

Comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE

Premier rapport



COMITÉ DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DE LA LOI PACTE

Premier rapport

Président

Gilles de Margerie

Rapporteur

Adam Baïz





SOMMAIRE

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



SYNTHÈSE

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

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

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

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

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

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

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

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

Thématique 1 – Guichet et registre uniques

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 2 – Entreprises individuelles à responsabilité limitée

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 3 – Simplification des seuils

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 4 – Droit des sûretés

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 5 – Épargne retraite

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

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

Thématique 6 – Finance verte et solidaire

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 7 – Assurance-vie

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

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

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

Thématique 8 – Levées de fonds par émission de jetons

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 9 – PEA-PME

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 10 – Opposition aux brevets

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

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

Thématique 11 – Aéroports de Paris

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 12 – La Française des jeux

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 13 – ENGIE

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 14 – La Poste

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

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

Réforme

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

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 16 – Protection des secteurs stratégiques

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 17 – Intéressement et participation

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 18 – Actionnariat salarié

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

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

Thématique 19 – Société à mission

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

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

Thématique 20 – Fonds de pérennité

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 21 – Administrateurs salariés

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 22 – Base de données des paiements

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 23 – Certification des comptes

Réforme

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

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

Premiers éléments d'analyse

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



INTRODUCTION

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

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

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

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

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

³ Voir Annexe 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Prestataires de services sur actifs numériques.

³ Entreprises individuelles à responsabilité limitée.

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



THÉMATIQUE 1

GUICHET ET REGISTRE UNIQUES

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

Rappel des contours de la réforme

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

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

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

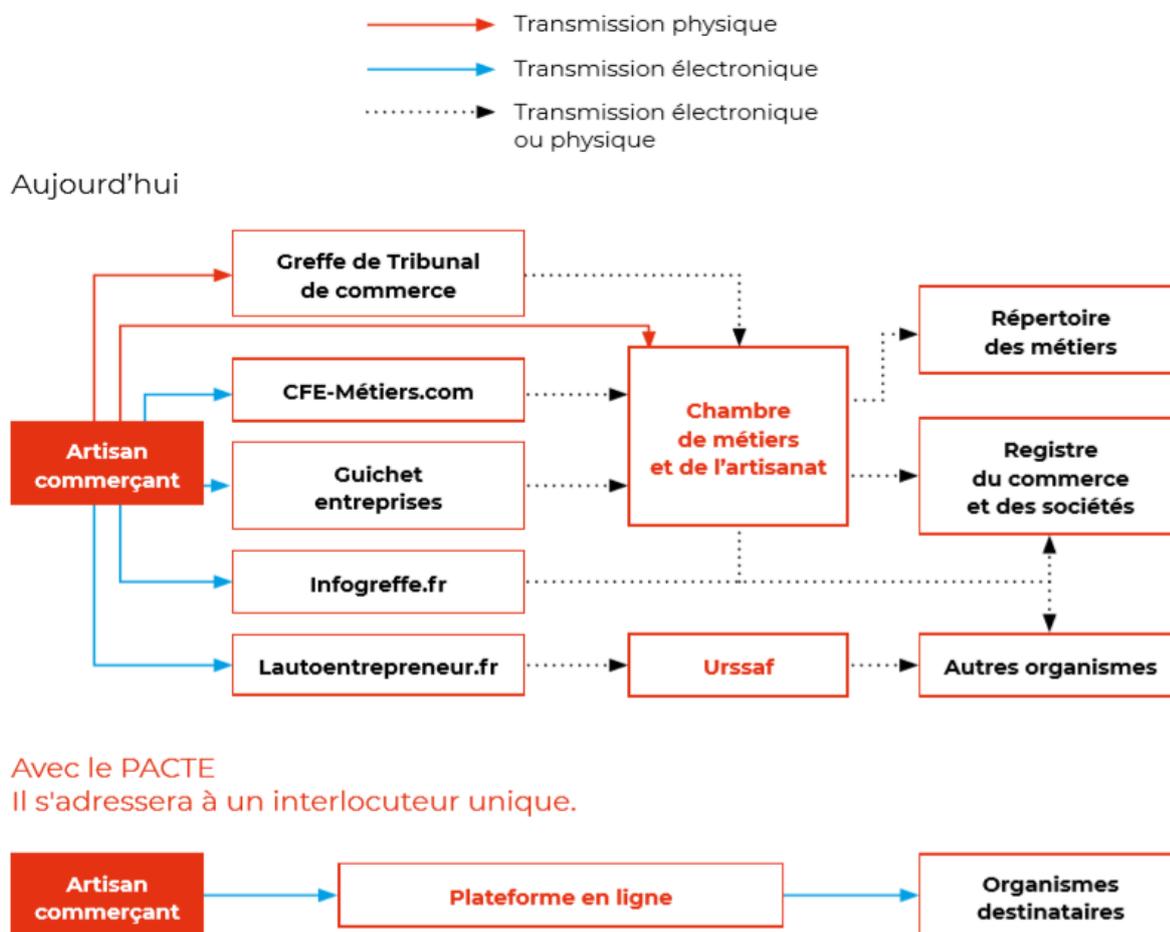
- [Voir les articles 1 et 2 de la loi Pacte](#)

