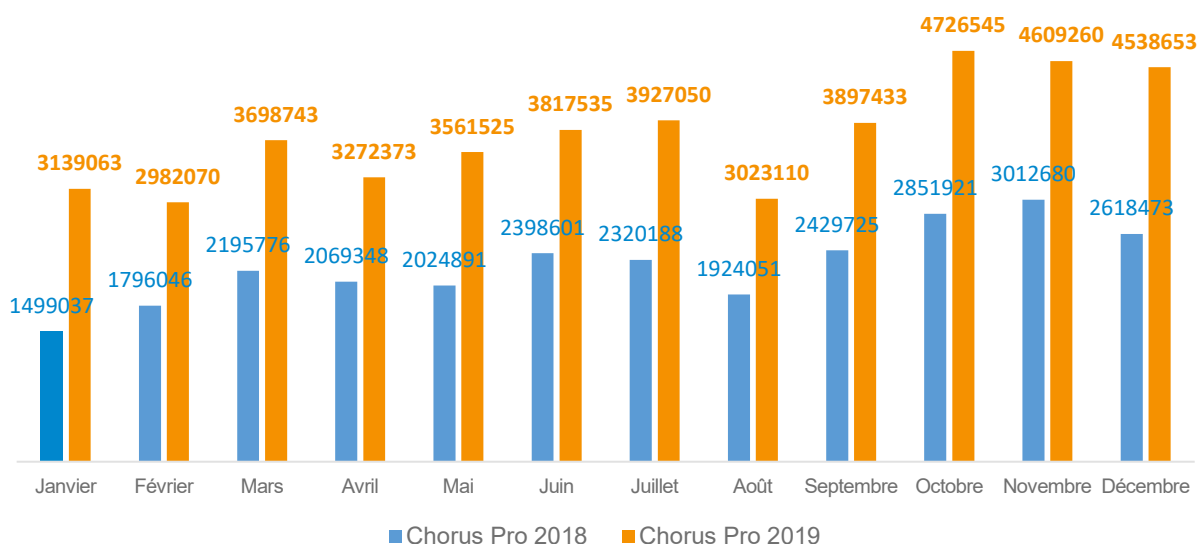
Tableau 17 – Taux de participation des PME/ETI/GE aux marchés publics pour l'année 2019

	2017		2018		2019	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
PME	57,5 %	29,4 %	61,1 %	32,0 %	62,0 %	32,3 %
ETI	21,4 %	27,4 %	19,3 %	22,5 %	19,8 %	24,4 %
GE	21,1 %	43,1 %	19,6 %	45,4 %	18,2 %	43,3 %

Note : classification Insee Sirene 2020. Marchés supérieurs ou égaux à 25 000 euros HT, aucun redressement statistique n'est effectué.

Source : Observatoire économique de la commande publique.

Par ailleurs, concernant l'activité de la plateforme Chorus Pro, 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 16 – Nombre de factures échangées sur Chorus Pro

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.

¹ Voir le bilan de l'activité 2019.



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

La loi Pacte relève les seuils de certification légale au niveau européen. Désormais, outre les entités d'intérêt public, les sociétés (ne répondant pas à la définition d'une entité d'intérêt public) remplissant deux des trois conditions suivantes sont 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 (les « têtes de groupe ») sont obligées de faire certifier leurs comptes pour l'ensemble formé par la société mère et ses filiales dès lors que cet ensemble excède les seuils de désignation précités (total cumulé de leurs bilans / CAHT / effectifs : 4/8/50), indépendamment de l'obligation d'établir des comptes consolidés. Enfin, les filiales des sociétés têtes de groupe sont également obligées de faire certifier leurs comptes et de désigner un commissaire aux comptes dès lors qu'elles remplissent deux des trois conditions suivantes : un bilan supérieur ou égal à 2 millions d'euros ; un chiffre d'affaires hors taxes supérieur ou égal à 4 millions d'euros ; un effectif supérieur ou égal à 25 personnes. Ces obligations sont applicables depuis le premier exercice clos postérieurement à la publication du décret du 24 mai 2019.

- [Voir l'article 20 de la loi Pacte](#)

Indicateurs de suivi

Avant la loi Pacte, la France se distinguait de ses voisins européens en appliquant sur ses entreprises des seuils d'obligation de faire certifier leurs comptes 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).

D'après un rapport de l'Inspection générale des finances¹, les seuils français 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 :

- 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.

Pour reproduire ces analyses de façon *ex post*, le comité Impacte devra mobiliser en particulier des données de la DGFIP qui sont issues du contrôle fiscal. Les données du millésime 2019 ne seront disponibles qu'à la fin de l'année 2021, ce qui repousse l'évaluation au rapport du comité Impacte au plus tôt de 2022. Les données de l'Observatoire des entreprises de la Banque de France seront également mobilisées.

¹ IGF (2018), [La certification légale des comptes des petites entreprises françaises](#), rapport, n° 2017-M-088, mars.

Évolution de la filière des commissaires aux comptes

Selon une étude¹ de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) parue en mai 2021, qui fournit les seules données à ce jour disponibles sur la filière, les entreprises situées sous le seuil de certification obligatoire représentent près de 60 % des mandats exercés par les professionnels, pour environ un tiers des honoraires perçus. Selon la CNCC, les pertes d'honoraires et de mandats liées à la loi Pacte se seraient élevées à 36 millions d'euros en 2018 et à 44 millions d'euros en 2019, soit 36 % des 123 millions d'euros d'honoraires en 2019 collectées auprès des entreprises concernées par l'abaissement du seuil de certification. L'étude des déclarations d'activité vient confirmer un recul attendu du nombre de mandats, dans une proportion toutefois bien inférieure à la chute massive qui avait pu être annoncée au moment de l'adoption de la loi Pacte. Ce sont plus de 50 % des mandats « petites entités » (PE) arrivés à échéance qui sont maintenus. En définitive, une perte de 8 500 mandats environ serait imputable à la loi Pacte en 2018 selon le CNCC, sur les 28 000 mandats terminés cette année-là. En 2019, cette perte s'élèverait à 10 600 mandats environ, pour un total de 24 400 mandats terminés cette année-là.

Les entretiens réalisés soulignent une certaine adaptation de la filière. D'une part, certains commissaires aux comptes ont développé un certain nombre de prestations contractuelles pour accompagner les chefs d'entreprise, en particulier ceux affectés par la situation économique (par exemple attestations sur la continuité d'exploitation). D'après la même enquête du CNCC, les petites entreprises qui choisissent le renouvellement d'un mandat le font majoritairement pour continuer à bénéficier des recommandations de leur commissaire aux comptes (66,2 % des répondants). Par contraste, le non-renouvellement d'un mandat est souvent motivé par un coût trop élevé des honoraires pour l'entité (51,7 %) et par une absence d'élément de complexité (40,4 %) nécessitant le recours à un commissaire aux comptes.

¹ Compagnie nationale des commissaires aux comptes, communiqué de presse, mai 2021.



ANNEXES



ANNEXE

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

1238 / 19 / SG

Paris, le 31 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, Acof 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

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, Acoiss 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

Véronique Louwagie, députée de l'Orne (2^e circonscription)

Roland Lescure, député des Français établis hors de France (1^{re} circonscription)

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

Laurent Munerot, U2P, président

Philippe Guimard, FO, conseiller technique au secteur Économie et Services publics

Fabrice de Longevialle, UNAPL, chargé de mission « Fiscalité »

Gwenaëlle Pilon, MEDEF, directrice des études économiques

Aurélié Seigne, CFDT, responsable du service économie et société

Représentants des administrations et organismes publics

Denis Boismault, 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

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 »

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 Carole Meffre et Benjamin Mauer, France Stratégie, département Économie.



ANNEXE

REMERCIEMENTS

Pour leurs contributions aux travaux ayant conduit à la publication de ce rapport, les remerciements vont aux membres du comité et aux administrations qu'ils représentent.

Ils vont aussi à diverses institutions et organisations, pour leur éclairage sur certaines thématiques de la loi, notamment : l'Institut national de la propriété industrielle, l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Office européen des brevets, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, l'Agence de participations de l'État, l'Observatoire économique de la commande publique, l'Observatoire des délais de paiement, le Secrétariat général pour l'investissement, Bpifrance, l'Inspection générale des finances, l'Observatoire national de la présence postale, Business France, le Comité consultatif du secteur financier, le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, l'Organisation de coopération et de développement économiques, le Contrôle général économique et financier, la Direction des affaires civiles et du sceau.

Les remerciements vont aussi aux personnes auditionnées devant le comité : **Nicolas Aubert**, directeur du CERGAM et professeur d'université à Aix-Marseille ; **Laurène Chenevat**, responsable du plaidoyer chez Mirova ; **Hubert Clerbois**, professeur d'université à Aix-Marseille ; **Xavier Collot**, directeur épargne et retraite chez Amundi ; **Philippe Dupichot** (président de l'association Henri Capitant et professeur d'université à Paris 1), **Pascal Faure** (Directeur Général de l'INPI), **Laurence Laplane**, directrice de l'investissement à impact social chez Amundi ; **Florence Lustman**, présidente de la Fédération française de l'assurance ; **Anne Mollet**, directrice générale de la Communauté des entreprises à mission ; **Alain Schnapper**, vice-président de la Communauté des entreprises à mission ; **Ladislav Smia**, directeur de la recherche soutenable chez Mirova ; **Sophie Vermeille**, fondatrice de l'association Droit & Croissance.

À l'ensemble des personnes qui ont apporté un éclairage sur l'une ou l'autre des 23 thématiques à l'occasion d'échanges bilatéraux, notamment : **Armelle Achour**, directrice de l'association SOS Joueurs ; **Éric Baudrier**, directeur général au Haut Conseil du Commissariat aux comptes ; **Christian Ben Lakhdar**, professeur à l'Université de Lille ; **Cécile Bonnaire**, chercheuse en psychopathologies ; **Rémi Cardon**, sénateur ; **Henri**

Bourgeois, avocat chez Regimbeau ; **Stéphanie Célaire**, associée chez Regimbeau ; **Patrick Chaize**, sénateur et président de l'Observatoire national de la présence postale ; **Louis Chochoy**, avocat au barreau de Lille ; **Jean Cheval**, senior advisor chez Natixis ; **Stéphane Couchoux**, responsable secteur « fondations, mécénats & entreprises à impact » chez Fidal ; **Marielle Cohen Branche**, médiateur de l'Autorité des marchés financiers ; **Carole Couvert**, vice-présidente du Conseil économique, social et environnemental et ambassadrice de la mission sur l'intéressement et la participation par le ministre de l'Économie et des Finances et le ministre du Travail ; **Floriane de Saint Pierre**, présidente de Ethics & Boards ; **Jean-Philippe Debas**, président chez Equalis Capital ; **Rodolphe Delacroix**, practice leader rémunération et actionnariat des salariés chez Alixio ; **Laure Delahousse**, directrice générale adjointe de l'Association française de gestion financière ; **Xavier Delpech**, professeur de droit privé à l'université Lyon-3 ; **Lionel Devic**, avocat associé chez Delsol Avocats ; **Isabelle Falque Pierrotin**, présidente de l'Autorité nationale des jeux ; **Didier Grandclaude**, maître de conférences à l'université de Strasbourg ; **Florence Klock**, responsable financements immobiliers de Natixis ; **Sophie Jalabert**, déléguée générale de BGE ; **Thibault Lanxade**, ambassadeur de la mission sur l'intéressement et la participation par le ministre de l'Économie et des finances et le ministre du Travail ; **Pierre Louault**, sénateur ; **Marc Mathieu**, secrétaire général de la Fédération européenne de l'actionnariat salarié ; **Caroline Michaud**, responsable du pôle contenus gouvernance de l'Institut français des administrateurs ; **Julien Morel-Darleux**, directeur de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies ; **Jean-Marc Moulin**, professeur à l'université de Perpignan ; **Thierry Nobre**, professeur à l'EM Strasbourg ; **Stéphane Pallez**, présidente-directrice de la Française des jeux ; **François Perret**, ambassadeur de la mission sur l'intéressement et la participation par le ministre de l'Économie et des finances et le ministre du Travail ; **Simon Polrot**, président de l'Adan ; **Emmanuel Potdevin**, conseil en propriété intellectuelle chez Regimbeau ; **Emmanuel Py**, maître de conférences à l'université de Bourgogne ; **Jean-Christophe Rolland**, président de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle ; **Frédérique Siméon**, directrice « contrôle d'activité, inscription et statistiques à la Compagnie nationale des Commissaires aux comptes ; **Hélène Stankoff**, conseil en propriété intellectuelle chez Santarelli ; **Charles Suire**, avocat chez Fidal ; **Stéphanie Truquin**, économiste.



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 1

GUICHET UNIQUE ET REGISTRE NATIONAL DES ENTREPRISES

Description du fonctionnement remplacé par le guichet unique

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 d'entreprises. Le téléservice guichet-entreprises.fr a été créé en 2009 sous l'impulsion de la directive européenne dite « services »¹. Cette dernière crée une obligation juridique de création d'un guichet unique à l'intention des entrepreneurs, qui est appliquée dans de nombreux pays (européens mais aussi hors Union européenne) : Autriche, Chypre, Finlande, Hongrie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Islande, Belgique, République tchèque, Irlande, Luxembourg, Portugal, Espagne, Liechtenstein, Bulgarie, Danemark, Allemagne, Italie, Malte, Roumanie, Suède, Norvège, Croatie, Estonie, Grèce, Lettonie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Slovaquie. Rattaché jusqu'au 31 août 2020 à la Direction générale des entreprises (DGE), ce téléservice retransmet les dossiers reçus au

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](#).

CFE compétent¹, 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 augmenté², il reste marginal (3 % du total de formalités) et très largement concentré sur la création de microentreprises³ (à plus de 85 %). En effet, ce téléservice n'est pas le seul (il coexiste avec des services spécialisés comme infogreffe.fr⁴, auto-entrepreneur.fr, etc.). De plus, certaines démarches ne peuvent pas se faire en ligne. Par ailleurs, la multiplicité des registres publics⁵ permettant d'identifier et de suivre les entreprises et les sociétés ainsi que l'hétérogénéité des démarches administratives rendent complexes les 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 registres⁶. Enfin, certaines entreprises ne sont pas correctement 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 entreprises⁷, le taux de complexité moyen des démarches administratives perçu par les

¹ En 2019, d'après le site guichet-entreprises.fr, 123 018 dossiers ont été transmis aux CFE via la plateforme.

² 43 793 formalités en 2016, 61 955 en 2017 et 100 332 en 2018.

³ Les microentreprises ont l'obligation de procéder par voie dématérialisée depuis la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014.

⁴ 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.

⁵ 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).

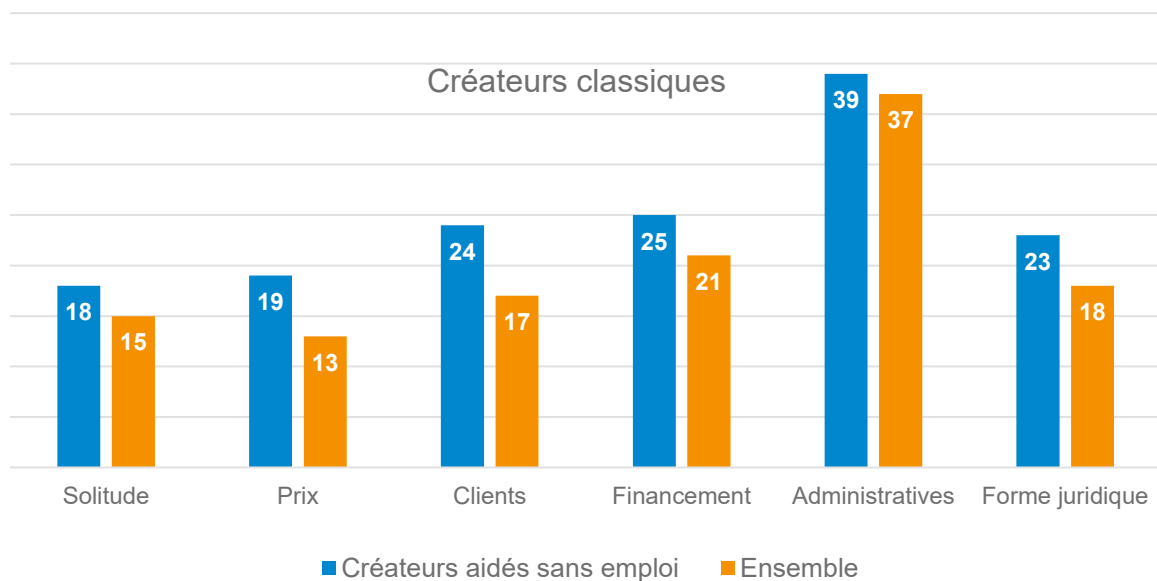
⁶ Par exemple, les sociétés exerçant une activité artisanale et les entreprises individuelles exerçant une activité commerciale et artisanale sont tenues de s'immatriculer dans les deux registres (RCS et RM).

⁷ [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.

entreprises reste important mais a décliné en passant de 43 % en 2015 à 35 % en 2017. Selon une enquête de Captain Contrat et OpinionWay¹, 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.

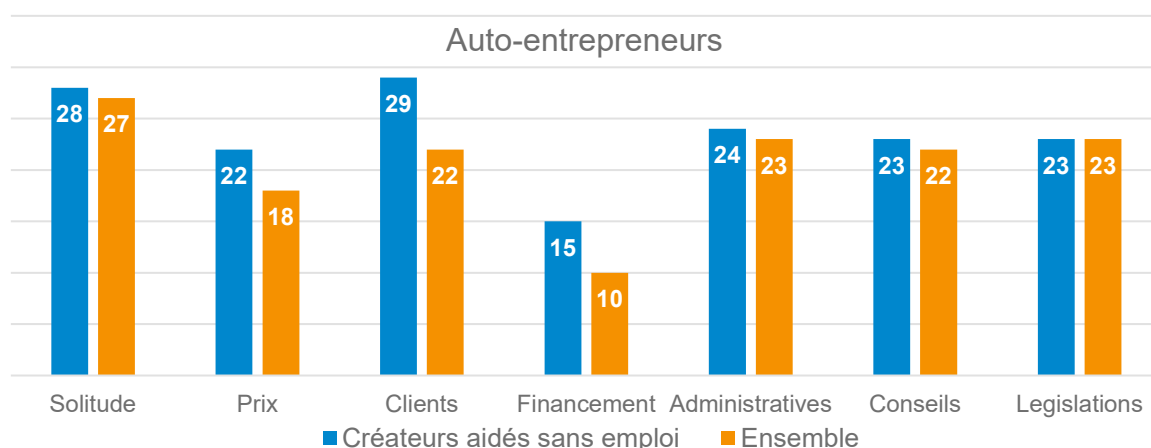
En particulier, 70 % des créateurs d'entreprise en 2014 ont fait face à au moins une difficulté lors de leur création – une proportion relativement stable dans le temps². Pour les créateurs d'entreprises classiques (hors auto-entrepreneurs), les deux principales difficultés sont celles liées aux démarches 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 posent problème.

**Graphique 17 – Difficultés le plus souvent rencontrées
par les créateurs d'entreprise en 2014**



¹ Communiqué de presse Captain Contrat et OpinionWay (février 2019).

² Dares (2019), « Les créateurs d'entreprise : quels profils, quel accompagnement et quelles difficultés à la création ? », *Dares Analyses*, n° 26, juin.



Lecture : en 2014, pour 27 % des autoentrepreneurs, 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 %).

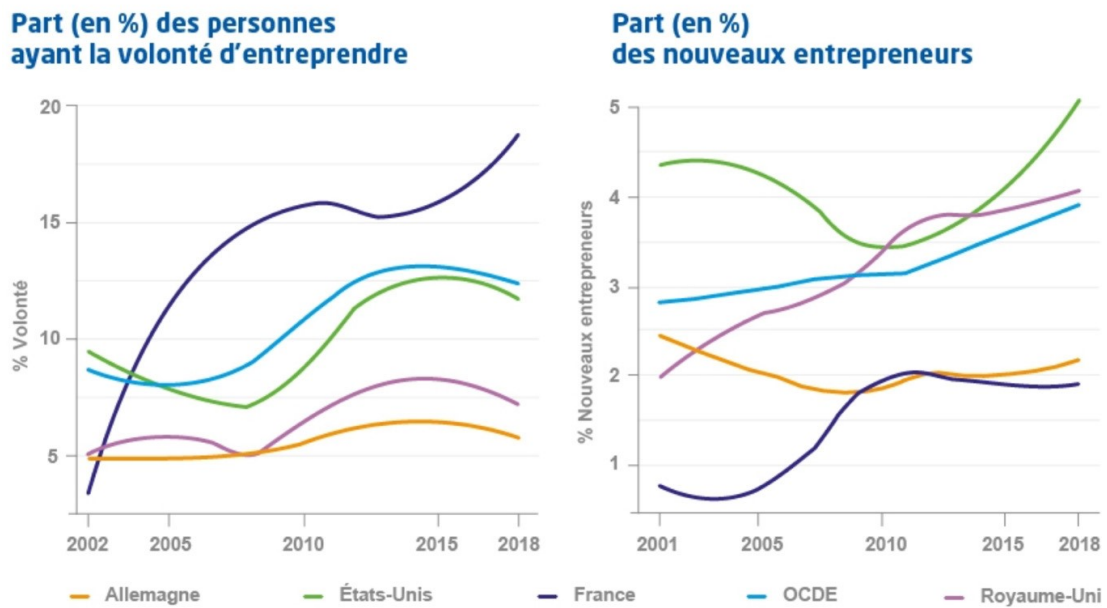
La volonté d'entreprendre est pourtant relativement forte en France, ce qui peut indiquer que des obstacles s'opposent à la création effective d'entreprises. D'après une étude de France Stratégie², la proportion de nouveaux entrepreneurs se situerait en France en dessous de la moyenne de l'OCDE, au même 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 un « effet pays », qui comprend un ensemble de facteurs institutionnels, réglementaires, économiques et culturels³.

