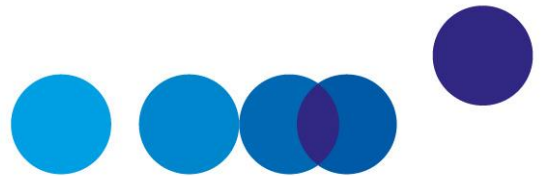


Comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE

Troisième rapport



COMITÉ DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DE LA LOI PACTE

Troisième rapport

Président

Gilles de Margerie

Rapporteurs

Adam Baïz

Brice Richard

Antoine Naboulet





TABLE DES MATIÈRES

Synthèse.....	7
PREMIÈRE PARTIE – ÉVALUATION DES MESURES DE LA LOI PACTE.....	31
Thématique 1 – Guichet unique et registre national des entreprises.....	33
Thématique 2 – Entreprises individuelles à responsabilité limitée.....	39
Thématique 3 – Simplification des seuils.....	45
Thématique 4 – Droit des sûretés.....	49
Thématique 5 – Épargne retraite.....	53
Thématique 6 – Finance verte et solidaire.....	59
Thématique 7 – Assurance-vie.....	69
Thématique 8 – Levées de fonds par émission de jetons.....	75
Thématique 9 – PEA-PME.....	81
Thématique 10 – Opposition aux brevets.....	83
Thématique 11 – Aéroports de Paris.....	89
Thématique 12 – La Française des jeux.....	93
Thématique 13 – Engie.....	103
Thématique 14 – La Poste.....	105
Thématique 15 – Fonds pour l’innovation et l’industrie.....	113
Thématique 16 – Protection des secteurs stratégiques.....	121
Thématique 17 – Intéressement et participation.....	125
Thématique 18 – Actionnariat salarié.....	133
Thématique 19 – Société à mission.....	139
Thématique 20 – Fonds de pérennité.....	147
Thématique 21 – Administrateurs salariés.....	149
Thématique 22 – Base de données sur les délais de paiement.....	161
Thématique 23 – Certification des comptes.....	167

SECONDE PARTIE – LA TRANSFORMATION DU CICE EN BAISSE DES COTISATIONS SOCIALES POUR LES EMPLOYEURS : ÉLÉMENTS DE BILAN	173
Introduction	175
Chapitre 1 – Les effets attendus de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales	177
1. Transformation du CICE en baisse de cotisations patronales	177
2. Les canaux par lesquels la transformation du CICE peut affecter les entreprises et l'emploi.....	180
Chapitre 2 – L'évaluation ex post de la transformation du CICE : enseignements d'une approche microéconomique et macro-sectorielle	187
1. Démarches et enseignements généraux.....	187
2. Au niveau des entreprises, un impact différencié de la bascule selon leur degré d'exposition au CICE ?.....	190
3. Le seuil de 2,5 smic est-il plus « saillant » avec les exonérations ?.....	192
4. Quel effet de la bascule dans une approche macro-sectorielle ?.....	198
 ANNEXES	
Annexe 1 – Lettre de mission	203
Annexe 2 – Composition du comité	205
Annexe 3 – Remerciements	209
Annexe 4 – Thématique 1 : Guichet unique et registre national des entreprises	211
Annexe 5 – Thématique 2 : Entreprises individuelles à responsabilité limitée	217
Annexe 6 – Thématique 3 : Simplification des seuils	221
Annexe 7 – Thématique 4 : Droit des sûretés	225
Annexe 8 – Thématique 5 : Épargne retraite	231
Annexe 9 – Thématique 6 : Finance verte et solidaire	239
Annexe 10 – Thématique 9 : PEA-PME	243
Annexe 11 – Thématique 10 : Opposition aux brevets	245
Annexe 12 – Thématique 12 : La Française des jeux	249
Annexe 13 – Thématique 14 : La Poste	255
Annexe 14 – Thématique 16 : Protection des secteurs stratégiques	259
Annexe 15 – Thématique 18 : Actionnariat salarié	263
Annexe 16 – Thématique 19 : Société à mission	265
Annexe 17 – Thématique 20 : Fonds de pérennité	273
Annexe 18 – Thématique 22 : Base de données sur les délais de paiement	285

Annexe 19 – Tableau de suivi de l’application de la loi Pacte	291
Annexe 20 – Évolution du coût du CICE, 2013-2019	297
Annexe 21 – Évolution des montants des allègements généraux de cotisations employeur 2017-2019	299
Annexe 22 – Évolution du taux effectif de cotisations sociales au niveau du smic	301
Annexe 23 – Effets de la bascule du CICE au niveau des entreprises (travaux IPP)	303
Annexe 24 – Effet du seuil de 2,5 smic pour différents cas-types d’optimisation (travaux IPP)	307
Annexe 25 – Effets de la bascule du CICE au niveau macro-sectoriel (travaux OFCE)	309



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 les deux précédents², ce troisième rapport annuel est donc structuré autour de ces thématiques. Par ailleurs, à son article 221, la loi Pacte prévoit que le rapport annuel du comité évalue les réformes visant au développement des entreprises, « y compris celles relatives à leur niveau de charges sociales ». Dans ce cadre, le comité a inclus dans ce rapport une partie sur les effets de la bascule du crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de charges.

Le rapport est organisé en quatre séquences : la présente synthèse permet de prendre connaissance des messages clés sur les 23 thématiques et sur la bascule du CICE en allègement de charges ; elle est suivie dans une première partie de fiches plus détaillées sur chaque thématique ; une deuxième partie reprend les travaux menés sur l'étude des changements apportés au CICE ; en fin de volume figurent des documents annexes sur un certain nombre de thématiques.

Première Partie

Évaluation des mesures de la loi Pacte

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 les précédents rapports 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

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. Comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte (2021), [Deuxième rapport](#), septembre.

celui adopté les années précédentes : faire une synthèse des éléments d'information disponibles sur chacune des thématiques. Un tableau récapitulatif en [Annexe 19](#) 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 (thématique n° 5, épargne retraite ; n° 6, finance verte et solidaire ; n° 7, assurance-vie) et au partage de la valeur (thématique n° 17, intéressement et participation ; n° 18, actionnariat salarié), ainsi que sur des entreprises entrant dans le champ du rapport (thématique n° 11, Aéroports de Paris ; n° 12, la Française des jeux ; n° 14, La Poste). Plus récemment, le conflit en Ukraine et l'augmentation rapide des prix auront probablement un impact significatif sur certains domaines couverts par ce rapport, notamment sur le partage de la valeur. 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 de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée (thématique n° 2), du Fonds pour l'innovation et l'industrie (n° 15), de la protection des secteurs stratégiques (n° 16) ou encore des évolutions des missions de service public de La Poste et des conditions de la couverture des charges correspondantes (n° 14).

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 au lieu des six réseaux actuels de centres de formalités des entreprises, ainsi que l'instauration 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. La parution de ce décret permet à l'INPI de déployer la première phase du guichet unique. L'ordonnance relative au registre national des entreprises (RNE), prévue à l'article 2, a été prise par le gouvernement le 15 septembre 2021. Deux décrets du 19 juillet 2022 ont précisé les modalités d'application du registre créé par cette ordonnance portant création du registre. Le premier (n° 2022-1040) spécifie les modalités d'application du RNE, il décrit d'une part de manière détaillée la liste des informations et pièces qui doivent faire l'objet d'une inscription ou d'un dépôt au sein de registre, d'autre part la liste des autorités, administrations, personnes morales et professions bénéficiant d'un accès à l'intégralité des informations du registre, enfin les modalités de

collecte et de recouvrement des droits dont l'acquittement est prévu, au bénéfice du teneur du registre et de la chambre de métier et de l'artisanat de région compétente. Le second décret (n° 2022-1015) fixe le montant des droits dus par les entreprises en cas d'inscription modificative, d'immatriculation ou de dépôt.

Éléments d'analyse

Le guichet unique est accessible à tous depuis le 1^{er} janvier 2022. Le 1^{er} janvier 2023, les sites des centres de formalité des entreprises fermeront et le guichet deviendra véritablement « unique ». En juin 2022, le guichet a reçu environ 7 500 demandes de formalités, en très forte progression par rapport au début de l'année, mais marquant un plateau par rapport au moins de mai. Des interrogations persistent sur la capacité du guichet à absorber l'ensemble des formalités dès le 1^{er} janvier 2023, étant donné les niveaux actuels de demandes. Par ailleurs, avant la mise en place du guichet unique, 70 % des formalités se faisaient sur support papier et il y a donc une incertitude sur l'adaptation du guichet aux besoins des usagers, malgré les mesures d'accompagnement mises en place. En ce qui concerne le registre national des entreprises, il devrait être opérationnel le 1^{er} janvier 2023. Des décrets parus en juillet 2022 en ont fixé les dernières modalités de déploiement et notamment les montants de droits dus qui seront identiques à ceux qui existent dans le cadre des registres actuels. L'INPI continue à signaler des difficultés liées au plafonnement de ses ressources propres et du renforcement de ses ressources humaines.

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. La loi du 14 février 2022 a organisé la mise en extinction du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée et créé un statut unique protecteur pour l'entrepreneur individuel. Il n'est donc plus possible depuis le 16 février 2022 d'opter pour ce statut. Seuls les statuts EIRL existant avant cette date continueront d'exister selon l'ancien régime institué par la loi du 15 juin 2010. Le [décret n° 2022-709 du 26 avril 2022](#) a mis à jour les dispositions réglementaires du régime de l'EIRL au regard de sa mise en extinction progressive.

Éléments d'analyse

Le régime de l'EIRL n'avait pas véritablement trouvé son public, malgré les simplifications apportées par la loi Pacte, au moment de sa mise en extinction en février 2022. En juin 2022, selon la Direction générale des entreprises, on comptait environ 110 000 EIRL qui seront amenées à disparaître progressivement. Le nouveau statut unique de l'entreprise individuelle (EI) reprend certaines caractéristiques du régime de l'EIRL, notamment le

principe d'une séparation entre patrimoines personnel et professionnel. Ainsi, certaines des spécificités du régime de l'EIRL persistent et sont étendues à toutes les EI, malgré sa mise en extinction. Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte où la part des entreprises individuelles dans les créations d'entreprise est en recul constant depuis 2014 au profit du statut de micro-entrepreneur.

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 est considéré franchi uniquement lorsque l'effectif 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.

Éléments d'analyse

Dans la mesure où la loi Pacte prévoit qu'un seuil est considéré franchi lorsqu'il l'a été pendant cinq années consécutives, il est trop tôt pour mesurer les effets de la loi sur des possibles « effets de seuil », à savoir une accumulation d'entreprises juste en dessous des seuils. Le secrétariat du comité Impacte a néanmoins eu accès aux données d'effectifs moyens annuels « sécurité sociale » de façon à mesurer les effets de seuil. Ces effets sont stables autour du seuil de 11 salariés et diminuent légèrement pour les seuils de 20 et 50 salariés. Cette évolution est cohérente avec l'assouplissement du seuil de 20 salariés. Enfin, le seuil de 250 salariés semble conduire à une concentration d'entreprises sous le seuil en croissance, mais le nombre d'entreprises concernées reste très faible.

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. L'ordonnance n° 2021-1192 portant réforme du droit des sûretés a été publiée le 15 septembre 2021.

Éléments d'analyse

Pour contribuer à l'évaluation menée, le comité Impacte a demandé à trois professeurs de droit d'examiner les apports de la réforme et de recueillir, au cours d'entretiens avec des professionnels, les opinions des acteurs concernés par cette réforme (magistrats, juristes, professionnels du secteur bancaire et notaires). Ce travail a porté principalement sur les modifications du droit du cautionnement et sur la réforme des sûretés réelles et, parmi celles-ci, des sûretés sur actifs financiers. Les enquêtés jugent les changements introduits par la réforme bienvenus, même si ces changements leur apparaissent marginaux et principalement issus de la jurisprudence. Les modifications du droit des sûretés réelles sont bien accueillies, notamment la cession d'argent à titre de garantie qui est perçue comme l'apport principal de la réforme. Des changements législatifs intervenus depuis la réforme du droit des sûretés apparaissent, cependant, comme comportant des enjeux supérieurs à celle-ci (notamment le nouveau statut unique de l'entreprise individuelle).

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 cinq 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. Le 2 février 2022 a été signé un accord de place renforçant la transparence des frais du PER mettant en place un tableau standard regroupant les frais par catégorie. Cet accord a été étendu à l'assurance-vie. Il a été complété par un arrêté du 24 février 2022 afin de renforcer l'information précontractuelle et l'information annuelle sur les frais du PER et de l'assurance-vie.

Éléments d'analyse

L'objectif du gouvernement de 3 millions de titulaires de nouveaux PER fin 2022 a été atteint et même largement dépassé, puisqu'on compte 5,6 millions de titulaires au 31 mars 2022. Les transferts des anciens Perco en nouveaux PER collectifs se poursuit, puisque

ces transferts représentent encore 94 % des encours des nouveaux PER collectifs fin mars 2022. Les encours des PER collectifs représentent à présent plus de la moitié des plans d'épargne retraite collectifs, détrônant ainsi les anciens Perco. En ce qui concerne le deuxième objectif gouvernemental de 300 milliards d'euros d'encours fin 2022 en épargne retraite supplémentaire, tous dispositifs confondus, il pourrait être atteint puisque les encours s'élèvent à 280 milliards d'euros au 31 mars. En ce qui concerne les frais de gestion des PER, leur plafonnement dans certains cas et le renforcement de la transparence autour de ces frais sont à l'origine d'une baisse significative des saisines du médiateur de l'AMF liées à l'épargne salariale qui ne sont plus, pour la première fois, la première source de saisines en 2021. La transparence des frais de gestion des PER a été encore consolidée par un accord de place en février 2022.

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 (UC). Une 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.

Éléments d'analyse

Les encours en unités de compte sur assurance-vie durables (labellisées ISR), vertes (labellisées Greenfin) et solidaires (labellisées Finansol) s'élèvent à 127,6 milliards d'euros au 31 décembre 2021, en hausse de plus de 37 % sur un an, selon France Assureurs. Ces encours représentent environ un quart des encours en UC sur assurance-vie. Cette augmentation s'inscrit dans un contexte de mise en place, au niveau européen, d'une stratégie de financement de la transition vers une économie durable. Cette stratégie se traduit notamment par la mise en place de plusieurs règlements, notamment la « taxonomie », le règlement « Corporate Sustainability Reporting Directive » qui régit le reporting extra-financier des entreprises et le règlement « Sustainability Financial Disclosure Regulation » qui encadre les obligations de reporting extra-financier des acteurs des marchés financiers proposant des produits d'investissement. L'articulation entre les labels existants et les nouvelles obligations introduites par la réglementation européenne est en cours. La France se situe à la première place européenne en nombre de fonds labellisés et en montant des encours labellisés.

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. Un accord de place a été signé le 2 février 2022 qui engage ses signataires à publier un tableau standardisé de frais. L'arrêté du 24 février 2022 instaure un nouveau cadre de transparence. Il vient renforcer l'information précontractuelle et l'information annuelle sur les frais du plan d'épargne retraite (PER) et de l'assurance-vie en affichant, par unité de compte, la somme, d'une part, des frais du contrat/du plan et, d'autre part, les frais de l'UC/de l'actif.

Éléments d'analyse

Les transferts de contrat, encouragés par le dispositif introduit par la loi Pacte, sont en hausse constante depuis 2019 : leur nombre s'élève à 421 000 en 2021 (contre 236 000 en 2020) et à 216 000 au premier semestre 2022, selon France Assureurs. Le pourcentage de ces transferts réinvestis en UC est, cependant, en baisse en 2021 (à 15 % contre 20 % en 2020). Les montants transférés sont aussi en hausse, de 6,8 milliards d'euros en 2020 à 15,1 milliards en 2021. Les encours en assurance-vie sont en augmentation en 2021, avec une collecte nette positive et des cotisations en augmentation. La collecte nette est à nouveau en hausse début 2022.

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.). En parallèle, les articles 70 et 79 de la loi de finances de 2022 modifient le régime fiscal des plus-values de cessions de cryptomonnaies à compter de 2023.

Éléments d'analyse

Les ICO ont connu un désintérêt depuis le passage de la loi Pacte, dans un contexte de grande volatilité des actifs numériques en général. L'AMF a délivré un visa en 2019, deux en 2020 et aucun en 2021. Elle a cependant pu jouer son rôle de gendarme lors de l'examen du dossier d'obtention de visa de la société Air Next qui s'est révélée frauduleuse et a fait l'objet d'une alerte des épargnants par l'AMF. Dans le même temps, quelques ICO ont eu lieu sans visa de l'AMF. En ce qui concerne les PSAN, 48 sont enregistrés à ce jour auprès de l'AMF, dont 21 en 2021, et 60 dossiers sont en cours d'examen. Aucun PSAN n'a, pour le moment, reçu d'agrément optionnel de l'AMF mais il y a plusieurs demandes en cours. Au niveau européen, le règlement « Markets in Crypto-Assets » vise à encadrer les actifs numériques et s'inspire, en partie, du dispositif mis en place par la loi Pacte. Pour ce qui est de l'ouverture des comptes, les PSAN font état de difficultés persistantes à l'accès aux comptes en France.

Thématique 9 – PEA-PME

Réforme

Depuis le 1^{er} juillet 2020, la loi Pacte permet un retrait partiel après cinq années de détention sans entraîner la clôture du PEA-PME (plan d'épargne en actions dédié aux PME). Avant cinq 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.

Éléments d'analyse

La croissance des PEA-PME est plus forte que celle des PEA en 2021. Le nombre de comptes-titres PEA-PME est en augmentation de 11 % (contre 1,5 % pour les PEA) et les encours ont progressé de 30 % sur un an sur les PEA-PME (contre 13 % pour les PEA). Par ailleurs, la hausse des encours sur PEA est due principalement à des effets de valorisation, tandis que la hausse des encours sur les PEA-PME est due pour moitié à des versements. Le PEA-PME reste extrêmement minoritaire par rapport au PEA (avec environ 50 fois moins de comptes-titres).

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 neuf 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. Le décret n° 2020-15 entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020 vient déterminer les modalités de dépôt d'une demande provisoire de brevet et de transformation d'une demande de certificat d'utilité en demande de brevet d'invention. Enfin, le certificat d'utilité a vu sa durée allongée de six à dix ans, et peut désormais être transformé en brevet d'invention.

Éléments d'analyse

La nouvelle procédure d'opposition s'ajoute à la procédure civile devant les tribunaux judiciaires, en étant moins onéreuse et en ne nécessitant pas le recours à un avocat. Deux procédures avaient été entamées en 2020, puis 19 en 2021 et on en compte 22 en 2022, à ce jour. Dans le même temps, le contentieux en matière de brevets contre les décisions de l'INPI a diminué, ce qui signale une possible substitution de cette procédure par celle de la procédure d'opposition au sein de l'INPI. Les dix premières décisions ont donné lieu à huit modifications de brevet, une révocation totale et un abandon. Une réflexion est en cours sur la possibilité d'introduire une procédure de recours ou de réexamen au sein de l'INPI mais qui devrait rester indépendante de la première procédure d'examen. L'ajout du critère d'activité inventive ne semble pas avoir affecté le nombre de demandes de brevet, qui est certes en baisse en 2021 par rapport à 2019, mais une baisse légèrement moins forte que celle observée au niveau européen. Les demandes provisoires de brevet restent marginales, mais leur taux de conversion en demandes de brevet est en hausse. Le certificat d'utilité reste peu demandé, avec 674 demandes en 2021, en baisse par rapport à 2020. La place des brevets français dans le monde s'est renforcée avec la signature d'accord de collaboration avec cinq pays (Japon, États-Unis, Canada, Brésil et Corée du Sud) depuis le passage de la loi Pacte, alors que l'INPI n'en avait jusqu'alors signé aucun.

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.

Éléments d'analyse

L'activité du groupe ADP a été fortement perturbée par la crise sanitaire. Cependant, la reprise du trafic aérien au deuxième semestre 2021 se poursuit et s'intensifie au premier semestre 2022. Ainsi, au premier semestre 2022, le trafic dans les aéroports d'ADP est en hausse de 134 % par rapport au premier semestre 2021 et, en juillet 2022, le trafic a représenté 84 % du trafic de juillet 2019. Dans ce contexte, ADP prévoit un bénéfice net positif pour 2022 et un retour à un EBITDA (bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement) équivalent à celui de 2019 en 2024. Après avoir connu une brutale et forte chute au début de la crise sanitaire, l'action remonte régulièrement depuis.

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 celle-ci disposait avant la loi Pacte et fixe la durée de ces droits 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.

Éléments d'analyse

L'introduction en bourse de la FDJ a été une opération réussie, le cours de l'action augmentant régulièrement depuis. Affectée par la crise sanitaire en 2020, l'activité de la FDJ a repris en 2021. Le produit brut des jeux de la FDJ a augmenté de 18 % en 2021, dépassant de 10 % son niveau de 2019. Sa part dans le produit brut des jeux total est en hausse depuis 2018, s'établissant à 56 % en 2021. La FDJ a revu à la hausse les objectifs qu'elle s'était fixés lors de son entrée en bourse. En décembre 2021, la Commission européenne a émis, de façon provisoire, des interrogations sur le niveau de la compensation versée par la FDJ à l'État français en contrepartie de la sécurisation de droits exclusifs sur certains segments de jeux, suite à l'ouverture d'une enquête en juillet 2021. L'activité de l'ANJ s'est encore intensifiée en 2021. Son contrôle sur la FDJ s'est renforcé avec la réautorisation de l'ensemble de la gamme de jeux de la FDJ, l'approbation des programmes de jeux de la FDJ pour 2022 et 2023, et l'examen des nouveaux jeux proposés par la FDJ. L'ANJ a porté une attention particulière à la croissance de la FDJ sur le segment des jeux sous droits exclusifs. Elle a conditionné son approbation de nouveaux jeux au retrait d'autres jeux sur le même segment, pour des segments de jeux à plus haut risque de comportements problématiques. Enfin, l'ANJ a porté une attention particulière aux développements récents du secteur des jeux d'argent, notamment sa digitalisation qui touche de nouveaux publics et la pression publicitaire croissante sur le segment concurrentiel des paris sportifs en ligne.

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.

Éléments d'analyse

Le 30 juillet 2021, Engie a annoncé engager la cession de 11,5 % de GRTgaz SA à la Caisse des dépôts et CNP Assurances. Cette cession a été finalisée le 21 décembre 2021 et s'est élevée à 1,1 milliard d'euros. L'opération a inclus la cession par SIG (Société d'infrastructures gazières) de 17,8 % dans Elengy, une filiale de GRTgaz qui exploite les terminaux méthaniers français, en échange de nouvelles actions GRTgaz.

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.

Éléments d'analyse

La création du pôle financier public a été achevée en 2022 avec l'OPA de La Banque Postale sur CNP Assurances. La crise sanitaire a accéléré la baisse des volumes de courrier, qui a continué en 2021. Dans ces conditions, un déficit structurel est apparu sur la mission de service universel postal. En conséquence, le gouvernement a annoncé en juillet 2021 un recentrage de la gamme de courrier de La Poste sur une offre à J+3 début 2023 et le versement d'une nouvelle dotation budgétaire dès 2022 pour compenser les surcoûts supportés par La Poste au titre de l'année 2021. Cette compensation doit faire l'objet d'une approbation de la part de la Commission européenne. Le 21 juillet 2022, La Poste a rendu publique sa nouvelle gamme de courrier : pour les envois urgents, la e-Lettre rouge distribuée en J+1, au tarif de 1,49 euro contre 1,43 euro pour la lettre prioritaire actuelle et pour les envois du quotidien, la Lettre verte, dont le tarif reste inchangé mais dont le délai passe de J+2 à J+3. Concernant la mission d'aménagement et de développement du territoire, La Poste respecte toujours en 2022 son obligation de maintenir un réseau d'au moins 17 000 points de contacts sur l'ensemble du territoire. Le contrat de présence postale arrive à échéance en 2022 et est donc en cours de renégociation entre l'État, La Poste, l'Association des maires de France et les acteurs locaux. Concernant la mission de distribution de la presse, devant une baisse constante du nombre d'exemplaires distribués, les ministres de la Culture et de l'Économie ont annoncé la signature d'un protocole d'accord encadrant les tarifs de distribution de la presse de La Poste et encourageant le recours aux réseaux de portage. En ce qui concerne la mission d'accessibilité bancaire, La Banque Postale indique avoir accueilli par le biais de ce dispositif d'inclusion bancaire 1,4 million de clients en 2021.

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.

Éléments d'analyse

Le FII a connu des évolutions notables de ses missions, de son financement et de sa gouvernance depuis son lancement début 2018. Sa vocation initiale était d'assurer un financement pérenne à des actions de soutien à l'innovation de rupture mises en œuvre essentiellement par Bpifrance. En 2018 et 2019, cependant, la programmation des engagements du FII s'est concentrée sur des projets de grande taille tels que le plan « Batteries » et les Grands Défis. À mesure que des plans plus ambitieux et mieux dotés ont été annoncés, auxquels les moyens du FII ont été intégrés (quatrième programme d'investissement d'avenir, « France 2030 »), l'emploi des fonds du FII est revenu vers une allocation plus proche de celle visée originellement. Ainsi, en 2019 et 2020, la programmation des engagements en faveur d'aides à l'innovation de rupture a largement augmenté.

En termes de financement, la double crise sanitaire et économique a menacé les sources de financement du FII, en restreignant le versement de dividendes. Même au sortir de la crise, le versement de dividendes en nature par EDF en 2021 n'a pu être monétisé par l'APE qu'en 2022. Pour compenser ce délai, 140 millions d'euros de crédits « France 2030 » ont été engagés en début d'année 2021. En moyenne, sur les quatre premières années de son existence, les revenus nets du FII ont approché les 250 millions d'euros par an qui étaient l'objectif initial.

La gouvernance du FII a, elle aussi, été évolutive au cours de ses quatre premières années de fonctionnement. D'abord confiée à un conseil de l'innovation coprésidé par le ministre de l'Économie et la ministre de la Recherche, elle a ensuite été placée dans un conseil interministériel de l'innovation, présidé par le Premier ministre, dans le cadre du PIA 4 (Programme d'investissements d'avenir).

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 prorogé jusqu'au 31 décembre 2022. Une extension des technologies critiques soumises aux technologies intervenant dans la production d'énergies renouvelables a également été décidée par l'arrêté du 10 septembre 2021.

Éléments d'analyse

Le 22 décembre 2021, l'abaissement temporaire du seuil de contrôle des investissements étrangers adopté pendant la crise sanitaire a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2022. Le 1^{er} janvier 2022, les technologies intervenant dans la production d'énergies renouvelables sont devenues soumises au contrôle des IEF (investissements étrangers en France). D'après Business France, après avoir reculé en 2020, le nombre de projets et d'emplois issus d'investissements internationaux en France a augmenté en 2021 pour atteindre des niveaux records. Dans ce contexte d'extension du contrôle des IEF et de la croissance des projets d'investissement étrangers, le nombre d'investissements contrôlés au titre de la procédure IEF a encore augmenté, après une augmentation en 2020. Les secteurs « hors défense » représentent en 2021 57 % des opérations ayant reçu une autorisation, contre 51 % en 2020 et 30 % en 2019. Le secteur dit « mixte », par exemple les entreprises d'aéronautique civiles et militaires, connaît l'augmentation la plus significative en 2021 pour représenter 29,4 % contre 18 % en 2020. Dans ces conditions, le secteur de la défense et de la sécurité est en net recul, passant de 31,5 % des investissements contrôlés à 13,7 %.

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. Les délais et les modalités de contrôle des accords d'épargne salariale ont été modifiés et précisés par le décret n° 2021-1122 du 27 août 2021.

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 entreprises de moins de 11 salariés, autorisent des accords d'intéressement pour une courte durée (un an par exemple contre trois ans minimum auparavant). 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. Le décret n° 2021-1398 pris en application de la loi ASAP clarifie les règles relatives à l'adhésion des entreprises aux accords de branche, pour les accords qui prévoient une adhésion des entreprises par accord ou décision unilatérale.

Éléments d'analyse

D'après les données de la Dares, les dispositifs d'intéressement et de participation sont en légère hausse entre 2018 et 2020. En 2020, 34,4 % des salariés ont accès à un dispositif d'intéressement et 39,2 % à un dispositif de participation. Dans le contexte de la crise sanitaire, le pourcentage de la masse salariale des bénéficiaires est stable ou en recul en 2020. Les montants totaux bruts distribués au titre de l'intéressement et de la participation sont en recul en 2020, s'élevant à 8,2 milliards d'euros et 6,9 milliards respectivement. Le comité Impacte a commandé une enquête à BVA pour évaluer l'appréciation des chefs d'entreprise sur les dispositifs d'intéressement et de participation. Les résultats montrent que ces dispositifs sont bien connus des chefs d'entreprise. Dans 74 % des entreprises qui ont mis en place l'un des deux dispositifs, cette mise en place s'est faite sans difficulté. Les chefs d'entreprise estiment que ces dispositifs sont particulièrement adaptés pour accroître la motivation et la productivité des salariés et pour les fidéliser.

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 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 finances 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).

Éléments d'analyse

Dans les plus grandes entreprises françaises, les opérations d'actionnariat salarié ont été relativement nombreuses, avec par exemple 42 opérations pour les entreprises du SBF 120, soit le plus haut niveau depuis 2011. Ces opérations ont connu un succès parmi les salariés. Dans ces entreprises, le montant total souscrit a augmenté de 50 % sur un an. Selon les données de la Fédération européenne de l'actionnariat salarié, la France est le premier pays européen en ce qui concerne la part des grandes entreprises dont au moins 1 % du capital est détenu par les salariés en 2021 (puisque 80 % des grandes entreprises atteignent ce seuil). La France se distingue aussi par son taux de démocratisation de l'actionnariat salarié, puisque plus de 70 % des actionnaires salariés ne sont pas des cadres dirigeants. Cependant, dans le même temps, la part du capital des plus grandes entreprises françaises détenue par les salariés est en baisse depuis 2016 après dix années de hausse. Elle s'établit à 4,5 % en 2021. Enfin, les résultats de l'enquête BVA sur un échantillon représentatif de chefs d'entreprise montre que l'actionnariat salarié reste un dispositif très peu développé : seuls 6 % des dirigeants d'entreprise l'ont mis en place. Même parmi les entreprises de plus de 250 salariés, seules 16 % ont un dispositif d'actionnariat salarié.

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, cette qualité 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.).

Éléments d'analyse

Selon l'Observatoire des sociétés à mission, 505 sociétés à mission étaient dénombrées fin 2021 contre 207 fin 2020. On compte 731 sociétés à mission au 1^{er} septembre 2022. Malgré cette croissance, les entreprises ayant adopté la qualité de société à mission restent très marginales en France. Elles sont majoritairement jeunes : 73 % ont été créées après 2010. Les entreprises de moins de 50 salariés représentent toujours une part importante des sociétés à mission, à hauteur de 79 %. Le 19 octobre 2021, Bris Rocher a remis au ministre de l'Économie et à la secrétaire d'État chargée de l'Économie sociale, solidaire et responsable un rapport portant en partie sur les sociétés à mission¹. Le rapport pointe que les bénéfices de ces nouvelles dispositions sont difficilement perceptibles tandis que les risques à la fois juridiques et de réputation sont bien identifiés. Le rapport formule 14 recommandations pour « essaimer » les pratiques introduites par la loi Pacte, « crédibiliser » les entreprises à mission, éviter le risque de « purpose washing » et « se projeter » en incitant la société européenne à se lancer dans une dynamique similaire à la dynamique française.

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 de 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. 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.

¹ Rapport Rocher (2021), [Repenser la place des entreprises dans la société : bilan et perspectives deux ans après la loi Pacte](#), octobre.

Éléments d'analyse

À ce jour, cinq fonds de pérennité ont été créés, quatre en 2021 et un en février 2022. Il semble donc que le dispositif n'a pas trouvé sa place à cause d'éléments identifiés précédemment par le comité, notamment une fiscalité jugée rédhibitoire. Le rapport Rocher pointe que le régime est davantage conçu pour des personnes physiques au détriment des fondateurs qui détiendraient leurs participations via des holdings 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'acquies 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.

Éléments d'analyse

Dans l'immense majorité des grandes entreprises cotées soumises à l'obligation de présence d'administrateurs salariés, cette obligation est respectée. Ainsi, 97 % des entreprises du CAC 40 ont au moins un administrateur salarié et 83 % des entreprises du SBF 120, selon des chiffres du Haut Comité pour la gouvernance d'entreprise. Le nombre moyen d'administrateurs dans les entreprises du SBF 120 et du CAC 40 est resté stable autour de 13 pour les premières et de 14,5 pour les secondes. Le nombre d'administrateurs non salariés est également stable à 11 et 12, respectivement. Ainsi, la possibilité que les entreprises adoptent une stratégie d'évitement, en abaissant le nombre d'administrateurs non salariés (de 9 à 7 par exemple) pour ne plus être obligées par la loi Pacte, ne semble pas s'être matérialisée dans les entreprises du SBF 120 et du CAC 40. Par ailleurs, la présence d'administrateurs salariés au conseil des rémunérations des grandes entreprises cotées progresse, conformément aux recommandations du code Afep-Medef. Cependant, il convient de noter que la présence d'administrateurs salariés reste cantonnée à un petit

nombre d'entreprises. En effet, selon l'étude BVA commandée par le comité Impacte, seules 18 % des entreprises interrogées ont un conseil d'administration ou de surveillance. 45 % des dirigeants d'entreprise interrogés déclarent ne pas connaître le dispositif des administrateurs représentant les salariés.

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 les 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 micro-entreprises (depuis le 1^{er} janvier 2020).

Éléments d'analyse

En janvier 2022, la Direction générale des finances publiques a conduit une consultation des associations d'élus qui a conclu que les données publiées dans le rapport de l'Observatoire des délais de paiement, publiées chaque année et librement téléchargeables, répondaient aux besoins d'information sur les délais de paiement. D'après ces données, toutes natures de dépenses confondues, le délai global de paiement est de 15,4 jours en 2021, en légère hausse par rapport à 2020 (+ 0,2 jour), pour un volume de 8,9 millions de demandes de paiement, en hausse de 4,2 % par rapport à 2020. En ce qui concerne la commande publique, ce délai global de paiement a augmenté mais d'une demi-journée seulement par rapport à 2020 (après une baisse pourtant significative de 2,1 jours entre 2019 et 2020) ; il s'élève ainsi à 17,8 jours. Les données de l'Observatoire économique de la commande publique montrent que la participation des PME aux marchés publics s'est détériorée en 2020, après plusieurs années d'amélioration. Les PME ne remportent plus que 57,8 % des contrats publics, ce qui les ramène presque à leur niveau de 2017. Dans le contexte de la crise sanitaire, il est difficile d'interpréter cette baisse qui pourrait s'avérer transitoire. En 2021, pour les services de l'État, le taux de dématérialisation des factures s'établit à 94 % : 99 % pour les grandes entreprises, 99 % pour les entreprises de taille intermédiaire et 91 % pour les PME et TPE qui ont été les dernières à basculer obligatoirement en 2020 dans le dispositif.

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 août 1950), 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.

Éléments d'analyse

L'impact de la réforme sur la qualité des comptes est difficilement mesurable, en l'absence de données sur les faillites ou les mauvaises pratiques comptables (par exemple des comptes frauduleux) avec suffisamment de recul. S'il est possible que l'absence de certification porte préjudice aux petites entreprises dans certaines circonstances, cet impact est difficile à détecter dans le contexte de la crise sanitaire et des plans de relance qui ont suivi. Les petites entreprises n'ont pas fait face, au cours des deux dernières années, à de grandes difficultés de financement ou de trésorerie. Fin juillet 2022, les défaillances de petites entreprises restent inférieures à leur niveau de 2019, même si leur nombre a augmenté récemment. En ce qui concerne la profession de commissaire aux comptes, l'impact de la réforme a été réel sur le segment des petites entreprises même s'il reste très éloigné des prédictions faites au moment du passage de la loi Pacte. Les mandats « petites entreprises » représentent encore, pour l'exercice 2020, 57 % des mandats et 27 % des honoraires de la profession. Même si le taux de renouvellement des mandats PE (petites entreprises) diminue depuis 2018, il atteint 48 % pour l'exercice 2020. De plus, les mandats renouvelés sont, en moyenne, plus rémunérateurs que les mandats perdus puisqu'ils représentent en moyenne des honoraires supérieurs de 1 695 euros à ceux perdus (soit environ 43,1 % de plus que les mandats perdus). Par ailleurs, l'immense majorité de ces mandats renouvelés l'est pour des honoraires égaux ou supérieurs (83 % des mandats renouvelés). La profession a, dans le même temps, développé des activités autres que la certification et pourrait être amenée à en développer davantage avec les nouvelles obligations de reporting extra-financier. Dans ces conditions, la profession a connu une croissance globale de ses honoraires.

Seconde Partie

La transformation du CICE en baisse des cotisations sociales pour les employeurs : éléments de bilan

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a constitué l'une des politiques les plus significatives de la dernière décennie en matière de réduction du coût du travail, et ce pour les emplois rémunérés jusqu'à 2,5 fois le smic. Ses effets complexes à identifier ont fait l'objet de multiples travaux d'évaluation, notamment dans le cadre du comité d'évaluation du CICE, mis en place en 2013 et dont le secrétariat était assuré par France Stratégie. Depuis 2019, le CICE et le crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) – introduit en 2017 pour le secteur non lucratif – ont été transformés en réductions et en exonérations de cotisations employeurs afin de pérenniser et « d'améliorer l'efficacité des dispositifs de baisse du coût du travail sur l'emploi », à coût donné pour les politiques publiques.

La transformation passe essentiellement par la suppression de 6 points de cotisations ou de contributions employeur sur les salaires jusqu'à 2,5 smic au 1^{er} janvier 2019, mais se combine également avec un renforcement des allègements sur les bas salaires entre 1 et 1,6 smic à compter d'octobre 2019. L'année 2019 a donc été celle de la « bascule » d'un système à l'autre avec, transitoirement, pour les entreprises, un double effet en trésorerie, car les allègements de cotisations sociales s'appliquent immédiatement sur les salaires de 2019 tandis que les entreprises perçoivent le CICE sur les salaires de 2018.

Dans le prolongement des travaux d'évaluation menés pour évaluer le CICE¹, et en particulier du dernier rapport publié en 2020², France Stratégie a initié des travaux de recherche pour essayer d'identifier l'effet que pouvait avoir le changement de nature du dispositif réduisant le coût du travail jusqu'à 2,5 smic – d'un crédit d'impôt à une baisse de cotisations employeur – sur des variables telles que l'emploi, l'investissement ou les performances des entreprises. L'objectif n'est pas de quantifier l'impact global, par exemple sur l'emploi, de l'ensemble de l'allègement de cotisations employeurs issu de cette réforme sur 2019, mais bien de chercher un éventuel différentiel d'effet à partir de 2019, lié indirectement à trois aspects combinés de cette « bascule » ou transformation technique : la pérennisation et la meilleure lisibilité supposée du dispositif pour les entreprises ; l'effet de trésorerie lié à l'année de transition 2019 ; l'effet dit de « retour » d'impôt sur les sociétés, ainsi que le renforcement des allègements de cotisations sur les salaires de 1 à 1,6 smic.

¹ Voir le [Rapport CICE 2013](#) ; le [Rapport CICE 2014](#) ; le [Rapport CICE 2015](#) ; le [Rapport CICE 2016](#) ; le [Rapport CICE 2017](#) et le [Rapport CICE 2018](#), tous disponibles sur le site de France Stratégie.

² Naboulet A., Baïz A. et Tabarly G. (2020), *Évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Synthèse des travaux d'approfondissement*, France Stratégie, rapport, septembre.

Les travaux menés ont mobilisé différentes approches pour capter ce changement sur les comportements des entreprises, au niveau microéconomique et au niveau macroéconomique, essentiellement sur l'année 2019. Les années ultérieures sont difficiles à intégrer en raison du choc qu'a constitué la crise du Covid-19 et des mesures de soutien à l'emploi déployées, de nombreuses données n'étant de surcroît pas encore disponibles.

De façon générale, les résultats de ces études ne permettent pas, sur la seule année 2019, d'identifier un effet significativement différent des baisses de cotisations sociales par rapport au CICE les années précédentes. Cela ne signifie pas l'absence d'effet en soi de la réduction du coût du travail liée au CICE jusqu'en 2018, puis aux allègements à partir de 2019 ; mais on ne dispose pas d'éléments permettant de discerner de façon robuste à court terme une différence de comportement des entreprises, par exemple sur l'emploi, liée au passage d'un crédit d'impôt à des exonérations ou des baisses de cotisations sociales pour les employeurs.

Les estimations économétriques réalisées tant au niveau des entreprises qu'au niveau de branches sectorielles ne permettent ainsi pas d'établir de résultats suffisamment robustes ou significatifs pour conclure à un changement de lien entre baisse du coût du travail et emploi. Elles ne permettent pas non plus d'identifier d'effet de la bascule sur l'investissement, la valeur ajoutée ou le chiffre d'affaires, de façon robuste ou aisément interprétable en 2019. Une analyse centrée sur l'impact du seuil de 2,5 smic, qui engendre une hausse significative du coût du travail, que ce soit avec le CICE ou les baisses de cotisations (6 points de salaire brut, de l'ordre de 230 euros par mois), ne met également pas en évidence en 2019 de changement de politique substantiel des entreprises.

Ces résultats peuvent être lus comme l'absence, en 2019, d'effet spécifique de la bascule du CICE notamment sur l'emploi. Ils peuvent aussi résulter des limites des méthodes employées pour analyser de telles mesures et de leur fragilité, certaines étant exploratoires. Même s'il est difficile, voire impossible, sur une année comme 2019, de séparer des effets comportementaux précis alors que se conjuguent plusieurs effets transitoires ou pérennes, différentes explications sont à envisager.

Les changements de comportement des entreprises en matière d'emploi et de salaire, liés à une meilleure lisibilité des exonérations en tant que baisse du coût du travail – par rapport au crédit d'impôt – peuvent prendre du temps. Ce serait plutôt conforme à ce que la littérature économique observe pour d'autres effets de seuil, d'autant plus que ces changements doivent s'articuler avec de nombreux autres déterminants des politiques de ressources humaines. L'analyse sur les salaires au voisinage de 2,5 smic étendue à 2020 – avec la prudence qu'appellent cette année et la méthode – laisse ainsi entrevoir la possibilité d'une anticipation un peu plus forte par les entreprises des conséquences de ce seuil sur les cotisations.

Le renforcement des exonérations sur les bas salaires n'étant intervenu qu'à partir d'octobre 2019 (exonération des cotisations chômage), il est peu vraisemblable qu'il puisse avoir eu un impact quantifiable sur les décisions d'emploi peu qualifié en 2019.

La prise en compte de « l'année double » en trésorerie peut varier entre entreprises, notamment au regard de leurs contraintes financières et de la façon dont elles percevaient précédemment le CICE, mais elle n'est pas forcément susceptible d'agir sur les décisions d'emploi du fait de son caractère transitoire. Il est peu probable que les entreprises aient perçu cela comme une « double » baisse du coût du travail et le supplément de ressources financières semble très largement avoir été conservé par les entreprises sous forme d'actifs liquides (dans un contexte économique de 2019 marqué par plusieurs incertitudes mondiales).

Une analyse pluriannuelle serait dans l'absolu à même d'éclairer l'existence d'un effet durable de la transformation du CICE et de réexaminer notamment l'effet global des baisses de cotisations introduites depuis 2019 sur l'emploi. Néanmoins, en 2020 et 2021, les mesures massives d'aides aux entreprises et de soutien à l'emploi (activité partielle notamment) rendent probablement vaine toute tentative d'isoler un effet « bascule » ou propre des baisses de cotisations générales sur un plan économétrique. L'année 2022 étant à son tour marquée par des événements ayant des impacts imprévus de grande ampleur sur l'économie, ce n'est qu'à moyen terme qu'il pourrait éventuellement être possible d'avoir une perspective suffisamment longue pour tirer des conclusions robustes.



PREMIÈRE PARTIE

**ÉVALUATION DES MESURES
DE LA LOI PACTE**



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 l'instauration 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. La parution de ce décret permet à l'INPI de déployer la première phase du guichet unique. L'ordonnance relative au registre national des entreprises (RNE), prévue à l'article 2, a été prise par le gouvernement le 15 septembre 2021. Deux décrets du 19 juillet 2022 ont précisé les modalités d'application du registre créé par cette ordonnance portant création du registre. Le premier (n° 2022-1040) spécifie les modalités d'application du RNE, il décrit d'une part de manière détaillée la liste des informations et pièces qui doivent faire l'objet d'une inscription ou d'un dépôt au sein de registre, d'autre part la liste des autorités, administrations, personnes morales et professions bénéficiant d'un accès à l'intégralité des informations du registre, enfin les modalités de collecte et de recouvrement des droits dont l'acquittement est prévu, au bénéfice du teneur du registre et de la chambre de métier et de l'artisanat de région compétente. Le second décret (n° 2022-1015) fixe le montant des droits dus par les entreprises en cas d'inscription modificative, d'immatriculation ou de dépôt.

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

Application de la réforme

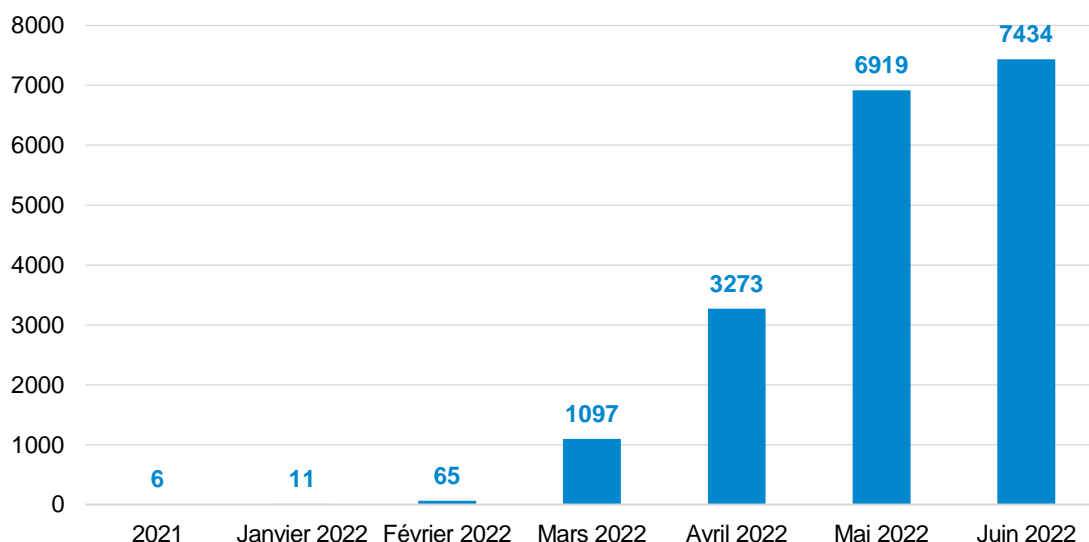
La mise en place de ce nouveau guichet unique pour les déclarations de création, de modification, de dépôt de document et de cessation d'entreprise s'échelonne sur plusieurs mois à partir du 1^{er} janvier 2022. Le guichet des formalités des entreprises peut être utilisé par toutes les entreprises et leurs mandataires depuis le 1^{er} janvier 2022 et deviendra obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2023. Le guichet unique est accessible depuis un nouveau site internet gouvernemental formalites.entreprises.gouv.fr.

Le site du guichet unique des formalités des entreprises s'adresse à toutes les entreprises, quels que soient le statut juridique ou la nature de l'activité. Il concerne les démarches relatives à la création, à la modification et à la cessation d'activité.

Pendant la phase initiale de mise en place du guichet unique, l'INPI propose aux mandataires intéressés une assistance à la prise en main du dispositif.

La montée en charge du guichet unique est progressive, l'année 2022 étant une année de transition avec les centres de formalités des entreprises (CFE), qui demeurent ouverts. Le volume des formalités effectuées via le guichet est à ce stade modeste, ce qui s'explique aussi par le fait qu'avant septembre 2022 seules les entreprises créées sur le guichet pouvaient également effectuer leurs formalités de modification ou de cessation d'activité par ce même moyen. Le rythme actuel est d'environ 2 000 déclarations par semaine sur le guichet unique, un palier semblant être atteint après une montée en charge exponentielle au premier semestre 2022.

Graphique 1 – Nombre de formalités effectuées par les entreprises sur le guichet unique



Source : INPI

D'après un échange avec l'INPI, l'enjeu principal de l'année 2022 est de piloter cette montée en charge pour préparer l'échéance du 1^{er} janvier 2023, à partir de laquelle le guichet deviendra le point d'entrée unique pour tous les créateurs d'entreprise.

Plusieurs actions apparaissent dès lors nécessaires :

- faire basculer le plus tôt possible vers le guichet unique les flux des autres sites de dépôt de formalités¹ ;
- assurer la pleine implication des réseaux consulaires dans la mission d'assistance des déposants prévue par la loi.

D'après un échange avec la Mission interministérielle relative à la simplification et à la modernisation des formalités des entreprises et de publicité légale, à partir du mois de décembre 2022, on ne pourra plus déposer sur les plateformes des CFE certains dossiers (ceux dont le traitement excède quelques jours à quelques semaines).

Aujourd'hui, 70 % des formalités se font sur support papier, il y aura pour ces démarches une incertitude sur l'adaptation des usagers (ce qui souligne l'enjeu de l'illettrisme numérique). C'est un point d'attention soulevé également par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

Ainsi, un enjeu majeur de la transition vers le guichet unique est l'accompagnement des usagers, en particulier l'implication des réseaux consulaires. Les réseaux consulaires doivent, en vertu de la loi Pacte, réaliser un accompagnement gratuit des usagers du guichet unique, aux côtés de l'INPI. Ils pourront aussi développer des activités lucratives en parallèle (conseils au développement d'une entreprise, marchés à l'international, complétion des formulaires à la place des entreprises, etc.). Les chambres voient leurs ressources contraintes par la baisse de la taxe pour frais de chambre et réalisent leurs propres arbitrages en termes de ressources humaines. En effet, elles ont une obligation de moyens, pas de résultats. Ces arbitrages en termes d'effectifs alloués à l'assistance aux formalités seront très probablement d'intensité variable d'un réseau consulaire à l'autre.

Pour faciliter cette coordination avec les réseaux consulaires, l'INPI produit régulièrement des statistiques sur l'utilisation du guichet unique par type de formalités, secteurs et territoires. De cette façon, elle s'assure que la montée en puissance du guichet unique a bien lieu sur tous les types de formalités et les territoires. Par exemple, ayant noté à l'origine une très faible activité des agriculteurs sur le guichet unique pendant quelques

¹ Pour le moment, peu de portails électroniques permettant d'effectuer les mêmes formalités que le guichet unique ont été fermés, ce qui fait peser le risque d'une bascule relativement brutale vers le nouveau guichet.

mois, l'INPI a alerté le ministère de l'Agriculture, qui a organisé des séances de sensibilisation avec les chambres d'agriculture locales.

Dans le même temps, l'INPI va aussi jouer ce rôle d'assistance aux utilisateurs. Il a notamment étoffé son service d'assistance téléphonique « INPI Direct », pour le guichet unique, auquel ont été alloués des ETP supplémentaires, dont vingt sont actuellement en formation¹.

Pour donner de la clarté aux usagers, un parcours usager est en cours de test pour articuler l'INPI aux réseaux consulaires. L'INPI serait la porte d'entrée à tous les appels, puis redirigerait vers les chambres régionales ou départementales. Cette organisation doit trouver à s'adapter à chaque réseau : certaines chambres préfèrent répondre directement aux appels, d'autres procèdent au rappel, etc.

Par ailleurs, le portail lui-même devrait faciliter l'expérience des utilisateurs. Il offre, par exemple, un questionnaire dynamique qui s'adapte aux réponses des utilisateurs dès les premières questions, alors que les utilisateurs avaient préalablement à choisir eux-mêmes entre plusieurs formulaires Cerfa. Il y a aussi un *chatbot* qui offre une forme d'assistance sur les questions les plus fréquemment posées.

En ce qui concerne le registre national des entreprises (RNE), il a été créé par l'ordonnance n° 2021-1189 du 15 septembre 2021, qui supprime également les répertoires des métiers et le registre des actifs agricoles. Il sera opérationnel au 1^{er} janvier 2023. Le décret n° 2022-1014 du 19 juillet 2022 détaille l'ensemble des pièces et informations composant le RNE. Il prévoit également le rôle des autorités en charge de la validation des données déclarées par les entreprises soumises à immatriculation et les modalités de tenue du RNE. Le décret accroît également les pouvoirs de contrôle des greffiers des tribunaux de commerce et des tribunaux judiciaires à l'occasion des inscriptions réalisées au sein du registre du commerce et des sociétés, dans le but de renforcer la lutte contre la fraude documentaire. Le décret n° 2022-1015 du 19 juillet 2022 fixe les montants des droits dus par certaines entreprises (sociétés, commerçants, entreprises du secteur des métiers et de l'artisanat) en cas d'immatriculation, d'inscriptions modificatives ou de dépôts au registre national des entreprises. Ces montants sont identiques à ceux qui existent dans le cadre des registres actuels.

¹ Lors de l'examen de cette thématique, la CFDT a attiré l'attention du comité sur les points suivants, concernant pour la plupart des inquiétudes sur l'accompagnement des usagers. Les formalités d'entreprise représentent à présent 49 % des sollicitations sur INPI Direct alors que le nombre de formalités effectuées actuellement sur le guichet unique est loin de l'objectif après la bascule. Il n'y a pas d'assurance sur la capacité des chambres consulaires à accompagner les utilisateurs après le 1^{er} janvier 2023, suite à des possibles suppressions de poste liées à la fermeture des CFE. Enfin, la question de la responsabilité du traitement des dossiers papier reçus avant le 1^{er} janvier 2023 par des canaux autres que le guichet unique mais pas encore traités à cette date serait encore en suspens, faisant peser un risque sur les ressources de l'INPI.

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. Depuis 2020, l'INPI œuvre à la mise en place du guichet unique électronique des formalités d'entreprises¹. En 2021, une première étape a été franchie : le 1^{er} juillet, comme prévu, le guichet unique a été ouvert à tous les mandataires. Pour faciliter l'appropriation de l'outil par les mandataires, dont la mission consiste à réaliser des formalités pour le compte d'entreprises, l'INPI a réalisé huit sessions de formation de septembre à décembre. Au total, 107 mandataires, aux profils variés, ont été formés : cabinets d'experts-comptables, avocats, cabinets de conseil, notaires ou encore sociétés. En parallèle, les travaux se sont poursuivis en vue de l'étape suivante : l'ouverture au grand public le 1^{er} janvier 2022. La dernière étape sera la transformation du guichet formalités en guichet unique le 1^{er} janvier 2023.

Dans le précédent rapport, nous notions que l'INPI avait évoqué les questions de financement de la mise en place de cette mission et fait valoir un certain nombre de difficultés, notamment relatives au plafonnement de ses recettes et à ses ressources humaines. Sur ces deux points, il est noté que :

- d'après un échange avec l'INPI, le plafonnement institué sur ses ressources propres en 2021 à hauteur de 124 millions d'euros a été abaissé à 94 millions en 2022, alors que les besoins globaux sont bien supérieurs pour mener tous les projets et sont largement couverts par le chiffre d'affaires de l'INPI, qui est, avant plafonnement, d'environ 180 millions d'euros ;
- 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, puis de 14 emplois ETP en 2022, alors que l'INPI avait demandé 22 ETP supplémentaires pour 2022. Pour 2023, l'INPI a fait une demande d'augmentation du plafond d'emplois supplémentaire de 28 emplois ETP, pour tenir compte également de la demande d'extension du guichet aux associations et autres entités non entreprises. Selon la CFDT, il est possible que l'INPI ait besoin d'avoir recours à des travailleurs en intérim ou à des contrats à durée déterminée.

¹ INPI (2022), [Rapport annuel 2021](#).

Perspectives de suivi et d'évaluation

Comme pointé dans le rapport précédent, la loi Pacte a créé un guichet unique pour simplifier les démarches administratives nécessaires à la création d'entreprise, frein traditionnel à cette création¹.

Pour le moment, le seul indicateur de suivi disponible est le volume hebdomadaire de dossiers soumis sur le guichet unique. À terme, on pourra envisager d'autres indicateurs comme le gain de temps pour les entrepreneurs, la satisfaction des usagers, la célérité et la qualité du traitement des dossiers, les coûts administratifs privés² (et éventuellement publics), le taux de régularité et de validité des dossiers reçus et transmis aux organismes concernés.

Il avait été précédemment évoqué l'utilisation de l'enquête SINE³ en 2022 pour quantifier entre autres les gains de temps et les économies financières induites par le guichet unique et le registre national. Cependant, étant donné le volume encore très faible de procédures effectuées au moyen du guichet unique, l'échantillon de l'enquête SINE ne permettra pas de recueillir les retours d'expérience des premiers utilisateurs du guichet. Des questions sur le guichet unique pourraient être ajoutées à l'enquête SINE de 2026, l'enquête étant réalisée tous les quatre ans. Il serait alors possible de comparer les primo-créateurs de 2022 à ceux de 2026, en distinguant ceux qui sont passés par le guichet unique de ceux qui sont passés par un guichet CFE.

¹ Dares (2019), « [Les créateurs d'entreprise : quels profils, quel accompagnement et quelles difficultés à la création ?](#) », *Dares Analyses*, n° 026, juin.

² 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.

³ 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 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. La loi du 14 février 2022 a organisé la mise en extinction du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée et créé un statut unique protecteur pour l'entrepreneur individuel. Il n'est donc plus possible depuis le 16 février 2022 d'opter pour ce statut. Seuls les statuts EIRL existant avant cette date continueront d'exister selon l'ancien régime institué par la loi du 15 juin 2010. Le [décret n° 2022-709 du 26 avril 2022](#) a mis à jour les dispositions réglementaires du régime de l'EIRL au regard de sa mise en extinction progressive.

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

L'EIRL et le nouveau statut d'entrepreneur individuel

Le président de la République a annoncé le 16 septembre un « Plan pour les indépendants ». Ainsi, la loi du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante a organisé la mise en extinction du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée et créé un statut unique protecteur pour l'entrepreneur individuel, avec séparation entre patrimoines personnel et professionnel par défaut.

Ainsi, les simplifications successives des règles encadrant le statut de l'EIRL, dont celles introduites par la loi Pacte, n'ont pas modifié fondamentalement la dynamique de création des EIRL, qui n'a jamais représenté qu'environ 1,5 % des créations d'entreprises pendant les douze années de son existence. Cette dynamique modérée explique sans doute la mise en extinction de ce statut. Cependant, les caractéristiques principales du statut

d'EIRL (la séparation des patrimoines et la protection du patrimoine personnel) sont étendues à toutes les entreprises individuelles.

Précisément, la loi du 14 février 2022 interdit de recourir au dispositif de l'EIRL, mais seulement pour les futures créations d'entreprises. Il n'est donc plus possible, depuis le 16 février, d'opter pour ce statut. Dès lors, seuls les statuts EIRL existant avant cette date continueront d'exister selon l'ancien régime. C'est en ce sens que la loi évoque une « mise en extinction » plutôt qu'une suppression pure et simple de l'EIRL.

Le [décret n° 2022-709 du 26 avril 2022](#) a mis à jour les dispositions réglementaires du régime de l'EIRL au regard de sa mise en extinction progressive. Le [décret n° 2022-725 du 28 avril 2022](#) précise les éléments susceptibles d'être inclus dans le patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel et [les mentions](#) que doit apposer l'entrepreneur individuel pour l'exercice de son activité professionnelle dans les documents et correspondances à usage professionnel. D'après les travaux gouvernementaux et parlementaires, le nouveau statut unique pour les entrepreneurs individuels répond à un double objectif : simplifier et protéger¹.

Désormais, le législateur reconnaît de plein droit et par exception au principe d'unicité du patrimoine l'existence d'un patrimoine professionnel affecté. Ainsi, depuis le 15 mai 2022, chaque entrepreneur individuel bénéficie de deux patrimoines, l'un professionnel et l'autre personnel². Si dans le régime précédent l'entrepreneur individuel devait réaliser une démarche volontaire afin d'obtenir une scission patrimoniale, celle-ci est désormais automatique : il s'agit d'un effet légal de l'adoption du statut. Dès lors, la protection patrimoniale devient par principe systématique.

Cette séparation des patrimoines (personnel et professionnel) implique en cas d'insolvabilité de la part de l'entrepreneur des procédures distinctes (l'une dépendant du Code de commerce et l'autre du Code de la consommation). Toutefois, le Haut Comité juridique de la place financière de Paris (HCJP)³, chargé de mener des réflexions sur le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante, encourage une articulation entre les deux procédures qui s'ignoraient jusque-là, tant les difficultés professionnelles se combinent souvent avec un surendettement personnel. Leur concomitance prend tout son sens lorsque des biens inclus dans le patrimoine personnel (comme la résidence principale) se verront affectés pour garantir les dettes professionnelles. Pour y parvenir, le recours à un juge

¹ Rapport de l'Assemblée nationale n° 4811 : « Assurant ainsi une protection équivalente à celle octroyée par l'EIRL sans pour autant entrer dans sa complexité, le nouveau statut justifie la mise en extinction du régime de l'EIRL à compter de la promulgation de la loi ».

² Némoz-Rajot Q. (2022), « [Vers une réforme de l'entreprise individuelle par la loi du 14 février 2022](#) », *Revue Lamy droit civil*, n° 202.

³ Haut Comité juridique de la place financière de Paris - HCJP (2022), [Rapport sur le patrimoine de l'entrepreneur individuel \(EI\)](#).

unique est jugé souhaitable par le groupe de travail mis en place par le HCJP. Une formation est alors à prévoir afin de permettre au juge de la procédure collective de prendre en considération des éléments du droit du surendettement. À noter qu'il devrait être possible pour l'entrepreneur individuel de demander la réunion de ses patrimoines, ce qui est perçu favorablement dans certains cas par le HCJP.

Par ailleurs, la loi du 14 février 2022 précise qu'entrent dans le patrimoine professionnel de l'entrepreneur « les biens, droits, obligations et sûretés dont il est titulaire et qui sont utiles à son activité ou à ses activités professionnelles ». C'est donc le critère de l'utilité et non plus celui de nécessité qui a été retenu pour déterminer le patrimoine professionnel. L'avantage est que le critère de l'utilité est bien plus large que celui de nécessité retenu pour l'EIRL, mais également plus objectif, ce qui pourrait limiter le nombre de litiges. Ainsi, même si l'EIRL est mis en extinction, le principe de la séparation patrimoniale, grandement simplifié, lui survit et devient le principe par défaut de la création d'entreprise individuelle. Toutefois, afin de sécuriser le périmètre du patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel, le Haut Comité juridique de la place de Paris (HCJP)¹ recommande d'étoffer cette définition. Le groupe de travail mis en place par le HCJP propose l'organisation d'une publicité au BODACC² accompagnée de l'ouverture d'une voie de recours, le recours à la comptabilité et l'inscription au bilan. Il soutient également l'importance de prendre en compte le caractère évolutif du patrimoine lors de l'ouverture d'une procédure collective.

Sur le plan fiscal également, certaines règles qui s'appliquaient à l'EIRL ont été transposées au nouveau statut d'entrepreneur individuel (EI). Ainsi, le [décret n° 2022-933 du 27 juin 2022](#) a établi la possibilité pour les nouveaux EI d'être assimilés à une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée, leur ouvrant la voie à une soumission à l'impôt sur les sociétés plutôt que sur le revenu. Cette disposition existait auparavant uniquement pour les EIRL.

L'entreprise individuelle à responsabilité limitée a été créée par la loi du 15 juin 2010, seulement deux ans après l'adoption du dispositif de l'auto-entrepreneur. Au moment de sa création, ce statut ne fait pas l'objet d'une promotion par les chambres de métiers ou certains syndicats d'artisans, bien que ce dispositif ait été en partie pensé pour eux.

Une des principales faiblesses de l'EIRL est sa complexité, caractérisée notamment par l'obligation d'évaluer les biens affectés lors de leur entrée dans le patrimoine professionnel. Cette évaluation devait d'abord être faite par un professionnel, avant que la loi Pacte ne vienne rendre facultatif le recours à un professionnel pour évaluer les biens supérieurs à 30 000 euros. Le statut de l'EIRL prévoyait aussi l'obligation d'un compte bancaire distinct de son compte personnel (à la différence de l'EI classique) et obligeait à une grande

¹ HCJP (2022), [Rapport sur le patrimoine de l'entrepreneur individuel \(EI\)](#).

² Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales.

rigueur de gestion, sous peine de sanctions lourdes en cas de redressement ou de liquidation judiciaire. Par ailleurs, les entrepreneurs individuels en EIRL ont fait face à une grande difficulté d'accès au crédit, du fait de la séparation entre leurs patrimoines personnels et professionnels¹.

L'EIRL n'a pas rencontré le succès escompté et ce malgré les simplifications introduites par la loi Pacte et est resté un dispositif de niche. Alors que 100 000 EIRL étaient attendues en 2012², on en comptait à peine plus de 110 000 au moment de la mise en extinction en mars 2022.

Il faudra cependant du temps avant l'extinction totale des EIRL³. Une partie d'entre elles disparaîtront avec le décès de l'entrepreneur individuel⁴. Dans d'autres cas, l'entrepreneur individuel pourra apporter son entreprise à une société, auquel cas elle perdra le statut d'EIRL. Cependant, si l'entrepreneur individuel décide de transmettre son activité à une autre personne physique, elle pourra conserver le statut d'EIRL.

Indicateurs de suivi

D'après la Direction générale des entreprises, le nombre de déclarations et de créations d'EIRL entre juillet 2021 et juillet 2022 est estimé à 14 500. L'année précédente, sur la même période, ce chiffre s'élevait à 18 500. La différence entre ces deux périodes est due principalement à l'extinction du statut en février 2022. En effet, le nombre mensuel de déclarations et créations d'EIRL s'élevait à 1 615 nouvelles EIRL par mois entre juillet 2021 et mars 2022 (avant la mise en extinction) contre 1 538 par mois en moyenne sur la période allant de juillet 2020 à juillet 2021. Comme l'année précédente, la proportion des EIRL issues de la transformation d'EI reste stable, autour de 25 %. Fin juin 2022, après le traitement des derniers dossiers déposés avant le 14 février 2022, on comptait un peu plus de 112 000 EIRL en France.