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

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

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

Figure 1 – Évolution des démarches de création d'entreprise



Source : ministère de l'Économie et des Finances

Description du fonctionnement actuel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Analyse des difficultés rencontrées par les créateurs d'entreprise

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

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

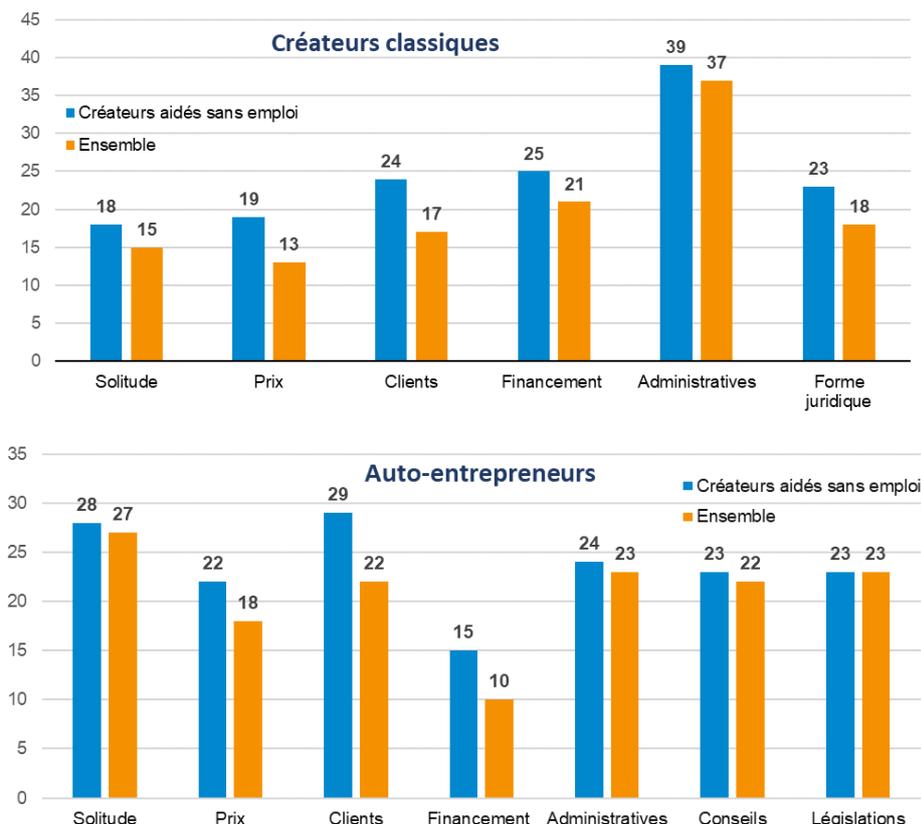
¹ [Baromètre](#) de la complexité des démarches administratives vue par les entreprises, SGMAP (2017).