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.

³ Ibid. p.1.

Graphique 18 – Part des personnes et des nouveaux entrepreneurs ayant la volonté d'entreprendre



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



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 2

ENTREPRISES INDIVIDUELLES À RESPONSABILITÉ LIMITÉE

Rappel des difficultés associées au développement des EIRL

En dépit de la loi Pacte et des dispositifs de promotion de l'EIRL qui l'ont précédée¹, le statut d'EIRL reste peu attractif depuis sa mise en place en 2010². De nouveaux entretiens avec des cabinets juridiques soulignent à nouveau que des freins au développement des EIRL persistent.

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 Macron³ (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 insaisissable⁴. 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 administratifs. 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

¹ Par exemple le [Décret n° 2012-122](#) du 30 janvier 2012 a garanti la neutralité fiscale du passage en EIRL à l'entrepreneur individuel ; en 2016, la [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 a facilité l'évaluation des biens affectés au patrimoine d'affectation de l'EIRL.

² [Loi n° 2010-658](#) du 15 juin 2010.

³ [Loi n° 2015-990](#) du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

⁴ 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.

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 gestion¹ 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 conditions². L'EIRL nécessite moins de démarches administratives lors de sa création que la SARLU³, mais cette dernière a l'avantage de permettre l'ouverture du capital à de nouveaux associés, autorisant 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'entreprise⁴, 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 professionnel⁵. En effet, comme le corroborent certains travaux académiques⁶, 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

¹ 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.

² 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.

³ La création d'une SARLU implique notamment la rédaction de statuts et donc souvent l'appel aux services (facturés) d'un expert-comptable.

⁴ La part des SARLU dans les sociétés créées est passée de 23 % en 2013 à 15 % en 2017 ([Insee 2019](#)).

⁵ 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.

⁶ Schmalz M. C., Sraer D. A. et Thesmar D. (2017), « Housing Collateral and Entrepreneurship », *The Journal of Finance*, 72, p. 99-132.

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

Le développement de la « gig economy » au cours de la crise sanitaire

La « gig economy », ou « économie des petits boulots », est un système économique fondé sur des emplois flexibles, temporaires et indépendants. Le nombre d'entrepreneurs indépendants se développe en effet avec l'essor des plateformes en ligne d'intermédiation (« uberisation »). L'ubérisation de l'économie entraîne un essor du nombre de micro-entrepreneurs, une individualisation de l'activité et le développement de la [pluriactivité](#) (fait d'avoir plusieurs activités ou un emploi salarié et un autre indépendant). En 2017, 9,7 % des adultes de 14 pays de l'UE ont été impliqués dans cette « gig economy », par le biais d'un emploi principal ou secondaire².

Le 24 février 2021, la Commission européenne a ouvert une consultation des partenaires sociaux pour améliorer le sort des travailleurs des grandes plateformes numériques, comme les livreurs de repas à domicile ou les chauffeurs VTC. Selon la Commission européenne, « *la crise sanitaire a davantage mis en lumière la situation vulnérable dans laquelle se trouvent les personnes travaillant dans des domaines tels que l'économie des*

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

² Enquête Gallup, « [What Workplace Leaders Can Learn From the Real Gig Economy](#) », Shane Macfeely and Ryan Pendell, 2018.

plateformes, tant en matière d'exposition aux risques pour la santé et la sécurité que d'accès limité à la protection et aux prestations sociales¹. »

Une étude de l'OCDE² indique en effet que les travailleurs vulnérables sont les premiers touchés par la crise, en particulier les personnes travaillant à leur compte ou dans l'économie des plateformes, ce qui a été confirmé lors d'une enquête³ ciblant les travailleurs des plateformes, où 65 % des répondants ont indiqué que leur(s) plateforme(s) n'avai(en)t pas pris des mesures pour les aider pendant la pandémie.

¹ Commission européenne, [Première phase de consultation des partenaires sociaux sur l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via plateformes](#), février 2021.

² OECD Employment Outlook 2020, [Worker Security and the COVID-19 Crisis](#), juillet 2020.

³ OECD (2020), « [Qu'ont-fait les plateformes pour protéger les travailleurs, pendant la crise du coronavirus \(Covid-19\) ?](#) », septembre.



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 3

SIMPLIFICATION DES SEUILS

Rappel de la littérature académique autour de l'impact des seuils et effets de contournement

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)¹ 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)² et de Garicano *et al.* (2016)³. De leur côté, Ceci-Renaud et Chevalier (2011)⁴ 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 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

¹ Cahuc P. et Kramarz F. (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Paris, La Documentation française, décembre.

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

³ 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.

⁴ 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*, n° 2, décembre.

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.

Il n'existe pas à ce jour d'études empiriques permettant de caractériser ces phénomènes de contournement. Néanmoins, Ceci-Renaud et Chevalier (2010a)² mettent en lumière des comportements de sous-déclaration sur la base des écarts observés entre différentes sources, entre les déclarations annuelles des données sociales, DADS, et les données 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.

L'étude de terrain réalisée par Grandclaude et Nobre (2015)³ distingue plus finement trois facettes de stratégies de dirigeants de PME françaises face au seuil emblématique de 50 salariés. Face à ce seuil peut exister un comportement de renoncement du dirigeant, et d'abandon de sa volonté d'accroître les effectifs de l'entreprise en raison d'un défaut de compétence, de capacité ou encore par confort. Il y aurait aussi un comportement de contournement du seuil afin d'éviter les obligations inhérentes au cap des 50 salariés, soit

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 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.

³ Grandclaude D. et Nobre T. (2015), « Le comportement du dirigeant de PME français face au seuil des 50 salariés », *Revue internationale P.M.E.*, 28(3-4).

par un appel à la sous-traitance (ou à des autoentrepreneurs), soit par la scission de l'activité et la constitution d'entités de moins de 50 salariés. Il existe enfin un comportement de choix de franchissement du seuil, qui peut être perçu ou non comme une contrainte.

Enfin, la simplification des différents niveaux de seuils sociaux pourrait parfois avoir des conséquences managériales néfastes¹. Par exemple, l'exigence de mise en place d'un règlement intérieur au sein de l'entreprise – qui était obligatoire depuis 1982 à partir de 20 salariés – a un intérêt pour l'employeur, notamment car c'est le seul moyen d'introduire une clause de neutralité. Avec la loi Pacte, c'est seulement à partir de 50 salariés qu'il est désormais nécessaire pour une entreprise de disposer d'un règlement intérieur².

¹ Gea F. (2020), « Loi Pacte : quelle contribution au renouveau du droit du travail ? », *Revue de Droit du Travail*.

² Dans une logique similaire, les ordonnances Travail ont supprimé le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail dans les entreprises de plus de 50 salariés. Il sera vraisemblablement difficile d'évaluer l'effet conjugué de cette réforme avec celle de la loi Pacte.



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 4

DROIT DES SÛRETÉS

Rappel des différents types de sûretés au regard de la réforme

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 et que l'ordonnance du 15 septembre 2021 vise à corriger. Par exemple¹ :

- Le cautionnement est un contrat unilatéral par lequel celui qui se rend caution d'une obligation se soumet envers le créancier à satisfaire à cette obligation, si le débiteur n'y satisfait pas lui-même. 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.). La réforme vise à assurer la protection de la caution personne physique agissant à des fins personnelles comme professionnelles, ce qui peut être de nature à favoriser l'engagement par toute personne physique majeure à honorer les dettes à la moindre défaillance de l'emprunteur.
- Le privilège est un droit de préférence accordé à un créancier selon la nature de sa créance. Lorsque le créancier privilégié vient en concurrence avec d'autres créanciers sur les éléments du patrimoine du débiteur commun, il bénéficie d'un classement plus ou moins avantageux suivant le rang que la loi donne à la créance privilégiée. 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 gouvernement a, dans le cadre de la réforme, transformé les privilèges spéciaux immobiliers en hypothèques légales ce qui a pour conséquence de supprimer la rétroactivité des privilèges spéciaux

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

immobiliers dès lors qu'ils sont soumis à publicité afin d'améliorer la prévisibilité des garanties en matière immobilière¹.

- Le gage est une convention par laquelle le constituant accorde à un créancier le droit de se faire payer par préférence à ses autres créanciers sur un bien mobilier ou un ensemble de biens mobiliers corporels, présents ou futurs. Le gage suppose un contrat entre un créancier et un constituant, le constituant pouvant être le débiteur lui-même, ou un tiers, et dans ce dernier cas, le gage constitue donc une sûreté réelle garantissant la dette d'autrui. Depuis la réforme de 2006, on distingue deux types de gage : le gage sans dépossession, et le gage avec dépossession. Le choix de l'une ou l'autre modalité dépend bien entendu des avantages et inconvénients de chacune. L'avantage d'un gage avec dépossession est qu'il constitue une pression efficace sur le débiteur qui se trouve privé de la jouissance de son bien et qui sera donc d'autant plus diligent à payer sa dette. En revanche, un tel gage peut se révéler antiéconomique si le bien pris par le créancier sert au débiteur à enrichir son patrimoine. À la lumière du contenu de la réforme, des acteurs évoquaient que le droit des gages gagnerait à être actualisé, s'agissant notamment 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 nantissement de créance est une sûreté réelle par laquelle un constituant affecte une ou plusieurs créances en garantie d'une dette. Le créancier nanti devient, grâce au nantissement, un créancier privilégié. Il bénéficie d'une priorité de paiement sur les autres créanciers. Si le débiteur est défaillant, le créancier nanti peut se faire attribuer à certaines conditions la propriété de la créance nantie ou obtenir son règlement par le débiteur de la créance nantie. 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). La réforme a visé à clarifier ce droit au nouvel article 2363 du code civil qui pose que le créancier nanti bénéficie d'un droit de rétention.
- La réserve de propriété, sûreté introduite dans le code civil en 2006, soulève, pour sa part, plusieurs incertitudes quant à son extinction et aux exceptions opposables par le sous-acquéreur. La réforme a visé à lever ces incertitudes en prévoyant que le sous-acquéreur peut opposer au créancier toutes les exceptions, soit celles qui sont inhérentes à la dette et celles qui sont personnelles (nouvel article 2372 du code civil). La clause de réserve de propriété est une sûreté suspendant l'effet translatif de propriété du contrat de vente jusqu'à complet paiement du prix et une telle suspension ne remet pas en cause le caractère ferme et définitif de la vente intervenue dès l'accord des parties.

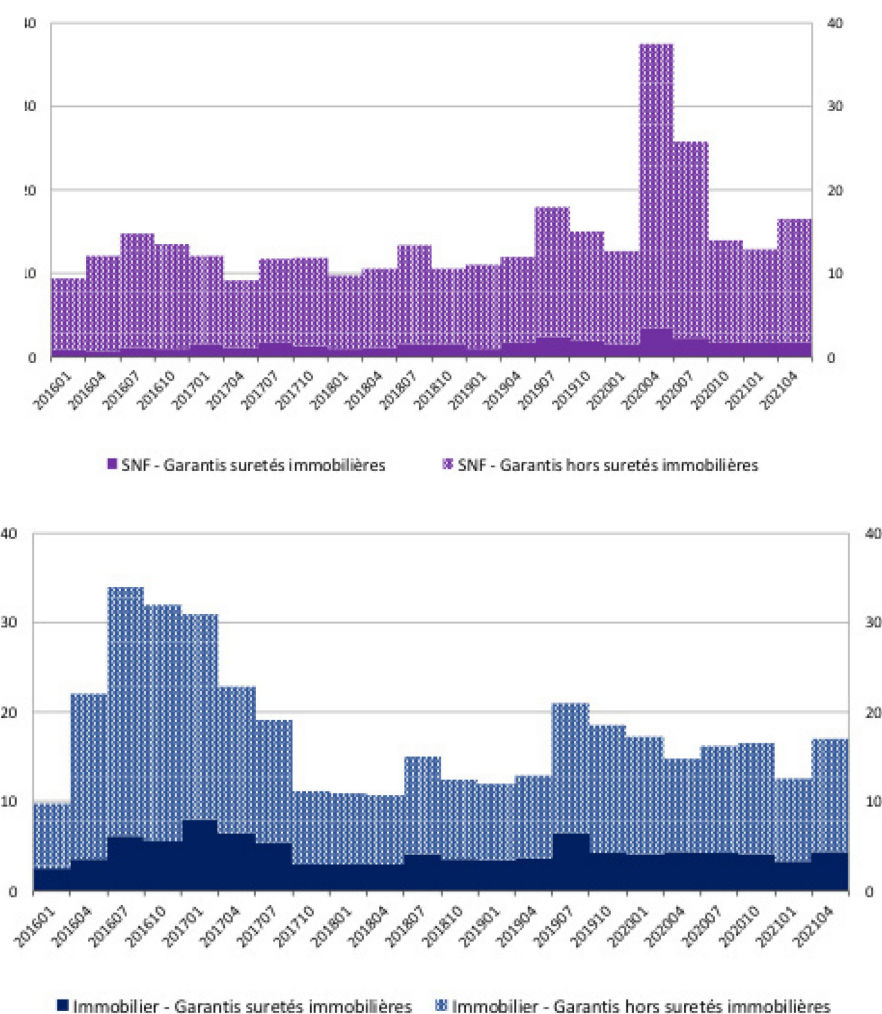
¹ La réforme ne concerne pas le privilège spécial immobilier qui bénéficie au syndicat des copropriétaires, celui-ci n'étant pas soumis à publicité.

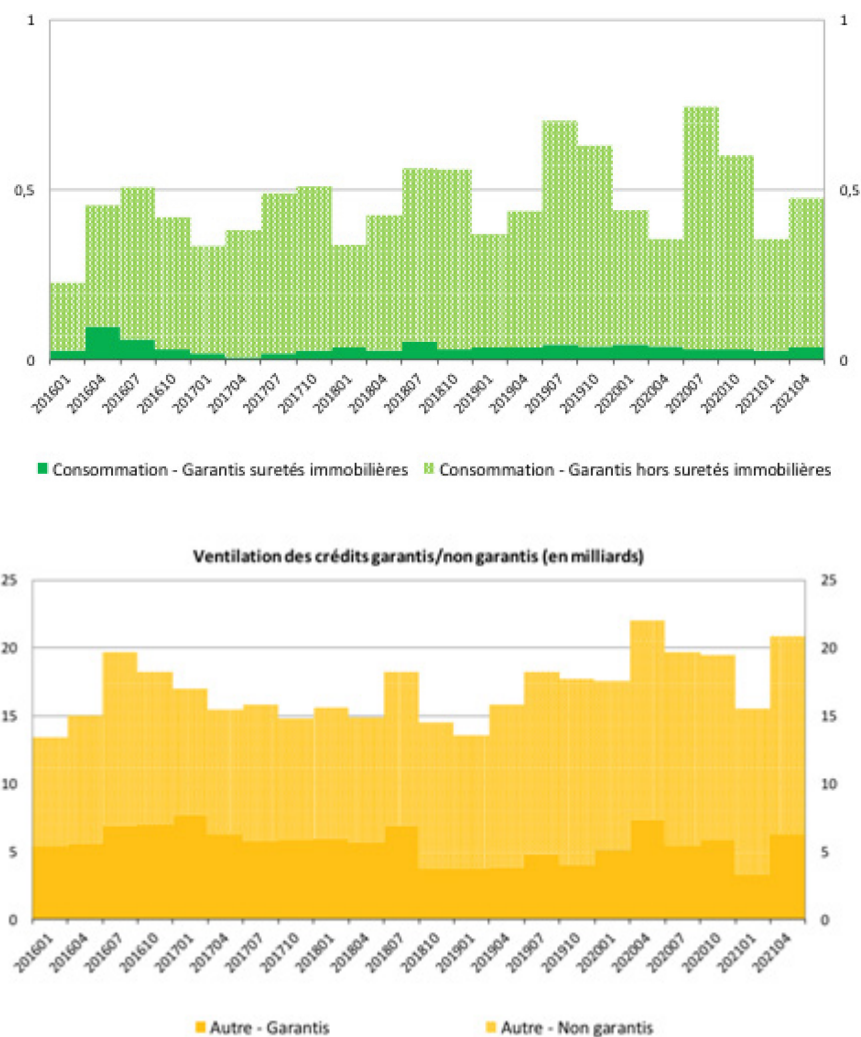
- À l'inverse, le droit français ignore certaines sûretés connues à l'étranger comme la cession de créance à titre de garantie, aujourd'hui réservée aux établissements bancaires et assimilés (cession dite « *Dailly* » régie par le code monétaire et financier). La réforme consacre la cession de créance à titre de garantie dans le code civil.

Complément statistique : ventilation des crédits garantis entre sûretés immobilières et non immobilières

La base M_Contran de la Banque de France permet d'identifier la part de sûretés mobilières et immobilières dans l'ensemble des crédits garantis. Les crédits sont regroupés dans les catégories suivantes : (i) SNF, qui comprend tous les crédits aux entreprises non financières ; (ii) immobilier, qui comprend les crédits immobiliers aux particuliers ; (iii) consommation, qui comprend les crédits de trésorerie (prêts personnels, crédits-bails, VAT, etc.) aux particuliers ; (iv) autre, qui comprend les crédits aux autres contreparties et, en général, les crédits non cités ci-dessus.

Graphiques 19 à 22 – Ventilation des crédits garantis (en milliards)





Source : Banque de France.

Pour tous ces graphiques, il s'agit des flux de crédits nouveaux, hors découverts et crédits permanents, quelle que soit la contrepartie débitrice. Les montants sont en milliards d'euros et portent sur le premier mois de chaque trimestre. Suivant les caractéristiques de la collecte M_Contran, la population couverte est constituée d'un échantillon représentatif de banques ou de guichets de banques. La collecte n'est donc pas exhaustive, ce qui signifie que les totaux ne correspondent pas à la totalité de la production de crédits de la période ; en revanche la répartition entre les différents types de crédits doit être représentative de l'ensemble.

La transposition de la directive européenne du 20 juin 2019

La loi Pacte habilite par ailleurs le gouvernement à, d'une part, transposer la [directive \(UE\) 2019/1023 du 20 juin 2019](#) « restructuration et insolvabilité » (article 196 de la loi Pacte) et, d'autre part, à réformer le droit des sûretés dans son volet relatif cette fois à l'articulation avec le droit des procédures collectives (14° de l'article 60 de la loi Pacte). L'objectif affiché

de cette réforme est triple. Elle souhaite d'abord définir les nouveaux équilibres du droit des entreprises en difficulté et en particulier de la restructuration préventive. Elle veut ensuite améliorer la lisibilité et l'intelligibilité du droit des entreprises en difficulté, dans un souci de sécurité juridique et d'attractivité du droit français ; et enfin renforcer l'efficacité de ce droit, tout en garantissant l'équilibre entre les intérêts en présence, conformément au texte adopté. Sur ce sujet, deux consultations distinctes ont été ouvertes au cours de l'été 2019 puis en janvier-février 2021 à partir d'un projet de texte. L'ordonnance n° 2021-1193 du 15 septembre 2021 est finalement parue le 16 septembre 2021, suivie de son décret d'application n° 2021-1218 du 23 septembre 2021, publié le 24 septembre.

Différentes auditions menées en vue de la préparation de ce rapport témoignent de l'utilité d'un classement des types de sûretés réelles. La confrontation du droit des sûretés et du droit des procédures collectives tend en effet à rendre illisible les classements des rangs de préférences de créanciers. L'article 9 de la [directive \(UE\) 2019/1023 du 20 juin 2019](#) prévoit la constitution de classes de parties affectées, en répartissant les créanciers dans des classes représentatives d'une communauté d'intérêt suffisante et, au minimum, les créanciers garantis et non garantis dans des classes distinctes : la mise au point de rangs de paiement en droit français pourrait – d'après certains experts interrogés – favoriser la croissance de l'activité économique.