Les chiffres de création d'EIRL peuvent être mis en perspective avec les créations d'autres types d'entreprise. En 2021, on observe une tendance à la hausse du nombre de créations d'entreprises. Le nombre total de créations d'entreprises⁵ atteint ainsi 1 014 400, soit 153 300 de plus qu'en 2020 (+ 17,8 %).

¹ Delpech X. (2022), « EIRL : autopsie d'un échec », *Revue Lamy droit civil*, n° 202, dossier spécial sur la réforme de l'entreprise individuelle par la loi du 14 février 2022, avril.

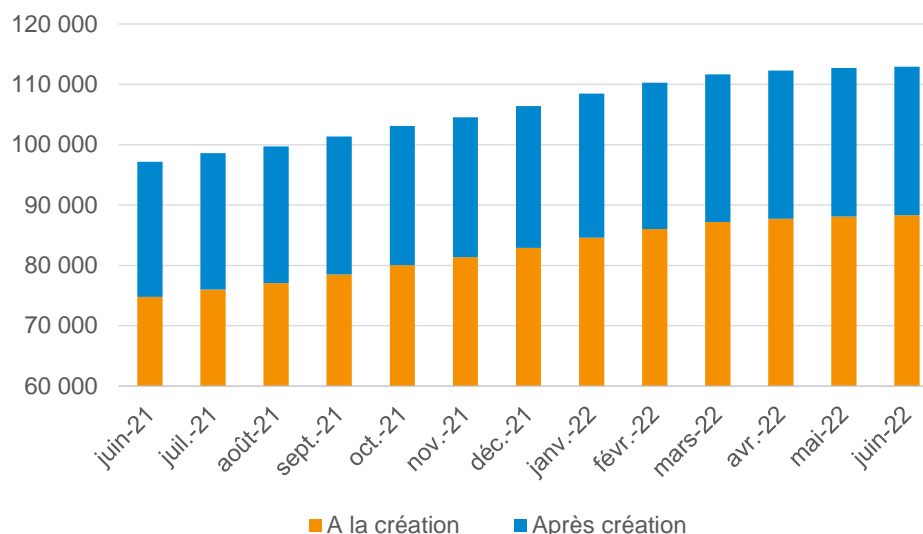
² *Ibid.*

³ Legrand V. (2022), « L'extinction organisée de l'EIRL », *Revue Lamy droit civil*, n° 202, dossier spécial sur la réforme de l'entreprise individuelle par la loi du 14 février 2022, avril.

⁴ En effet, à compter du 15 août 2022, en cas de décès de l'entrepreneur, les héritiers ne pourront poursuivre l'activité au sein de l'EIRL.

⁵ Hofstetter É. (2022), « [Essor des créations de sociétés et de micro-entrepreneurs en 2021](#) », *Insee Première* n° 1892, février.

Graphique 2 – Évolution du stock de déclarations de créations d’EIRL



Source : Sirene

Comme pour les années précédentes, cette hausse tient principalement à l'essor des microentreprises qui représentent plus de 63 % du nombre total de créations. Celles-ci s'accroissent de 17 % en 2021 : avec 93 400 immatriculations supplémentaires, elles atteignent 641 500 créations. Cependant, en 2021, les créations d'EIRL ont crû plus vite que les autres types de société, avec une croissance de 43,4 %.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sociétés	165,7	172	188,8	197,9	201,1	218,4	218,1	271,0
Évolution en %	4,3	3,8	9,8	4,8	1,6	8,6	- 0,2	24,3
EI classiques	101,6	76,1	79,3	79,3	90,3	94,8	82,0	83,4
Évolution en %	- 2,7	- 25,1	4,3	0,1	13,9	5	- 13,5	1,7
EIRL	9,6	7,6	7,8	8,2	8,8	10,2	12,9	18,5
Évolution en %	29	- 20,7	1,5	6,2	6,7	16,6	26,5	43,4
Micro-entrepreneurs	283,5	277,0	285,8	314,1	399,9	502,0	548,1	641,5
Évolution en %	3,1	- 2,3	3,2	9,9	27,3	25,3	9,2	17,0
Total	560,4	532,7	561,7	599,5	700,1	825,4	861,1	1 014,4
<i>Part des sociétés</i>	29,6	32,3	33,6	33,0	28,7	26,5	25,3	26,7
<i>Part des EI classiques</i>	18,1	14,3	14,1	13,2	12,9	11,5	9,5	8,2
<i>Part des EIRL</i>	1,7	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,5	1,8
<i>Part des micro-entrepreneurs</i>	50,6	52,0	50,9	52,4	57,1	60,8	63,7	63,2

Source : données Sirene



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 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 est considéré franchi uniquement lorsque l'effectif 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 d'évitement des seuils sociaux

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'Acoss ont été utilisées 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 entre 2018 et 2021¹. Cette évolution a également été suivie au voisinage de 20 salariés, afin d'apprécier les effets de la loi Pacte sur ce seuil qui a été largement remanié. Il apparaît des effets contrastés. Pour le seuil de 11 salariés, les entreprises juste en dessous du seuil restent autour de 51 % plus nombreuses que celles juste au-dessus du seuil depuis 2018. Pour le seuil de 20 salariés, une légère baisse de l'effet d'accumulation est observée : les entreprises juste en dessous du seuil sont 28 % plus nombreuses que les entreprises juste au-dessus en 2018 et 2019, elles ne sont plus que 23 % en 2020 puis 21 % en 2021. Ce résultat est cohérent avec un effet d'évitement du seuil qui s'atténuerait avec l'aménagement de ce seuil par la loi Pacte. Pour le seuil de 50 salariés, l'effet d'accumulation reste stable avant l'instauration de la loi Pacte, puis diminue à partir de 2019, passant de 26 % d'entreprises plus nombreuses juste en dessous du seuil comparé à celles au-dessus en 2018, à seulement 17 % en 2021. Enfin, autour du seuil de 250 salariés, la volatilité de la dynamique est difficilement interprétable car les entreprises concernées se comptent seulement en dizaines. On peut toutefois noter un possible effet croissant d'accumulation sous le seuil.

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)², en se situant dans la fourchette basse des estimations. En [Annexe 6](#), les résultats de littérature économique sur l'impact des seuils réglementaires sur la croissance des entreprises sont rappelés.

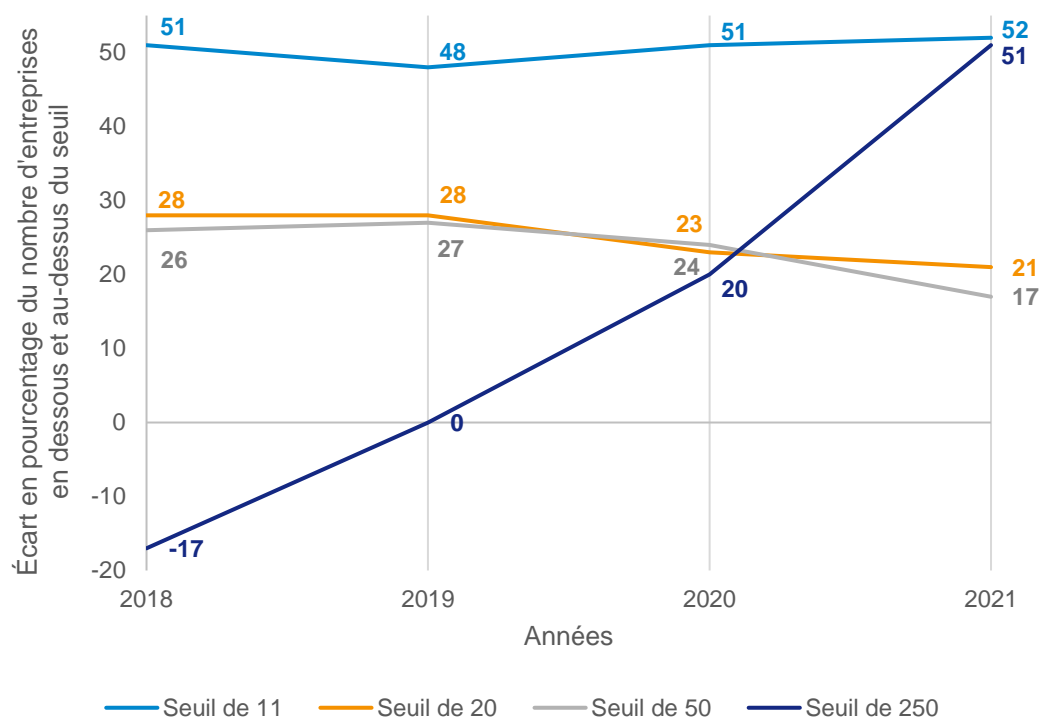
Une note de l'Institut des politiques publiques publiée en mars 2022 sur des données de 2006 montre des possibles effets de contournement des seuils, notamment celui de 50 salariés³. Cette note compare la distribution des entreprises en fonction de leurs effectifs selon plusieurs sources de données, notamment entre données administratives (non manipulables) et données déclaratives. Cette note est résumée en [Annexe 23](#).

¹ 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.

² 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.

³ Institut des politiques publiques (2022), « [Les entreprises sous-déclarent-elles leur effectif à 49 salariés pour contourner la loi ?](#) », note n° 82.

Graphique 3 – 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, de 2018 à 2021

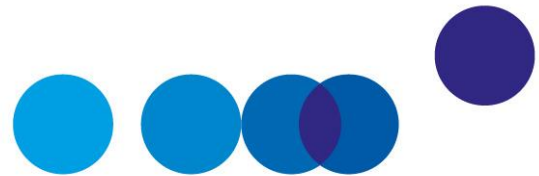


Note : du fait d'un manque de profondeur temporelle, la significativité de ces tendances n'est pas assurée.

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). Les données pour les années 2018, 2019 et 2020 ont été révisées depuis le précédent rapport du comité Impacte, ce qui explique de légères différences avec les résultats publiés précédemment.

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. En définitive, il sera nécessaire de répéter l'analyse statistique sur plus de cinq 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. L'ordonnance n° 2021-1192 portant réforme du droit des sûretés a été publiée le 15 septembre 2021.

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

Éléments d'analyse

L'ordonnance n° 2021-1192 du 15 septembre 2021 est venue concrétiser les objectifs fixés au gouvernement par le législateur de simplifier le droit des sûretés et renforcer son efficacité, tels que décrits à l'article 60 de la loi Pacte. Pour étayer son analyse de cette ordonnance, le comité Impacte a demandé à trois professeurs de droit d'examiner les apports de la réforme et de recueillir, au cours d'entretiens avec des professionnels, les opinions des acteurs concernés par cette réforme (magistrats, juristes, professionnels du secteur bancaire et notaires). Leur travail a porté principalement sur les aspects suivants de la réforme : le contrat de cautionnement, les sûretés réelles et, parmi celles-ci, les sûretés sur actifs financiers (monnaie, créances et titres financiers).

En [Annexe 7](#), sont résumés les principaux apports de l'ordonnance, sur la base du travail des professeurs mandatés par le comité. Ci-dessous, nous rendons compte des principaux enseignements tirés des entretiens menés par les professeurs.

Les entretiens font ressortir que les nouveautés introduites par la réforme sont souvent bienvenues mais qu'elles ne semblent pas en mesure d'affecter profondément les

pratiques existantes. Certains entretiens ont souligné le caractère annexe des dispositions prises par la réforme, venant principalement intégrer la jurisprudence. D'autres changements législatifs intervenus depuis l'ordonnance du 15 septembre 2021 ont déjà supplanté les considérations liées à celle-ci. Par exemple, les changements introduits par la disparition du statut d'EIRL et l'adoption du nouveau statut d'entrepreneur individuel (qui font l'objet d'une analyse à la Thématique 3 de ce rapport) ont des enjeux supérieurs à la réforme du droit des sûretés, même si ce nouveau statut posera la question de la sécurisation de la nouvelle scission de patrimoine, et donc de l'utilisation des sûretés dans ce nouveau cadre. Sur les sûretés sur les actifs financiers, l'ordonnance « insolvabilité »¹ pourrait remettre en cause les bénéfices offerts par la réforme du droit des sûretés, en apportant une large protection au débiteur.

De façon générale, l'effort de simplification du droit des sûretés est apprécié, car il offre une sécurité juridique accrue même si cela n'a pas changé de façon très visible l'ancien régime. Cette sécurité juridique devrait certainement réduire le nombre de contentieux portés devant les tribunaux et par là même favoriser l'activité économique, les acteurs bénéficiant de sûretés dont l'efficacité sera moins contestée. Du côté des banques, les entretiens réalisés ont toutefois montré le rôle limité que les sûretés peuvent jouer dans la décision d'accorder un prêt. Les banques sont en effet beaucoup plus vigilantes vis-à-vis de la capacité de remboursement de leurs clients (particulier ou entreprises). Les critères d'attribution de crédit étant aujourd'hui beaucoup plus stricts, le contentieux sur le crédit abusif s'est considérablement réduit et cela d'autant plus que la jurisprudence fait peser sur le banquier un devoir de mise en garde de l'emprunteur non averti. D'après les entretiens avec des acteurs du secteur bancaire, la sûreté reste accessoire ; elle n'est pas considérée comme un élément central de décision dans l'octroi, ou non, du crédit. Les prêteurs considèrent le recours au contentieux comme un échec et ne tiennent pas compte du taux de recouvrement des créances à la suite de la mise en œuvre de la sûreté. La sûreté reste un moyen de pression sur le débiteur mais plutôt en vue de renégocier la dette et peut s'avérer utile à cette étape. Malgré la réforme, il n'a pas été observé un accroissement de garanties et ou d'augmentation du consentement à un crédit à cause d'une sûreté.

De façon plus précise, les entretiens ont mis en perspective les principales nouveautés relatives au droit du cautionnement :

- les simplifications du formalisme apparaissent pour certains comme inutiles dans la mesure où la mention reste solennelle même si son contenu est devenu libre. Les établissements continueront probablement à user de l'ancienne mention manuscrite et des mêmes formulaires sans modifications. Il appartiendra à la Cour de cassation de déterminer la teneur des nouvelles exigences formelles ;

¹ Ordonnance n° 2021-1193 du 15 septembre 2021 portant modification du livre VI du Code de commerce.

- le devoir de mise en garde interroge les enquêtés qui regrettent son manque de clarté, même si la suppression de la distinction entre caution avertie et caution non avertie a pu être jugée bienvenue pour mettre un terme à un contentieux volumineux. Selon les responsables de services bancaires, ce devoir de mise en garde est superflu car les professionnels du crédit ne prêtent pas dans des conditions qui amèneraient à mettre en garde la caution contre l'inadaptation du prêt ;
- sur l'inadaptation du cautionnement aux capacités financières de la caution, des doutes subsistent de la part des professionnels. La réforme prévoit que toute personne physique ne peut se porter caution qu'à hauteur de ses capacités à la date d'engagement et que si le cautionnement était manifestement disproportionné aux revenus et patrimoine de la caution au moment de sa conclusion, il doit être réduit à la hauteur de ce à quoi la caution pouvait s'engager à cette date. Tous les interlocuteurs soulignent qu'il semble délicat d'identifier la réduction du montant de l'engagement à hauteur duquel la caution pouvait s'engager, ce qui rendra difficile l'implémentation de la sanction. Cela confère à la fiche patrimoniale de la caution un rôle important. Or, même si les banquiers veillent à ce qu'elle soit remplie par la caution et non un conseiller en banque, elle ne fait pas l'objet d'une vérification. Cependant, la suppression du retour à meilleur fortune est considérée comme une bonne gestion du contentieux très abondant en la matière ;
- l'obligation d'information relève d'une véritable clarification et permet une simplification des textes. Elle introduit cependant une incertitude liée à la preuve de la communication de l'information.

Concernant les sûretés réelles et, parmi elles, les sûretés sur actifs financiers :

- les enquêtés sont globalement satisfaits de la réforme s'agissant du nantissement de créance en raison d'une part, de la consolidation du droit au paiement du créancier nanti grâce au droit de rétention dont celui-ci bénéficie désormais et d'autre part, de la souplesse qu'offre la consécration de la faculté de nantir plusieurs fois une même créance. En revanche, la réforme laisse une impression d'inachevé aux apporteurs de crédit s'agissant du nantissement de compte bancaire dont l'efficacité, déjà intrinsèquement toute relative, n'a pas été améliorée ;
- l'effort d'harmonisation de l'hypothèque transformant les anciens privilèges légaux immobiliers en hypothèques légales spéciales a été salué. Cependant, demeure une interrogation, après la consultation d'un notaire, autour des risques pratiques et juridiques lors d'une inscription trop tardive ou non conforme aux exigences du service de la publicité foncière ;
- sur le cautionnement réel, aucun changement visible n'a été perçu, concernant une sûreté relativement rare ;

- l'introduction de la cession de créance à titre de garantie de droit commun satisfait du point de vue des principes. D'abord, du fait de son alignement en la matière sur certains droits étrangers, le droit français s'en trouverait davantage attractif du point de vue d'investisseurs étrangers. Ensuite, cette innovation offre à des opérateurs « non bancaires » la possibilité de recourir à une garantie peu ou prou équivalente à la cession Dailly au bénéfice de laquelle seuls les « bancaires » sont éligibles. Au-delà, il est néanmoins pressenti que cette nouvelle sûreté ne connaîtra pas un grand succès, notamment dans le cadre des financements bancaires. Les bancaires continueront très certainement d'utiliser la cession Dailly à titre de garantie, dont le régime est aujourd'hui parfaitement connu. D'autant que, comparée à la cession Dailly, la cession de créance à titre de garantie de droit commun souffre de deux faiblesses intrinsèques : elle ne met en œuvre aucun mécanisme de purge des exceptions et n'instaure aucune garantie de paiement à la charge du cédant ;
- perçue par beaucoup comme l'apport essentiel de la réforme en matière de sûretés sur actifs financiers, la consécration de la cession de somme d'argent à titre de garantie, dit « gage-espèces », est en revanche très bien accueillie eu égard au fait que cette sûreté, déjà largement utilisée avant la réforme, voit désormais son régime être clairement et précisément fixé, notamment en ce qui concerne les modalités de conservation de la somme remise et le sort des éventuels intérêts qui peuvent l'assortir.



THÉMATIQUE 5

ÉPARGNE RETRAITE

L'impact de la réforme de l'épargne retraite sur les encours, les frais, les comportements de débloqué anticipés et de débloqué 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 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 cinq 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. Le 2 février 2022 a été signé un accord de place renforçant la transparence des frais du PER mettant en place un tableau standard regroupant les frais par catégorie. Cet accord a été étendu à l'assurance-vie. Il a été complété par un arrêté du 24 février 2022 afin de renforcer l'information précontractuelle et l'information annuelle sur les frais du PER et de l'assurance-vie.

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

Application de la réforme

Le 2 février 2022, un accord de place renforçant la transparence des frais du PER a été signé par les distributeurs et producteurs de PER sous l'égide du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance. Cet accord met en place un tableau standard regroupant les frais par catégorie pour permettre aux épargnants et retraités de mieux appréhender ces frais. Il a été étendu à l'assurance-vie.

Un arrêté du 24 février 2022 est venu compléter cet accord de place en renforçant l'information précontractuelle et l'information annuelle sur les frais du PER et de l'assurance-vie. Il impose

notamment d'afficher, par unité de compte, les frais totaux, exprimés en pourcentage, constituant la somme des frais de gestion et des frais récurrents prélevés sur le contrat.

Suivi statistique des objectifs gouvernementaux

Deux objectifs chiffrés ont été définis par le ministre de l'Économie et des Finances Bruno Le Maire en septembre 2019 : atteindre un encours de 300 milliards d'euros pour l'épargne retraite fin 2022 (contre 230 milliards en 2018) et atteindre 3 millions de titulaires d'un des nouveaux PER fin 2022.

Au 31 mars 2022, les encours totaux sur les produits d'épargne retraite s'élevaient à 279,4 milliards d'euros, dont 66,4 milliards sur les nouveaux PER créés par la loi Pacte (soit 24 %). À la même date, on comptait 5,6 millions de titulaires de ces nouveaux produits, très au-dessus des objectifs fixés par le ministre.

Les encours sur les nouveaux produits créés par la loi Pacte provenaient à 79 % de transferts d'anciens produits et les titulaires de ces anciens produits transférés sur des nouveaux PER représentaient 67 % des titulaires des nouveaux PER. La part des nouveaux PER individuels provenant de transferts d'anciens produits a diminué entre mars 2021 et mars 2022 (74 % en 2022 contre 83 % en 2021).

Tableau 2 – Volume des encours des nouveaux PER jusqu'au 31 mars 2022

<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	30 juin 2021	30 sept. 2021	1 ^{er} janv. 2022	31 mars 2022	<i>Part issue de transferts</i>
PER individuel	0	3,4	3,8	4,5	5,5	22,5	27,2	29,4	31,6	35,6	42,2	74 %
PER obligatoire	0	0,1	0,3	0,6	0,9	1,2	1,8	2,8	4,1	7,3	9	80 %
PER collectif	0	2,5	3,7	4,8	5,7	8,0	9,7	12,6	12,8	15	15,2	94 %
Total PER (Pacte)	0	5,9	7,8	9,9	12,0	31,7	38,8	44,8	48,5	57,9	66,4	79 %

Source : DG Trésor, sur la base des données mises à disposition par l'ensemble des fédérations professionnelles commercialisant des PER (2022)

Entre le 31 mars 2021 et le 31 mars 2022, le nombre de titulaires des nouveaux PER a progressé de plus de deux tiers.

Tableau 3 – Nombre d'assurés PER (anciens et nouveaux) jusqu'au 31 mars 2022 (en milliers)

Nombre d'assurés/ porteurs de parts	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	30 juin 2021	30 sept. 2021	1 ^{er} janv. 2022	31 mars 2022	Part issue de transferts
PER individuel	0	240	319	371	455	1 441	1 727	1 884	2 152	2 366	2 651	54 %
PER obligatoire	0	5	33	100	167	244	339	481	581	879	1 001	53 %
PER collectif	0	310	437	529	648	1 154	1 277	1 427	1 572	1 773	1 980	90 %
Total PER (Pacte)	0	555	789	1 000	1 270	2 839	3 343	3 793	4 305	5 018	5 632	67 %

Source : DG Trésor, sur la base des données mises à disposition par l'ensemble des fédérations professionnelles commercialisant des PER (2022)

Selon les derniers chiffres de l'AFG¹, les Perco (plans d'épargne retraite d'entreprise collectif) et les (nouveaux) PER d'entreprise collectif représentent fin 2021 près de 26 milliards d'euros (+ 15,6 % par rapport à fin 2020). Sur ce montant, les seuls PER d'entreprise collectifs représentent 14,8 milliards d'encours, en bénéficiant à 1,75 million de bénéficiaires dans 118 500 entreprises. Le PER d'entreprise collectif représente donc désormais plus de la moitié des plans d'épargne retraite d'entreprise collectifs (Perco et PER d'entreprise collectif). Selon l'AFG, entre 2017 et 2020, la moitié de la hausse du nombre d'adhérents et le tiers de la hausse des encours sur des dispositifs de retraite supplémentaire est attribuable aux organismes de gestion d'épargne salariale.

Les chiffres de l'AFG montrent que les versements bruts sur les dispositifs collectifs d'épargne retraite (Perco et PER d'entreprise collectifs) ont augmenté entre 2020 et 2021 et s'établissent à 3,4 milliards d'euros en 2021 (contre 3,28 milliards en 2020). En particulier, il y a eu 958 millions d'euros de versements volontaires (soit une augmentation de 38 % par rapport à 2020), dont 324 millions d'euros de versements volontaires déductibles (soit un doublement par rapport à 2020). L'augmentation des versements volontaires a plus que compensé les baisses des versements au titre de la participation et de l'intéressement, affectés par la crise du Covid-19.

Toujours selon 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. Les encours de la gestion pilotée ont atteint 9,2 milliards d'euros en 2021, en croissance de 18,8 % sur un an.

¹ AFG (2022), « L'épargne salariale et l'épargne retraite 2021, des dispositifs d'entreprise plébiscités par les épargnants ! », communiqué de presse.

Ils représentent plus du tiers des encours d'épargne retraite. Plus spécifiquement, près de la moitié des encours d'épargne retraite des porteurs de moins de 30 ans est en gestion pilotée.

L'AFG note que le nombre d'entreprises ayant créé des nouveaux PER ou transformé leurs anciens PER a diminué entre 2020 et 2021 (45 700 entreprises en 2021, contre 66 100 en 2020). Il est possible que certaines entreprises hésitent à basculer leurs anciens produits en nouveaux PER à cause d'une fiscalité moins généreuse pour les petites retraites ou que des difficultés persistent dues à une grande complexité des régimes et des effets de seuil, malgré la suppression du forfait social pour les petites entreprises. Les transferts d'anciens Perco se poursuivent. Fin 2020, 35 % des anciens Perco avaient été transférés et ce chiffre s'élevait à 50 % au premier semestre 2021. D'ailleurs, ces transferts constituent 94 % des encours des nouveaux PER collectifs au premier trimestre 2022, expliquant la baisse constante des encours de anciens Perco (de 13,5 milliards d'euros fin mars 2021 à 10,2 milliards fin mars 2022) et la hausse concomitante des encours sur les nouveaux PER collectifs (de 9,7 milliards d'euros fin mars 2021 à 15,2 milliards fin mars 2022).

D'après la dernière étude publiée par la Dares¹, en 2020, 29,1 % des salariés ont accès à un plan d'épargne retraite dans les entreprises de 10 salariés ou plus (+ 0,6 point). 20,1 % des salariés ont accès à un Perco mais pas à un PER d'entreprise collectif (- 6,0 points). 7,4 % des salariés ont eu accès aux deux dispositifs en 2020 (+ 5,2 points). Ces salariés se trouvent essentiellement dans des entreprises qui ont converti leur Perco en PER d'entreprise collectif au cours de l'année 2020. Enfin, 1,6 % des salariés ont accès à un PER d'entreprise collectif mais pas à un Perco (+ 1,4 point) : leurs entreprises ont souscrit un PER d'entreprise collectif en 2020, alors qu'elles ne disposaient pas de Perco auparavant.

La croissance de l'épargne retraite s'insère dans une dynamique de croissance générale de l'épargne depuis 2020. Sur l'ensemble de l'année 2021², le flux de placements des ménages s'établit à 165,8 milliards d'euros, en diminution par rapport à 2020 (203,4 milliards) mais toujours nettement supérieur à celui d'avant la pandémie (111,0 milliards en 2018 et 108,8 milliards en 2019). Au quatrième trimestre 2021, les flux nets de principaux placements financiers des ménages ont fléchi et sont revenus à des niveaux proches de ceux d'avant la pandémie, mais les flux en assurance-vie et épargne retraite ont continué d'augmenter.

Au premier trimestre 2022³, le flux de placement financiers des ménages a augmenté par rapport au quatrième trimestre 2021 (39,9 milliards d'euros contre 31,0 milliards) mais il reste inférieur de 3,3 milliards d'euros au flux du premier trimestre 2021. Ainsi, sur quatre trimestres glissants, les flux nets continuent à diminuer, même s'ils restent largement supérieurs à 2018 et 2019.

¹ Dares (2022), « [Participation, intéressement et épargne salariale en 2020](#) », *Résultats*, n° 19, avril.

² Banque de France (2022), « [Épargne et Patrimoine financiers des ménages - France et étranger – T4 2021](#) », mai.

³ Banque de France (2022), « [Épargne et Patrimoine financiers des ménages - France et étranger – T1 2022](#) », août.

Analyse des frais de gestion des PER

Le médiateur de l'AMF note dans son rapport annuel¹ une baisse significative des saisines liées à l'épargne salariale qui ne sont plus, pour la première fois, la première source de saisines en 2021. Elle a attribué cette baisse à différentes dispositions de la loi Pacte, entre autres.

D'abord, la loi Pacte a amélioré l'information dont disposent les salariés à propos de leur épargne salariale, y compris les PER collectifs. Par exemple, les titulaires d'un PER collectif reçoivent obligatoirement un relevé annuel complet, avec notamment des informations sur les frais de gestion. De plus, les signataires de l'accord de place du 2 février 2022 se sont engagés à mettre en œuvre un nouveau document standard de transparence tarifaire librement accessible (reproduit en [Annexe 8](#)). Un tableau standard regroupant les frais par catégorie sera ainsi mis en ligne, dès le 1^{er} juin, sur le site de chaque producteur de PER ou d'assurance vie². En complément, l'arrêté du 24 février 2022 prévoit le renforcement de l'information précontractuelle et de l'information annuelle fournie à l'épargnant : le total des frais supporté par chaque unité de compte ou chaque actif sera désormais affiché, dès le 1^{er} juillet 2022 en matière d'information précontractuelle et à partir de 2023 pour la campagne d'information annuelle de l'exercice 2022.

L'accord de place et l'arrêté renforçant la transparence des frais de gestion répondent à une problématique identifiée en juillet 2021 dans un rapport du comité consultatif du secteur financier³. Ce rapport notait qu'il était très difficile pour les épargnants de se rendre compte de l'importance des frais appliqués sur les PER, dans la mesure où le montant total des frais n'était pas affiché sur les relevés d'information annuels et rarement disponible sur les sites internet des organisations proposant des PER. D'après le baromètre de l'épargne 2021 publié par l'AMF, l'évaluation de l'impact des frais sur le rendement d'un placement financier est parmi les problématiques avec lesquelles les Français se sentent le moins à l'aise⁴.

De plus, la loi Pacte offre la possibilité aux salariés dont la prime de participation a été affectée par défaut sur un plan d'épargne retraite d'entreprise collectif de demander à ce que cette prime soit transférée depuis son PER. Cependant, cette disposition ne concerne que les nouveaux PER.

Enfin, la loi Pacte a plafonné les frais annuels de gestion des Perco supportés par les anciens salariés, ce qui a contribué à un recul significatif des contestations sur les frais de tenue de compte après le départ de l'entreprise.

¹ AMF (2022), [Rapport annuel 2021 du médiateur de l'AMF](#), avril.

² C'est, par exemple, le cas du PER « Ma Retraite » offert par Axa.

³ Comité consultatif du secteur financier (2021), [Rapport sur les nouveaux plans d'épargne retraite](#), juillet.

⁴ AMF (2021), [Baromètre 2021 de l'épargne et de l'investissement](#), 5^e édition, décembre 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. Une 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](#)

Application de la réforme

Déjà dans l'obligation depuis deux ans de proposer au sein de leurs supports au moins une unité de compte (UC) ayant obtenu un label d'État de finance responsable, ISR, « vert » ou « solidaire », les assureurs sont tenus depuis le 1^{er} janvier 2022 de rendre accessible dans leurs contrats au moins une UC avec chacun de ces objectifs.

Indicateurs de suivi

La loi Pacte prévoit que les produits d'assurance-vie et d'épargne retraite proposent des unités de compte répondant à trois objectifs :

- investissement socialement responsable, par l'obtention du label ISR auprès d'auditeurs accrédités ;
- financement de la transition énergétique et écologique, par l'obtention du label Greenfin auprès d'auditeurs accrédités ;

- investissement dans des entreprises solidaires d'utilité sociale, selon des modalités qui ne correspondent pas à l'obtention d'un label¹.

Pour connaître le montant des encours en UC sur des actifs labellisés, il faut combiner la liste des fonds ayant obtenu un ou plusieurs labels et la valeur des encours en UC de chaque fonds. France Assureurs établit une liste de fonds ayant obtenu le label ISR, le label Greenfin ou le label Finansol grâce aux sites internet des organismes labellisateurs depuis 2020. Cette liste est ensuite complétée par d'autres sources publiques : des agrégateurs de données financières, comme Boursorama ou Funds360 et le site de la Banque d'Espagne, qui fournit la liste des codes identifiant les fonds. France Assureurs apparie ensuite cette liste de fonds labellisés avec les données issues des états réglementaires S06.02 fournis par ses membres pour estimer les encours en UC labellisés. Depuis le début de l'année 2022, la Banque de France s'est de son côté rapprochée des organismes labellisateurs pour établir une liste complète de fonds labellisés. La première version de cette liste a été publiée en mars 2022 (sur le [Référentiel des OPC labellisés](#)). Cette liste s'est avérée finalement très proche de celle compilée au travers des différentes sources précitées.

France Assureurs estime qu'au 31 décembre 2021², il y avait 126,9 milliards d'euros en encours sur des UC labellisées ISR, 4,1 milliards sur des UC labellisées Greenfin et 1,4 milliard sur des UC labellisées Finansol. Au total, les UC socialement responsables, vertes ou solidaires représentaient 127,6 milliards d'euros d'encours (certaines UC ont plusieurs labels)³. Ces mêmes UC (dont certaines ont obtenu leur label au cours de l'année 2021 ou au 1^{er} semestre 2022) représentaient 93,1 milliards d'euros fin 2020, soit une progression de 37 % sur un an.

Panorama des labels européens

Novethic publie chaque année un panorama européen des labels. Pour une étude commandée par le comité Impacte, Novethic a repris et étendu cette analyse des différents labels. Novethic les a regroupés en deux grandes catégories : d'un côté les labels environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG), centrés sur des exigences minimales et dans certains cas sur un barème à points, de l'autre les labels dits « verts » axés sur la qualité environnementale des portefeuilles, fondés ou non sur une taxinomie d'activités vertes. Les neuf labels étudiés sont présentés en [Annexe 9](#). Selon la catégorisation de Novethic, cinq de ces labels relèvent de la finance durable tandis que les trois autres sont des labels environnementaux et un dernier combine les approches. Hormis le label Greenfin, les deux autres labels verts sont peu usités.

¹ En pratique, il s'agit le plus souvent de fonds ayant obtenu le label Finansol.

² Estimation à partir de la liste du [Référentiel des OPC labellisés](#) à fin juin 2022, publiée le 11 août 2022.

³ Il existe d'autres chiffres obtenus par l'ACPR mais la liste de fonds labellisés qui sous-tend ces chiffres est actualisée moins fréquemment que la liste de France Assureurs ou du Référentiel des OPC labellisés de la Banque de France et ne permet pas de rendre compte des encours sur des fonds très récemment labellisés.

La majorité des labels ESG exige une analyse ESG pour un pourcentage minimal de titres inclus dans le fonds candidat à la labellisation. Dans certains cas, l'ensemble des titres en portefeuille doivent être analysés. Les labels ESG incluent également des critères d'engagement actionnarial, par exemple l'existence d'une politique de vote aux assemblées générales. Les labels ESG requièrent dans certains cas des exclusions, soit envers des entreprises spécifiques dont les pratiques sont controversées (par exemple au vu des droits de l'Homme ou des droits des travailleurs), soit envers des secteurs entiers (comme le tabac et les mines anti-personnel).

Les labels verts excluent le plus largement les énergies fossiles, avec des seuils variables. Quatre labels ESG intègrent aussi ces exclusions, en particulier le charbon, à des degrés variables.

D'après les données obtenues par Novethic, la France occupe la première place européenne en termes de nombre de fonds et de montant des encours gérés.

Réglementation européenne pour le financement de la transition vers une économie durable

Le 6 juillet 2021, la Commission européenne a rendu publique sa stratégie pour le financement de la transition vers une économie durable. Cette stratégie reprend la base du plan d'action pour le financement de la croissance durable adopté par la Commission en 2018. Elle se fonde sur trois éléments constitutifs :

- la « taxinomie », un système de classification des activités en fonction de leur caractéristique de durabilité ;
- la publication d'informations en matière de durabilité par les grandes entreprises et les entreprises cotées (« Corporate Sustainability Reporting Directive » ou CSRD) ainsi que par les acteurs des marchés financiers proposant des produits d'investissement et les conseillers financiers (« Sustainable Finance Disclosure Regulation » ou SFDR) ;
- et des outils d'investissement tels qu'un règlement sur les indices de référence climatiques ou de normes sur les obligations vertes.

Cette stratégie consacre le principe de « double matérialité » ou « double importance relative ». Les obligations d'information couvrent l'incidence des activités d'une entreprise sur l'environnement et la société, ainsi que les risques commerciaux et financiers auxquels cette entreprise est exposée en matière de durabilité et d'environnement.

En ce qui concerne la taxinomie, un premier règlement permettant d'identifier les activités économiques considérées comme durables a été adopté le 18 juin 2020. Il a été complété

par un acte délégué présenté par la Commission le 2 février 2022¹. Cet acte a fait entrer certaines activités gazières et nucléaires dans la liste des activités contribuant à la transition énergétique, à condition qu'elles contribuent à la transition vers la neutralité climatique, qu'elles satisfassent à des exigences de sûreté et qu'elles contribuent au délaissement du charbon au profit de sources d'énergies renouvelables. La taxinomie impose aux labels d'utiliser la classification européenne pour calculer la part verte de certains fonds. Plus généralement, elle sera centrale pour identifier les activités vertes et quantifier leurs parts dans les activités des entreprises ou les produits financiers.

En matière de reporting extra-financier des entreprises, un accord provisoire sur les nouvelles obligations de publication d'informations en matière de durabilité (dans le cadre de la CSRD) a été conclu entre le Conseil et le Parlement européen le 21 juin 2022². Ces obligations viendraient modifier la directive sur la publication d'informations non financières de 2014. Elles s'appliqueraient à toutes les grandes entreprises et entreprises cotées en Europe et nécessiteraient une certification par un auditeur ou un certificateur indépendant accrédité. L'application du règlement se fera en trois temps : début 2024 pour les entreprises déjà soumises à la directive sur la publication d'informations non financières ; début 2025 pour les grandes entreprises non soumises aujourd'hui à la directive sur la publication d'informations non financières ; et début 2026 pour les PME cotées. Ces échéances pourraient être repoussées.

La proposition de la Commission pour la CSRD s'appuiera sur des normes européennes en matière de communication d'informations sur la durabilité. Les projets de normes de reporting sont en cours d'élaboration par le Groupe consultatif européen sur l'information financière (EFRAG). L'EFRAG en a publié une première version et ouvert une consultation publique le 27 avril 2022 qui s'est conclue le 8 août³. L'objectif est d'adopter des premières normes en novembre 2022.

En ce qui concerne les acteurs des marchés financiers et les conseillers financiers, le 10 mars 2021, le [règlement européen SFDR](#) est entré en vigueur. Il prévoit un cadre de transparence pour les produits financiers en introduisant une série de nouvelles définitions (investissements durables, risques de durabilité et facteurs de durabilité) et de nouvelles exigences de transparence pour les investissements et produits financiers quant à la prise en compte des facteurs de durabilité (ou facteurs ESG). Il s'applique aux acteurs des marchés financiers proposant des produits d'investissement et aux conseillers financiers.

¹ Commission européenne (2022), « [Taxinomie de l'UE : la Commission présente un acte délégué complémentaire relatif aux objectifs climatiques, pour accélérer la décarbonation](#) », communiqué de presse, 2 février.

² Conseil de l'Union européenne (2022), Communiqué de presse, « [Nouvelles règles sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises : accord politique provisoire entre le Conseil et le Parlement européen](#) », 21 juin.

³ EFRAG (2022), « [Draft European Sustainability Reporting Standards](#) », Cover note for public consultation.

En France, la réglementation a été transposée par le décret n° 2021-663 du 27 mai 2021 qui est un décret d'application de la loi énergie-climat de 2019.

Les différents éléments de la stratégie européenne se font avec des calendriers et des échéances différents : si les nouvelles obligations de transparence sont déjà applicables aux produits financiers, les grandes entreprises ne seront soumises au nouveau cadre de reporting extra-financier qu'en 2024 et les normes qui gouverneront ce reporting sont en cours d'élaboration. La directive CSRD garantira, à terme, que les acteurs des marchés financiers disposent des données dont ils ont besoin pour se conformer au règlement SFDR. Cette directive et les normes de reporting qui l'accompagneront permettront de rendre les données ESG comparables et exploitables.

Dans ce contexte d'accroissement des dispositions réglementaires en matière de reporting extra-financier, la demande de données extra-financières continue de croître. De même, les agences de notation ESG se sont développées à un rythme soutenu. Entre avril et juin 2022, la Commission européenne a conduit une consultation ciblée sur le marché de la notation ESG en Europe et sur les considérations de durabilité dans les notations de crédit. Dans ce cadre, l'AMF a proposé que la supervision des acteurs (fournisseurs de données et agences de notation) soit centralisée au niveau européen, par le régulateur européen, l'ESMA, qui supervise déjà les agences de notation de crédit¹.

Obligations européennes de transparence pour les produits financiers

Dans le cadre du règlement SFDR, la Commission européenne a adopté, le 6 avril 2022, les « Regulatory Technical Standards » qui définissent en pratique les différentes obligations de transparence, notamment en précisant les formulaires et indicateurs exacts que doivent utiliser le secteur financier. Ils comportent des obligations de transparence précontractuelles et périodiques. Ces standards doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

La prise de conscience de l'importance des obligations de transparence des produits et des fonds promouvant les investissements durables a été accrue par les accusations récentes de « greenwashing » à l'encontre de Deutsche Bank qui ont conduit à des perquisitions au siège de l'entreprise et à la démission du président du directoire de DWS, la division Asset Management de Deutsche Bank². À la suite d'un signalement auprès de la Securities and Exchange Commission d'une ancienne responsable du développement durable chez DWS, la justice allemande a perquisitionné les bureaux de DWS à Francfort.

En ce qui concerne les produits financiers durables, ils sont divisés par le règlement en deux catégories :

¹ AMF (2022), « [L'AMF renouvelle son appel à la mise en place d'une réglementation des fournisseurs de données, notations et services ESG](#) », Autorité des marchés financiers, juin.

² Chocron V. (2022), « [Soupçon de "greenwashing" : un dirigeant de Deutsche Bank démissionne](#) », *Le Monde*, 2 juin.

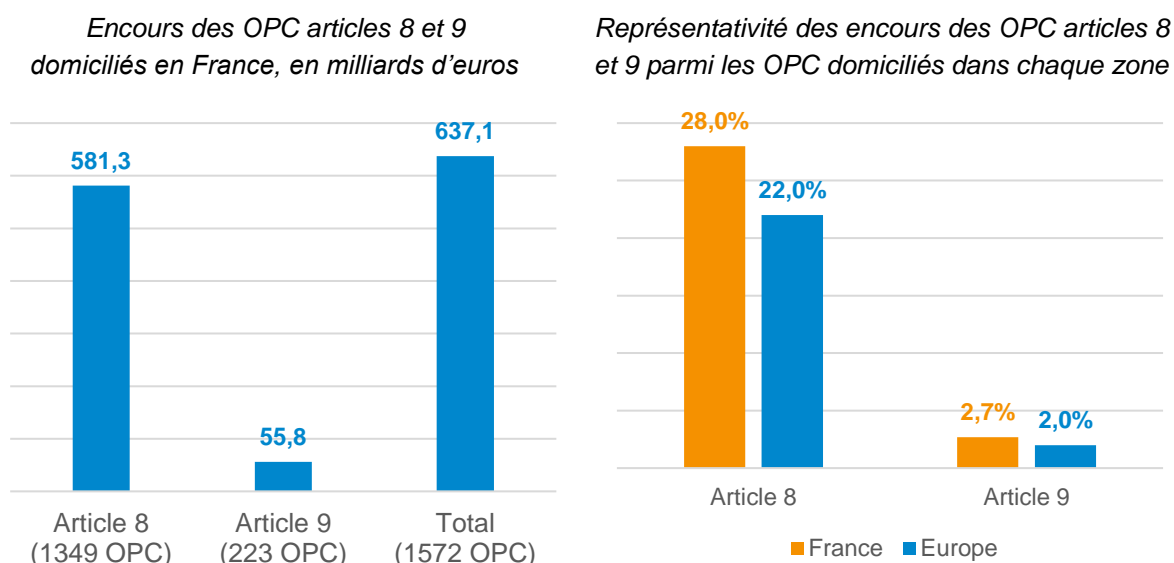
- les produits régis par l'article 8 qui font la promotion de caractéristiques durables ;
- les produits régis par l'article 9 ayant pour objectif l'investissement durable et des caractéristiques durables renforcées, notamment en se consacrant exclusivement à l'investissement durable.

Cependant, ces deux articles n'ont pas pour objectif d'offrir un label ou des garanties aux fonds ou aux produits financiers qui déclarent s'y conformer. Ils offrent simplement un cadre de transparence avec des obligations de transparence différentes selon qu'un fonds ou un produit d'investissement déclare se conformer à l'un ou à l'autre des articles.

Les labels, quant à eux, fixent un niveau d'exigences minimales relatives aux processus de gestion, aux critères ESG mis en œuvre, à l'engagement actionnarial ou aux exclusions sectorielles. Six labels ont déjà fait de la nomenclature SDFR un critère supplémentaire : les fonds labellisés doivent se conformer à l'article 8 ou à l'article 9 du SDFR. Par ailleurs, les nouvelles obligations de transparence peuvent donner lieu à la modification de leurs critères par les organismes labellisateurs. En outre, le règlement SDFR engage les labels à tenir compte de la double matérialité et quatre référentiels (Towards Sustainability, Nordic Swan, FNG-Siegel et LuxFLAG) ont déjà été révisés pour mieux l'intégrer.

En France, selon des données de l'AFG, l'encours des OPC de droit français relevant de l'article 8 ou de l'article 9 du SFDR s'élève à 637 milliards d'euros fin 2020. Ces chiffres montrent que la France est un leader en Europe puisque la part des encours « article 8 » est de 28 % en France (contre 22 % en Europe) et celle des encours « article 9 » est de 2,7 % contre 2,0 % en Europe.

Graphique 4 – Encours des OPC de droit français relevant des articles 8 et 9 du règlement « Sustainable Financial Disclosure Regulation » et comparaison en Europe



Source : AFG

Novethic, dans le cadre de son étude commandée par le comité Impacte, a comparé la répartition sectorielle des portefeuilles des treize fonds investis en actions labellisés Greenfin (à fin 2021) et celle de l'ensemble des fonds Equity « article 8 » et « article 9 », répertoriés par l'EFAMA (« European Fund and Asset Management Association »). Cette comparaison montre que les fonds Greenfin sont plus tournés vers le secteur de l'industrie (notamment grâce à des investissements dans des entreprises fabricant du matériel de production d'énergie renouvelable ou des entreprises permettant le raccordement et l'interconnexion avec les capacités de production). Une autre différence notable est la part importante de l'investissement des fonds Greenfin dans des entreprises de service public liées à la production et à la distribution d'énergie et d'eau, malgré les règles d'exclusion qui interdisent aux gérants de fonds d'investir dans la plupart des gros énergéticiens en raison d'une activité liée aux énergies fossiles ou au nucléaire trop importante. Les fonds « article 8 » ou « article 9 » font une part plus importante aux secteurs de la santé, des services financiers ou de l'immobilier, des domaines qui peuvent paraître plus éloignés de leur visée d'investissement durable.

Analyse de l'impact potentiel des labels sur le verdissement de l'économie

Un sondage réalisé par OpinionWay, pour *Les Échos* et BlackRock¹, étudie l'attitude des Français à l'égard de la finance durable : 56 % des répondants voient désormais dans la finance durable une source d'actions « significatives » pour notre société, contre 40 % qui l'assimilent encore à une démarche « anecdotique ». 38 % des sondés préfèrent investir dans des entreprises affichant des performances à la fois environnementales, sociales et de gouvernance (contre 23 % qui s'orienteraient vers des placements en faveur d'entreprises aux seuls bons scores environnementaux, 23 % se focalisant sur les critères sociaux et 12 % sur la gouvernance). Cependant, les sondés ne sont que 29 % à penser que les épargnants de demain privilégieront les investissements dans la finance durable. Par ailleurs, 42 % d'entre eux pensent encore que les rendements sont moindres, 38 % que les frais sont trop élevés et 27 % que les offres sont difficiles à lire.

Une étude récente du Oxford Sustainable Finance Group² pointe plusieurs canaux par lesquels les investissements durables peuvent contribuer au verdissement de l'économie :

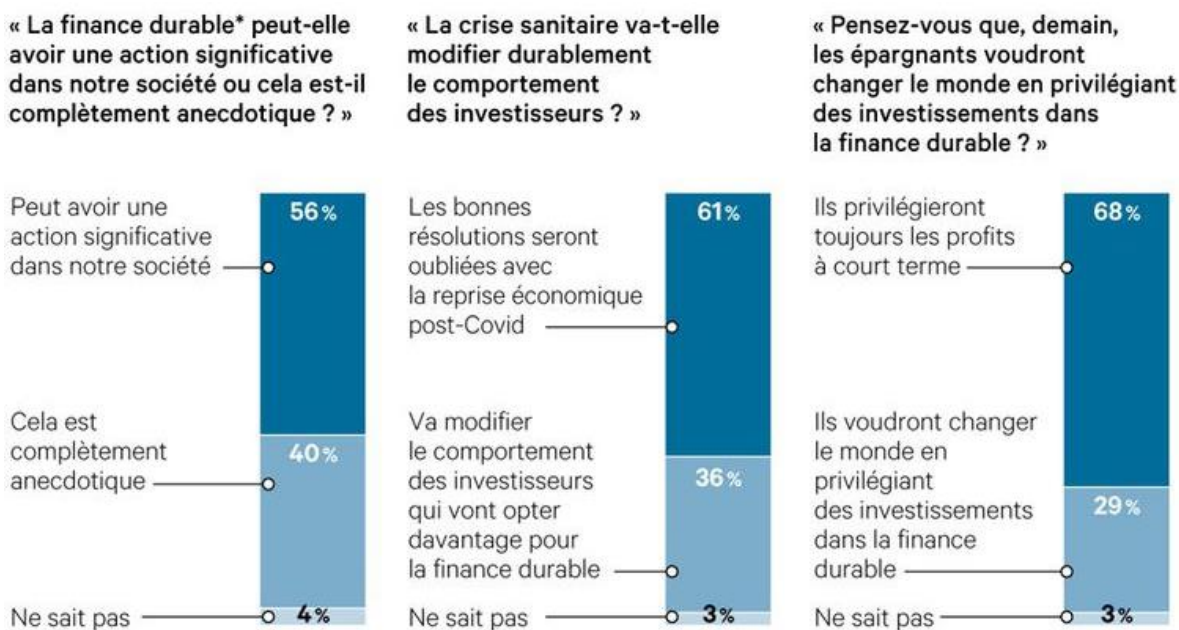
- le coût du capital : les investisseurs proposent des financements moins chers aux entreprises ayant des objectifs verts ou durables ;
- l'accès aux liquidités : il y a plus d'investisseurs qui souhaitent fournir des financements à des projets durables, car certains se concentrent uniquement sur ces projets ;

¹ Le Bolzer J. (2021), « [Plus d'un Français sur deux convaincu par les impacts de la finance durable](#) », *Les Échos*, 6 novembre.

² Caldecott B., Clark A., Harnett E., Koskela K., Wilson C. et Liu F. (2022), « [Sustainable finance and transmission mechanisms to the real economy](#) », University of Oxford Smith School of Enterprise and the Environment, Working Paper n° 22-04, 19 avril.

- l'évolution des pratiques des entreprises : les investisseurs pèsent sur la gouvernance des entreprises dans lesquelles ils investissent.

Graphique 5 – Sondage OpinionWay : « que pensent les Français de la finance durable ? »



Note : englobe le financement de l'économie sociale et solidaire et la préservation de l'environnement.

Source : Les Échos (2021)

Reprenant ce cadre, Novethic, dans un rapport commandé par le comité Impacte, a classifié les produits financiers labellisés en fonction de leur impact possible sur le verdissement de l'économie par ces trois canaux. Dans chaque cas, Novethic a étudié la façon dont la labellisation contribue à l'impact du produit financier.

Premièrement, certaines obligations peuvent avoir un effet sur le coût du capital des entreprises, surtout quand le nombre de prêteurs potentiels est faible¹. Par exemple, un label peut présenter des critères visant à exclure les émetteurs d'obligations sujets à de sévères controverses ESG, augmentant ainsi le prix du capital pour certains secteurs. Par ailleurs, certaines obligations sont structurées de telle façon que le taux du coupon est lié à l'atteinte d'objectifs de durabilité. Il peut en être de même pour certaines formes de prêts comme les prêts liés à la durabilité.

¹ Pour les grandes entreprises ayant accès à des sources de financement diversifiées, l'impact sera plus faible.

Deuxièmement, Novethic note que l'impact des produits financiers labellisés sur l'accès aux liquidités restera modéré au mieux.

Troisièmement, en ce qui concerne l'influence des produits financiers labellisés sur les pratiques d'entreprise, Novethic note que la détention d'actions cotées peut avoir un effet significatif, par exemple dans le cas d'un actionariat actif. Les labels offrent dans certains cas des critères récompensant le dialogue et l'engagement actionnarial ciblés sur des problématiques liées au verdissement. Enfin, les fonds d'actifs réels, notamment ceux qui jouent un rôle dans l'octroi et la structuration de financement pour des projets « greenfield » (projets de construction nouvelle) peuvent influencer les pratiques d'entreprise de façon significative. Ainsi, les fonds immobiliers exercent en pratique un contrôle important sur la gestion des actifs en portefeuille. La portée de ce mécanisme reste cependant limitée aux fonds immobiliers labellisés ISR.

Par ailleurs, les labels peuvent encourager la participation à des introductions en bourse d'entreprise sur le segment « cleantech » (ou technologies vertes). Ainsi, Novethic a analysé, à la demande du comité Impacte, la présence d'entreprises « cleantech » dans les fonds labellisés Greenfin et ceux classés « article 9 » à partir de la liste des entreprises de la catégorie introduites en bourse entre 2012 et 2022 et cotées sur Euronext. Vingt-deux d'entre elles figurent dans les portefeuilles de fonds analysés¹. Les titres de ces vingt-deux entreprises représentent 2,3 % de l'encours des fonds labellisés Greenfin (et même 19,1 % pour un des fonds) contre 0,16 % dans l'échantillon comparatif de fonds « article 9 » non labellisés.

¹ Novethic a utilisé pour les identifier la liste des 119 entreprises de la catégorie « cleantech » introduites en bourse entre 2012 et 2022 et cotées sur Euronext.



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. Un accord de place a été signé le 2 février 2022 qui engage ses signataires à publier un tableau standardisé de frais. L'arrêté du 24 février 2022 instaure un nouveau cadre de transparence. Il vient renforcer l'information précontractuelle et l'information annuelle sur les frais du plan d'épargne retraite (PER) et de l'assurance-vie en affichant, par unité de compte, la somme, d'une part, des frais du contrat/du plan et, d'autre part, les frais de l'UC/de l'actif.

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

Application de la réforme

Un nouveau cadre de transparence a été signé le 2 février 2022 par les acteurs de la place. Il se traduit par un [arrêté du 24 février 2022](#) qui renforce l'information précontractuelle et l'information annuelle sur les frais du plan d'épargne retraite (PER) et de l'assurance-vie en affichant, par unité de compte, la somme, d'une part, des frais du contrat/du plan et, d'autre part, les frais de l'UC/de l'actif¹.

¹ « Arrêté du 24 février 2022 portant renforcement de la transparence sur les frais du plan d'épargne retraite et de l'assurance-vie », *Journal officiel* n° 0055 du 6 mars 2022, texte n° 10.

Depuis le 1^{er} juin 2022, tous les distributeurs de produits d'épargne, assurance-vie ou PER doivent présenter les frais appliqués de façon standardisée, dans un tableau publié en ligne. L'objectif étant de permettre aux épargnants de s'y retrouver plus facilement.

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 et l'évolution du nombre de contrats transformés vers les nouveaux PER.

D'après les données les plus récentes de France Assureurs fournies au comité¹, l'encours des contrats d'assurance-vie est passé de 1 798 milliards d'euros fin 2020 à 1 874 milliards fin 2021, soit une croissance de 4,3 %. Ainsi, pour l'ensemble de l'année 2021, la collecte nette est positive (+ 22,4 milliards d'euros contre - 2,4 milliards en 2020) ; les cotisations s'élèvent à 148,6 milliards d'euros (contre 116,4 milliards en 2020) dont 39 % investis sur les supports en UC (après 35 % en 2020) ; et les prestations versées s'élèvent à 126,2 milliards d'euros (contre 118,8 milliards en 2020)².

La collecte nette positive de l'assurance-vie en 2021 intervient dans un contexte où l'épargne française est en diminution par rapport à 2020, avec un flux annuel de placements financiers des ménages de 165,8 milliards d'euros, soit une diminution de 18 % par rapport à 2020³.

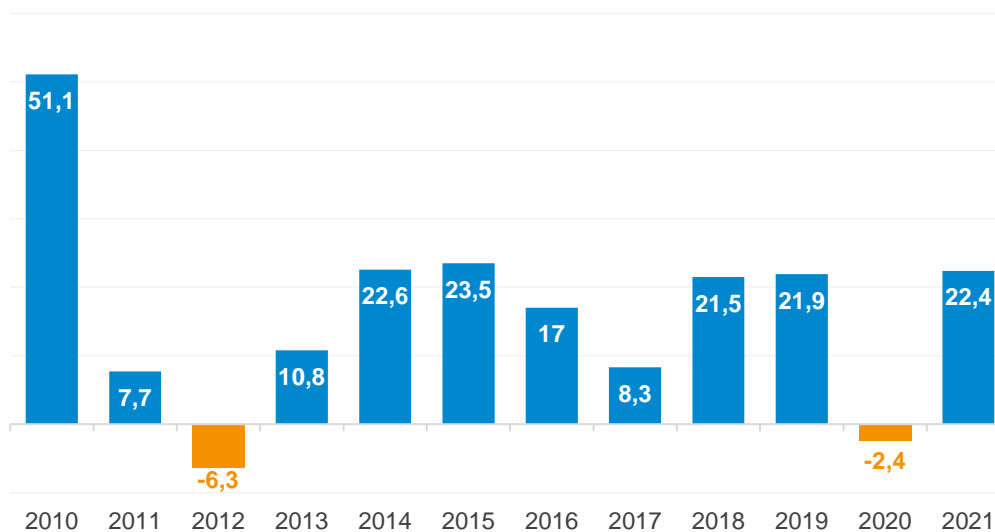
Selon les derniers chiffres de France Assureurs, la collecte nette de l'assurance-vie a de nouveau augmenté sur les sept premiers mois de 2022 (+ 12,8 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,4 milliard d'euros par rapport à la même période de l'année précédente), pour un encours total de 1 847 milliards d'euros à fin juillet, stable sur un an.

D'après les données de France Assureurs, en décembre 2021, la part des UC dans les cotisations progresse encore et s'établit à 45 % sur le mois et à 39 % sur l'année. L'assurance-vie en UC atteint ainsi des niveaux jamais atteints sur une année, aussi bien en cotisations (à 57,9 milliards d'euros) qu'en collecte nette (à + 34,2 milliards d'euros).

¹ Nom d'usage de la Fédération française de l'assurance.

² France Assureurs (2022), [Communiqué de presse du 3 février](#).

³ Banque de France (2022), Épargne et Patrimoine financiers des ménages - France et étranger - T4 2021, mai.

Graphique 6 – Collecte nette en assurance-vie (en milliards d'euros)

Note : semi-définitif pour 2021.

Source : France Stratégie, d'après France Assureurs

L'article 72 de la loi Pacte ouvre la possibilité d'un transfert de contrat d'assurance-vie auprès du même assureur sans perte d'antériorité fiscale, dès lors que les engagements convertis sont en partie investis en unités de compte ou en eurocroissance. Sur ce point, il semble que l'équilibre entre les fonds en euros et en UC et la politique de promotion des UC menée par les entreprises d'assurance pourraient être remis en question. Alors que les taux d'intérêt augmentent, se pose la question d'une éventuelle hausse du rendement des fonds en euros¹. En effet, la remontée des taux touche les fonds en euros de l'assurance-vie puisque près de 80 % de leurs encours sont composés d'obligations. Les compagnies se retrouvent donc dans une situation délicate dans leurs efforts de promotion des unités de compte, entamés il y a une dizaine d'années. D'un côté, une hausse des rendements des fonds en euros pourrait envoyer un signal contradictoire aux épargnants. D'un autre côté, si les fonds en euros ne sont pas mieux rémunérés, d'autres placements sans risque plus attractifs pourraient venir les concurrencer. Si les fonds en euros sont mieux rémunérés, il est possible que les incitations à transférer des contrats d'assurance-vie introduites par la loi Pacte soient moins attractives.

Pour ce qui est de l'évolution du nombre de contrats transformés en vertu du dispositif mis en place par la loi Pacte, la forte augmentation notée en 2020 s'est poursuivie et accélérée

¹ *Le Monde* (2022), « Assurance-vie : le rendement des fonds en euros va-t-il augmenter avec la hausse des taux ? », 3 juin.

en 2021¹. Le nombre de contrats transformés en 2021 s'élève à 421 000 contre 236 000 en 2020. Les montants transférés sont eux aussi en forte croissance puisqu'ils passent de 6,8 milliards en 2020 à 15,1 milliards en 2021 (soit une augmentation de 122 %). Le montant moyen transféré augmente également (+ 24 % en un an). Ces montants sont significativement plus élevés que ceux des transferts Fourgous (contrat mono-support vers contrat multi-support) qui existaient avant la loi Pacte. Cependant, le réinvestissement en UC, favorisé par les conditions de transfert, augmente moins vite que les transferts totaux. Ainsi, la part des montants transférés de contrats euros vers des contrats multi-supports réinvestis en UC a presque été divisée par deux.

D'après les données de France Assureurs, cette accélération se poursuit au premier semestre 2022, puisque 216 000 contrats d'assurance-vie ont été transférés dans le cadre de la loi Pacte au cours de ces six mois². Sur cette période, les cotisations atteignent leur plus haut niveau depuis 2010, entraînant une augmentation de la collecte nette de + 1,8 milliard d'euros par rapport au premier semestre 2021, pour s'établir à 12,1 milliards d'euros. Au mois de juin 2022, les cotisations étaient légèrement plus faibles qu'en juin 2021 et la collecte nette également, offrant des possibles signes de ralentissement.

Tableau 4 – Nombre de transformations de contrats d'assurance-vie

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de contrats transformés (en milliers)	124	131	218	174	99	236	421
Montant total transféré (en milliards d'euros)	4,8	5,2	8,3	5,6	2,9	6,8	15,1
Dont réinvesti en unités de compte (UC)	1,5	1,6	2,7	1,8	0,9	1,4	2,5
Pourcentage réinvesti en UC / total transféré	31 %	30 %	32 %	32 %	32 %	20 %	16 %
Montant moyen transféré (en milliers d'euros)	38,2	40,1	38,2	32,2	29,6	28,9	35,8

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

Source : données de France Assureurs et calculs de la DG Trésor

¹ Hors transferts des contrats d'assurance retraite vers un PER. France Assureurs (2022), « [Les assureurs, des partenaires solides et durables pour construire l'avenir](#) », conférence de presse du 30 mars.

² France Assureurs (2022), [Communiqué de presse du 27 juillet](#).

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

Un rapport du Sénat¹ sur la protection des épargnants estime que la transférabilité permise par la loi Pacte est un « compromis insatisfaisant » et propose la transférabilité totale des contrats d'assurance-vie de plus de huit ans. Le rapport identifie plusieurs blocages dans la mise en œuvre des dispositions de la loi Pacte. Il souligne d'abord que la possibilité de transfert reste peu connue des épargnants.

Ensuite, le rapport du Sénat note que les demandes de transfert se heurtent à la séparation entre les assureurs, qui gèrent le contrat, et les courtiers, qui en assurent la distribution. En pratique, les transferts de contrats avec un changement de distributeur ont pu se révéler complexes pour les assurés. France Assureurs reconnaît que « le changement d'intermédiaire ne constitue pas un critère d'appréciation pour l'acceptation ou le refus de la demande de transfert sollicitée par un client » mais maintient que les demandes de transfert avec changement de distributeur nécessitent une analyse au cas par cas, notamment pour vérifier la bonne immatriculation du nouveau distributeur. 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, étant précisé qu'un transfert n'a pas les mêmes conséquences fiscales qu'un dénouement.

La commission des finances du Sénat préconise une transférabilité totale des contrats d'assurance-vie, sous deux conditions : durée de détention du contrat minimale de huit ans et plafonnement annuel des sommes pouvant être transférées chez un autre assureur. Ainsi, la commission estime limiter les risques inhérents aux transferts de façon à ne pas fragiliser le bon fonctionnement du secteur assurantiel, ne pas nuire au financement stable et de long terme de l'économie par l'épargne investie dans l'assurance-vie et ne pas remettre en cause le bien-fondé du régime fiscal avantageux associé à l'assurance-vie. Cependant, en 2010, l'Insee² estimait qu'environ la moitié des contrats d'assurance-vie étaient détenus depuis plus de huit ans. Ainsi, une transférabilité totale, même avec une limite sur la durée de détention à huit ans, pourrait rendre transférable la moitié des contrats d'assurance-vie et représenter un risque de choc important. La transférabilité totale après huit ans pourrait également conduire les assureurs à réduire leur horizon d'investissement. De plus, les conditions suggérées par la commission du Sénat pourraient s'avérer contraignantes, notamment la durée de détention du contrat de huit ans. Enfin, les obstacles liés aux connaissances des épargnants et aux difficultés pratiques de transfert comme les délais liés aux vérifications des assureurs pourraient persister même si les possibilités de transfert étaient élargies.

¹ Commission des finances du Sénat (2021), *Rapport d'information*, n° 20 (2021-2022), 6 octobre.

² Insee (2011), « L'assurance-vie en 2010 », *Insee Première* n° 1361, 21 juillet.

La Direction générale du Trésor a en premier lieu fait valoir les risques prudentiels liés à la transférabilité totale des contrats, même sous conditions. D'une part, le transfert inter-entreprises pourrait être dangereux pour la stabilité financière et constituer un choc significatif pour les assureurs, venant dégrader leur ratio de solvabilité. Ce risque est accru par la remontée des taux, qui favorise les nouveaux entrants, non pénalisés par un stock d'obligations à faible rendement, pour capter une partie de la clientèle des assureurs en place. D'autre part, la mise en place de la transférabilité externe pourrait réduire l'horizon d'investissement des assureurs, ce qui pourrait se traduire par une allocation sous-optimale de l'épargne et par une réduction de la performance des contrats au détriment des épargnants. Au plan juridique enfin, la Direction générale du Trésor indique qu'il n'est pas aisé d'imaginer une portabilité de relations contractuelles entre personnes privées et encore moins de créer un droit systématique en la matière.