Des questions se posent concernant la transposition de la [directive européenne](#) « restructuration et insolvabilité » du 20 juin 2019 en France. Dans les prochains rapports du comité Impacte, il conviendra d'estimer les effets de cette transposition sur les droits respectifs des créanciers de l'entreprise. À cet égard, début mars 2021, le Premier ministre a confié à René Ricol une mission sur l'articulation entre le régime de garantie des salaires (AGS) et les administrateurs et mandataires judiciaires dans le cadre des procédures collectives, notamment sur l'ordre de privilège des créanciers. Remis au Premier ministre en avril 2021, [ce rapport](#) indique que : (a) l'AGS est fondée à estimer que son rang dans la récupération est rétrogradé dans l'avant-projet de réforme du droit des sûretés ; (b) il faut revoir le projet du ministère afin de maintenir « l'état actuel du droit » en ajoutant seulement une disposition permettant de protéger mieux les créances garanties par une sûreté avec transfert de propriété, réserve de propriété ou garanties par un droit de rétention ; (c) il faut renforcer à l'obligation de payer à l'échéance toutes les créances, dont celles liées aux frais de procédure, à condition qu'il soit bien prévu qu'elles soient réglées à l'échéance ; (d) il faut sensibiliser les tribunaux de commerce sur la nécessité de clôturer les dossiers en liquidation au terme de deux ans en usant de la faculté de désigner un mandataire *ad hoc* pour suivre les instances en cours ; (e) il faut veiller à la transparence totale des coûts ainsi qu'à une maîtrise de ceux-ci devenue impérative. Conformément à

ces recommandations, l'ordonnance du 15 septembre 2021 comprend une clarification du classement des créanciers garantis¹.

Dans les autres pays de l'Union européenne, la transposition de cette directive est toujours en cours. En Allemagne par exemple, celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 suite au vote de la loi [SanInsFoG](#). Celle-ci [s'inspire](#) notamment du modèle français, avec deux étapes distinctes pour une restructuration d'entreprise : conciliation, puis sauvegarde (financière) accélérée. Ces transpositions devraient donner lieu à une certaine convergence franco-allemande en matière de procédures collectives, en vertu du [traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019](#).

¹ Voir le [compte rendu du Conseil des ministres du 15 septembre](#) et le [rapport au président de la République sur cette ordonnance](#).



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 5

ÉPARGNE RETRAITE

Principaux résultats de l'enquête 2021 de la Drees portant sur l'année 2019

Selon la dernière enquête de la Drees¹, 13,6 milliards d'euros de cotisations ont été collectés dans le cadre de contrats de retraite supplémentaire, soit un rebond de 5,8 % par rapport à 2018, année blanche où les cotisations avaient chuté significativement avant la mise en place du prélèvement à la source en 2019. Dans le tableau 18 page suivante, les provisions correspondent à toutes les réserves constituées par les établissements bancaires pour respecter leurs engagements : capital décès, rentes et capitaux garantis en cas de vie.

Le montant des prestations versées au titre de contrats de retraite supplémentaire augmente légèrement en 2019 et s'établit à 6,9 milliards d'euros, soit un rebond de 5,8 % par rapport à 2018, année blanche où les cotisations avaient chuté significativement avant la mise en place du prélèvement à la source en 2019. Il n'est donc pas aisé de conclure si la forte hausse des cotisations est la conséquence d'une compensation de cette année blanche, ou celle d'un effet d'appel lié à la commercialisation de nouveaux plans.

La place de la retraite supplémentaire dans l'ensemble des régimes de retraite (légalement obligatoires ou non) demeure toutefois marginale. La part des cotisations versées à ce titre par rapport à l'ensemble des cotisations acquittées augmente faiblement pour atteindre 4,2% en 2019, et les prestations servies restent stables : elles ne représentent que 2,1 % de l'ensemble des prestations de retraite versées (voir graphique 23 page suivante).

¹ DREES (2021), *Les retraités et les retraites – édition 2021*, mai.

**Tableau 18 – Cotisations, prestations et provisions
au titre de la retraite supplémentaire en 2019**

	Cotisations		Prestations		Provisions mathématiques**	
	Montant (en Md€)	Part dans l'ensemble (en %)	Montant (en Md€)	Part dans l'ensemble (en %)	Montant (en Md€)	Part dans l'ensemble (en %)
Souscriptions individuelles	5,4	39,4	2,8	41	104,5	43,5
Per individuel	0,4	3	<0,1	<0,1	0,4	0,2
PerP	1,6	11,8	0,5	7,1	20,7	8,6
Produits destinés aux fonctionnaires et aux élus locaux (Prefon, Corem, CRH, Fonpel, Carel-Mudel)	0,6	4,1	1	14,9	26,6	11,1
RMC retraite mutualiste du combattant	0,1	0,5	0,5	7,3	6	2,5
Autres contrats souscrits individuellement	<0,1	<0,1	<0,1	0,2	0,3	0,1
Contrats Madelin	2,5	18,4	0,7	9,6	44,6	18,6
Contrats des exploitants agricoles	0,2	1,6	0,1	1,9	6	2,5
Souscriptions collectives - cotisations définies	6,4	47,1	2,9	41,6	98,6	41,1
PER d'entreprise collectif	0,5	3,7	<0,1	1,1	3,2	1,3
PER d'entreprise obligatoire	<0,1	<0,1	0	0	<0,1	<0,1
Perco	2,4	17,8	0,7	9,8	16,7	7
Contrats relevant de l'art. 82 du CGI	0,2	1,3	0,1	2	4,6	1,9
Contrats relevant de l'art. 83 du CGI et autres contrats collectifs*	3,3	24,4	2	28,7	74,1	30,9
Souscriptions collectives - prestations définies	1,8	13,5	1,2	17,4	37	15,4
Contrats relevant de l'art. 39 du CGI	1,8	13,5	1,2	17,4	37	15,4
Ensemble des dispositifs	13,6	100	6,9	100	240	100

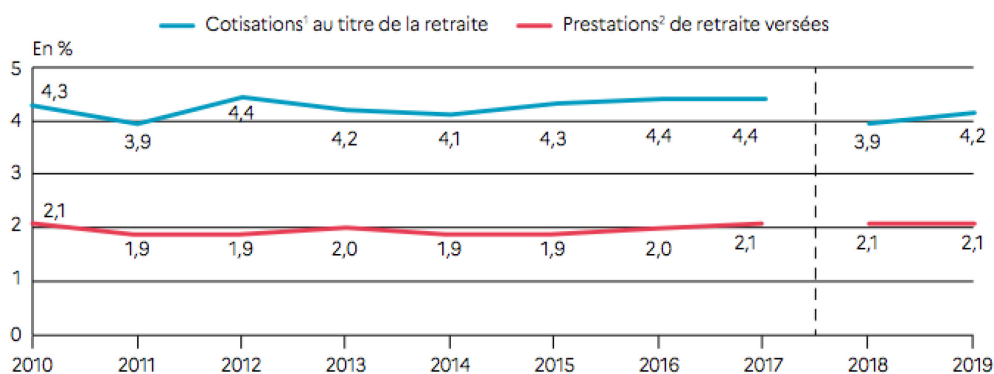
* Contrats relevant de l'article 83 du CGI, PERE et autres produits de retraite supplémentaire d'entreprise dépendant de la fiscalité des contrats relevant de l'article 83 (Repma, PER, L441, etc.).

** Provisions mathématiques pour les dispositifs hors Perco ; encours pour le Perco

Champ : Ensemble des contrats en cours de constitution (cotisations et provisions mathématiques) et en liquidation (prestations et provisions mathématiques).

Source : DREES (2021), op. cit.

Graphique 23 – Part de la retraite supplémentaire dans l'ensemble des régimes de retraite (obligatoire et facultative)



Source : DREES (2021)

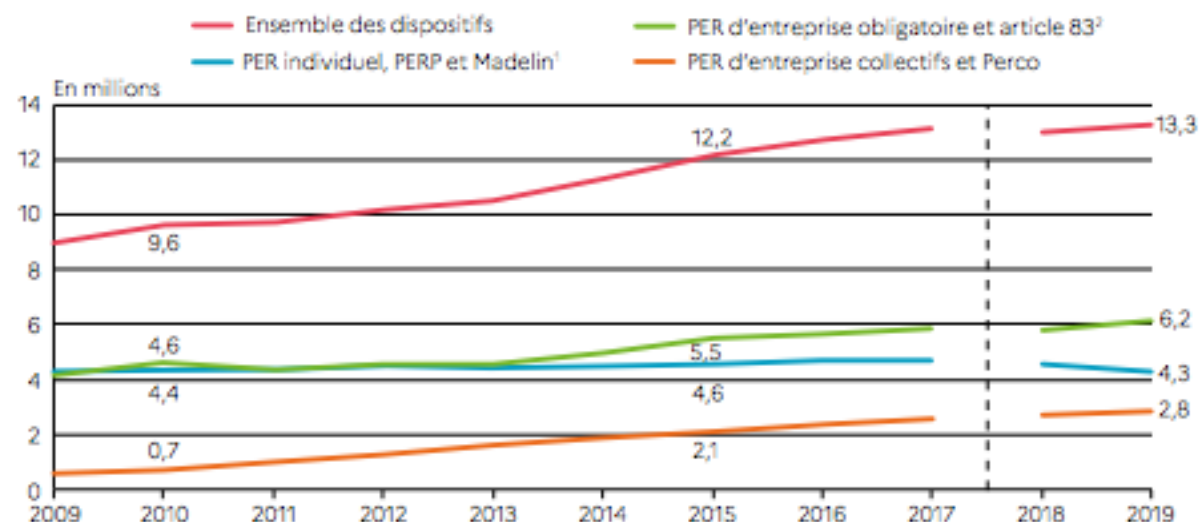
La loi Pacte modifie la grille de lecture des contrats de retraite supplémentaire (voir fiche 28). Les particuliers, habituellement dirigés vers le plan d'épargne retraite populaire (PERP), et les non-salariés, qui le sont vers les contrats Madelin, seront désormais orientés vers un seul et unique dispositif : le plan d'épargne retraite individuel (PER individuel). L'ensemble des dispositifs individuels représentent 39 % du total des cotisations sur des produits de retraite supplémentaire en 2019, soit 5,4 milliards d'euros. Les cotisations sur les dispositifs individuels rebondissent de 5,2 % par rapport à 2018, sans toutefois atteindre le niveau de 2017 (6,2 milliards d'euros).

En particulier, alors que la commercialisation du PER individuel n'a eu cours que sur les trois derniers mois de 2019, les versements y sont déjà significatifs, puisqu'ils représentent 3 % de l'ensemble des cotisations. Les cotisations sur les dispositifs individuels rebondissent ainsi de 5,2 % par rapport à 2018, sans toutefois atteindre le niveau de 2017 (6,2 milliards d'euros).

Les évolutions de cotisations entre 2018 et 2019 sont toutefois difficilement interprétables. D'une part, parmi les cotisations au PER individuel, il n'est pas possible de distinguer celles provenant de créations de contrats et celles issues de transferts d'anciens contrats. D'autre part, l'année 2018 a été marquée par un fort recul des cotisations, puisque la mise en place de l'imposition à la source en a fait une année blanche. Il n'est donc pas aisé de conclure si la forte hausse des cotisations est la conséquence d'une compensation de cette année blanche, ou celle d'un effet d'appel lié à la commercialisation de nouveaux plans.

En ce qui concerne les contrats souscrits collectivement, l'apparente baisse des cotisations sur les plans d'épargne pour la retraite collectifs (Perco), de -3,2 % en euros constants, est à mettre en regard du bon démarrage de leurs successeurs, les PER d'entreprise collectifs, qui, en trois mois de commercialisation, ont déjà collecté 500 millions d'euros. Ces deux dispositifs représentent ainsi plus du cinquième de l'ensemble des cotisations en 2019. À l'inverse des PER individuel et des PER d'entreprise collectif, la collecte des PER d'entreprise obligatoires, voués à se substituer aux contrats relevant de l'article 83, est demeurée marginale fin 2019. Les cotisations sur les contrats relevant de l'article 83 et assimilés baissent de 3,8 % (en euros constants). Elles représentent toutefois toujours près d'un quart de l'ensemble des cotisations. Enfin, les cotisations sur les contrats relevant de l'article 39 ont particulièrement progressé (+13,1 % en euros constants). La législation portant sur ces dispositifs a également été amendée en 2019, avec la suppression de fait des retraites chapeau à partir du 4 juillet 2019. En réaction, des versements exceptionnels ont pu être décidés avant la fermeture définitive du dispositif.

Graphique 24 – Nombre d'adhérents au 31 décembre 2019, selon le dispositif de retraite supplémentaire



1. Ensemble des produits à souscription individuelle : PER individuel, PERP, produits pour les fonctionnaires et élus locaux (Prefon, Corem, etc.), produits pour les non-salariés (contrats Madelin dont Madelin agricoles) et autres produits à souscription individuelle.

2. Ensemble des produits à souscription collective et à cotisations définies : PER d'entreprise obligatoire, contrats relevant de l'article 83, contrat relevant de l'article 82 et autres produits à souscription collective et à cotisations définies.

Notes > Le champ de l'enquête retraite supplémentaire de la DREES étant exhaustif, les résultats ne sont plus calés sur les données des fédérations. Ceci conduit à une rupture de série entre 2017 et 2018 (voir encadré 1 de la fiche 28). Les contrats relevant de l'article 39 sont exclus car ils ne sont pas individualisables.

Lecture > En 2019, les produits souscrits individuellement (PER individuels, PERP et assimilés) totalisent 4,2 millions d'adhérents (un adhérent étant compté autant de fois qu'il a de contrats).

Source : DREES (2021).

L'année blanche fiscale induite par la mise en place de l'imposition à la source sur le revenu a entraîné la baisse de la cotisation moyenne d'un certain nombre de produits, en particulier celle des PERP et assimilés, qui a chuté de 24 % en 2018. En 2019, les cotisations moyennes sur les contrats individuels se redressent sans toutefois retrouver leurs niveaux de 2017. La cotisation annuelle moyenne sur les produits de retraite supplémentaire à souscription individuelle (PER individuels, PERP ou assimilé et contrats Madelin) s'élève à 2 320 euros. Dans cette catégorie de produits, la cotisation moyenne sur les nouveaux PER individuels est particulièrement élevée (6 230 euros contre 2 880 pour les produits des non-salariés, et 1 960 pour les PERP). Cela résulte vraisemblablement surtout du versement initial à l'ouverture du dispositif, généralement plus élevé que les versements suivants, car il peut notamment correspondre au transfert depuis un autre contrat de retraite supplémentaire ou depuis un autre contrat d'épargne.

Le succès des PER avait toutefois entraîné un certain nombre de demande de médiation auprès de l'AMF concernant les choix d'affectation des primes d'intéressement ou de participation, jusqu'à constituer 22% des demandes dossiers traitées de 2019. En 2020, ce chiffre tombe à 14%, montrant ainsi que cette problématique semble avoir été intégrée par les épargnants qui y portent une plus grande attention. Cette diminution peut toutefois

également être due à la crise sanitaire et à « la souplesse demandée aux teneurs de comptes d'épargne salariale ».

La loi Pacte a également étendu le droit à liquidation au plan d'épargne retraite d'entreprise collectif (PERCOL). Ainsi, les sommes issues de la participation affectées à un PERCOL peuvent désormais être liquidées dans le mois de la notification à l'épargnant de l'affectation de ses sommes sur le dispositif d'épargne salariale.

La forme de l'information de l'épargnant est toutefois encore à discuter. Le médiateur préconise de l'inscrire sur l'avis d'opération de transfert des primes sur un dispositif d'épargne, puisque c'est à partir de celui-ci que commence le délai d'un mois prévu en faveur du salarié pour liquider ce placement. Bien souvent, les employés souhaitent d'ailleurs effectuer un transfert vers un PEE, qui ne bloque les avoirs que pendant 5 ans. Le médiateur suggère donc de créer « un droit à la liquidation plus large » qui permettrait de transférer ses avoirs d'un dispositif d'épargne à l'autre. Le droit de liquidation prévu par la loi Pacte devrait enfin être étendu aux PERCOs mis en place avant la loi, pour les épargnants dont la prime y a été affectée.¹¹ Ces mesures permettraient d'achever de protéger les épargnants, susceptibles de réaliser de nombreuses erreurs dans la gestion de, leurs PEE et de leurs PERCO par manque de lisibilité des règles et des processus.

Rappels des 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 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

¹¹ [Rapport du Médiateur de l'AMF 2019](#)

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 31 %), et en particulier pour les possibilités accrues de sorties en capital. Cependant, 34 % des personnes interrogées ne peuvent citer aucun produit d'épargne³, tandis que près des

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.

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

deux tiers d'entre elles affirment ne pas avoir compris le dispositif du PER et les changements permis par la loi Pacte. Selon une enquête d'OpinionWay¹, 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.

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



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 6

FINANCE VERTE ET SOLIDAIRE

Le marché des labels européens

Le tableau suivant présente les principaux labels européens en matière de finance durable.

Tableau 19 – Labels européens et leurs modes de gestion

	LABELS	TYPE DE LABELS
ESG	 Label ISR (France)	Processus de gestion ISR/ESG
	 FNG-Siegel (Allemagne, Autriche & Suisse)	Processus de gestion ISR/ESG avec exclusions climat. Barème à points
	 LuxFLAG ESG (Luxembourg)	Processus de gestion ISR/ESG
	 Towards Sustainability (Belgique)	Standard de qualité mélangeant processus de gestion et exclusions
	 Umweltzeichen (Autriche)	Processus de gestion ISR/ESG avec exclusions climat. Barème à points
LABELS « VERTS »	 Nordic Swan Ecolabel (Pays Nordiques)	Processus de gestion ISR/ESG avec exclusions climat et reporting vert. Barème à points
	 LuxFLAG Environnement (Luxembourg)	Investissements thématiques et critères ESG
	 LuxFLAG Climate Finance (Luxembourg)	Investissements thématiques et critères ESG. Exclusions climat
	 Label Greenfin (France)	Investissements thématiques et critères ESG. Exclusions climat

Source : *Panorama des labels européens de finance durable*, Novethic, 2020

Les neuf labels principaux en finance durable qui guident le choix des épargnants dans l'Union européenne sont : le label ISR et le label Greenfin – détenus par l'Etat français ; le label belge *Towards Sustainability* ; les labels luxembourgeois LuxFLAG ESG, LuxFLAG Environnement et LuxFLAG Climate Finance ; le label autrichien Umweltzeichen ; le label allemand FNG-Siegel et le label des pays nordiques Nordic Swan Ecolabel. Les labels Greenfin, LuxFLAG Environnement et LuxFLAG Climate Finance sont dédiés à la thématique environnementale, tandis que ces autres labels ont un champ plus large ESG. Il existe également un label CIES (Comité intersyndicale de l'épargne salariale), qui labellise des produits d'épargne salariale tournés vers les problématiques sociales et environnementales, comme le dialogue social ou la gestion de l'impact environnemental de l'activité.

Un cadre européen pour la finance durable

Trois règlements ont été récemment adoptés par l'Union européenne afin d'harmoniser les activités de finance durable. Le premier, datant du 18 juin 2020, porte sur la [taxonomie verte européenne](#), en définissant les exigences pour qu'une activité économique, par exemple ensuite incluse au sein d'un portefeuille d'investissement, soit considérée comme durable : a) elle contribue de manière substantielle à au moins l'un des six objectifs environnementaux de la taxonomie de l'UE, pour lesquels des critères de filtrage techniques sont disponibles, par exemple l'adaptation au ou l'atténuation du changement climatique, b) elle ne doit pas nuire de manière significative à aucun autre de ces six objectifs, c) elle doit respecter des garanties sociales minimales représentées par les principes et droits énoncés dans les huit conventions fondamentales définies dans la déclaration de l'Organisation internationale du travail relative aux droits et principes fondamentaux au travail, d) elle doit respecter des critères techniques en cours de définition, qui seront périodiquement revus et qui doivent permettre de respecter le principe de neutralité technologique, (e) et enfin, elle doit viser à l'atteinte de la neutralité carbone.

Un deuxième règlement est celui surnommé « Disclosure » ou « SFDR » pour « [Sustainable Finance Disclosure Regulation](#) », qui est entré en vigueur le 10 mars 2021. Il entend harmoniser et accroître les obligations de transparence applicables aux acteurs (sociétés de gestion, établissements de crédit...) et aux conseillers financiers, et aux produits financiers quant à la prise en compte des facteurs de durabilité (ou facteurs ESG). En France, l'article 29 (ex-article 173) de la [loi du 8 novembre 2019](#) relative à l'énergie et au climat prévoit une « sur-transposition » de ce règlement, en requérant des institutions financières un reporting sur l'alignement de leurs portefeuilles avec les objectifs de l'Accord de Paris, sur leur exposition aux énergies fossiles, et en matière de biodiversité – tout en structurant leur publication selon les quatre piliers des recommandations de la *Taskforce on Climate-related Financial Disclosure* (la « TCFD »). Enfin, un règlement « [Benchmark](#) » voté en novembre 2019 crée deux nouvelles catégories d'indices de référence “bas

carbone” d’application volontaire. L’Union européenne souhaite également apporter des révisions à sa directive Solvabilité 2, en obligeant notamment les assurances à intégrer dans leurs dispositifs de gestion des risques ceux qui relèvent de la durabilité (et notamment au regard du changement climatique).



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 8

LEVÉES DE FONDS PAR ÉMISSION DE JETONS

Le développement d'autres types de levées de jetons et de fonds

En alternative aux ICO (Initial Coin Offering), plusieurs types de levées de jetons et de fonds se développent en France et dans le monde. Les principales alternatives sont ici présentées succinctement.

Les STO, « Security Token Offerings »

Certaines entreprises, désireuses de bénéficier des avantages des jetons numériques tout en limitant le risque d'une requalification du bien numérique en titre financier proposent désormais de souscrire à des « Security Token Offerings » ou STO. Les STO correspondent à l'émission d'instruments financiers sur une blockchain : concrètement, les jetons sont désormais considérés d'emblée comme des titres financiers, pouvant relever d'actions cédées et stockées dans la Blockchain, ce qui entraîne un basculement *ab initio* dans le régime légal des titres financiers et des procédures applicables plus contraignantes. Le maintien des ICO à terme pourrait devoir emprunter ce chemin. L'Autorité des marchés financiers (AMF) étudie la qualification des STO et travaille sur la mise en place éventuelle d'un cadre spécifique européen. En France, l'AMF recense seulement 7 STO effectuées avec succès dans le pays, toutes limitées à des investisseurs privés¹.

Les IEO, « Initial Exchange Offerings »

Après les ICO et les STO, un nombre grandissant de startups blockchain souhaitant effectuer des levées de fonds se tournent désormais vers le modèle des IEO, ou Initial Exchange Offerings. Ce sont des levées de fonds effectuées en partenariat avec des places de marché. Les projets peu fiables ou peu rentables peuvent alors être rejetés au

¹ [Rapport](#) de l'Autorité des Marchés Financiers (AMF), « État des lieux et analyse relative à l'application de la réglementation financière aux security tokens », mars 2020.

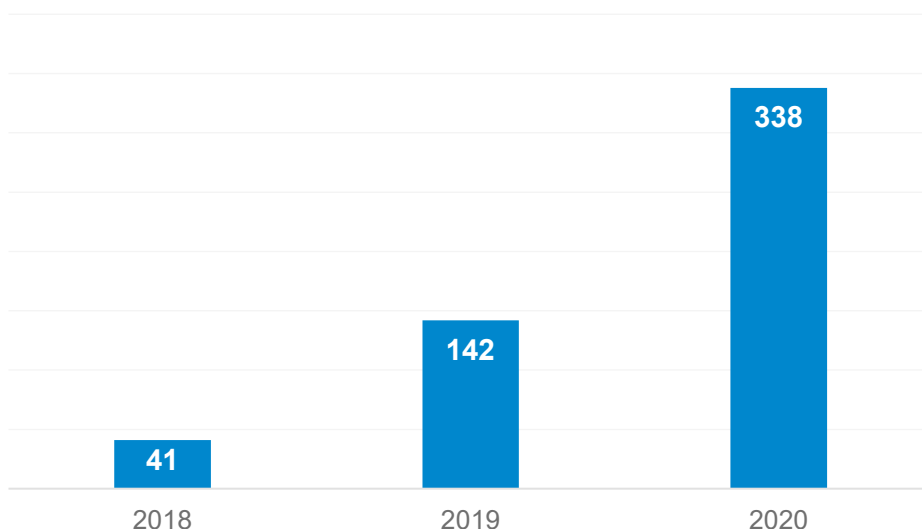
préalable par les places de marché, afin de préserver la confiance auprès des investisseurs.

Les NFT, « Non-Fungible Tokens »

Le jeton non fongible, ou non-fungible token (NFT), est un objet virtuel par définition non-interchangeable, unique. Le jeton NFT peut assurer l'authenticité et la traçabilité d'une œuvre achetée grâce à son inscription dans une blockchain, un registre numérique sécurisé. N'importe quel autre objet ou fichier informatique (tweet, album de musique, cartes à collectionner, etc.) peuvent être achetés comme NFT. Ils peuvent ainsi être assimilés à de simples certificats de propriété numériques.

Le NFT s'oppose aux jetons ou tokens fongibles les plus connus à l'heure actuelle sur internet, comme le bitcoin ou l'éther. Car un bitcoin, comme une pièce d'un euro dans le monde réel, dispose de la même valeur et des mêmes caractéristiques qu'un autre bitcoin. Une fois acheté sur la plateforme d'échange à l'aide de cryptomonnaies, le NFT est répertorié dans un grand livre de compte numérique, non falsifiable, appelé blockchain. Il garantit, sur ce registre, qu'il s'agit bien du fichier d'origine.

Graphique 25 – Capitalisation du marché des jetons non-fongibles



Source : *Non fungible tokens yearly report 2020*, NonFungible.com

À titre d'exemple, [Bpifrance](#) a contribué à une levée de jetons NFT pour financer l'entreprise française Arianee, spécialisée dans la certification de produits de luxe basée sur une version privée de la blockchain Éthérée. À l'échelle mondiale, la capitalisation du marché des NFT reste modeste (338 millions de dollars) mais pourrait croître rapidement si les applications dans la vie courante devaient se multiplier. La relative euphorie qui règne autour de ces produits rappelle cependant celle des ICO en 2017. Les NFT sont de plus en plus utilisés dans les domaines du sport ou de l'art, ce qui pourrait inciter les épargnants

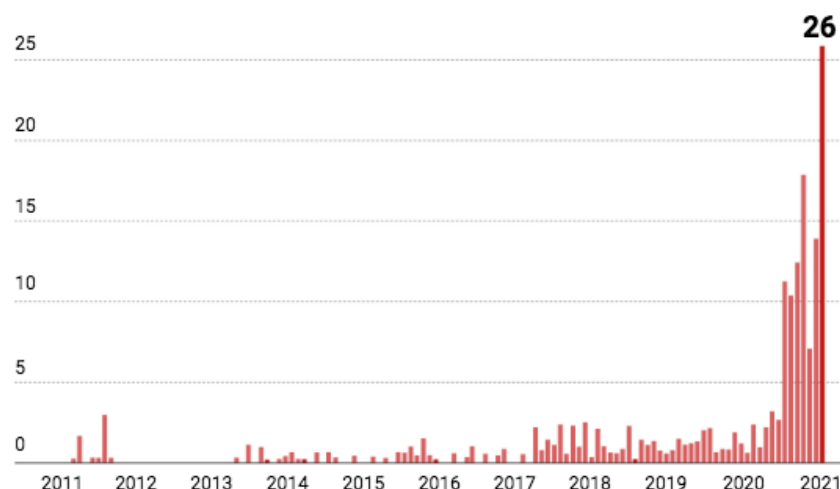
à investir. Si cette croissance se confirmait, cela pourrait constituer un risque futur pour les épargnants. En effet, il est à craindre que l'utilisation des NFT dans le cadre de jeux ou du sport ne masque les risques associés à ce marché. Le risque de fraude est en effet relativement important, puisque chacun peut créer son propre NFT sur n'importe quel objet matériel ou immatériel. De plus, suite à l'engouement de certains investisseurs pour ces actifs, des ventes récentes ont battu des records de prix. Enfin, de par leur nature, ces actifs ne sont pas aussi liquides que d'autres crypto-actifs puisqu'ils sont uniques.

Les SPAC : introductions en bourse permettant de lever des capitaux

Un SPAC est un véhicule dépourvu d'activité opérationnelle propre, coté en bourse pour lever des fonds afin de financer (au moins) une opération de fusion-acquisition avec une société non cotée non encore identifiée lors de la cotation du SPAC. À défaut d'une telle fusion, le SPAC est liquidé à l'issue d'un terme d'en général deux ans. Un avantage distinctif du SPAC est précisément son défaut initial d'activité opérationnelle et d'identification de cible. Lorsqu'un SPAC est créé, il peut avoir deux évolutions : ou bien il répond à son objet et identifie une société cible et initie la fusion avec elle (Initial Business Combination (IBC) ou de-SPAC-ing), ou bien il y a « défaut d'acquisition » à expiration des deux ans. Le SPAC est alors liquidé et les montants levés – aux frais de gestion près – restitués aux porteurs de parts. En fait, un versement additionnel au SPAC des fondateurs incite souvent les actionnaires à voter un amendement des statuts repoussant l'échéance de liquidation.

Le développement des SPAC aux États-Unis peut laisser penser que cet engouement se propagera également en Europe. Si le nombre de fonds levés mensuellement par des SPAC à Wall Street variait de 0 à 3 seulement par mois entre 2011 et 2020, il s'envole à 26 fonds entre la fin de l'année 2020 et aujourd'hui.

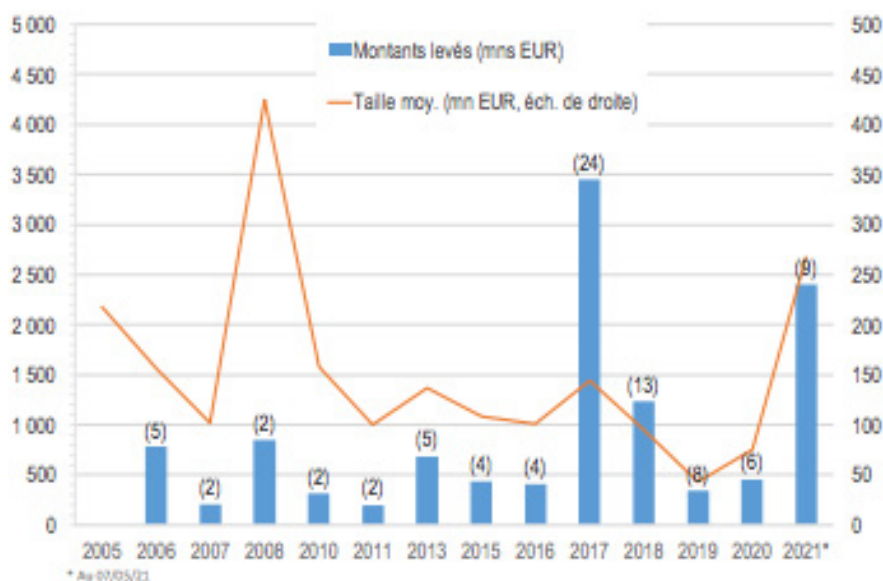
Graphique 26 – Nombre de fonds levés mensuellement par des SPAC à Wall Street, en milliards de dollars



Source : Mirabaud, Bloomberg pour une infographie Le Figaro.

Ainsi, les SPAC représentaient en 2020 45 % des introductions en bourse (IPO), contre seulement 18 % en 2019 et 2 % en 2014. Cette évolution se retrouve désormais en Europe, où les montants levés augmentent significativement¹.

Graphique 27 – Montants levés par des SPAC en Europe



Source : Dealogic ; Euronext ; AMF

La première « société d'acquisition à vocation spécifique » cotée sur Euronext Paris a été introduite en 2016 par Xavier Niel et Matthieu Pigasse, qui ont réitéré l'expérience en décembre 2020, en lançant 2MX Organic avec Moez-Alexandre Zouari. Pour l'instant, les SPAC n'ont pas strictement de définition positive ou de cadre réglementaire dédié en Europe. La forme spécifique de ce type de montage varie donc en fonction des intérêts des parties prenantes et du cadre juridique (e.g. du droit des sociétés) des juridictions concernées.

Les SPAC présentent pourtant plusieurs types de risques, parmi lesquels celui d'un manque de transparence et d'un risque de conflit d'intérêts, qui concernent au premier chef les promoteurs (fondateurs), souvent des gérants de fonds de private equity, et qui affectent les diverses parties prenantes, investisseurs et émetteurs. Il importe donc pour l'instant aux parties prenantes au SPAC (fondateurs, investisseurs, sociétés cibles) de s'assurer des bonnes incitations et de la présence d'informations suffisantes pour effectuer leur due diligence. De plus, les SPAC font plus généralement le lien entre les modes de

¹ Le pic de 2017 étant vraisemblablement due à une hausse précoce des SPAC sur le marché anglais.

financement privés et publics en offrant un moyen aux firmes non cotées d'accéder à la bourse. On peut dès lors s'interroger sur l'effet du développement de ce mode de financement sur les normes d'admission en bourse. Dans un contexte de concurrence internationale des places pour attirer ces émissions, il interroge sur le risque de dégradation des normes d'admission en bourse dû aux SPAC.

En ce qui concerne les exigences applicables aux différents modes d'accès à la cote des bourses (IPO, direct listing, SPAC), le défaut initial d'activité opérationnelle qui restreint forcément le contenu de leur prospectus initial, même si des informations relatives au secteur d'activité, aux sponsors et à tous les conflits d'intérêt significatifs doivent être fournis ne paraît pas poser de problèmes particuliers. Il est toutefois nécessaire de considérer ces actifs dans une perspective internationale, afin d'éviter une concurrence réglementaire qui amènerait la victoire du moins-disant (*race to the bottom*).

Au-delà des considérations réglementaires, l'essor des SPAC, dans le contexte d'abondance de financements actuel, mais aussi de persistance de taux d'intérêts bas, traduit une recherche de rendements attractifs par les investisseurs au risque d'induire des pressions sur certaines valorisations de marché (bulles spéculatives). Ce phénomène est à craindre en particulier sur des segments de marché « étroits » et/ou sur lesquels les investisseurs sont en forte concurrence, en particulier certains segments de marché technologiques. Ceci souligne non seulement l'importance du professionnalisme des valorisations de cibles d'acquisition par les intermédiaires financiers, mais aussi le risque d'investir au terme de hausses de prix non soutenables, et plus généralement le besoin d'examiner l'endogénéité des hausses de prix d'actifs concernés.

Augmentation globale des levées de fonds en France

Le développement des levées de fonds dépend des secteurs concernés. Les fintech, insurtech et regtech françaises ont bien résisté à la crise de la covid-19, en levant 828,2 millions d'euros en 63 opérations, soit une progression de 18,5 % par rapport à 2019¹.

La France est d'ailleurs l'un des trois seuls pays européens – avec la Belgique et la Finlande – où le financement des start-ups progresse en 2020 par rapport à 2019, avec 5,2 milliards de dollars prévus (4,3 milliards d'euros) contre 4,8 milliards de dollars (4 milliards d'euros) en 2019, soit une progression de 7,7 %². Pourtant, en 2020, l'accès au financement a été considéré comme la plus grande difficulté pour 46 % des startups en Europe. Deux facteurs principaux peuvent expliquer cette performance française : d'une

¹ France Fintech, [Baromètre 2020](#).

² Atomico (fonds britannique), Rapport 2020 « [State of European Tech](#) ».

part le soutien massif de l'État pendant la crise, d'autre part un effet de rattrapage sur les levées de fonds de plus de 50 millions d'euros.

Les principaux types de levées de fonds sont les suivants :

- le crowdfunding, sur la base d'un don, d'un prêt ou d'une ouverture de capital modérée (*equity*) ;
- les fonds d'amorçage (*seed funding*) publics, privés ou semi-publics ;
- le soutien d'un business angel, qui prend des parts de capital de l'entreprise ;
- les fonds de capital-risque pour des entreprises en stage de projet, de commercialisation ;
- les fonds de capital-développement pour les entreprises « matures » ;

Concernant le crowdfunding, 1,02 milliard d'euros a été collecté sur les plateformes de financement participatif en France en 2020 – principalement sous la forme de prêt – soit une croissance de 62 % par rapport à l'année 2019¹.

Le soutien par un fonds de capital-amorçage est principalement réalisé par l'État en France par le biais d'un fonds national d'amorçage doté de 600 millions d'euros. De plus, France Active a créé en 2020 un **fonds d'amorçage** des projets à impact avec un soutien allant de 50 000 à 200 000 euros. Concernant le capital-risque, on peut évaluer, pour l'ensemble des start-ups, un montant de 5,39 milliards d'euros levés, soit une augmentation de +7 % par rapport à 2019, en 620 opérations. Néanmoins, cette croissance de +7 % par rapport à 2019 reste bien en deçà des hausses des volumes levés de +41 % de 2017 à 2018, et de +39 % de 2018 à 2019². Concernant enfin le capital-développement, l'année 2019 a connu une hausse de +94 % des montants et de +61 % en nombre par rapport à 2018, pour un total 30 milliards d'euros³.

Comparatif législatif des autorisations légales nécessaires à l'exploitation de plateformes d'échanges de crypto-monnaies⁴

Si en France le délai d'obtention d'une autorisation d'exercer pour les PSAN est de 6 à 12 mois minimum, aux États-Unis et à Singapour il s'élève à quelques semaines. Les États-Unis contrôlent l'activité des PSAN principalement *ex post* (contrôle des plateformes effectués par chaque État), car aucune législation spécifique aux plateformes d'échanges de cryptomonnaie n'existe dans la plupart des États.

¹ Mazars & l'association de Financement Participatif France (FPF), [Baromètre 2020](#).

² EY [Baromètre 2020](#) du capital-risque en France,

³ France Invest & Grant Thornton, [Étude](#) sur l'activité des acteurs français du capital-investissement.

⁴ Sur la base d'éléments communiqués par Louis Chochoy, avocat.

En Allemagne, comme en France, une demande d'autorisation est aussi nécessaire pour les PSAN. Depuis le 1^{er} janvier 2020, après avoir obtenu cette autorisation, les établissements bancaires peuvent vendre et stocker des cryptomonnaies (pour leurs clients particuliers et professionnels). Les cryptomonnaies sont considérées comme des instruments financiers, eux-mêmes définis au sens large par la BaFin, ce qui permet d'englober (et de superviser) de nombreux services, produits et activités.

Au Royaume-Uni, un enregistrement obligatoire uniquement pour les sociétés offrant des services relatifs au *regulated token* (comme les *security token*) : « tokenisation » de parts sociales de société, instruments financiers divers. De manière générale, aucun enregistrement ou autorisation spécifique n'est nécessaire pour les plateformes d'échanges de cryptomonnaies. Cependant, les sociétés enregistrées auprès de la Financial Conduct Authority (FCA) se soumettent à sa surveillance et respectent de nombreuses règles (anti-blanchiment, anti-financement du terrorisme et contrôle de l'origine des fonds notamment (« The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017 »), ce qui assure aux clients de ses services une protection au regard de la FCA et de la législation du pays. À Hong Kong, les PSAN doivent obtenir une licence uniquement pour les plateformes offrant des services aux investisseurs professionnels (plateforme « pro »). Néanmoins, cette plus grande liberté est complétée par un contrôle accru exercé par la Securities and Futures Commission (SFC), notamment concernant les dispositifs anti-blanchiment et de sécurité des transactions.

En outre, à l'échelle de l'Union européenne, une stratégie sur le marché des crypto-actifs est en cours d'élaboration. Elle a fait l'objet d'une [communication](#) de la part de la Commission européenne le 24 septembre 2020. Une consultation a été ouverte du 19 décembre 2019 au 19 mars 2020. Un rapport du gouvernement sur les levées de fonds par émission de jetons et le marché des crypto-actifs de manière plus générale est en cours de relecture au Secrétariat général du gouvernement. Il était prévu par la loi Pacte. Claire Castanet, directrice des relations des épargnants avec l'AMF, a annoncé que les arnaques aux placements sont en forte augmentation en 2021, en particulier sur le Forex. L'enregistrement des PSAN auprès de l'AMF est ainsi un excellent moyen de se prémunir contre ces risques de fraudes en ce qui concerne les cryptoactifs.