De son côté, France Assureurs a fait valoir des engagements volontaires sur le transfert intra-entreprise qui lui paraît répondre aux attentes des épargnants. Les membres de France Assureurs se sont engagés en juin 2021 à aller au-delà de la loi Pacte, en adoptant un mécanisme de transfert automatique et simplifié des contrats d'assurance-vie dès lors qu'il s'agit du même distributeur et que le contrat présente un caractère approprié et est conforme avec les exigences et besoins du souscripteur¹.

¹ France Assureurs (2022), « [Au 1^{er} trimestre 2022, la collecte nette de l'assurance vie a atteint un niveau inégalé depuis 10 ans](#) », communiqué de presse, 27 avril.



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) 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.). En parallèle, les articles 70 et 79 de la loi de finances de 2022 modifient le régime fiscal des plus-values de cessions de cryptomonnaies à compter de 2023.

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

Application de la réforme

Les [articles 70 et 79 de la loi de finances de 2022](#) modifient le régime fiscal des plus-values de cessions d'actifs numériques à compter de 2023 :

- ils clarifient les critères de distinction entre professionnels et non-professionnels ;
- ils imposent le régime des bénéficiaires non commerciaux aux professionnels ;
- les contribuables pourront choisir d'être imposés soit au taux forfaitaire de 12,8 %, soit au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

La perte de vitesse des ICO

Comme mentionné dans les précédents rapports du comité Impacte, la loi Pacte visait à créer les conditions permettant aux ICO¹ de bénéficier d'une meilleure sécurité juridique, ces opérations étant désormais encadrées par des règles spécialement consacrées aux actifs numériques.

D'une manière générale, le désintérêt pour les ICO constaté dans les précédents rapports tend à se confirmer, après une période d'engouement en 2016-2017. Le marché se rationalise et ce constat vaut en France comme à l'échelle internationale. Après avoir délivré un visa en 2019 et deux en 2020, l'AMF n'a délivré aucun visa en 2021. Certains dossiers déposés à l'AMF ont été retirés à la demande des émetteurs pour des raisons qui leur sont propres (manque d'appétence des investisseurs ou de maturité du projet en particulier). De nouveaux projets ont néanmoins été déposés à l'AMF et sont en cours d'instruction. On notera cependant que quelques ICO, parfois significatives, ont été réalisées ces dernières années en France, sans visa de l'AMF ; les émetteurs préférant un cadre non régulé pour leurs offres, en particulier s'agissant des mesures de lutte anti-blanchiment et de séquestre des fonds, requises pour les ICO visées par l'AMF et qui s'avèrent, en pratique, contraignantes à mettre en place pour les sociétés.

L'AMF a cependant pu exercer son rôle de gendarme dans le cadre de la procédure de délivrance de visa optionnel pour les ICO. En particulier, l'AMF² a été sollicitée par la société Air Next dans le cadre d'une demande de visa. Certains des éléments transmis par cette société au cours de la procédure d'instruction ont éveillé les soupçons de l'autorité, qui a publié un communiqué de presse afin d'alerter les épargnants sur les risques de cette offre³. Il s'agissait effectivement d'une fraude, dont les dégâts ont pu être limités grâce à la diffusion rapide de ce communiqué. L'AMF n'a pas délivré de visa à cette offre et a transmis au parquet de Paris les éléments dont elle disposait.

Il convient de noter également le développement des offres de « *security tokens* », c'est-à-dire de crypto-actifs présentant les caractéristiques d'instruments financiers (des actions ou obligations, en particulier). Ces offres ne sont pas soumises au régime des ICO mais à celui applicables aux instruments financiers, en particulier s'agissant d'offres au public (réglementation prospectus notamment, émission d'un document d'information synthétique).

¹ *Initial Coin Offerings* ou offres au public de jetons.

² Autorité des marchés financiers (AMF), *Rapport annuel 2020*, p. 82.

³ AMF (2021), « *L'AMF met en garde contre l'offre au public de jetons de la société Air Next* », communiqué de presse, 30 septembre.

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 de procédures pour ces derniers : d'une part l'enregistrement obligatoire pour les services de conservation d'actifs numériques pour le compte de tiers, d'achat/vente et d'échange d'actifs numériques, et d'exploitation de plateforme de négociation, d'autre part un agrément optionnel (dit « agrément PSAN ») qui peut porter sur l'ensemble des services sur actifs numériques, y compris la gestion de portefeuille pour le compte de tiers et le conseil aux souscripteurs d'actifs numériques. En septembre 2022, 48 PSAN ont été enregistrés par l'AMF dont 21 en 2021, et les services de l'AMF dénombrent 60 dossiers d'enregistrement PSAN obligatoire en cours d'instruction.

Pour le moment, aucun acteur n'a reçu d'agrément, mais l'examen de plusieurs demandes sont en cours. Le manque de succès actuel de la procédure d'agrément optionnel et du régime qui en découle (obligations de respecter des règles relatives au niveau de fonds propres, de bonne conduite, en matière de sécurité des systèmes d'information) s'expliquerait, d'après des retours de certains acteurs auprès de l'AMF, par son caractère plus contraignant que le statut de PSAN enregistré pour un avantage limité pour les acteurs. Par ailleurs, la loi Pacte a mis en avant le régime de l'enregistrement et le rôle de « label » français afin de justifier l'optionnalité de l'agrément. Enfin, la perspective de l'entrée en vigueur du règlement européen « Markets in crypto-assets » (ou « MiCA »), qui imposera aux acteurs un agrément dont les exigences ne sont pas totalement alignées avec celles de l'agrément prévu par la loi Pacte, peut contribuer à une attitude attentiste, selon l'AMF.

Selon les retours des acteurs, un PSAN enregistré a, aux yeux de ses clients, des médias et du public, été validé par les autorités de supervision françaises, même s'il n'a pas reçu d'agrément. L'enregistrement est souvent confondu avec l'agrément, bien que l'agrément induise plus de contraintes et de garanties. L'entrée en vigueur du projet de règlement européen « MiCA » viendra clarifier ces possibles confusions, puisqu'il imposera un agrément obligatoire pour tous les services sur actifs numériques.

Actuellement en cours de finalisation, le règlement MiCA visera à encadrer et à harmoniser le marché des crypto-actifs au sein de l'Union européenne. Ce nouveau cadre réglementaire européen a pour ambition de protéger les citoyens contre les risques liés aux crypto-actifs et de garantir la stabilité financière comme la souveraineté monétaire tout en favorisant l'innovation. Le 30 juin 2022, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord provisoire sur le projet de règlement MiCA¹.

¹ Conseil de l'Union européenne (2022), « [Finance numérique : accord sur le règlement européen portant sur les crypto-actifs \(MiCA\)](#) », communiqué de presse, 30 juin.

L'AMF note que la loi Pacte a permis à la France de prendre de l'avance sur le cadre réglementaire européen et de l'inspirer en partie. MiCA se compose de trois principaux volets :

- un cadre général pour les jetons à valeur stable (les « *stablecoins* ») prévoyant un agrément obligatoire et des règles spécifiques, notamment la constitution par les émetteurs de *stablecoins* d'une réserve suffisamment liquide, en partie sous forme de dépôts ;
- un encadrement crypto-actifs autres que les *stablecoins* qui pourront être émis au sein des 27 États membres via la publication d'un document d'information qui devra être communiqué à l'autorité nationale compétente avant sa publication, mais ne sera pas soumis à l'approbation préalable d'une autorité nationale ;
- un cadre pour les prestataires de services sur crypto-actifs (PSCA) soumis à un agrément obligatoire pour exercer l'un des services prévus dans le texte, avec un régime de passeport qui permettra au prestataire d'offrir ses services dans l'Union européenne.

Le « droit au compte » instauré avec la loi Pacte et renforcé avec le décret n° 2019-1213 du 21 novembre 2019 reste un droit imparfait en pratique. Les difficultés rencontrées par les PSAN pour obtenir ou maintenir une domiciliation bancaire en France, obtenir des financements ou utiliser certains systèmes de paiement existent encore.

Selon une enquête réalisée en 2021 auprès d'une sélection de 29 entreprises crypto-actifs¹, 70 % des répondants déclarent avoir connu de grandes difficultés à recourir à un service bancaire, et plus précisément à une ouverture de compte. En 2020, une enquête avait pointé que 82 % des répondants² indiquaient avoir déjà été confrontés à un refus d'ouverture ou à une clôture d'un ou plusieurs comptes bancaires, en France et ailleurs en Europe. En réaction, les entrepreneurs crypto déclarent se tourner vers des établissements de paiement étrangers ou des banques privées.

Les PSAN et les risques BC-FT

Comme les autres prestataires de services financiers, les PSAN sont exposés aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (LCB-FT)³. En mars 2022, Tracfin a procédé à une typologie des risques pour ce secteur et identifié les catégories suivantes :

- commission d'infractions criminelles : les atteintes aux systèmes de traitement des données automatisées (comme les rançongiciels), les acquisitions de biens ou services illicites (sur le darknet ou le deepweb) et les escroqueries via des plateformes

¹ Association pour le développement des actifs numériques – Adan (2022), *La crypto en France : structuration du secteur et adoption par le grand public*, février.

² Adan (2020), « État des relations entre le secteur bancaire et financier et l'industrie des actifs numériques », enquête réalisée entre juillet et septembre 2020, octobre 2020.

³ Tracfin (2022), « *La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les prestataires de services sur actifs numériques* », *La Lettre d'information*, n° 20, mars.

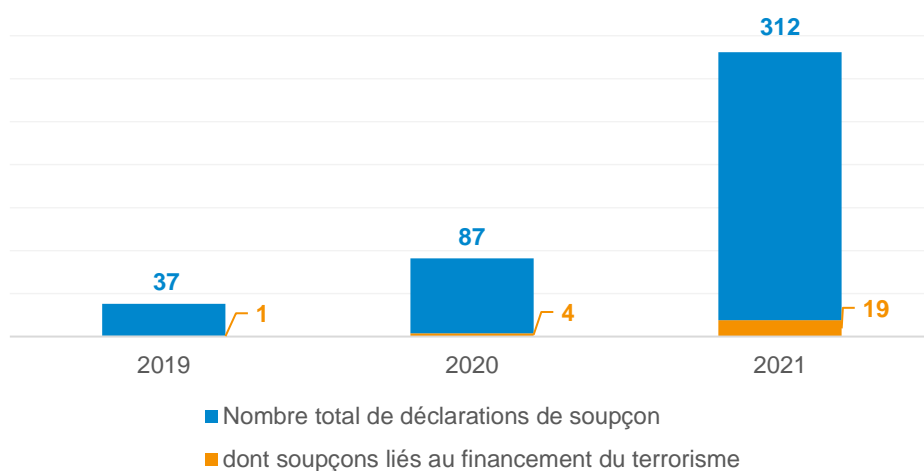
d'investissement en ligne proposant des crypto-actifs comme support d'investissement dans un contexte de forte volatilité des marchés ;

- blanchiment des capitaux : les transferts rapides de capitaux (favorisés par plusieurs facteurs comme l'absence quasi totale de frais, le manque de régulation dans certains États, la rapidité des opérations et la « pseudonymisation » des portefeuilles), les investissements dans des secteurs à risque (comme l'art et l'immobilier) et l'alimentation de supports de paiement tels que les cartes prépayées qui permettent aux criminels d'user sans limite des produits de leurs crimes et délits ;
- financement du terrorisme : les transferts de fonds multiples par plusieurs contributeurs vers des zones de conflit et les financements via les NFT (*Non fungible tokens*), comme supports de valeur.

En juillet 2021, le Groupe d'action financière (GAFI) a rendu publics les résultats d'une étude qu'il avait confiée à sept entreprises spécialisées dans l'analyse de la *blockchain* sur les transactions entre pairs et les transactions illicites¹. Ces entreprises ont obtenu des estimations de la part des transactions illicites variant considérablement, entre 0,6 % et 9,9 %. Ces différences proviennent sans doute des différentes méthodologies utilisées par chacune des entreprises mais aussi par les différentes définitions utilisées pour classer les transactions d'illicites.

Par ailleurs, entre 2019 et 2021, Tracfin note que le nombre de déclarations de soupçon adressées par le secteur a été multiplié par 8,5. En 2021, Tracfin a ainsi reçu 312 déclarations de soupçon adressées par les professionnels du secteur.

Graphique 7 – Nombre de déclarations de soupçon (DS) adressées par les PSAN



Source : Tracfin (2022), *La Lettre d'information*, n° 20, mars

¹ GAFI (2021), *Second 12-month review of the revised FATF standards on virtual assets and virtual asset service providers*, juillet.

Tracfin suggère plusieurs éléments pour expliquer ces évolutions :

- un plus grand nombre d'acteurs assujettis dans un secteur en pleine croissance ;
- une forte attractivité d'investissements pour de nombreux clients, y compris pour les réseaux criminels ;
- l'efficacité des dispositifs LCB-FT et de leurs outils mis en place par les PSAN.

Il convient cependant de noter le caractère limité de ces indicateurs, puisque deux déclarants ont été à l'origine de près de la moitié des déclarations de soupçon. Les principales catégories dans ce flux déclaratif sont le soupçon de financement du terrorisme, la fraude documentaire, l'escroquerie et le doute non levé sur l'origine ou la destination des fonds.



THÉMATIQUE 9

PEA-PME

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

Depuis le 1^{er} juillet 2020, la loi Pacte permet un retrait partiel après cinq années de détention sans entraîner la clôture du PEA-PME (plan d'épargne en actions dédié aux PME). Avant cinq 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.

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

Indicateurs de suivi

À la fin de l'année 2021, l'encours des PEA-PME s'élève à 2,32 milliards d'euros. Celui des PEA est quant à lui de 111,9 milliards d'euros.

Tableau 5 – Quelques statistiques sur les PEA et les PEA-PME

	PEA					PEA-PME				
	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
Encours en milliards d'euros	92,8	85,8	96,1	98,9	111,9	1,2	1,1	1,4	1,78	2,32
Nombre de comptes-titres en milliers	4 239	4 762	4 876	5 030	5 103	70,4	82,7	86,9	92,7	103

Source : [Banque de France](#) (2022)

On observe une croissance des PEA-PME beaucoup plus rapide que celles des PEA. Ainsi, il y a en 2021 une hausse de 11,1 % du nombre de compte-titres pour les PEA-PME et de 1,5 % pour les PEA. De même, tandis que les encours des PEA-PME augmentent de 30 %, ceux des PEA augmentent de 13 %. Les données de la Banque de France montrent également que cette différence n'est pas due principalement à des fluctuations de la valeur des actifs pour les deux produits. Pour le PEA-PME, les versements nets s'élèvent à 240 millions, soit 44 % de la hausse des encours. Pour le PEA, en revanche, la collecte nette ne représente que 3 % de la hausse des encours.

Les deux produits restent néanmoins peu comparables : il y a près de 50 fois plus de compte-titres de PEA que de PEA-PME et des encours 48 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 depuis 2020. 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 2020). Cette dynamique s'est poursuivie en 2021 avec plus de 55 millions de transactions effectuées par les particuliers sur les actions pour l'ensemble de l'année¹. Cependant, le nombre de transactions au premier semestre 2022 est en repli d'un tiers environ par rapport à 2021 (21,5 millions de transactions en 2022 contre 31,6 millions en 2021), même si les niveaux restent bien supérieurs à ceux observés avant la crise sanitaire (seulement 11,9 millions de transactions au premier semestre 2019).

En mars 2022, selon l'enquête SoFia de l'institut Kantar, la détention en direct d'actions restait inchangée par rapport à mars 2020 avec 6,7 % des Français de 15 ans et plus détenant des actions au sein d'un compte-titres ou d'un PEA (hors actionnariat salarié) (contre 6,9 % en mars 2020)². Le taux de détention avait beaucoup diminué entre 2009 et 2016, mais il est relativement stable depuis.

En [Annexe 10](#), l'augmentation des saisines du médiateur de l'AMF pour des litiges liés au PEA est analysée.

¹ AMF (2022), [Tableau de bord des investisseurs particuliers actifs](#), n° 7, juillet.

² Enquête SoFia de Kantar réalisée en mars 2022 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° 49, juin 2022.



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 neuf 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. Le décret n° 2020-15 entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020 vient déterminer les modalités de dépôt d'une demande provisoire de brevet et de transformation d'une demande de certificat d'utilité en demande de brevet d'invention. Enfin, le certificat d'utilité 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](#)

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 dernière peut rebuter les PME, les start-ups et les inventeurs indépendants à faire valoir leurs éventuels droits en matière d'invention. Par

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 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.

contraste, la nouvelle procédure d'opposition coûte 600 euros¹ et peut se faire sans avocat. Surtout, l'existence d'une possibilité d'opposition au brevet peut rendre 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.

L'utilisation de cette procédure 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, 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 opposé².

D'après le [rapport annuel 2021](#) de l'INPI, 19 procédures d'opposition ont démarré en 2021 (qui s'ajoutent aux deux démarrées en 2020). Les premières procédures orales en séance publique à l'INPI se sont tenues en janvier et février 2022. Les premières décisions ont été rendues en février 2022. Selon l'INPI, elles ont permis de rassurer les acteurs de la propriété intellectuelle et pourraient permettre de lancer une dynamique. Depuis début 2022, 22 procédures ont été lancées, ce qui reste loin du niveau des procédures de déchéance et d'annulation de marques³. Dans le même temps, le contentieux en matière de brevets à l'encontre du directeur général de l'INPI a significativement diminué. En 2021, les recours liés aux brevets ne représentent que 3 % des 195 recours formés à l'encontre des décisions du directeur général de l'INPI, contre 10 % des 140 recours formés en 2020 et 13 % des 200 recours formés en 2019⁴.

Sur les dix premières issues des procédures d'opposition, un brevet a été abandonné par le titulaire, sept ont été modifiés, un a été révoqué partiellement et un a été révoqué en totalité. Selon l'INPI, ces premières issues confirment le but recherché par la loi Pacte, à savoir renforcer les brevets maintenus, dans la mesure où huit brevets sur dix ont été modifiés et donc renforcés. L'INPI souligne que les professionnels s'accordent sur la maîtrise de la procédure par l'INPI, qui est très proche de la procédure européenne.

¹ 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.

² [Ordonnance n° 2020-116](#) du 12 février 2020 relative à la création d'un droit d'opposition aux brevets d'invention.

³ D'après [le rapport annuel de l'INPI](#), il y a eu 465 procédures de déchéance et d'annulation de marques lancées en 2021.

⁴ INPI, [Rapport annuel 2021](#), [Rapport annuel 2020](#) et [Rapport annuel 2019](#).

Conformément au contrat d'objectifs et de performance signé entre l'État et l'INPI le 23 février 2021, l'INPI a entamé une réflexion en vue de l'instauration de recours internes, permettant un réexamen administratif des décisions du directeur général de l'INPI contestées. Cette procédure de recours pourrait être similaire à celle qui existe auprès de l'OEB. Des professionnels nous ont indiqué leur soutien à une telle procédure qui présenterait selon eux de nombreux avantages. Les délais de traitement des dossiers pourraient être raccourcis, les coûts à supporter par les parties pourraient diminuer – notamment en l'absence du besoin de représentation par un avocat – et la compréhension technique serait meilleure du fait de l'expertise des membres des chambres de recours. À l'image de la procédure d'opposition au brevet, l'instauration de procédures administratives de recours auprès de l'INPI sur ses propres décisions permettrait de traiter les demandes de révision en amont des cours d'appel et de désengorger ces dernières, tout en renforçant la sécurité juridique des titres.

De son côté, l'INPI souligne que la mise en place réussie de l'opposition au brevet et les retours positifs des professionnels sur le traitement des demandes par l'INPI constituent des éléments d'appréciation favorable sur la capacité de l'INPI à aller plus loin dans la prise en charge de mécanismes de recours en matière de propriété intellectuelle.

Des questions sur cette éventuelle procédure de recours demeurent, notamment en ce qui concerne l'indépendance de l'instance de recours vis-à-vis de la procédure d'examen et en ce qui concerne la portée de cette procédure de recours (applicable uniquement aux procédures d'opposition ou à d'autres procédures gérées par l'INPI). L'instauration de tels recours administratifs nécessitant une évolution législative, leur mise en œuvre serait soumise au vote du Parlement¹. D'après nos échanges avec l'INPI, des projets de textes ont été envoyés à la DGE fin 2021, conformément à ce que prévoyait le contrat d'objectifs et de performance.

Analyse de l'ajout du critère d'activité inventive

Depuis 2020, les demandes de dépôt de brevet doivent respecter le critère d'activité inventive². L'avis de l'INPI sur ces demandes est rendu sur la base des résultats du rapport de recherche, qui est réalisé en général neuf mois après le dépôt initial de la demande de brevet. Il faut ensuite compter trois mois supplémentaires de délai de réponse après la communication du rapport de recherche au déposant. Surtout, les demandes de brevets sont publiées dix-huit mois après leur dépôt. Avant la loi Pacte, le défaut d'activité inventive était noté uniquement dans les observations que l'office émettait au déposant. Depuis la loi Pacte, l'examen de l'activité inventive est un préalable à la délivrance du brevet. Cependant, avant la

¹ Réponse du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance à la [question parlementaire](#) n° 35268 de Mme Naïma Moutchou, parue au JO le 22 décembre 2020.

² L'invention ne doit pas découler de manière évidente de la technique connue par « l'homme du métier ». INPI (2022), « [Les critères de brevetabilité](#) ».

loi Pacte, les observations émises par l'office ne visaient le défaut d'activité inventive que dans 11 % des cas. Il est donc vraisemblable qu'une minorité des brevets fassent à présent l'objet d'une observation pendant l'examen préalable de l'activité inventive.

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. En 2021, le nombre de demandes est de 14 758 (soit une hausse légère de 3 %)². Ce chiffre demeure 6,7 % plus bas qu'en 2019, mais il y avait depuis 2017 une tendance à la baisse. À titre de comparaison, l'OEI a enregistré 188 600 demandes de brevets en 2021, soit une légère hausse par rapport à 2020 (+ 4,5 %), proche de la tendance observée en France (voir l'[Annexe 11](#)). Selon la CNCPI (Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle), la reprise de l'activité de propriété intellectuelle indique que l'ajout du critère d'activité inventive n'a pas eu d'effet dissuasif sur les demandes de brevets. Entre le 22 mai 2020, date d'entrée en vigueur de l'article 122 de la loi Pacte, et le 31 décembre 2021, 22 356 demandes de brevet ont été déposées, auxquelles s'appliquent les critères de délivrance de la loi Pacte. Ces demandes représentent au 31 décembre 2021 57 % des brevets en cours d'examen ; 11 884 de ces demandes avaient reçu une notification de rapport de recherche préliminaire à la fin de 2021.

De nombreuses procédures étant encore en cours, il est trop tôt pour procéder à l'évaluation de l'impact du critère d'inventivité. La CNCPI suggère d'observer le taux de délivrances rapportés au nombre de dépôts pour voir l'impact de ce critère. Dans le même temps, ces brevets pourraient alors avoir une présomption de validité renforcée par l'examen préalable du critère d'inventivité.

Analyse de la réforme du certificat d'utilité

Comme expliqué dans les précédents rapports du comité, 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. Selon l'INPI, le nombre de nouveaux certificats d'utilité est en recul par rapport en 2020 avec 674 demandes en 2021 contre plus de 1 000 dépôts en 2020. Ce chiffre reste néanmoins plus élevé que le nombre de dépôts en 2019, qui était de 450. D'après la CNCPI, le certificat d'utilité n'a pas encore véritablement trouvé sa place dans le paysage de la propriété intellectuelle. En 2021, 27,9 % des certificats d'utilité ont été transformés en brevets (en hausse par rapport à 2020).

¹ Institut national de la propriété industrielle (INPI), [Rapport annuel 2021](#). À titre de comparaison, l'OEI a enregistré 188 600 demandes de brevets en 2021, soit une légère hausse par rapport à 2020 (+ 4,5 %), proche de la tendance observée en France (voir l'[annexe](#)).

² INPI, [Rapport annuel 2021](#).

Analyse de la demande provisoire de brevet

Nouveauté introduite par décret¹ dans le sillage de la loi Pacte, les demandes provisoires de brevet sont en recul en 2021, puisqu'elles ne représentent plus que 4,1 % des dépôts contre 6 % en 2020. Elles restent principalement réalisées par des petites entités qui sont peu accompagnées. Leur taux de conversion en brevets augmente cependant de 6,1 % en 2020 à 10 % en 2021 et atteint 19 % au premier semestre 2022, selon l'INPI.

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 : ou bien il remet finalement les pièces manquantes et la demande provisoire devient une demande de brevet complète ; ou bien il renonce finalement à sa demande de brevet ; ou bien encore il la transforme en demande de certificat d'utilité, un titre valable dix 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 reste peu recommandée par les conseils en propriété industrielle à leurs clients. Il est en effet difficile de la transformer 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.

La place des brevets français dans le monde

Un accord PPH (*Patent Prosecution Highway*) est un accord de collaboration entre deux offices de brevets, dont l'objectif est d'accélérer le traitement de la délivrance des demandes de brevet étendues à un deuxième pays après l'examen d'une première demande nationale. Après dépôt d'une requête d'accélération en vertu du PPH, le traitement d'une demande de brevet déposée dans un office de second dépôt pourra être accéléré si l'office de premier dépôt a considéré que certaines revendications de cette demande étaient brevetables et que les revendications de la demande déposée auprès de l'office de second dépôt sont suffisamment proches.

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

Depuis la mise en place d'un examen complet introduit par la loi Pacte, avec notamment l'ajout du critère d'inventivité et la procédure d'opposition, l'INPI a passé des accords PPH avec :

- le Japon (accord signé le 26 novembre 2020, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021)¹ ;
- les États-Unis (accord signé le 8 novembre 2021, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2021)² ;
- le Canada (accord signé le 3 décembre 2021, entré en vigueur le 1^{er} février 2022)³ ;
- le Brésil (accord signé le 15 mars 2022, entré en vigueur le 1^{er} mai 2022)⁴ ;
- et la Corée du Sud (accord signé le 14 juillet 2022, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2022)⁵.

¹ INPI (2020), « [L'INPI signe son premier accord PPH avec l'Office des brevets du Japon](#) ».

² INPI (2021), « [L'INPI signe un accord PPH avec l'office des brevets et des marques des États-Unis \(USPTO\)](#) », 8 novembre.

³ INPI (2021), « [L'INPI signe un accord PPH \(Patent Prosecution Highway\) avec l'office de la propriété intellectuelle du Canada](#) », 3 décembre.

⁴ INPI (2022) « [Accélération du traitement de demandes de brevet : signature d'un PPH avec l'Office brésilien](#) », 15 mars.

⁵ INPI (2022), « [Signature d'un accord PPH avec l'office coréen de la propriété intellectuelle \(KIPO\)](#) », 18 juillet.



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 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](#)

Actualités liées au contexte de la crise sanitaire

L'activité du groupe ADP a été fortement perturbée par la crise sanitaire. Ainsi, au cours de l'année 2020, le trafic du groupe a connu une baisse de - 60,4 %, avec 96,3 millions de passagers. Au premier semestre 2021, le chiffre d'affaires continuait de reculer (- 15,3 % par rapport au premier semestre 2020). Cependant, dès octobre 2021, ADP connaissait une reprise du trafic, puisque le trafic sur les neuf premiers mois de 2021 s'établissait à 104,9 millions de passagers, en hausse de 14,5 % par rapport aux neuf premiers mois de 2020 (mais représentant seulement 39,1 % du niveau des neuf premiers mois de 2019).

Sur l'année 2021, le trafic dans l'ensemble des aéroports du groupe a atteint 160 millions de passagers, en hausse de 37,2 % par rapport à 2020 et représentant 45,6 % du trafic de 2019. Cette tendance à la reprise était légèrement plus faible pour les aéroports de Paris avec une croissance annuelle du trafic de 26,8 % et un trafic ne représentant toujours que 38,8 % du trafic de 2019. La reprise du trafic passagers du groupe s'est confirmée puisqu'il est en hausse de 134,4 % au premier semestre 2022 par rapport au premier semestre de l'année 2021, passant à 118,2 millions de passagers. Pour le mois de juillet 2022 uniquement, il y a eu 11,9 millions de passagers supplémentaires comparé à juillet 2021¹. Le trafic total de juillet 2022 représente 83,7 % du trafic du mois de juillet 2019. L'aéroport de Paris-Orly a même retrouvé son niveau d'avant-crise, le trafic y ayant atteint 99 % du niveau de juillet 2019.

Les aéroports parisiens ont également rattrapé le reste des aéroports du groupe.

En 2022, le réseau d'aéroports vise un trafic représentant 74 % à 84 % de celui de 2019. Le retour à des niveaux pré-pandémie est attendu pour 2023-2024, et entre 2024 et 2026 pour les aéroports de Paris.

Le chiffre d'affaires 2021 s'élevait à 2,8 milliards d'euros, en hausse de 29,9 % par rapport à 2020. ADP a publié un chiffre d'affaires au cours du premier semestre 2022 de 2 006 millions d'euros, en hausse de plus de 102,7 % par rapport à la même période en 2021, porté par la poursuite de la reprise du trafic dans l'ensemble des aéroports du groupe.

En termes de résultats, le bénéfice net du groupe devrait être positif dès cette année, ainsi que les années suivantes, avec une marge d'EBITDA² comprise entre 32 % et 37 % en 2022-2023, puis entre 35 % et 40 % en 2024-2025³. Le retour à un EBITDA au moins équivalent à celui de 2019 (soit 1,77 milliard d'euros) est attendu pour 2024.

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. Les premiers départs de l'entreprise ont débuté fin mars 2021. À fin décembre 2021, le nombre maximum de départs a été atteint avec, pour Aéroports de Paris, un effet de réduction des charges de l'ordre de 50 millions d'euros en 2021⁴. La direction a par ailleurs poursuivi la mise en œuvre de son projet PACT (Plan d'adaptation des contrats de travail), auquel les syndicats s'étaient initialement fortement opposés avant de signer un accord le 13 juillet 2021. Ce plan représente

¹ ADP (2022), « [Trafic du mois de juillet 2022](#) », communiqué de presse, 16 août.

² Bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement.

³ Groupe ADP (2021), « [Information financière trimestrielle du 30 septembre 2021](#) », communiqué financier ; Groupe ADP (2022), « [Information financière trimestrielle du 31 mars 2022](#) », communiqué financier ; Groupe ADP (2022), [communiqué financier du 16 février 2022](#).

⁴ Groupe ADP (2022), [communiqué financier du 16 février 2022](#).

une économie de l'ordre de 10 millions d'euros en 2021. Il a provoqué de nombreuses contestations auprès des salariés d'ADP. Les syndicats du groupe ADP ont lancé un appel à la grève du 1^{er} au 5 juillet 2022, réclamant le retrait de ce plan qui prévoit la suppression de primes¹. Après des négociations entre la direction du groupe ADP et les syndicats, les salariés ont voté début juillet la levée de leur préavis de grève après avoir obtenu des revalorisations salariales. Ils ont entériné un accord prévoyant une augmentation générale de 3 % pour tous les employés du groupe ADP ainsi qu'une remise à niveau des rémunérations de quelque 1 800 salariés². Enfin, une procédure d'information-consultation du comité social et économique en vue d'une refonte de l'organisation a été initiée en mai 2021.

Malgré ces économies, les charges courantes du groupe ont augmenté de 373 millions d'euros au cours du premier semestre 2022, mais à un rythme moins élevé que le chiffre d'affaires (37,6 % contre 102,7 %). Comme l'année précédente, l'entreprise ne versera pas de dividendes au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2021.

Graphique 8 – Cours de l'action ADP



Source : Boursorama (juin 2022)

Dans ce contexte, l'action ADP a poursuivi sa hausse en 2021 et dans les premiers mois de 2022. Elle reste cependant à un niveau inférieur à 2019.

¹ Le Figaro (2021), « Aéroports de Paris : appel à la grève du 1^{er} au 5 juillet », juin.

² Le Point (2022), « Grève des aéroports de Paris : le préavis levé vendredi à 18 heures », juillet.



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 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 celle-ci disposait avant la loi Pacte et fixe la durée de ces droits 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.

- [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 d'abord 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). Son développement est ensuite 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 avec des risques élevés d'addiction et de pratiques commerciales critiquables.

En avril 2022, l'Autorité nationale des jeux (ANJ) a publié¹ pour la première fois une analyse du marché des jeux d'argent fondée sur des données transmises par la FDJ, le PMU et les autres opérateurs de jeu agréés. En 2020, le marché des jeux d'argent avait connu une baisse d'activité sensible en raison des restrictions sanitaires. En 2021, il a quasiment rattrapé son niveau de 2019 avec un produit brut des jeux (PBJ) à 10,7 milliards d'euros contre 11,1 en 2019 et 10,0 en 2020. Ce chiffre global inclut les jeux en ligne sous concurrence, qui connaissent depuis 2017 une croissance ininterrompue. Leur PBJ s'élève à 2,2 milliards d'euros en 2022, en augmentation de 29,4 %.

L'offre de jeux d'argent des opérateurs titulaires de droits exclusifs (FDJ pour la loterie et les paris sportifs en dur et PMU pour les paris hippiques en dur) représente 70 % du PBJ global du marché. L'activité des deux opérateurs progresse de 12 % en un an et celle de la FDJ spécifiquement de 17,6 % : la croissance est de 16 % pour la loterie qui représente 84 % de l'activité de la FDJ et de 25,6 % pour les paris sportifs dont ceux en ligne. Même par rapport à 2019, l'activité de la FDJ est en progression de 10 %. La part de la FDJ dans le PBJ de l'ensemble du secteur des jeux d'argent progresse depuis 2018. Entre 2020 et 2021, elle est passée de 51,1 % à 56,1 %.

En ce qui concerne le PMU, l'activité de paris hippiques en réseau physique progresse de 14 % en un an mais reste inférieur de 11 % à son niveau de 2019. Enfin, le secteur des casinos poursuit son déclin entamé en 2020. Le nombre d'entrées continue de baisser en 2021 (en baisse de 47,5 % par rapport à 2020) et le PBJ recule également (- 41 % en un an).

¹ Dans le cadre de cette étude, la période de référence va du 1^{er} novembre 2020 au 31 octobre 2021. ANJ (2022), « [Analyse du marché des jeux d'argent – Année 2021](#) », avril.

Les jeux en ligne sous concurrence (paris sportifs, paris hippiques et poker) continuent leur progression, avec en tête une forte progression des paris sportifs en ligne (+ 44 % en un an). Les paris sportifs constituent, en 2021, 63 % de l'activité en ligne sous concurrence contre 49 % en 2017 et 54 % en 2020. L'activité en ligne représente désormais 20 % du marché total des jeux d'argent et de hasard, contre 17,4 % en 2020.

Activité de la FDJ

De manière générale, après une année 2020 fortement marquée par la crise sanitaire, l'activité de la FDJ a crû en 2021. Cette activité avait été très affectée par la crise au premier semestre 2020 (- 15 % de chiffre d'affaires par rapport à 2019) avant de rebondir vigoureusement au deuxième semestre 2020 et au premier semestre 2021.

Le chiffre d'affaires de la FDJ avait reculé de 6,3 % en 2020 par rapport à 2019¹, mais il a rebondi de 17,5 % entre 2020 et 2021. Il est ainsi en croissance de 10,1 % par rapport à 2019 et s'élève à 2,3 milliards d'euros. L'EBITDA est lui aussi en croissance en 2021, que ce soit par rapport à 2020 (+ 22,3 %) ou à 2019 (+ 23,6 %). Puisque l'EBITDA croît légèrement plus vite que le chiffre d'affaires, le taux de marge EBITDA est lui aussi en hausse à 23,1 %. Début 2022, suite à la publication de ses résultats 2021, la FDJ a revu à la hausse les objectifs qu'elle s'était fixés lors de son entrée en bourse, notamment en raison des effets positifs du développement de l'activité digitale, fortement accéléré par la crise sanitaire².

Au premier semestre 2022, l'activité de la FDJ a poursuivi sa croissance³, en enregistrant une progression de son chiffre d'affaires de 12 %. Cette croissance était particulièrement élevée pour la loterie (+ 17 %) avec la réouverture de l'ensemble des points de vente par rapport au premier semestre 2021. La croissance de la loterie est venue compenser un léger recul de l'activité des paris sportifs (- 5 %) qui s'explique en partie par la tenue de l'Euro 2020 de football à l'été 2021. La Coupe du monde du football se tiendra en novembre et décembre 2022 et offrira un point de comparaison avec l'Euro 2020 afin d'évaluer l'évolution du secteur des paris sportifs.

Après avoir atteint 51,58 euros à la clôture le 24 juin 2021, le cours de l'action a baissé régulièrement depuis, s'établissant à 33,02 euros à la clôture le 30 juin 2022, ce qui reste supérieur au prix d'introduction en bourse (19,90 euros par action pour les investisseurs institutionnels et 19,50 euros pour les particuliers).

¹ Les variations par rapport à 2019 sont basées sur des données 2019 retraitées, nettes d'impôts, du nouveau cadre fiscal et réglementaire effectif depuis début 2020, et d'un certain nombre d'autres facteurs tels que des charges liées à la privatisation du groupe.

² FDJ (2022), *2021 Results. Investor Presentation*, mars.

³ FDJ (2022), « *Résultats du 1^{er} semestre 2022* », communiqué de presse.

À l'instar de nombreux pans de l'activité économique, le secteur des jeux d'argent se digitalise. La digitalisation des pratiques peut comporter des avantages (identification des clients, suivi de l'évolution des pratiques de jeu et le cas échéant actions personnalisées de prévention du jeu excessif) et des inconvénients pouvant se traduire par des risques de consommation accrus. La Française des jeux déclare vouloir 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. C'est un point d'attention de l'ANJ qui a relevé dans sa décision d'approbation du programme des jeux de la FDJ pour 2023 que les jeux instantanés commercialisés exclusivement en ligne à 3 euros et plus présentaient des risques potentiels de comportements à risque plus importants². Cela a conduit l'ANJ à encadrer quantitativement ces jeux et à demander à la FDJ de procéder à une évaluation de son offre de jeux exclusivement en ligne.

L'action de l'ANJ pour encadrer la publicité et les gratifications financières

Constatant une pression publicitaire des opérateurs de paris sportifs en ligne inédite durant l'Euro 2020 qui s'est tenu en juin et juillet 2021, l'ANJ a mené, à partir septembre 2021, une large consultation publique portant sur les pratiques des opérateurs de jeux d'argent en matière de publicité³. Cette consultation a permis de recueillir des contributions de la part des parties prenantes (grand public, opérateurs de jeux d'argent agréés et sous monopole, professionnels de la santé, associations de soin, fédérations et ligues professionnelles sportives, professionnels de la publicité, communauté éducative, etc.).

L'ANJ a également diligenté deux enquêtes sur l'influence de la publicité sur les comportements de jeux et sur la consommation média des joueurs de jeux d'hasard et d'argent (voir l'[Annexe 12](#)).

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

² ANJ (2022), [Décision n° 2022-187 du 7 juillet 2022 portant approbation du programme annuel des jeux et paris de la société la Française des jeux pour l'année 2023](#).

³ ANJ (2022), « [Publicité et jeux d'argent : l'ANJ présente ses lignes directrices et recommandations](#) », 23 février.

L'ANJ tire de la consultation les conclusions suivantes :

- le premier semestre de l'année 2021 consacre une intensification inédite de la pression publicitaire des opérateurs s'agissant en particulier des communications relatives aux paris sportifs ;
- la publicité pour les jeux d'argent a un impact potentiel significatif sur les publics plus vulnérables (jeunes joueurs, joueurs excessifs) ;
- les opérateurs de jeux d'argent ont un recours de plus en plus important aux différents leviers numériques, particulièrement prisés des jeunes et qui échappent en grande partie à la régulation actuelle ;
- les messages de prévention sont trop peu visibles.

Fort de ces constats, l'ANJ a décidé de poursuivre plusieurs objectifs : « désintensifier » la pression publicitaire sur tous les supports de communication, renforcer la protection des mineurs et des publics à risque, particulièrement sur les leviers numériques, et améliorer l'efficacité des dispositifs de prévention. Pour répondre à ces objectifs, l'ANJ a élaboré deux outils : des lignes directrices et des recommandations.

Les lignes directrices permettent de donner des éléments d'interprétation du décret du 4 novembre 2020 qui encadre le contenu des communications commerciales. L'ANJ réaffirme ainsi que la vocation première de la publicité des jeux d'argent est de permettre aux opérateurs de faire connaître leur offre au public en la distinguant de celle (interdite) des opérateurs illégaux. L'ANJ rappelle donc les contenus des communications prohibés parce qu'ils peuvent inciter au jeu excessif ou pourraient inciter les mineurs à jouer. Par ailleurs, l'ANJ offre une interprétation de la règle interdisant les publicités qui suggèrent que « jouer contribue à la réussite sociale ». Selon l'ANJ, elle interdit les représentations de la réussite sociale, les signes extérieurs de richesse ou de produits de luxe et la possibilité de changer de statut social.

Parmi les recommandations non prescriptives émises par l'ANJ à l'issue de sa consultation sur la publicité, on trouve :

- limiter la publicité en télévision et radio à trois communications par écran publicitaire, tous opérateurs confondus. Dans le secteur de la publicité numérique, limiter l'exposition des joueurs à trois communications commerciales par jour et par support (site internet, application, réseau social, plateforme de contenu, moteur de recherche, etc.) ;
- mettre en place un « modérateur de publicité » qui permettra facilement au joueur de choisir le nombre, la fréquence et le type de notifications qui peuvent lui être envoyées lors de sa connexion au site internet ou à l'application de l'opérateur ;

- recourir à des ambassadeurs et à des influenceurs âgés de plus de 18 ans, qui n'ont pas une apparence physique laissant penser qu'ils sont mineurs ni une audience auprès des mineurs supérieure à un seuil défini (16 %) ;
- standardiser des messages de prévention pour améliorer leur visibilité.

Ces recommandations doivent faire l'objet d'un guide rédigé en collaboration entre l'ANJ et l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) publié avant la Coupe du monde de football qui commencera en novembre 2022. Le 17 mars 2022, l'ANJ a, pour la première fois, fait usage de son nouveau pouvoir de retrait d'une communication commerciale¹ à l'encontre de la société Winamax. Elle a aussi refusé d'approuver la stratégie promotionnelle de cette société pour l'année 2022².

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 notamment de poursuivre une politique efficace de lutte contre le jeu excessif qu'un monopole est maintenu 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 a été lié (i) au maintien d'un contrôle étroit de l'État sur l'opérateur, *via* différents mécanismes dont les pouvoirs exorbitants du droit commun des ministres chargés de l'Économie et du Budget et (ii) à la mise en place d'un régulateur indépendant du secteur des jeux d'argent et de hasard : l'ANJ.

Tout en autorisant sa privatisation, la loi a sécurisé les droits exclusifs sur les jeux de loteries et sur la vente de paris sportifs en points 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 par des opérateurs du marché en concurrence, la Commission européenne a annoncé le 26 juillet 2021 avoir ouvert une enquête approfondie afin de déterminer si la sécurisation de ces droits est conforme aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

Le 3 décembre 2021, la Commission européenne a rendu publique la lettre³ qu'elle a adressée à la France à l'ouverture de l'enquête approfondie. Cette lettre détaille des

¹ ANJ (2022), [Décision n° 2022-073 du 17 mars 2022 prescrivant à la société Winamax le retrait de la communication commerciale « Tout pour la daronne »](#).

² ANJ (2022), [Décision n° 2022-071 du 17 mars 2022 relative à la stratégie promotionnelle de la société Winamax](#).

³ Commission européenne (2021), Octroi supposé d'aide d'État illégale à la Française des Jeux, [Invitation to submit comments pursuant to Article 108\(2\) of the Treaty on the Functioning of the European Union](#), *Official Journal of the European Union*, 3 décembre.

conclusions provisoires et appelle la France à y répondre. La Commission estime, de façon provisoire, que l'évaluation de la valeur théorique des droits exclusifs de la FDJ avant la réforme de la loi Pacte est erronée et que la rémunération de 380 millions d'euros ne constitue pas une rémunération de marché. La Commission conclut de façon provisoire qu'un « avantage au profit de la FDJ semble être présent à ce stade ».

La procédure d'enquête de la Commission européenne s'est poursuivie en 2022. L'État français, la FDJ et d'autres parties intéressées ont répondu aux questions formulées par la Commission. Aucune décision n'est intervenue à ce stade.

Les jeux bénéficiant de droits exclusifs font l'objet de procédures particulières d'autorisation et de réautorisation¹ auprès de l'ANJ. En premier lieu, l'ANJ doit approuver chaque année le programme des jeux de la FDJ. Séparément, chaque jeu doit faire l'objet d'une décision d'autorisation spécifique de l'ANJ. En 2021, la FDJ a soumis à l'ANJ, d'une part, l'ensemble de ses jeux existants, autorisés antérieurement par le ministère chargé du Budget, pour une demande de « réautorisation ». D'autre part, elle a soumis ses projets de nouveaux jeux pour autorisation. La FDJ a obtenu cette autorisation pour chaque jeu, pour certaines assorties de conditions, soit 126 dossiers soumis.

De manière plus détaillée, entre septembre 2020 et fin 2021, la FDJ a soumis à l'ANJ :

- l'ensemble de ses jeux existants, autorisés antérieurement par le ministère chargé du Budget, pour « réautorisation » dans le délai réglementairement prévu de 18 mois à compter de la mise en place de l'ANJ (soit 59 dossiers de demandes de réautorisation de jeux) ;
- des dossiers de demande d'autorisation de nouveaux jeux ou d'évolution des jeux existants (35 dossiers), sachant qu'un même nouveau jeu exploité en ligne et en points de vente donne lieu à la soumission de deux demandes d'autorisation, une pour chaque canal de commercialisation ;
- des demandes d'homologation des moteurs de jeu et logiciels de jeu pour les jeux en ligne précités (existants et nouveaux), ainsi que des règlements de tous les jeux, existants, nouveaux et sujets à évolution.

Cependant, l'ANJ, dans sa décision d'approbation du programme de jeu de la FDJ pour 2022², a émis des conditions à cette approbation. Notamment, l'ANJ a interdit une extension de la gamme des jeux à tirages successifs et subordonné l'exploitation d'un nouveau jeu dans cette gamme à la cessation de l'un des jeux déjà proposé au public dans

¹ Article 21 du décret n° 2019-1061 relatif à l'encadrement de l'offre de jeux de La Française des jeux et du Pari mutuel urbain.

² ANJ (2021), [Décision n° 2021-225 du 25 novembre 2021 portant approbation du programme annuel des jeux et paris de la société la Française des Jeux pour l'année 2022](#).

cette gamme. Elle a aussi prescrit un rééquilibrage de l'offre de jeux de grattage en faveur des jeux présentant une mise unitaire inférieure à 5 euros. L'ANJ a, conformément à sa décision d'approbation du programme des jeux, subordonné l'autorisation d'exploitation du jeu « Jeudi Magique » à la cessation de l'un des jeux déjà proposés au public dans la gamme des tirages successifs¹ et n'a autorisé l'exploitation de ce jeu qu'à titre expérimental pour 18 mois, demandant également à la FDJ de revoir les formules d'abonnement proposées aux joueurs. Le 16 juin 2022², l'ANJ a rejeté la demande d'autorisation d'exploitation du jeu de loterie en ligne « X50 », en se fondant sur des études qui montrent un taux de prévalence de jeu problématique³ significativement supérieur pour des jeux de grattage avec une mise unitaire de 10 euros, comparé à d'autres jeux de grattage, et en pointant d'autres facteurs de risque.

Le 7 juillet 2022, l'ANJ a approuvé le programme annuel des jeux de la FDJ pour 2023⁴. Cette décision est assortie de conditions relatives à cinq gammes de jeux et à la stratégie de digitalisation de la FDJ. L'ANJ maintient un contrôle approfondi des jeux à tirages successifs et de jeux de grattage dont la mise unitaire est fixée à 5 euros ou plus. Elle ajoute des conditions relatives à la gamme des jeux de tirage traditionnels et des jeux en lien avec des œuvres d'intérêt général, qu'elle limite au seul jeu « Mission patrimoine ». Elle impose des limites sur le nombre de jeux à 3 euros ou plus commercialisée exclusivement en ligne et enjoint la FDJ à procéder à une évaluation des évolutions de son offre « Exclu Web »⁵. Enfin, sur la digitalisation, la FDJ devra limiter la part du PBJ générée par les joueurs dont le statut « Playscan⁶ » est jaune ou rouge.

¹ ANJ (2021), [Décision n° 2021-229 du 25 novembre 2021 portant autorisation d'exploitation en réseau physique de distribution à titre expérimental du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « Jeudi Magique »](#).

² ANJ (2021), [Décision n° 2022-181 du 16 juin 2022 portant rejet de la demande d'autorisation d'exploitation en ligne du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « X50 »](#).

³ La définition du jeu problématique se fonde sur l'Indice canadien du jeu excessif (ICJE). Cet indice comprend neuf items qui mesurent la fréquence de problèmes causés par les pratiques de jeu, notamment la tolérance (« parier de plus grosses sommes pour atteindre le même niveau d'excitation ») ou la compulsion (« avez-vous emprunté de l'argent ou vendu quoi que ce soit afin d'obtenir de l'argent pour jouer ») sur une échelle variant de 0 à 3. Le score global peut donc aller de 0 à 27 et permet de catégoriser les joueurs en quatre groupes distincts : « joueur sans problème » (score = 0), « joueur à faible risque » (score = 1-2), « joueur à risque modéré » (score = 3-7) et « joueur excessif » (score = 8 et plus). Les deux dernières catégories seront regroupées sous le terme « joueur problématique ». Observatoire des jeux (2020), [« Les problèmes liés aux jeux d'argent en France, en 2019 »](#), *Les notes de l'Observatoire des jeux*, n° 12, juin.

⁴ ANJ (2022), [Décision n° 2022-187 du 7 juillet 2022 portant approbation du programme annuel des jeux et paris de la société la Française des Jeux pour l'année 2023](#).

⁵ Il s'agit de jeux exclusivement commercialisés en ligne, ne nécessitant pas de passage en point de vente physique.

⁶ Playscan est un outil mise à disposition des joueurs à titre d'information par la FDJ permettant d'évaluer le niveau de risque associé aux pratiques de jeu via un l'affichage d'un témoin de couleur (vert, jaune ou rouge).

Concernant le jeu responsable de manière générale, l'ANJ a approuvé le plan d'actions « Jeu responsable 2022 » présenté par la FDJ, retenant que la politique de prévention du jeu excessif et de protection des mineurs de la FDJ est « globale, cohérente et volontariste »¹. Des actions d'amélioration doivent être en revanche prises en vue de renforcer notamment la stratégie de contrôle et de sanction du respect de l'interdiction du jeu des mineurs.

Cadre de référence pour la lutte contre la fraude et le blanchiment

Un [arrêté du 9 septembre 2021](#) définit le cadre de référence pour la lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour le secteur des jeux d'argent et de hasard. Élaboré par l'Autorité nationale des jeux, ce cadre doit permettre de faciliter la compréhension du cadre juridique actuel et, chaque fois que nécessaire, de préciser l'interprétation de ses dispositions et leurs orientations de mise en œuvre. Il fournit également des recommandations opérationnelles et des exemples de bonnes pratiques.



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 ». Le comité a donc cherché à évaluer les deux dimensions (privatisation et régulation) de concert.

En ouvrant une enquête, la Commission européenne a émis, de façon provisoire, des interrogations à l'encontre de la France sur le montant versé par la FDJ à l'État en contrepartie de la sécurisation des droits exclusifs de certains segments des jeux d'argent à la FDJ. L'incertitude liée à cette procédure et à l'hypothèse d'une décision défavorable de la Commission européenne conduisant à un relèvement de la « soulte » pèse sur le cours de l'action de la FDJ.

À ce jour, la FDJ a connu une croissance de son activité depuis sa privatisation. Son chiffre d'affaires a augmenté de 17,5 % entre 2020 et 2021 et affiche, au premier semestre 2022, une croissance de 12 %. La FDJ a revu à la hausse les objectifs qu'elle s'était fixés lors de son entrée en bourse.

¹ ANJ (2022), [Décision n° 2022-008 du 20 janvier 2022 portant approbation du plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif ou pathologique et le jeu des mineurs pour l'année 2022 de la société La Française des Jeux pour son activité en concurrence.](#)

L'activité de l'ANJ, déjà très intense en 2020, s'est accélérée en 2021 et en 2022. Elle a porté une attention particulière aux développements récents du secteur des jeux d'argent, notamment sa digitalisation qui touche de nouveaux publics et la pression publicitaire croissante sur le segment concurrentiel des paris sportifs en ligne. La consultation publique sur la publicité organisée par l'ANJ a permis d'établir des lignes directrices pour encadrer les pratiques des acteurs du secteur. L'ANJ a aussi prescrit pour la première fois le retrait d'une communication commerciale.

Le contrôle de l'ANJ sur la FDJ s'est renforcé depuis le précédent rapport du comité Impacte avec la réautorisation de l'ensemble de la gamme de jeux de la FDJ, l'approbation des programmes de jeux de la FDJ pour 2022 et 2023, et l'examen des nouveaux jeux proposés par la FDJ. L'ANJ a porté une attention particulière à la croissance de la FDJ sur le segment des jeux sous droits exclusifs. Elle a conditionné son approbation de nouveaux jeux au retrait d'autres jeux sur le même segment, pour des segments de jeux à plus haut risque de comportements problématiques. Elle a aussi encouragé la FDJ à rééquilibrer l'introduction de nouveaux jeux de grattage vers des mises plus faibles.

Les tendances dégagées dans le précédent rapport du comité Impacte se sont confirmées et accentuées. Le dialogue dense engagé entre l'ANJ et la FDJ dans la première année d'existence de l'ANJ s'est encore intensifié, avec des points d'attention et de vigilance de plus en plus nombreux et précis.



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 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

Le 30 juillet 2021, Engie a annoncé engager la cession de 11,5 % de GRTgaz SA à la Caisse des dépôts et CNP Assurances. Par un communiqué de presse du 21 décembre 2021¹, Engie et la Société d'infrastructures gazières (SIG), véhicule d'investissement détenu par la Caisse des dépôts et CNP Assurance ont annoncé la finalisation de la cession de 11,5 % du capital de GRTgaz. Cette acquisition s'est élevée à 1,1 milliard d'euros.

Cette opération inclut la cession par SIG de 17,8 % dans Elengy² en échange de nouvelles actions GRTgaz. À l'issue de cette opération, GRTgaz détient 100 % de Elengy et SIG détient près de 39 % de GRTgaz, Engie conservant 61 %³. Cette opération constitue un transfert entre l'État et des entreprises du secteur public, conformément à la loi Pacte.

¹ Engie (2021), « [SIG et ENGIE annoncent la finalisation de la cession de 11,5% du capital de GRTgaz](#) », communiqué de presse, 21 décembre.

² Elengy est une filiale de GRTgaz qui exploite les terminaux méthaniers français.

³ Avant l'opération, SIG détenait un peu plus de 25 % de GRTgaz et Engie un peu moins de 75 %.



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. La Banque Postale a augmenté sa participation dans CNP Assurances de plusieurs façons : elle a exercé une option d'achat dont elle bénéficiait auprès de BPCE, puis elle a acquis en 2021 le reste de la participation de BPCE ; La Poste lui a cédé les actions qui lui avaient été préalablement cédées par la CDC et l'État. La participation de La Banque Postale au capital de CNP Assurances atteignait alors 78,9 %.

Le 16 mars 2022, La Banque Postale a déposé auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF) une offre publique d'achat simplifiée portant sur les actions CNP Assurances, au prix de 20,90 euros par action. Le 26 avril 2022, l'AMF a jugé conforme cette offre qui s'est tenue du 2 au 31 mai 2022. À l'issue de cette opération, La Banque Postale détenait, le 3 juin 2022, 97,8 % du capital et 98,6 % des droits de vote de CNP Assurances. Elle a donc formulé une

demande de mise en œuvre d'une procédure de retrait obligatoire auprès de l'AMF pour obtenir les actions non apportées à l'offre. Cette opération a achevé la création du pôle financier public. Par ailleurs, le 23 février 2022, La Banque Postale est devenue une société à mission au cours d'une assemblée générale extraordinaire¹ et a désigné les 17 membres de son comité de mission, qui sera présidé par l'économiste Natacha Valla.

En parallèle, la CDC avait 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 %².

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, qui arrivera donc à échéance en 2025. En effet, et en vertu de l'article 2 de la loi 90-568 modifiée³, 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'entreprise⁴ (voir l'[Annexe 13](#)). Ce contrat arrive à échéance fin 2022 et doit être renouvelé jusqu'en 2025. Au-delà de cette date, sera défini le prochain attributaire du service universel postal.

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

¹ La Banque Postale (2022), [Communiqué de presse du 1 mars](#).

² Des dérogations ont dû être sollicitées et ont été obtenues auprès de l'AMF, 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 ».

³ Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

⁴ Le dernier en date a été signé en janvier 2018.

stratégique. Le Directeur général des entreprises siège au conseil d'administration de La Poste en tant que commissaire du gouvernement dans la mesure où la DGE assure le suivi de trois des quatre missions de service public de La Poste. La mission d'accessibilité bancaire est suivie par la Direction générale du Trésor¹. Ces missions de suivi visent, entre autres, à s'assurer que La Poste satisfait à ses missions de service public, notamment dans la mesure où celles-ci font l'objet de compensation de la part de l'État ;

- **la Caisse des dépôts et des consignations (CDC)** : la CDC est désormais actionnaire de contrôle. À ce titre, elle compte onze représentants au conseil d'administration de La Poste, dont le directeur général de la Banque des Territoires ;
- **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 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 encadrement pluriannuel, et des avis tarifaires publics². En outre, l'Arcep est chargée de l'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire de La Poste, de l'évaluation coût net de la mission de transport et de distribution de la presse³ et de l'évaluation du coût net de la mission de service universel postal, depuis que celle-ci fait l'objet d'une compensation de la part de l'État. Ces calculs de coûts nets s'effectuent par l'établissement d'un scénario contrefactuel⁴. Pour le service universel postal, dans la mesure où celui-ci ne faisait pas l'objet d'un versement de compensation jusqu'à présent, le détail exact de la méthodologie pour établir cette estimation reste à définir ;
- **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 Télévisions ou encore EDF.

¹ Le contrat d'entreprise avec La Poste, régissant les quatre missions de service public, prévoit la réalisation de bilans annuels d'exécution.

² 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.

³ Nouvelle compétence donnée à l'Arcep par l'article 51 de l'ordonnance n°2021-650 du 26 mai 2021, codifié au 6° bis de l'article L5-2 du CPCE.

⁴ Selon le décret n° 2011-849 du 18 juillet 2011, le coût net du maillage complémentaire est égal au coût évité en son absence, diminué des recettes perdues en son absence.

Situation financière du groupe La Poste

Le groupe La Poste a réalisé en 2021 un chiffre d'affaires de 34,6 milliards d'euros en progression de 11,0 % par rapport à 2020 où le groupe avait affiché un chiffre d'affaires de 31,2 milliards d'euros¹. Au premier semestre de 2022, le chiffre d'affaires du groupe s'élève à 17,5 milliards d'euros, soit une croissance de 3,7 % par rapport à la même période en 2021². Par ailleurs, en 2022, le groupe poursuit la mise en œuvre de son plan stratégique « La Poste 2030, engagée pour vous » progressant ainsi vers son objectif d'être une entreprise en croissance rentable et sa transformation vers un modèle économique pérenne³.

Les volumes de courriers sont en recul de 2,4 % en 2021, la baisse atteignant - 10,5 % par an en moyenne sur la période 2019-2021. Cette baisse se poursuit au premier semestre 2022, avec un recul de 6,7 % par rapport au premier semestre 2021. *A contrario*, même après une année 2020 record, les volumes de colis et express sont à nouveau en hausse de 10,7 % en 2021 pour un volume total de 2,8 milliards de colis distribués. Cette croissance s'est néanmoins tarie avec la levée des restrictions liées à la crise sanitaire dans de nombreux pays, puisque le volume des colis recule de 5,2 % au premier semestre 2022 par rapport au premier semestre 2021. Toutefois, la croissance du marché du colis ne compense pas, ni en termes de volumes ni en termes de chiffre d'affaires, la réduction du marché du courrier pour La Poste.

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 annuel comportant les résultats de la satisfaction client⁴.

La pandémie a continué à perturber le fonctionnement normal des activités de La Poste en 2021. Les délais d'acheminement ont donc été affectés même si l'impact est limité et les performances se sont améliorées par rapport à 2020. Ainsi, la distribution des lettres prioritaires à J+1 est passée de 75,2 % au dernier trimestre de 2020 à 81,9 % en 2021

¹ Le chiffre d'affaires consolidé de La Poste était de 26 milliards d'euros en 2019 mais la restructuration de La Poste étant intervenue en 2020, les deux années ne sont pas directement comparables, comme noté dans le précédent rapport. La Poste (2022), « [Résultats 2021 du groupe La Poste](#) », communiqué de presse, 24 février.

² La Poste (2022), « [Résultats du premier semestre 2022 du groupe La Poste](#) », communiqué de presse, 29 juillet.

³ La Poste (2022), « [Résultats 2021 du groupe La Poste](#) », communiqué de presse, 24 février.

⁴ La Poste (2022), « [Résultats de la qualité du service universel postal et de la satisfaction en 2021](#) », tableau de bord, juin.

tandis que la distribution à >J+4 s'est nettement réduite passant de 2,3 % au dernier trimestre de 2020 à 0,6 % en 2021¹. De même, il apparaît que plus de neuf lettres recommandées sur dix ont été distribuées en J+2 en 2021, se rapprochant de plus en plus des performances de l'avant-crise (93,4 % en 2021 contre 94,5 % en 2019).

Lors de la réunion du comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise entre l'État et La Poste de juillet 2021, de nouvelles orientations ont été adoptées pour La Poste, notamment le recentrage de la gamme courrier de La Poste sur une offre à J+3 début 2023 ainsi que le versement d'une nouvelle dotation budgétaire annuelle pour « accompagner la mutation du service universel postal » sous contrôle de l'Arcep, dès 2022 pour compenser les surcoûts supportés par La Poste au titre de l'année 2021².

Le ministre de l'Économie, par un [arrêté du 30 mai 2022](#), a fixé des objectifs³ de qualité de service assignés à La Poste pour l'année 2022. Ces objectifs visent un retour au niveau assigné à La Poste avant la crise sanitaire en termes de rapidité et de fiabilité avec lesquelles les prestations sont assurées. Par ailleurs, un [avenant](#) au contrat d'entreprise 2018-2022 entre l'État et La Poste a été signé le 18 mai 2022 ayant pour objectif d'intégrer au contrat d'entreprise la nouvelle compensation du service universel postal et les principes de la nouvelle gamme future du service universel annoncées précédemment. Cet avenant détermine notamment le mécanisme de compensation de La Poste en fonction d'un barème de qualité de service publique. Le 2 juin 2022⁴, l'Arcep a rendu au ministre un avis relatif aux modifications du catalogue des prestations du service universel postal comportant notamment les modifications suivantes : Lettre verte, Lettre suivie et Lettre recommandée distribuées en J+3 (au lieu de J+2), délais pour les offres de courrier international allongés d'un jour, suppression de la Lettre prioritaire papier en J+1 et maintien d'une Lettre en ligne en J+1. L'Arcep a invité La Poste à mettre en place des mécanismes adéquats de communication à destination des utilisateurs du service universel postal et a estimé qu'il était indispensable de veiller à ce que l'intégralité des offres de courrier relevant du service universel postal soit bien accessible. Elle a enfin jugé indispensable un retour d'expérience périodique des utilisateurs ainsi qu'un bilan pour comparer les trajectoires de coûts et

¹ Pour rappel, les objectifs du contrat d'entreprise de La Poste étaient, pour les lettres prioritaires, un taux de distribution à J+1 de 85 % et, pour l'ensemble du courrier, un taux de distribution à J+4 inférieur à 1 %.

² Le versement de cette compensation est soumis à l'approbation de la Commission européenne au titre du contrôle sur les aides d'état.

³ Un taux de distribution en J+2 \geq 94 % pour les Lettres vertes et de \geq 95% pour Lettres recommandées, des délais excessifs pour les produits courrier égrené (Lettre verte, Lettre recommandée) au-delà de J+4 < à 1 %, un taux de distribution en J+2 \geq 92 % pour les Colissimo et un délais excessifs Colissimo (distribution au-delà de J+4) < 1,5 %, un taux de mise en œuvre des contrats de réexpédition dans les délais \geq 95 %.

⁴ Arcep (2022), [Avis n° 2022-1139 relatif à une modification du catalogue des prestations du service universel postal](#), 2 juin.

recettes à celles anticipées par La Poste. Le 12 juillet 2022¹, l'Arcep a estimé que les tarifs de la nouvelle gamme de service universel répondaient au principe d'abordabilité et d'orientation sur les coûts, et ne semblaient pas excéder les coûts que La Poste supporterait.

Suite à ces deux avis, La Poste a rendu publique, le 21 juillet 2022, sa nouvelle gamme de courrier² : pour les envois urgents la e-Lettre rouge distribuée en J+1³ au tarif de 1,49 euro contre 1,43 euro, qui remplace la Lettre rouge ; la Lettre turquoise services plus, créée pour les envois les plus importants, distribuée en J+2 avec des notifications de suivi et la possibilité de l'envoyer depuis sa boîte aux lettres personnelle ; et pour les envois du quotidien la Lettre verte, dont le tarif reste inchangé mais dont le délai passe de J+2 à J+3. À ce stade, la modification de la gamme de courrier n'a pas fait l'objet de critiques notables.

La modification de la gamme courrier s'accompagnera nécessairement des modifications des indicateurs de la qualité du service postal et des objectifs de La Poste. Dans la mesure où l'offre principale de La Poste est centrée sur un délai de distribution augmenté (J+3 contre J+2), l'État pourrait demander à La Poste d'augmenter la part du courrier distribué dans ces délais. Il est aussi possible qu'un indicateur de non-distribution du courrier voie le jour, par exemple, sous la forme du pourcentage du courrier distribué à J+40.