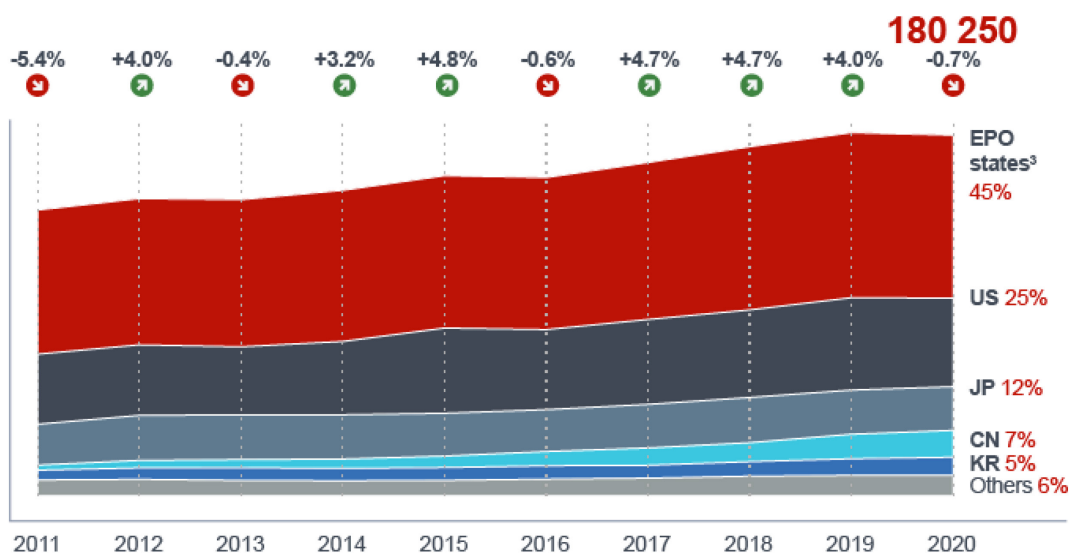
ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 10

OPPOSITION AUX BREVETS

Nombre de brevets au niveau de l'Office européen des brevets

À l'échelle européenne, l'Office européen des brevets (OEB) enregistre en 2020 180 250 demandes de dépôts de brevets, soit une baisse de -0,7 % par rapport à 2019¹. La nationalité des principaux déposants est stable par rapport aux années précédentes. Ils sont majoritairement européens en 2020 – avec 45 % des pays de résidence des déposants dans l'Union européenne. La France est le deuxième pays européen à déposer des brevets (6 % des demandes de dépôts), derrière l'Allemagne (14 %). La part des déposants américains s'élève quant à elle à 25 %. Les cinq premiers déposants de demandes de brevets européens sont Samsung, Huawei, LG, Qualcomm et Ericsson.

Graphique 28 – Évolution de l'origine géographique des déposants dans le total de demande de dépôt d'un brevet à l'OEB de 2011 à 2020



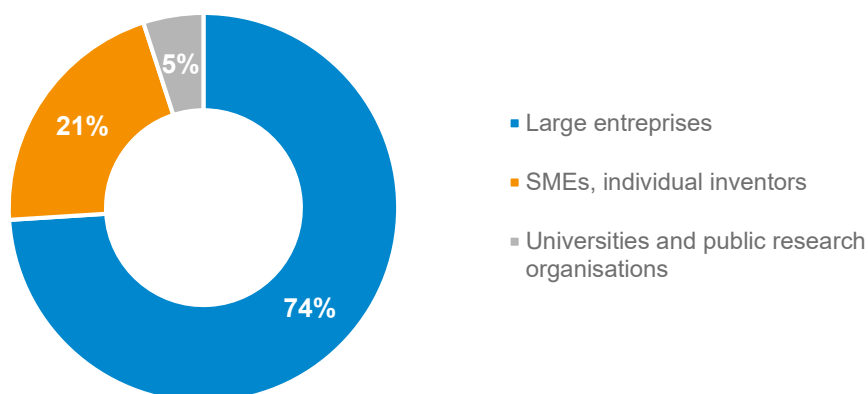
Note : les « EPO States » correspondent à l'ensemble des 38 États membres de l'Office européen des brevets – dont sont membres l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Source : OEB (2021)

¹ Office européen des brevets (OEB), *European patent applications, Annual Review 2020*.

Parmi les déposants européens, les grandes entreprises sont fortement majoritaires (74 %), tandis que la part des PME s'élève à 21% et que celle des établissements publics de recherche et les universités est de 5% en 2020.

Graphique 29 – Les dépôts de brevets européens auprès de l'OEB par catégories d'entreprises européennes en 2020



Source : OEB (2021)

Enjeux liés aux coûts des procédures de dépôt de brevets

Différentes stratégies et différentes procédures de dépôts peuvent être préférées par les entreprises, en particulier pour réduire les coûts de procédure. On constate notamment un écart assez net entre les tarifs pratiqués pour la procédure française et celle européenne, auxquelles il faut ajouter les honoraires d'un Conseil en propriété industrielle (CPI), voire d'un avocat en cas de contentieux.

Le dépôt d'un brevet représente un poste budgétaire élevé, a fortiori pour les petites entreprises. Pour le brevet français, certains abattements sont possibles néanmoins. Il existe une réduction de 50% sur les principales redevances, lorsqu'on est une personne physique, ou bien une PME de moins de 1 000 salariés, dont le capital n'est pas détenu à plus de 25 % par une entité ne remplissant pas ces premières conditions, ou encore un organisme à but non lucratif (OBNL) du secteur de l'enseignement ou de la recherche.

Tableau 20 – Tarifs du certificat d'utilité et du brevet français, ainsi que du brevet européen classique

Tarifs	Certificat d'utilité français	Brevet français	Brevet européen classique
Dépôt du brevet ou certificat d'utilité	26 € ou 13 € (tarif réduit)	26 € ou 13 € (tarif réduit)	1 475 € à 1 610 €
Pour le dépôt de brevet, rapport de recherche	X	520 € ou 260 € (tarif réduit)	
Délivrance du brevet	90 € ou 45 € (tarif réduit)	90 € ou 45 € (tarif réduit)	5 875 € à 6 100 €
Taxe annuelle pour le maintien en vigueur du brevet	Montant progressif, de 36 € la 2 ^e année à 76 € la 6 ^e année (resp. 19 € et 57 € si tarif réduit).	Montant progressif, de 38 € la 1 ^{re} année (19 € si tarif réduit) à 800 € la 20 ^e année	Montant progressif de 490 € la 1 ^{re} année à 1 640 € la 20 ^e année auprès de l'OEB. Sinon auprès des États où le brevet est en vigueur.

Sources : ministère de l'Économie, INPI

Pour le brevet français uniquement, abattement de 50 % possible sur les principales redevances, lorsqu'on est :

- une personne physique ;
- une PME de moins de 1 000 salariés, dont le capital n'est pas détenu à plus de 25 % par une entité ne remplissant pas ces premières conditions ;
- un organisme à but non lucratif (OBNL) du secteur de l'enseignement ou de la recherche.

Pour le brevet européen, une réduction de taxes est possible pour certaines personnes, lorsqu'elles ont leur domicile, leur siège dans ou leur nationalité d'un État contractant de la convention ayant une langue autre que l'allemand l'anglais et le français comme langue officielle.

Certains Conseils en propriété industrielle pensent que, pour réduire les coûts, certaines entreprises choisissent d'engager les deux procédures françaises et européenne, et abandonnent ensuite la procédure française après l'obtention du rapport de recherche. En effet, s'il est de qualité identique, la version française est bien moins onéreuse que celle européenne. Les demandeurs d'un dépôt de brevet européens sont en effet exemptés de la taxe de recherche, lorsqu'ils disposent déjà d'un tel rapport. La crainte d'une telle pratique n'est pas partagée par l'INPI, qui la juge simplement théorique.



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 12

LA FRANÇAISE DES JEUX

Rappel : la transformation de l'Arjel en Autorité nationale des jeux (ANJ)

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)¹, ont tourné autour de l'idée 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 »². S'il n'existe pas d'étude démontrant que la privatisation du secteur entraîne la hausse des risques psychosociaux et des comportements d'addiction, ce phénomène a été observé

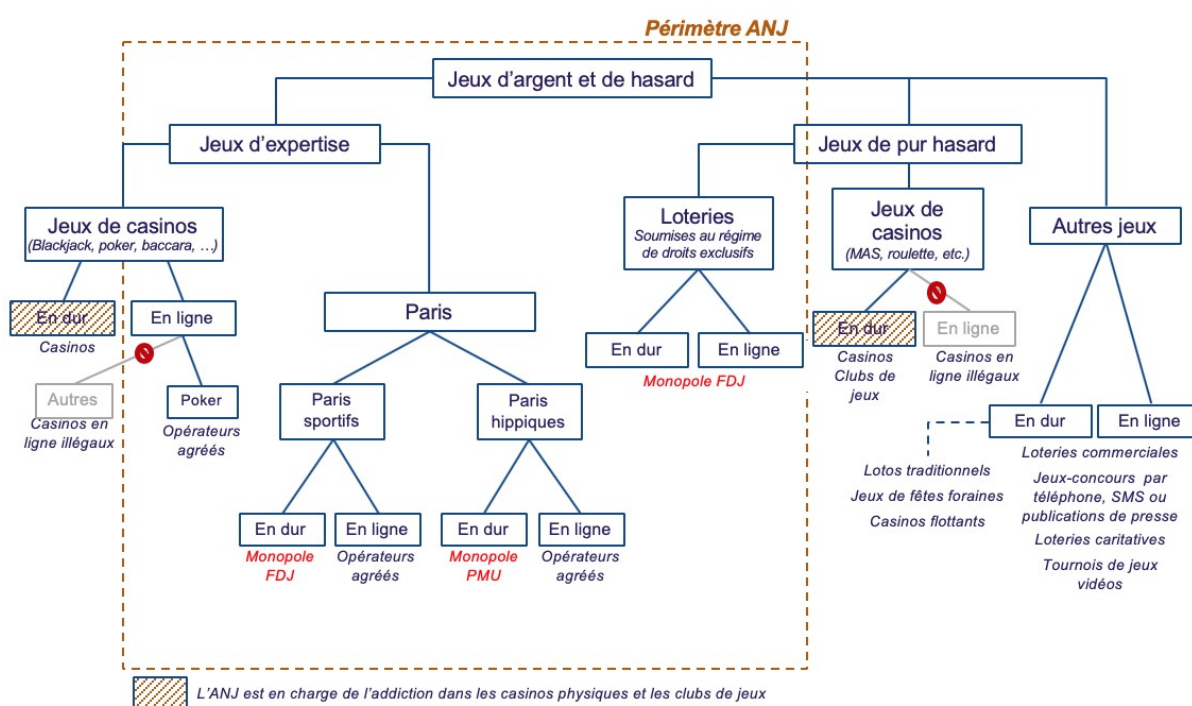
¹ L'Observatoire des jeux a été créé par décret du 9 mars 2011 : composé de huit personnalités désignées pour cinq ans, il est un des éléments du Collège consultatif des jeux mis en place par la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent 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 ».

² 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.

concernant la vente d'alcool¹ : la fin d'un monopole public entrainerait à la fois une hausse des ventes d'alcool et des consommations excessives.

À cet égard, et 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)². 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)³.

Graphique 30 – Délimitation du périmètre de régulation par l'ANJ



Source : Arjel 2020

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)

¹ Hahn (2012), Effects of Alcohol Retail Privatization on Excessive Alcohol Consumption and Related Harms A Community Guide Systematic Review.

² Communiqué de presse de l'ANJ (22 juin 2020).

³ 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.

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 défini. 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. En outre, et pour renforcer son action, l'ANJ a signé une convention de partenariat avec l'Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (OFDT) pour une durée de 3 ans, qui a pour but de préciser les modalités de coopération et les périmètres d'intervention de l'ANJ et de l'OFDT, et de définir un plan d'action partagé pour 2021 et 2022.

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



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 14

LA POSTE

Les missions de service public de La Poste

Concernant le service universel postal, dont La Poste est prestataire pour une durée de quinze ans à compter du 1^{er} janvier 2011, il couvre une partie des services postaux¹. Il comprend des services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée. Les services de levée et de distribution sont assurés tous les jours ouvrables, sauf circonstances exceptionnelles. Un décret en Conseil d'État, pris après consultation de La Poste, et après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et de la Commission supérieure du numérique et des postes, précise les caractéristiques de l'offre de service universel que La Poste est tenue d'assurer. Un fonds de compensation du service universel postal assure le financement des coûts nets liés aux obligations de service universel².

La contribution, par son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire fait partie des missions de service public et d'intérêt général de La Poste. L'article 6 de la loi 90-568 modifié prévoit que « ce réseau compte au moins 17 000 points de contact », sans pour autant préciser la forme que doivent revêtir ces points de contact. Au 17 juin 2021, La Poste compte 17 027 points de contact, dont environ 7 534 bureaux de poste, 6 604 agences postales communales ou intercommunales et 2 889 relais-poste commerçants. Le nombre de bureaux de poste – seuls points de contact gérés en propre par La Poste – a connu une forte baisse, puisqu'en 2005 La Poste comptait 14 000 bureaux de poste, soit presque deux fois plus qu'aujourd'hui. En outre, l'Arcep « *est chargée d'évaluer chaque année le coût net du maillage complémentaire permettant d'assurer la mission d'aménagement du territoire* ». Par ailleurs, La Poste

¹ Qui correspondent à la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux dans le cadre de tournées régulières

² À ce jour, La Poste n'a pas demandé sa mise en œuvre.

s'engage avec l'État et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) dans un contrat triennal de présence territoriale. Elle doit permettre à 90 %¹ de la population de chaque département d'avoir accès à un point de contact La Poste à moins de cinq kilomètres et vingt minutes en voiture de son domicile. Renouvelé tous les trois ans, ce contrat a été doté pour la période 2017-2019 d'un fonds de péréquation d'un montant prévisionnel de 522 millions d'euros. Ce financement par l'État à hauteur de 522 M€ a été reconduit pour la période 2020-2022, auquel a été ajoutée une ressource nouvelle à la charge des collectivités locales d'au maximum 3M€ par an. Ce fonds est géré par l'Observatoire national de la présence postale (ONPP). Il vise à engager des actions spécifiques contribuant à l'aménagement postal du territoire (mutualisation de services, formation, médiation sociale, rénovations, expérimentations, etc.).

Un dialogue territorial a lieu au sein des commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT) afin de tenir compte de besoins spécifiques (territoires montagneux, nouveaux quartiers prioritaires, etc.), en tissant des partenariats avec des collectivités territoriales, des commerçants, des acteurs de l'économie sociale et solidaire ou encore des EHPAD. En partenariat avec l'État et les collectivités, La Poste participe également à la mise en place de Maisons France Service (ex-maisons de services au public (MSAP)) sur le territoire, permettant aux usagers de bénéficier de l'accompagnement d'un agent pour accéder, dans un même endroit, à plusieurs services publics selon leurs besoins spécifiques.

S'agissant du transport et de la distribution de la presse, La Poste doit garantir à l'ensemble des citoyens un accès égal à l'information tout en « *favorisant le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale* »². En 2019, plus de 7 000 titres de presse³ ont eu recours aux services de La Poste qui a ainsi livré environ 900 millions d'exemplaires, soit 30 % de la diffusion nationale. En outre, le régime des aides à la presse est défini par le décret 2015-1440 du 9 novembre 2015. Dans ce cadre réglementaire, le contrat d'entreprise 2018-2022 prévoit que : « *L'État s'engage à apporter à La Poste une contribution annuelle qui s'élèvera à 111,5 M€ en 2018, 103,8 M€ en 2019 et 95,9 M€ en 2020. La clause de rendez-vous prévue permettra d'en déterminer le montant précis jusqu'en 2022* ».

S'agissant de l'accessibilité bancaire, il s'agit d'une mission d'intérêt général assurée par La Banque Postale. LBP perçoit une subvention de l'État à ce titre (320 millions d'euros en 2018 ; 1,83 milliard d'euro pour la période 2015-2020). Celle-ci constitue une aide d'État

¹ Le chiffre effectif est en l'occurrence de 97,1 % à ce jour (source : site de La Poste).

² Articles L.4 et R.1-1-17 du code des postes et des communications électroniques.

³ Soit la quasi-totalité des titres inscrits aux registres de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP). Source : Groupe La Poste, Document d'enregistrement universel 2019.

soumise à l'autorisation de la Commission européenne¹. Ces obligations sont les suivantes : (a) ouverture gratuite d'un Livret A à toute personne qui en fait la demande ; (b) domiciliation gratuite des versements relatifs aux prestations sociales versées par les collectivités locales et organismes de sécurité sociale ainsi que la domiciliation des versements des pensions des agents publics ; (c) domiciliation gratuite des prélèvements relatifs au paiement des impôts, des fournitures d'eau, de gaz et d'électricité ainsi que des loyers dus aux organismes HLM ; (d) opérations de retrait et de dépôts en espèces gratuites à partir d'un seuil de 1,5 euro dans tous les bureaux de La Poste où elle permet ces opérations sur les comptes à vue ; (e) virement gratuit sur le compte à vue du titulaire du Livret A ; (f) chèques de banque gratuits aux mêmes personnes ; (g) mise à disposition gratuite d'une carte de retrait utilisable dans les guichets automatiques de LBP.

¹ « La compensation versée par l'État à la Banque Postale pour le service d'intérêt général d'accessibilité bancaire est conforme aux règles de l'UE relatives aux aides d'État », décision du 24 octobre 2017.



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 16

PROTECTION DES SECTEURS STRATÉGIQUES

État des lieux de la protection des secteurs sensibles en France et dans le monde, avant la crise sanitaire

Vecteurs d'attractivité économique, les investissements étrangers sont traditionnellement recherchés par les pays européens

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).

Cette ouverture par défaut est l'une des raisons pour lesquelles l'Union européenne est la principale destination des investissements directs étrangers (IDE) dans le monde. En effet, une récente étude de l'OCDE² confirme que la baisse des restrictions légales sur les relations financières entraîne l'augmentation des investissements étrangers. Selon Business France³, la France accueille aujourd'hui près de 16 600 filiales d'entreprises étrangères, représentant 2,3 millions d'emplois, plus de 20 % du chiffre d'affaires de l'économie, plus de 14 % de l'investissement des entreprises et près du tiers des exportations.

Les investissements étrangers ont augmenté ces dernières années en France, et particulièrement en 2019. Selon le Baromètre Kanta-Business France⁴, près de neuf cadres dirigeants sur dix (87 %) estimaient en janvier 2020 que la France était une

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

² Mistura F. et C. Roulet (2019), « The determinants of foreign direct investment : Do statutory restrictions matter? », Document de travail de l'OCDE sur l'investissement international, n° 2019/01, Éditions OCDE, Paris : « The most recent empirical studies focusing particularly on FDI tend to confirm that more restrictive countries are likely to receive less foreign direct investment », p. 22. « The results from the econometric tests suggest that the effects of FDI reforms can be significant and sizeable, and that even partial restrictions can have a strong impact on investment », p. 42.

³ Business France, « [Bilan 2020 des investissements internationaux en France](#) », juin 2020

⁴ Business France, Bilan 2019 des investissements internationaux en France, juin 2020.

destination attractive pour les investissements étrangers. 1 468 nouvelles décisions d'investissement étranger ont été enregistrées en 2019, soit une progression de 11 % par rapport à 2018 (1 323 décisions).

Renforcement ces dernières années du filtrage des investissements étrangers

En France

Par exception à ce principe de liberté, les investissements étrangers dans certains secteurs sont soumis à autorisation préalable du ministre chargé de l'Économie¹. Ce contrôle est mis en œuvre lorsque trois conditions cumulatives sont remplies, tenant à la nationalité de l'investisseur, à 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 IEF², 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 ;
- 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 nationale. Un décret en Conseil d'État fixe la liste limitative des secteurs et des activités présentant de tels enjeux. Tous sont rattachables à l'ordre public, la sécurité publique et aux intérêts de la défense nationale. La liste de ces secteurs a été complétée [par décret en 2014](#) pour couvrir notamment les activités d'exploitation d'infrastructures critiques (extension « Montebourg »), par le [décret du 29 novembre 2018](#), pour couvrir les technologies critiques, l'aérospatial, l'hébergement de certaines données et enfin par le [décret du 31 décembre 2019](#), qui inclut de

¹ 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.

² IEF : investissements étrangers en France.

nouveaux secteurs, afin notamment de prendre en compte les évolutions du [règlement européen du 19 mars 2019](#) établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tels que la presse écrite et les services de presse en ligne d'information politique et générale, la sécurité alimentaire, le stockage d'énergie et les technologies quantiques.

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 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) des doutes sérieux existent sur l'honorabilité de l'investisseur étranger².

Dans l'Union européenne

Au sein des autres pays européens, il y a une tendance similaire à la France de renforcement du contrôle des investissements étrangers : en une décennie, l'arsenal juridique a changé. Désormais, 18 pays de l'UE (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie) disposent de mécanismes de « filtrage » des investissements³.

Comme la France, l'Allemagne fait figure de proue dans l'Union européenne : elle a renforcé son dispositif de contrôle en enrichissant en 2016 la liste des secteurs couverts par le contrôle et en abaissant en novembre 2019 le seuil de déclenchement du contrôle d'un investissement étranger à 10 % dans certains domaines (robotique, intelligence artificielle, semi-conducteurs, technologies quantiques et biotechnologies).

À l'échelle de l'Union européenne, un mécanisme de coopération et d'échange d'informations a été créé suite à l'impulsion politique donnée par la Commission soutenue

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 et faire obstacle à leur captation, (iii) adapter les modalités d'organisation interne et de gouvernance de l'entité et (iv) fixer des modalités d'informations de l'État.

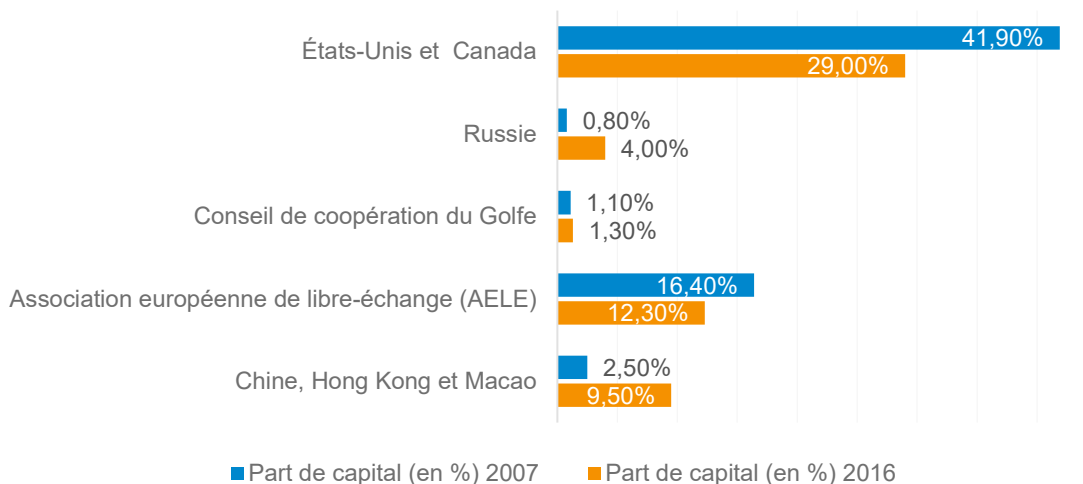
² Article R. 151-10 du code monétaire et financier.

³ Commission européenne, « Liste des mécanismes de filtrage notifiés par les États membres, conformément à l'art. 3, par. 8, du règlement 2019/452 ».

par la France, l'Allemagne et l'Italie. Le [règlement \(UE\) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019](#) établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union est entré en application le 11 octobre 2020. Il permet aux États membres et à la Commission d'échanger des informations et de partager leurs analyses des enjeux – et parfois des risques pour leur propre sécurité publique – que peuvent présenter certains investissements projetés ou réalisés sur le territoire européen. La décision d'autoriser, ou non, un investissement étranger sur son territoire national reste néanmoins du ressort de l'État membre où a lieu l'investissement. Un rapport sera rendu public par la Commission européenne d'ici la fin de l'année 2021 et intégrera des données agrégées sur l'utilisation du mécanisme au cours de ses premiers mois d'existence.

En outre, la part acquise par des entreprises provenant des économies émergentes a fortement progressé en dix ans : l'ensemble Chine-Hong Kong-Macao, qui ne contrôlait qu'environ 5 000 entreprises européennes en 2007, en contrôlait plus de 28 000 en 2017, sans compter les prises de participation moins importantes dans d'autres sociétés. De même, la Russie a multiplié par cinq le nombre d'entreprises qu'elle contrôle dans l'UE¹.

Graphique 31 – Part de capital des entreprises européennes détenues par des structures étrangères



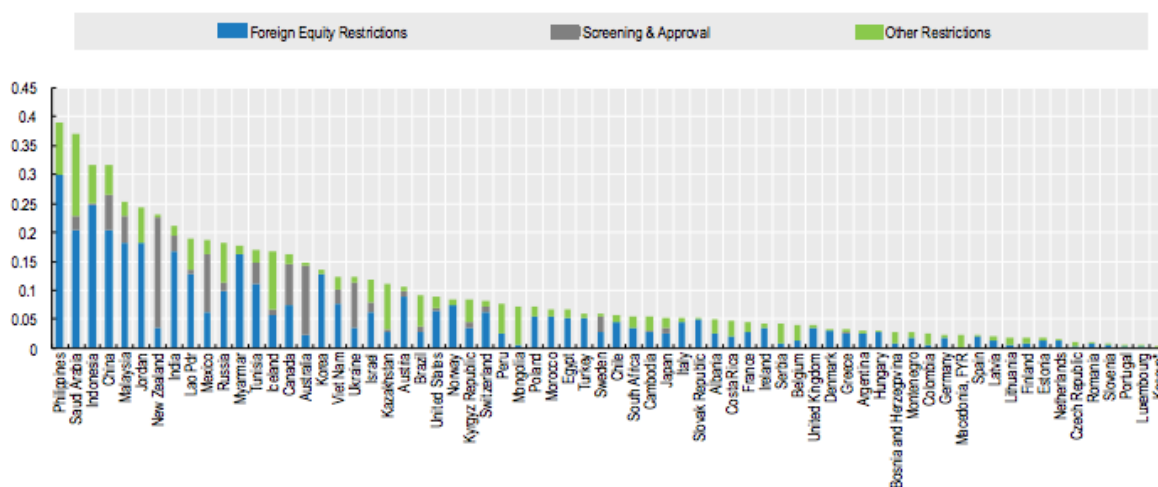
Source : EC-JRC Foreign Ownership Database

Le résultat du FDI Regulatory Restrictiveness Index, ou indice de restrictivité, est en effet très faible dans les pays européens. Il est construit par l'OCDE selon le caractère restrictif des règles d'un pays en matière d'investissement direct étranger, en fonction de quatre types de restrictions : seuils autorisés pour les participations étrangères, mécanismes de

¹ Commission européenne (2019), « [Commission staff working document on foreign investment in the EU](#) », 13 mars.

filtrage ou d'autorisation pour des motifs économiques, restrictions à l'emploi d'étrangers à des postes clés, restrictions à l'exploitation. Cet indice ne dépasse pas 0,05 pour la France, l'Irlande, la Belgique, le Royaume-Uni, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas, la Slovénie ou encore le Luxembourg. A contrario, cet indice est de 0,37 pour l'Arabie saoudite, de 0,32 pour la Chine, de 0,23 pour la Nouvelle-Zélande ou de 0,9 pour les États-Unis.

Graphique 32 – FDI Regulatory Restrictiveness Index réalisé par l'OCDE pour l'année 2017, par type de restriction et par pays



Source : OCDE (FDI Regulatory Restrictiveness Index database)

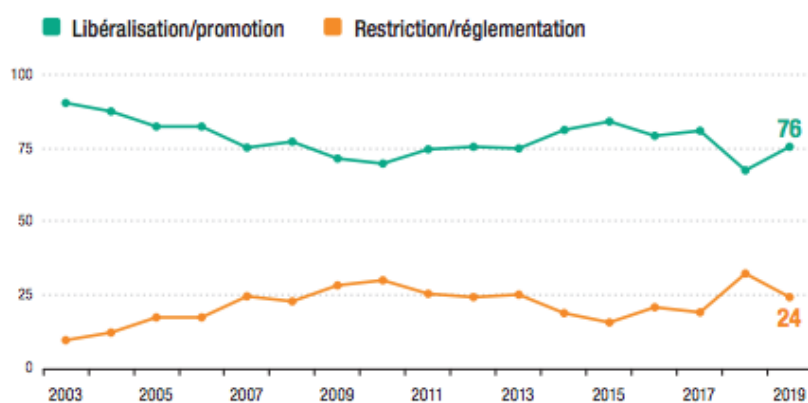
À travers le monde

Récemment, une certaine tendance au contrôle accru des investissements étrangers peut se retrouver à l'échelle mondiale. Un exemple notable est, au cours de l'année 2018, le refus du gouvernement américain d'une offre à 117 milliards de dollars du singapourien Broadcom sur leur entreprise de puces électroniques Qualcomm, avant même qu'un accord n'ait été trouvé entre les deux groupes, au nom de la « sécurité nationale ». S'il ne s'agit pas du premier refus des États-Unis, ces derniers ont renforcé largement la défense de leurs entreprises stratégiques par la promulgation le 13 août 2018 du Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA) : allongement des délais d'instruction, augmentation des informations demandées, extension du champ des opérations couvertes, moyens accrus accordés au CFIUS (Committee on Foreign Investment in the United States), etc.

Si la tendance à un contrôle plus strict des investissements étrangers pour des raisons de sécurité nationale est apparue ces dernières années, elle n'est cependant pas représentative de l'évolution du cadre réglementaire à l'échelle mondiale. En 2019, quand 6 États ont adopté de nouvelles mesures en ce sens, ce sont parallèlement 34 pays qui

ont mis en œuvre des dispositions de libéralisation, de promotion ou de facilitation de l'investissement étranger. Ces mesures demeurent majoritaires selon la CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement), puisqu'elles ont représenté 76 % de toutes les nouvelles mesures relatives à l'investissement la même année¹.

Graphique 33 – Évolution des politiques nationales d'investissement entre 2013 et 2019 (en pourcentage)



Source : CNUCED (Investment Policy Hub)

¹ CNUCED (2020), [Rapport sur l'investissement dans le monde 2020, Repères et vue d'ensemble](#), p. 20.



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 18

ACTIONNARIAT SALARIÉ

Focus sur les Plans d'épargne entreprise

D'après la dernière enquête disponible de la Dares¹ (août 2021), le Plan d'épargne entreprise (PEE) reste le dispositif d'épargne salariale le plus répandu avec 43,9 % des salariés couverts en 2019 (+1,0 point de pourcentage par rapport à 2018), devant la participation aux résultats de l'entreprise (38,7 %, en hausse de +0,5 point de pourcentage). En outre, la part des salariés bénéficiant de l'abondement employeur à un PEE augmente significativement avec la taille de l'entreprise (de 9,2 % pour les entreprises de moins de 9 salariés à 82 % pour les entreprises de plus de 1 000 salariés).

Tableau 21 – Part en % des salariés bénéficiant de l'abondement employeur à un PEE

Taille d'entreprise	PEE
1 à 9 salariés	9,8
10 à 49 salariés	14,2
50 à 99 salariés	34,1
100 à 249 salariés	53,1
250 à 499 salariés	60,9
500 à 999 salariés	66,3
1 000 salariés ou plus	82,0
Ensemble	43,9

Champ : ensemble des entreprises privées hors agriculture, particuliers employeurs et activités extraterritoriales ; France hors Mayotte. PEE : Plan d'épargne entreprise

Source : Dares, enquêtes Acemo-Pipa et Acemo TPE 2020, dans « Participation, intéressement et épargne salariale en 2019 », Dares Résultats, n° 46, août

¹ Dares (2021), « Participation, intéressement et épargne salariale en 2019. Hausse des bénéficiaires de primes », Dares Résultats, n° 46, août.

En 2019, on observe près de 10,6 milliards d'euros de versements totaux nets sur un PEE (contre 10,4 milliards en 2018, soit une hausse de 1,9 %) ; 2,36 millions de salariés ont bénéficié de l'abondement en 2019 (contre 2,34 millions en 2018, soit une hausse de 1 % environ) pour un montant moyen de 777 euros (contre 776 en 2018, soit une hausse de 0,13 %). Dans les entreprises de 10 salariés ou plus, 51,9 % des salariés ayant un PEE ont effectué un versement en 2019, une tendance à la baisse de -0,4 %. De même, la proportion de versements volontaires sur un PEE dans le total des sommes versées sur un PEE est en légère baisse (14,1 % contre 14,6 % en 2018). De son côté, le montant moyen de l'abondement sur le PEE reste stable (+0,2 %). Par ailleurs, la part de salariés ayant accès à un dispositif d'épargne salariale continue de progresser dans l'enseignement privé et la partie privée du secteur de la santé humaine et action sociale (+2,5 points de pourcentage), et dans les activités financières et d'assurance (+2,2 points de pourcentage). L'accès recule en revanche dans les autres activités de services (-1,1 point de pourcentage).

Plusieurs études réalisées par le Parlement européen ont démontré un impact positif de l'actionnariat salarié sur la productivité et la performance économique d'une entreprise¹. Une analyse *ad hoc* de ces enjeux de performance – ainsi que de gouvernance – devra être conduite dans un prochain rapport d'évaluation de la loi Pacte.



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 19

SOCIÉTÉ À MISSION

Raison d'être et sociétés figurant dans le portefeuille de l'APE

Parmi les 32 sociétés figurant au portefeuille de l'Agence des participations de l'État (APE) et concernées par cette demande, 11 ont une raison d'être (dont 7 dans leurs statuts), 9 sont en passe d'en avoir une, et les 12 autres n'ont pas encore démarré les démarches pour en avoir une (source : APE, 21 octobre 2020).

Tableau 22 – Raison d'être, état d'avancement au sein des entreprises du portefeuille de l'APE

Direction	Entreprise	Adoption d'une raison d'être	Dans les statuts ? (oui/non/na)	Rédaction de la raison d'être
DPE	AREVA SA	non	non	na
DPE	Électricité de France (EDF)	oui	oui	« Construire un avenir énergétique neutre en CO ₂ conciliant préservation de la planète, bien-être et développement grâce à l'électricité et à des solutions et services innovants. »
DPE	Engie	oui	oui	« La raison d'être d'ENGIE, c'est d'agir pour accélérer la transition vers une économie neutre en carbone, par des solutions plus sobres en énergie et plus respectueuses de l'environnement. Cette raison d'être rassemble l'entreprise, ses salariés, ses clients et ses actionnaires et concilie performance économique et impact positif sur les personnes et la planète. L'action d'ENGIE s'apprécie dans sa globalité et dans la durée » – adoptée à l'AG 2020
DPE	Eramet	oui	oui	« Devenir une référence de la transformation responsable des ressources minérales de la Terre, pour le bien vivre ensemble. »
DPE	Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB)	en cours	non	na
DPE	Orano	oui	Non	« Développer les savoir-faire de transformation et de maîtrise des matières nucléaires pour le climat, pour la santé et pour un monde économe en ressources, aujourd'hui et demain. »
DPI	Airbus	na	na	na
DPI	Chantiers de l'Atlantique	non	non	

DPI	Civipol	oui	oui	« La raison d'être de Civipol est de concourir au maintien de la sécurité intérieure en promouvant l'expertise technique du ministère de l'Intérieur à l'extérieur des frontières. Elle concourt ainsi à la protection des citoyens des pays en zone de conflits, ainsi qu'à la protection des citoyens français et européens dans le cadre du retour en sécurité intérieure. »
DPI	Défense conseil international (DCI)	en cours	non	Oui, sera examinée par le conseil d'administration rénové comprenant des administrateurs salariés pour inscription à terme dans les statuts. « La raison d'être de la société est de contribuer au rayonnement de la France et de l'Europe en tant qu'opérateur de référence des forces armées et de sécurité. La société construit avec les pays partenaires de la France des relations de confiance fondées sur le développement de l'interopérabilité avec les Armées françaises [et la DGA] afin de relever des défis communs de défense et de sécurité. Dépositaire des savoir-faire et savoir-être militaires français, la société a pour mission de former, de conseiller, d'assister et de mettre à disposition des capacités au profit des forces armées et de sécurité des pays partenaires. Dans ce contexte, la société est un des acteurs du soutien aux exportations en appui des industriels français et de la mise en œuvre de la coopération bilatérale. La société agit également en appui des forces armées et de sécurité en France en Europe et dans le monde par la fourniture de capacités ou de services. L'action de la société s'inscrit dans le cadre de la stratégie de défense française et européenne. »
DPI	KNDS N.V.	na	na	na
DPI	La Monnaie de Paris	na	na	na
DPI	Naval Group	en cours	non	
DPI	Renault SA	oui	non	Sera présentée lors AG 2021.
DPI	Safran	oui	non	« Grâce à l'engagement de ses collaborateurs, grâce à l'innovation et à l'excellence opérationnelle, Safran invente, fabrique et soutient en service des solutions de haute technologie pour contribuer durablement à un monde plus sûr, où le transport aérien devient toujours plus respectueux de l'environnement, plus confortable et plus accessible. Safran engage aussi ses compétences au service d'enjeux stratégiques tels que la défense et l'accès à l'espace. »
DPI	SNPE	oui	oui	« SNPE est un acteur clé du secteur de la défense au service de la souveraineté de la France et de l'Europe. Nous concevons, produisons et fournissons des produits et solutions innovants et à forte valeur ajoutée dans les domaines de la pyrotechnie et de la chimie. »
DPI	Société technique pour l'énergie atomique (TechnicAtome)	en cours	non	Doit être votée à l'AG 2021. « Mettre en œuvre dans la longue durée les technologies de l'énergie nucléaire, au service de la force de dissuasion et du rayonnement de la France. »
DPI	Thales	oui	non	« Construisons ensemble un avenir de confiance. »
DPSF	Arte France	en cours	non	
DPSF	Bpifrance SA	oui	oui	
DPSF	Dexia	na	na	

DPSF	France Médias Monde	oui	oui	« France Médias Monde existe pour que les auditrices et auditeurs de RFI et MCD, les téléspectatrices et téléspectateurs de France 24, et celles et ceux qui suivent nos offres numériques, quels que soient leur âge, leur parcours ou leurs origines aient accès en français, dans leur langue maternelle ou dans une des autres langues du groupe, à une information libre, indépendante, vérifiée, honnête, équilibrée et experte, produite par des équipes professionnelles. Contre toute forme de manipulation. Partout dans le monde. Pour que la pratique du dialogue et du débat d'idées, de même que les valeurs et principes démocratiques et humanistes portés par la France – la liberté d'expression, l'égalité des femmes et des hommes et de tous les citoyens, le refus de toutes les discriminations et la laïcité – puissent être partagés, familiers et nous rassembler. France Médias Monde, microcosme humain issu des cinq continents, est une entreprise construite sur toutes les diversités et la parité pour que tous les talents s'expriment. Une entreprise responsable, au dialogue social nourri, où chacun œuvre pour qu'il y fasse bon vivre, en se mobilisant toujours plus pour préserver la planète. Une entreprise qui fait de la sécurité de ses équipes la condition impérative à l'exercice de leurs missions. »
DPSF	France Télévisions	oui	oui	« Media de confiance des Français, France Télévisions est ouverte à la pluralité des points de vue et des imaginaires. Elle permet à chacun de se construire librement par une information fiable et indépendante. France Télévisions aide à comprendre un monde en mouvement, stimule la curiosité et la créativité. Elle favorise la liberté de ton et suscite des moments de partage, d'émotions et de plaisir. Proche et accessible, elle offre des repères en accompagnant chacun au quotidien et dans tous les territoires. France Télévisions transforme nos différences en richesses. Elle incarne l'ouverture aux autres pour permettre à tous d'imaginer un horizon commun. »
DPSF	Imprimerie nationale	oui	oui	A été votée à l'AG 2020 le 5 juin 2020. « Convaincus que votre identité et vos données doivent être protégées et que vos échanges doivent être dignes de confiance, dans le monde physique et numérique, nous contribuons à faciliter la vie de tous, à la rendre plus sûre et plus simple, pour que chacun puisse faire valoir ses droits et vivre en toute sérénité. Et près de 500 ans après notre création, nous ne cessons d'innover pour offrir le meilleur de la technologie, durablement, aujourd'hui et pour les générations futures. »
DPSF	La Française des jeux	Oui	Oui	Votée à l'AG 2020. « Le groupe FDJ propose à tous ceux qui aspirent à jouer et vivre des instants d'émotions, une offre de jeux diversifiée et responsable. Le jeu est notre métier, la contribution à la société notre moteur et la responsabilité notre exigence. Afin de promouvoir une pratique récréative du jeu d'argent, nous plaçons au cœur de nos préoccupations l'accompagnement de nos clients, l'intégrité de nos jeux et la réduction des risques et des conséquences liés à notre activité. Ainsi nous agissons pour prévenir les comportements d'addiction et le jeu des mineurs. Héritiers de la loterie nationale créée pour venir en aide aux blessés de la Première Guerre mondiale, nous perpétons nos actions sociétales et solidaires et notre participation au financement de l'intérêt général. Partenaires majeurs du commerce de proximité, nous rendons nos jeux et services accessibles au plus grand nombre, grâce à un réseau de commerçants présent sur tous les territoires. Forts de l'engagement de nos collaborateurs et de notre capacité d'innovation, notre ambition est de poursuivre notre développement dans le cadre d'un modèle responsable et utile à la société, et d'un dialogue étroit avec nos parties prenantes. »