Dans le même temps, l'État a acté le versement de 520 millions d'euros à La Poste en compensation de sa mission de service universel postal. En effet, cette mission de service public est devenue déficitaire à partir de 2018 pour atteindre en 2020 un déficit de 617 millions d'euros, selon La Poste. Cette compensation fait l'objet d'une notification à la Commission européenne en 2022 dans le cadre du contrôle des aides d'État par la Commission. Cette notification s'accompagne d'une estimation, au moins préliminaire, par l'Arcep du coût net de cette mission.

Concernant la mission d'aménagement et de développement du territoire, La Poste respecte toujours en 2022 son obligation de maintenir un réseau d'au moins 17 000 points de contact sur l'ensemble du territoire. La création de la nouvelle branche « Grand Public et Numérique » en juillet 2021 a permis un renforcement de la puissance de son réseau de points de contact à travers une approche associant étroitement le réseau physique et les services numériques. Par ailleurs, en 2021, si les critères nationaux d'accessibilité sont de nouveau atteints, un des critères départementaux demeure légèrement en-dessous : sur les 1 011 communes de plus

¹ Arcep (2022), [Avis n° 2022-1457 sur le dossier tarifaire de La Poste reçu le 24 juin 2022 relatif aux offres d'envoi de courrier et de colis métropole, outre-mer et internationales relevant du service universel postal](#), 12 juillet.

² La Poste (2022), « [La Poste modernise sa gamme courrier pour répondre aux nouveaux usages des clients et améliorer son empreinte carbone](#) », communiqué de presse, 21 juillet.

³ La e-lettre rouge est envoyée électroniquement avant 20 heures par son expéditeur sur laposte.fr, imprimée par La Poste et distribuée le lendemain sous enveloppe par le facteur.

de 10 000 habitants, 947 disposaient en 2021 d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants. Le 28 juin 2022, La Poste a annoncé un investissement de 500 millions d'euros destiné à la rénovation des bureaux de poste sur cinq ans¹.

La mission d'aménagement et de développement du territoire induit des contraintes et obligations relatives à la taille et l'organisation de son réseau de points de contact. Ce maillage complémentaire constitue un coût supplémentaire pour La Poste dont l'évaluation est confiée à l'Arcep. Pour l'année 2020, l'Arcep² a évalué le coût net du maillage complémentaire de La Poste à 325 millions d'euros, un niveau bien supérieur à la compensation annuelle prévue par le contrat de présence postale qui est de 174 millions d'euros. Les ressources de financement de cette mission ayant été réduites par la baisse de l'abattement dont bénéficie La Poste sur la fiscalité locale, l'État a décidé de compenser cette perte de ressources par l'attribution d'une dotation budgétaire pour maintenir la compensation au niveau de 174 millions d'euros. Ce nouveau dispositif de financement a été autorisé par la Commission européenne en août 2022.

Le contrat de présence postale arrive à échéance en 2022 et est donc en cours de renégociation entre l'État, La Poste, l'Association des maires de France et les acteurs locaux.

Concernant la mission de distribution de la presse, malgré des impacts persistants de la pandémie, La Poste a dépassé en 2021 ses performances de 2019. Les performances se sont améliorées par rapport à 2020 et les résultats sont supérieurs aux objectifs mentionnés dans le contrat d'entreprise 2018-2022 entre l'État et La Poste (presse quotidienne et assimilée, J+1 : 97 % ; presse magazine urgente, J+1 : 92 % ; presse non urgente, J+4 : 95 % ; presse économique, J+7 : 95 %). De plus, conformément à ses engagements, quand les objectifs mensuels de qualité de service n'ont pas été atteints, La Poste a versé des indemnités aux clients détenteurs du label « qualité presse ».

Depuis 2008, date du dernier accord tripartite entre l'État, la presse et La Poste, il y a eu une baisse constante et continue du nombre d'exemplaires distribués au titre de la mission de service public. Il est ainsi passé de 1,6 milliard en 2008 à 615 millions en 2021. Entre 2020 et 2021, les volumes des titres distribués par La Poste ont diminué de 1,7 % et le chiffre d'affaires lié à cette activité a baissé de 1,9 % (contre respectivement 10,8 % et 11 % entre 2019 et 2020). Dans le même temps, les coûts de l'opérateur ont augmenté de 4,1 % en 2020 et 1,4 % en 2021. En 2021, l'activité de service public de transport postal de presse a connu un déficit brut de 347 millions d'euros, soit un déficit net de 259 millions d'euros, une fois prise en compte la compensation de 88 millions d'euros versée par l'État.

¹ La Poste (2022), « [La Poste investit 800 millions d'euros dans son réseau et dans la digitalisation de ses services](#) », communiqué de presse, 28 juin.

² Arcep (2021), [Décision n° 2021-2069 relative à l'évaluation pour l'année 2020 du coût net du maillage complémentaire permettant à La Poste d'assurer sa mission d'aménagement du territoire](#), 7 octobre.

Selon La Poste, le déficit net était de 247 millions d'euros en 2020 (soit une dégradation du déficit net de 5 % en 2021).

Le 20 septembre 2021, le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance et la ministre de la Culture ont annoncé l'instauration d'une seule grille tarifaire pour les services postaux de distribution de la presse pour la période 2022-2026 avec un objectif de stabilité et prévisibilité, en encadrant la hausse annuelle des tarifs entre 1 % et 2 %. Pour l'année 2022, l'Arcep¹ a émis un avis favorable sur les augmentations tarifaires pour les services postaux de distribution de la presse proposées par La Poste et homologuées par le ministre, de 2 % en moyenne. Elle a cependant noté que ces évolutions ne permettent pas aux tarifs de refléter les coûts sous-jacents, ce qui accentuera le déficit du compte de la presse aidée pour l'année 2022.

Le 14 février 2022, les ministres de la Culture et de l'Économie ont annoncé la signature d'un protocole d'accord² mettant en œuvre la réforme du transport postal de la presse. Ce protocole encadre la hausse annuelle des tarifs postaux de distribution de la presse, en incitant, dans le même temps, au recours aux réseaux de portage, pour réduire le recours au postage. Cette réforme devrait conduire à une réduction du déficit de la mission de transport de la presse pour La Poste. Ces changements s'accompagnent de la mise en place d'un observatoire de la qualité de la distribution de la presse par l'Arcep. Ce protocole entrera en vigueur une fois que le régime de financement de la mission correspondant aura été autorisé par la Commission européenne à qui il a été notifié.

Concernant la mission d'accessibilité bancaire, La Banque Postale indique avoir accueilli par le biais de ce dispositif d'inclusion bancaire 1,4 million de clients en 2021. La Direction générale du Trésor avait conclu en 2018, sur la base d'une étude réalisée alors, que la mission d'accessibilité bancaire permettait de répondre à des besoins de pré-bancarisation qui ne sont couverts par aucun autre dispositif et, à ce titre, que la mission constituait un maillon essentiel et indispensable de la politique publique d'inclusion bancaire. À ce jour, le Trésor estime que l'accompagnement humain et l'écosystème mis en place en agences, ainsi que les actions d'information et de sensibilisation à l'usage de moyens de paiement standard déployées par La Banque Postale auprès des bénéficiaires permettent de faciliter leur parcours vers les usages bancaires courants. Comme les autres missions de service public, celle-ci est partiellement compensée par l'État.

¹ Arcep (2021), [Avis n° 2021-2706 sur la proposition tarifaire de La Poste relative à l'évolution des tarifs postaux des prestations offertes au titre du service public de transport et de distribution de la presse pour l'année 2022](#), 15 décembre.

² Ministère de la Culture (2022), « [Protocole d'accord relatif à la réforme du transport de la presse](#) », communiqué de presse, 14 février.



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) 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.

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

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 placés 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 Française des jeux, 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, pour tenir compte de l'évolution du taux de l'OAT à cinquante 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.

Dans un premier temps, 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 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 (PIA 4), porté par le nouveau CII.

Le PIA4 est doté de 20 milliards d'euros sur cinq ans, dont 11 milliards voués à contribuer au Plan de relance. Ces montants s'articulent autour de deux objectifs distincts :

- 12,5 milliards d'euros pour l'innovation « dirigée » : dans le même esprit qui était dévolu aux Grands Défis², 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 à 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, les revenus annuels du FII contribuent au second volet, spécifiquement à l'accompagnement aux entreprises innovantes³. Ainsi, le FII se retrouve directement articulé avec le PIA 4 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 PIA 4.

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.

² Plutôt que de « Grands Défis », il est désormais question de « stratégies d'accélération », chacune étant de même sous la supervision d'un coordonnateur.

³ Voici la description de l'articulation entre le FII et le PIA 4 par la Cour des comptes : « La LFI pour 2021 a prévu une nouvelle génération de PIA, le PIA 4, doté d'une enveloppe de 20 Md€ sur 5 ans et portée principalement (16,6 Md€) par la mission Investissements d'avenir. Le solde (3,4 Md€) se compose des intérêts issus entre 2021 et 2025 des dotations non consommables ouvertes dans le cadre des PIA 1 et 2 et du fonds pour l'innovation et l'industrie (FII). » Cour des comptes (2022), *Le Budget de l'État en 2021*, juin, p. 117.

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 PIA 4. D'une durée de cinq années, le PIA 4 n'a toutefois pas vocation, selon le SGPI, à remplacer le FII, qui s'inscrit dans un horizon de plus long terme.

Le 12 octobre 2021, le président de la République a annoncé le lancement du plan « France 2030 » qui capitalise sur les acquis des Programmes d'investissements d'avenir (PIA). Spécifiquement, il intègre les moyens du PIA 4 (et prend donc en compte les flux issus du FII) et les dépasse dans les ambitions et les moyens. Le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) a pour mission d'assurer la cohérence et le suivi de la politique d'investissement de l'État à travers le déploiement du plan « France 2030 ». De même que le PIA 4, le plan « France 2030 » a une durée de cinq ans, contrairement au FII qui s'inscrit dans un horizon de plus long terme.

Les actions versées par EDF au titre de son dividende en nature 2021 ont été monétisées par l'Agence des participations de l'État (APE) en mars 2022, pour un montant de 117 millions d'euros. Cette liquidité nouvelle est toutefois arrivée après la fin de l'exercice 2021 du FII et donc après les premiers besoins de financement de l'activité innovation. Pour compenser ce délai, 140 millions d'euros de crédits « France 2030 » ont été engagés en début d'année 2021.

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 un montant légèrement supérieur à sa cible de 250 millions¹. La réduction des dividendes durant la crise sanitaire a réduit considérablement les revenus du FII en 2020 mais ceux-ci ont atteint 300 millions d'euros en 2021, au-dessus de l'objectif annuel de 250 millions.

¹ Les éléments qui suivent s'appuient d'un échange avec le SGPI, en amont de la publication du rapport annuel du FII dont l'édition regroupant les chiffres pour 2021 n'est pas encore publiée. Précédemment, le comité Impacte s'était appuyé sur les chiffres du [Rapport 2020](#).

Tableau 6 – Répartition des revenus du Fonds pour l'innovation et l'industrie, 2018-2021

<i>En millions d'euros au 31 décembre 2020</i>	2018	2019	2020	2021	Total
Revenus nets annuels	276,9	260,4	125,4	300,1	962,8
Produits financiers	276,9	260,7	125,7	300,4	963,7
<i>EDF</i>	<i>179,1</i>	<i>120,7</i>	<i>0</i>	<i>116,9</i>	<i>416,7</i>
<i>TSA</i>	<i>85,8</i>	<i>100,0</i>	<i>66</i>	<i>96,0</i>	<i>347,8</i>
<i>Compte rémunéré</i>	<i>12,0</i>	<i>40,0</i>	<i>59,7</i>	<i>87,5</i>	<i>199,2</i>
Frais de gestion Bpifrance	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,9

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.

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.

Les 117 millions d'euros de dividendes de la part EDF en 2021 proviennent du rachat par l'APE des actions obtenues par le FII au titre des dividendes en nature de l'année 2021 d'EDF. Ces titres ont été monétisés seulement en mars 2022.

Source : SGPI

En 2020, au vu de la réduction des revenus du FII provenant des dividendes d'EDF et TSA, la programmation avait 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 » était passé d'un financement de 135 millions en 2020 à 67,4 millions. De plus, trois Grands Défis avaient 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

¹ En outre, la préfiguration en cours du PIA 4 et plus particulièrement du volet dirigé offrait une alternative aux Grands Défis envisagés par le biais de stratégies d'accélération.

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. 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 soutenus¹.

Sur 250 millions d'euros programmés en 2018 et 2019, environ 200 millions avaient été engagés. En 2021, la programmation est restée loin du niveau de revenus, en partie parce que certaines liquidités ne se sont matérialisées qu'en 2022. Sur l'ensemble de la période, les revenus du FII sont de 963 millions d'euros, la programmation des engagements atteint 844 millions d'euros, les engagements 801 millions (soit 95 % de la programmation) et les décaissements 433 millions (soit 54 % des engagements).

La programmation des engagements du Fonds pour l'innovation et l'industrie a reflété fidèlement les variations sur les objectifs et les priorités fixés au FII, ainsi que son articulation avec les autres dispositifs. Ainsi, pendant les deux premières années de fonctionnement, les Grands Défis représentaient environ 25 % de la programmation des engagements avant de disparaître entièrement de la programmation. À l'opposé, les aides *bottom-up* (plan « Deep Tech » et autres aides à l'innovation) ne représentaient que 6 % de la programmation en 2018 mais près de la moitié en 2020 et 2021. Par ailleurs, la programmation des engagements liée aux Grands Défis a peiné à se traduire en engagements (seulement 77,4 millions d'euros sur les 120 millions prévus ont été engagés) et encore plus en décaissements effectifs (seulement 36,1 millions d'euros fin 2021), alors que cette programmation était la plus ancienne du FII.

¹ Pour rappel, au 31 décembre 2020, donc avant l'articulation du FII avec le PIA 4, 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 7 – Engagements financiers du FII, 2018-2021

<i>En millions d'euros au 31 décembre 2021</i>	2018	2019	2020	2021	Total
Programmation des engagements	250,0	250,0	162,4	181,4	843,8
Deep Tech – volet BFTE	0	9	13,2	7,5	29,7
Deep Tech – volet aide au développement	0	46	41,8	22,5	110,3
Deep Tech – volet i-Lab	10	9	9	0	28
Deep Tech – volet i-Nov	5	6	6	0	17
Autres aides à l'innovation Bpifrance	0	0	0	58,8	58,8
Grands Défis	60	60	0	0	120
Plan « Nano 2022 »	25	25	25	25	100
Plan « Batteries »	150	95	67,4	67,6	380
Engagements	229,1	228,3	162,4	181,4	801,2
Deep Tech – volet BFTE	0	9	13,2	7,5	29,7
Deep Tech – volet aide au développement	0	46	41,8	22,5	110,3
Deep Tech – volet i-Lab	10	9	9	0	28
Deep Tech – volet i-Nov	5	6	6	0	17
Autres aides à l'innovation Bpifrance	0	0	0	58,8	58,8
Grands Défis	39,1	38,3	0	0	77,4
Plan « Nano 2022 »	25	25	25	25	100
Plan « Batteries »	150	95	67,4	67,6	380
Décaissements	134,4	111	78,9	109	433,3
Deep Tech – volet BFTE	0	9	9	2,7	20,7
Deep Tech – volet aide au développement	0	45,3	40,4	22,5	108,2
Deep Tech – volet i-Lab	10	9	2,3	0	21,3
Deep Tech – volet i-Nov	5	6	2,2	0	13,2
Autres aides à l'innovation Bpifrance	0	0	0	58,8	58,8
Grands Défis	19,4	16,7	0	0	36,1
Plan « Nano 2022 »	25	25	25	25	100
Plan « Batteries »	75	0	0	0	75

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. À ce jour, le deuxième rapport

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 rapport 2021 n'est pas encore disponible, mais les chiffres du [rapport 2020](#) avaient été utilisés dans le précédent rapport d'évaluation de la loi Pacte.

pour l'année 2021 n'est pas encore disponible et les informations publiques dispensées par les différentes parties prenantes à la gouvernance du FII (Bpifrance ou le SGPI) sont très parcellaires.



Le FII a connu plusieurs évolutions notables de ses missions, de son financement et de sa gouvernance depuis son lancement début 2018, à mesure qu'il a été articulé avec des plans de bien plus grande ampleur comme le PIA 4 et le plan « France 2030 ». Alors que sa vocation initiale était de fournir un financement pérenne à des actions de soutien à l'innovation mises en œuvre par Bpifrance, il avait été immédiatement déployé, à sa création, en soutien à des projets de très grande taille, comme le plan « Batteries » et les Grands Défis. Deux ans seulement après sa création, le FII a connu une nouvelle réorientation vers des projets de taille plus réduite, conformément à sa vocation initiale. Cette réorientation s'est faite dans un contexte de crise sanitaire et économique, conduisant à une réduction importante de ses revenus, le mécanisme de financement par attribution de dividendes montrant ses possibles limites, même si, sur quatre ans, le FII a totalisé 963 millions d'euros de revenus nets, se rapprochant de la cible de 250 millions par an. Par ailleurs, au sortir de la crise sanitaire, des plans plus larges et ambitieux ont intégré le FII et se sont substitués à lui pour financer des projets de grande taille comme les Grands Défis. Il en est ainsi du PIA 4 (financé à hauteur de 20 milliards d'euros sur cinq ans, soit 16 fois plus que le FII sur cette même période) puis du plan « France 2030 », affichant 30 milliards d'euros sur cinq ans.



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 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 prorogé jusqu'au 31 décembre 2022. Une extension des technologies critiques soumises aux technologies intervenant dans la production d'énergies renouvelables a également été décidée par l'arrêté du 10 septembre 2021.

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

Application de la réforme

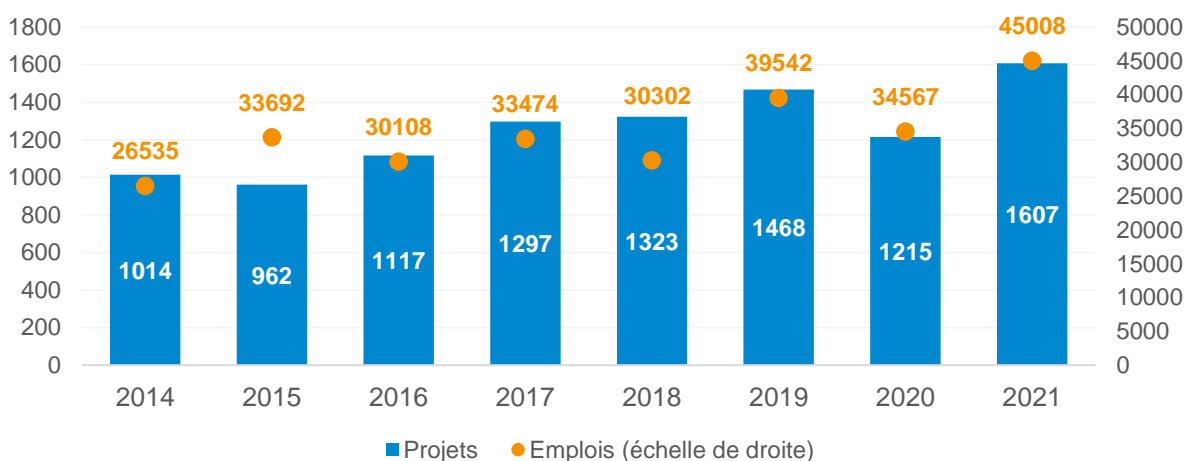
Le 22 décembre 2021, le décret n° 2021-1758 a prorogé l'abaissement temporaire du seuil de contrôle des investissements étrangers dans les sociétés françaises dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé. Cet abaissement du seuil de contrôle à 10 % des droits de vote pour des investissements réalisés par des tiers à l'UE/EEE (Espace économique européen) au sein de sociétés cotées sur un marché réglementé avait été décidé pendant la crise sanitaire et devait prendre fin au 31 décembre 2021. Il a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2022. Le contrôle de l'investissement étranger en France (IEF) dans le cas d'un franchissement du seuil de 10 % des droits de vote s'exerce selon une procédure accélérée.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, les technologies intervenant dans la production d'énergies renouvelables font partie des technologies critiques soumises au contrôle des IEF. Cette disposition a été prise par l'arrêté du 10 septembre 2021 relatif aux investissements étrangers en France.

Indicateurs de suivi

D'après le bilan 2021 des investissements internationaux en France publié par Business France, en 2021, le nombre de projets et d'emplois issus d'investissements internationaux a atteint des niveaux records. Après avoir reculé en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire, les projets d'investissement international connaissent une très forte croissance en 2021 et dépassent largement leur niveau de 2019, que ce soit en nombre de projets ou d'emplois associés¹. Plus de 1 600 projets d'investissement étranger ont été recensés en 2021, soit une hausse de 32 % par rapport à 2020. Ces projets auraient permis la création ou le maintien de plus de 45 000 emplois (+ 30 % par rapport à 2020). D'après Business France, depuis 2019, la France est le premier pays d'accueil des investissements internationaux en Europe, en nombre de projets mais cependant pas en nombre d'emplois associés.

Graphique 9 – Évolution des projets d'investissements étrangers et des emplois associés en France entre 2014 et 2021



Source : Business France (2021)

En 2021, 66 % des investisseurs sont européens (en hausse de deux points par rapport à 2020). Viennent ensuite l'Amérique du Nord (19 %) et l'Asie (8 %). Les États-Unis restent le principal pays investisseur et pourvoyeur d'emplois en France.

En 2020, malgré la baisse des investissements étrangers en France, le nombre d'investissements contrôlés au titre de la procédure IEF avait augmenté. Cette augmentation a accéléré en 2021, accompagnant la reprise marquée de l'investissement étranger en France. Le nombre de dossiers déposés a augmenté de 31,2 % pour atteindre 328 dossiers (contre 275 en 2020)².

¹ Business France (2022), *Bilan 2021 des investissements internationaux en France*, mars.

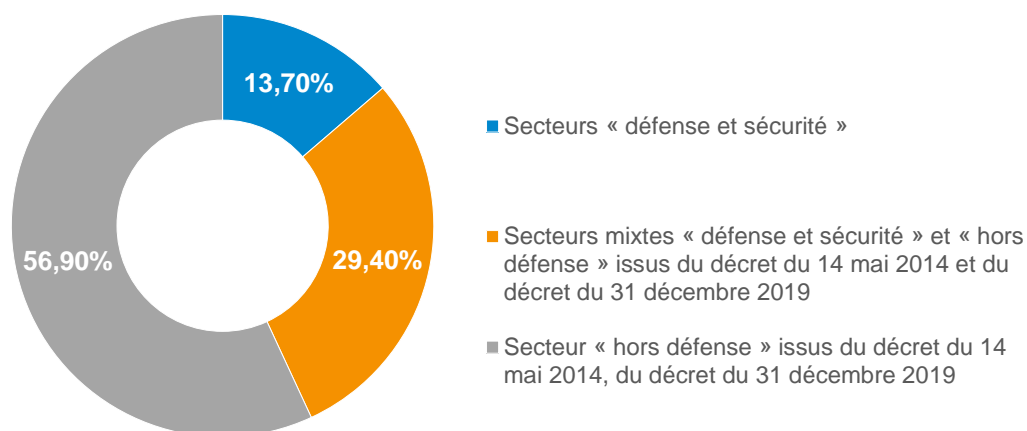
² Direction générale du Trésor (2022), « [Le contrôle des investissements étrangers en France en 2021](#) », 17 mars.

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 2021, l'origine géographique des investisseurs étrangers contrôlés est restée stable, provenant principalement du Royaume-Uni, des États-Unis et du Canada. La proportion des investisseurs étrangers hors UE/EEE s'établit à 58,8 %, contre 49,5 % en 2020, la différence étant due principalement à la comptabilisation du Royaume-Uni comme investisseur hors de l'Union européenne en 2021. En ce qui concerne les investisseurs issus de l'Union européenne, sont en tête de liste ceux provenant d'Allemagne, du Luxembourg et d'Irlande.

En 2021, 124 investissements ont été autorisés au titre du contrôle IEF, ce qui signifie que ces investissements concernaient une activité en France de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale. Parmi ces décisions d'autorisation d'investissement, 54 % ont été assorties de conditions fixées par le ministre de l'Économie afin de préserver les intérêts nationaux.

Enfin, la répartition sectorielle des dossiers est marquée par la poursuite de l'augmentation des secteurs « hors défense » en 2021. Ceux-ci représentent 56,9 % des opérations ayant reçu une autorisation contre 50,5 % des opérations en 2020 et 30 % en 2019. Le secteur dit « mixte », par exemple les entreprises d'aéronautiques civiles et militaires, connaît l'augmentation la plus significative en 2021 pour représenter 29,4 % contre 18 % en 2020. Dans ces conditions, le secteur de la défense et de la sécurité est en net recul, passant de 31,5 % des investissements contrôlés à 13,7 %. Il y a donc un renforcement des tendances observées en 2020, qui reflète les élargissements successifs des secteurs visés par la réglementation à des domaines « hors défense » depuis 2018.

Graphique 10 – Principaux secteurs concernés par les autorisations IEF (Investissements étrangers en France) en 2021



Source : Direction générale du Trésor (2022), « [Le contrôle des investissements étrangers en France en 2021](#) », 17 mars

La Direction générale du Trésor a lancé en mars 2022 une consultation publique dans le but d'élaborer des lignes directrices du contrôle des IEF. En septembre 2022, ces lignes directrices ont été publiées¹. Leur objectif est de délivrer une présentation pédagogique et pragmatique du champ d'application des règles relatives aux contrôles des IEF aux différentes parties prenantes en précisant le déroulement de la procédure de contrôle et de suivi des autorisations délivrées par le ministre chargé de l'Économie.

Le contrôle de l'investissement étranger au sein de l'UE

Le 19 mars 2019, le cadre européen de filtrage des investissements étrangers a été adopté. Il est entré en application le 11 octobre 2020. Avant son entrée en vigueur, il n'y avait pas de mécanisme formel de coopération entre les États membres et la Commission sur ces sujets. Toutes les opérations d'investissement direct réalisées par des investisseurs non européens qui font l'objet d'un contrôle des investissements étrangers dans l'un des États membres doivent être notifiées aux États membres et à la Commission et peuvent faire l'objet de discussions.

Ce dispositif permet aux États membres et à la Commission d'échanger des informations et de partager leurs analyses des enjeux et risques induits par ces opérations. Après ces échanges, les États membres et la Commission peuvent émettre des commentaires ou un avis à l'attention du ou des États membres concernés par l'investissement étranger et ceux-ci doivent en tenir dûment compte. La direction générale du Trésor représente la France dans le groupe d'experts nationaux créé par le règlement européen et dans l'ensemble des instances européennes pouvant évoquer le mécanisme de coopération.

Entre octobre 2020 et fin juin 2021, 265 transactions ont été notifiées par les États membres². La France figure parmi les cinq États responsables de plus de 90 % de ces notifications. Entre le 11 octobre 2020 et le 11 octobre 2021, elle a notifié 108 opérations d'investissement étranger.

Sur les 265 notifications effectuées entre octobre 2020 et juin 2021, 80 % ne nécessitaient pas d'enquête approfondie et ont été étudiées par la Commission sous quinze jours. La Commission a exprimé une opinion sur moins de 3 %. Les pays d'origine de ces investissements les plus fréquents étaient les États-Unis, le Royaume-Uni, la Chine, le Canada et les Émirats arabes unis.

¹ Direction générale du Trésor (2022), [Lignes directrices relatives au contrôle des investissements étrangers en France](#), septembre.

² Commission européenne (2021), « [Commerce et sécurité: Œuvrer à la défense des intérêts et des valeurs de l'UE](#) », communiqué de presse, 23 novembre 2021.



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

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. Les délais et les modalités de contrôle des accords d'épargne salariale ont été modifiés et précisés par le décret n° 2021-1122 du 27 août 2021.

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 entreprises de moins de 11 salariés, autorisent des accords d'intéressement pour une courte durée (un an par exemple contre trois ans minimum auparavant). 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. Le décret n° 2021-1398 pris en application de la loi ASAP clarifie les règles relatives à l'adhésion des entreprises aux accords de branche, pour les accords qui prévoient une adhésion des entreprises par accord ou décision unilatérale.

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

Application de la réforme

Le décret n° 2021-1398 pris en application de la loi ASAP précise les conditions et les délais de la procédure d'agrément des accords de branche d'intéressement, de participation ou instaurant un plan d'épargne salariale – procédure conduite par l'autorité administrative compétente à compter du dépôt de ces accords. Entré en vigueur le 1^{er} novembre 2021, le décret clarifie les règles relatives à l'adhésion des entreprises aux accords de branche, pour les accords qui prévoient une adhésion des entreprises par accord ou décision unilatérale.

Le décret n° 2021-1122 du 27 août 2021 précise les délais et modalités de contrôle des accords d'épargne salariale et actualise certaines dispositions relatives à l'intéressement et à la participation. Le décret modifie des dispositions relatives à l'intéressement et à la participation afin de prendre acte de plusieurs réformes récentes : possibilité de mise en place par décision unilatérale, modalités de dépôt électronique et périodes assimilées à du temps de travail effectif pour la répartition entre les salariés. Il est entré en vigueur le 28 août 2021.

Indicateurs de suivi

La France est l'un des pays européens où les dispositifs de participation et d'intéressement sont les plus répandus¹. 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. D'après l'Association française de gestion financière (AFG)², les encours d'épargne salariale et d'épargne retraite s'élèvent à 167,6 milliards d'euros au 31 décembre 2021, en hausse de 14 % par rapport à l'année 2020, qui avait connu une hausse annuelle de seulement 1,5 %.

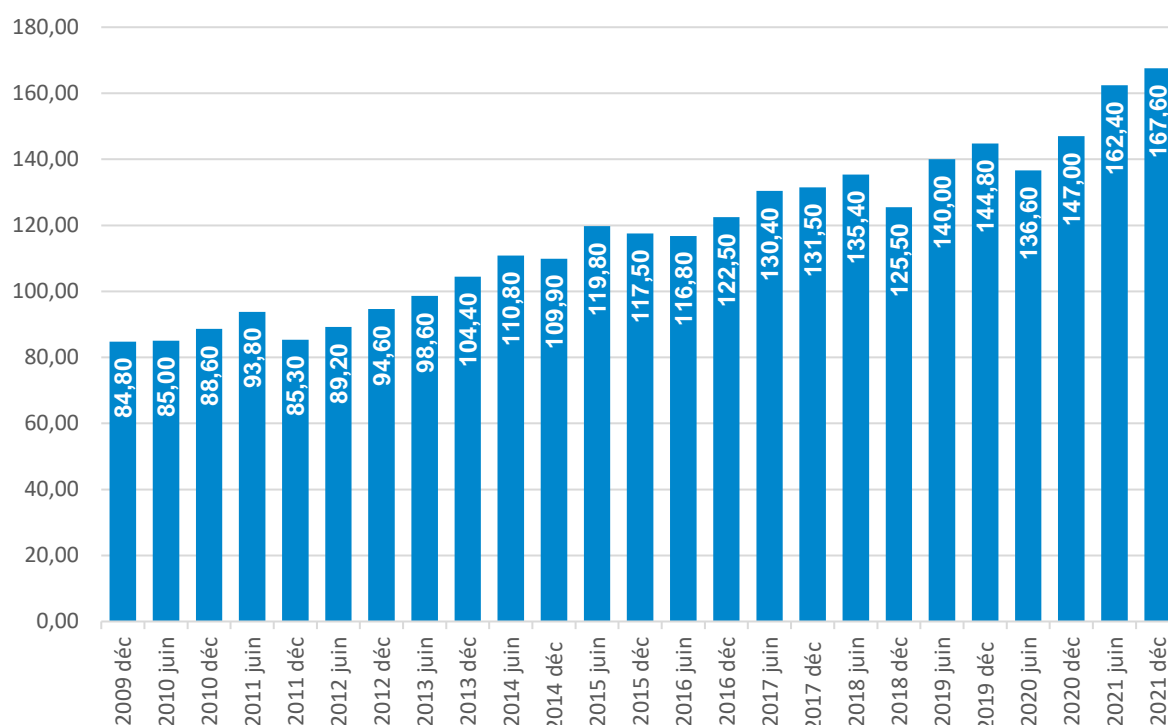
En 2020, 9,5 millions de salariés ont accès à au moins un dispositif de participation, d'intéressement ou d'épargne salariale selon la dernière enquête effectuée par la Dares (2022)³, soit 52,8 % des salariés du secteur privé non agricole, une part en augmentation de 1,4 point par rapport à 2019. En revanche, la part des salariés ayant reçu une prime parmi ceux couverts par un dispositif a reculé en 2020, probablement sous l'effet de la crise sanitaire (baisse de 5,3 points de pourcentage). Cependant, cette proportion a augmenté pour les entreprises de moins de 10 salariés (+ 12 points de pourcentage).

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

² Association française de gestion financière-AFG (2022), « [L'épargne salariale et l'épargne retraite 2021, des dispositifs plébiscités par les épargnants](#) », communiqué de presse, mars.

³ Dares (2022), « [Participation, intéressement et épargne salariale en 2020](#) », *Dares Résultats*, n° 19, avril.

Graphique 11 – Évolution des encours des fonds d'épargne salariale et d'épargne retraite entre 2009 et 2022 (en milliards d'euros)



Source : AFG (2022)

Tableau 8 – Importance des dispositifs de participation, d'intéressement et d'épargne salariale en 2020 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)	3 399	14 571	17 970
Nombre de salariés couverts par au moins un dispositif (en milliers)	587	8 906	9 493
Part de salariés couverts par au moins un dispositif (en %)	17,3	61,1	52,8
Nombre de salariés bénéficiaires d'une prime (en milliers)	390	7 169	7 559
Part de salariés bénéficiaires d'une prime parmi l'ensemble des salariés couverts (en %)	66,4	80,5	79,6
Part de salariés bénéficiaires d'une prime parmi l'ensemble des salariés (en %)	11,5	49,2	42,1

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

Source : Dares, enquêtes Acemo-Pipa et Acemo TPE 2021, dans Dares (2022), « Participation, intéressement et épargne salariale en 2020 », Dares Résultats, n° 19, avril

Si on se concentre sur les chiffres de l'intéressement et de la participation, on peut constater que l'accès à au moins un de ces dispositifs est en légère progression et augmente de manière notable dans les petites entreprises. Par exemple, l'accès à la l'intéressement pour les entreprises de moins de 10 salariés augmente de 1,4 point et de 0,6 point pour les entreprises comprenant entre 10 et 49 salariés. *A contrario*, l'accès aux dispositifs d'intéressement est en léger recul dans les entreprises de 250 à 499 salariés et dans celles de 500 à 999 salariés (- 2 points et - 2,2 points, respectivement). Il est stable dans les grandes entreprises. La Dares note que cette dynamique s'inscrit dans un contexte de suppression du forfait social sur les sommes versées au titre de l'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés mise en place par la loi de financement de la sécurité sociale le 3 décembre 2018¹. Malgré cette dynamique de l'intéressement pour les petites entreprises, les inégalités d'accès à ces dispositifs persistent. La part des salariés couverts par un dispositif d'intéressement dans les entreprises de 1 à 9 salariés reste 14 fois moins élevée que dans les entreprises de plus de 1 000 salariés.

Ces inégalités sont encore plus prononcées pour l'accès aux dispositifs de participation, qui sont obligatoires pour les entreprises de plus de 50 salariés. La part des salariés couverts par un dispositif de participation passe de 5,6 % pour les entreprises de 10 à 49 salariés à 39,4 % dans les entreprises de 50 à 99 salariés. De plus, la progression de l'accès à la participation est plus fortement marquée pour les entreprises de 250 à 499 salariés (+ 2,9 points). Au total, d'après les chiffres de la Dares, dans les entreprises d'au moins 1 000 salariés, la proportion de salariés couverts par au moins un dispositif est de 88,5 % contre seulement 17,3 % dans les entreprises de 1 à 9 salariés.

Tableau 9 – Part des salariés ayant accès à un dispositif de participation ou d'intéressement en 2020 (en %)

Taille d'entreprise	Participation	Intéressement
1 à 9 salariés	2,5	4,9
10 à 49 salariés	5,6	12,1
50 à 99 salariés	39,4	25,2
100 à 249 salariés	61,5	35,9
250 à 499 salariés	68,2	48,5
500 à 999 salariés	67,6	54,1
1 000 salariés ou plus	70,0	69,2
Ensemble	39,2	34,4

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

Source : Dares, enquêtes Acemo-Pipa et Acemo TPE 2021, dans Dares (2022), « Participation, intéressement et épargne salariale en 2020 », Dares Résultats, n° 19, avril

¹ Sur ce point, la CFDT note qu'une relation de cause à effet n'a pas été établie.

Dans un contexte de crise sanitaire, le nombre de bénéficiaires de primes est en baisse tout comme les montants distribués. En particulier, les sommes perçues par les salariés au titre de l'intéressement ont fortement baissé contrairement à 2019 (- 16,4 % en 2020 après + 7,7 % en 2019). En 2020, 4,4 millions de salariés ont bénéficié de l'intéressement, un chiffre en forte baisse, en particulier dans les entreprises de 10 salariés ou plus (- 13,8 % entre 2019 et 2020).

Il en est de même pour les bénéficiaires de la participation mais dans une moindre mesure. Cela s'explique en partie par les conditions d'attribution des primes d'intéressement qui sont plus souples que celles de la participation, ainsi les montants versés sont plus modulables en fonction de la conjoncture. Les sommes versées au nom de ce dispositif ont tout de même chuté en 2020 à 6,9 milliards d'euros (- 13,7 %) et le nombre de bénéficiaires est passé à 4,9 millions (- 8,1 %), dans les entreprises de 10 salariés ou plus.

Au total, 7,6 millions de salariés ont reçu une prime de l'abondement d'un plan d'épargne salariale en 2020 ou une prime de participation ou d'intéressement en 2020 contre 7,9 millions en 2019, soit une baisse de 3,8 %, dans les entreprises de 10 salariés ou plus. Le montant brut global est passé de 21 milliards d'euros en 2019 à 18,6 milliards d'euros en 2020.

Cette baisse est particulièrement forte dans les entreprises de 10 salariés ou plus, où 7,2 millions de salariés ont reçu une prime en 2020, soit une baisse de près de 1 demi-million de salariés par rapport à 2019. La même année, ces mêmes salariés ont reçu 17,5 milliards d'euros bruts (tous dispositifs confondus). Ce montant en forte baisse (- 13,6 %) est comparable au recul enregistré après la crise financière de 2008. *A contrario*, dans les entreprises de moins de 10 salariés, la part de salariés ayant reçu une prime d'épargne salariale parmi les salariés couverts est en augmentation à hauteur de 12 % en 2020 par rapport à 2019.

La rémunération dégagée par l'ensemble des dispositifs a diminué de 220 euros en moyenne par salarié bénéficiaire pour s'établir à 2 440 euros en moyenne. Ce recul est à la fois causé par la baisse du nombre de salariés recevant la prime et par des montants moyens versés plus bas. Ainsi, la baisse des primes contribue à la diminution de la masse salariale des bénéficiaires à hauteur de 6,4 %.

Par la suite, les montants versés au titre de l'intéressement et de la participation ont continué de baisser en 2021 puis ont enregistré une hausse de 30 % en 2022, selon des chiffres du gestionnaire Amundi¹. D'après Amundi, le montant moyen distribué par salarié a augmenté de 20 % entre 2021 et 2022 et le nombre de salariés bénéficiaires est en progression de 11 %.

¹ Les Échos (2022), « [Forte hausse de l'intéressement et de la participation en 2022](#) ».

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

	2010	2018	2019	2020
Participation				
Montant total brut distribué (en millions d'euros)	7 380	7 112	8 003	6 910
Nombre de bénéficiaires (en milliers)	5 226	4 975	5 340	4 906
Montant moyen par bénéficiaire (en euros)	1 412	1 430	1 499	1 409
<i>En % de la masse salariale des bénéficiaires</i>	4,4	3,7	3,8	3,7
Intéressement				
Montant total brut distribué (en millions d'euros)	7 185	9 111	9 815	8 205
Nombre de bénéficiaires (en milliers)	4 646	4 826	5 141	4 434
Montant moyen par bénéficiaire (en euros)	1 546	1 888	1 909	1 850
<i>En % de la masse salariale des bénéficiaires</i>	4,5	4,6	4,7	4,6

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 et Acemo TPE 2021, dans Dares (2022), « [Participation, intéressement et épargne salariale en 2020](#) », Dares Résultats, n° 19, avril

Appréciation des dispositifs par différents acteurs

Le comité Impacte a commandé début 2022 une enquête des dirigeants d'entreprise sur l'intéressement et la participation à BVA. Il s'agit d'un échantillon de 606 entreprises de 10 salariés et plus issus de tous les secteurs d'activité. L'échantillon est représentatif des secteurs d'activité, des différentes tailles d'entreprise et des régions.

La quasi-totalité des dirigeants d'entreprise connaissent les dispositifs d'intéressement (98 %) et de participation (97 %) et voient bien de quoi il s'agit. Une très large majorité des dirigeants pense que l'intéressement devrait être rendu obligatoire, au moins pour les plus grandes entreprises, mais une majorité de dirigeants estime que le seuil d'obligation du versement de la participation ne devrait pas être abaissé¹.

42 % des entreprises proposent un dispositif d'intéressement ou de participation, avec de larges disparités en fonction de la taille de l'entreprise (36 % des entreprises de 10 à 49 salariés, 73 % des entreprises de 50 à 249 salariés et 83 % des entreprises de plus de

¹ Cette opinion se retrouve dans le rapport de l'Institut Montaigne qui préconise de conserver le seuil d'assujettissement de la participation à 50 salariés.

250 salariés). Ces résultats sont cohérents avec les obligations légales et les chiffres de la Dares. Dans ces entreprises, les dirigeants ne font pas état, dans leur grande majorité, de difficultés dans la mise en place du dispositif, même si une petite minorité pointe des difficultés liées à la fiscalité ou à la communication aux salariés. Ces dispositifs ont été, la plupart du temps, mis en place par accord au sein du comité social et économique, par convention collective ou par ratification à la majorité des deux tiers des salariés. Environ un tiers des dirigeants d'entreprise ne proposant pas de dispositif d'intéressement ou de participation déclarent l'envisager à l'avenir.

Pour les dirigeants, ces dispositifs représentent des moyens de motiver et fidéliser les salariés et d'accroître leur productivité. La majorité des dirigeants estiment que pour avoir un impact sur la motivation des salariés, le montant de la prime doit être au moins égal à la moitié d'un mois de salaire.

Récemment, l'Institut Montaigne¹ s'est penché sur les dispositifs d'intéressement et de participation, conduisant des auditions et rencontres. Pour renforcer les dispositifs de partage de la valeur, les auteurs recommandent la mise en œuvre, à cadre juridique inchangé, de quelques améliorations et ajustements, plutôt qu'une refonte complète.

Les auditions et entretiens menés par l'Institut Montaigne ont fait ressortir la complexité et le coût de mise en œuvre de ces dispositifs, notamment pour les petites entreprises. L'Institut préconise de maintenir les dispositifs d'intéressement et de participation, de façon à en assurer une stabilité fiscale et juridique à moyen terme. Ainsi, une réforme systémique de ces dispositifs est exclue, notamment une fusion de l'intéressement et de la participation.

Selon l'Institut Montaigne, les dispositifs d'épargne salariale doivent faire l'objet d'un accompagnement pédagogique auprès des dirigeants, notamment de PME, et des salariés, pour se développer. En effet, l'Institut Montaigne pointe la méconnaissance des dispositifs par les chefs d'entreprise et les salariés. Cependant, au cours de l'enquête BVA commandée par le comité Impacte, une immense majorité des dirigeants d'entreprise interrogés ont déclaré connaître ces dispositifs.

Selon l'Institut Montaigne, la lourdeur administrative des procédures de validation des accords de participation et d'intéressement et l'absence de stabilité fiscale ont pu apparaître particulièrement handicapantes pour le développement de l'épargne salariale dans les petites entreprises. Même si des efforts ont été faits pour rendre moins complexe l'imposition des sommes versées au titre de la participation et de l'intéressement dans le cadre de la loi Pacte, la présence de différents taux en fonction de la taille de l'entreprise peut sembler encore trop complexe. Lors de l'enquête BVA sur un échantillon représentatif de chefs d'entreprise, 74 % des dirigeants d'entreprise ayant mis en place un dispositif

¹ Institut Montaigne (2022), *Partage de la valeur : salariés, entreprises, tous gagnants !*, juillet.

d'intéressement ou de participation ont pourtant déclaré n'avoir rencontré aucune difficulté à la mise en place de ces dispositifs. Seuls 6 % des chefs d'entreprise ayant mis en place un tel dispositif ont mentionné des difficultés liées à la fiscalité.

Le rapport pointe aussi le risque de cannibalisation des dispositifs d'intéressement et de participation par la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA ou prime Macron). Bien que cette prime se rapproche des dispositifs de partage de la valeur, l'intéressement et la participation ont des objectifs de long terme. Les trois présidents du rapport ont publié une tribune¹ pour encourager le gouvernement à intégrer le PEPA aux dispositifs d'intéressement et de participation.

D'une façon générale, le recours à l'intéressement et la participation ainsi qu'à des dispositifs de prime pose des questions plus larges sur le partage de la valeur, notamment les potentiels effets de substitution entre versements de primes et augmentations de salaires et de perte pour les régimes de protection sociale.

Par ailleurs, la [loi n° 2022-1158 du 16 août 2022](#) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat prolonge, triple et adapte la prime macron qui devient la « prime de partage de la valeur ». La prime de partage de la valeur, exonérée de cotisations sociales, pourra être versée à tous les salariés, pour un montant maximal de 3 000 euros pour toutes les entreprises et 6 000 euros pour celles ayant mis en place un dispositif d'intéressement ou de participation. Tous les salariés percevant moins de trois Smic pourront, jusqu'à la fin de l'année 2023, recevoir une prime annuelle s'élevant jusqu'à 6 000 euros sous les mêmes conditions, sans aucune charge sociale ou fiscale. En parallèle, la loi donne la possibilité aux entreprises de moins de 50 salariés de mettre en place un dispositif d'intéressement par décision unilatérale si celle-ci n'est pas couverte par un accord de branche agréé. Cette possibilité concerne les entreprises n'ayant pas de représentant du personnel ou n'ayant pas réussi à conclure un accord d'intéressement. La durée maximum de l'accord est portée à cinq ans (contre trois ans auparavant). De plus, un débloqué exceptionnel de l'épargne salariale d'un montant maximum de 10 000 euros pour financer l'achat d'un bien ou la fourniture d'une prestation de service est instauré pour 2022. Les sommes débloquées devront provenir du placement de primes d'intéressement ou de participation sur un PEE hors abondement, investissement dans des entreprises solidaires, investissement dans les titres de l'entreprise du salarié ou placement sur un Perco ou un PER d'entreprise collectif. Dans ce contexte, la poursuite de l'évaluation spécifique de la loi Pacte sera rendue plus délicate par la succession de réformes en matière d'intéressement et de participation.

¹ Barbara E., Perrier Y. et Senard J.-D. (2022), « [Pouvoir d'achat : une prime Macron ? Redécouvrons plutôt l'intéressement et la participation](#) », *Le Journal du Dimanche*, 23 juillet.



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 à 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 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 finances 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).

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

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 d'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.

Indicateurs de suivi

D'après les résultats de l'enquête annuelle relative à l'épargne salariale de l'AFG¹ parus en mars 2022, les encours en actionnariat salarié s'élèvent à 61,3 milliards d'euros fin 2021, soit une hausse de 16 % par rapport à juin 2020. La collecte nette chute à - 1,8 milliard d'euros se rapprochant ainsi des chiffres de 2019 (- 2,3 milliards) après une nette amélioration en 2020 (- 290 millions). Cela peut s'expliquer en partie par la bonne tenue des marchés financiers, propice à la réalisation des plus-values. Le nombre d'opérations d'actionnariat salarié s'est également accru en 2021. Au total, plus de 100 opérations d'actionnariat salarié ont été réalisées. Si les dispositifs d'actionnariat salarié progressent, la part du capital détenu par les salariés est, en revanche, en baisse depuis 2016 dans les 384 plus grandes entreprises françaises, d'après le recensement de la Fédération européenne de l'actionnariat salarié (FEAS)². Ainsi, même si la France se situe parmi les pays où la part du capital détenu par les salariés est la plus grande, celle-ci ne s'élève qu'à 4,5 % en 2021, loin de l'objectif des 10 %.

La FEAS note qu'environ 50 % des plus grandes entreprises françaises ont lancé une opération d'actionnariat salarié en 2021. Ces chiffres sont cohérents avec ceux de la Fédération française des associations d'actionnaires salariés et anciens salariés (FAS) dans son enquête auprès des grandes entreprises françaises³.

La France est le premier pays européen en ce qui concerne la part des grandes entreprises dont au moins 1 % du capital est détenu par les salariés en 2021 (puisque 80 % des entreprises atteignent ce seuil), d'après la FEAS. Les résultats de l'enquête « Benchmark FAS » montrent qu'une grande entreprise sur deux dépasse le seuil des 3 % du capital détenu par ses salariés (contre 48 % en 2019 et 35 % en 2018). Or le dépassement de ce seuil rend obligatoire la nomination d'un représentant des salariés actionnaires au conseil d'administration.

La France se distingue aussi par son taux de démocratisation de l'actionnariat salarié, puisque plus de 70 % des actionnaires salariés ne sont pas des cadres dirigeants⁴. La France est le premier pays européen en proportion de salariés qui sont aussi des actionnaires, puisqu'environ 35 % des salariés de grandes entreprises sont actionnaires de leur employeur, selon la FEAS.

¹ AFG (2022), « [L'épargne salariale et l'épargne retraite 2021 des dispositifs d'entreprise plébiscités par les épargnants !](#) », communiqué de presse, 24 mars.

² Mathieu M. (2021), [Recensement économique annuel de l'actionnariat salarié dans les pays européens](#), Bruxelles, Fédération européenne de l'actionnariat salarié.

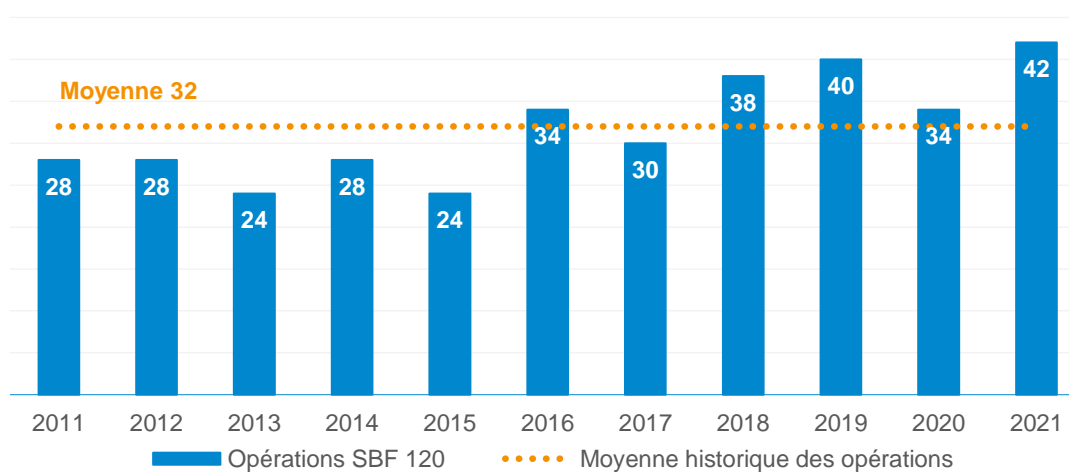
³ Fédération française des associations d'actionnaires salariés et anciens salariés (2022), [Benchmark FAS de l'actionnariat salarié](#), 11^e édition.

⁴ Mathieu M. (2021), [Recensement économique annuel de l'actionnariat salarié dans les pays européens](#), *op. cit.*

Dans les entreprises du SBF 120 (les 120 plus grandes entreprises françaises cotées), les tendances sont similaires. En effet, un record historique de 42 opérations collectives conduites par 37 entreprises du SBF 120 a été atteint en 2021 et 13 entreprises se sont alignées avec le nouveau plafond instauré en 2019 en proposant un taux de décote de 30 %¹.

Près de 65 % des opérations collectives réalisées en 2021 dans le SBF 120 ont été abondées, et le taux de décote moyen est passé de 20 % en 2020 à 21,6 % en 2021. En d'autres termes, les avantages sont plus élevés pour les salariés, ce qui suscite leur adhésion. 43 % des salariés éligibles ont souscrit 60 % des actions² qui leur ont été proposées, chiffres qui témoignent de leur confiance dans l'avenir de leur entreprise.

Graphique 12 – Nombre d'opérations d'actionnariat salarié collectives SBF 120



Source : Eres (mai 2022)

Dans ces entreprises, le montant total souscrit est passé de 2,5 milliards d'euros en 2020 à 3,7 milliards d'euros en 2021, cette augmentation de 50 % sur l'année est également un record historique. Selon Eres, ce sont les premiers effets de la loi Pacte qui commencent à se faire ressentir avec cette augmentation du taux de décote. La baisse du forfait social sur l'abondement aurait largement bénéficié aux salariés et permis aux entreprises de rendre leurs plans d'actionnariat salariés plus attractifs³.

Malgré la progression des offres et dispositifs d'actionnariat salarié, la part du capital détenue par les salariés des 384 plus grandes entreprises françaises est en déclin depuis 2016. D'après le recensement annuel de la FEAS⁴, en 2021, les salariés de ces entreprises

¹ Eres (2022), *Record historique pour l'actionnariat salarié dans le SBF 120 en 2021*, mai.

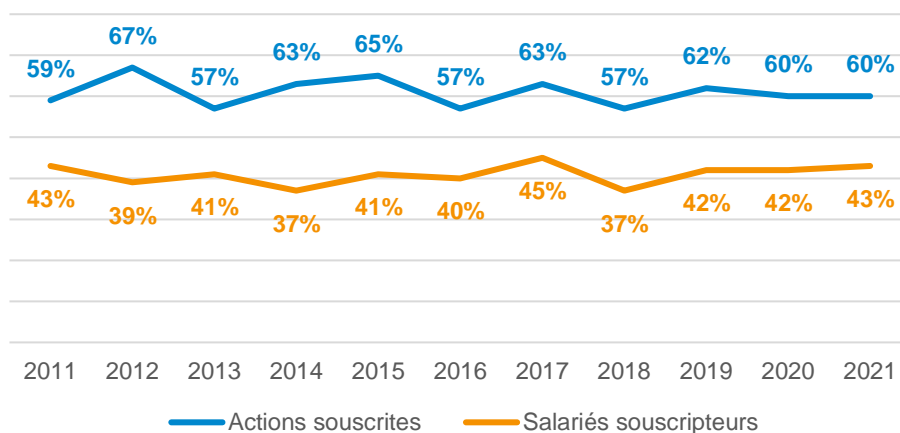
² Eres (2022), « *Les plans d'actionnariat salarié dans le SBF 120 suscitent l'adhésion des salariés* », mai.

³ Dans le même temps, la CFDT note que la baisse du forfait social conduit à un manque à gagner pour le financement de la protection sociale.

⁴ Mathieu M. (2021), *Recensement économique annuel de l'actionnariat salarié...*, op. cit.

ne détiennent qu'environ 4,5 %, un niveau similaire à 2006. La hausse de la part du capital détenue par les salariés entre 2006 et 2016 a donc été largement effacée ces dernières années. Cependant, la part des salariés actionnaires parmi les salariés de ces entreprises progresse depuis 2019, après dix ans de baisse ininterrompue.

Graphique 13 – Taux moyens pondérés de souscription - SBF 120 (% des actions souscrites parmi les actions proposées / % des participants parmi les bénéficiaires éligibles)



Source : France Stratégie, d'après Eres (2022), « *Les plans d'actionnariat salarié dans le SBF 120...* », op. cit.

Il convient de noter que les résultats de l'actionnariat salarié de 2021 en France s'inscrivent dans un contexte d'une légère baisse de l'actionnariat salarié au niveau européen avec une capitalisation détenue à hauteur de 433 milliards d'euros¹.

Des informations liées à l'évolution des Plans épargne entreprise (PEE), qui constituent partiellement une part des mécanismes de l'actionnariat salarié, sont disponibles en [Annexe 15](#).

Appréciation des dirigeants d'entreprise sur les dispositifs d'actionnariat salarié

L'enquête commandée à BVA par le comité Impacte porte également sur les dispositifs d'actionnariat salarié. Le premier enseignement de cette enquête est que l'actionnariat salarié reste un dispositif très peu développé : seuls 6 % des dirigeants d'entreprise l'ont mis en place. Même parmi les entreprises de plus de 250 salariés, seules 16 % ont un dispositif d'actionnariat salarié. De plus, 92 % des dirigeants qui n'ont pas encore mis en place ce dispositif ne l'envisagent pas pour l'avenir. D'une façon générale, seuls 57 % des dirigeants d'entreprise ont entendu parler de l'actionnariat salarié (cette proportion atteint 74 % chez les dirigeants d'entreprise de plus de 250 salariés). Ces chiffres offrent un

¹ Ibid.

contraste fort avec ceux présentés plus haut sur les plus grandes entreprises françaises et montrent que ce dispositif reste cantonné à celles-ci.

Les dirigeants reconnaissent que l'actionnariat salarié peut fidéliser les salariés et augmenter leur sentiment d'appartenance à l'entreprise ainsi qu'accroître leur motivation et productivité. Mais ils craignent la perte de confidentialité pour certaines informations et le mécontentement des salariés en cas de baisse du cours de l'action. Ils redoutent également la complexité des démarches administratives à effectuer pour mettre en place ces dispositifs.

En ce qui concerne l'attribution d'actions gratuites, les dirigeants considèrent majoritairement qu'il faut les réserver aux cadres dirigeants. C'est particulièrement le cas dans les entreprises de plus de 250 salariés dont 69 % des dirigeants pensent que les actions gratuites devraient être réservées aux cadres dirigeants. Dans le même temps, 39 % des dirigeants d'entreprise sont conscients que cela pose des questions d'égalité et d'équité au sein de l'entreprise.



THÉMATIQUE 19

SOCIÉTÉ À MISSION

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

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, cette qualité 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.).

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

Rappel des contours de la réforme

Introduit en droit français en 2019 par la loi Pacte, le statut de « société à mission » est destiné aux sociétés dotées d'une raison d'être et d'objectifs sociaux et environnementaux associés, qui sont inscrits dans ses statuts et constituent sa « mission ». La loi Pacte apporte trois principales modifications :

- un nouvel alinéa a été inséré dans l'article 1833 du Code civil pour consacrer la notion jurisprudentielle d'intérêt social : « la société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité ».

Il affirme que les sociétés ne sont pas gérées dans l'intérêt de personnes particulières, mais dans leur intérêt autonome et dans la poursuite des fins qui leur sont propres et qui prennent en compte les enjeux sociaux et environnementaux ;

- l'article 1835 du Code civil est modifié pour reconnaître la possibilité aux sociétés qui le souhaitent de se doter d'une raison d'être dans leurs statuts : « les statuts peuvent préciser une raison d'être, constituée des principes dont la société se dote et pour le respect desquels elle entend affecter des moyens dans la réalisation de son activité » ;
- enfin un statut d'entreprise à mission est créé. La mission devra être inscrite dans les statuts et un organe tiers indépendant de suivi sera chargé du suivi de la mission que s'est donnée la société. Il s'agit d'un statut que toute société peut choisir d'adopter, et qui vient entériner un engagement volontaire relativement contraignant au travers d'une inscription dans les statuts et pour lequel la notion de résultat est plus présente. Cette innovation juridique, qui valorise l'engagement sans contraindre la liberté d'entreprendre ou la recherche du profit, peut être adoptée par tout type d'entreprise (secteur, taille, statut). À la différence des entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS), aucun avantage fiscal ne vient encourager son adoption.

Figure 1 – Les trois niveaux proposés par la loi



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

Indicateurs de suivi

Selon l'Observatoire des sociétés à mission¹, 505 sociétés à mission étaient dénombrées fin 2021 contre 207 fin 2020. Le nombre de sociétés à mission a ainsi plus que doublé en un an, ce qui reflète le dynamisme du modèle en France, même si ce nombre reste encore très limité, au vu du nombre d'entreprises en France. À ce titre, peu de sociétés cotées s'en sont saisi – en octobre 2021, le rapport Rocher indiquait que Danone était la seule société du SBF 120 à avoir adopté ce statut. Néanmoins, en 2022, cette croissance se poursuit : selon les derniers chiffres de l'Observatoire des sociétés à mission, 731 sociétés à mission ont été référencées au 1^{er} septembre 2022.

Tableau 11 – Proportion des sociétés à mission parmi toutes les entreprises, par type d'entreprise

	Nombre de sociétés à mission (2021)	Nombre total d'entreprises en milliers (2019)	Proportion des sociétés à mission parmi toutes les entreprises
Micro-entreprise	253	3 946	0,006 %
Petite ou moyenne entreprise (PME)	207	152	0,14 %
Entreprise de taille intermédiaire (ETI)	35	5,86	0,60 %
Grande entreprise (GE)	10	0,27	3,62 %

Sources : le nombre de sociétés à mission a été calculé à partir des chiffres du [Cinquième baromètre de l'Observatoire des sociétés à mission](#) publié en 2022 ; les chiffres du nombre total d'entreprises proviennent de [données 2019 de l'Insee](#), les données les plus récentes disponibles à ce jour ; dans la mesure où le nombre d'entreprises a augmenté entre 2019 et 2020, la proportion des entreprises à mission parmi toutes les entreprises est légèrement surévaluée

Par ailleurs, si l'Île-de-France arrive toujours en tête du classement fin 2021 avec 51 % des implantations de sociétés à mission, la part des autres régions a augmenté de façon notable en 2021 : 54 % des sociétés ayant effectué une modification de leur statut pour y ajouter une raison d'être ainsi qu'un ou plusieurs objectifs sociaux et environnementaux en 2021 sont implantées en régions, contre 41 % en 2020.

Les entreprises ayant adopté la qualité de société à mission sont majoritairement jeunes : 73 % ont été créées après 2010. Les entreprises de moins de 50 salariés représentent toujours une part importante des sociétés à mission, puisque 79 % d'entre elles comptent moins de 50 salariés. Toutefois, la part des ETI et des grandes entreprises ayant fait la modification des statuts en 2021 est de 11 %, alors que les grandes entreprises et ETI ne

¹ Observatoire des sociétés à missions (2022), [Cinquième baromètre](#), mars.

représentaient que 7,5 % des entreprises à mission en 2020. En 2022, une société à mission, EcoVadis, est devenue la 27^e licorne française¹.

Il est intéressant de noter que 10 % des sociétés à mission ont également un label RSE (« B Corp » étant le plus populaire, mais aussi « Lucie », « Positive Workplace » ou le label « Engagé RSE »). Cette proportion, nettement supérieure à la moyenne française, rend bien compte de la complémentarité des modèles de la société à mission et des dispositifs d'évaluation RSE. Les labels RSE restent cependant très minoritaires puisque chaque label représente quelques centaines d'entreprises au maximum.

D'une façon générale, le cadre RSE occupe désormais une place importante dans la vie des sociétés. Selon une enquête de l'Observatoire des directions juridiques, sur 120 directeurs juridiques en France, 17 % du temps des directions juridiques est consacré à la mise en place du cadre RSE de leur entreprise². De même, il apparaît que près d'une direction juridique sur deux a accompagné son entreprise, dans le prolongement de la loi Pacte, dans l'évolution de ses pratiques en matière de RSE, notamment en ce qui concerne la rémunération des dirigeants et son intégration dans les critères d'évaluation de la performance. Cependant, ils ne sont que 3 % à envisager de transformer leur entreprise en société à mission.

Selon l'Observatoire des sociétés à mission³, quatre grandes raisons peuvent être identifiées motivant les entreprises à adopter la qualité de société à mission :

- favoriser l'engagement des collaborateurs et attirer de nouveaux talents ;
- engager l'entreprise sur des enjeux environnementaux (climat, biodiversité, etc.) ;
- engager l'entreprise sur des enjeux sociaux externes (santé, alimentation, éducation, égalité des chances, etc.) ;
- engager l'entreprise sur des enjeux sociaux internes à l'entreprise (diversité, bien-être, partage de la valeur, etc.). Pour les dirigeants, devenir société à mission permet de redonner du sens aux activités de l'entreprise et du corps au projet collectif.

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. 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

¹ Perreau C. (2022), « [EcoVadis lève 500 millions et devient la 27^e licorne française](#) », *Les Échos*.

² Cabinet De Gaulle Fleurance & Associés en partenariat avec l'Association française des juristes d'entreprise (2022), « [Observatoire des directions juridiques](#) », avril.

³ Observatoire des sociétés à mission (2022), *Cinquième baromètre*, *op. cit.*

les entreprises du portefeuille de l'APE. Cet objectif n'est pas encore atteint à ce jour : parmi les 37 entreprises concernées, 33 ont une raison d'être (dont 30 dans leurs statuts) et 3 ont engagé une démarche pour en avoir une ; seule 1 entreprise n'a pas encore entrepris cette démarche. Concernant Bpifrance, l'objectif ne fait pas l'objet d'un suivi ; il est à noter une formation¹ sensibilisant les entreprises à la RSE, la raison d'être et les sociétés à mission autour d'un état des lieux deux ans après la loi Pacte ainsi qu'un guide pratique intitulé *Se doter d'une raison d'être, devenir une société à mission* proposant une méthodologie pour accompagner les dirigeants de PME-ETI dans la mise en application de la loi Pacte. Cette approche repose sur l'enchaînement du triptyque « recueil, restitution, réalisation » qui marque les trois étapes fondamentales pour l'établissement d'une raison d'être selon Bpifrance : établir l'inventaire des aspirations de l'entreprise, retracer la logique qui mène aux formulations recommandées et agir pour rendre opérante la mission ou raison d'être retenue.

En septembre 2021, la CFDT a publié un rapport² étudiant la place des salariés dans les entreprises à mission. Selon la CFDT, l'entreprise à mission est avant tout un projet collectif dans lequel les salariés jouent un rôle clé. Ainsi, l'étude de quatre grandes entreprises à mission emblématiques (le groupe Rocher, la MAIF, Danone et La Poste) a permis de faire ressortir plusieurs points sur le rôle des salariés et leur prise en compte dans le cadre du projet.