DPSF	La Poste	oui	oui	« Au service de tous, utile à chacun, La Poste, entreprise de proximité humaine et territoriale, développe les échanges et tisse des liens essentiels en contribuant aux biens communs de la société tout entière. »
DPSF	Orange	oui	oui	Adoptée le 19 mai 2020 en AG « Orange est l'acteur de confiance qui donne à chacune et à chacun les clés d'un monde numérique responsable. Notre mission est de garantir que, dans tous nos champs d'activité, le numérique soit pensé, mis à disposition et utilisé de façon plus humaine, plus inclusive et plus durable. Orange s'engage à renforcer les libertés et la sécurité du quotidien numérique des personnes et des organisations. Partout et pour toutes et tous, Orange déploie des technologies et des services innovants, grâce à l'engagement et à l'expertise de la communauté des femmes et des hommes du Groupe. »
DPSF	SEMMARIS	en cours	non	
DPSF	Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)	non	non	
DPSF	Société nationale de radiodiffusion Radio France	oui	oui	« Au service de tous, forte de ses radios et de ses formations musicales, Radio France s'engage à contribuer à l'émancipation de chacun et à créer du lien social dans notre démocratie en donnant un accès libre à une information fiable et indépendante, au plaisir de la connaissance et de la culture ainsi qu'à l'émotion partagée de la musique et de la création. Par la qualité, la variété et l'audace de son offre éditoriale, artistique et pédagogique, Radio France s'adresse à toutes les générations, en reflétant la diversité sociale et territoriale du pays et en rendant compte de la richesse de l'époque et des enjeux du monde. En perpétuelle recherche d'innovation, elle œuvre à rendre les contenus audio qu'elle produit largement accessibles sur tous les supports pour accompagner chacun au quotidien. Mue par le sens du service public et le souci d'exemplarité, elle est une entreprise responsable tant à l'égard de ses salariés que des Français. »
DPSF	Société pour le logement intermédiaire	non	non	
DPT	Aéroport de Bordeaux Mérignac	oui	oui	Votée en AG en juin 2020. « La raison d'être de la société de l'aéroport de Bordeaux Mérignac est d'assurer les meilleurs services aux passagers du transport aérien et d'exploiter la plateforme aéroportuaire de manière responsable environnementalement, socialement et économiquement, en lien avec l'aménagement des territoires. »
DPT	Aéroport de La Réunion Roland Garros	en cours	non	
DPT	Aéroport de Montpellier Méditerranée	oui	oui	Votée en AG en novembre 2020. « Doter l'est de l'Occitanie de la plateforme aéroportuaire de niveau national et international nécessaire à l'aménagement et à la vie économique et sociale de son territoire, par la gestion responsable d'une offre aérienne et de services aéroportuaires durables. »
DPT	Aéroport de Strasbourg-Entzheim	oui	oui	Votée en AG en juin 2021. « Donner des ailes durables à Strasbourg, capitale européenne - Renforcer l'accessibilité aérienne de la capitale européenne ; - Assurer, avec nos collaborateurs, des services de qualité à nos clients et exploiter la plateforme aéroportuaire de manière performante et responsable ;

				- Développer l'aéroport durable de demain, en conciliant les enjeux de mobilité durable et de multimodalité, de réduction de l'empreinte environnementale et de changement climatique, de développement économique du territoire, de développement humain et de cohésion sociale. »
DPT	Aéroport Marseille Provence	oui	oui	Votée en AG en juillet 2020. « La Société a pour raison d'être : - le développement de la connectivité aérienne du territoire Provence, en maîtrisant l'impact de ses activités sur l'environnement ; - une offre de services innovante et responsable, qui place la qualité de l'expérience client au cœur de sa stratégie et construit autour d'une politique sociale responsable ; - la contribution au développement économique et social du territoire. »
DPT	Aéroport Toulouse-Blagnac	oui	oui	Le conseil de surveillance a approuvé en mars 2021 les termes du projet de raison d'être qui sera présenté à la prochaine assemblée générale, ainsi que la proposition d'insertion dans les statuts. « Inspiré par l'esprit des pionniers de l'aviation, Aéroport Toulouse Blagnac œuvre au développement de son territoire et d'un transport aérien toujours plus performant et soucieux de réduire son empreinte environnementale : Participer activement à notre enracinement local et notre démarche associant les parties prenantes au développement économique, industriel et touristique de nos territoires en les reliant au monde ; Offrir à nos passagers cette part de rêve dans le voyage et la rencontre qui unissent les Hommes. Avec nos collaborateurs mobiliser métiers et compétences pour innover, proposer des services au meilleur niveau, rendre le transport aérien toujours plus performant et participer à son rayonnement ainsi qu'à sa transformation, notamment dans sa réduction des impacts environnementaux ; Agir, en collaboration avec l'industrie aéronautique et les autres acteurs du transport aérien pour développer nos activités de manière toujours plus harmonieuse et durable. »
DPT	Aéroports de Paris (ADP)	oui	oui	Votée à l'AG 2020. « Accueillir les passagers, exploiter et imaginer des aéroports, de manière responsable et à travers le monde. »
DPT	Air France-KLM	en cours	non	
DPT	Grand port maritime de Bordeaux	na	na	na
DPT	Grand port maritime de dunkerque	na	na	na
DPT	Grand port maritime de la Guadeloupe	na	na	na
DPT	Grand port maritime de la Guyane	na	na	na
DPT	Grand port maritime de la Martinique	na	na	na
DPT	Grand port maritime de la Réunion	na	na	na
DPT	Grand port maritime de la Rochelle	oui	na	Inscrit dans le projet stratégique adopté en CS du 13 mars 2020. « Protégé et en eau profonde au sein de l'arc Atlantique français, le Port est un acteur majeur du développement économique du

				<i>territoire, de la logistique des entreprises et de la transition écologique »</i>
DPT	Grand port maritime de Marseille	na	na	<i>na</i>
DPT	Grand port maritime de Nantes – Saint-Nazaire	na	na	<i>na</i>
DPT	Grand port maritime de Rouen	na	na	<i>na</i>
DPT	Grand port maritime du Havre	na	na	<i>na</i>
DPT	Port autonome de paris	na	na	<i>na</i>
DPT	Régie autonome des transports parisiens (RATP)	oui	na	<i>« S'engager chaque jour pour une meilleure qualité de la ville. »</i>
DPT	Société Aéroport Martinique Aimé Césaire (SAMAC)	oui	oui	<i>« Contribuer au rayonnement de la Martinique en assurant, avec le concours et la mobilisation de tous nos collaborateurs, un service innovant de haute qualité au bénéfice de tous nos clients et partenaires et de connecter durablement la Martinique au monde en maîtrisant, avec l'ensemble des acteurs de la plateforme aéroportuaire, l'impact de l'activité de l'aéroport sur l'environnement et en contribuant de façon responsable aux enjeux sociétaux et environnementaux du territoire. »</i>
DPT	Société Aéroportuaire Guadeloupe Pôle Caraïbes	en cours	non	
DPT	Société concessionnaire française pour la construction et l'exploitation du tunnel routier sous le Mont-Blanc (ATMB - Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc)	oui	oui	<i>« Agir pour la mobilité de demain en concevant et exploitant des infrastructures performantes et durables, en développant des services innovants avec l'objectif de contribuer à l'attractivité des territoires desservis, à l'effort de décarbonation et de réduction de l'empreinte environnementale. »</i>
DPT	Société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF)	en cours	non	
DPT	Société nationale SNCF	oui	oui	<i>Apporter à chacun la liberté de se déplacer facilement en préservant la planète</i>

Lecture : « non concerné » car les établissements publics sont des personnes morales de droit public. À ce titre, ils ne sont pas soumis aux dispositions du Code civil relatives à la raison d'être (ou aux dispositions issues de la loi Pacte figurant dans les autres Code et ayant le même objet).

Source : *DG Trésor à partir d'échanges avec l'Agence des participations de l'État*



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 20

FONDS DE PÉRENNITÉ

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 (à titre gratuit et irrévocable) n'ont droit ni à une part des bénéfices, 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 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 prévoit² qu'« *un 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.* » Les fonds de pérennité ne peuvent ni recevoir de fonds publics, ni faire appel à la générosité du public.

En revanche, les fonds de pérennité sont soumis, comme d'autres fondations, au respect de la part réservataire, ce qui peut également limiter le recours aux fonds de pérennité, comme le recours aux fondations actionnaires, puisque les héritiers ont alors possibilité de contester les dons fait du vivant du défunt. De plus, le mécanisme de la donation-partage est très coûteux, et la renonciation anticipée à l'action en réduction nécessite d'avoir des enfants majeurs : ces deux mécanismes sont donc assez peu adaptés.

Gouvernance

Les fonds de pérennité sont administrés par un conseil d'administration, qui les représente à l'égard des tiers.

¹ Loi Pacte, art. 177, II, al. 2.

² Loi Pacte, art. 177, V.

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 rédaction, 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 CGEfi⁴. 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 fiscal

Au moment de la constitution :

- les apports de titres ou de parts sont soumis aux droits de mutation à titre gratuit (taux de 60 %)³. 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 satisfaites⁴, une exonération partielle, à hauteur de 75 % de la valeur des titres et parts, s'applique (soit un taux effectif de 15 %)⁵. En outre, sous certaines conditions – en particulier, que le donateur soit âgé de moins de 70 ans –, les droits liquidés peuvent être réduits de 50 % (soit un taux effectif de 7,5 %)⁶ ;
- depuis la loi de finances pour 2020⁷, 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'imposition⁸ ;

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 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.

⁴ Ces conditions sont décrites sur le site du Coin des entrepreneurs.

⁵ CGI, art. 787 B.

⁶ CGI, art. 790.

⁷ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, art. 14.

⁸ CGI, art. 38, 7 quater.

- 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 mains¹.

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 %)².

Ce régime fiscal participe au faible succès des fonds de pérennité. Les transmissions de PME/ETI « bien portantes » sont en effet influencées négativement par la fiscalité des fonds de pérennité (FDP), plus précisément l'application résiduelle des droits de mutation à titre gratuit après « abattement Dutreil » appliquée sur la valeur des titres au jour de leur « apport » (libéralité). De plus, les apports à un fonds de pérennité ne sont pas considérés comme du mécénat, et à ce titre, sont fiscalisés, ce qui tend également à décourager les éventuels fondateurs.

Tableau 23 – Comparaison des différents régimes de fondations en France

	FONDS DE PÉRENNITÉ	FONDTIONS	
		Fondation d'utilité publique (FRUP)	Fonds de dotation (FDD)
Textes de référence	Art. 177 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019. D. n° 2020-537 du 7 mai 2020 relatif aux fonds de pérennité	Art. 18 L. n° 87-571 du 23 juillet 1987 modifiée. D. n° 91-1005 du 30 septembre 1991. Statuts-types (juin 2018).	Art. 140 et 141 L. n° 2008-776 du 4 août 2008. D. n° 2009-158 du 11 février 2019.
Définition	Affectation gratuite et irrévocable des titres de capital ou de parts sociales d'une ou de plusieurs sociétés, afin de contribuer à la pérennité économique de cette ou de ces sociétés, voire de financer des œuvres ou des missions d'intérêt général.	Affectation irrévocable d'un patrimoine à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général.	Affectation irrévocable d'un patrimoine en vue de sa capitalisation, dont les revenus (ou la quote-part de capital « consommé ») sont utilisés pour réaliser ou soutenir une œuvre d'intérêt général.

¹ 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.

² CGI, art. 216 et 145.

Finalité première	Garantir la stabilité d'une entreprise. Possibilité de soutenir des missions d'intérêt général : si les statuts le prévoient, les gains annuels peuvent aussi être affectés, tout ou partie, à des œuvres ou des missions d'intérêt général.	À but non lucratif. Poursuite d'une œuvre d'intérêt général. Gestion désintéressée. Adressé à un large public.	À but non lucratif. Mener et financer des activités d'intérêt général, et/ou redistribuer des fonds au profit d'un organisme sans but lucratif accomplissant des œuvres et missions d'intérêt général.
Personnalité morale	Oui	Oui	Oui
Fondateur	Une ou plusieurs personnes physiques ou morales (privé ou public).	Une ou plusieurs personnes physiques et/ou morales de droit privé ou de droit public (sous conditions).	Une ou plusieurs personnes physiques et/ou de droit moral (privé ou public).
Procédure de constitution	Déclaration en préfecture. Publication de la déclaration au <i>Journal officiel</i> .	Demande de reconnaissance d'utilité publique (RUP) instruite par les ministères de l'Intérieur et de tutelles. Décret après avis du Conseil d'État publié au <i>Journal officiel</i> .	Déclaration en Préfecture. Publication de la déclaration au JO.
Capacités juridiques (libéralités)	Titres apportés par le ou les fondateurs lors de sa constitution, ainsi que des biens et droits de toute nature qui peuvent lui être apportés à titre gratuit et irrévocable. L'article 910 du code civil n'est pas applicable à ces libéralités.	Modalités : dons manuels, donations et legs, appels publics à la générosité (APG), donations temporaires d'usufruit. Nature de la libéralité : numéraire, immeubles de rapport, titres de participation, etc.	Modalités : dons manuels, donations et legs, appels publics à la générosité (APG), donations temporaires d'usufruit. Nature de la libéralité : numéraire, immeubles de rapport, titres de participation, etc.
Principales ressources	Revenus de la dotation. Quote-part de la dotation « consommable » (sous conditions). Produits des activités et de rétribution. Aucun fonds public.	Revenus de la dotation. Libéralités. Produits des activités. Fonds publics.	Revenus de la dotation. Quote-part de la dotation « consommable » (sous conditions). Produits des activités. Exceptionnellement fonds publics (sur arrêté).
Dispositif fiscal « spécifique »	L'apport peut bénéficier du pacte Dutreil, qui permet une exonération partielle de 75 % de l'assiette de calcul des DMTG, sous certaines conditions. Néanmoins, il existe une incertitude possible d'appliquer le dispositif Dutreil à une	Dons des entreprises : réduction d'IS de 60 % ou 40 %. Dons des particuliers : réduction d'IR de 66 % ou réduction d'IFI de 75 %. L'apport est soumis aux droits de mutation	Dons des entreprises : réduction d'IS de 60 % ou de 40 %. Dons des particuliers : réduction d'IR de 66 %. Pas de réduction de l'IFI. L'apport est soumis aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG), au taux

	dotation consentie à un fonds de pérennité par une personne morale. Dividendes soumis à l'impôt sur les sociétés.	à titre gratuit (DMTG), au taux de 60 % applicable aux tiers. Dividendes soumis à l'impôt sur les sociétés à 15 % ou au taux de droit commun selon situation.	de 60 % applicable aux tiers. Dividendes soumis à l'impôt sur les sociétés à 15 % ou au taux de droit commun selon situation.
Nombre de structures existantes	3 au 13 septembre 2021 (source : https://www.journal-officiel.gouv.fr/)	656 au 1^{er} décembre 2020 (source : data.gouv)	2752 au 31 décembre 2018 (source : <i>Centre français des fonds et fondations</i>), en 10 ans.
Avantages	Le fonds de pérennité acquiert la qualité d'actionnaire ou d'associé en lieu et place de l'apporteur des titres. Cet apport est réalisé par un ou plusieurs fondateurs afin que le fonds gère ces titres ou parts et exerce les droits qui y sont attachés. Le fonds de pérennité ne peut pas céder les titres ou les parts sociales qu'il détient, sauf en cas de dissolution prononcée par un juge ou prévue aux statuts : innovation juridique sur le caractère inaliénable. Les titres et actions sont donnés de manière irrévocable, et la dotation est donc non « consommable » en principe. La FRUP ou le fonds de dotation offrait déjà la possibilité d'un apport à titre gratuit et irrévocable de parts de capital, mais, contrairement à eux, le fonds de pérennité peut dédier l'intégralité de ses revenus à l'activité économique (donc, lucrative) de l'entreprise. Absence de montant minimum de la dotation initiale.	Très bonne image du statut, inspire la confiance des partenaires et des donateurs. Depuis la loi n° 2005-882 du 2 août 2015, dite Dutreuil II, une FRUP peut devenir actionnaire d'une entreprise dans le cadre d'une opération de cession ou de transmission La création du fonds de pérennité est une prolongation de cette première mesure, qui a rencontré que peu de succès. Exonération des droits d'enregistrement des dons et legs (dont « apports » de titres). Une association peut se doter d'une fondation ou se transformer en fondation. Les associations qui se transforment en fondation d'utilité publique ne sont pas contraintes à la dissolution de leur structure, ni même à la création d'une personne morale nouvelle. En pratique, le FDD est la « fondation actionnaire de référence ».	Souhait de cumuler les avantages du statut des associations à but non lucratif (simplicité de constitution et de fonctionnement) et du statut de fondation (stabilité et avantages fiscaux). Rédaction des statuts libre notamment en matière de gouvernance, liberté de choix en matière de modification des statuts ou de dissolution. Une flexibilité adaptée aux particuliers et aux entreprises désireux de soutenir des missions d'intérêt général. Le FDD bénéficie d'avantages des FRUP en matière juridique (capacité à recevoir tout type de libéralité sans tutelle administrative, à posséder tout type de bien) et fiscale (sous conditions, exonération d'impôts commerciaux et de droits d'enregistrement sur les libéralités reçues).

Inconvénients	Ne peut pas recevoir de fonds publics. Fiscalité restrictive, mais le dispositif Dutreil est applicable. Le pacte Dutreil permet, sous certaines conditions de faire bénéficier la transmission d'une entreprise familiale d'une exonération de droits de mutation à titre gratuit à concurrence des trois-quarts de sa valeur. Néanmoins, l'incertitude quant à la possibilité d'appliquer le dispositif Dutreil à une dotation consentie à un fonds de pérennité par une personne morale est un vrai handicap dans la mesure où la grande majorité des fondateurs potentiels détiennent leurs actions via des <i>holdings</i> patrimoniales. Contrainte de la réserve héréditaire, sauf si démocratisation de la renonciation anticipée des héritiers. Gestion très contrôlée : Un comité de gestion suit les travaux du conseil d'administration. Le contrôle financier et réglementaire est confié à un commissaire aux comptes. Contrôle également par l'autorité administrative (CGefi). Néanmoins, son fonctionnement reste plus souple qu'une FRUP. Le fonds de pérennité ne peut ni consommer sa dotation (représentative des titres apportés) ni en disposer : il peut seulement utiliser les revenus financiers qu'il en retire. Impossibilité d'utiliser l'appellation « Fondation ».	Affectation financière irrévocable, contrairement aux associations. Les biens qui constituent la dotation doivent être affectés à la réalisation de l'objet social de la fondation et seuls leurs revenus sont utilisés pour financer l'activité, tel que les intérêts ou les loyers perçus. Contrainte de la réserve héréditaire, sauf si démocratisation de la renonciation anticipée des héritiers. La dotation initiale doit donc engendrer un revenu minimum permettant de garantir la durabilité de la fondation ; c'est pourquoi le Conseil d'État recommande fortement un montant au moins égal à un million et demi d'euros (avis du 13 mars 2012 rendu public le 15 mai 2012).	Interdiction législative d'affecter des fonds publics et formalisme conséquent pour bénéficier d'une exception (double arrêté ministériel). Impossibilité d'utiliser l'appellation « Fondation ». Non éligible au dispositif de réduction d'IFI. Exonération d'IS seulement partielle si la dotation (15 000 € minimum depuis 2015) est « consommable ». Contrainte de la réserve héréditaire, sauf si démocratisation de la renonciation anticipée des héritiers. Collecte de fonds encadrée : autorisation préalable de la Préfecture nécessaire pour faire appel à la générosité publique et obligation d'affecter les donations et legs à la dotation (en cas de dotation intangible, ces libéralités ne constituent donc pas des ressources directement disponibles). Commissaire aux comptes obligatoire si les ressources annuelles dépassent 10 000 € / an, Préfet et Cour des comptes.
Cas-types, Exemples réels Remarques	Volonté originelle de transposition des régimes de fondations actionnaires existant dans plusieurs pays européens, notamment en Europe du Nord.	Publication par le Conseil d'État de deux recueils de jurisprudence sur les statuts-types des associations et des	Transformation possible en FRUP : Selon le nouvel article 140, XI de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 issu de l'article 87 de la loi

Si l'apport procède d'un legs – c'est-à-dire d'une donation post-mortem, ce legs peut être fait au profit d'un fonds de pérennité qui n'existe pas au jour de l'ouverture de la succession, mais 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. Le fonds de dotation est un instrument potentiellement utile pour s'opposer à une OPA dans une société cotée. La loi ne prévoit pas de limitation à la capacité du fonds de pérennité à détenir des biens. Il peut donc, contrairement aux associations déclarées depuis moins de trois ans et/ou dont l'ensemble des activités n'est pas mentionné à l'article 200, 1b du code général des impôts, mais à l'instar des FRUP, détenir des biens immeubles de rapport – par exemple, des immeubles sans lien avec son objet social et destinés à générer des loyers. La rédaction de l'objet social du fonds devra être très attentive non seulement à la détermination du périmètre d'activité du fonds, mais encore des principes et règles « substantielles » que le fonds souhaite s'appliquer pour guider son action tant sur les fondements économiques que sur les finalités philanthropiques. Il est également possible d'envisager que le fonds de pérennité puisse être utilisé non pas par des actionnaires/associés de sociétés commerciales mais par des entités de l'ESS. En effet, une association peut créer un tel fonds – dont la composition du conseil	fondations d'utilité publique le 6 août 2018, afin de faciliter la création et la vie de ces structures. Réforme du statut des FRUP – loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003. Le délai de reconnaissance d'utilité publique a ainsi été considérablement réduit : si dans un délai de 6 mois aucune réponse n'a été apportée par l'administration, la reconnaissance est considérée comme acquise. La loi du 1^{er} août 2003 a également supprimé le seuil minimum de 800 000 € de dotation initiale et a mis en place des modalités assouplissant l'apport du capital. Plusieurs plans de financement sont désormais envisageables. <i>Exemple</i> En 2008, faute d'héritier direct, Pierre Fabre, fondateur et patron du groupe éponyme a décidé de donner la majorité des parts de son entreprise à la Fondation Pierre Fabre : une FRUP qu'il avait créée en 1999, afin d'en faire un actionnaire de référence de son groupe et d'éviter qu'après sa disparition le groupe ne soit vendu. Les titres ont été transférés via un don représentant 60 % du capital de l'entreprise pharmaceutique. Ce	n° 2014-856 du 31 juillet 2014, un fonds de dotation peut être transformé en une fondation reconnue d'utilité publique par décret en Conseil d'État, sans donner lieu à dissolution ni à création d'une personne morale nouvelle. Un fonds de dotation peut donc constituer un véhicule de préfiguration d'une future FRUP, permettant à son ou ses fondateurs de collecter la dotation nécessaire à la reconnaissance d'utilité publique.
---	---	---

	d'administration serait statutairement « verrouillée » par les dirigeants associatifs - pour sanctuariser, dans un outil dédié et fiscalisé, ses participations dans une société civile ou commerciale que l'association aurait pu antérieurement constituer pour filialiser ses activités lucratives. <i>Exemples</i> • Le premier fonds de pérennité a été créé en vue de détenir une partie des titres d'une société à mission, Élémentaire, marque de vêtements et sous-vêtements pour enfants en coton biologique. L'un de ses objectifs est de servir de levier philanthropique en soutenant des actions d'intérêt général. • Le fonds de pérennité 2050.ventures, créé en vue de détenir l'intégralité des titres du fonds d'investissement 2050, a pour mission de veiller à la préservation des engagements fondateurs du projet 2050 sur le long terme, de sanctuariser l'indépendance du projet et des équipes, et d'animer un conseil d'administration, composé des multiples parties prenantes du projet (investisseurs, entrepreneurs, chercheurs, etc.), ayant pour mandat de voter le budget de la société de gestion.	qui porte à 65 % la participation de la fondation dans le capital du groupe (elle en détenait déjà 5 %). Le reste du capital se répartit entre les salariés à hauteur de 6 % et Pierre Fabre lui-même pour le solde. Il a ainsi assuré sa succession, en termes tant capitalistique que de management pour pérenniser l'indépendance de l'entreprise.	
--	---	--	--

Source : Comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 22

BASE DE DONNÉES SUR LES DÉLAIS DE PAIEMENT

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 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.