Il apparaît tout d'abord que la motivation des salariés est un des éléments clés dans l'adoption de ce nouveau statut. Ainsi, le fait que les salariés puissent trouver une finalité à leur travail est, selon Bris Rocher, interrogé par la CFDT, essentiel. Il s'agit d'ailleurs d'un critère de plus en plus déterminant dans le choix d'un emploi, surtout chez les jeunes. Il semble donc important d'impliquer les salariés dès la mise en place du statut de société à mission. En ce sens, la MAIF a fait le choix d'envoyer un questionnaire à l'ensemble des salariés et d'organiser des ateliers avec quelques-uns d'entre eux. La Poste a également de son côté organisé une consultation auprès des salariés afin de les interroger à ce propos, y compris sur le plan stratégique.

Il convient de s'interroger sur la prise en compte des salariés et, le cas échéant, de leur bien-être au travail, en tant qu'objectif à poursuivre pour la société à mission. Si certains groupes tels que la MAIF l'ont inscrit dans leur raison d'être cherchant à « favoriser, par une attention sincère, l'épanouissement de ses acteurs internes au sein d'un collectif engagé », d'autres tels que La Poste ont au contraire fait le choix de ne pas inclure d'objectifs concernant directement les salariés. Cependant, cela n'a pas été bien reçu par les administrateurs salariés, qui ont regretté dans une newsletter envoyée à l'ensemble des salariés du groupe que le capital humain de l'entreprise n'ait pas été pris en compte dans la raison d'être.

¹ Bpifrance (2022), « Formation : RSE, raison d'être, société à mission ».

² CFDT (2021), *L'entreprise à mission, un projet collectif : quelle place pour les salariés ?*, septembre.

Enfin, la CFDT conclut qu'il importe que chacun des salariés puisse devenir un acteur de la mission à son échelle. Pour qu'une entreprise soit véritablement transformée de façon durable, il convient, selon la CFDT, avant tout de former les salariés.

Des voies d'amélioration

Deux ans après la promulgation de la loi Pacte, le ministre de l'Économie et la secrétaire d'État chargée de l'Économie sociale, solidaire et responsable ont chargé Bris Rocher, président-directeur général du groupe Rocher, de rédiger un rapport afin d'évaluer la mise en œuvre des dispositions nouvellement introduites.

Le rapport Rocher¹ avance ainsi plusieurs éléments permettant d'expliquer le peu de succès rencontré par ces notions nouvelles. Il est possible d'observer un effet de plafonnement puisque les ETI ou les grands groupes ayant franchi le pas de la société à mission sont encore peu nombreux. Cela tiendrait au fait que les bénéfices de ces nouvelles dispositions sont difficilement perceptibles tandis que les risques à la fois juridiques et de réputation sont bien identifiés. Afin de développer la voie engagée par la loi Pacte, le rapport Rocher formule 14 recommandations alignées sur trois objectifs principaux.

Dans un premier temps, le rapport propose « d'essaimer » les pratiques introduites par la loi Pacte. Plusieurs actions visant à promouvoir et à sensibiliser les acteurs de l'entreprise aux bonnes pratiques ESG sont ainsi mises en avant. Le rapport propose également des mesures permettant de fluidifier la gestion de la qualité de société à mission par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

Cinq mesures viseraient dans un deuxième temps à « crédibiliser » les entreprises à mission et à éviter le risque de « *purpose washing* ». Cela passerait par une réaffirmation du rôle du conseil d'administration et une précision du rôle du comité de mission pour augmenter la collaboration entre gestionnaires et administration, par une déconcentration du marché des organismes tiers indépendants (OTI) pour réduire le coût de leur intervention et clarifier leur champ d'intervention, par la publication annuelle obligatoire d'un rapport de durabilité et par le conditionnement de 20 % (au minimum) de la part variable de la rémunération du dirigeant et des salariés à des critères extra-financiers.

Il est enfin question de « se projeter » et d'inciter la société européenne à se lancer dans la dynamique des raisons d'être, en lien avec la proposition législative de la Commission européenne sur la gouvernance durable d'entreprise.

¹ Rapport Rocher (2021), [Repenser la place des entreprises dans la société : bilan et perspectives deux ans après la loi Pacte](#), remis le 19 octobre 2021 à Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance et à Olivia Grégoire, secrétaire d'État chargée de l'Économie sociale, solidaire et responsable, 69 p.

Les organismes tiers indépendants

Le risque d'instrumentalisation de la raison d'être est toujours évoqué. Le rapport Rocher soulève ainsi qu'« il n'y a pas de raison d'être sans preuve de raison d'être ». Le rôle des OTI est en ce sens majeur.

La Communauté des entreprises à mission a mis en place un groupe de travail réunissant des dirigeants de société à mission ayant expérimenté des vérifications à blanc, des OTI (CAC et non CAC) ainsi que des chercheurs.

Les travaux ont été menés en lien avec les groupes de travail de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) et de l'Afnor. Ce travail collectif a permis d'aboutir à la publication du guide méthodologique de vérification des sociétés à mission à destination des organismes tiers indépendants¹. Sa vocation est de devenir le socle de référence pour les OTI lors de leur travail de vérification des sociétés à mission.

Cette méthodologie s'articule en quatre étapes :

- la prise de connaissance de l'entité et du rapport du comité de mission : cette première étape consiste en l'appropriation par l'OTI du modèle de mission, voire sa formalisation ce modèle n'a pas été réalisé par l'entreprise avant la vérification ;
- la vérification de la cohérence de la mise en œuvre avec la mission (modélisation) : l'OTI doit émettre un avis motivé sur le respect de chaque objectif statutaire en analysant les moyens mis en œuvre et leur adéquation, les résultats obtenus et les circonstances extérieures ;
- l'analyse du rôle du comité de mission : l'OTI doit vérifier la réalisation de la mission. Ainsi, si l'OTI constate que le comité de mission n'a pas pleinement joué son rôle, il peut (i) arrêter son intervention s'il n'est pas en situation de conclure, (ii) proposer de replanifier son intervention pour laisser le temps à l'entreprise de se mettre à jour, (iii) continuer l'intervention s'il considère qu'il est capable de réaliser la vérification, tout en introduisant ses observations et remarques en commentaires dans l'avis ;
- la vérification de l'exécution de la mission : l'OTI élabore son avis motivé en identifiant et en collectant les preuves nécessaires. La vérification des résultats est en effet une preuve importante mais non suffisante du respect de sa mission par l'entreprise (un audit stratégique et non un audit d'indicateurs extra-financiers). Les sociétés à mission ont toutes vocation à ce que tous leurs moyens soient mis au service de la mission. Le choix des objectifs opérationnels retenus dans le modèle de mission comme

¹ Communauté des entreprises à mission (2022), [Vers une vérification OTI contribuant au progrès de la société à mission](#), guide méthodologique, mars, 36 p.

« contributeurs » à un objectif statutaire doit donc être mûrement pesé puisqu'ils permettront directement de conclure sur l'atteinte des résultats de l'objectif statutaire.

L'accréditation des OTI se déroule en deux temps. Il est tout d'abord nécessaire que les cabinets constituent un dossier et le déposent auprès du Comité français d'accréditation (COFRAC) afin d'être déclarés recevables pour réaliser des audits à titre provisoire. Ensuite, quelques mois après la recevabilité, le COFRAC audite les cabinets pour qu'ils soient officiellement accrédités. Il y a à ce jour 28 OTI référencés ayant reçu l'accréditation du COFRAC¹.

Éléments d'analyse juridique des sociétés à mission

Une incertitude persiste sur l'interprétation juridique de certains éléments introduits par la loi Pacte, notamment sur la portée de l'ajout de la mention suivante à l'article 1833 du Code civil : « La société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité. »

D'après Jean Peyrelevade², des deux objectifs potentiellement contradictoires contenus dans l'article 1833, le premier (« la société est constituée dans l'intérêt commun des associés ») risque de l'emporter systématiquement en cas de conflit sur le second (« la société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité »).

Le texte n'interdit pas de porter une atteinte aux enjeux sociaux ou environnementaux, mais il impose d'être en mesure de justifier que l'atteinte portée par l'activité a été mise en balance avec d'autres intérêts³. Des observateurs ont noté que la formulation de l'article 1833 était un décalque de la règle *comply or explain* attachée à la RSE. La société doit respecter les exigences imposées par les enjeux environnementaux et sociaux et, à défaut, pouvoir expliquer pourquoi elle y déroge. Si elle ne parvient pas à justifier avoir pris en considération les enjeux environnementaux au stade de la prise de décision, elle commet une faute.

La condamnation de la société suppose en outre la preuve d'un préjudice causé par le manquement à l'obligation de prise en considération des enjeux environnementaux et sociaux. Le préjudice écologique réparable est défini par l'article 1247 du Code civil, qui impose que ce préjudice constitue une « atteinte non négligeable » à l'environnement. Cela suppose de démontrer que si l'obligation avait été respectée, le dommage aurait été évité. Les difficultés probatoires soulevées par cette exigence devraient limiter les condamnations prononcées pour la méconnaissance de l'exigence de prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux.

¹ Observatoire des sociétés à mission (2022), « [Les organismes tiers indépendants](#) ».

² Peyrelevade J. (2021), « [Comment construire un vrai capitalisme responsable en France](#) », *Les Échos*, 13 avril.

³ Leray G. (2021), « Quelques réflexions civilistes sur la notion d'« enjeux environnementaux » dans l'article 1833 du Code civil », *TDCom. Revue trimestrielle de droit commercial et de droit économique*, Dalloz.



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 de 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. 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.

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

Développement des fonds de pérennité

À ce jour, cinq fonds de pérennité ont été créés : l'un détenant des titres d'une société de prêt-à-porter en janvier 2021, deux en juillet 2021 (l'un détenant les titres d'un bureau d'études, l'autre détenant les titres d'un fonds d'investissement), un en novembre 2021 détenant les titres d'une entreprise sociale pour l'habitat et un dernier en février 2022 gérant les titres d'un fonds d'investissement.

Le rapport Rocher¹ propose de lever les réglementations fiscales désavantageuses liées aux fonds de pérennité. Au minimum, le rapport préconise l'instauration d'un régime de report d'imposition des droits de mutation à titre gratuit et de clarifier les conditions d'applicabilité du pacte Dutreil aux personnes morales réalisant des apports mentionnés à l'article 795 du code général des impôts.

Le rapport fait état de la faible attractivité du fonds de pérennité en raison de son régime fiscal discriminant. Ainsi, les fondateurs se tournent vers des fonds en dotation malgré leur caractère fortement contraignant.

Le rapport montre que certaines dispositions favorables sont entachées par un régime davantage conçu pour des personnes physiques au détriment des fondateurs potentiels qui détiennent leurs participations via des holdings patrimoniales. À ce titre, la mission remet en question la pertinence de ce nouvel outil pour répondre à l'objectif initial du législateur.

De plus, la mission Rocher présage que le fonds de pérennité finisse par rester cantonné à un outil confidentiel si ses modalités ne sont pas aménagées. Un avis a également été émis dans le but de faire ressortir la finalité philanthropique et caritative du fonds énoncée dans l'article 177. Pour ce faire, il est préconisé de sectoriser l'activité lucrative du fonds de pérennité et de baliser les fonds collectés dédiés au financement d'actions d'intérêt général, en disposant un secteur comptable et fiscal distinct libellé « intérêt général » au sein du fonds de pérennité.

Vu le nombre extrêmement limité de fonds de pérennité, il semble que le dispositif n'a pas trouvé sa place. Sans modifications substantielles du dispositif, il semble voué à rester confidentiel.

¹ Rapport Rocher (2021), *Repenser la place des entreprises dans la société : bilan et perspectives deux ans après la loi Pacte*, remis le 19 octobre 2021 à Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance et à Olivia Grégoire, secrétaire d'État chargée de l'Économie sociale, solidaire et responsable, 69 p.



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 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.

- [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 et conseils de surveillance comprennent plus de huit administrateurs non salariés. Le seuil précédent étant de douze administrateurs non salariés. Le comité Impacte a mobilisé pour ce rapport des sources de données similaires au rapport précédent (Haut Comité du gouvernement d'entreprise - HCGE et Ethics & Boards) portant sur les grandes entreprises françaises

cotées sur Euronext (SBF 120 et CAC 40), dans la mesure où les obligations de transparence imposées à ces entreprises facilitent la collecte de données. Ces sources ont été complétées, entre autres, par une étude commandée par le comité à BVA sur un échantillon représentatif de chefs d'entreprise.

Selon le dernier rapport disponible portant sur l'exercice 2021 du HCGE¹, le nombre moyen d'administrateurs dans les entreprises du SBF 120 et du CAC 40² est resté stable autour de 13 pour les premières et de 14,5 pour les secondes. Le nombre d'administrateurs non salariés est également stable à 11 et 12, respectivement. Ainsi, la possibilité que les entreprises adoptent une stratégie d'évitement, en abaissant le nombre d'administrateurs non salariés (de 9 à 7 par exemple) pour ne plus être obligées par la loi Pacte, ne semble pas s'être matérialisée dans les entreprises du SBF 120 et du CAC 40.

Dans l'ensemble, 34 des sociétés du CAC 40 disposent d'un conseil comprenant des représentants des salariés ou des salariés actionnaires en 2022. Ce nombre est de 85 parmi les sociétés du SBF 120, stable par rapport à 2021.

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 2021	Assemblée 2022	Assemblée 2021	Assemblée 2022
Uniquement des administrateurs représentant les salariés	53 (51,5 %)	55 (53,4 %)	18 (50 %)	17 (48,6 %)
Uniquement des administrateurs représentant des actionnaires salariés	1 (1 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
À la fois des administrateurs représentant les actionnaires salariés et des administrateurs représentant les salariés	30 (29,1 %)	30 (29,1 %)	17 (47,2 %)	17 (48,6 %)
Total	85 (82,5 %)	85 (82,5 %)	35 (97,2 %)	34 (97,1 %)

Source : HCGE, Rapport annuel 2022, à paraître

Le nombre total de représentants salariés et de représentants des actionnaires salariés est resté stable, avec 203 administrateurs salariés dans le SBF 120 et 90 pour le CAC 40. Au sein des sociétés accueillant des administrateurs représentant les salariés ou les

¹ Haut Comité du gouvernement d'entreprise (HCGE), « Deuxième partie – Application du code de gouvernement des entreprises cotées », Rapport annuel 2022, à paraître. Le HCGE est une structure chargée d'assurer la bonne application et de travailler aux évolutions du code Afep-Medef.

² L'échantillon du rapport du HCGE est constitué de 103 sociétés faisant partie du SBF 120 dont 35 sociétés du CAC 40, après exclusion des sociétés étrangères, des sociétés françaises ne se référant pas au code de gouvernance d'entreprise Afep-Medef et de la société OVH du fait de sa trop récente introduction en bourse. Les pourcentages sont donc calculés sur la base de 103 sociétés pour le SBF 120 et de 35 sociétés pour le CAC 40.

actionnaires salariés, ces derniers sont en moyenne au nombre de 2,4 administrateurs pour les sociétés du SBF 120 en juillet 2022 (stable par rapport à 2021), et de 2,7 administrateurs pour les sociétés du CAC 40 en juillet 2021 (contre 2,6 en 2021).

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 2021, 64 sociétés du SBF 120 (contre 53 en 2020 et 49 en 2019) et 24 sociétés du CAC 40 (contre 23 en 2020 et 22 en 2019) respectent cette recommandation. Ces proportions progressent (75,3 % dans le CAC 40 et 70,6 % dans le SBF 120 en 2020), mais continuent d'être un sujet de préoccupation pour le Haut Comité.

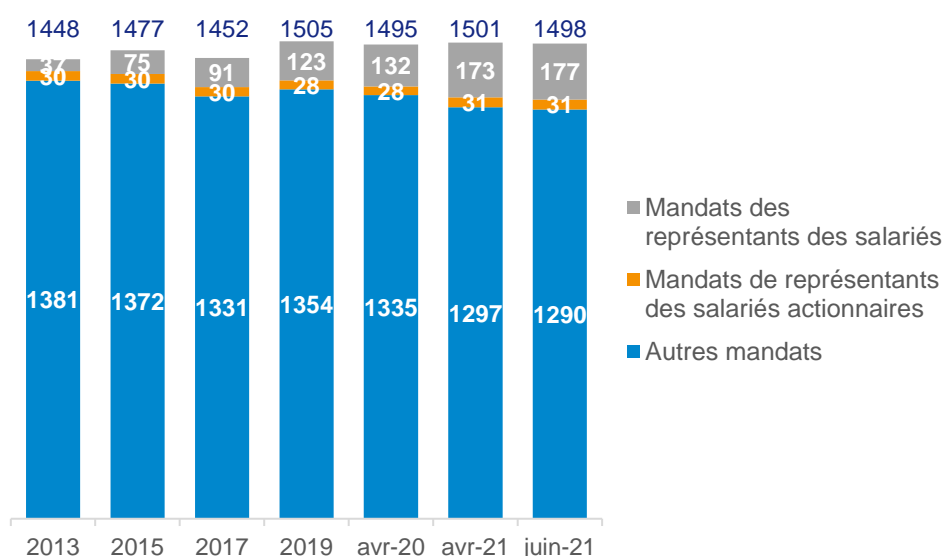
Tableau 13 – Présence d'un administrateur salarié au comité des rémunérations

	SBF 120		CAC 40	
	Exercice 2020	Exercice 2021	Exercice 2020	Exercice 2021
Sociétés ayant un administrateur salarié au comité des rémunérations	63,8 %	75,3 %	67,6 %	70,6 %

Source : HCGE, Rapport annuel 2022, à paraître

Des données complémentaires proviennent du cabinet Ethics & Boards transmises au comité Impacte (30 juin 2022). Cependant, elles ne portent que sur les sociétés inscrites au SBF 120. Il y apparaît que la représentation totale des salariés (actionnaires ou non) dans les conseils du SBF 120 s'est maintenue à 13,8 % des mandats en 2022, après une augmentation significative entre 2020 et 2021 (de 10,7 % à 13,6 %).

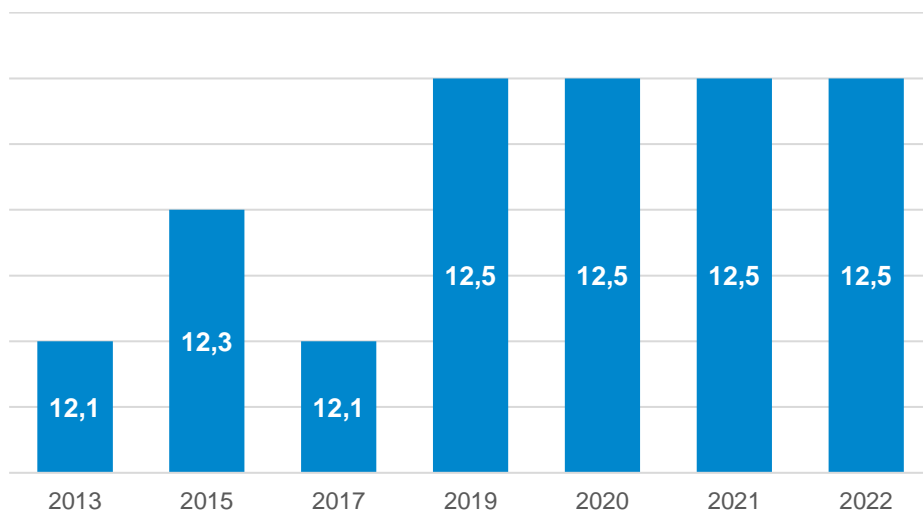
Graphique 14 – Mandats des représentants des salariés et des salariés actionnaires



Source : Ethics & Boards (2022)

La taille moyenne des conseils reste stable également à 12,5 personnes depuis 2019, ce qui maintient une moyenne d'environ 1,4 administrateur salarié par conseil en 2022.

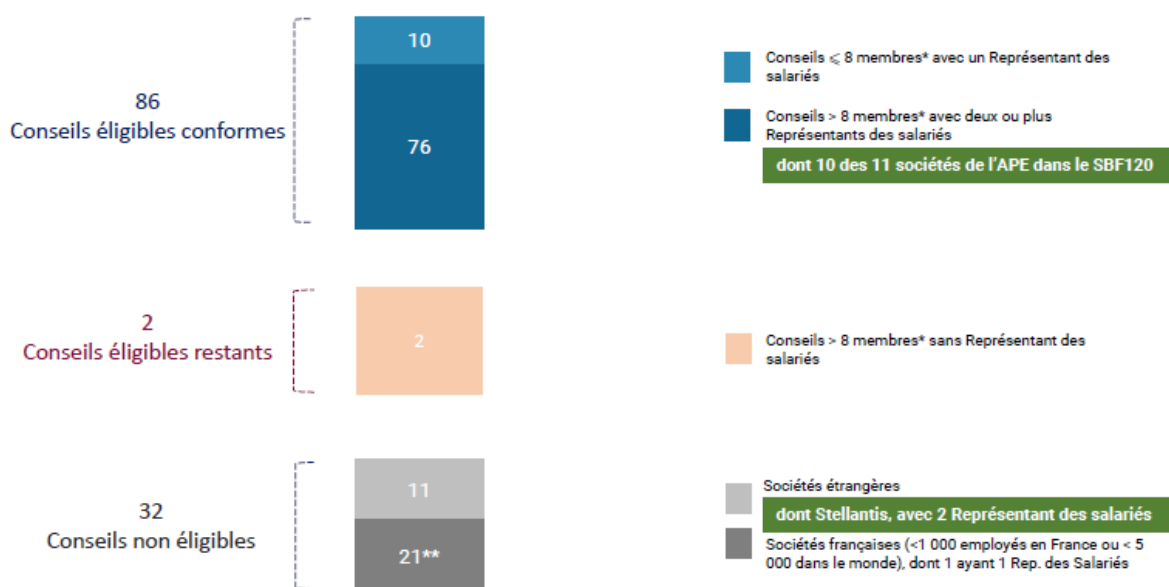
Graphique 15 – Nombre de personnes aux conseils



Source : Ethics & Boards (2022)

En juin 2022, le taux de conformité pour le nombre de représentants des salariés au conseil d'administration dans les entreprises du SBF 120 auxquelles s'applique la loi Pacte est de 98 %. Seules deux entreprises sur les 88 éligibles ne sont pas conformes.

Graphique 16 – Conformité des sociétés du SBF 120 soumises à la loi Pacte

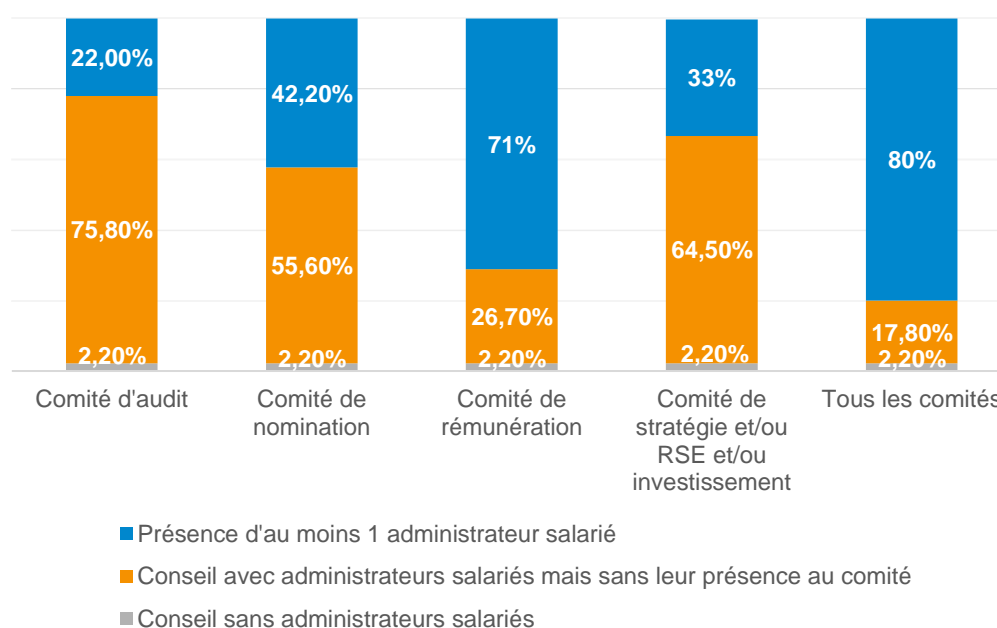


* Hors Représentants des salariés et salariés actionnaires
 ** Nombre plus important de sociétés françaises non éligibles dû à l'entrée en 2021 de plusieurs sociétés de taille plus modeste en nombre de salariés dans le SBF 120
 Source: Ethics & Boards. Données au 30/06/2022

Source : Ethics & Boards (2022)

Ce taux de conformité est en augmentation constante : il était de 49 % en 2020 et de 86 % en 2021. Il convient toutefois de noter que le nombre d'entreprises soumises aux obligations de la loi Pacte en termes de représentation salariale au conseil d'administration dans le SBF 120 évolue d'année en année en fonction de la composition du SBF 120. Ce nombre a eu tendance à diminuer depuis 2020 : 102 en 2020, 95 en 2021 et 88 en 2022. Il n'en reste pas moins que le nombre d'entreprises soumises à la loi Pacte et conformes augmente chaque année : 53 en 2020, 82 en 2021 et 86 en 2022. En juin 2022, parmi les sociétés du SBF 120, 71 % des comités en charge de la rémunération ont au moins un représentant des salariés ou un représentant des salariés actionnaires, ce qui constitue une recommandation du code Afep-Medef. Cette proportion était de 40,8 % en avril 2020 et de 45 % en 2021. Elle connaît donc une augmentation importante cette année.

Graphique 17 – Panorama de la représentation salariée dans les différents comités du conseil d'administration des sociétés du SBF 120



Source : Ethics & Boards (2022)

Enfin, Ethics & Boards note une augmentation significative de la féminisation parmi les représentants des salariés aux conseils d'administration des sociétés du SBF 120 : de 34,8 % en 2020, le taux de féminisation est passé à 39,3 % en 2021 et atteint 44,8 % en 2022.

Le comité avait noté dans son rapport précédent que 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, proposait 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, visait l'instauration d'une règle de deux administrateurs salariés pour les entreprises de moins de 500 salariés, d'un tiers pour les entreprises de plus de 1 000 salariés, et de la moitié dans les entreprises de plus de 5 000 salariés. Cependant, les dirigeants d'entreprise interrogés par BVA pour l'enquête commandée par le comité Impacte se montrent réticents à ce que le seuil d'obligation de la présence d'administrateurs salariés soit abaissé (44 % contre) ou à ce que leur nombre soit augmenté dans les conseils d'administration ou de surveillance (52 % contre), quand bien même la grande majorité des entreprises dont les dirigeants ont été interrogés n'ont pas de conseil d'administration ou de surveillance. Dominique Potier recommandait également de mettre fin à l'incompatibilité de principe entre le mandat d'administrateur et les mandats électifs ou syndicaux. Trois quarts des dirigeants d'entreprise interrogés pour le compte de l'enquête BVA pensent au contraire que cette incompatibilité permet d'éviter les dérives et garantit la neutralité des administrateurs salariés. Cependant, 45 % des dirigeants interrogés par BVA déclarent ne pas connaître le dispositif des administrateurs représentant les salariés.

D'après une enquête de Proxinvest sur 565 entreprises européennes, britanniques et suisses (pour approximer l'indice Solactive Europe 600) présentée au secrétariat du comité Impacte, seulement 32 % de ces entreprises ont au moins un administrateur représentant les salariés dans les conseils d'administration ou de surveillance. Sur l'ensemble des entreprises, les salariés occupent environ 10 % des sièges. Ce taux d'occupation monte à 30 % pour celles qui ont au moins un administrateur salarié. En Allemagne, les 59 sociétés étudiées comptent au moins 50 % des postes au conseil de surveillance occupés par des salariés, les sociétés norvégiennes et danoises étudiées comptent 30 % à 40 % des sièges au conseil d'administration occupés par des salariés et ce taux est d'environ 33 % pour les sociétés autrichiennes étudiées. En France, pour les entreprises incluses dans l'étude, il s'élève à 17 %.

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.

Ces chiffres reflètent les résultats d'un rapport de la Fondation Jean Jaurès écrit avec la CFDT¹ qui souligne qu'il y a un système de représentation obligatoire des salariés dans les conseils d'administration ou conseils de surveillance dans 17 pays européens et que dans 13 d'entre eux, la part de représentants des salariés au conseil de surveillance est d'au moins un tiers.² En France, cette part reste faible (1,4 administrateur salarié par conseil en moyenne au SBF 120 sur 12,5 administrateurs en moyenne, soit 11 %). Le modèle français s'apparente ainsi plus à de la « cosurveillance »³ qu'à de la « codétermination ».

De plus, il convient de noter que la présence d'administrateurs salariés reste cantonnée à un petit nombre d'entreprises. En effet, selon l'étude BVA commandée par le comité Impacte, seules 18 % des entreprises ont un conseil d'administration ou de surveillance, ce qui limite, par définition, le nombre d'entreprises qui pourraient avoir des administrateurs salariés. Parmi celles qui ont un conseil d'administration ou de surveillance, 55 % ont un ou plusieurs représentants des salariés à ce conseil. Ceci explique sans doute que 45 % des dirigeants d'entreprise interrogés déclarent ne pas connaître le dispositif des administrateurs représentant les salariés.

Profil des représentants des salariés

Les chercheurs Mehdi Nekhili et Hugo Gaillard ont collecté des données sur la composition des conseils d'administration des entreprises du SBF 120 sur la période 2001-2020⁴. Ils ont plus particulièrement étudié un certain nombre de caractéristiques des représentants des salariés : administrateurs salariés et représentants des salariés actionnaires.

Ils ont tout d'abord étudié la taille des conseils d'administration et le nombre de représentants des salariés dans ces conseils. Ils constatent que la taille des conseils d'administration n'a cessé d'augmenter et qu'elle atteint en 2020 environ 13 membres par conseil. Il n'y a pas eu de réduction de la taille des conseils d'administration pour échapper aux obligations de la loi Pacte. Par ailleurs, le nombre de représentants salariés a augmenté sensiblement depuis 2015 et la loi Rebsamen. Il y a plus d'un administrateur salarié et demi en moyenne par conseil d'administration et 0,5 représentant des actionnaires salariés en moyenne, un chiffre relativement constant sur la période.

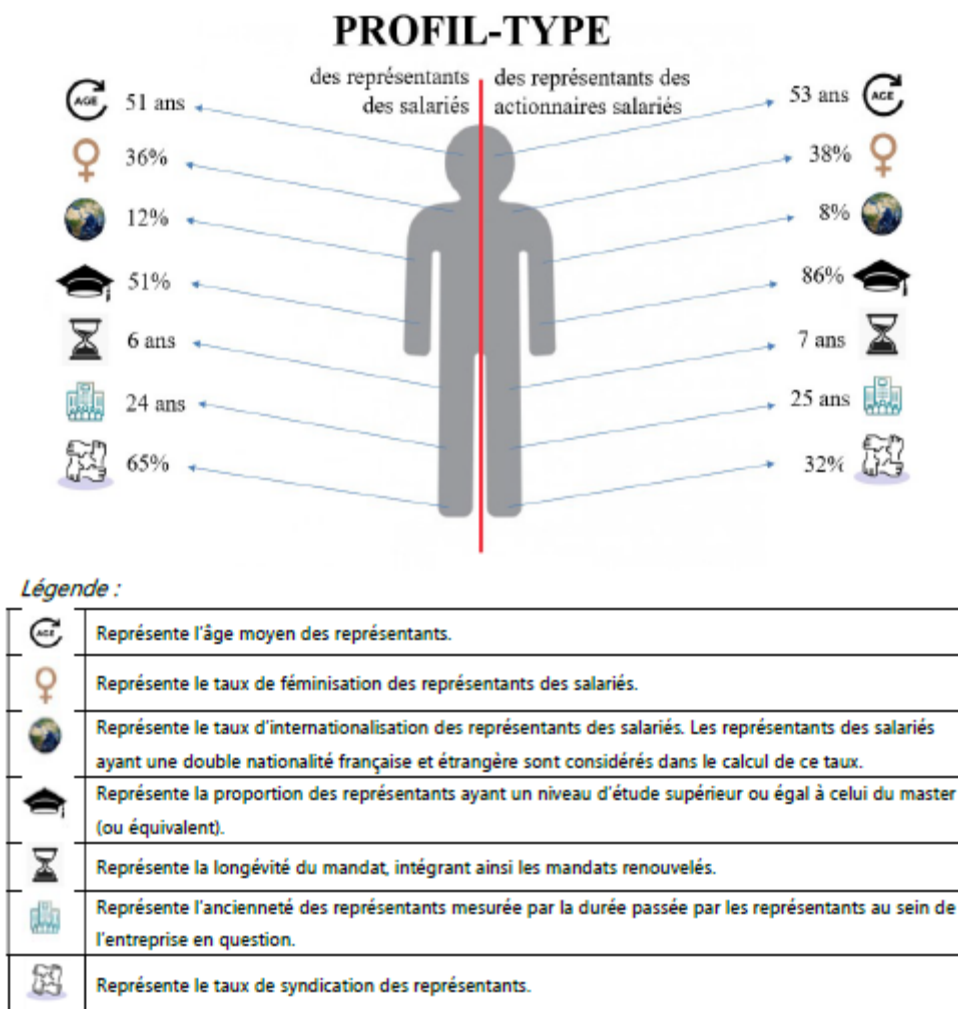
¹ Fondation Jean Jaurès (2022), *La gouvernance de l'entreprise de demain sera partagée*.

² Il s'agit des pays suivants : Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Danemark, Suède, Luxembourg, Irlande, Autriche, Slovaquie, Pologne, Hongrie, République tchèque.

³ Aubert N. et Hollandts X. (2022), *La réforme de l'entreprise : un modèle français de codétermination*, Aix-en-Provence, PUAM, 164 p.

⁴ Nekhili M. et Gaillard H. (2022), « 20 ans de représentation des salariés et des actionnaires salariés au CA », *Bilan et perspectives*, rapport de recherche.

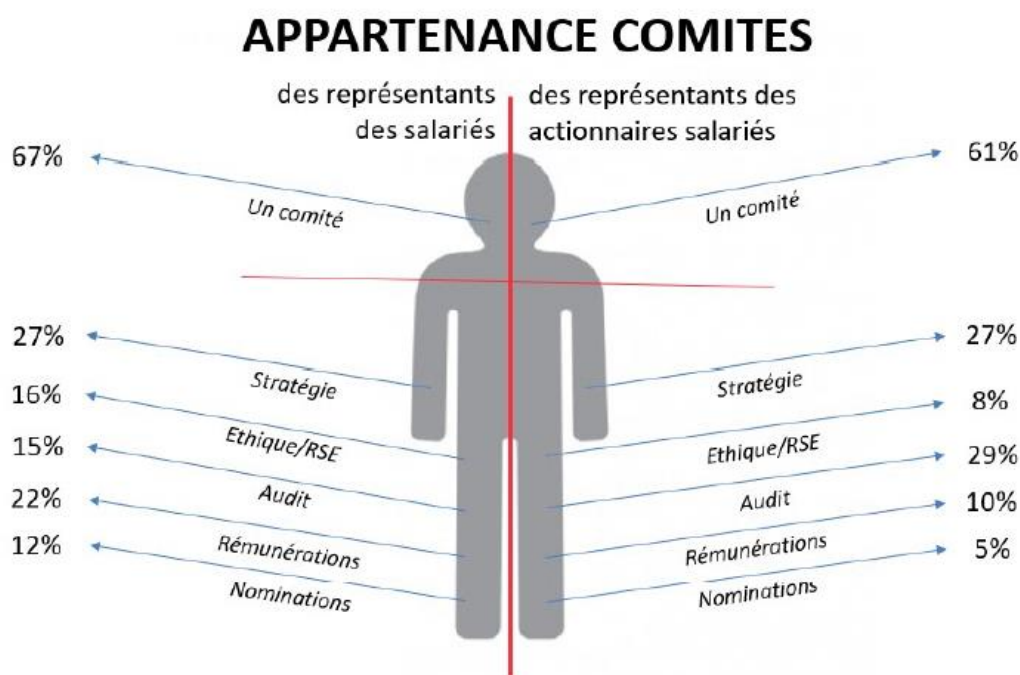
Figure 2 – Schématisation des profils par les moyennes



Source : Nekhili et Gaillard (2022)

Les administrateurs salariés et les représentants des actionnaires salariés ont des profils relativement similaires, à quelques exceptions près. Les représentants des actionnaires salariés sont plus susceptibles d'être titulaires d'un master ou plus mais beaucoup moins susceptibles de faire partie (ou d'avoir fait partie) d'une organisation syndicale. Cela dit, dans ces deux dimensions, il y a eu une convergence récente entre les deux types de représentants des salariés, même si cette convergence n'est pas complète. Les femmes représentent environ 40 % des représentants des salariés. La longévité des mandats des représentants des salariés a décliné pour les administrateurs salariés au cours de la période. Ainsi, la loi Rebsamen en encourageant la participation des salariés aux conseils d'administration et en modifiant leur mode de désignation a aussi augmenté le renouvellement des conseils d'administration.

Figure 3 – Schématisation de l'appartenance aux comités



Source : Nekhili et Gaillard (2022)

Concernant leur participation aux différents comités de gouvernance de l'entreprise au-delà du conseil d'administration, on constate que les représentants des salariés participent pour les deux tiers environ à un autre comité. C'est en général au comité de stratégie ou d'audit qu'ils sont les plus susceptibles de participer. Sur l'ensemble de la période, la tendance de l'appartenance aux comités est à la hausse, à la fois pour les représentants des salariés et pour les représentants des actionnaires salariés. De l'aveu de certaines organisations syndicales, la participation plus forte à l'ensemble des comités est nécessaire pour s'assurer d'une participation effective à la prise de décision. En particulier, leur participation au comité des rémunérations est en hausse sur la période et ils ont une probabilité de 30 % environ de participer au comité des rémunérations en 2020. Le code Afep-Medef¹ sur le gouvernement d'entreprise recommande qu'un administrateur représentant les salariés soit membre du comité de rémunération.

Leur participation est aussi relativement importante au comité RSE. Le comité RSE est souvent réservé aux représentants des salariés, au détriment, de l'avis de certains représentants, du comité stratégique.

¹ Afep-Medef (2020), *Code du gouvernement d'entreprise des sociétés cotées*, janvier.

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 conseils d'administration et des conseils de surveillance, et ce depuis l'entrée en vigueur de la [loi Rebsamen \(2015\)](#).

Une part importante des études académiques tend à corréliser la présence des salariés dans le conseil d'administration à l'amélioration de la performance de l'entreprise. Le précédent rapport du comité Impacte évoquait une étude¹ portant sur un échantillon d'entreprises françaises représentées dans l'indice SBF 120 au cours de la période 1998-2005. Elle démontre 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 Kraft², 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'innovation³. Une nouvelle étude parue en 2021⁴ se concentre sur les entreprises françaises du SBF 120 sur la période 2000-2014. Elle conclut que la présence d'administrateurs salariés diminue significativement la propension des entreprises à verser des dividendes à leurs actionnaires et à racheter leurs propres actions.

Par ailleurs, plusieurs travaux qualitatifs permettent d'apprécier les pratiques et les perceptions autour de la présence – nouvelle ou accrue – d'administrateurs salariés dans les conseils. D'après une enquête IFA en collaboration avec France Stratégie et commandée par le comité Impacte, certains administrateurs non salariés considèrent que les administrateurs salariés apportent une expertise particulière et valorisable dans tous les domaines de l'entreprise, en particulier grâce à leur proximité avec le terrain. Les dirigeants d'entreprise interrogés par BVA dans l'étude commandée par le comité Impacte s'accordent également sur ce point : ils estiment à 48 % que la présence d'administrateurs salariés permet de mieux prendre en

¹ Giglinger E., Megginson W. et Waxin T. (2011), « Employee ownership, board representation and corporate financial policies », *Journal of Corporate Finance*, Elsevier, vol. 17, p. 868-887.

² Fitzroy F. et Kraft K. (2005), « Co-determination, efficiency and productivity », *British journal of industrial relations*, 43(2), p. 233-247.

³ Kraft K., Stank J. et Dewenter R. (2011), « Co-determination and innovation », *Cambridge Journal of Economics*, 35(1), p. 145-172.

⁴ Cézanne C. et Hollandts X. (2021), « La participation des salariés à la gouvernance d'entreprise : quel impact sur la performance et la politique de distribution des liquidités dans le SBF 120 (2000-2014) ? », *Économie et Statistique*, n° 528-529, p. 85-107.

compte la voix des salariés dans les décisions stratégiques de l'entreprise¹. C'est également la conclusion d'une note² de la Fondation Jean Jaurès en collaboration avec la CFDT.

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 thématiques³. Sur ce point, la Fondation Jean Jaurès et la CFDT recommandent d'étendre les moyens alloués aux représentants salariés, en leur offrant une formation plus avancée (une possibilité introduite par la loi Pacte qui a doublé le temps minimal de formation) et en clarifiant les règles de communication avec leurs mandants, les salariés.

Les dirigeants d'entreprise interrogés par BVA dans le cadre de l'étude commandée par le comité Impacte partagent cet avis et sont par ailleurs plus nombreux à penser qu'il serait utile de renforcer la présence des administrateurs salariés en leur accordant plus de ressources (63 % sont pour) plutôt qu'en augmentant leur nombre dans les conseils d'administration (47 % pour)⁴. De surcroît, les dirigeants voient certains avantages à avoir des administrateurs représentant les salariés au sein de leur entreprise ; en premier lieu la fidélisation des salariés et la prise en compte de leurs voix dans les décisions stratégiques, loin devant l'intérêt accordé au partage de la valeur. Au total, les dirigeants interrogés par BVA estiment que l'obligation introduite par la loi Pacte de présence des salariés au conseil d'administration ou de surveillance des sociétés de plus de 1 000 salariés est une bonne chose à 86 %.

¹ C'est le deuxième avantage principal des dispositifs d'administrateurs salariés cité par les dirigeants d'entreprise après la fidélisation des salariés (citée par 53 % des dirigeants).

² Fondation Jean Jaurès (2022), « [La gouvernance de l'entreprise de demain sera partagée](#) », février.

³ Cet élément était apparu au cours d'auditions menées pour le deuxième rapport d'évaluation de la loi Pacte et rapporté comme tel dans ce rapport. Comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte (2021), [Deuxième rapport](#), septembre.

⁴ Il convient toutefois de rappeler que 45 % des chefs d'entreprise interrogés déclarent ne pas connaître le dispositif des administrateurs représentant les salariés.



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 micro-entreprises (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 restent 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 France²,

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

² Observatoire des délais de paiement (2021), [Malgré la crise sanitaire, une dégradation limitée des délais de paiement en 2020](#), rapport annuel 2020.

et sur lequel s'appuient les indicateurs de suivi ci-après. En janvier 2022, la DGFIP a conduit une consultation des associations d'élus qui a conclu que les données publiées dans le rapport de l'Observatoire des délais de paiement, publiées chaque année et librement téléchargeables, répondaient aux besoins d'information sur les délais de paiement.

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) aux marchés publics. Comme dans les rapports 2020 et 2021 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 2020 sont disponibles.

Toutes natures de dépenses confondues, le délai global de paiement¹ est de 15,4 jours en 2021, en légère hausse par rapport à 2020 (+ 0,2 jour), pour un volume de 8,9 millions de demandes de paiement, en hausse de 4,2 % par rapport à 2020. En ce qui concerne la commande publique, ce délai global de paiement a augmenté mais d'une demi-journée seulement par rapport à 2020 (après une baisse pourtant significative de 2,1 jours entre 2019 et 2020) ; il s'élève ainsi à 17,8 jours.

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
8,9 millions + 4,2 %	15,4 jours + 0,2 jour	3,7 millions + 7,3 %	17,8 jours + 0,5 jour

Source : Observatoire des délais de paiement (2022), [Rapport annuel 2021](#), p. 54, d'après DGFIP

Cette stagnation pour la commande publique se vérifie lorsqu'on observe la part des dépenses des services de l'État inférieurs à 30 jours. Cette part est en très légère diminution de 0,1 point en 2021 (87 %) après une augmentation de deux points entre 2019 et 2020. Tout comme en 2020, seuls sept ministères ont enregistré une amélioration de

¹ 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.

leur délai de paiement en 2021 comprise entre 0,1 jour et 7,5 jours. Seul le ministère de la Justice – contre trois ministères en 2020 – n’a pas rempli l’objectif de 20 jours.

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

	2017	2018	2019	2020	2021	Écart 2021/2020
National	82,3	78,8	85,0	87,0	88,0	- 0,5
Métropole	82,1	78,8	85,1	87,0	88,1	- 0,6
Dom-Com *	84,2	78,7	84,7	86,5	84,4	- 1,2

* Hors Saint-Pierre-et-Miquelon.

Source : Observatoire des délais de paiement (2022), [Rapport annuel 2021](#), p. 57, d’après DGFIP

L’Observatoire des délais de paiement note plusieurs facteurs ayant contribué aux bons résultats des délais de paiement de l’État ces dernières années :

- l’efficacité des processus de dématérialisation (déploiement des portails Chorus Pro : frais de justice, Chorus Déplacements Temporaires, carte d’achat, etc.), permettant ainsi une fluidification des traitements et une prise en charge plus rapide des demandes de paiement des fournisseurs de l’État ;
- la poursuite du déploiement de l’expérimentation des centres de gestion financière, favorisant, à terme, la réduction des délais ;
- la réorganisation territoriale des services de l’État accompagnée de transferts d’assignation comptable pour une meilleure répartition et spécialisation du traitement des dépenses, même si, à l’identique du modèle facturier, ces réorganisations peuvent dans un premier temps occasionner un ralentissement de l’activité des services.

Selon l’Observatoire économique de la commande publique¹, qui associe dans ses traitements statistiques l’État au secteur hospitalier, l’année 2020 se caractérise par un recul du nombre de commandes (- 13,6 %) et du montant total des commandes (- 5,5 %). La baisse plus importante du nombre de commandes que du montant total implique une légère augmentation du montant du contrat moyen (à un peu plus de 1,3 million d’euros).

¹ Observatoire économique de la commande publique, Recensement de 2020, octobre 2021.

Tableau 16 – Recensement des marchés publics

Contrats initiaux*	2018		2019		2020	
	Nombre (milliers)	Montant (M €)	Nombre (milliers)	Montant (M €)	Nombre	Montant (M €)
État et secteur hospitalier	25,2	29 232	27,9	34 170	24,1	32 276
Collectivités territoriales**	102,3	31 018	110,1	38 843	115,9	41 611
Autres***	25,8	40 581	32,8	37 803	29,1	34 512
Total	153,3	100 834	170,8	110 816	169,1	111 399

* Hors avenants et actes de sous-traitance : données des marchés supérieurs ou égaux à 25 000 euros HT.

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

*** 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'est détériorée en 2020, après plusieurs années d'amélioration. Les PME ne remportent plus que 57,8 % des contrats publics, ce qui les ramène presque à leur niveau de 2017. Cette baisse est aussi constatée en ce qui concerne les montants à 29,6 % contre 32,3 % en 2019.

Tableau 17 – Taux de participation des PME/ETI/GE aux marchés publics 2017-2020

	2017		2018		2019		2020	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
PME	57,5 %	29,4 %	61,1 %	32,0 %	62,0 %	32,3 %	57,8 %	29,6 %
ETI	21,4 %	27,4 %	19,3 %	22,5 %	19,8 %	24,4 %	21,8 %	26,3 %
GE	21,1 %	43,1 %	19,6 %	45,4 %	18,2 %	43,3 %	20,4 %	44,1 %

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 poursuit sa croissance marquée avec plus de 165 millions de factures déposées sur le portail depuis 2016¹. Après avoir traité 27,4 millions de factures en 2018, 45,6 millions en 2019 et 54,6 millions en 2020², Chorus Pro a traité 68 millions de factures en 2021³. Le recul du nombre de factures émises sur Chorus Pro en avril et mai 2020 s'explique par la

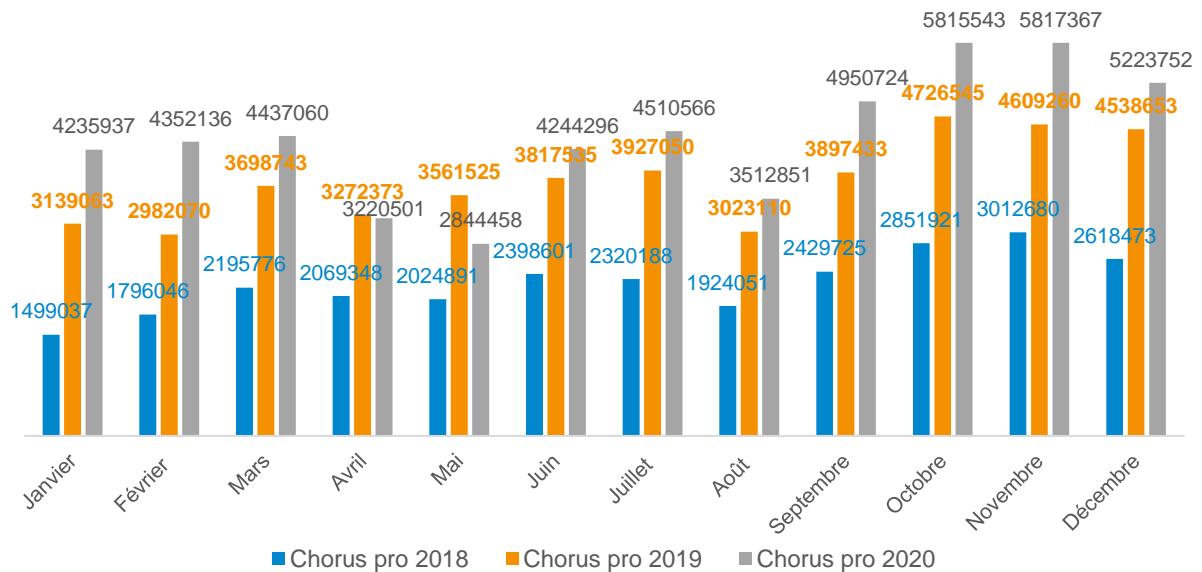
¹ Observatoire des délais de paiement (2022), [Rapport annuel 2021](#).

² Voir le bilan de l'activité 2020.

³ Observatoire des délais de paiement (2022), [Rapport annuel 2021](#), *op. cit.*

crise sanitaire. En 2021, pour les services de l'État, le taux de dématérialisation des factures s'établit à 94 % : 99 % pour les grandes entreprises, 99 % pour les entreprises de taille intermédiaire et 91 % pour les PME et TPE qui ont été les dernières à basculer obligatoirement en 2020 dans le dispositif.

Graphique 18 – Nombre de factures échangées sur Chorus Pro



Source : Chorus Pro (site du ministère de l'Action et des Comptes publics)

Cette hausse annuelle globale s'explique en partie par l'extension de l'obligation de dématérialisation des factures Chorus Pro aux micro-entreprises en janvier 2020. Par ailleurs, les factures « marchés de travaux » ont été multipliées par deux entre 2019 et 2020, après avoir été multiplié par sept l'année précédente. Au total, la plateforme compte plus d'un million d'utilisateurs en 2020, soit une augmentation de 49 % par rapport à l'année précédente.



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 août 1950), 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.

Le comité Impacte n'a pas été en mesure d'obtenir auprès de la Direction générale des finances publiques des données sur les redressements, ces données étant confidentielles.

Aussi, le comité rappelle qu'un rapport de l'Inspection générale des finances¹ avait pointé que 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.

Évolution de la filière des commissaires aux comptes

En juin 2022, le Haut Conseil du commissariat aux comptes a publié son rapport triennal de suivi du marché du contrôle légal des comptes². Ce rapport porte sur des informations déclarées en 2021 par les commissaires aux comptes concernant des missions de certification des exercices clos en 2020. Ce rapport relève que le nombre d'entités ayant bénéficié d'un contrôle légal des comptes a diminué de 2,3 % entre 2018 et 2021 passant de 258 000 à 252 000. Le nombre de mandats a également diminué, mais seulement de 1,6 % au cours de cette période. Dans le même temps, les honoraires totaux liés à la détention de mandats de commissariat aux comptes ont progressé de 2 %, passant de 2,62 milliards d'euros en 2018 à 2,67 milliards en 2021. Les honoraires liés aux prestations autres que la certification ont progressé de 9,3 % et représentent, en 2021, 6,6 % des honoraires.

Les commissaires aux comptes ont l'obligation de déclarer annuellement leurs mandats et de veiller à la qualité des données transmises à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), ce qui permet à celle-ci de publier un *Baromètre sur les mandats des petites entreprises* dont la deuxième édition est parue en avril 2022. Par ailleurs, en mars et avril 2022, la CNCC a conduit une enquête³ auprès des professionnels du secteur sur l'évolution de leurs mandats auprès des petites entreprises et des missions autres que la certification des comptes conduites auprès de ces mêmes entreprises. Ses conclusions ont été incluses dans le baromètre.

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

² Haut Conseil du commissariat aux comptes (2022), *Suivi du marché du contrôle légal des comptes*, juin.

³ CNCC (2022), *Baromètre 2022 sur les mandats des petites entreprises*, 2^e édition, Compagnie nationale des commissaires aux comptes, avril.

Le rapport triennal du Haut Conseil, le deuxième baromètre sur les mandats des petites entreprises et le communiqué de presse qui l'accompagnait donnent une base d'information utile pour la présente fiche thématique¹.

Depuis 2018, le nombre de mandats correspondant à des petites entreprises (qui sont sous au moins deux des trois seuils fixés par la loi Pacte) est en érosion régulière. Il a diminué de 4,4 % entre l'exercice 2018 et l'exercice 2019, puis à nouveau de 6,4 % entre les exercices 2019 et 2020. Sur l'exercice 2020, 57 % des mandats représentant 27 % des honoraires totaux de la profession correspondent encore à des mandats de petites entreprises. Ces chiffres sont en baisse par rapport à l'exercice 2019 où ils représentaient près de 60 % des mandats et un tiers environ des honoraires. Même si le nombre de mandats PE diminue, leur part reste donc importante dans l'activité des commissaires aux comptes.

Par ailleurs, même si le taux de renouvellement des mandats PE diminue depuis 2018, il atteint 48 % pour l'exercice 2020. Pour l'exercice 2020, près de la moitié des mandats PE ont été renouvelés dans le cadre d'une démarche volontaire par le chef d'entreprise. De plus, les mandats renouvelés sont, en moyenne, plus rémunérateurs que les mandats perdus puisqu'ils représentent en moyenne des honoraires supérieurs de 1 695 euros à ceux perdus (soit environ 43,1 % de plus que les mandats perdus). Par ailleurs, l'immense majorité de ces mandats renouvelés l'est pour des honoraires égaux ou supérieurs (83 % des mandats renouvelés). Ces phénomènes permettent d'atténuer l'effet du non-renouvellement des mandats PE sur l'activité des commissaires aux comptes. En effet, les mandats renouvelés représentent 60 % des honoraires des contrats PE arrivés à échéance. Les entreprises qui renouvellent ces mandats ont tendance à être plus grandes (effectif moyen de 13,8 contre 10,4 pour les entreprises n'ayant pas renouvelé) et leur chiffre d'affaires est supérieur à celui des entreprises qui n'ont pas renouvelé leurs mandats.

L'appartenance des PE à un groupe est également un facteur favorable au maintien d'un commissaire aux comptes. Ainsi, parmi les mandats renouvelés, 78 % concernent des petites entreprises appartenant à un groupe. Parmi les autres facteurs de renouvellement, la CNCC observe que le secteur d'activité des entreprises joue un rôle important, avec un taux de renouvellement plus élevé dans les secteurs des activités financières et des assurances (58 %) et dans le secteur information et communication (59 %).

Les raisons citées par les petites entreprises pour justifier le recours volontaire à la certification sont la qualité de la relation professionnelle avec le commissaire aux comptes, mais aussi la volonté de rassurer les tiers ou de répondre à des besoins particuliers, par exemple de financement. Ainsi, les professionnels du secteur notent que le recours volontaire à la certification peut être bénéfique aux petites entreprises à l'occasion de certains événements non récurrents comme une levée de fonds ou une demande de

¹ CNCC (2022), « [Le tissu économique des petites entreprises se fragilise à mesure que la présence du commissaire aux comptes se réduit](#) », communiqué de presse, avril.

subventions. Des réflexions peuvent être menées sur la nécessité de recourir à la certification dans certains cas particuliers (par exemple l'obligation pour les sociétés contrôlées par des sociétés d'économie mixte locales de nommer un commissaire aux comptes, sans conditions de seuil, prévue par la loi dite « 3DS »¹), sans que les seuils de certification obligatoire soient relevés.

Les principales raisons qui entraînent le non-renouvellement d'un mandat, avancées par les professionnels, sont l'absence d'obligation de nomination et la présence d'un expert-comptable dans l'entreprise. Toutefois, 65 % des mandats renouvelés par les chefs d'entreprise le sont dans des PE qui collaborent avec un expert-comptable.

En 2020, parmi les mandats des PE, 6 519 nouvelles nominations ont été enregistrées. Elles concernent des entreprises plus jeunes et plus petites en moyenne par rapport aux autres PE dont les comptes sont certifiés et dont 87 % évoluent dans le secteur tertiaire marchand. À cela s'ajoutent les autres missions que la mission de certification des comptes réalisées par les professionnels auprès des petites entreprises.

À l'occasion du forum CAC, organisé le 8 mars 2022, de nouvelles perspectives et d'autres missions comme la cybersécurité ou la RSE ont été proposées pour conforter l'avenir de la profession. Par ailleurs, dans le cadre des nouvelles obligations européennes de transparence extra-financière et notamment en matière de finance verte, durable et solidaire (évoquées plus haut), l'AMF a déclaré vouloir s'appuyer sur la diligence des commissaires aux comptes en termes de validation des données fournies². Ainsi, l'AMF prévoit que les missions des commissaires aux comptes soient limitées dans un premier temps à une lecture d'ensemble du rapport de gestion, mais soient élargies à compter de l'entrée en vigueur de CSRD. Les commissaires aux comptes deviendraient alors des organismes tiers indépendants qui donneraient dans un premier temps une « assurance modérée » sur les indicateurs de la taxinomie dans le rapport de durabilité et, à terme, une « assurance raisonnable ».

D'après les résultats de l'enquête de la CCNC, environ 26 % des commissaires aux comptes ont déclaré avoir réalisé, auprès de petites entreprises, d'autres missions que la mission principale de certification des comptes, en particulier des missions d'attestation (56 % des missions effectuées). Dans cette optique, la nouvelle mission d'audit légal des petites entreprises (ALPE³) créée par l'article 20 de la loi Pacte qui

¹ Article 211 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

² Assemblée nationale (2022), [Compte rendu de l'audition de M. Robert Ophèle, président de l'AMF, sur la mise en œuvre du règlement européen Taxinomie devant la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire](#), 19 janvier.

³ Le mandat du commissaire aux comptes dans le cadre de la mission ALPE prévoit une durée réduite à trois exercices au lieu de six.

permet aux entreprises situées en dessous du seuil de certification de bénéficier d'un audit moins contraignant et adapté à la taille des entreprises, pourrait être davantage mise en avant. Pourtant, parmi les mandats PE, la part des missions ALPE comptabilise à peine 2 % des mandats PE en 2020¹.

Au total, l'impact de la réforme sur la qualité des comptes est difficilement mesurable, en l'absence de données fiables. S'il est possible que l'absence de certification porte préjudice aux petites entreprises dans certaines circonstances, cet impact est difficile à détecter dans le contexte de la crise sanitaire et des plans de relance qui l'ont suivie. Les petites entreprises n'ont pas fait face, au cours des deux dernières années, à de grandes difficultés de financement ou de trésorerie. Fin juillet 2022, les défaillances de petites entreprises restent inférieures à leur niveau de 2019, même si leur nombre a augmenté récemment². En ce qui concerne la profession de commissaire aux comptes, l'impact de la réforme a été réel sur le segment des petites entreprises même s'il reste très éloigné des prédictions faites au moment du passage de la loi Pacte³. La profession a, dans le même temps, développé des activités autres que la certification et pourrait être amenée à en développer davantage avec les nouvelles obligations de reporting extra-financier. Dans ces conditions, la profession a connu une croissance globale de ses honoraires.

¹ CNCC (2022), [Baromètre 2022 sur les mandats des petites entreprises](#), *op. cit.*

² Banque de France (2022), [Suivi mensuel des défaillances](#), août.

³ En mars 2019, le conseil national de la CNCC écrivait : « relever brutalement les seuils par un effet “guillotine” dès 2019 entraînerait de dramatiques conséquences sociales pour une profession. 10 000 emplois et 650 millions d'euros d'activité sont menacés ». Dans une interview après le passage de la loi, le président de la CNCC déclarait : « Au total, après la loi Pacte, ce sont 153 000 mandats qui seront perdus, soit plus des deux tiers de notre périmètre d'intervention. Environ 3 000 commissaires aux comptes sur un total de 12 500 vont perdre la quasi-totalité de leur activité. Cela représente également, en termes d'emploi, une menace sur 7 000 à 10 000 collaborateurs. » CNCC (2019), « [Alerte du Conseil national de la CNCC sur la sécurité financière du pays : le gouvernement doit revoir sa position sur les commissaires aux comptes](#) », communiqué de presse, 12 mars. Dufour O. (2019), « [Avec la loi pacte, près de 25 % des commissaires aux comptes vont perdre la quasi-totalité de leur activité](#) », *Option Finance*, 3 juin.



SECONDE PARTIE

**LA TRANSFORMATION DU CICE
EN BAISSÉ DES COTISATIONS SOCIALES
POUR LES EMPLOYEURS :
ÉLÉMENTS DE BILAN**



INTRODUCTION

Le comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte compte parmi ses attributions, outre l'évaluation des mesures de cette loi, la faculté de se pencher 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 »¹. À ce titre, la partie qui suit est consacrée aux politiques de baisse du coût du **travail liées à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisses et en exonérations générales de cotisations sociales pour les employeurs, à compter de 2019**².

Les travaux mobilisés ici s'inscrivent en partie dans le prolongement de la démarche d'évaluation du CICE engagée en 2013, qui a notamment donné lieu au dernier rapport du comité d'évaluation³ publié en 2018 et au rapport complémentaire publié en 2020 par France Stratégie⁴. Néanmoins, si ces derniers visaient à mesurer l'effet du CICE par rapport à une situation alternative ou contrefactuelle qui était l'absence de CICE, l'objectif visé ici est différent. Il s'agit de comparer l'efficacité relative de deux dispositifs : le CICE jusqu'en 2018, et les baisses et exonérations de cotisations qui l'ont remplacé en 2019. L'exercice en est d'autant plus complexe. Pour explorer cette question, des travaux de recherche ont été confiés à des équipes de recherche : l'Institut des politiques publiques (IPP) et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) dans le cadre de conventions de recherche⁵.

¹ Voir la [lettre de mission](#) en annexe.

² Le comité d'évaluation de la loi Pacte prolonge ainsi le suivi de l'évaluation du CICE qui jusqu'en 2019 s'inscrivait dans le cadre d'un comité de suivi *ad hoc* également hébergé par France Stratégie. Voir les rapports du comité d'évaluation du CICE, tous disponibles [à cette adresse](#).

³ Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (2018), *Rapport 2018*, octobre.

⁴ Naboulet A., Baïz A. et Tabarly G. (2020), *Évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Synthèse des travaux d'approfondissement*, France Stratégie, rapport, septembre.

⁵ Sont disponibles [sur le site de France Stratégie](#) les rapports de recherche des deux équipes : Bozio A., Cottet S. et Malgouyres C. (2022), *Évaluation d'impact de la bascule du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements de cotisations employeur*, rapport de l'Institut des politiques publiques pour

Cette partie décrit les modalités de cette transformation ainsi que les effets attendus, et présente les résultats de travaux d'évaluation *ex post* initiés par France Stratégie¹.

France Stratégie dans le cadre d'une convention de recherche, septembre ; Yol N., sous la direction de Timbeau X. et Heyer É. (2022), *Évaluation de l'impact du CICE par une méthode hybride et utilisation de l'information macro-sectorielle – Évaluation de la transformation du CICE en allègements de cotisations*, rapport OFCE pour France Stratégie dans le cadre d'une convention de recherche, septembre 2022.

¹ Ces travaux ont été pilotés par un groupe composé de représentants d'administrations (France Stratégie, DG Trésor, Insee, Dares, Acof) et de chercheurs, conseillers scientifiques auprès de France Stratégie (Anne Epaulard, Alain Trannoy, Claude Mathieu), qui s'est réuni à six reprises.



CHAPITRE 1

LES EFFETS ATTENDUS DE LA TRANSFORMATION DU CICE EN BAISSE DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES

1. Transformation du CICE en baisse de cotisations patronales

Le CICE était un dispositif fiscal versé en différé aux entreprises, déductible de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu et restituable au-delà d'un délai de trois années. Ainsi, de 2013 à 2019, les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés – ou à l'impôt sur le revenu pour les plus petites – pouvaient bénéficier d'un crédit d'impôt calculé sur la masse des salaires inférieurs à 2,5 fois le niveau du smic, d'un montant égal à 4 % (au titre des salaires de 2013) puis 6 % (salaires de 2014 à 2016) et 7 % sur les salaires de 2017¹. La Loi de finances pour 2018 a préparé la transformation du CICE en instaurant une baisse du taux de CICE de 7 % à 6 % au 1^{er} janvier 2018, le taux de CICE sur les salaires de 2018 retrouvant ainsi son niveau des années 2014 à 2016. Les créances de CICE ont ainsi progressé de 2013 à 2019, atteignant 22,4 milliards d'euros au titre des salaires de 2017 et près de 20 milliards au titre des salaires de 2018 (selon différents modes de calcul, voir [Annexe 20](#)).

Le CICE – ainsi que son pendant pour le secteur non lucratif, le crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS)² – ont été transformés en une baisse de cotisations sociales employeur pérenne à compter du 1^{er} janvier 2019. Lors de la présentation publique du Projet de loi de finances pour 2018, cette transformation était définie comme « une simplification majeure pour la fiscalité du Travail »³, qui améliorera « l'efficacité des

¹ La Loi de finances pour 2017 avait porté le taux de CICE de 6 % à 7 %, au titre des rémunérations éligibles versées entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2017.

² Le CITS a été mis en place en 2017 afin de permettre aux associations et autres structures non lucratives (organismes de complémentaire santé régis par le code de la mutualité, fondations reconnues d'utilité publique, centres de lutte contre le cancer, syndicats professionnels) qui ne sont pas soumises à l'impôt sur les bénéfices, de bénéficier d'une réduction du coût du travail équivalent à celle du CICE. Il vise à préserver la compétitivité du modèle associatif, et ce d'autant plus lorsque celui-ci est en concurrence de fait avec des entreprises commerciales (secteurs médico-social par exemple). C'est la taxe sur les salaires qui sert de support au crédit d'impôt, calculé sur les rémunérations inférieures à 2,5 fois le smic, au taux de 4 %.

³ Voir le [dossier de présentation](#) du PLF 2018, p. 47.

dispositifs de réduction du coût du travail. En effet, la baisse de cotisations, permise par l'instauration d'allègements généraux, aura une incidence immédiate sur les marges, là où le gain de trésorerie dégagé par le CICE n'était pas contemporain dans ses effets. La baisse de cotisations sera accentuée au niveau des bas salaires, afin de soutenir la demande de travail peu qualifié, autour du salaire minimum. »

Cette transformation – souvent appelée « bascule » quand on souhaite insister sur la transition entre les deux dispositifs – a été annoncée lors de la campagne présidentielle de 2017 et votée fin 2017 dans le PLFSS (Projet de loi de financement de la sécurité sociale) pour 2018, même si la date d'effet était celle du 1^{er} janvier 2019.

Le nouveau système n'a cependant pas transformé le CICE en exonérations à l'identique : son ciblage a été ajusté, avec un renforcement pour les salaires en dessous de 1,6 smic, afin de le rendre plus incitatif à la création d'emploi proches du smic.

Ce renforcement a été financé par le surcroît d'impôt sur les sociétés (IS) généré par la transformation du CICE en baisses de cotisations patronales. Ce surcroît est parfois désigné comme « l'effet de retour » d'IS : à montant donné, la baisse de cotisations remplaçant le CICE induit un accroissement du résultat et donc du bénéfice imposable, et donc une hausse de l'IS toutes choses égales par ailleurs.

La transformation du CICE en un dispositif pérenne d'allègement de cotisations sociales employeur a été réalisée en deux étapes.

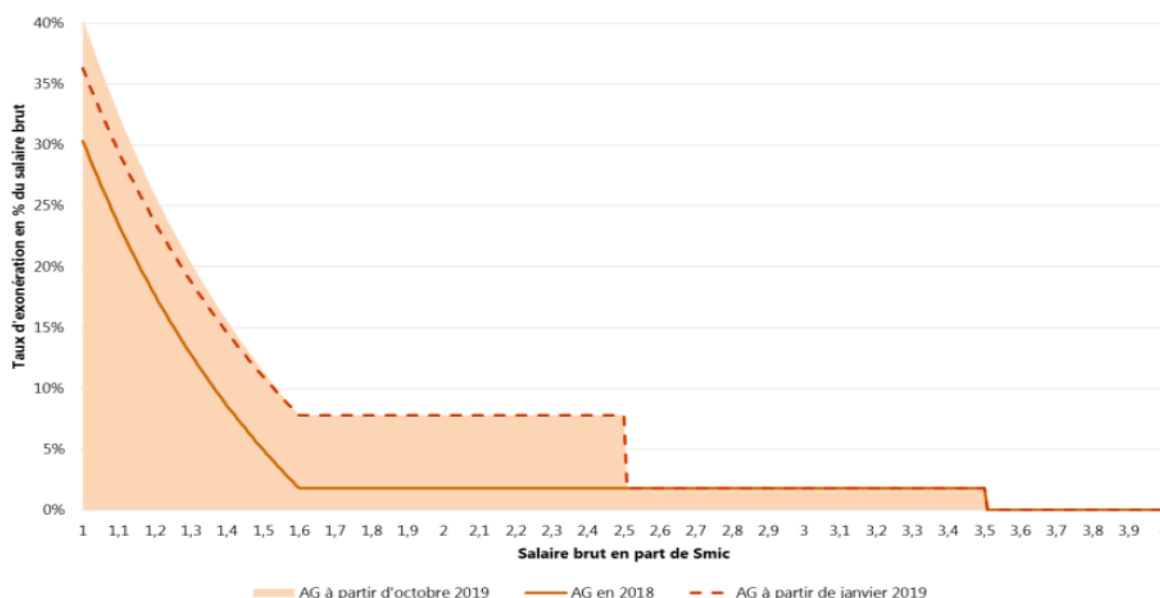
- Depuis le 1^{er} janvier 2019, un *allègement permanent du taux de cotisation sociale d'assurance maladie à la charge des employeurs de 6 points est entré en vigueur pour les rémunérations inférieures à 2,5 smic (taux passant donc de 13 % à 7 %)*, se substituant ainsi au CICE et au CITS. Pour tenir compte du fait qu'entre 1 et 1,6 smic les employeurs sont déjà exonérés de façon dégressive de tout ou partie du taux de cotisation maladie, la bascule implique également :
 - pour les salariés rémunérés au smic, totalement exonérés de cotisation maladie, une exonération pour les employeurs de 6 points supplémentaires relevant des régimes de retraites complémentaires (AGIRC-ARRCO et AGFF¹) ;
 - pour les salariés rémunérés entre 1 et 1,6 smic, une exonération dégressive entre 1 et 1,6 smic des cotisations de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO/AGFF.
- Au 1^{er} octobre 2019, un *renforcement des allègements généraux a été instauré, d'environ 4 points au niveau du smic et dégressif jusqu'à 1,6 smic* via l'exonération des cotisations patronales d'assurance-chômage.

¹ À partir de 2019 la contribution AGFF (association pour la gestion du fonds de financement) a été remplacée par la contribution d'équilibre général.

Au total pour les salariés au smic, la réforme du CICE en 2019 induit une baisse de 10 points des cotisations (retraite supplémentaire et assurance chômage). Une fois pris en compte les baisses de taux cotisations proportionnelles (6 points « maladie » et 1,8 point « famille »), et la réduction générale dégressive de cotisation (anciennement dite Fillon, maximale au niveau du smic) les allègements totaux de cotisations atteignent près de 40 points (Graphique 19). Seules restent pour l'employeur quelques contributions diverses à sa charge selon la taille de l'entreprise (formation professionnelle et apprentissage, ATMP variable, contributions transport, etc.) (voir graphique en [Annexe 22](#)).

Cette transformation vient conclure un processus engagé depuis près de trente ans de réduction du coût du travail pour les salaires au voisinage du smic. Les années 2010 ont été marquées par la modification de certaines règles de calcul des exonérations (prise en compte des heures supplémentaires, annualisation, etc.), la mise en place du CICE et du Pacte de responsabilité (baisse du taux de cotisations famille de 1,8 point jusqu'à 3,5 smic) et enfin la transformation du CICE en allègements.

**Graphique 19 – Taux d'exonération de droit commun
selon la rémunération en 2018 et 2019**



Note : taux d'exonération applicable à une entreprise basée en région parisienne de plus de 20 salariés.

AG : allègements généraux qui correspondent à l'ensemble des mesures suivantes : réduction générale dégressive jusqu'à 1,6 smic (anciennement dite Fillon, incorporant depuis 2019 assurance chômage et retraite complémentaire) ; baisse du taux de cotisation « famille » de 1,8 point jusqu'à 3,5 smic (2016) ; et baisse de 6 points du taux de cotisation maladie jusqu'à 2,5 smic (2019).

Source : DSS/SDEPF/6C (2019), *Les comptes de la sécurité sociale. Résultats 2018, prévisions 2019, juin*

Sur un plan budgétaire, cette transformation contribue à l'accroissement significatif du coût global des allègements généraux de cotisations patronales, qui passe de 33 milliards d'euros en 2018 à près de 59,5 milliards d'euros en 2019 (si l'on exclut les exonérations pour

travailleurs indépendants, de 31,3 milliards d'euros à près de 58 milliards) (voir [Annexe 21](#))¹. Ce surcoût social a évidemment comme contrepartie à partir de 2020, sur le plan fiscal, l'extinction du coût du CICE et l'augmentation de l'IS lié à l'effet « retour » des baisses de cotisations sur les résultats².

En 2019, les entreprises ont cumulé le bénéfice des mesures d'allègements sur les salaires versés durant l'année et du CICE versé au titre de l'année 2018, profitant ainsi d'un apport de trésorerie transitoire par rapport à 2018, ce qu'on a pu appeler « année double ». Durant cette phase de transition peuvent se mêler les effets liés au changement de nature du système de baisse de coût et les effets de « trésorerie » liés à ce double versement.

2. Les canaux par lesquels la transformation du CICE peut affecter les entreprises et l'emploi

Cette transformation est à mettre en perspective avec les différents travaux (rapports du comité d'évaluation sur le CICE³ ; Note IPP d'octobre 2018⁴ ; Note du CAE de janvier 2019⁵) relatifs aux effets du CICE sur les comportements des entreprises en matière d'emploi (voir encadré 1 rappelant les principales évaluations *ex post* sur les effets du CICE) ou questionnant le ciblage des baisses de coût travail.

Les arguments en faveur de la transformation du CICE en exonérations ou baisses de cotisations sociales patronales pérennes sont de différents ordres.

D'une part, le caractère fiscal du CICE a pu limiter sa prise en compte dans les entreprises en tant que baisse du coût du travail. Le décalage temporel entre année de versement des salaires, année de déclaration du crédit d'impôt et année d'imputation ou restitution du

¹ Voir *Les comptes de la sécurité sociale – Résultats 2019, prévisions 2020*, DSS, juin 2020, et « Le nouveau paysage des exonérations des cotisations et des contributions » dans *Les comptes de la sécurité sociale – Résultats 2018, prévisions 2019*, DSS, juin 2019.

² Ainsi, dans sa chronique *ex ante* des effets budgétaires des mesures liées à la transformation du CICE (après baisse du taux à 6 % et y compris suppression du CITS) en allègements, la Direction générale du Trésor estime que la bascule est globalement neutre pour les finances publiques sur la période 2019-2024. Aux 26 milliards d'euros de baisses de cotisations supplémentaires estimés en année pleine correspondent en contrepartie des recettes fiscales supplémentaires liées d'une part directement à la disparition des créances fiscales du CICE et CITS pour 21 milliards d'euros, et indirectement aux effets retour sur l'IS et l'IR de la suppression du crédit d'impôt, de l'ordre de 5 milliards à l'horizon 2022

³ Voir le [Rapport CICE 2013](#) ; le [Rapport CICE 2014](#) ; le [Rapport CICE 2015](#) ; le [Rapport CICE 2016](#) ; le [Rapport CICE 2017](#) et le [Rapport CICE 2018](#).

⁴ Bozio A., Cottet S. et Malgouyres C. (2018), « [Quels effets attendre de la transformation du CICE en réductions de cotisations employeurs ?](#) », *Les Notes de l'IPP*, n° 36, octobre.

⁵ L'Horty Y., Martin P. et Mayer T. (2019), « [Baisses de charges : stop ou encore ?](#) », *Les Notes du conseil d'analyse économique*, n° 49, janvier.

crédit d'impôt crée ainsi une discontinuité entre le fait générateur et le bénéficiaire du crédit d'impôt. À ce décalage temporel peut s'ajouter un décalage organisationnel : dans certaines entreprises, le crédit d'impôt est traité par un responsable fiscal ou financier qui peut être éloigné du niveau opérationnel auquel se prennent les décisions d'emploi (par exemple dans les groupes consolidés). Ainsi, du fait de sa complexité, le CICE a pu être interprété par certaines entreprises différemment d'une exonération de cotisations sociales employeurs dont l'effet est immédiat.

D'autre part, allègements et crédit d'impôt n'interviennent pas forcément au même niveau dans la comptabilité, et ne sont pas intégrés de la même façon dans une comptabilité analytique : autant des allègements peuvent être systématiquement inclus dans le calcul d'un coût de revient salarial, autant un crédit d'impôt n'est pas forcément pris en compte, ce qui peut par exemple affecter les comparaisons de coûts salariaux entre centres de production situés dans différents pays au sein de multinationales.

Enfin, la pérennité du CICE a été périodiquement questionnée dans le débat public durant les années 2014-2017, un dispositif fiscal étant parfois considéré comme plus facilement remis en question qu'une baisse de taux de cotisation ou que des exonérations générales de cotisations.

Partant de là, la transformation du CICE a notamment été défendue avec l'idée que la baisse du coût du travail serait ainsi, à montant donné, mieux identifiée – *plus visible et plus lisible* – sous la forme de baisses de cotisations sociales employeur, plus immédiatement et plus directement liée au versement des salaires, donc mieux intégrée dans les décisions d'emploi.

Encadré 1 – Rappel des résultats sur l'évaluation des effets du CICE

L'impact du CICE a fait l'objet d'une évaluation pilotée par un comité *ad hoc* de 2013 à 2019, puis de travaux complémentaires sous l'égide de France Stratégie. Ces travaux portent pour l'essentiel sur la période 2013-2016 : l'année 2017 marquée par une accélération de l'emploi est cependant difficile à intégrer dans l'évaluation, car susceptible d'être l'objet de multiples mesures autres que le CICE *stricto sensu* (ensemble du Pacte de responsabilité et solidarité, dont les baisses de cotisations familiales et les aides à l'embauche d'un premier salarié dans les PME, annonce de la bascule du CICE en exonérations pérennes de cotisations, etc.).

L'estimation des effets du CICE se révèle un exercice particulièrement complexe notamment car la mesure s'applique potentiellement à toutes les entreprises, si bien qu'il est difficile de définir ce qu'aurait été la situation contrefactuelle en l'absence de toute mesure. Elle est par ailleurs sensible à de nombreuses hypothèses ou choix méthodologiques : selon que l'on s'en tient à analyser les effets au niveau individuel des entreprises ou que l'on incorpore des effets liés à la diffusion du

CICE entre secteurs ; selon que l'on considère l'effet de bouclage macroéconomique avec ou sans prise en compte du mode de financement budgétaire dans le temps.

Les enseignements des différents rapports produits depuis 2016¹ donnent une fourchette d'effets sur l'emploi variable selon que l'on se place à un niveau seulement microéconomique ou que l'on intègre un bouclage macroéconomique. Ces travaux offrent ainsi différents ordres de grandeur de l'effet sur l'emploi, conditionnellement à la méthode employée : au niveau des entreprises, l'effet mesuré sur les emplois créés ou sauvegardés demeure autour de 100 000 sur 2014-2016 ; l'approche macro-sectorielle aboutit quant à elle à une estimation autour de 200 000 emplois, essentiellement identifiés dans les secteurs des services. Les tentatives de bouclage macroéconomique, tenant compte des résultats sectoriels et d'hypothèses sur le financement de la mesure, débouchent sur une fourchette plus large allant de 160 000 à 400 000 emplois. Il apparaît plus difficile d'identifier les effets sur l'emploi dans le secteur des biens ou au niveau des entreprises appartenant à des groupes fiscaux. Le CICE pourrait y avoir plutôt affecté les prix (y compris à l'exportation), les variables d'activité et les salaires. L'impact l'investissement demeure peu évident à déceler, tant au niveau des entreprises que des secteurs. Les effets sur les marges sont vraisemblables mais difficiles à quantifier, tandis qu'aucun effet n'a pu réellement être mis en évidence sur les exportations ou la recherche et développement.

Des travaux macroéconométriques réalisés par la Banque de France, portant plus globalement sur les effets des politiques publiques affectant le coût du travail entre 2015 et 2019, aboutissent à des résultats un peu plus élevés mais d'ordre de grandeur compatible (240 000 emplois créés ou sauvegardés) si l'on tient compte du fait qu'ils portent sur une période plus longue et dynamique en termes d'emplois entre 2017 et 2019, et englobent au-delà du CICE l'effet du Pacte de responsabilité, du renforcement des exonérations sur les bas salaire, puis la bascule et éventuellement d'autres réformes intervenues entre 2017 et 2019².

En outre, la suppression du CICE et son remplacement par un allègement pérenne de cotisations sociales inscrit la maîtrise de la dynamique du coût du travail dans la durée, soutenant l'emploi et la compétitivité des entreprises françaises sur le long terme.

¹ Voir en particulier Naboulet A., Baiz A. et Tabarly G. (2020), *Évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Synthèse des travaux d'approfondissement*, op. cit.

² Aldama P., Cochard M. et Ouvrard J.-F. (2020), « Les politiques économiques ont contribué aux fortes créations d'emplois en France de 2016 à 2019 », *Bulletin de la Banque de France*, n° 231/6, septembre-octobre.

Pour reprendre le terme privilégié par les chercheurs de l'IPP, on peut parler de plus grande « *saillance* » des allègements de cotisations par rapport au CICE, au sens où les dirigeants identifieraient mieux un dispositif de baisse de cotisations et ses paramètres (seuil de sortie, taux) et y seraient donc plus sensibles dans leurs décisions. L'impact du seuil de sortie du dispositif à 2,5 smic, commun aux exonérations et au CICE pourrait ainsi être plus ou moins bien perçu.

Les effets à attendre de la transformation du CICE à court, moyen et long terme dépendaient étroitement de la manière dont le CICE était antérieurement interprété par les entreprises.

Si l'on considère que le CICE était perçu par les entreprises comme une baisse du coût du travail l'année de versement des salaires, leur trésorerie aura été ponctuellement augmentée en 2019, avec un double coût pour les finances publiques, mais sans année double perçue par les entreprises d'un point de vue économique : celles-ci comprennent que le coût du travail en 2019 a été uniquement affecté par la baisse des cotisations sociales employeurs (et non par le CICE, versé au titre de la masse salariale des années précédentes). On ne peut exclure une autre hypothèse, dans laquelle le CICE était davantage perçu par les entreprises comme une baisse du coût du travail à mesure des imputations et des restitutions effectives de la créance dans le temps. L'année 2019 pourrait être vue, au moins partiellement, comme une année double non seulement du point de vue de la trésorerie, mais également du point de vue économique, le coût du travail en 2019 étant perçu comme bénéficiant à la fois du versement du CICE au titre des années précédentes et de l'entrée en vigueur des nouvelles exonérations¹.

Les évaluations *ex ante* réalisées sur les effets de la bascule varient donc notamment selon les hypothèses retenues (voir encadré 2) sur cette perception « temporelle » du CICE (mais aussi selon des hypothèses de sensibilité de l'emploi au travail).

¹ Cette hypothèse semble cependant moins probable. Même les entreprises portant surtout leur attention sur l'imputation effective du CICE sur l'IS et sa restitution financière auront au fil des années 2013-2018 intégré le caractère récurrent de la créance, et donc assimilé au moins partiellement le lien économique et comptable entre versement des salaires et réduction du coût du travail du CICE. Elle n'est pas à exclure pour de petites entreprises ayant plus de mal à « anticiper » le bénéfice du CICE ou subissant des contraintes de financement les amenant à considérer toute mesure en fonction de son impact directe sur la trésorerie.

Encadré 2 – L'impact macroéconomique anticipé de la bascule du CICE

Selon la DG Trésor, sous l'hypothèse que le CICE était correctement perçu comme une baisse du coût du travail dès l'année de versement des salaires, la bascule du CICE devait globalement être neutre sur l'activité et l'emploi à long terme¹. En effet, le nouveau dispositif cible davantage les bas salaires, ce qui permet de maximiser les créations d'emploi du fait d'une plus grande élasticité de la demande de travail à son coût pour les bas salaires. Il serait en outre mieux appréhendé par les entreprises du fait d'une plus grande lisibilité, ce qui favoriserait également l'emploi. Cependant, ce ciblage accru sur les bas salaires et la meilleure appropriation du dispositif par les entreprises seraient compensés par l'effet retour sur l'impôt sur les sociétés de la baisse des cotisations, qui réduirait les incitations à l'emploi. Selon l'évaluation *ex ante* réalisée par la DG Trésor, ces deux effets seraient approximativement équivalents à long terme sur l'activité et l'emploi, pour un effet total globalement neutre.

En revanche, sous réserve que les entreprises percevaient partiellement le CICE comme une baisse du coût du travail à mesure des imputations et des restitutions de la créance, la bascule du CICE pouvait augmenter l'activité et l'emploi à court et moyen terme. Dans l'évaluation *ex ante* réalisée par la DG Trésor, la bascule du CICE devait induire en 2019 une année double d'un point de vue comptable et financier, générant ainsi une impulsion budgétaire de l'ordre de 1 point de PIB. Dans un scénario situé à mi-chemin entre les deux extrêmes (baisse du coût du travail perçue comme ayant lieu lors de l'année de versement des salaires, ou au contraire à mesure des imputations et restitutions de la créance), la transformation du CICE – y compris passage de 7 % à 6 % et renforcement des allègements généraux, et par rapport à un CICE pérennisé à 7 % – aurait permis d'augmenter l'activité de 0,2 point de pourcentage et de créer 100 000 emplois à horizon 2020-2021, notamment du fait de la forte baisse du coût travail perçue par les entreprises en 2019.

D'autres évaluations *ex ante* ont été réalisées :

- Selon l'Insee², la bascule du CICE – hors renforcement des allègements généraux au 1^{er} octobre 2019, et par rapport à un CICE pérennisé à 6 % – permettrait de créer 70 000 emplois en 2020 et 40 000 en 2021, pour un effet nul à long terme. L'effet de court terme s'expliquerait par la perception d'une année double de baisse du coût du travail par les entreprises.
- Selon l'OFCE³, la bascule du CICE – y compris passage de 7 % à 6 % et renforcement des allègements généraux, par rapport à un CICE pérennisé à 7 %

¹ Y compris passage de 7 % à 6 % et renforcement des allègements généraux, et par rapport à un CICE pérennisé à 7 %.

² Voir l'encadré « La transformation du CICE en baisse de cotisations sociales au 1^{er} janvier 2019 aurait un effet positif – mais limité et temporaire – sur l'emploi » dans la Note de conjoncture de l'Insee de décembre 2018.

³ Ducoudré B. et Heyer É. (2018), « [Transformation du CICE. Des effets faibles attendus sur l'emploi, nuls sur l'activité économique](#) », OFCE, *Policy Brief*, n° 40, 18 octobre.

– aurait un effet négatif sur l'emploi à court terme – jusque -40 000 emplois en 2019, mais positif à moyen terme, avec environ 40 000 emplois créés en 2023, pour un effet PIB légèrement négatif de -0,1 point sur toute la période. En effet, puisque l'OFCE considère que les entreprises ne perçoivent pas 2019 comme une année double de baisse de coût du travail, la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales serait totalement neutre sur l'activité, et les effets positifs du renforcement des allègements généraux au 1^{er} octobre 2019 seraient relativement lents à monter en charge par rapport aux effets négatifs du passage du taux de CICE de 7 % à 6 % en 2018.

Les différences entre ces chiffrages *ex ante* s'expliquaient vraisemblablement par le périmètre des mesures évaluées, la modélisation retenue pour le CICE mais aussi le modèle macroéconomique utilisé. Ainsi, contrairement à la DG Trésor et à l'OFCE, l'Insee retient une définition plus étroite de la bascule qui n'intègre pas le renforcement des allègements généraux au 1^{er} octobre 2019 ni la diminution du taux de CICE de 7 % à 6 % en 2018. Par ailleurs, contrairement à la DG Trésor et à l'Insee qui considèrent un scénario situé à mi-chemin entre les deux extrêmes, l'OFCE suppose que les entreprises perçoivent que la baisse du coût du travail a lieu l'année de versement des salaires. Enfin, l'OFCE a fait usage du modèle *Emod.fr*, qui suppose une élasticité de l'emploi à son coût plus faible que celle du modèle Mésange utilisée par l'Insee et la DG Trésor.

Sur la seule année 2019 se mêlent potentiellement de multiples effets évoqués ci-dessus :

- effet visibilité, lisibilité ou « saillance », supposé lié au fait qu'au sein des entreprises les baisses de cotisations sont mieux reliées à la baisse du coût du travail et donc aux décisions d'emploi que le CICE. Peut y être associé un effet « trésorerie » lié au fait qu'il n'y a plus de décalage temporel entre versement des salaires et bénéfice financier de la réduction du coût du travail ;
- effet de pérennisation, qui rendrait les entreprises plus à même d'intégrer durablement dans leurs calculs économiques cette baisse du coût du travail ;
- effet transitoire de trésorerie ou liquidité en 2019 du fait de la superposition du CICE déduit ou remboursé au titre des salaires de 2018 et les allègements de 2019 ;
- effet de retour d'IS, la suppression du CICE se traduisant par une amélioration du résultat imposable et donc par une hausse de l'IS ;
- effet du renforcement de la baisse du coût du travail, ciblé sur les travailleurs proches du smic, qui fait que la bascule n'est pas la stricte transposition du CICE sous forme de baisse de cotisation jusqu'à 2,5 smic.



CHAPITRE 2

L'ÉVALUATION *EX POST* DE LA TRANSFORMATION DU CICE : ENSEIGNEMENTS D'UNE APPROCHE MICROÉCONOMIQUE ET MACRO-SECTORIELLE

Afin d'appréhender ce qu'a pu être l'effet réel de la transformation du CICE sur les comportements des entreprises, deux études ont été confiées à des organismes de recherche, mobilisant différentes approches.

L'Institut des politiques publiques (IPP) a ainsi essayé d'identifier des effets de la transformation du CICE sur les comportements des entreprises en 2019 à partir de données individuelles sur les salariés (DADS / DSN pour la distribution des salaires) et les entreprises (FICUS-FARE, BRC), tandis que l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) a cherché à en identifier l'impact à un niveau macro-sectoriel à partir des données de la comptabilité nationale. L'approche macro-sectorielle est complémentaire à l'approche sur données individuelles d'entreprises, la seconde ne pouvant pas rendre compte par exemple des effets sur les entrées et les sorties d'entreprises.

1. Démarches et enseignements généraux

Ces analyses ne visent pas directement à mesurer l'effet du CICE puis des baisses de cotisations sur l'emploi et d'autres variables (salaires, activité, investissement) dans l'absolu. S'agissant d'évaluer la transformation du CICE, toutes ces démarches visent à regarder en « différentiel » si, à compter de 2019, les comportements d'entreprise changent, témoignant d'une plus grande efficacité relative de la pérennisation sous forme de baisse de cotisations par rapport au CICE. Dit autrement, les démarches visent à identifier des effets des baisses de cotisations sur l'emploi, les salaires ou l'investissement en 2019 (conjuguées de fait au dernier versement du CICE sur les salaires de 2018) par rapport à une situation contrefactuelle qui aurait été celle si le CICE avait été maintenu en l'état. Ces analyses ont pour point commun de porter essentiellement sur l'année 2019, ce

qui présente le double défaut d'une part de ne pas pouvoir prendre en compte les effets de la transformation du CICE sur plusieurs années, et d'autre part de mesurer en même temps l'effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations et l'effet du surcroît de trésorerie générée par la transition entre les deux dispositifs.

De façon simplifiée, trois approches ont été explorées pour appréhender un éventuel effet différencié des exonérations par rapport au CICE.

- Au niveau des entreprises, le degré d'exposition au CICE en fonction de la masse salariale, et donc par la suite aux allègements s'y substituant, est supposé avoir un effet sur leur dynamique d'emploi. Cette relation est-elle différente, voire plus forte, après la bascule, signe que les entreprises associeraient mieux les allègements de cotisations à l'emploi que le crédit d'impôt antérieur ? On compare ici des estimations réalisées sur des bases de données d'entreprises observées entre 2017 et 2019.
- Le seuil de 2,5 smic implique, pour le CICE comme après sa transformation, une hausse significative du coût du travail pour l'employeur (de l'ordre de 2 750 euros annuels, correspondant à la « perte » de l'exonération de 6 points du salaire brut au niveau de ce seuil). Ce seuil devrait inciter les employeurs à concentrer les salaires juste en-dessous, si ses répercussions étaient bien anticipées. Observe-t-on une plus forte influence de ce seuil sur les comportements salariaux des entreprises lorsqu'il s'agit d'exonération en 2019 que lors de la période antérieure du CICE, signe que les exonérations sont plus « saillantes » c'est-à-dire mieux appréhendées par les décideurs comme baisse de coût ? Ce travail est alors effectué à partir de bases de données de salariés (DADS-DSN) pour décrire les distributions de salaire.
- Au niveau sectoriel, les différentes branches d'activité bénéficient différemment du CICE et par la suite des allègements de charges après sa transformation. Ici aussi, peut-on identifier un lien entre cette exposition et une dynamique d'emploi sectorielle à partir de 2019 qui différerait de celle qui aurait prévalu en cas de maintien du CICE sous sa forme fiscale ? On travaille ici à une échelle macroéconomique, avec des données agrégées de la comptabilité nationale.

L'appréhension de l'effet propre de la transformation du CICE sur l'emploi est un exercice complexe et les démarches de recherche qui ont été initiées sont à de nombreux égards exploratoires et fragiles. Les travaux économétriques, expérimentant pour certains des approches nouvelles, disposent de peu de recul temporel post-bascule, qui plus est avec une année 2020 perturbée par la crise du Covid.

Les travaux réalisés, notamment sur l'année 2019, ne prétendent pas différencier chaque effet possible lié à la transformation du CICE, et au mieux captent un effet global, fruit probable d'une combinaison de ces effets : si la plupart d'entre eux devraient plutôt être de nature à renforcer l'effet positif sur l'emploi (lisibilité visibilité, trésorerie, etc.) d'autres tels que le retour d'IS peuvent jouer en sens inverse.

De façon générale, les résultats de ces études ne permettent pas, sur la seule année 2019 tant au niveau microéconomique qu'au niveau sectoriel, d'identifier un effet significativement différent des baisses de cotisations sociales par rapport au CICE les années précédentes, ou suffisamment robuste pour être sans conteste imputé à la bascule.

Certes les travaux réalisés au niveau microéconomique identifient assez bien en 2019 d'une part la baisse effective du taux de cotisation sociale effectif pour les employeurs, et d'autre part un effet comptable de la bascule en termes de liquidité.

Les démarches entreprises pour estimer la relation entre la dynamique de l'emploi et le degré d'exposition au CICE jusqu'en 2018 – puis avec les exonérations en 2019 –, tant au niveau des entreprises qu'au niveau macroéconomique de branches sectorielles, ne permettent cependant pas d'établir de résultats suffisamment robustes ou significatifs pour conclure à un effet de la bascule. Ils ne permettent pas non plus d'identifier d'effet de la bascule sur l'investissement, la valeur ajoutée ou le chiffre d'affaires, de façon robuste ou aisément interprétable en 2019.

L'analyse centrée sur les comportements salariaux au voisinage du seuil de 2,5 smic diffère un peu des deux autres par sa démarche. Les résultats ne mettent pas en évidence de réaction très nette des comportements salariaux face au seuil de 2,5 smic en 2019¹, mais ceux-ci sembleraient un peu plus significatifs en 2020. Cela pourrait laisser penser – sous réserve de confirmation sur 2021, *a fortiori* compte tenu du caractère particulier de l'année 2020 – que certaines entreprises deviennent progressivement plus sensibles aux exonérations, notamment lorsqu'il s'agit de revaloriser les salariés déjà présents dans l'entreprise. En tout état de cause, ces réactions au seuil semblent faibles, et confirment que les politiques salariales des entreprises ne réagissent pas substantiellement aux effets de seuil, quelle que soit leur taille, car elles obéissent prioritairement à d'autres logiques (voir section 2 ci-dessous).

Ces résultats peuvent être lus comme l'absence, en 2019, d'effet spécifique de la bascule du CICE notamment sur l'emploi – mais rappelons-le, ils ne signifient pas qu'il n'y a pas d'impact de la réduction du coût du travail associé au CICE jusqu'en 2018, puis à la réduction de cotisations patronales car les travaux ne cherchent pas à mesurer précisément ces effets globaux.

Les résultats peuvent s'expliquer de plusieurs manières :

- Les changements de comportement des entreprises en matière d'emploi et de salaire, lié à une meilleure lisibilité du dispositif, peuvent prendre du temps – ce qui serait plutôt conforme à ce que la littérature économique observe pour d'autres effets de seuil –,

¹ Déjà de précédents travaux (LIEPP 2018) n'avaient pu identifier d'effet du seuil de 2,5 smic sur la dynamique des salaires.

d'autant plus que ces changements doivent s'articuler avec de nombreux autres déterminants des politiques de ressources humaines. L'année 2019 est une année de transition et l'analyse des salaires autour du seuil de 2,5 smic en 2020 laisse entrevoir la possibilité d'un effet « saillance », *via* une anticipation un peu plus forte par les entreprises des conséquences de ce seuil sur les cotisations.

- Le renforcement des exonérations sur les bas salaires n'étant intervenu qu'à partir d'octobre 2019 (exonération des cotisations chômage), il est peu vraisemblable qu'il puisse avoir eu un impact sur les décisions d'emploi peu qualifié en 2019.
- La prise en compte de « l'année double » en trésorerie peut varier entre entreprises mais n'est pas forcément susceptible d'agir sur les décisions d'emploi du fait de son caractère transitoire. Il est peu probable que les entreprises aient perçu cela comme une double baisse du coût du travail, et le supplément de ressources financières semble très largement avoir été conservé par les entreprises sous forme d'actifs liquides (dans un contexte économique de 2019 marqué par plusieurs incertitudes mondiales).

Cette absence de résultats significatif en 2019 peut aussi résulter de nombreux « bruits » qui rendent difficile, sur cette année particulière de transition, d'identifier des effets comportementaux précis. Ils peuvent enfin souligner les limites des méthodes employées pour analyser de telles mesures.

Une analyse pluriannuelle des effets de la bascule serait dans l'absolu à même d'éclairer l'existence d'un effet durable de cette bascule. Néanmoins les années 2020 et 2021, avec leur lot de mesures exceptionnelles d'aides aux entreprises, rendent probablement vaine toute tentative d'isoler un effet « bascule », tant la dynamique de l'emploi au niveau des entreprises ou au niveau macroéconomique est affectée par les mesures de soutien (activité partielle notamment) ayant permis de limiter la hausse du chômage.

Les sections suivantes décrivent de façon plus détaillée les trois démarches développées et leurs résultats.

2. Au niveau des entreprises, un impact différencié de la bascule selon leur degré d'exposition au CICE ?

Au niveau microéconomique, deux stratégies ont été déployées pour essayer d'identifier un effet de la bascule du CICE en baisse de cotisations patronales sur les comportements d'emploi et de salaire des entreprises.

Une première approche microéconomique s'inscrit dans l'esprit des travaux déployés lors de l'évaluation du CICE¹ et repose sur la comparaison des entreprises ayant bénéficié

¹ Voir les travaux mobilisés dans [les rapports du comité d'évaluation du CICE](#) de 2016 à 2018.

largement du CICE, et donc de la bascule, à des entreprises suffisamment similaires mais moins bénéficiaires car employant moins de salariés en dessous du seuil de 2,5 smic. Il s'agit d'identifier l'effet de la mesure sur les comportements des entreprises, en termes d'emploi, de performance financière ou investissement, en fonction de leur degré d'exposition à la baisse de coût du travail.

Ce travail, mobilisant une méthode usuelle d'estimation en double différence, repose sur la comparaison d'entreprises fortement et faiblement intensives en CICE avant et « après » la bascule, lorsque le dispositif prend la forme de baisses de cotisations. Une entreprise est considérée ici comme fortement exposée si la part de sa masse salariale éligible au CICE excède 60 %. En général, les entreprises fortement exposées sont plus petites, ont des salaires moyens plus faibles et une part de cotisations sociales dans la masse salariale plus faible car elles bénéficient de plus d'exonérations.

Le travail consiste à estimer si la relation statistique entre l'exposition au CICE en $t-1$ et la croissance de l'entreprise, par exemple en termes d'emploi entre $t-1$ et t , a changé à l'occasion de la bascule du CICE en allègements de cotisations. Il ne s'agit pas tant de mesurer précisément l'effet du CICE ou des baisses de cotisations sur l'emploi que de comparer les estimations avant 2019 et en 2019, avec un même modèle économétrique pour voir si les effets identifiés sont identiques ou plus significatifs, ce qui témoignerait d'un impact propre de la bascule.

Deux échantillons sont constitués : l'un de l'ensemble des entreprises présentes sur la période considérée 2017-2019 (échantillon dit complet), comprenant donc des entreprises à très forte densité de travailleurs au smic comme des entreprises sans salariés en dessous de 2,5 smic ; l'autre restreint à une sous-population d'entreprises où au moins 50 % des salariés sont rémunérés entre 2 et 3 smic, ce qui permet d'avoir une population d'entreprises plus homogène en termes de distribution salariale mais encore suffisamment différenciable en termes d'intensité de CICE.

Les estimations sur l'emploi sont par ailleurs réalisées à partir de deux variables : l'emploi au 31 décembre et l'emploi moyen sur l'année issus des bordereaux de cotisation de l'ACOSS. Les estimations réalisées à partir des données sur l'emploi moyen issues des DADS/DSN, donnent des résultats convergents, dans le sens où les coefficients estimés en 2018 et 2019 ne peuvent être considérés comme significativement différents.

Dans un premier temps, il est montré que l'effet bascule se manifeste bien en 2019 dans les données sur le coût du travail : les entreprises les plus exposées au CICE en 2019 ont vu la part de leurs cotisations patronales dans la masse salariale chuter plus fortement que les moins exposées au CICE (avec le passage de 6 % de CICE à une baisse de 6 points des cotisations).

En matière d'emploi, on ne peut conclure à un effet « bascule ». Il n'est pas possible d'identifier de façon robuste que les entreprises fortement exposées au CICE et donc à la

bascule ont plus embauché après 2019 que celles peu exposées au CICE, par rapport à avant 2017-2018. En [Annexe 23](#) sont présentés de façon plus détaillée les résultats obtenus. Les estimations réalisées sur différents échantillons, et avec les différentes variables d'emploi, produisent des résultats différents et difficilement interprétables. Lorsqu'on observe par exemple, sur l'échantillon complet et pour l'emploi moyen issu des BRC, une dynamique d'emploi plus favorable dans les entreprises les plus exposées à la bascule en 2019, il s'avère que cette tendance est déjà présente les années précédentes, si bien qu'on ne peut l'imputer à la bascule elle-même. Lorsque, sur un échantillon d'entreprises plus homogène ayant au moins 50 % de leurs salariés entre 2 et 3 smic, les tendances en 2017 et 2018 sont plus convergentes, on ne note alors pas en 2019 de rupture de la dynamique d'emploi qui puisse être jugée statistiquement significative.

L'effet de la bascule sur les variables de performance économique que sont la valeur ajoutée, le chiffre d'affaires ou les exportations est également indéterminé. Si les entreprises les plus exposées au CICE semblent avoir un taux de croissance de la valeur ajoutée en 2019 plus élevé que les moins exposées, c'est l'inverse pour le chiffre d'affaires. Néanmoins, l'absence de tendance commune avant 2018 entre entreprises plus ou moins exposées au CICE ne permet pas d'affirmer un effet causal de la bascule 2019.

Dans le bilan comptable des entreprises, la bascule s'est bien traduite par un transfert entre créances et liquidité. Selon l'étude IPP, « un euro de créances au titre de l'IS entre 2018 et 2019 se répercute à hauteur de 70 centimes dans les actifs liquides détenus au terme de l'exercice 2019 ». La réforme a entraîné en 2019 une augmentation de la trésorerie des entreprises ; on peut en déduire que l'effet trésorerie de la bascule *stricto sensu* en 2019 a surtout fait l'objet d'une rétention sous forme de liquidités.

3. Le seuil de 2,5 smic est-il plus « saillant » avec les exonérations ?

La deuxième approche microéconomique exploite les données individuelles au niveau des salariés et s'intéresse aux comportements salariaux au voisinage du seuil de 2,5 smic, au-delà duquel le CICE disparaît et, après la bascule, la baisse de cotisations patronales correspondante disparaît également.

Elle repose particulièrement sur l'idée de « saillance » : deux dispositifs différents peuvent avoir un même effet réel sur les coûts pour les entreprises, mais être plus ou moins visibles pour les individus et les services en charge des décisions d'emploi, par exemple. Les chercheurs de l'IPP se sont demandé si les baisses de cotisations sociales qui s'arrêtent de façon nette à 2,5 smic – donc avec un effet fort sur le coût du travail au niveau de ce seuil – seraient plus visibles et lisibles qu'un crédit d'impôt comme le CICE (qui n'apparaît notamment pas dans le calcul du super-brut), et donc si les entreprises y seraient plus sensibles dans leur décisions d'emploi et de salaire.

En 2019, une augmentation du salaire brut d'un euro mensuel – de 3 802 euros (45 624 euros annuels), considéré comme la valeur exacte du seuil de 2,5 smic, à 3 803 euros (soit juste au-dessus du seuil) – conduit pour l'employeur à une hausse du coût du travail annuel de 2 748 euros. S'agissant d'une modification des cotisations patronales, le franchissement du seuil est quasiment neutre sur le revenu net du salarié, mais significative en termes de coût total pour l'employeur. Rationnellement, les entreprises anticipant ce changement brutal pourraient être incitées à limiter les augmentations de salaire juste en dessous du seuil, pour éviter de voir leur coût du travail croître brutalement ; ou lorsqu'elles embauchent, elles devraient privilégier un salaire juste en dessous du seuil.

De façon plus large, l'existence de ce seuil devrait conduire les employeurs à optimiser dans le temps leur politique salariale (voir une illustration de l'effet de seuil pour différents cas en [Annexe 24](#)).

Il s'agit donc de tester si le changement du dispositif, par la lisibilité accrue qu'il apporte – sa saillance – induit un changement de comportement des entreprises sur les rémunérations au voisinage du seuil de 2,5 smic. Autrement dit, il s'agit de discerner dans quelle mesure l'augmentation forte du taux moyen des cotisations patronales à 2,5 smic, avec la transformation du CICE, se traduit par une déformation de l'emploi en dessous du seuil.

La méthode technique – dite de *bunching*, voir le rapport IPP – consiste, grosso modo, à comparer pour différentes années la distribution des salaires effective au voisinage du seuil de 2,5 smic (c'est-à-dire pour chaque niveau de salaire exprimé en multiples de smic, le nombre d'emplois lui correspondant à partir de l'ensemble des données disponibles) à une distribution « contrefactuelle ». Ce contrefactuel vise à décrire ce que serait normalement la distribution des salaires autour du seuil si les entreprises se comportaient « normalement », au regard de ce que l'on peut observer sur l'ensemble de la distribution des salaires, et en l'absence d'incitation particulière liée au seuil de 2,5 smic.

Si l'on observe, juste en dessous du seuil, un écart – on parlera de pic, de discontinuité ou point d'accumulation de l'emploi – entre la distribution effective et la distribution contrefactuelle, cela peut signifier que les entreprises concentrent un peu leur emploi en dessous du seuil pour éviter de perdre le bénéfice du CICE ou des exonérations, et donc qu'elles réagissent bien à celui-ci. Le but étant plus précisément de voir si la bascule a changé les comportements, c'est la comparaison entre les années de CICE 2016-2018 précédant la transformation du crédit d'impôt en réduction de cotisations employeur et les années 2019 et 2020 qui permet de voir si la bascule a rendu les incitations plus « saillantes ». Si un pic plus net apparaît en 2019 ou 2020 par rapport à 2018/2017, on peut alors inférer que la baisse de cotisations est effectivement à même de plus affecter les décisions d'emploi et de salaires que le CICE.

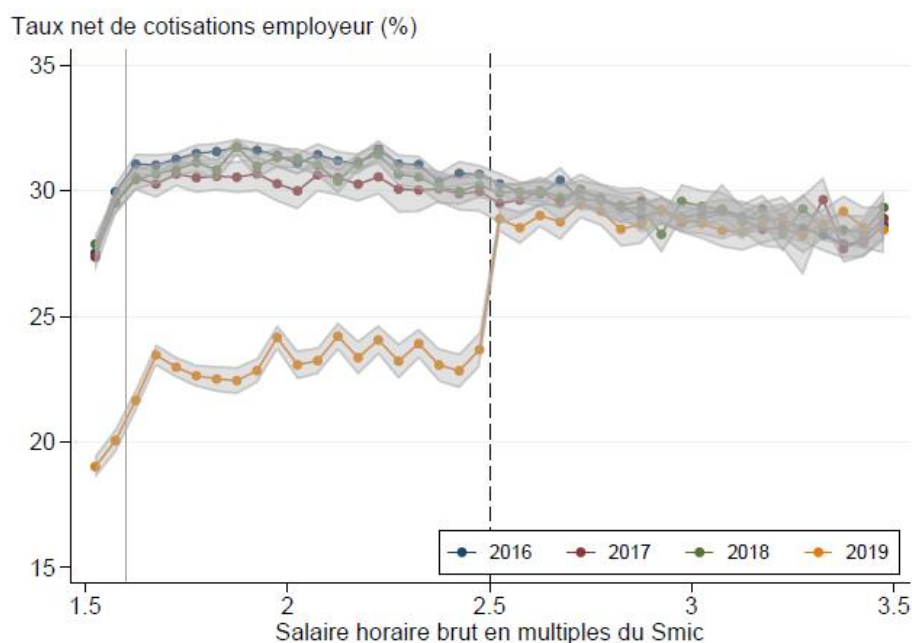
Ces analyses sont menées :

- pour différentes définitions du salaire (salaire brut annuel à temps plein, salaire horaire brut) ;

- en différenciant les salaires des personnes en poste (pour qui on peut regarder la probabilité d'avoir une hausse de salaire, et pas seulement le niveau de salaire) et ceux des salariés nouvellement embauchés l'année N (pour voir s'il y a une tendance à leur proposer un salaire d'embauche en dessous du seuil) ;
- sur différents types d'entreprises, selon leur taille (toutes tailles, entreprises de plus de 500 salariés, entreprises de moins de 5 salariés, etc.) ou selon l'importance que représentent les bas salaires et les salaires proches du seuil de 2,5 smic dans la masse salariale ;
- pour différentes catégories de salariés identifiés par leur catégorie socioprofessionnelle.

L'analyse permet dans un premier temps de bien mettre en évidence l'effet de la bascule sur la part des cotisations patronales dans la masse salariale et l'effet du seuil de 2,5 smic. Jusqu'au seuil de 2,5 smic, en 2019, le taux net de cotisations (ici calculé sur les seules entreprises de 1 salarié) est inférieur de 6 points aux années antérieures, et progresse d'autant au niveau du seuil, conformément à ce que l'on peut attendre.

Graphique 20 – Taux net moyen de cotisations employeur autour du seuil de 2,5 smic, dans le sous-échantillon des entreprises employant un seul salarié à temps plein



Note : l'échantillon est constitué d'entreprises avec un seul salarié pour permettre d'identifier une variation de cotisations individuelle. Les cotisations nettes sont mesurées à partir des données BRC, permettant d'isoler le montant des exonérations de cotisations. Le taux de cotisation net rapporte ces cotisations nettes à l'assiette brute déplafonnée. Le salaire horaire brut est lui calculé à partir des données de la base tous salariés, du salaire brut déplafonné et des heures travaillées déclarées.

Source : rapport IPP, DADS/ DSN base tous salariés, (Insee) et BRC (Acoss), 2016-2019

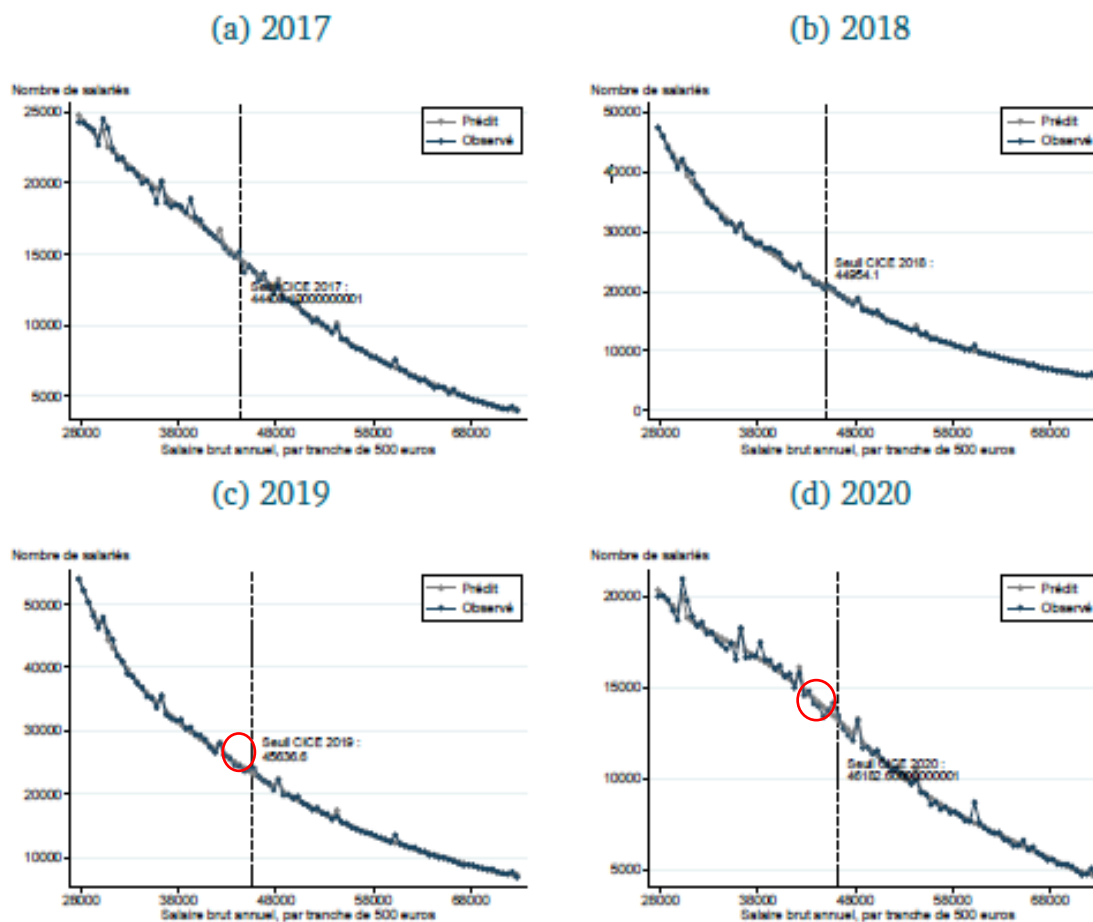
En revanche, de façon générale, il n'apparaît pas de rupture majeure à partir de 2019 dans la distribution des niveaux de salaire ou des augmentations, autour du seuil de 2,5 smic, quelles que soient la définition du salaire ou la taille de l'entreprise. Cette absence vaut également pour les années précédentes (voir Graphique 21 et les autres graphiques dans le rapport IPP). Le seuil ne semble donc pas, de façon globale, se traduire par des comportements de « rétention » des salaires extrêmement significatifs, qu'il s'agisse du CICE ou des baisses de cotisations. Cela tend à suggérer que les employeurs n'optimisent pas significativement leur politique salariale à ce niveau proche de 2,5 smic au regard de l'impact des dispositifs de baisse du coût du travail, d'autres déterminants étant certainement plus importants : cadre conventionnel des revalorisations salariales, augmentations salariales individuelles, nécessité d'attractivité salariale pour des niveaux de compétences plutôt élevée. Le basculement du CICE en baisse de cotisations ne semble pas sur 2019 spécifiquement modifier ce comportement, et ne valide donc pas l'hypothèse d'un effet immédiat de saillance ou de pérennisation.

L'analyse plus détaillée et étendue à 2020 permet néanmoins de nuancer ce diagnostic. Sur le champ de l'ensemble des entreprises, il apparaît un peu plus nettement un « point de masse » en 2020 juste en dessous du seuil dans la distribution des niveaux de salaire à temps plein¹. Il apparaît notamment pour les salariés présents deux années consécutives, signe éventuel que l'optimisation porte notamment sur les revalorisations salariales. Ce résultat est à relier à celui qui, pour les salariés d'entreprises de 500 salariés en 2020, consiste à regarder les probabilités d'augmentation au voisinage du seuil et pas seulement à la distribution des niveaux de salaires (Graphique 5) : contrairement aux années précédentes, la probabilité d'augmentation observée semble plus faible que celle estimée de façon contrefactuelle juste en dessous du seuil en 2020.

Cela pourrait laisser penser que les employeurs de ces entreprises, dotés de fonctions RH plus importantes, optimisent quand même les augmentations salariales en modérant les augmentations attribuées sous le seuil. Un tel résultat nécessiterait d'être confirmé à plus long terme, tant la façon dont les entreprises de différente taille intègrent – ou non – cet effet de seuil à leur politique salariale peut faire l'objet de discussion. Les plus grandes entreprises sont certes dotées de services RH qui sont en théorie à même de mieux anticiper ces répercussions sur le coût du travail et donc d'optimiser les revalorisations au voisinage du seuil. Néanmoins, en pratique, les revalorisations comportent souvent une part d'augmentations générales – donc indistinctes des seuils – combinée à des processus d'augmentations salariales individuelles délégués au manager de proximité qui les attribuent, indifféremment des incitations fiscales.

¹ En revanche, sur le salaire horaire, aucun pic n'apparaît en 2019, mais on ne peut exclure qu'il émerge en 2020.

Graphique 21 – Estimation d'un effet de « bunching » au voisinage de 2,5 smic, pour l'ensemble des entreprises, tous salariés à temps plein (1 820 heures par an), salaires annuels bruts en niveau



Lecture : la courbe en gris représente la distribution des salaires annuels bruts telle que « prédite », c'est-à-dire recalculée par un lissage polynomial de niveau 7. En bleu figure la distribution des salaires effectivement observée (nombre de salariés dans l'échantillon pour chaque niveau de salaire par tranche de 500 euros). Les pics observés dans cette distribution pour certaines valeurs correspondent à des chiffres ronds (sur lesquels les employeurs tendent probablement à se focaliser un peu plus, par exemple à 30 000 ou 40 000 euros). Ces pics sont pris en compte dans le lissage polynomial (d'où le fait qu'en dehors de la fenêtre autour du seuil, le contrefactuel et l'observé sont très proches sur ces valeurs aussi).

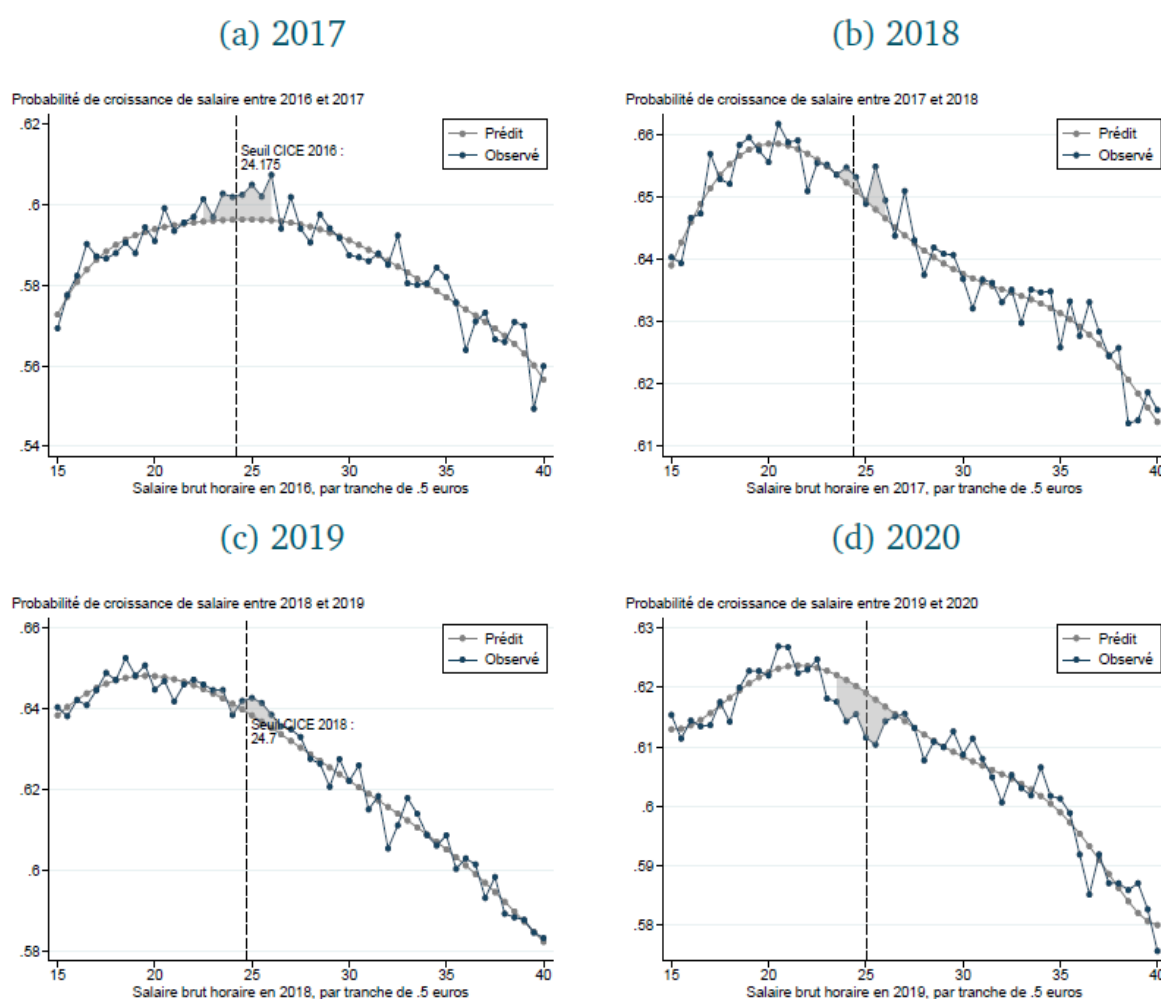
Source : rapport IPP ; DADS-DSN, base tous salariés (Insee), 2017-2020

Pour les très petites entreprises, de moins de 5 salariés, le phénomène est plus complexe à interpréter, un pic apparaît avant 2019 mais situé à droite du seuil, puis semble se déplacer à gauche, voire grossit après 2019 (voir graphiques dans le rapport IPP). Les dirigeants de très petites entreprises sont susceptibles de pouvoir plus facilement ajuster la dynamique de quelques salariés, mais avec une perception potentiellement moins précise du seuil – ce qui pourrait expliquer certains résultats où le pic n'est pas observé exactement avant le seuil de 2,5 smic. La bascule pourrait faciliter, avec une meilleure lisibilité, cette optimisation.

Une analyse portant sur les entreprises ayant une part plus ou moins importante de salariés entre 2 et 3 smic va dans le même sens, laissant entrevoir que plus elles auront de salariés concernés par le seuil, plus elles sont sensibles à l'effet de saillance. Ce résultat serait déjà perceptible avant 2019 et se renforcerait après, en particulier en 2020, mais cette analyse nécessite d'être consolidée.

Il est à noter que l'année 2020, du fait de la crise Covid, est particulière et que l'on peut s'attendre à une limitation générale des augmentations (les probabilités de hausse de salaire sont plus faibles à tous les niveaux de salaire). Dans tous les cas, les résultats pour 2020 restent fragiles et sont à confirmer dans le temps. Par ailleurs, l'analyse se limite ici à une lecture graphique des écarts entre distribution, qui nécessiterait d'être confortée par des estimations quantifiées de l'importance de ces écarts.

Graphique 22 – Distribution des augmentations de salaire autour du seuil de 2,5 smic, pour les entreprises de plus de 500 salariés, salariés présents dans l'entreprise l'année précédente



Source base tous salariés (Insee), 2017-2020

Au total, les résultats des deux approches au niveau microéconomique ne permettent pas de mettre en évidence un effet notable de la transformation du CICE en baisse de charge sur les comportements des entreprises en 2019. Mais au vu du faible recul temporel à l'heure actuelle, il convient de rester prudent sur les conclusions à tirer sur cette réforme, d'autant plus que cette année de transition est particulière et que les effets d'apprentissage sur la transformation du CICE peuvent prendre du temps à se matérialiser. Certains effets pourraient néanmoins se révéler plus significatifs en 2020, mais le contexte conjoncturel d'une crise très particulière de cette année-là nous incite à la prudence. Le surcroît de trésorerie de 2019 peut aussi s'être avéré particulièrement utile durant la crise.

4. Quel effet de la bascule dans une approche macro-sectorielle ?

L'approche macroéconomique développée par l'OFCE s'inscrit également dans le prolongement des méthodes d'analyse expérimentées dans le cadre de l'évaluation du CICE¹. L'objectif est de décliner à un niveau macroéconomique la démarche d'évaluation telle qu'habituellement utilisée sur données microéconomiques, consistant à comparer la trajectoire d'entreprises touchées par une réforme avec celle d'entreprises similaires mais non touchées (entreprises contrefactuelles). En l'occurrence, le CICE et la bascule étant des dispositifs généraux affectant toutes les entreprises – à des degrés divers –, la situation contrefactuelle doit être reconstruite car non observable directement.

Cette approche est appliquée au niveau macroéconomique, à partir de données de branches d'activité de la comptabilité nationale : on ne compare plus la dynamique d'entreprises prises individuellement dans un échantillon, mais celle de l'emploi agrégé au sein d'une trentaine de secteurs d'activité. La situation contrefactuelle par secteur – quelle évolution de l'emploi s'il n'y avait pas eu de bascule, voire de CICE ? – doit donc être simulée dans un premier temps par différents modèles macroéconomiques. Dans un second temps, on cherche à voir si l'écart entre l'emploi réellement observé par secteur et l'emploi « contrefactuel » s'explique par la plus ou moins grande exposition de chaque branche au « CICE initial » ou « CICE transformé »². Un enjeu de cette démarche réside donc dans la façon d'établir la dynamique « contrefactuelle ». Pour cela, trois méthodes ont été envisagées.

- La première approche (contrefactuel 1) consiste à simuler l'emploi qui aurait été réalisé si le CICE avait été maintenu sous sa forme initiale en 2019. Les paramètres d'un modèle macroéconomique sur données réelles jusqu'en 2018, incluant l'effet du CICE « initial », sont estimés dans un premier temps. À partir de ce modèle, l'emploi en 2019

¹ Voir les rapports 2018 et 2020.

² « CICE initial » fait référence au CICE sous sa forme originale (2013-2018). « CICE transformé » fait référence à la baisse des cotisations résultant de la transformation en 2019 jusqu'à 2,5 smic.

pour chaque branche est simulé, comme si la bascule n'avait pas eu lieu et les branches avaient simplement perçu les créances relatives à leur masse salariale éligible en 2018. Enfin, on recherche une corrélation entre l'exposition au « CICE transformé » et l'écart de l'emploi réalisé au contrefactuel.

- Dans la deuxième approche (contrefactuel 2), on simule l'emploi qui aurait été réalisé si le CICE n'avait jamais été mis en place¹. Un modèle macroéconomique structurel est estimé sur données réelles françaises entre 1980 et 2012, puis les valeurs sont simulées à partir de celui-ci, de 2014 à 2019. Ensuite, on mesure la corrélation entre les créances reçues en 2018 au titre du « CICE initial » et l'écart de l'emploi observé au contrefactuel, puis la corrélation entre le « CICE transformé » et l'écart de l'emploi observé au contrefactuel en 2019. L'idée est de comparer la magnitude des coefficients entre 2018 et 2019. Si l'on constate qu'après 2019 le « CICE transformé » en exonérations explique « mieux » cet écart que ne le faisait le CICE avant 2019, alors on peut inférer que la bascule a renforcé l'effet de la politique de baisse du coût du travail sur l'emploi.
- Une troisième approche (contrefactuel 3), encore plus expérimentale, consiste à prendre comme contrefactuel l'évolution de l'emploi par secteur dans un panel de pays proches structurellement de la France (au niveau européen) mais n'ayant a priori pas connu de réforme telle que le CICE. Cette stratégie est dite de contrefactuel « synthétique », puisqu'on construit une sorte de « moyenne » de l'évolution économique de plusieurs pays afin qu'elle ressemble le plus possible à l'évolution constatée en France avant réforme. Puis on compare sur la période post-réforme l'évolution effective de ce contrefactuel synthétique à l'évolution observée en France. Cette approche demeure en cours d'élaboration et n'a pas donné lieu à des résultats finalisés à ce jour.

Chacune de ces stratégies présente des limites (voir rapport OFCE). Le contrefactuel 1 apparaît de prime abord plus pertinent pour appréhender la bascule dans son ensemble, de même que le contrefactuel 3 synthétique présente des avantages car il repose sur l'observation de ce qui se passe réellement (donc pas simulé) dans d'autres pays au moment de la réforme.

Le contrefactuel 2 est réalisé à titre indicatif car sa construction repose sur des hypothèses encore très fortes (notamment la validité du modèle estimé jusqu'en 2012 pour simuler des valeurs jusqu'en 2019).

De façon globale, les résultats issus des deux premières méthodes ne permettent pas d'établir un effet significatif ou robuste de la bascule du CICE en 2019 sur l'emploi à l'échelle sectorielle. Identifier l'impact de la bascule au niveau agrégé est un exercice extrêmement complexe en raison de multiples effets, qui sont potentiellement de sens contraire sur l'emploi (retour d'IS *versus* double effet trésorerie du CICE par

¹ La simulation commence donc en 2014.

exemple). Les résultats sont difficilement interprétables, dans la mesure où ils tendent à varier selon la méthode de simulation du contrefactuel. Cette volatilité des résultats est à la fois liée à la difficulté de déterminer une variable de traitement et à la limite de la méthode consistant à simuler un scénario contrefactuel à partir d'un modèle structurel.

La plupart des résultats avec la première approche sont non significatifs : on ne peut identifier en 2019 de corrélation significative entre l'intensité de CICE transformé – soit la baisse de cotisations sociales dont bénéficie chaque branche – et le différentiel d'emploi en 2019 par rapport à une situation sans bascule (voir [Annexe 25](#), Graphique A17).