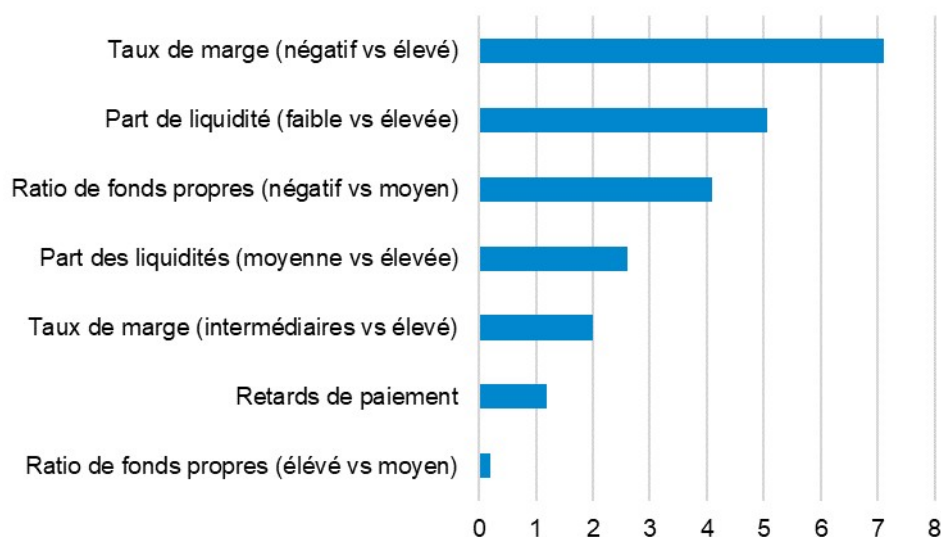
Si les acteurs politiques s'accordent sur la nécessité d'assurer l'accès des PME aux marchés publics, de nombreux obstacles subsistent. Les contraintes de liquidités représentent pour les PME un frein à leur participation à ces marchés. En particulier, les délais de paiement accordés à leurs clients 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

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/Ifo, 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).

entreprise à partir d'un modèle de score montre que les effets de retards de paiement de ses clients restent relativement circonscrits. 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.

Graphique 34 – 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

¹ Beaumont P. (2017), « Croissance des entreprises et risque de trésorerie : étude sur données d'exportations », *Document de travail*, n° G2017/10, Insee, décembre.

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 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.

Le développement du recours à l'affacturage inversé

L'affacturage inversé collaboratif est un mécanisme par lequel un donneur d'ordre reconnaît une facture auprès d'un « factor » (souvent un établissement financier) et

1 Observatoire économique de la commande publique (OECPP) (2020), *Étude sur la sous-traitance dans les marchés publics*, ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, juillet.

garantit de la payer à échéance. À la différence de l'affacturage classique, c'est donc le client (une administration par exemple) et non le fournisseur (ici une PME) qui transmet les factures au « factor ». Ce mécanisme doit permettre de répondre au besoin de trésorerie de nombreuses PME-TPE. En effet, le factor, assuré par le pouvoir adjudicateur (dans ce cas l'administration commanditaire) que celui-ci paiera ses factures, peut payer directement les fournisseurs moyennant un escompte. Le pouvoir adjudicateur étant jugé plus sûr que le fournisseur, ce dernier va pouvoir bénéficier d'un taux d'escompte plus favorable que dans le cas d'un affacturage classique. En d'autres termes, ce dispositif permet au client de faire bénéficier ses fournisseurs d'un taux très proche de ses propres conditions bancaires. De plus, le fournisseur reste libre d'y recourir ou non au cas par cas. Il dispose ainsi d'un financement souple et à taux réduit.

L'article 106 de la loi Pacte facilite le recours à l'affacturage inversé dans le cadre de la commande publique, qui permet à une entreprise titulaire d'un marché de se faire payer plus rapidement. Il vise également à renforcer l'information sur cette pratique et à mieux la valoriser notamment via l'action du médiateur des entreprises. Par lettre du 16 juillet 2019, les ministres ont confié au Médiateur des entreprises une mission consistant à trouver les moyens de développer ce dispositif - auprès des PME et des grands donneurs d'ordre privés et publics, avec l'implication des principales parties prenantes telles que les banques, les plateformes d'affacturages et les fédérations professionnelles. Cela passe par le partage de bonnes pratiques, par exemple avec l'élaboration d'un modèle de cahier des charges de prestations de factor pour l'acheteur public. Un modèle a été transmis en mars 2021 à la région Martinique. Un axe référencement vise quant à lui à renforcer la confiance dans le dispositif par le référencement de programmes de PFA vertueux, exemplaires, sur la base de critères d'éligibilité simples et objectifs. Enfin, le médiateur des entreprises assure une communication sur le dispositif.

Deux freins majeurs sont identifiés par le médiateur des entreprises. Le premier est l'impact de la déconsolidation de la dette : la question est de savoir si une dette qui fait l'objet d'un contrat d'affacturage inversé reste une dette fournisseur (commerciale). Si tel n'est pas le cas, pour certaines entreprises, notamment cotées, le risque de dégradation de leur ratio d'endettement les amène à ne pas s'orienter vers ce type de financement. Le comité d'interprétation des normes IFRS a été saisi d'une demande de clarification sur le dispositif de PFA (précisément affacturage inversé) sur la requalification de la dette et sur des précisions sur les annexes financières. Concernant le secteur public, Un frein majeur concerne le risque de paiement partiel voire de non-paiement au factor lié au fait que le Bon à payer d'une entité publique ne peut être irrévocable de par les textes réglementaires régissant les responsabilités du comptable public. Le factor prend donc un risque qu'il a du mal à évaluer faute de données du comptable public et de taux de litiges fiables.

L'affacturage constitue la première source de financement à court terme des entreprises selon l'Association française des sociétés financières (ASF). Plusieurs fédérations professionnelles jugent positive l'incitation des acheteurs publics, par la loi Pacte, à

recourir à l'affacturage inversé. À l'inverse d'un affacturage classique, qui est mis en place à l'initiative du fournisseur, l'affacturage inversé est proposé par l'acheteur public qui supportera totalement ou non le coût, tandis que le fournisseur sera payé immédiatement. Selon le Medef, c'est une solution complémentaire, compétitive et sécurisante pour les PME en particulier, afin de neutraliser certains effets des retards de paiement de leurs clients publics. Néanmoins, l'usage de ces solutions doit être laissé à leur libre choix selon eux. Il ne peut pas leur être imposé par leur client public.

D'après la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), l'incitation des acheteurs publics à recourir à l'affacturage inversé est positive à la condition toutefois que ce mode de financement, qui a un coût pour l'entreprise, soit demandé par le fournisseur et non imposé par le client. Enfin, la Confédération de l'artisanat des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) demande que cet affacturage, qui s'imposerait alors aux entreprises qui ont besoin d'être réglées rapidement, se réalise sans frais pour les entreprises.

Selon le cabinet McKinsey, le marché mondial de l'affacturage inversé pourrait atteindre environ 2 500 milliards de dollars d'ici 2025, contre 1 500 milliards actuellement. Cependant, ce mode de financement peut s'avérer très opaque.



ANNEXE

TABLEAU DE SUIVI DE L'APPLICATION DE LA LOI PACTE

	Textes réglementaires publiés et applicables	Textes réglementaires non publiés	Statistiques de suivi
Thématique 1 Guichet unique et registre national des entreprises	Article 1 et 2 de la loi Pacte ; Décret n° 2020-946 paru le 1 ^{er} août 2020 ; Décret d'application n° 2021-300 du 18 mars 2021 (entrée en vigueur de l'Article 1 ^{er}) ; Ordonnance n° 2021-1189 du 15 septembre 2021		Rapport de la Banque mondiale <i>Doing Business</i> (données n publiées annuellement octobre de l'année étudiée) INPI : Part des créations d'entreprises dont le dossier passe par guichet-entreprises + évolution sur plusieurs années / Détails budgétaires des changements liés à la loi Pacte + Exercice budgétaire de l'année en cours INSEE : refonte de l'enquête SINE, parution tous les 4 ans, données n publiées à n+12 mois.
Thématique 2 Entreprises Individuelles à Responsabilité Limitée	Article 7, décret n° 2019-987 du 25 septembre 2019		INSEE : Données SIRENE sur les déclarations de créations d'entreprises individuelles.
Thématique 3 Simplification des seuils	Article 11 de la loi Pacte, Décret n° 2019-1586 du 31 décembre 2019 relatif aux seuils d'effectif ; Décret n°2019-523 du 27 mai.		Acos : Observation des effectifs "Sécurité Sociale" (parution en juillet, données n publiées à n+6 mois) Fichier Fare : Données relative au chiffres d'affaires, valeur ajoutée, frais de personnel, EBE, investissements. Données n publiées à n+24 mois) URSSAF : Fichier EPURE : fournit les effectifs inscrits en fin de trimestre
Thématique 4 Droit des Sûretés	Article 60 de la loi Pacte ; Ordonnance n° 2021-1192 du 15 septembre 2021 ; Ordonnance du 15 septembre 2021 portant modification du livre IV du Code du Commerce	Décret d'application des dispositions relatives à la publicité des sûretés mobilières attendu avant le 1 ^{er} janvier 2023.	Enquête sur l'accès aux financements des PME européennes (SAFE) : données n publiées à n+6 mois Banque de France : bases FIBEN (données n publiées à n+3 mois) et M-Contran (données n publiées à n+3 mois)
Thématique 5 Epargne retraite	Article 71 de la loi Pacte ; Décret n° 2019-807 du 30 juillet 2019 ; Ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019;		DREES : Enquête sur la retraite supplémentaire (données n publiées à n+18 mois) Dares : Enquête Acemo Pipa (données n publiées à n+12 mois) AFG : l'Epargne salariale et l'Epargne retraite d'entreprise collective (données n publiées à n+6)

	Arrêté du 7 juin 2021, entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2021 ; Décret n° 2021-1023 du 30 juillet 2021 relatif aux modalités d'application de la réforme de l'épargne retraite publié le 3 août au JO		mois) ; AMF : Baromètre de l'épargne et de l'investissement (données publiées en décembre de l'année étudiée)
Thématique 6 Finance verte et solidaire	Article 71 et 72 de la Loi Pacte ; Décret n° 2019-807 du 30 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite ; Décret n° 2019-1172 du 14 novembre 2019 ; Décret n° 2019-1437 du 23 décembre 2019		Banque de France : Panorama financier des OPC (données n publiées à n+9 mois) FFA : assurance et finance durable, chiffres clés (données n publiées à n+10 mois) AFG : la gestion investissement responsable (Données publiées à n+6 mois)
Thématique 7 Assurance-vie	Article 72 de la loi Pacte ; Décret n° 2019-1172 du 14 novembre 2019 ; Décret n° 2019-1437 du 23 décembre 2019		FFA : « Les chiffres de l'assurance en... » ou « L'assurance française, données clés... » (données n publiées à n+3 mois) ACPR : « Analyses et synthèses » (données publiées à n+12 mois)
Thématique 8 Levée de fonds par émission de jetons	Articles 85, 86, 87, 88 de la loi Pacte ; Décret n° 2019-1213 du 21 novembre 2019		France Fintech : Baromètre (données publiées à n+1 mois) Atomico : Rapport "State of the European Tech" AMF : Données internes (données publiées à n+3 mois) ACPR : Données internes (données publiées à n+3 mois) Adan : 2tudes multiples et non-régulières
Thématique 9 PEA-PME	Articles 89, 90, 91 92, 93 de la loi Pacte ; Décret n° 2020-95 du 5 février 2020 ;		AMF : Rapport annuel (données publiés à n+6 mois) ; Tableau de bord des investisseurs particuliers (données publiés à n+3 mois) ; Tableau de bord des investisseurs particuliers actifs (données publiés à n+3 mois) Banque de France : Enquête sur les PEA et les PEA-PME (données publiés à n+3 mois)
Thématique 10 Opposition aux brevets	Articles 118 et 121 de la loi Pacte ; Décret n° 2020-15 du 8 janvier 2020 ; Ordonnance n° 2020-116 du 12 février 2020		INPI : Chiffres-clés de la propriété industrielle (données publiés à n+2 mois) ; Base Brevets (données publiés à n+6 mois) ; Données internes sur les différentes procédures PATSAT : Données globales
Thématique 11 Aéroports de Paris	Articles 130 à 136 de la loi Pacte	Entrée en vigueur différée (d'après le Trésor)	Boursorama : valeur de l'action ADP à n+2 mois
Thématique 12 La Française des jeux	Articles 137 et 138 de la Loi Pacte ; Décret n° 2019-1456 du 26 décembre 2019 ; Décret n° 2019-1105 du 30 octobre 2019 ; Ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 ; Décret n° 2020-75 du 30 janvier 2020 ;		FDJ : Rapport Financier Semestriel (données publiées le mois suivant le sixième mois du semestre). ANJ : Rapports trimestriels (Données publiées au cours du mois suivant le 3ème mois du trimestre). OFDT : Tableau de bord jeux d'argent et de hasard (Données publiées à n+6 mois) ; Analyses du Baromètre de Santé Publique France (Données publiées à n+12 mois)

	décret n° 2020-494 du 28 avril 2020		
Thématique 13 Engie	Article 140 de la loi Pacte		ENGIE : Répartition des parts de l'entreprise
Thématique 14 La Poste	Article 151 de la loi Pacte ; Décret n° 2020-622 du 20 mai 2020		La Poste : Résultats de la qualité du service universel postal et de la satisfaction client (Données publiées à n+6 mois) ; évaluation de la mission de distribution de la presse par le CSA (Données publiées à n+3 mois)
Thématique 15 Fonds pour l'Innovation et l'Industrie	Articles 147, 148, 149, 150 de la loi Pacte		SGPI : "Fonds pour l'Innovation et l'Industrie : Rapport " (Données publiées à n+6 mois) Cour des comptes : Le budget de l'Etat (résultats et gestion) "Le fonds pour l'innovation et l'industrie" (Données publiées à n+4 mois) IGF : Rapport sur les aides à l'innovation Fichier Fare : Données publiées à n+24 mois BPIFrance : Données publiées à n+12 mois
Thématique 16 Protection des secteurs stratégiques	Articles 152, 153 , 154 de la loi Pacte ; décret n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 ; Décret n° 2019-1071 du 22 octobre 2019 ; articles 1 et 7 de l'ordonnance 2020-306 du 25 mars 2020 ; ordonnance 2020-427 du 15 avril 2020 ; arrêté du 27 avril 2020 ; décret du 22 juillet 2020 ; arrêté du 22 juillet 2020 ; décret du 22 décembre 2020 ;		Business France : Bilan des investissements internationaux en France (Données publiées à n+3 à 6 mois) DG Trésor : Les chiffres clés des IEF (Données publiées à +3 à 6 mois) Banque de France : Données sur l'investissement étranger et les Tableaux de l'Economie Française (TEF) (Données publiées à n+12 mois) Enquête LIFI : Croisement SIRENE et FARE (Données publiées à n+12 mois)
Thématique 17 Intéressement et Participation	Article 155 de la loi Pacte ; Loi n°2020-734 du 17 juin 2020 ; Décret n° 2019-862 du 20 août 2019		DREES : Enquête (Données publiées à n+24 mois) DARES : Participation, intéressement et épargne salariale / Acemo Pipa (Données publiées à n+20 mois) ; Enquête ECMOSS (partenariat avec l'INSEE) (Données publiées à n+18 mois) INSEE : Données FARE / DSN (Données publiées +24 mois et +24 - 36 mois) URSSAF : Données Acoiss (Données publiées à n+18 mois)
Thématique 18 Actionnariat salarié	Articles 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168 de la loi Pacte ; Décret n° 2019-1078 du 22 octobre 2019 ; Décret n° 2019-1071 du 22 octobre 2019 ; Modifications apportées par la loi de Finance 2021		Sécurité sociale : Résultat des comptes de l'année 2019 (Données publiées à n+9 mois) AFG : L'épargne salariale et l'épargne retraite d'entreprise collective (Données publiées à n+3 mois) DARES : Participation, intéressement et épargne salariale / Acemo Pipa (Données publiées à n+20 mois) ; Enquête REPONSE (Données publiées en 2025 à n+24 mois) ERES : Panorama de l'actionnariat salarié (Données publiées à n+6 mois)
Thématique 19 Société à mission	Articles 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176 ; décret n° 2020-1 du 2 janvier 2020 ; décret n°2021-669 du 27 mai 2021 ; arrêté du 27 mai 2021 ; loi		Observatoire des entreprises à mission : Baromètre (Données publiées à n+6 mois) Attente de certification des OTI APE : Entreprise avec participation de l'Etat ayant une raison d'être

	n°2014-384 du 29 mars 2014 ;		
Thématique 20 Fonds de pérennité	Article 177 de la loi Pacte ; Décret n°2020-537 du 7 mai 2020 ; Circulaire du 30 décembre 2020		DGFIP ou ministère de l'intérieur : Données fiscale de suivi des fonds (Données publiées à n+12 mois)
Thématique 21 Administrateurs salariés	Articles 184, 185, 186 de la loi Pacte ; Décret n° 2019-1308 du 6 décembre 2019		HCGE : Rapport annuel (Données publiées en novembre de l'année étudiée) Ethics & Boards : Weekly Governance Ratio (Données publiées à n+7 jours) Banque de France : Données FIBEN
Thématique 22 Base de données sur les délais de paiement	Article 193 de la loi Pacte		Observatoire économique de la commande publique : Base ARAMIS (Données publiées à n+18 mois) ; délais de paiement de l'État, taux de paiement < 30 jours des services de l'État, nombre et montants de contrats en commande publique, part et niveau de participation des PME, ETI et grandes entreprises (GE) (Données publiées à n+18 mois) Observatoire des délais de paiement : délais de paiement de l'Etat, ... Communauté Chorus Pro : Bilan de l'activité (Données publiées à n+18 mois) Portail de la facturation : Données publiées à n+3 mois DGFIP : Expertise et données diverses (Données publiées à n+18 mois)
Thématique 23 Certification des comptes	Article 20 de la loi Pacte ; Décret n°2019-154 du 24 mai 2019		CNCC : Suivi du nombre de mandats et de l'activité des commissaires aux comptes (Données publiées à n+12 mois) DGFIP : Données issues des contrôles fiscaux (Données publiées à n+24 mois) Banque de France : Données de l'Observatoire des entreprises (Publiées à n+12 mois)

Source : comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Gladys Caré

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)

Ce rapport est publié sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



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.