Même si on observe dans certaines branches un niveau d'emploi plus élevé que ce que le contrefactuel prédit, cela ne peut être expliqué par l'exposition relative des différentes branches à la bascule. Cela peut être interprété soit comme une absence d'impact de la transformation – compréhensible si les entreprises avaient bien intégré le dispositif du CICE et perçoivent la transformation comme un changement plus technique que financier – soit comme une incapacité à identifier un impact robuste, lié notamment au nombre limité d'observations utilisées ou à la spécification du modèle structurel. En effet, le fait d'intégrer dans le contrefactuel l'effet du CICE tend vraisemblablement à y incorporer l'effet emploi principal de la baisse du coût du travail et à écraser tout effet plus secondaire du changement de modalité qu'est le passage en baisses de cotisations en 2019.

Dans le cadre de la deuxième approche, en 2019, le « CICE transformé » en baisse de cotisations est corrélé positivement avec l'écart d'emploi au contrefactuel, comme l'est le CICE initial en 2018. Cela pourrait donc signifier que les secteurs ayant le plus bénéficié du CICE puis des baisses de cotisations ont une évolution de l'emploi plus favorable qu'en l'absence de ces politiques. Néanmoins, ces effets, même s'ils apparaissent dans le sens attendu, sont d'une magnitude très élevée (voir tableau 1 et 2 p. 11 du rapport OFCE), croissants dans le temps et très volatiles selon le type de pondération utilisée, si bien qu'ils sont difficilement interprétables car potentiellement bruités et hétérogènes¹. Par ailleurs, les coefficients mesurés en 2018 et 2019 ne sont après vérification pas significativement différents les uns des autres, si bien qu'on ne peut considérer que le lien entre baisse de coût du travail et emploi est plus intense après bascule qu'avant. Cette approche présente par ailleurs l'inconvénient par rapport à la première de devoir extrapoler le modèle estimé jusqu'en 2013 en l'absence de CICE sur une période assez longue jusqu'en 2018.

De façon générale, les estimations réalisées sur l'effet de la bascule sont fragiles car le nombre d'observations utilisées est limité (30 secteurs suivi sur un nombre limité d'années).

¹ Les estimations réalisées par l'OFCE sur l'impact du CICE sur l'emploi avant bascule aboutissent à des résultats particulièrement élevés en 2017 et 2018 par rapport à 2016, mais ces résultats sont difficiles à imputer spécifiquement à cette mesure du fait de nouvelles politiques mises en œuvre à partir de 2016 et de la fragilité de la méthode.



ANNEXES



ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

1 2 3 8 / 1 9 / SG

Paris, le 3 1 JUIL. 2019

Monsieur le Commissaire général, *cher Gilles,*

Avec la loi PACTE, le Gouvernement engage une nouvelle étape dans la transformation économique du pays :

- de nombreux obstacles à la croissance des entreprises à toutes les étapes de leur développement sont levés, avec des mesures en faveur de la création, de la croissance et du rebond des entreprises ;
- le financement des entreprises et le développement des innovations sont soutenus, par le développement d'outils de financement en fonds propres et de long terme, la réforme de l'épargne-retraite, le développement de l'actionnariat salarié, la création du fonds pour l'innovation et l'industrie et une réforme d'ampleur des règles régissant la propriété intellectuelle ;
- la place des entreprises dans la société est repensée, par la modification du Code civil, une meilleure association des salariés à la vie et aux résultats de l'entreprise, et une refondation du rôle de l'Etat actionnaire.

Conformément à l'article 221 de la loi, un comité de suivi et d'évaluation de l'impact de la loi PACTE sera mis en place. Je souhaite que vous présidiez ce comité qui sera piloté par France Stratégie. Il associera quatre membres du Parlement issus de la majorité et de l'opposition, un représentant de chacun des huit partenaires sociaux représentatifs, neuf administrations et organismes publics (Dares, DGFIP, DGE, Insee, DSS, DGT, DG Trésor, 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 2

COMPOSITION DU COMITÉ

La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi Pacte) a défini un « dispositif de suivi et d'évaluation » (chapitre V, article 221-II) : « Au plus tard trois mois après la publication de la présente loi, un comité d'évaluation des politiques en faveur de la croissance et de la transformation des entreprises est mis en place auprès du Premier ministre. Le comité associe des membres du Parlement issus de la majorité et de l'opposition, des experts issus du milieu académique et des parties prenantes des réformes économiques menées. Il remet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances, un rapport annuel public. Cette publication donne lieu, à leur demande, à une audition du comité d'évaluation par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. »

La lettre de mission du Premier ministre du 31 juillet 2019 adressée au commissaire général de France Stratégie a précisé la composition, en prévoyant notamment « un représentant de chacun des huit partenaires sociaux représentatifs, neuf administrations et organismes publics (Dares, DGFIP, DGE, Insee, DSS, DGT, DG Trésor, Acoff et Banque de France), ainsi que trois experts issus du monde académique », et en confiant la présidence du comité à Gilles de Margerie, commissaire général de France Stratégie.

Après que les partenaires sociaux, les administrations et organismes publics ont tous désigné leurs représentants, et après quelques remplacements depuis son installation, la composition du comité Impacte est la suivante :

Président du comité

Gilles de Margerie, commissaire général, France Stratégie

Représentants du Parlement

Comme indiqué ci-dessus, l'article de la loi Pacte qui définit le dispositif de suivi et d'évaluation prévoit que le comité « associe des membres du Parlement issus de la majorité et de l'opposition ». Les représentants de l'Assemblée nationale sont en cours de désignation par sa Présidence.

Représentants des partenaires sociaux

Fabrice Angei, CGT, membre du bureau confédéral

Raphaëlle Bertholon, CFE-CGC, secrétaire nationale à l'économie, industrie, numérique et logement

Serge Bru, CFTC, conseiller économique

Bénédicte Caron, CPME, vice-présidente chargée des affaires économiques

Philippe Guimard, FO, conseiller technique au service Économie et IRES

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

Laurent Munerot, U2P, troisième vice-président

Gwenaëlle Pailon, MEDEF, directrice des études économiques

Aurélié Seigne, CFDT, responsable du service économie et société

Représentants des administrations et organismes publics

Denis Boisnault, DGFIP, chef du département des études et statistiques fiscales

Christophe Cahn, Banque de France, chef du service d'études des politiques structurelles

Jean Dalbard, direction générale du Trésor, chef du pôle d'analyse économique du secteur financier

Morgan Delaye, DSS, sous-directeur « Financement de la sécurité sociale »

Alain Gubian, ACOSS, directeur des statistiques, des études et de la prévision

Michel Houdebine, Dares, directeur

Benjamin Nefussi, DGE, sous-directeur de la prospective, des études et de l'évaluation économique

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

Rapporteurs

Adam Baiz, chef de projet, coordinateur de l'évaluation des politiques publiques, département Économie, jusqu'en mai 2022

Brice Richard, chef de projet, coordinateur de l'évaluation des politiques publiques, département Économie, à partir de mai 2022

Antoine Naboulet, adjoint de la directrice, département Travail, emploi, compétences, pour la partie consacrée au CICE

¹ Pour leur appui aux différents travaux, nous remercions également Candela Miralles Figuerola et Lori Gomes-Lopes (France Stratégie, département Économie).



ANNEXE 3

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 et l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Les remerciements vont aussi aux personnes auditionnées devant le comité : **Christophe Albiges**, professeur à l'université de Montpellier ; **Marielle Cohen Branche**, médiateur de l'Autorité des marchés financiers ; **Laure Delahousse**, directrice générale adjointe de l'Association française de la gestion financière ; **Xavier Delpech**, professeur associé à l'université Jean Moulin - Lyon 3 ; **Marie-Pierre Dumont**, professeur à l'université de Montpellier ; **Hugo Gaillard**, maître de conférences à Le Mans Université ; **Pascal Lagarde**, directeur exécutif de la direction de l'international, de la stratégie, des études et du développement de Bpifrance ; **Thomas Le Gueut**, professeur à l'université Sorbonne Paris Nord et avocat au barreau de Paris ; **Mehdi Nekhili**, professeur à Le Mans Université ; **Nicolas Redon**, expert en finance verte chez Novethic ; **Jean-Christophe Rolland**, président de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle ; **Jon Sallé**, responsable adjoint du pôle études et innovation de FAIR.

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 : **Mélodie Ambroise**, directrice de la stratégie et des relations institutionnelles de l'Association pour le développement des actifs numériques ; **Nicolas Aubert**, directeur du CERGAM et professeur d'université à Aix-Marseille ; **José Bardaji**, directeur de la direction statistiques

et recherche économique de France Assureurs ; **Christelle Craplet**, directrice de clientèle au département opinion de BVA ; **Isabelle Falque-Pierrotin**, présidente de l'Autorité nationale des jeux ; **Pascal Faure**, directeur général de l'INPI ; **Fabrice Guenoun**, responsable du département statistiques et études assurances de personnes à la direction statistiques et recherche économique de France Assureurs ; **Sophie Heurley**, membre du bureau du Conseil national des greffiers de tribunaux de commerce ; **Xavier Hollandts**, professeur à Kedge Business School ; **Juliette Li**, Chief Analyst chez Ethics & Boards ; **Marc Mathieu**, secrétaire général de la Fédération européenne de l'actionnariat salarié ; **Stéphane Pallez**, présidente-directrice de La Française des jeux ; **Philippe Wahl**, président-directeur général du groupe La Poste.



ANNEXE 4 – THÉMATIQUE 1

GUICHET UNIQUE ET REGISTRE NATIONAL DES ENTREPRISES

Rappel du fonctionnement remplacé par le guichet unique

Les formalités d'entreprises 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

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](#).

jusqu'au 31 août 2020 à la Direction générale des entreprises (DGE), ce téléservice retransmet les dossiers reçus au 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 micro-entreprises³ (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 le parcours des usagers et l'échange d'informations entre les administrations. Elles peuvent en outre générer des surcoûts inutiles pour les acteurs économiques : ainsi, par exemple, près de 800 000 entreprises sont immatriculées dans plusieurs 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.

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

⁴ Infogreffe.fr 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, le registre des actifs agricoles (RAA) 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).

Rappel des difficultés rencontrées par les créateurs d'entreprise

Selon le Baromètre 2017 de la complexité des démarches administratives vue par les entreprises¹, le taux de complexité moyen des démarches administratives perçu par les entreprises reste important mais a décliné en passant de 43 % en 2015 à 35 % en 2017. Selon une enquête de Captain Contrat et OpinionWay², 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 temps³. 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.

Ces données sont corroborées par celles d'une étude Adie-Think de janvier 2019⁴ 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 Stratégie⁵, 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.

¹ Baromètre de la complexité des démarches administratives vue par les entreprises, SGMAP (2017). Ces démarches, au sens large, concernent la rémunération du personnel, la déclaration des cotisations sociales ou encore l'obtention de financements publics.

² Captain Contrat et OpinionWay (2019), « 1,8 million de TPE-PME françaises freinées dans leur développement par les démarches juridiques et administratives », communiqué de presse, février.

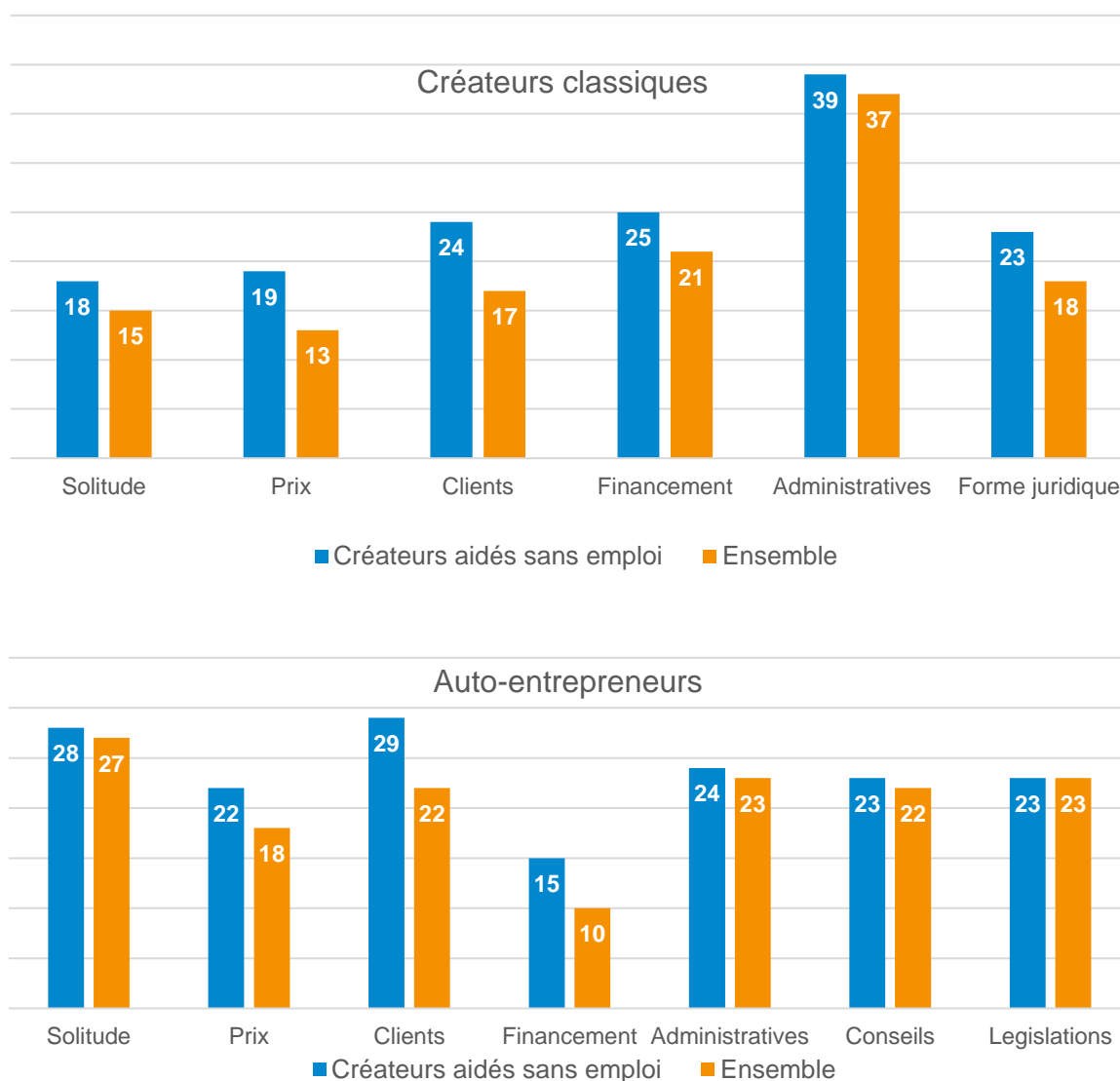
³ Dares (2019), « Les créateurs d'entreprise : quels profils, quel accompagnement et quelles difficultés à la création ? », *Dares Analyses*, n° 26, juin.

⁴ Dossier de presse, Semaine de l'Adie contre le gâchis des talents (janvier 2019).

⁵ 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.

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 culturels¹.

Graphique A1 – Difficultés le plus souvent rencontrées par les créateurs d'entreprise en 2014



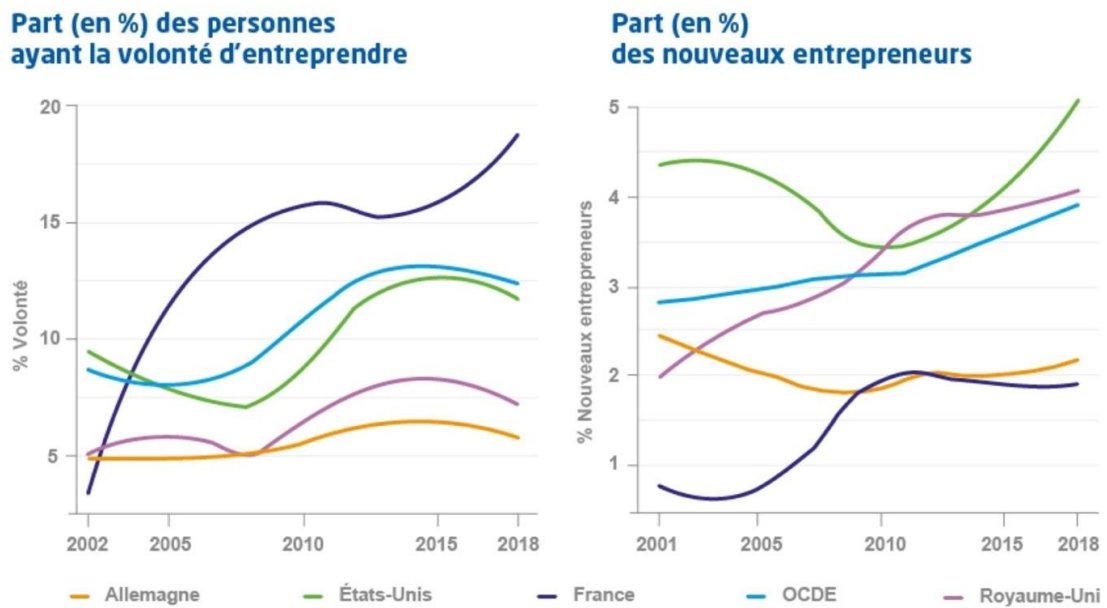
Lecture : en 2014, pour 27 % des autoentrepreneurs, effectuer seul leurs démarches a été une difficulté au moment de la création.

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.

¹ Ibid., p. 1.

Graphique A2 – 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 5 – 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'entreprise individuelle à responsabilité limitée (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 individuel : 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.

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



ANNEXE 6 – 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 de l'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. 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

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), p. 225-256.

contournement du seuil afin d'éviter les obligations inhérentes au cap des 50 salariés, soit 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.

Le possible contournement des seuils par les entreprises en 2006

Une note publiée par l'Institut des politiques publiques en mars 2022³ montre qu'en 2006 certaines entreprises françaises déclaraient volontairement leurs effectifs en-dessous du seuil de 50 salariés afin d'échapper à certaines réglementations sociales qui s'appliquent au-delà de ce seuil. L'étude compare la distribution des entreprises en fonction de leurs effectifs selon plusieurs sources de données et notamment entre données administratives et déclaratives.

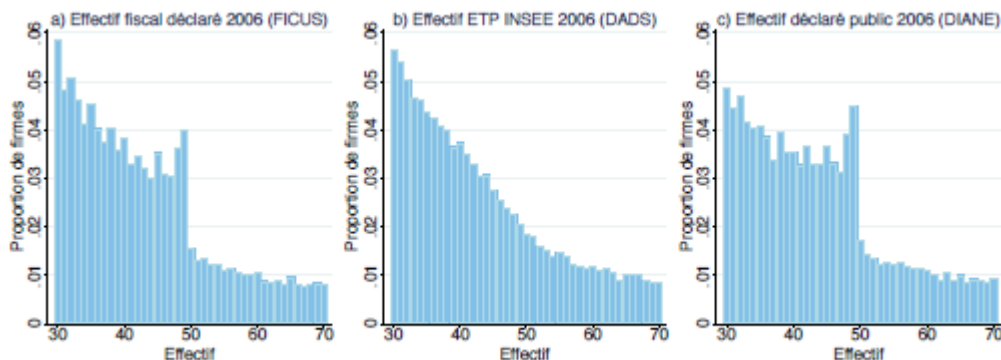
Trois sources de données utilisées pour la comparaison sont :

- Les données fiscales Ficus provenant de déclarations fiscales des entreprises qui rapportent, en annexe, leur effectif sur l'exercice comptable.
- Les données fiscales Diane, collectées par la société privée Bureau Van Dijk auprès des greffes des tribunaux de commerce. Les entreprises sont tenues d'y déposer leurs liasses fiscales sous peine de sanctions. Ces données sont identiques aux données Ficus sauf dans le cas où une entreprise aurait déposé des comptes différents devant l'administration fiscale et devant les greffes des tribunaux de commerce.
- Les données de sécurité sociale DADS, provenant des déclarations de cotisations sociales. Le dépôt de ces déclarations annuelles est obligatoire et les déclarations erronées exposent l'entreprise à de lourdes amendes fiscales. En outre, depuis 2006, les logiciels de paie doivent produire automatiquement la DADS à transmettre à l'administration. Ces données sont donc difficilement manipulables par l'employeur.

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.

³ Institut des politiques publiques (2022), « [Les entreprises sous-déclarent-elles leur effectif à 49 salariés pour contourner la loi ?](#) », note n° 82.

Graphique A3 – Répartition de l'effectif des entreprises en 2006 selon différentes sources

Source : Institut des politiques publiques (2022)

D'après les données Ficus, la proportion d'entreprises françaises, en 2006, qui déclarent avoir une taille d'effectif de 49 salariés est plus de deux fois supérieure à celles qui déclarent avoir une taille d'effectif de 50 salariés. Toutefois, cet écart est perceptible uniquement pour les effectifs déclarés dans les données fiscales non redressées (Ficus et Diane).

En effet, il est inexistant lorsque l'effectif moyen est calculé en équivalent à temps plein (ETP) à partir des données DADS. La proportion d'entreprises déclarant avoir un effectif de 49 salariés est en réalité très proche de celle des entreprises qui déclarent avoir un effectif de 50 salariés lorsqu'elle est calculée à partir de cette mesure alternative.

Cette absence de discontinuité s'explique en partie par le fait que contrairement aux données Ficus, de fausses déclarations peuvent entraîner des sanctions (comme de lourdes amendes fiscales variables et fixes). De plus, l'effectif calculé en ETP n'est pas à l'origine d'une déclaration par l'employeur comme pour les données Ficus. Il est élaboré en additionnant le nombre de salariés pour lesquels une entreprise paie des cotisations. La comparaison de ces résultats met en évidence un possible contournement du Code du travail qui, selon l'IPP, résulte de réglementations complexes et de l'absence de moyens de contrôle déployés.

L'IPP préconise dans sa note que les pouvoirs publics mobilisent systématiquement des sources de données fiables pour contrôler la taille des entreprises et remédier à d'éventuelles sous-déclarations. Or la loi Pacte prévoit justement une refonte et une harmonisation des calculs d'effectifs basés sur les déclarations des entreprises auprès de la Sécurité sociale, alors que les calculs d'effectifs pouvaient préalablement se baser sur des sources (et des modes de calcul) différents en fonction de la législation.



ANNEXE 7 – THÉMATIQUE 4

DROIT DES SÛRETÉS

Les contours 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, éparses et redondantes, manquantes ou difficilement interprétables, que l'ordonnance n° 2021-1192 du 15 septembre 2021 vise à corriger.

Le comité Impacte a demandé à trois professeurs de droit d'étudier les nouveautés introduites par cette ordonnance. Leur travail s'est concentré sur trois aspects de la réforme : le contrat de cautionnement, les sûretés réelles et, parmi celles-ci, les sûretés sur actifs financiers (monnaie, créances et titres financiers).

Réforme du cautionnement

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 était dispersé dans divers textes du Code civil, du Code de la consommation et du Code monétaire et financier, parfois sans grande cohérence, et se caractérisait, avant la réforme, par une multitude d'exigences rigides, souvent sources de contentieux. 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.

Les principales modifications du droit du cautionnement introduites par la réforme visent à clarifier, moderniser et préciser :

- les conditions de poursuite ou de décharge de la caution ;
- certaines distinctions afférentes au droit du cautionnement ;
- et les devoirs d'information et de mise en garde de la caution.

En ce qui concerne les conditions de poursuite et de décharge de la caution, la réforme prévoit que la caution peut désormais opposer au créancier toutes les exceptions, personnelles ou inhérentes à la dette, restaurant ainsi le caractère accessoire de la caution, c'est-à-dire affirmant que l'obligation de la caution est limitée par l'obligation même du débiteur principal. Avant la réforme, la jurisprudence avait, dans certains cas, mieux protégé le débiteur principal que la caution, en jugeant, par exemple, que la caution ne pouvait pas opposer au créancier sa renonciation au droit d'agir contre le débiteur principal ou la prescription dont bénéficiait le débiteur principal¹.

Lorsque la caution paie le créancier, elle est *subrogée* dans les droits du créancier et peut se faire rembourser par le débiteur principal en utilisant les voies et privilèges dont bénéficiait le créancier. Cependant, la réforme clarifie un point : si le créancier a commis une faute qui limite sa capacité de recouvrement de la dette, la caution est déchargée à concurrence du préjudice qu'elle subit, la charge de la preuve de l'absence de préjudice pesant toujours, même après la réforme, sur le créancier. Si, par exemple, le créancier a négligé de renouveler une inscription légale, le bénéfice de subrogation de la caution est entamé et la caution se trouve déchargée à hauteur du préjudice subi. En revanche, la caution ne pourra pas reprocher au créancier son choix du mode de réalisation d'une sûreté (vente forcée ou attribution en propriété).

La réforme vient aussi clarifier certaines distinctions existantes en droit du cautionnement. En premier lieu, l'ordonnance précise la distinction entre le cautionnement civil et le cautionnement commercial, qui détermine la compétence des juridictions consulaires (tribunaux judiciaires ou tribunaux de commerce) et la présomption de solidarité (qui s'applique à la caution commerciale). Le nouveau critère de commercialité du cautionnement repose en second lieu sur le type de dettes recevant caution : les cautionnements de dettes commerciales sont commerciaux, que la caution soit ou non commerçante. Cela devrait conduire à une cristallisation des contentieux liés au cautionnement principalement devant les tribunaux de commerce.

Autre distinction que la réforme vient clarifier : celle entre l'obligation de couverture et l'obligation de règlement. L'ordonnance précise que lorsqu'un cautionnement de dettes futures prend fin, la caution reste tenue des dettes nées antérieurement, sauf si une clause stipule explicitement le contraire. L'enjeu est de renforcer la sécurité juridique des créances nées antérieurement à l'extinction du cautionnement, puisqu'elles devront être réglées par la caution, même si la date d'exigibilité est postérieure. L'ordonnance prévoit également le sort du cautionnement en cas de fusion de l'un des partenaires à l'opération de cautionnement.

¹ Dans ce cas, la caution demeurerait tenue de payer une dette pourtant éteinte puisque prescrite.

Enfin, la réforme vient alléger et moderniser différentes exigences imposées lors de la conclusion d'un contrat de cautionnement, source de nombreux contentieux. L'ordonnance du 15 septembre 2021 abroge tout d'abord les dispositions du Code de la consommation qui imposaient un formalisme particulièrement contraignant¹, qui était censé permettre à la caution d'apprécier la nature et la portée de son engagement. L'ordonnance précise à ce titre que toutes les cautions et tous les créanciers (et pas seulement les créanciers « professionnels ») sont concernés par les nouveaux impératifs formels, simplifiés, lors de la conclusion du contrat de cautionnement.

L'ordonnance définit ensuite clairement le devoir de mise en garde de la caution personne physique par le créancier professionnel lorsque l'engagement du débiteur principal est inadapté aux capacités financières de celui-ci. Elle étend ainsi le devoir de mise en garde au-delà des établissements de crédit et au profit de toute personne physique, ignorant la distinction entre caution avertie ou non à l'origine d'un contentieux volumineux. La caution est désormais déchargée de toute obligation dès lors qu'est démontré un préjudice subi lié à un défaut de mise en garde. Il n'est donc plus nécessaire d'opérer par compensation, conformément au raisonnement antérieurement retenu par les juges. En revanche, la réforme est venue limiter le devoir de mise en garde aux seules capacités financières du débiteur principal et non à celles de la caution elle-même.

Sur l'inadaptation du cautionnement aux capacités financières de la caution, la réforme vient endiguer un contentieux également volumineux en affirmant d'une part, que toute personne physique ne peut se porter caution qu'à hauteur de ses capacités à la date d'engagement et d'autre part, que si le cautionnement était manifestement disproportionné aux revenus et patrimoine de la caution au moment de sa conclusion, il doit être réduit à la hauteur de ce à quoi la caution pouvait s'engager à cette date. La disproportion est donc constatée uniquement au jour de la conclusion du contrat, ce qui empêche le créancier de bénéficier d'une évolution favorable de la situation financière de la caution.

En matière d'information de la caution après la conclusion du contrat, deux types d'obligation existaient : informer la caution, tous les ans, de l'étendue de la dette restant due et informer la caution de la première défaillance du débiteur. Ces obligations étaient régies par de nombreuses dispositions dans plusieurs codes (civil, de la consommation, monétaire et financier). L'ordonnance abroge toutes ces dispositions et intègre deux articles dans le Code civil qui définissent les règles d'information de la caution et les sanctions encourues en cas de manquement à ces obligations de la part du créancier.

¹ Il s'agissait de la reproduction d'une formulation spécifique de manière littérale et manuscrite.

Les sûretés réelles

Les sûretés réelles ont pour objet d'affecter spécialement un ou plusieurs biens au paiement de la dette. Ce bien peut être mobilier ou immobilier. L'ordonnance apporte des modifications à plusieurs sûretés réelles.

Elle clarifie, en premier lieu, le statut de la sûreté réelle pour autrui. Il s'agit d'un mécanisme par lequel un constituant ne veut pas se porter personnellement caution mais souhaite affecter uniquement l'un de ses biens à la garantie de la dette d'autrui, de façon à circonscrire l'étendue de son engagement. Le créancier bénéficie alors d'un droit de suite sur le bien. Ce type de sûretés était appelé « cautionnement réel », soulignant le caractère hybride de cette sûreté et reflétant l'ambiguïté des règles s'appliquant à elle : celles du cautionnement ou celles des sûretés réelles. La jurisprudence avait progressivement écarté les règles relatives au cautionnement, même lorsqu'elles visaient à protéger le constituant. La réforme confirme que la sûreté réelle pour autrui n'est pas un cautionnement, tout en lui appliquant 12 des 33 articles relatifs au cautionnement, afin de mieux protéger le constituant¹.

L'ordonnance prend ensuite un certain nombre de dispositions s'appliquant à tous les types d'hypothèques (qui sont des sûretés réelles immobilières). La réforme étend le champ des hypothèques aux immeubles par destination (qui sont des biens meubles attachés définitivement à un immeuble ou affectés au service et à l'exploitation d'un fonds). Cependant ces biens peuvent être aussi gagés, auquel cas le créancier dont le titre a été publié en premier doit être préféré. Par ailleurs, l'ordonnance précise que l'inscription initiale de l'hypothèque garantit non seulement le principal de la créance mais aussi les intérêts et les pénalités de remboursement anticipé ou les frais de poursuites. Enfin, l'ordonnance élargit le domaine d'application des dispositions protectrices du tiers acquéreur d'un bien hypothéqué.

L'ordonnance modifie en profondeur les hypothèques légales, à savoir celles accordées à certaines catégories de créanciers par application de textes spécifiques². Elle crée notamment une distinction entre les hypothèques légales générales qui autorisent le créancier bénéficiaire à inscrire la sûreté sur tous les immeubles du débiteur et les hypothèques légales spéciales qui ne portent que sur un immeuble. En ce qui concerne les premières, elle apporte des précisions sur les hypothèques d'un époux contre l'autre, du mineur ou majeur sous tutelle sur les biens de leur tuteur ou administrateur légal, et

¹ Ainsi, le garant pour autrui bénéficiera entre autres du devoir de mise en garde, de l'obligation annuelle d'information, de l'obligation d'information portant sur la défaillance du débiteur dès le premier incident de paiement, de la nouvelle obligation d'information de la sous-caution et du bénéfice de subrogation.

² Il s'agit par exemple d'hypothèque d'un époux contre l'autre, des mineurs contre l'administrateur légal ou le tuteur, de l'État contre les receveurs et administrateurs comptables, ou du Trésor public.

celles attachées aux jugements de condamnation. En ce qui concerne les hypothèques légales spéciales¹ leur régime a été aligné avec le régime des hypothèques conventionnelles, le rang conféré à tout créancier hypothécaire étant déterminé par la date d'inscription de la sûreté.

En ce qui concerne les hypothèque conventionnelles (issues d'un contrat), l'ordonnance n'apporte, en revanche, que de légères modifications au droit existant. Elle réaffirme que l'hypothèque suppose la conclusion d'un contrat solennel par acte notarié et définit les conditions d'un recours à une procuration. Elle autorise également l'hypothèque sur un bien futur, qui était jusqu'à présent interdite contrairement au gage ou nantissement sur bien futur qui était déjà possible. Cela permettra d'éviter le recours à des promesses d'hypothèques lors de la conclusion d'un prêt pour l'acquisition d'un immeuble à construire.

Les sûretés sur actifs financiers

L'ordonnance vise à réformer plusieurs aspects des sûretés sur actifs financiers.

Tout d'abord, elle introduit la cession de somme d'argent à titre de garantie, ou *gage-espèces*, évoquée dans la loi Pacte à l'article 60. Il s'agit d'un véritable transfert de propriété d'une somme d'argent à titre de garantie. Depuis 2006, le nantissement de compte bancaire existe. Il permet à un créancier de se faire attribuer à certaines conditions le solde d'un compte bancaire en cours de fonctionnement, dans l'état où il se trouve au jour de la réalisation de la sûreté ou de l'ouverture d'une procédure collective à l'encontre du constituant. La piste du nantissement de monnaie scripturale aurait pu être empruntée, à savoir celle du nantissement du solde créditeur d'un compte bloqué. Finalement, le législateur a choisi de consacrer la cession de somme d'argent à titre de garantie déjà connue en pratique, également dénommée *gage-espèces* : la propriété d'une somme est transférée au créancier bénéficiaire, en même temps que la somme elle-même et ce, à titre de garantie. La remise de la somme rend le gage-espèces opposable aux tiers et la somme remise peut être soit laissée à la libre disposition du créancier, soit bloquée et affectée entre ses mains. Si la créance garantie est régulièrement payée à l'échéance, la somme est rendue au constituant. Dans le cas contraire, la somme remise est imputée sur la créance garantie. Si la somme cédée augmentée des intérêts dépasse, à l'échéance, le montant de la créance, le créancier sera tenu de rétrocéder l'excédent au débiteur. Par ailleurs, la somme affectée ne sera pas concernée par une procédure collective à l'encontre du débiteur puisque le créancier en est déjà propriétaire.

Ensuite, alignant le droit français sur certains droits étrangers, l'ordonnance consacre en droit commun la cession de créance à titre de garantie et l'ouvre ainsi à d'autres acteurs que les établissements bancaires et assimilés auxquels elle était jusqu'à présent réservée sous la forme de la cession dite « Dailly ». Cette cession, établie par écrit, transfère au

¹ Anciennement qualifiées de « privilèges immobiliers spéciaux ».

créancier la propriété d'une ou plusieurs créances et ce, à titre de garantie, les créances cédées comme les créances garanties devant être désignées dans l'acte. En cas de défaillance du débiteur de la créance garantie, les sommes payées au cessionnaire au titre de la créance cédée s'imputent sur la créance garantie ; si la créance cédée vient à échéance avant la créance garantie, la propriété du cessionnaire se reporte sur les sommes reçues à titre de paiement de la créance cédée. En cas de paiement par le débiteur de la créance garantie en revanche, le débiteur recouvre automatiquement la propriété de la créance cédée.

Enfin, l'ordonnance amende légèrement le droit du nantissement de créance et de comptes-titres. Le nantissement de créance, contrairement à la cession de créance à titre de garantie, ne transfère pas la propriété d'une créance à son bénéficiaire mais offre un privilège au créancier qui la reçoit et le droit au paiement¹. De plus, l'ordonnance clarifie les règles d'opposabilité des exceptions en disposant que le débiteur de la créance nantie peut opposer au créancier nanti les exceptions inhérentes à la dette et celles nées de ses rapports avec le constituant avant que le nantissement ne lui soit devenu opposable. Enfin, l'ordonnance consacre expressément la faculté de consentir des nantissements successifs sur une même créance (au sein du Code civil) ou sur un même compte-titres (au sein du Code monétaire et financier) et règle, en droit commun comme en droit spécial, le rang des créanciers par l'ordre des actes.

¹ Ainsi, le débiteur de la créance nantie doit payer le créancier nanti, une fois qu'il a été informé du nantissement.



ANNEXE 8 – THÉMATIQUE 5

ÉPARGNE RETRAITE

Principaux résultats de l'enquête 2021 de la Drees portant sur l'année 2020

Selon la dernière enquête de la Drees¹, 16,4 milliards d'euros de cotisations ont été collectés dans le cadre de contrats de retraite supplémentaire, soit un rebond de près de 20 % par rapport à 2019. Cette hausse est essentiellement due au développement du plan d'épargne retraite individuel. Dans le tableau 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.

La place de la retraite supplémentaire dans l'ensemble des régimes de retraite (légalement obligatoires ou non) demeure toutefois marginale malgré une légère hausse. La part des cotisations versées à ce titre par rapport à l'ensemble des cotisations acquittées augmente pour atteindre 5,1 % en 2020. Cette évolution est en partie liée au recul des cotisations retraite des régimes légalement obligatoires, dans le contexte de chute de la masse salariale du secteur privé et des exonérations et reports de paiement mis en place pour aider les entreprises du secteur privé et les travailleurs indépendants à faire face à la crise. La Drees a essayé de neutraliser cet effet et, en supposant que les cotisations eussent augmenté au rythme moyen constaté dans les six dernières années, la part des cotisations de retraite supplémentaire serait malgré tout toujours en hausse, et atteindrait 4,8 % contre 4,1 % en 2019.

Les prestations servies restent stables : elles ne représentent que 2,1 % de l'ensemble des prestations de retraite versées (voir Graphique A4). Ces produits fonctionnant par capitalisation, la montée en droit des assurés est très progressive. De ce fait, le versement des prestations qui en dépendent est également progressif, et décalé dans le temps, ce qui explique le chiffre relativement faible pour 2020.

¹ Drees (2022), *Les retraités et les retraites – édition 2022*.

**Tableau A1 – Cotisations, prestations et provisions
au titre de la retraite supplémentaire en 2020**

	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	8,7	52,3	2,9	41	110	43,9
PER individuel	4,1	25,1	0,4	5,3	13,9	5,6
PERP	1,9	11,6	0,4	6	20,3	8,1
Produits destinés aux fonctionnaires et aux élus locaux (Prefon, Corem, CRH, Fonpel, Carel-Mudel)	0,2	1,1	0,8	12	22,9	9,2
RMC retraite mutualiste du combattant	0,1	0,4	0,5	6,8	5,7	2,3
Autres contrats souscrits individuellement	<0,1	<0,1	<0,1	0,2	0,3	0,1
Contrats Madelin	2,1	13	0,6	9	40,8	16,3
Contrats des exploitants agricoles	0,2	1,2	0,1	1,7	6,1	2,4
Souscriptions collectives - cotisations définies	6,4	39,2	2,9	42	107,4	42,9
PER d'entreprise collectif	1,2	7	0,2	2,4	9,1	3,6
PER d'entreprise obligatoire	0,3	1,9	<0,1	0,5	4	1,6
Perco	1,8	11,1	0,4	6,2	13,5	5,4
Contrats relevant de l'article 82 du CGI	0,2	1,4	0,1	1,9	4,5	1,8
Contrats relevant de l'article 83 du CGI et autres contrats collectifs*	2,9	17,7	2,2	31	76,3	30,4
Souscriptions collectives - prestations définies	1,4	8,5	1,2	16,9	33,1	13,2
Contrats relevant de l'article 39 du CGI	1,4	8,5	1,2	16,9	33,1	13,2
Ensemble des dispositifs	16,4	100	7	100	250,6	100

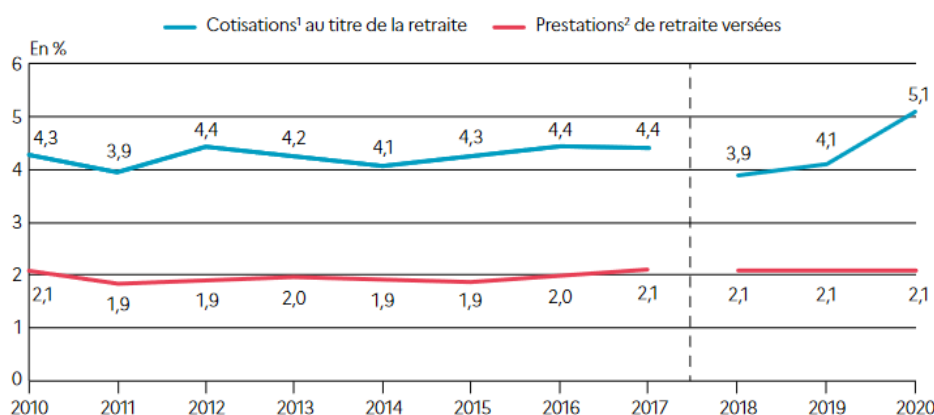
* Contrats relevant de l'article 83 du CGI, PERE et autres produits de retraite supplémentaire d'entreprise dépendant de la fiscalité des contrats relevant de l'article 83 (Repma, PER, L441, etc.).

** 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 (2022), op. cit.

Graphique A4 – Part de la retraite supplémentaire dans l'ensemble des régimes de retraite (obligatoire et facultative)



Source : Drees (2022)

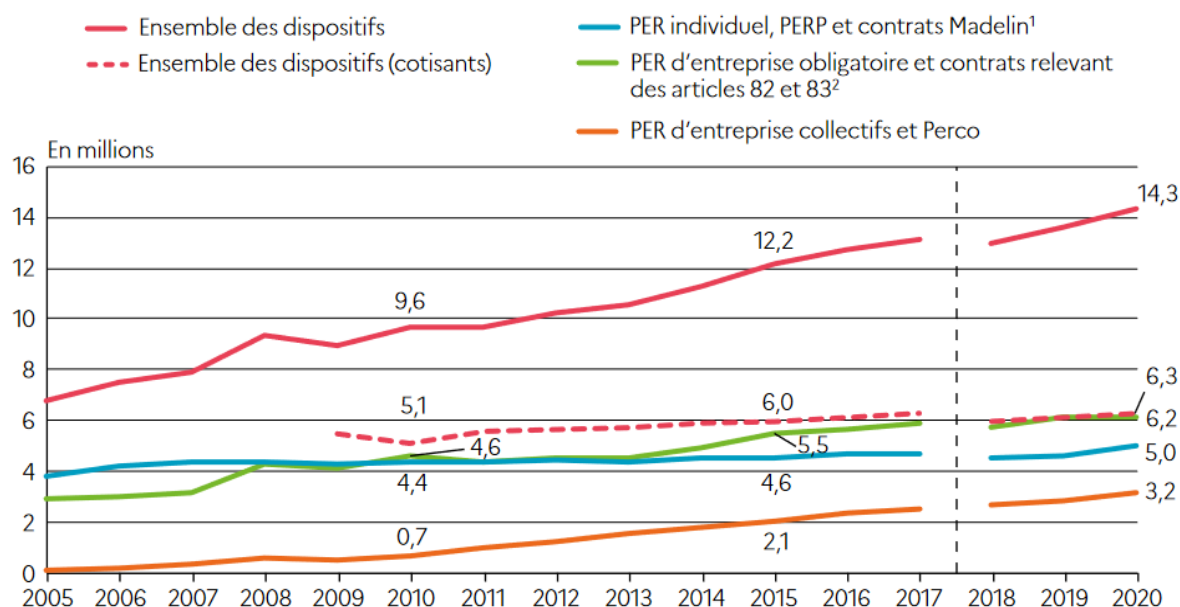
La loi Pacte modifie la grille de lecture des contrats de retraite supplémentaire. Les particuliers, habituellement dirigés vers le plan d'épargne retraite populaire (PERP), et les non-salariés, dirigés vers les contrats Madelin, sont désormais orientés vers un seul et unique dispositif : le plan d'épargne retraite individuel (PER individuel). L'ensemble des dispositifs individuels représentent 52 % du total des cotisations sur des produits de retraite supplémentaire en 2020, soit 8,7 milliards d'euros, dépassant le niveau de 2017 (6,2 milliards d'euros). Cela constitue une hausse de 61 % par rapport à 2019.

Les versements associés au PER individuel, après un peu plus d'une année de commercialisation, représentent déjà presque la moitié des cotisations sur les dispositifs individuels, contre 8 % en 2019 (année où le produit n'a été commercialisé que durant trois mois). En termes de provisions mathématiques, les PER individuels représentent presque 13 % des produits de retraite individuels contre 0,4 % en 2019.

En ce qui concerne les contrats souscrits collectivement, la baisse des cotisations sur les plans d'épargne pour la retraite collectifs (Perco), entamée en 2019, s'est poursuivie en 2020, au profit de leurs successeurs, les PER d'entreprise collectifs. Considérées ensemble, les cotisations sur ces deux produits augmentent légèrement en 2020, avec un rééquilibrage au profit des nouveaux PER d'entreprise collectifs, dont les cotisations ont plus que doublé. À l'inverse des PER individuels et des PER d'entreprise collectifs, la collecte des PER d'entreprise obligatoires, voués à se substituer aux contrats relevant de l'article 83, est demeurée marginale en 2020, même si en augmentation rapide entre 2019 et 2020. Les cotisations sur les contrats relevant de l'article 39 ont baissé (- 22 %), retrouvant leur niveau de 2015. La législation portant sur ces dispositifs a été amendée en 2019, avec la suppression de fait des retraites chapeau à partir du 4 juillet 2019. Cette baisse pourrait être expliquée en réaction à la fermeture définitive de cette variante du dispositif.

La cotisation annuelle moyenne sur les produits de retraite supplémentaire à souscription individuelle (PER individuels, PERP ou assimilé et contrats Madelin) s'élève à 3 269 euros en 2020, soit une augmentation de 44 %. Dans cette catégorie de produits, la cotisation moyenne sur les nouveaux PER individuels est particulièrement élevée (5 130 euros contre 3 010 euros pour les produits des non-salariés, et 2 220 euros pour les PERP) bien qu'elle soit en baisse par rapport à 2019. 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.

Graphique A5 – Nombre d'adhérents au 31 décembre 2020, selon le dispositif de retraite supplémentaire



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.

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.

Note : 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 séries entre 2017 et 2018. Les contrats relevant de l'article 39 sont exclus car ils ne sont pas individualisables.

Lecture : en 2020, les produits souscrits individuellement (PER individuels, PERP et assimilés) totalisent 5 millions d'adhérents (un adhérent étant compté autant de fois qu'il a de contrats).

Champs : contrats en cours de constitution durant l'année, sans correction des doubles comptes.

Source : Drees (2022)

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.

Le nouveau cadre de transparence sur les frais de gestion

Le nouveau tableau standard de publication des frais de gestion des PER introduit par l'accord de place du 2 février 2022 est reproduit ci-dessous.

Tableau A2 – Tableau de frais pour les PER sur comptes titres

Montant minimum du versement initial			x €		
<i>Frais annuels</i>					
Frais de gestion du plan	Droits de garde		x % ou frais maximal (si variable)		
	Gestion pilotée par horizon		x % ou x % supplémentaire		
Frais de gestion des fonds	1/ Gestion libre	Fonds actions** (moyennes)	Frais courants annuels <i>Dont taux de rétrocessions des commissions***</i>	x % x %	
			Frais d'entrée dans le fonds (ponctuel)	x %	
		Fonds obligations (moyennes)	Frais courants annuels <i>Dont taux de rétrocessions de commissions***</i>	x % x %	
			Frais d'entrée dans le fonds (ponctuel)	x %	
		Fonds immobilier**** (moyennes)	Frais courants annuels <i>Dont taux de rétrocessions des commissions***</i>	x % x %	
			Frais d'entrée dans le fonds (ponctuel)	x %	
		Fonds diversifiés (moyennes)	Frais courants annuels <i>Dont taux de rétrocessions des commissions***</i>	x % x %	
			Frais d'entrée dans le fonds (ponctuel)	x %	
		Moyenne des frais de courtage sur internet (opération ponctuelle)		x %	
		2/ Gestion pilotée par horizon (allocation 20 ans)	Profil prudent (moyenne) <i>Dont taux de rétrocessions de commissions***</i>		x % x %

	avant le départ à la retraite)	Profil équilibré (moyenne) Dont taux de rétrocessions de commissions***	x % x %
		Profil dynamique (moyenne) Dont taux de rétrocessions de commissions***	x % x %
		Moyenne des frais d'entrée dans les fonds pour la gestion pilotée par horizon	x %
Frais annuels	Frais forfaitaires		x € ou frais maximal (si variable)
	Frais proportionnels		x % ou frais maximal (si variable)
<i>Frais ponctuels par opération (taux ou montant maximal)</i>			
	Frais sur versement		x %/€ ou frais maximal (si variable)
	Frais de changement de modes de gestion (en % ou en €)		x %/€ ou frais maximal (si variable)
	Frais d'arbitrage proportionnels ou forfaitaires		x %/€ ou frais maximal (si variable)
	Nombre d'arbitrages gratuits par an		x
	Frais de transfert sortant vers un autre produit		x %/€ ou frais maximal (si variable)
	Frais sur les versements de rente		x %/€ ou frais maximal (si variable)
	Frais de rachat		x %/€ ou frais maximal (si variable)

NA : non applicable.

* Le tableau indique les principaux frais du plan constaté au dernier exercice clos. Il peut cependant subsister des frais ne figurant pas dans ce tableau.

** la catégorie « fonds actions » inclut les ETF mais exclut les fonds de capital-investissement (FCPR, FPCI, FPS) et les titres vifs.

*** part des frais reversés au profit du distributeur et du gestionnaire du plan au cours du dernier exercice clos.

**** la catégorie « fonds immobilier » inclut les OPCI, les SCPI et les SCI.

Source : accord de place du 2 février 2022

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 plafond. 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. En outre, jusqu'au 1^{er} janvier 2023, un avantage fiscal supplémentaire est accordé en cas de transfert de l'épargne accumulée sur un contrat d'assurance-vie de plus de huit ans vers un PER. Il faut cependant noter que cette fiscalité à l'entrée avantageuse du PER ne l'est que pour les épargnants soumis à l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire les épargnants les plus aisés. Concernant la rentabilité des produits, les produits réglementés sont les moins attractifs, leurs taux de rendement étant inférieurs à l'inflation (0,5 % pour le livret A et le LDDS, 1 % pour le livret d'épargne populaire). Pour l'assurance-vie, la rémunération dépend du support choisi, les fonds en euros étant garantis mais peu rémunérateurs alors que les fonds en unités de compte, non garantis, peuvent être 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, si le contribuable a choisi de déduire ses versements volontaires sur un PER du revenu imposable à l'entrée. 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. 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 débloqué des fonds, les produits réglementés et

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

l'assurance-vie sont plus attractifs que les PER, puisque les fonds de ces derniers ne peuvent être débloqués avant la retraite (sauf exceptions¹). 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'épargne², tandis que près des deux tiers d'entre elles affirment ne pas avoir compris le dispositif du PER et les changements permis par la loi Pacte. Selon une enquête d'OpinionWay³, 41 % des répondants déclarent avoir connaissance des nouveaux PER créés par la loi Pacte. Toutefois, ils sont seulement entre 20 % et 36 % à connaître l'un ou l'autre des avantages qui leur 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 souscription d'un PER.

¹ 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.

² Le Cercle des épargnants (2020), « [Les Français, l'épargne et la retraite](#) », février.

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



ANNEXE 9 – 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 A3 – Labels européens et leurs modes de gestion

	Labels	Gouvernance	Type de label	Produits éligibles
Labels ESG	Label ISR (France)	Comité dédié de parties prenantes, soutenu par le Ministère des Finances	Processus de gestion ISR/ESG	OPCVM, certains FIA, SCPI, OPCI, mandats de gestion
	FNG-Siegel (Allemagne, Autriche & Suisse)	Comité d'experts, sous l'égide du FNG ^a	Processus de gestion ISR/ESG avec exclusions ESG et climat. Barème à points	OPCVM. Autres supports éligibles au cas par cas.
	LuxFLAG ESG (Luxembourg)	LuxFLAG ^b	Processus de gestion ISR/ESG avec exclusions ESG	Tous fonds « Article 8 » ou « 9 » agréments dans un pays de l'UE ou autorité équivalente
	Towards Sustainability (Belgique)	Central Labelling Agency ^c (CLA)	Standard de qualité mélangeant processus de gestion et exclusions ESG et climat	Fonds de placement, Produits et contrats d'assurance-vie, Fonds de développement (dont micro-finance), Produits structurés, Comptes d'épargne
	Umweltzeichen (Autriche)	Ministère fédéral autrichien de l'Environnement	Processus de gestion ISR/ESG avec exclusions ESG et climat. Barème à points	Fonds de placement (y compris FIA et fonds immobiliers), Contrats d'assurance-vie, Comptes d'épargne
Labels « verts »	Nordic Swan Ecolabel (Pays Nordiques)	Nordic Ecolabelling Board ^d , sur mandat des gouvernements nordiques	Processus de gestion ISR/ESG avec exclusions ESG et climat et reporting vert. Barème à points	OPCVM et FIA majoritairement investis en titres cotés, et produits d'assurance
	LuxFLAG Environment (Luxembourg)	LuxFLAG ^b	Investissements thématiques et critères ESG	Fonds Article 8/9 (UCITS et FIA)
	LuxFLAG Climate Finance (Luxembourg)	LuxFLAG ^b	Investissements thématiques et critères ESG. Exclusions climat	Fonds Article 9 (UCITS et FIA)
	Label Greenfin (France)	Comité dédié de parties prenantes, présidé par le Ministère de la Transition Ecologique	Investissements thématiques et critères ESG. Exclusions climat	OPCVM, FIA

Source : [rapport Novethic](#) commandé par le comité Impacte et publié avec ce rapport

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'État français ; le label belge *Towards Sustainability* ; les labels luxembourgeois LuxFLAG ESG, LuxFLAG Environment 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 Environment 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 intersyndical 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.

Analyse de la finance solidaire

Les produits de finance solidaire permettent de diriger l'épargne vers des entreprises non cotées, qui appartiennent à la catégorie des entreprises sociales, dont le statut est encadré par la loi sur l'économie sociale et solidaire de 2014, et plus particulièrement des entreprises ayant l'agrément « Entreprise solidaire d'utilité sociale », synonyme d'un engagement plus fort. Cet engagement peut relever des domaines d'accès à l'emploi, au logement, du soutien à l'agriculture biologique et aux énergies renouvelables.

Le label Finansol a été créé en 1997 pour distinguer les produits d'épargne solidaire des autres produits d'épargne auprès du grand public. Il est attribué par un comité d'experts indépendants issus de la société civile, selon des critères de solidarité et transparence :

- les critères de solidarité portent sur la nature de l'investissement du produit d'épargne dont tout ou partie doit être affecté au financement d'entreprises solidaires et sur le soutien à des activités associatives (au moins 25 % des intérêts de l'épargne sont versés sous forme de don à des organismes bénéficiaires) ;
- les critères de transparence portent sur la disponibilité des informations sur le produit labellisé, notamment sur le caractère solidaire du produit et sur une remontée à FAIR (Financer, Accompagner, Impacter, Rassembler) des données de la finance solidaire.

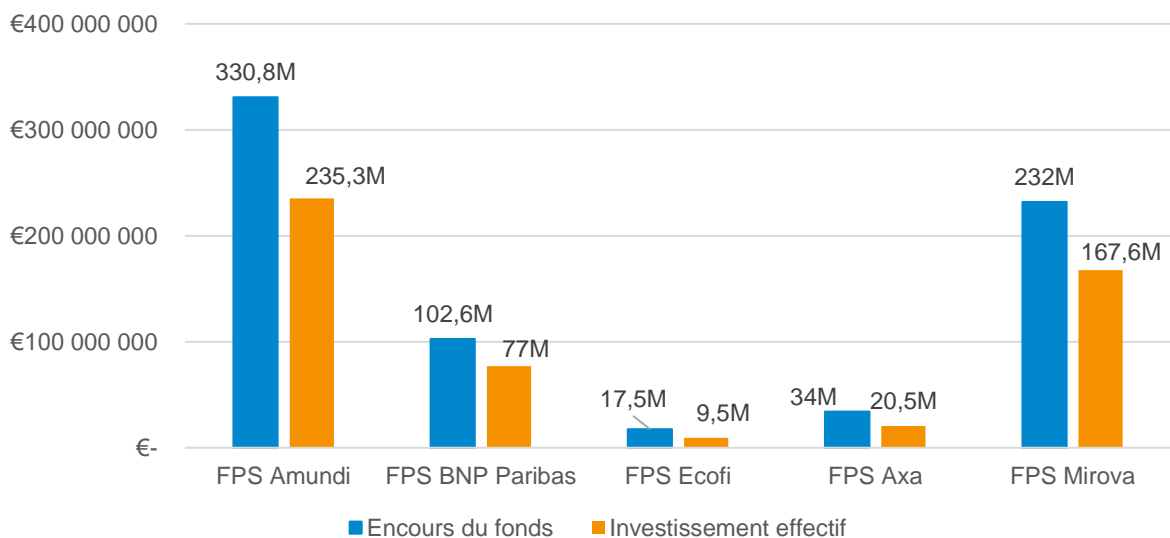
Selon FAIR et d'après un rapport commandé par le comité Impacte, les acteurs de la finance solidaire en France ont investi 690 millions d'euros en 2021. Ce montant comprend les flux d'investissement réalisés par les financeurs solidaires labellisés, les dépenses des entreprises solidaires labellisés et les prêts sociaux pour les particuliers faits à travers des livrets bancaires « fléchés »¹.

¹ Ce montant est « net », c'est-à-dire hors financements entre supports labellisés Finansol pour éviter un double compte lorsqu'un financeur labellisé investit dans une entreprise labellisée.

Si tous les acteurs de la finance solidaire ont pour vocation de soutenir des activités à forte utilité sociale, ils se démarquent par la nature des impacts recherchés. Les organisations sociales ont représenté, en 2021, 53 % des montants d'investissement, contre 16 % pour les activités environnementales, 17 % pour les actions de cohésion territoriale, 9 % pour la solidarité internationale et 4 % pour la culture et l'éducation populaire. Les investissements environnementaux ont connu en 2021 une légère baisse par rapport à l'année 2020, et leur part dans les financements globaux a diminué, passant de 23 % à 16 %.

La loi Pacte impose l'offre d'au moins un produit considéré comme « solidaire » dans les contrats d'épargne retraite et d'assurance-vie. Cependant, ces produits ne sont pas tenus d'obtenir le label Finansol, même si, en pratique, l'immense majorité d'entre eux l'ont. Ils sont tenus d'investir entre 5 % et 10 % de leurs actifs dans des organismes agréés « entreprise solidaire ». Cette obligation de 5 % à 10 % d'actifs solidaires correspond aux fonds dits « 90/10 » créés par la loi Fabius de 2001. Les fonds « 90/10 » achètent des parts de « Fonds Purs Solidaires » (FPS), afin de respecter les 5 % à 10 % d'actifs solidaires du fonds, les 90 % restant étant le plus souvent investis dans des entreprises cotées. La loi Pacte a encouragé le développement de ces FPS : alors qu'il n'y en avait que cinq depuis 2015, trois nouveaux gérants en ont créé un depuis 2020.

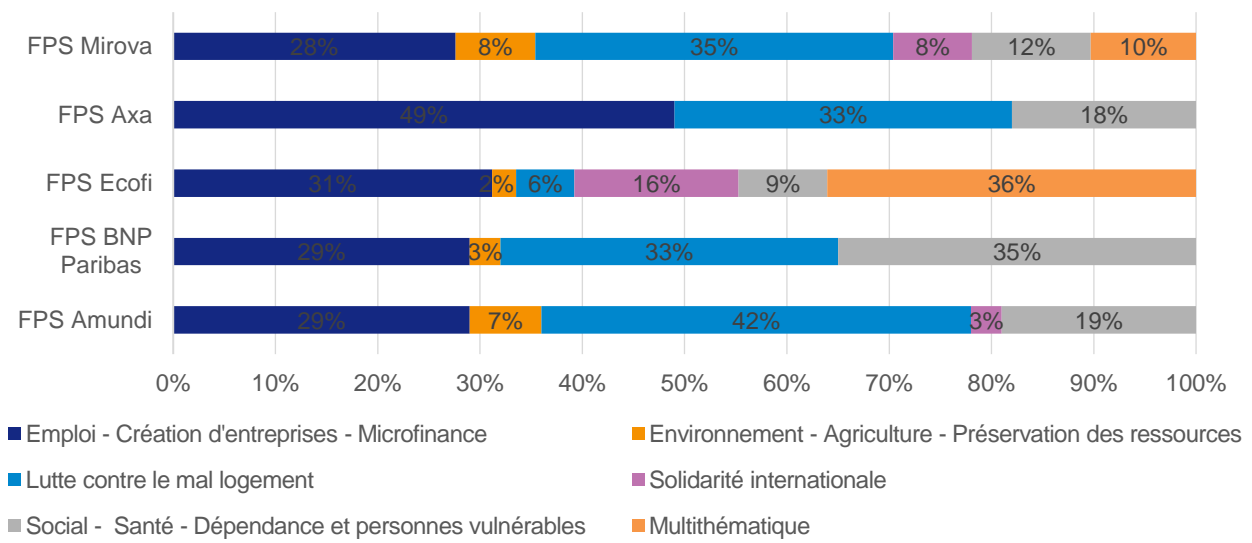
Graphique A6 – Encours et stock de financement des FPS labellisés Finansol en 2020



Source : FAIR

La plupart de ces FPS solidaires investissent en priorité dans la création d'emplois, d'entreprises ou la microfinance et dans la lutte contre le mal logement. Certains investissent aussi considérablement dans le social, la santé et la protection des personnes vulnérables.

Graphique A7 – Les domaines d'utilité sociale des FPS solidaires en 2020



Source : FAIR et sites internet des gérants



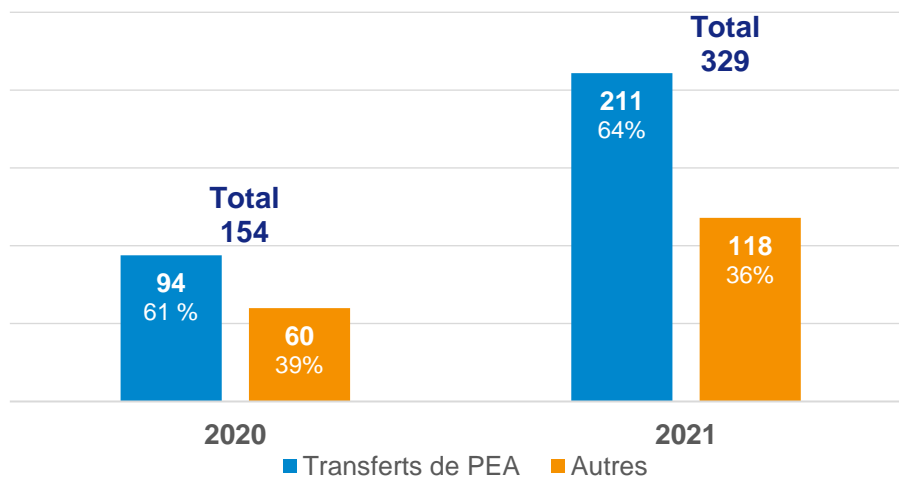
ANNEXE 10 – THÉMATIQUE 9

PEA-PME

Les litiges en matière de PEA

D'après le rapport 2021 publié par le médiateur de l'AMF¹, les litiges en matière de PEA ont constitué pour la première fois le motif principal de saisine du médiateur (28 %), détrônant l'épargne salariale. Au total, le nombre de dossiers relatifs au PEA a plus que doublé entre 2020 et 2021, passant de 154 dossiers à 329. Cette augmentation provient en partie d'une forte augmentation des dossiers liés au transfert de PEA, mais les autres motifs ont également augmenté.

Graphique A8 – Dossiers du médiateur de l'AMF relatifs au PEA, 2020 et 2021



Source : Rapport annuel du Médiateur de l'AMF pour l'année 2021

Près des deux tiers des litiges en 2021 sont liés aux délais de transfert des PEA. Selon le médiateur de l'AMF, les causes des délais sont multiples et peuvent provenir du titulaire, de l'établissement d'origine, aussi bien que de l'établissement d'accueil. Le médiateur pointe la

¹ AMF (2022), [Rapport annuel 2021 du médiateur de l'AMF](#), avril.

nécessité pour l'établissement quitté d'informer le client en cas de demande incomplète de transfert ou assortie d'une erreur en leur indiquant le motif exact de la non-exécution de l'instruction. C'est d'autant plus important que les raisons évoquées pour refuser l'exécution de l'instruction restent nombreuses : refus de signature électronique, impossibilité d'effectuer un transfert partiel (même si seulement une seule ligne du portefeuille n'est pas transférable), insuffisance de provision sur le compte espèces.

Par ailleurs, la loi Pacte a autorisé le retrait des titres sans valeur (dont l'émetteur est en liquidation judiciaire) sans frais et sans entraîner ni la clôture du plan, ni l'arrêt de la possibilité d'effectuer de nouveaux versements. Selon le médiateur de l'AMF, cette réforme a mis fin à de nombreux blocages de transfert. Cependant, ces titres sont alors inscrits dans un compte titre ordinaire, ce qui soulève deux nouveaux problèmes : celui des frais de garde pendant plusieurs années et celui de l'absence d'imputation de la moins-value.



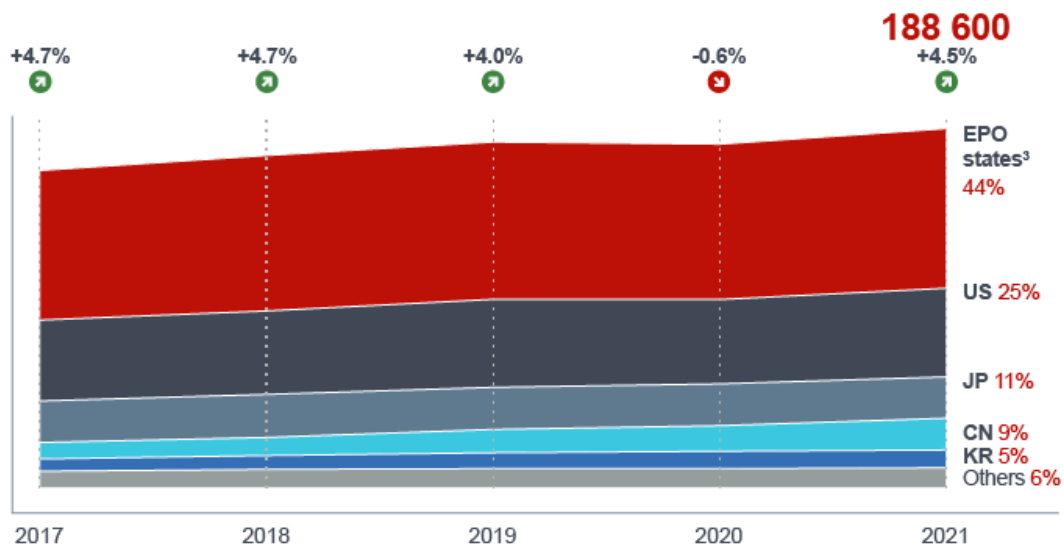
ANNEXE 11 – THÉMATIQUE 10

OPPOSITION AUX BREVETS

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

À l'échelle européenne, l'Office européen des brevets (OEB) a enregistré en 2021 188 600 demandes de dépôts de brevets, soit une hausse de 4,5 % par rapport à 2020¹. La nationalité des principaux déposants est stable par rapport aux années précédentes. Ils sont majoritairement européens en 2021 – avec 44 % 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 Huawei, Samsung, LG, Ericsson et Siemens.

Graphique A9 – Évolution de l'origine géographique des déposants dans le total de demande de dépôt d'un brevet à l'OEB de 2011 à 2021



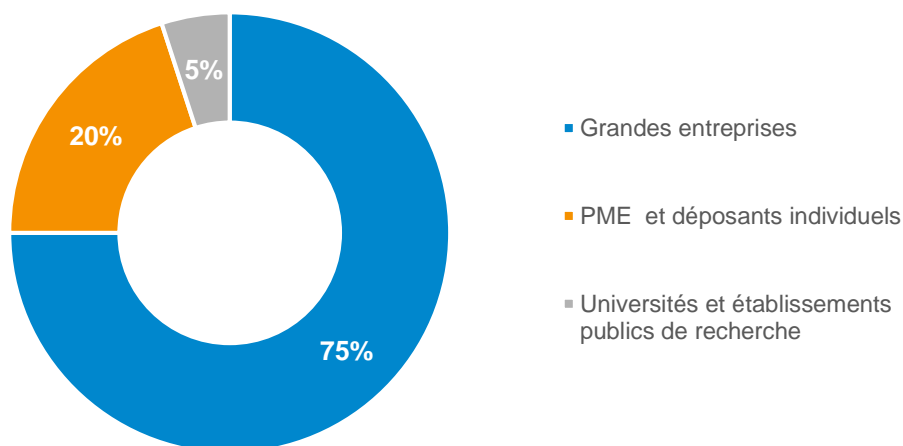
Note : les « EPO States » correspondent à l'ensemble des 38 États membres de l'Office européen des brevets – dont sont membres l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Source : OEB (2021)

¹ Office européen des brevets (OEB), *European patent applications, Annual Review 2021*.

Parmi les déposants européens, en 2020 les grandes entreprises sont fortement majoritaires (75 %), tandis que la part des PME s'élève à 20 % et que celle des établissements publics de recherche et les universités est de 5 %.

Graphique A10 – 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 A4 – 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 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 française 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 l'euro-péenne. Les demandeurs d'un dépôt de brevet européen 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.

Les PME et la propriété intellectuelle

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, un secteur dont la propension à breveter des innovations est particulièrement forte. Les résultats de l'étude relèvent une connaissance lacunaire des brevets par les dirigeants d'entreprises.

D'abord, près de 66 % des entreprises du secteur manufacturier identifient l'INPI, mais elles connaissent mal le détail du fonctionnement des brevets. La connaissance des

préalables à un brevet est inégale. 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.

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). 16 % des dirigeants pensent l'utiliser à l'avenir, un chiffre qui monte à 33 % parmi les ETI. 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).

Toutefois, l'usage des brevets reste encore 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.

Pourtant selon une étude de l'Office européen des brevets et l'EUIPO², il existe un lien étroit entre la croissance des entreprises et les droits de propriété intellectuelle chez les PME. Une grande partie de la contribution des PME à la croissance et à la création d'emplois est en fait générée par une petite fraction de PME. Or, comparativement à d'autres PME, leur succès découle généralement d'investissements dans l'innovation et dans des actifs de propriété intellectuelle. D'après les résultats de cette étude, les PME qui ont déposé au moins un droit de propriété intellectuelle possèdent 21 % de chance supplémentaire de croître au cours des trois années suivantes et sont 10 % plus susceptibles de devenir une entreprise à forte croissance³.

Des résultats similaires sont également obtenus lorsque l'analyse se concentre uniquement sur l'utilisation antérieure de brevets ou de marques. La probabilité qu'une entreprise devienne une entreprise à forte croissance est par exemple 9 % plus élevée pour les PME qui ont déposé au moins un brevet au cours des trois années précédentes, et 13 % plus élevée pour celles qui ont déposé au moins une marque. De plus, l'utilisation de plusieurs catégories (marques, brevets, dessins ou modèles) de droit de propriété intellectuelle plutôt qu'une seule augmente jusqu'à 33 % les chances à l'entreprise de passer à l'avenir dans la catégorie des entreprises à forte croissance.

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.

² EUIPO (2019), *High-growth firms and intellectual property rights*, mai.

³ Les entreprises à forte croissance (*high-growth firms*) sont définies par l'étude OEB comme celles ayant connu un taux de croissance moyen supérieur à 20 % par an pendant les trois dernières années et comptant au moins 10 salariés au début de la période de croissance.



ANNEXE 12 – 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, 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 concernant la vente d'alcool³ : la fin d'un monopole public entraînerait à la fois une hausse des ventes d'alcool et des consommations excessives.

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.

³ Hahn R. A. (2012), *Effects of Alcohol Retail Privatization on Excessive Alcohol Consumption and Related Harms A Community Guide Systematic Review*.

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)¹. L'ANJ regroupe, en les élargissant, les prérogatives de l'ancienne Arjel, du ministère du Budget sur les jeux de loterie et les paris sportifs, ainsi que celles exercées conjointement par les ministères du Budget et de l'Agriculture sur le réseau physique de paris sur les courses hippiques (PMU)².

Graphique A11 – Délimitation du périmètre de régulation par l'ANJ



Source : rapport annuel de l'ANJ, 2021

L'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019, précisée par le décret 2019-1061 du 17 octobre 2019, dispose que les opérateurs titulaires de droits exclusifs (FDJ et PMU) doivent soumettre à l'approbation de l'ANJ, avant le 30 septembre de chaque année, leurs programmes des jeux pour l'année suivante ainsi que leur plan d'actions contre le jeu excessif et le jeu des mineurs et, avant le 31 janvier de chaque année, leur plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et le blanchiment. Surtout, l'exploitation de chaque jeu

¹ ANJ (2020), « [L'ANJ, la nouvelle autorité de régulation des jeux d'argent est lancée](#) », communiqué de presse, 22 juin 2020.

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

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 trois 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.

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 2020². 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. Sur la tranche des plus jeunes joueurs (18 à 24 ans), 16 % d'entre eux vont jusqu'à déclarer avoir ressenti une perte de contrôle durant le deuxième confinement. L'enquête recense 5 % de nouveaux joueurs sur l'année 2020. Cet essor est principalement dû aux paris sportifs, segment concurrentiel sur lequel La Française des jeux ne détient qu'une part mineure et 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 addictifs, pouvant conduire pour 13 % des joueurs en ligne en 2017 à des comportements dit « excessifs », d'après l'OFDT³ aux conséquences pathologiques croissantes sur les 16-24 ans.

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

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

² [Enquête Harris Interactive](#) pour l'Autorité nationale des jeux (ANJ), « Les joueurs, le deuxième confinement et le risque d'addiction », mars 2021.

³ Qui a repris les attributions de l'Observatoire des jeux depuis le 1^{er} juillet 2020 : 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.

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. 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.

Dans ce contexte, l'ANJ a dressé le constat que l'Euro de football a donné lieu à une surexposition publicitaire des publics, en particulier des jeunes, qui a fait émerger en France un débat sur la publicité et les paris sportifs. L'ANJ a présenté en juillet 2021 un plan d'action qui vise à renforcer la conformité des opérateurs, à adapter et à compléter les outils existants et, le cas échéant, à recourir à des procédures de sanction¹.

Pour ce faire, l'Autorité a lancé une consultation publique sur les pratiques des opérateurs de jeux d'argent en matière de publicité (en particulier pour les paris sportifs) qui s'est tenue à partir du 20 septembre 2021, émettant des lignes directrices visant à mieux encadrer cette publicité ainsi que les gratifications commerciales. Puis, en mars 2022, le collège de l'ANJ a examiné les stratégies promotionnelles 2022² des opérateurs de jeux d'argent : plusieurs points de vigilance ont été identifiés à cette occasion, comme l'augmentation des investissements publicitaires, le recours massif aux leviers numériques, en particulier via les plateformes sociales et les influenceurs particulièrement populaires auprès des jeunes, voire des mineurs.

Résultats des études commandées par l'ANJ sur l'influence de la publicité sur les comportements de jeux et sur la consommation média des joueurs de jeux de hasard et d'argent

Harris, qui a réalisé la première étude, note que le public dans son ensemble ne paie qu'une attention limitée aux publicités, mais cette attention est croissante avec la fréquence de jeu et elle est encore plus importante auprès des joueurs en ligne et des joueurs jugés « à risque ». Les non-joueurs ont tendance à estimer que la publicité incite à jouer plus souvent à dépenser davantage et à prendre plus de risques. *A contrario*, seuls un quart des joueurs jugent que les publicités peuvent les inciter à jouer ou à dépenser plus. En ce qui concerne les gratifications financières, 52 % des joueurs déclarent avoir déjà eu accès à au moins un bonus ou avantage. 43 % des joueurs y ayant eu accès s'accordent à dire que ces bonus peuvent les inciter à jouer plus souvent et 38 % à prendre

¹ ANJ (2021), « Euro de football et paris sportifs : l'ANJ réunit les opérateurs et annonce un plan d'action énergétique et structurant », communiqué de presse, 21 juillet.

² ANJ (2022), « Stratégies promotionnelles des opérateurs : des approbations sous conditions & une décision de rejet ».

plus de risques. Harris estime que les mécanismes de gratification sont particulièrement efficaces au début de la pratique, constituant l'élément déclencheur qui fait lever les dernières craintes d'un futur joueur hésitant. Par la suite, ces mécanismes vont encourager la pratique régulière en motivant à rejouer dans des moments où les joueurs se sont momentanément éloignés de la pratique.

Suite à son étude des pratiques de consommation média des joueurs, Kantar a segmenté les joueurs selon trois dimensions : l'âge, le type de jeux joué, et l'intensité de la pratique :

- les joueurs jeunes représentent une faible partie des joueurs et ils sont massivement de faibles joueurs. Ils sont cependant à risque car ils investissent toutes les catégories de jeux en dehors de la loterie et ils sont exposés à des pratiques à forte accoutumance (paris sportifs). Ils sont exposés en priorité aux canaux digitaux et à l'affichage ;
- les joueurs de 21 à 40 ans représentent 28,3 % des joueurs et ils peuvent être considérés comme à risque dans la mesure où ils comprennent la plus forte surpopulation de joueurs forts et jouent à des jeux à forte accoutumance. Ils sont, comme les joueurs les plus jeunes, surexposés aux canaux digitaux et à l'affichage ;
- les joueurs de 41 à 55 ans sont massivement des joueurs de moyenne intensité et sont surreprésentés parmi les faibles joueurs. Ils ne constituent pas une population à risque ;
- les joueurs de plus de 56 ans sont plutôt des joueurs de moyenne intensité qui s'orientent avant tout vers la loterie et les paris hippiques, *in situ*. Ils sont potentiellement à risque, à cause de leur pratique des paris hippiques. Ils sont exposés dans des proportions plus fortes que la moyenne aux médias traditionnels (TV, presse, radio et affichage).



ANNEXE 13 – 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. Elle doit permettre à 90 %³ de la population de chaque département d'avoir accès à un point de contact La Poste situé à moins de cinq kilomètres et vingt minutes en voiture de son domicile. 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. En 2022, La Poste compte plus de 7 000 bureaux de poste – seuls points de contact gérés en propre par La Poste. Ce nombre 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 s'engage avec l'État et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) dans un contrat pluriannuel de présence postale territoriale.

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.

³ Le chiffre effectif est en l'occurrence de 97 % à ce jour (source : site de La Poste).

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 millions d'euros a été reconduit pour la période 2020-2022, auquel a été ajoutée une ressource nouvelle à la charge des collectivités locales d'au maximum 3 millions d'euros par an. Ce fonds est géré conformément aux priorités fixées par le contrat de présence postale territoriale, dans le cadre des instances tripartites (La Poste, État, élus) que constituent, aux plans national et local, l'Observatoire national de la présence postale (ONPP) et les Commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT). 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 générale¹ ». En outre, le régime des aides à la presse est défini par le décret 1986-612 du 12 mars 1986 modifié par le décret 2015-1440 du 9 novembre 2015.

S'agissant de l'accessibilité bancaire, il s'agit d'une mission d'intérêt général assurée par La Banque Postale. Elle perçoit une subvention de l'État à ce titre (338 millions d'euros en 2021 ; 321 millions en 2022 ; diminuant progressivement jusqu'à 252 millions en 2026). Celle-ci constitue une aide d'État soumise à l'autorisation de la Commission européenne². Ses 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, des factures dues aux opérateurs de communication électronique³ ainsi que des loyers dus aux organismes

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

² « 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.

³ En application des engagements du contrat d'entreprise 2018-2022 et conformément aux attentes recueillies lors de la consultation publique préalable à la notification de cette mission auprès de la Commission européenne pour la période 2021-2026, le prélèvement des factures dues aux opérateurs de communication

HLM ; (d) opérations de retrait et de dépôts en espèces gratuites à partir d'un seuil de 1,50 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 (ou de son représentant légal ou de son mandataire) ; (f) chèques de banque gratuits aux mêmes personnes ; (g) mise à disposition gratuite d'une carte de retrait utilisable dans les guichets automatiques de La Banque Postale. Cependant, les fonctionnalités très réduites du livret A incitent les bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire à rejoindre le système bancaire classique dès qu'ils en ont la possibilité, car elle a vocation à constituer une première étape dans leur parcours de bancarisation.

électronique a été introduit au titre des obligations de la mission par l'arrêté du 18 janvier 2022 modifiant l'arrêté du 4 décembre 2008 pris pour l'application de l'article R. 221-5 du code monétaire et financier.



ANNEXE 14 – THÉMATIQUE 16

PROTECTION DES SECTEURS STRATÉGIQUES

Un changement de paradigme du contrôle des investissements étrangers dans le contexte de crise sanitaire

Si la protection des secteurs stratégiques a été mise en place depuis des années, la crise sanitaire a entraîné l'adoption de mesures spécifiques de défense des secteurs stratégiques. 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 cotées (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. Les demandes dans le secteur des biotechnologies ont représenté près de 26 % des dossiers en lien avec la protection de la santé publique, secteur dans lequel les demandes d'autorisation préalable ont doublé entre 2020 et 2021¹. Plusieurs opérations traitées dans des dossiers en lien avec les biotechnologies représentent de réels risques pour la sécurité publique, puisque pour la moitié d'entre elles une autorisation sous conditions par le ministre fût nécessaire. 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

¹ Direction générale du Trésor (2022), « [Le contrôle des investissements étrangers en France en 2021](#) », 17 mars.

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, ou définir des conditions assortissant l'autorisation du ministre. Cette mesure a été prorogée à deux reprises d'un an à chaque fois, jusqu'au 31 décembre 2022.

Au-delà de la France, les mouvements de création et de renforcement des mécanismes nationaux de contrôle des IDE en réaction à la crise sanitaire se sont multipliés au sein de l'Union européenne. Plusieurs États membres, dont l'Espagne et l'Italie, ont renforcé leur dispositif de filtrage des IDE, une démarche encouragée par la Commission européenne¹. De plus, cinq pays membres dont la France ont adopté des mesures temporaires sur les IDE pour faire face aux fragilités engendrées par la pandémie². En tout, sur la période allant de janvier 2019 à juillet 2021, 24 des 27 pays membres de l'UE ont pris une des mesures suivantes :

- l'adoption d'un nouveau mécanisme national de filtrage des IDE ;
- la modification d'un mécanisme déjà existant ;
- ou le lancement d'un processus consultatif ou législatif devant mener à l'adoption d'un nouveau mécanisme ou à des modifications d'un mécanisme existant.

En dehors de l'Union européenne, 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'investissement³. L'Inde, quant à elle, a adopté un dispositif de surveillance des investissements étrangers en provenance des pays frontaliers⁴. Au niveau mondial, la crise sanitaire a engendré une intensification des dispositifs de contrôles des IDE. Ainsi, 87 % des membres de l'OCDE possédaient un mécanisme de contrôle des investissements étrangers en 2021, contre seulement 60 % en 2012⁵. Si ce pourcentage, mesuré par l'OCDE, a suivi une tendance de

¹ Direction générale du Trésor (2022), « [Le contrôle des investissements étrangers en France en 2021](#) », *op. cit.*

² Commission européenne (2021), [Rapport annuel sur le filtrage des investissements directs étrangers](#), novembre.

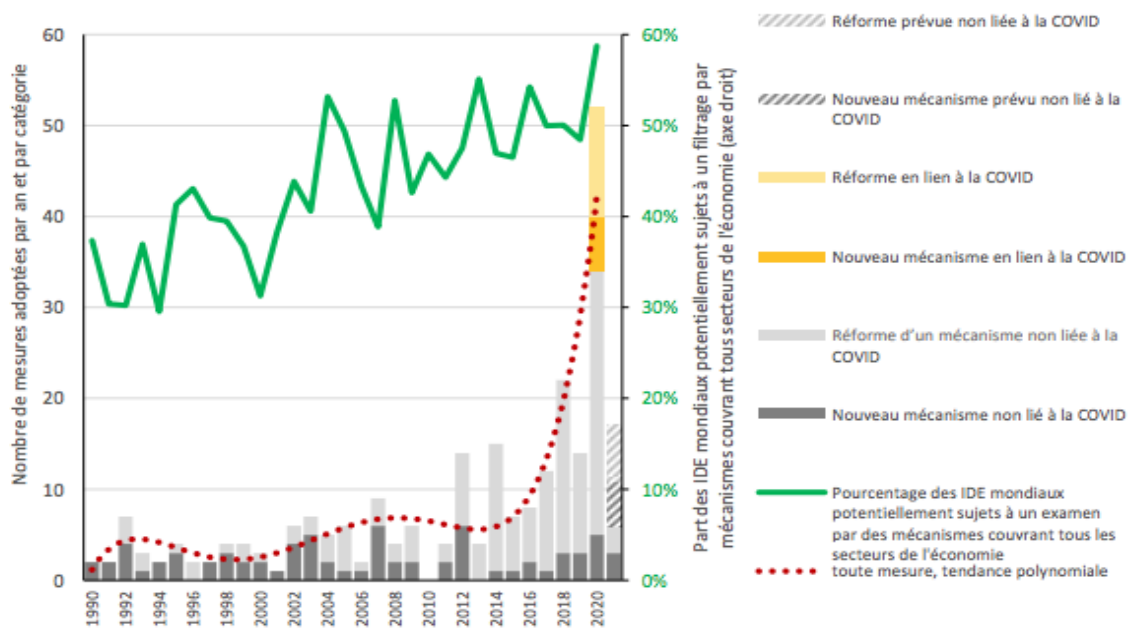
³ Gouvernement australien (2020), « [Covid-19 update for international investors and customers](#) », annonce du 5 juin.

⁴ Gouvernement indien (2020), [communiqué de presse du ministère du Commerce et de l'Industrie](#), 18 avril.

⁵ OCDE (2020), « [Transparency, Predictability and Accountability for investment screening mechanisms](#) », 27 mai.

croissance au cours de ces vingt années¹, l'année 2020 est sans aucun doute celle qui a enregistré le plus d'évolutions législatives et réglementaires dans les États.

Graphique A12 – 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*

¹ *Ibid.*



ANNEXE 15 – THÉMATIQUE 18

ACTIONNARIAT SALARIÉ

Focus sur les Plans d'épargne entreprise

D'après la dernière enquête disponible de la Dares¹ (août 2022), le Plan d'épargne entreprise (PEE) reste le dispositif d'épargne salariale le plus répandu avec 44,3 % des salariés couverts en 2020 (+ 0,4 point de pourcentage par rapport à 2019), devant la participation aux résultats de l'entreprise (39,2 %, qui se stabilise depuis 2019). En outre, la part des salariés bénéficiant de l'abondement employeur à un PEE augmente significativement avec la taille de l'entreprise (de 10,3 % pour les entreprises de moins de 9 salariés à 82,8 % pour les entreprises de plus de 1 000 salariés).

Tableau A5 – Part en % des salariés bénéficiant de l'abondement employeur à un PEE

Taille d'entreprise	PEE
1 à 9 salariés	10,3
10 à 49 salariés	14,8
50 à 99 salariés	37,1
100 à 249 salariés	52,1
250 à 499 salariés	66,0
500 à 999 salariés	65,0
1 000 salariés ou plus	82,8
Ensemble	44,3

Champ : ensemble des entreprises privées hors agriculture, particuliers employeurs et activités extraterritoriales ; France hors Mayotte. PEE : Plan d'épargne entreprise

Source : Dares (2022), « *Participation, intéressement et épargne salariale en 2020. Hausse des bénéficiaires de primes* », Dares Résultats, n° 19, avril

¹ Dares (2022), « *Participation, intéressement et épargne salariale en 2020. Hausse des bénéficiaires de primes* », Dares Résultats, n° 19, avril.

En 2020, on observe près de 10,6 milliards d'euros de versements totaux nets sur un PEE (contre 10,7 milliards en 2019, soit une baisse de 0,5 %) ; 2,25 millions de salariés ont bénéficié de l'abondement en 2020 (contre 2,36 millions en 2019) pour un montant moyen de 765 euros (contre 777 euros en 2019, soit une baisse de -6,5 %). Dans les entreprises de 10 salariés ou plus, 51,7 % des salariés ayant un PEE ont effectué un versement en 2020, une tendance à la baisse de -0,2 %. De même, la proportion de versements volontaires sur un PEE dans le total des sommes versées sur un PEE est en légère baisse (13,7 % contre 14,1 % en 2019). De son côté, le montant moyen de l'abondement sur le PEE diminue de manière plus modérée (-1,6 %). Par ailleurs, la part de salariés ayant accès à un dispositif d'épargne salariale continue de progresser dans la majorité des secteurs dont l'enseignement privé et la partie privée du secteur de la santé humaine et action sociale (+3 points), les industries extractives (+6,1 points) et les activités spécialisées, scientifiques et techniques (+3,5 points). L'accès recule légèrement pour un petit nombre de secteurs uniquement, dont les activités financières et d'assurance (-0,9 point).



ANNEXE 16 – THÉMATIQUE 19

SOCIÉTÉ À MISSION

Raison d'être et sociétés figurant dans le portefeuille de l'APE

Parmi les 38 sociétés figurant au portefeuille de l'Agence des participations de l'État (APE) et concernées par cette demande, 33 ont une raison d'être (dont 30 dans leurs statuts), trois sont en passe d'en avoir une, et les deux autres n'ont pas encore démarré les démarches pour en avoir une (source : APE, 2022).

Tableau A6 – 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)	non	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	En cours

Direction	Entreprise	Adoption d'une raison d'être	Dans les statuts ? (oui/non/na)	Rédaction de la raison d'être
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)	oui	oui	La raison d'être de la société, émanation des Forces Armées et de la Direction Générale de l'Armement, est de contribuer au rayonnement de la France et plus particulièrement du ministère des Armées, ainsi que de sa base industrielle et technologique de défense. DCI, opérateur du transfert du savoir-faire du ministère des Armées au profit des pays partenaires de la France, exerce ses activités de conseil, de formation, d'entraînement et de soutien capacitaire des Forces avec pour missions, notamment, de contribuer : - à la mise en œuvre de la stratégie de coopération internationale du ministère des Armées ; - au soutien des exportations des industriels français du secteur de la défense. Dans ce cadre, les salariés de DCI sont pleinement engagés dans ces missions avec pour ambition l'excellence, tout en garantissant la performance de la société.
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	« Nous faisons battre le cœur de l'innovation pour que la mobilité nous rapproche les uns des autres. »
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)	oui	oui	« 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	« Permettre aux entrepreneurs d'oser grandir pour servir l'avenir »
DPSF	Dexia	na	na	

Direction	Entreprise	Adoption d'une raison d'être	Dans les statuts ? (oui/non/na)	Rédaction de la raison d'être
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. »

Direction	Entreprise	Adoption d'une raison d'être	Dans les statuts ? (oui/non/na)	Rédaction de la raison d'être
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	oui	oui	« Nous sommes la porte ouverte et rayonnante de La Réunion. Pour relier les cœurs et notre territoire au monde des possibles. »
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

Direction	Entreprise	Adoption d'une raison d'être	Dans les statuts ? (oui/non/na)	Rédaction de la raison d'être
				<i>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. »</i>
DPT	Aéroport Marseille Provence	oui	oui	<i>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. »</i>
DPT	Aéroport Toulouse-Blagnac	oui	oui	<i>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 encrage 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. »</i>
DPT	Aéroports de Paris (ADP)	oui	oui	<i>Votée à l'AG 2020. « Accueillir les passagers, exploiter et imaginer des aéroports, de manière responsable et à travers le monde. »</i>
DPT	Air France-KLM	oui	oui	<i>« A la pointe d'une aviation européenne plus responsable, nous rapprochons les peuples pour construire le monde demain »</i>
DPT	Grand port maritime de Bordeaux	na	na	<i>na</i>
DPT	Grand port maritime de Dunkerque	na	na	<i>na</i>
DPT	Grand port maritime de la Guadeloupe	na	na	<i>na</i>
DPT	Grand port maritime de la Guyane	na	na	<i>na</i>
DPT	Grand port maritime de la Martinique	na	na	<i>na</i>

Direction	Entreprise	Adoption d'une raison d'être	Dans les statuts ? (oui/non/na)	Rédaction de la raison d'être
DPT	Grand port maritime de la Réunion	na	na	na
DPT	Grand port maritime de La Rochelle	oui	na	<i>Inscrit dans le projet stratégique adopté en conseil de surveillance 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 territoire, de la logistique des entreprises et de la transition écologique »</i>
DPT	Grand port maritime de Marseille	na	na	na
DPT	Grand port maritime de Nantes – Saint-Nazaire	na	na	na
DPT	Grand port maritime de Rouen	na	na	na
DPT	Grand port maritime du Havre	na	na	na
DPT	Port autonome de Paris	na	na	na
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	oui	oui	<i>« Assurer une plus grande mobilité respectueuse de l'environnement afin d'ouvrir les îles de Guadeloupe au monde. Contribuer durablement au développement économique et social du territoire et à son intégration régionale. Offrir à nos clients une expérience aéroportuaire efficace et de qualité à l'image de notre territoire »</i>
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>

Direction	Entreprise	Adoption d'une raison d'être	Dans les statuts ? (oui/non/na)	Rédaction de la raison d'être
DPT	Société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF)	oui	oui	« Gestionnaire d'un axe autoroutier international, trait d'union entre la France et l'Italie, nous agissons en faveur du développement économique et de l'attractivité de la Maurienne, en plaçant la sécurité et la qualité de notre réseau au cœur de notre action quotidienne. Face aux enjeux du développement durable, notre entreprise se mobilise pour préserver l'environnement et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Employeur ancré dans son territoire, nous soutenons l'emploi local en veillant à l'évolution des compétences des salariés »
DPT	Société nationale SNCF	oui	oui	« Apporter à chacun la liberté de se déplacer facilement en préservant la planète. Le Groupe SNCF a pour mission de contribuer à la vitalité de la société et de ses territoires. Nous offrons des services de transports indispensables au dynamisme économique et au lien social, indispensables au développement des territoires comme au bien-être de leurs habitants au quotidien, indispensables pour réussir la transition écologique. » Version courte : « Agir pour une société en mouvement, solidaire et durable. »

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 17 – 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 expertises². »

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 préfetures

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

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.

tenu d'informer l'autorité administrative des « dysfonctionnements graves »⁴ qu'il relève à l'occasion de sa mission.

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 dotation¹. »

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 ;

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.

- depuis la loi de finances pour 2020¹, 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'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.

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.

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). ⁵ CGI, art. 216 et 145.

⁴ CGI, art. 216 et 145.

Tableau A7 – Comparaison des différents régimes de fondations en France

	FONDATIONS		
	FONDS DE PÉRENNITÉ	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.
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	Modalités : dons manuels, donations et legs, appels publics à la générosité (APG), donations temporaires d'usufruit.	Modalités : dons manuels, donations et legs, appels publics à la générosité (APG), donations temporaires d'usufruit.

	FONDS DE PÉRENNITÉ	FONDACTIONS	
		Fondation d'utilité publique (FRUP)	Fonds de dotation (FDD)
	apportés à titre gratuit et irrévocable. L'article 910 du Code civil n'est pas applicable à ces libéralités.	Nature de la libéralité : numéraire, immeubles de rapport, titres de participation, etc.	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 dotation consentie à un fonds de pérennité par une personne morale. Dividendes soumis à l'impôt sur les sociétés.	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 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.	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 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)	2 752 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	Très bonne image du statut, inspire la confiance des partenaires et des donateurs. Depuis la loi n° 2005-882 du 2 août 2015, dite Dutreil II, une FRUP peut devenir actionnaire d'une entreprise dans le cadre d'une opération de cession ou de transmission	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

	FONDS DE PÉRENNITÉ	FONDACTIONS	
		Fondation d'utilité publique (FRUP)	Fonds de dotation (FDD)
	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Absence de montant minimum de la dotation initiale.</p>	<p>La création du fonds de pérennité est une prolongation de cette première mesure, qui a rencontré que peu de succès.</p> <p>Exonération des droits d'enregistrement des dons et legs (dont « apports » de titres).</p> <p>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.</p> <p>En pratique, le FDD est la « fondation actionnaire de référence ».</p>	<p>modification des statuts ou de dissolution. Une flexibilité adaptée aux particuliers et aux entreprises désireux de soutenir des missions d'intérêt général.</p> <p>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.</p>
Inconvénients	<p>Ne peut pas recevoir de fonds publics.</p> <p>Fiscalité restrictive, mais le dispositif Dutreil est applicable.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>Affectation financière irrévocable, contrairement aux associations.</p> <p>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.</p> <p>Contrainte de la réserve héréditaire, sauf si démocratisation de la renonciation anticipée des héritiers.</p> <p>La dotation initiale doit donc engendrer un revenu minimum permettant de garantir</p>	<p>Interdiction législative d'affecter des fonds publics et formalisme conséquent pour bénéficier d'une exception (double arrêté ministériel).</p> <p>Impossibilité d'utiliser l'appellation « Fondation ».</p> <p>Non éligible au dispositif de réduction d'IFI. Exonération d'IS seulement partielle si la dotation (15 000 € minimum depuis 2015) est « consommable ».</p> <p>Contrainte de la réserve héréditaire, sauf si démocratisation de la renonciation anticipée des héritiers.</p>

	FONDACTIONS		
	FONDS DE PÉRENNITÉ	Fondation d'utilité publique (FRUP)	Fonds de dotation (FDD)
	<p>actions via des <i>holdings</i> patrimoniales.</p> <p>Contrainte de la réserve héréditaire, sauf si démocratisation de la renonciation anticipée des héritiers.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Impossibilité d'utiliser l'appellation « Fondation ».</p>	<p>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).</p>	<p>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).</p> <p>Commissaire aux comptes obligatoire si les ressources annuelles dépassent 10 000 € / an, Préfet et Cour des comptes.</p>
Cas-types, Exemples réels Remarques	<p>Volonté originelle de transposition des régimes de fondations actionnaires existant dans plusieurs pays européens, notamment en Europe du Nord.</p> <p>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.</p> <p>Le fonds de dotation est un instrument potentiellement utile pour s'opposer à une OPA dans une société cotée.</p>	<p>Publication par le Conseil d'État de deux recueils de jurisprudence sur les statuts-types des associations et des fondations d'utilité publique le 6 août 2018, afin de faciliter la création et la vie de ces structures.</p> <p>Réforme du statut des FRUP – loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003.</p> <p>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</p>	<p>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 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</p> <p>Un fonds de dotation peut donc constituer un véhicule de préfiguration d'une future FRUP,</p>

FONDS DE PÉRENNITÉ	FONDATIONS	
	Fondation d'utilité publique (FRUP)	Fonds de dotation (FDD)
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 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.</p>	<p>considérée comme acquise.</p> <p>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.</p> <p><i>Exemple</i></p> <p>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 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.</p>	<p>permettant à son ou ses fondateurs de collecter la dotation nécessaire à la reconnaissance d'utilité publique.</p>

FONDS DE PÉRENNITÉ	FONDACTIONS	
	Fondation d'utilité publique (FRUP)	Fonds de dotation (FDD)
<p><i>Exemples</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 		

Source : Comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte



ANNEXE 18 – 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'OECP : c'est pourquoi ces marchés représentent un levier potentiellement important pour les objectifs de politique publique.

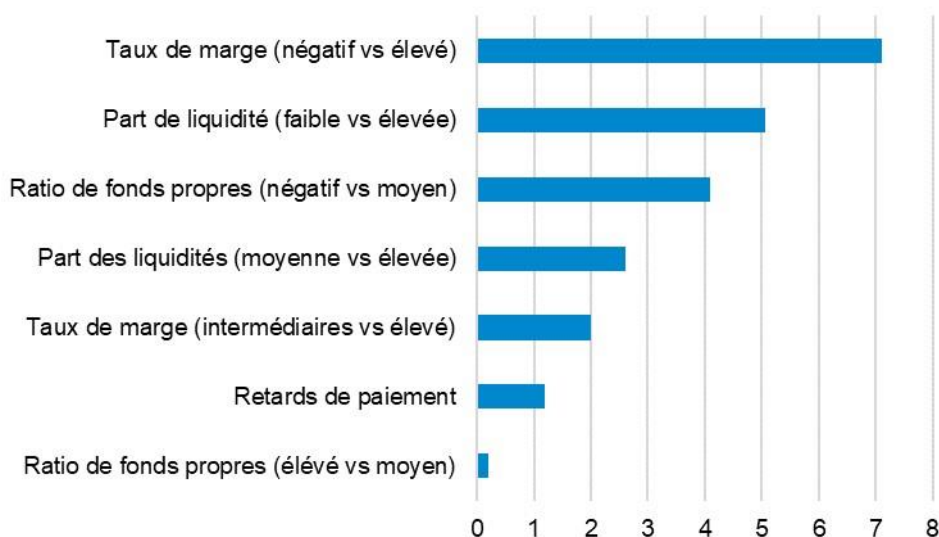
Si les acteurs politiques s'accordent sur la nécessité d'assurer l'accès des PME aux marchés publics, de nombreux obstacles subsistent. Les contraintes de liquidités représentent pour les PME un frein à leur participation à ces marchés. En particulier, les délais de paiement accordés à leurs clients 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 A13 – 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 %.

¹ Beaumont P. (2017), « Croissance des entreprises et risque de trésorerie : étude sur données d'exportations », *Document de travail*, n° G2017/10, Insee, décembre.

En revanche, aucun effet ni sur la probabilité de sortie de marché ni sur l'évolution du volume des exportations n'est mis en évidence.

La définition même des délais de paiement, calculés en jours d'exploitation, constitue régulièrement une source d'incompréhension pour les entreprises peu habituées à traiter avec le secteur public. En effet, les délais de paiements interentreprises sont définis à partir de la date d'émission de la facture et de la date prévue au contrat. Mais pour le secteur public, la vérification du service fait doit être effectuée avant le paiement. Ce n'est qu'à partir de la vérification du service fait que court le délai de paiement. Aussi les entreprises qui attendent leur paiement peuvent-elles pointer l'existence de « délais 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 (OECF) (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 19

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	Articles 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 ; décrets n°2022-1014 et 2022-1015 du 19 juillet 2022.		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 ; loi du 14 février 2022 ; décret n° 2022-709 du 26 avril 2022 ; décret n° 2022-725 du 28 avril 2022 ; décret n° 2022-933 du 27 juin 2022.		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.		Acof : 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.

	Textes réglementaires publiés et applicables	Textes réglementaires non publiés	Statistiques de suivi
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 Épargne retraite	Article 71 de la loi Pacte ; décret n° 2019-807 du 30 juillet 2019 ; ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 ; 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 ; arrêté du 24 février 2022.		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'Épargne salariale et l'Épargne retraite d'entreprise collective (données n publiées à n+6 mois). AMF : baromètre de l'épargne et de l'investissement (données publiées en décembre de l'année étudiée).
Thématique 6 Finance verte et solidaire	Articles 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). France Assureurs : 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 ; arrêté du 24 février 2022.		France Assureurs : « 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 ; articles 70 et 79 de la loi de finances pour 2022.		France Fintech : baromètre (données publiées à n+1 mois). Atomico : rapport <i>State of the European Tech</i> . AMF : données internes (données publiées à n+3 mois). ACPR : données internes (données publiées à n+3 mois). Adan : études multiples et non régulières.

	Textes réglementaires publiés et applicables	Textes réglementaires non publiés	Statistiques de suivi
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 ; décret n° 2020-494 du 28 avril 2020 ; arrêté du 9 septembre 2021.		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 3 ^e 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).
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 : <i>Fonds pour l'Innovation et l'Industrie : Rapport</i> (données publiées à n+6 mois). Cour des comptes : le budget de l'État (résultats et gestion), <i>Le fonds pour l'innovation et l'industrie</i> (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.

	Textes réglementaires publiés et applicables	Textes réglementaires non publiés	Statistiques de suivi
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'Économie 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 ; décret n° 2021-1398 pris en application de la loi ASAP ; décret n° 2021-1122 du 27 août 2021.		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 AcoSS (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 finances 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 n° 2014-384 du 29 mars 2014.		Observatoire des entreprises à mission : Baromètre (données publiées à n+6 mois). Attente de certification des OTI. APE : entreprise avec participation de l'État ayant une raison d'être.

	Textes réglementaires publiés et applicables	Textes réglementaires non publiés	Statistiques de suivi
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'État, ... 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 (données publiées à n+12 mois).

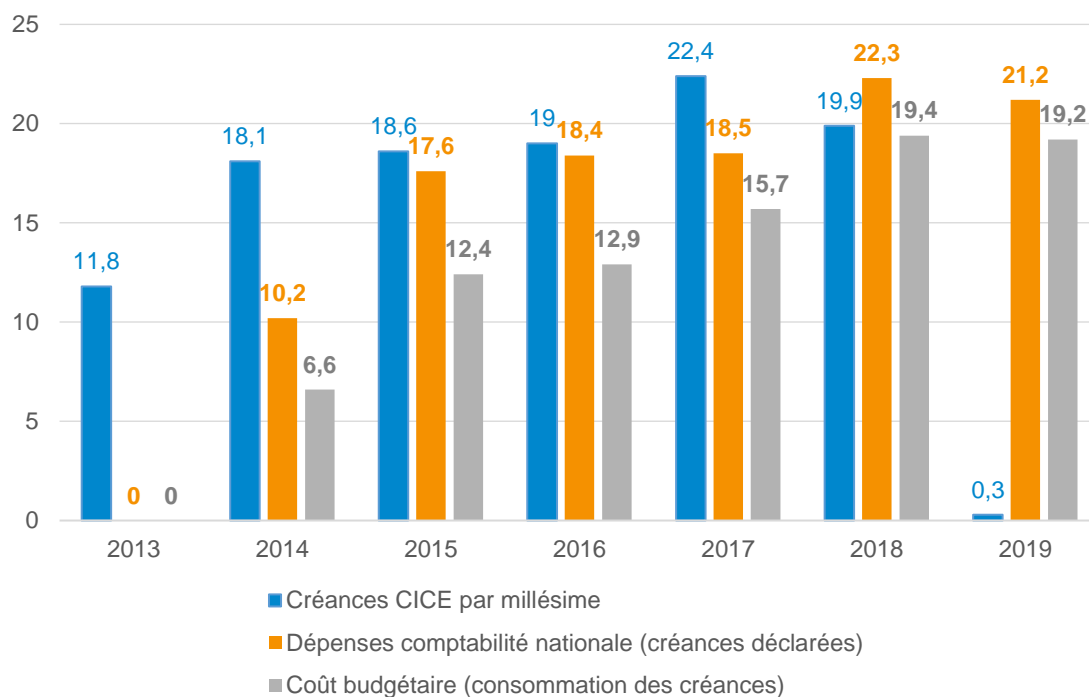
Source : comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte



ANNEXE 20

ÉVOLUTION DU COÛT DU CICE, 2013-2019

Graphique A14 – Coût du CICE, 2013-2018, en milliards d'euros



Sources : Insee, DGFIP

Ce graphique rend compte de l'évolution du coût du CICE selon trois approches. Par millésime, on mesure le coût associé à l'année de versement des salaires considérée (quelle que soit l'année durant laquelle est effectivement imputé ou remboursé le crédit d'impôt). La dernière année de CICE à ce titre est celle des salaires de 2018 (un reliquat en 2019 du fait des exercices décalés). Pour les dépenses en comptabilité nationale on mesure le CICE au regard des déclarations de crédit d'impôt effectuées sur l'année civile considérée, indépendamment de l'année antérieure de versement des salaires et de l'année d'imputation ou de remboursement effectif. C'est le droit constaté en termes de créances due par l'Etat aux entreprises : en 2019 il s'agit de créances déclarées en 2019 principalement au titre des salaires de 2018 et résiduellement au titre des années précédentes. Enfin en coût budgétaire, on prend en compte l'année de « décaissement »

pour le budget, c'est à dire l'année effective de réduction d'impôt ou de remboursement de la créance auprès des entreprises, indépendamment de l'année de versement du salaire ou de déclaration fiscale.



ANNEXE 21

ÉVOLUTION DES MONTANTS DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DE COTISATIONS EMPLOYEUR 2017-2019

Tableau A8 – Montants des allègements généraux et des exonérations ciblées, 2017-2019

	2017	2018	2019	Évolution	
	M€	M€	M€	M€	%
Allègements généraux	31 508	33 026	59 460	26 434	++
Total des allègements généraux sur les bas salaires	23 091	23 807	27 819	4 013	16,9
<i>dont réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale</i>	22 515	23 213	20 778	-2 436	-10,5
<i>dont réduction générale des cotisations patronales des contributions FNAL et CNSA</i>	577	593	620	26	4,5
<i>dont réduction générale des cotisations patronales d'assurance chômage et de retraite complémentaire</i>			6 422	6 422	
Réduction de 6 points de la cotisation patronale d'assurance maladie des salariés			22 158	22 158	
Baisse du taux de cotisations d'allocations familiales des salariés	7 250	7 496	7 729	232	3,1
Baisse du taux de cotisations d'allocations familiales travailleurs indépendants et exploitants agricoles*	1 045	1 074	1 103	29	2,7
Baisse du taux de cotisations maladie des travailleurs indépendants	121	649	651	3	0,4
Exonérations ciblées	7 912	7 270	8 961	1 690	23,2
Dont mesures compensées	6 554	6 342	6 845	503	7,9
<i>dont cotisations du régime général de sécurité sociale</i>	6 206	5 963	5 403	-560	-9,4
<i>dont contributions hors du régime général de sécurité sociale</i>	348	379	1 442	1 063	++
Dont mesures non compensées	1 357	928	2 116	1 188	++
<i>dont cotisations du régime général de sécurité sociale</i>	1 336	907	2 063	1 156	++
<i>dont contributions hors du régime général de sécurité sociale</i>	21	21	53	32	++
Coût total des mesures en faveur de l'emploi	39 419	40 296	68 421	28 125	++
<i>dont cotisations du régime général de sécurité sociale</i>	38 474	39 303	59 885	20 582	++
<i>dont contributions hors du régime général de sécurité sociale</i>	946	993	8 536	7 543	++

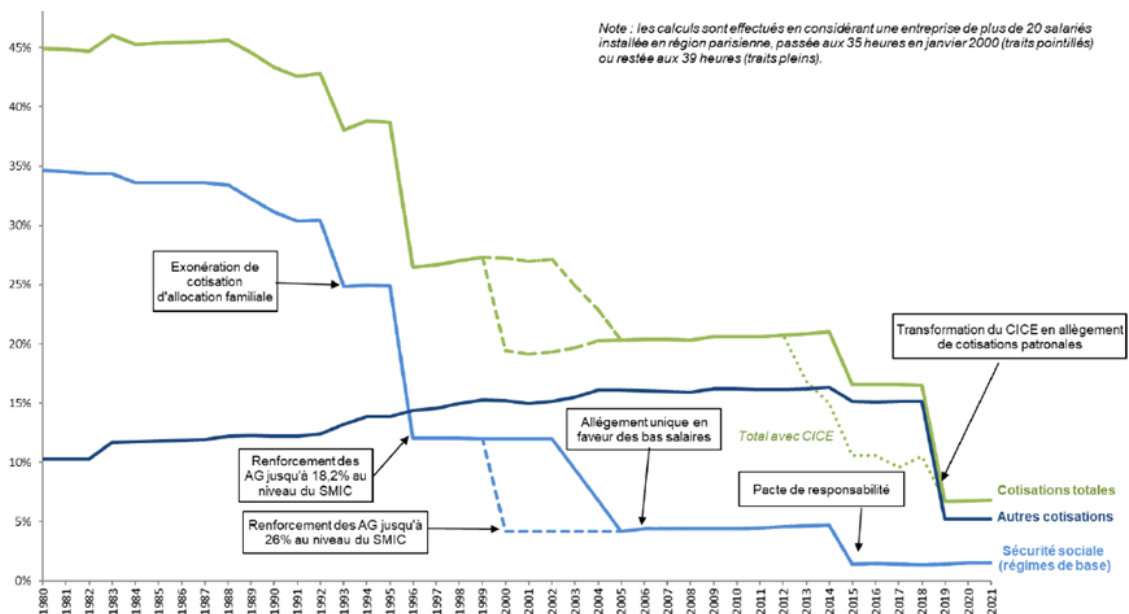
Source : Les comptes de la sécurité sociale (juin 2020) – Résultats 2019, Prévisions 2020, p.58, Les dispositifs d'exonération en faveur de l'emploi



ANNEXE 22

ÉVOLUTION DU TAUX EFFECTIF DE COTISATIONS SOCIALES AU NIVEAU DU SMIC

Graphique A15 – Évolution du taux effectif de cotisations sociales au niveau du smic



AG : allègements généraux ici entendu comme la réduction générale uniquement ; AM : réduction cotisation assurance maladie ; AF : réduction de cotisations « famille » ; en pointillé, les courbes représentent le taux effectif en tenant compte du CICE « assimilé » à une baisse de charge

Source : PLFSS 2022, annexe 5, p.31 ; DSS



ANNEXE 23

EFFETS DE LA BASCULE DU CICE AU NIVEAU DES ENTREPRISES (TRAVAUX IPP)

En 2017-2018, les coefficients estimés sur l'échantillon complet et pour les deux mesures de l'emploi – au 31 décembre et en effectif moyen, voir Graphique A15 – sont potentiellement négatifs, ce qui indique une différence d'évolution de l'emploi avant réforme entre entreprises fortement exposées au CICE et entreprises faiblement exposées¹. Pour identifier un éventuel effet « bascule », il convient surtout d'analyser l'évolution de ces estimations annuelles. L'écart se réduit d'année en année sur l'ensemble de l'échantillon entre 2017 et 2019 (Graphique A15 a, le coefficient passe de -2 à près de -0,4), pouvant signifier qu'avec la bascule, les entreprises les plus exposées au CICE – donc les plus bénéficiaires de la bascule ? – ont un taux de croissance de l'emploi qui progresse plus vite que celui des moins exposées.

Mais cette dynamique de resserrement de l'écart d'emploi entre entreprises plus ou moins exposées existant déjà en 2017 et 2018², il n'est pas possible d'imputer le resserrement en 2019 à un effet propre de la réforme intervenue au 1^{er} janvier. De nombreux facteurs par définition sans lien avec la bascule peuvent expliquer cette évolution constatée dès 2018. On ne peut cependant exclure que l'annonce de la transformation du CICE faite par le candidat Emmanuel Macron dès avant son élection en 2017 et son inscription dans la loi intervenue fin 2017³ puisse expliquer indirectement un effet « bascule » anticipé par les entreprises dès 2018.

¹ Comme le mentionne l'IPP dans son rapport, « l'écart négatif de croissance de l'emploi entre entreprises fortement exposées et faiblement exposées préalablement à la bascule ne reflète pas nécessairement l'effet du CICE sur la dynamique de l'emploi dans la mesure où les entreprises plus ou moins affectées ne sont pas nécessairement comparables. L'idée de notre approche est que si ce biais est constant avant et après la bascule, alors l'évolution des coefficients avant et après la réforme permet de capturer l'effet de la bascule ».

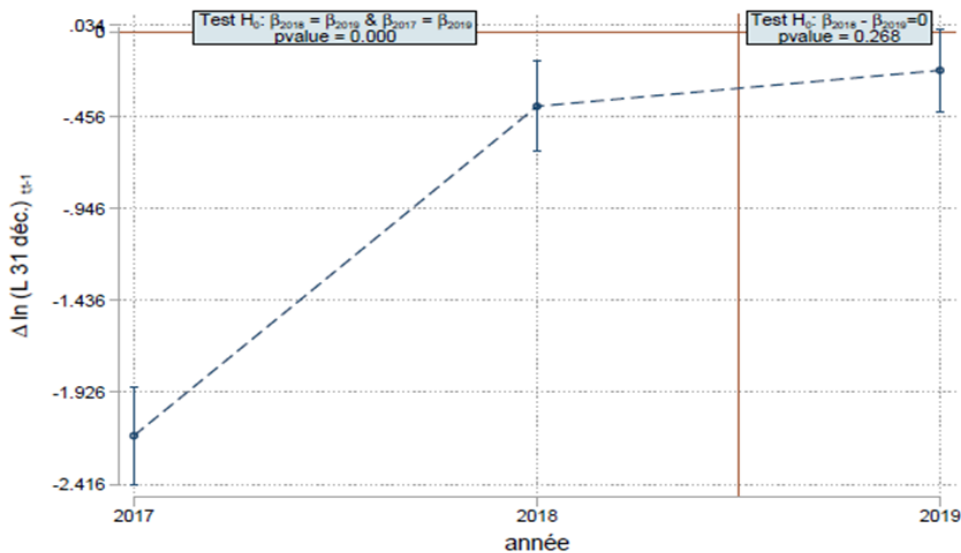
² On parle alors d'absence de tendance commune en économétrie. L'existence d'une tendance commune entre entreprises traitées et non traitées est une condition pour pouvoir identifier un effet causal dans les estimations en double différence.

³ Par ailleurs, pour l'emploi au 31 décembre les intervalles de confiance ne permettent pas d'établir que les coefficients – donc l'écart entre entreprises plus ou moins exposées – soient différents entre 2018 et 2019.

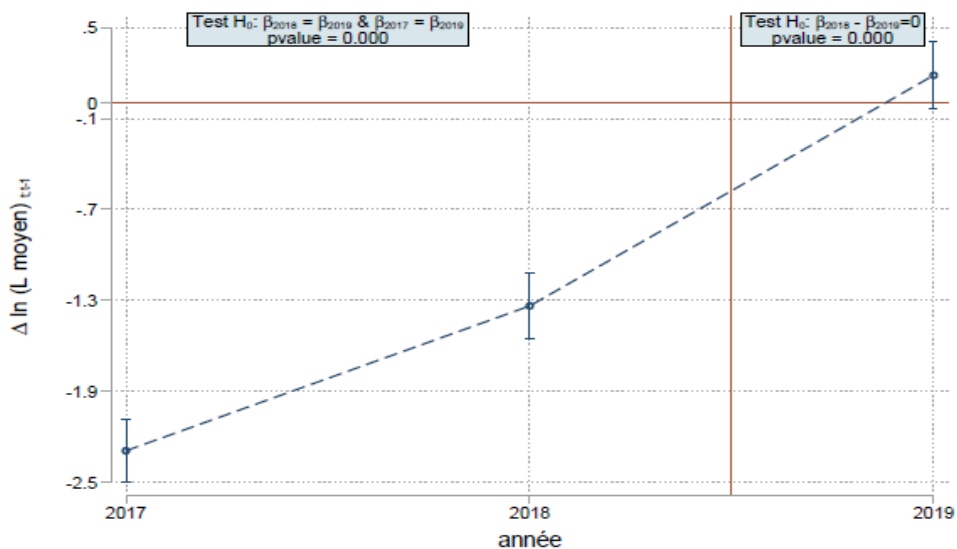
Les estimations représentées dans le Graphique A15 portent par ailleurs sur un échantillon large où l'on compare des entreprises qui peuvent être si différentes qu'il est difficile de bien contrôler ces différences pour isoler un effet strictement lié à leur exposition au CICE.

Graphique A15 – Effet sur l'emploi estimé sur l'échantillon complet

a) Emploi au 31 décembre



b) Emploi moyen

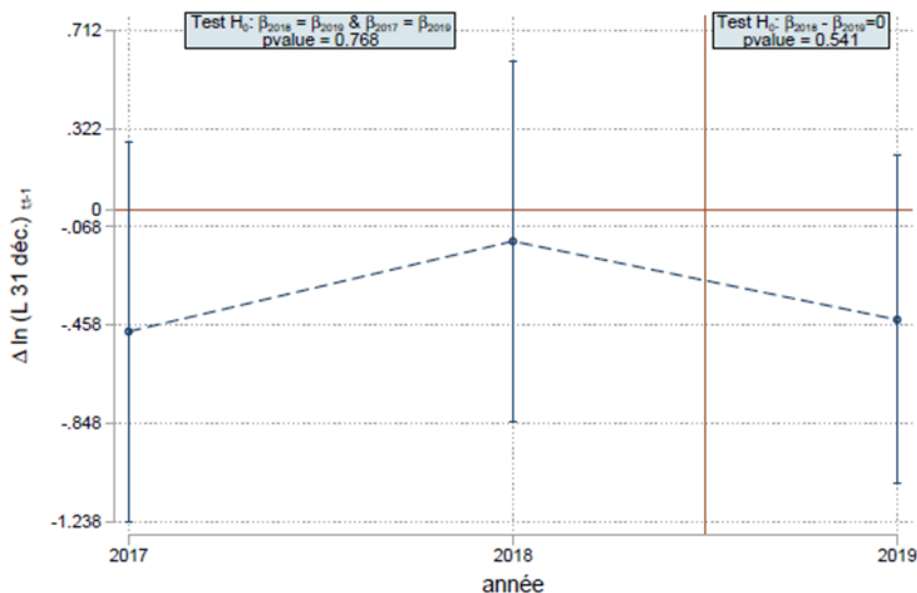


Note : ces graphiques présentent les coefficients et les intervalles de confiance à 95 % associés à l'estimation de l'équation 4.1 (voir rapport IPP) ; les écarts-type sont groupés au niveau de l'entreprise. Les coefficients et les intervalles ont été multipliés par 100. Le graphique (a) estime la relation en utilisant la variable d'emploi au 31 décembre ; le graphique (b) utilise la variable d'effectif moyen sur l'année. Ces deux approches permettent de tester la robustesse avec deux mesures d'emploi.

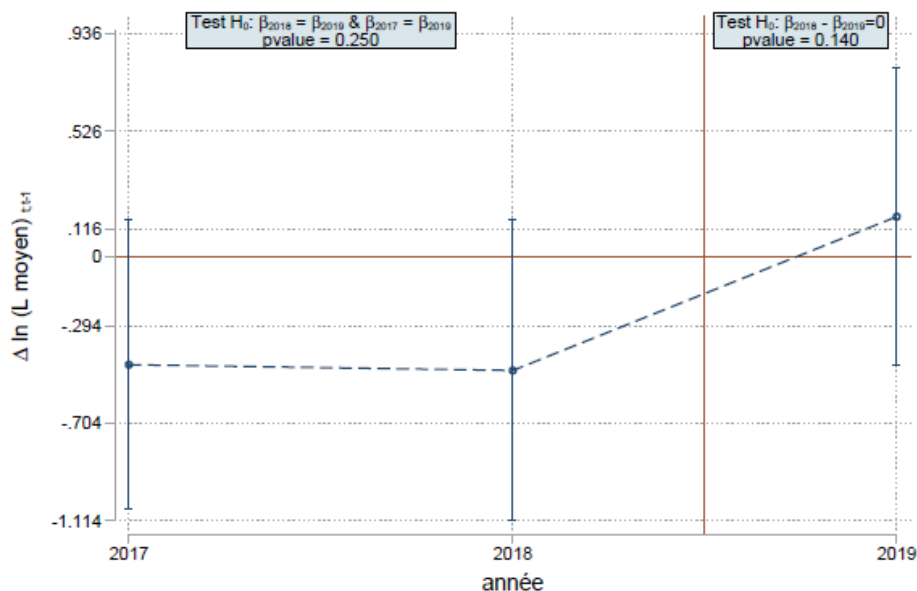
Source : rapport IPP, données BRC-ACOSS

Graphique A16 – Effet sur l'emploi estimé sur l'échantillon restreint aux entreprises ayant au moins 50 % de leur effectifs entre 2 et 3 smic

a) Emploi au 31 décembre



b) Emploi moyen



Note : ces graphiques présentent les coefficients (points) et les intervalles de confiance à 95 % (bâtons) associés à l'estimation de l'équation 4.1 (voir rapport IPP) ; les écarts-type sont groupés au niveau de l'entreprise. Les coefficients et les intervalles ont été multipliés par 100. Le graphique (a) estime la relation en utilisant la variable d'emploi au 31 décembre ; le graphique (b) utilise la variable d'effectif moyen sur l'année. Ces deux approches permettent de tester la robustesse avec deux mesures d'emploi.

Source : rapport IPP – données BRC AcoSS

L'analyse sur un échantillon restreint d'entreprises où au moins 50 % de salariés sont entre 2 et 3 smic limite cette hétérogénéité mais ne permet pas plus de conclure à un effet bascule. En effet, sur cet échantillon réduit, l'hypothèse de tendance commune avant 2019 semble mieux vérifiée, les coefficients pour 2017 et 2018 étant peu différents et potentiellement non significativement différents de zéro (voir Graphique A16, page précédente). Mais on ne peut alors identifier de changement significatif du coefficient en 2019 – et donc d'effet sur l'emploi – qui pourrait être imputé à la bascule. Avec la variable d'emploi au 31 décembre, les coefficients sont assez stables entre 2017 et 2019 (voir Graphique A16 a) ; et si avec l'emploi moyen le coefficient est plus élevé en 2019 qu'avant (proche de 0, voir Graphique A16 b), on ne peut cependant affirmer qu'il est statistiquement différent de ceux de 2017 et 2018.



ANNEXE 24

EFFET DU SEUIL DE 2,5 SMIC POUR DIFFÉRENTS CAS-TYPES D'OPTIMISATION (TRAVAUX IPP)

Les tableaux ci-dessous présentent des cas type d'optimisation sur deux années consécutives réalisés par l'IPP. Dans le premier tableau, un employeur qui offrirait 3 802 euros bruts par mois la première année à son salarié (*de facto* une localisation au seuil de 2,5 smic), puis 3 979 euros bruts la deuxième année, aurait le même coût du travail sur deux ans qu'un employeur qui offrirait deux années de suite un salaire mensuel de 3 803 euros bruts. Le gain net pour le salarié d'une telle opération serait, lui, de 1 672 euros.

Tableau A9 – Exemple d'optimisation sur deux années

	Salaire brut mensuel		Coût total employeur Sur 2 ans	Salaire net total Sur 2 ans
	Année 1	Année 2		
Optimisateur	3802	3979	118 654	74 339
Non-optimisateur	3803	3803	118 654	72 667

Note : le salaire net est net des cotisations sociales et des prélèvements sociaux, mais pas net de l'impôt sur le revenu.

Source : Bozio A., Cottet S. et Malgouyres C. (2022), Évaluation d'impact de la bascule du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements de cotisations employeur, *rapport de l'IPP, septembre*

Le deuxième tableau présente un cas similaire d'optimisation jouant sur la possibilité d'offrir une prime annuelle. Un employeur rémunérant son salarié juste en dessous du seuil de 2,5 smic peut offrir la deuxième année une prime de 2 154 euros pour le même coût du travail qu'en offrant seulement 1 euro brut mensuel supplémentaire chaque mois.

Tableau A10 – Exemple d'optimisation avec le versement d'une prime

	Salaire brut mensuel	Prime brute	Coût total employeur Sur 2 ans	Salaire net total Sur 2 ans
	Année 1 et 2	En année 2		
Optimisateur	3802	2124	118 654	74 339
Non-optimisateur	3803	0	118 654	72 667

Note : le salaire net est net des cotisations sociales et des prélèvements sociaux, mais pas net de l'impôt sur le revenu.

Source : Bozio, Cottet et Malgouyres (2022), *op. cit.*



ANNEXE 25

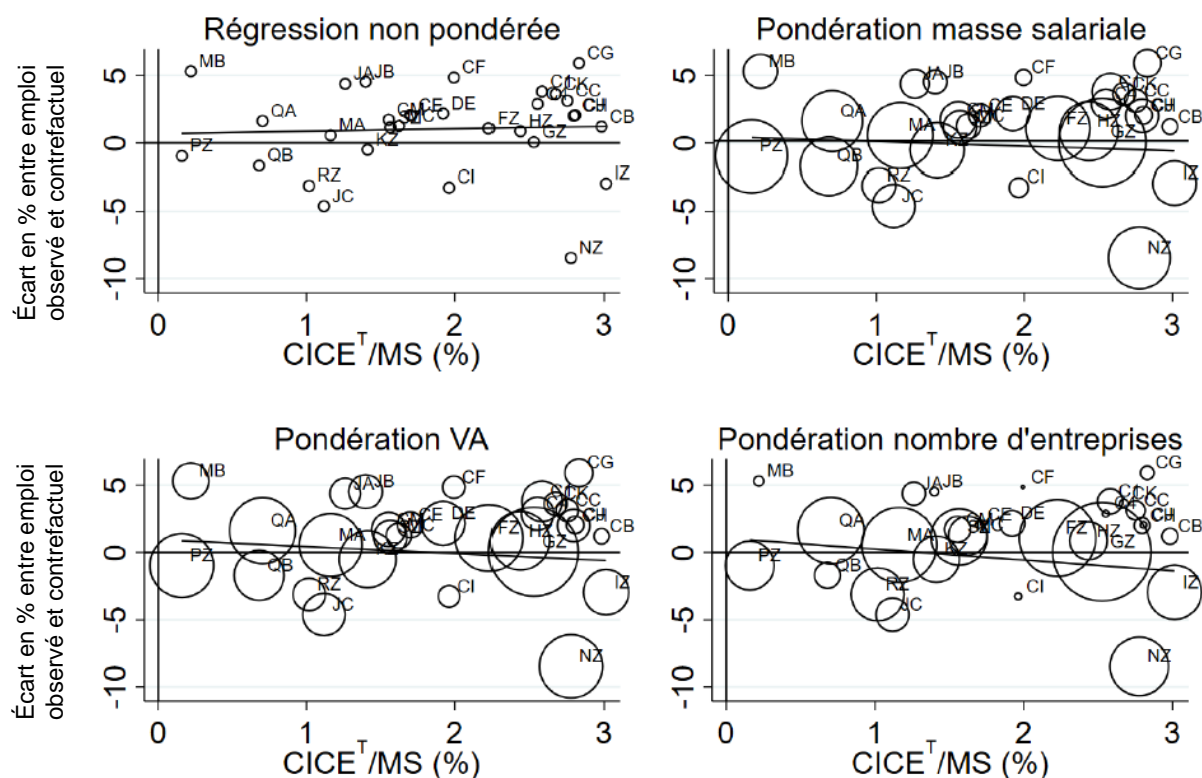
EFFETS DE LA BASCULE DU CICE AU NIVEAU MACRO-SECTORIEL (TRAVAUX OFCE)

Les résultats ci-dessous mobilisent la première approche contrefactuelle consistant à estimer un modèle structurel incluant le CICE jusqu'en 2018 puis à le projeter en 2019. L'écart entre l'emploi ainsi simulé par branche avec CICE (non transformé) et l'emploi effectivement observé en 2019 est régressé sur le « CICE transformé rapporté à la masse salariale » de chaque secteur. Par CICE transformé, on désigne l'exposition de chaque branche aux exonérations à 2,5 smic après bascule à partir de données ACOSS issues des BRC.

Dans le graphique ci-dessous, en abscisse figure le « ratio du CICE transformé en allègement » / masse salariale de chacun des 30 secteurs étudiés et représentés par des cercles. En ordonnée figure l'écart entre emploi effectif en 2019 et emploi contrefactuel (si le CICE était resté identique) estimé pour chaque secteur. Pour chaque graphique, la taille du cercle est fonction de son importance au regard de la variable de pondération utilisée (aucune en haut à gauche, masse salariale en haut à droite, valeur ajoutée en bas à gauche et nombre d'entreprises en bas à droite). Les droites de régression sont ajoutées.

Aucune des spécifications n'est significative, ce qui ne permet pas d'établir un lien entre exposition à la bascule en 2019 et dynamique d'emploi.

Graphique A17 – Impact du CICE « transformé » en allègements sur l'emploi



Champ : chaque cercle correspond à l'un des 30 secteurs retenus dans l'analyse et codifiés dans la nomenclature agrégée en 38 postes. BZ : Industries extractives. CA : Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac. CB : Fabrication de textiles, industries de l'habillement, industrie du cuir et de la chaussure. CC : Travail du bois, industries du papier et imprimerie. CE : Industrie chimique. CF : Industrie pharmaceutique. CG : Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques. CH : Métallurgie et fabrication de produits métalliques à l'exception des machines et des équipements. CI : Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques. CJ : Fabrication d'équipements électriques. CK : Fabrication de machines et équipements. CL : Fabrication de matériels de transport. CM : Autres industries manufacturières ; réparation et installation de machines et d'équipements. DE : Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution. FZ : Construction. GZ : Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles. HZ : Transports et entreposage. IZ : Hébergement et restauration. JA : Édition, audiovisuel et diffusion. JB : Télécommunications. JC : Activités informatiques et services d'information. KZ : Activités financières et d'assurance. LZ : Activités immobilières. MA : Activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques. MB : Recherche et développement scientifique. MC : Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques. NZ : Activités de services administratifs et de soutien. QA : Activités pour la santé humaine. QB : Hébergement médico-social et social et action sociale sans hébergement. RZ : Arts, spectacles et activités récréatives. SZ : Autres activités de services.

Source : rapport OFCE, données issues de la comptabilité nationale, et BRC de l'Acoss



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 de la Première 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.