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

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

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

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



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

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

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

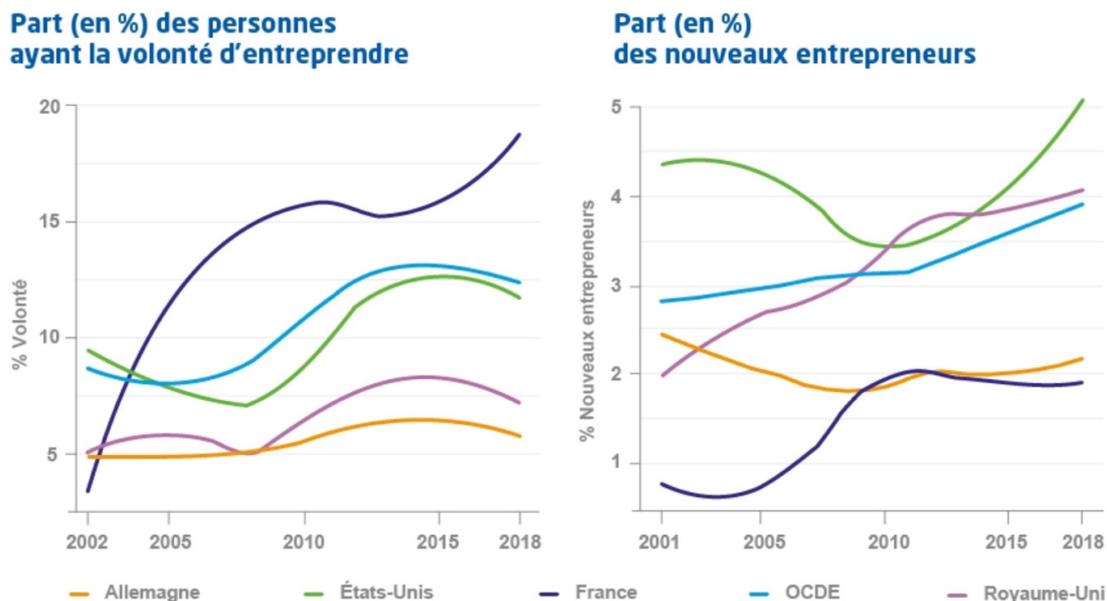
Ces données sont corroborées par celles d'une étude Adie-Think de janvier 2019¹ qui repose sur un échantillon de 2 000 Français et selon laquelle les principaux freins à la création d'entreprise seraient les formalités administratives (43 % des sondés), les problèmes d'accès au financement (32%) et le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

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

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

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

Graphique 2



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Registre national du commerce et des sociétés.

Perspectives de suivi et d'évaluation

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

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

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

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

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

² Système d'information sur les nouvelles entreprises.

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



THÉMATIQUE 2

ENTREPRISES INDIVIDUELLES À RESPONSABILITÉ LIMITÉE

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

Rappel des contours de la réforme

Diverses mesures ont été décidées. En particulier :

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

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

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

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

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

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

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

PO commerce métiers Sauf micro-entrepreneur 11676*10 cerfa

DECLARATION DE CREATION D'UNE ENTREPRISE RESERVE AU CFE MGUIDBEFKT

PERSONNE PHYSIQUE

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

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

DECLARATION RELATIVE AU MODE D'EXERCICE

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

DECLARATION RELATIVE A LA PERSONNE

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

Indicateurs de suivi

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

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

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

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

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

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

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

(**) Données à fin juillet 2019.

Source : données Sirene

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

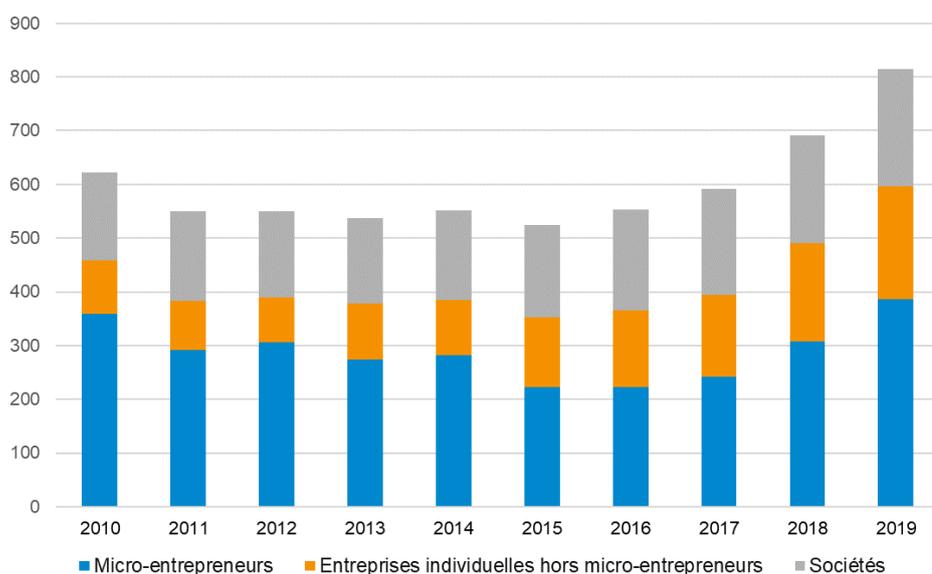
Malgré la hausse des demandes de création de nouvelles EIRL, le nombre d'EIRL effectivement créées reste marginal au sein des EI. Ce nombre a augmenté de 175 % entre fin 2013 et fin 2017 contre 50 % pour les EI de manière générale, mais il ne correspond qu'à 2 % des 2,3 millions d'EI. Comme le nombre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

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

² Source : *Insee Première* n° 1790.

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

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



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

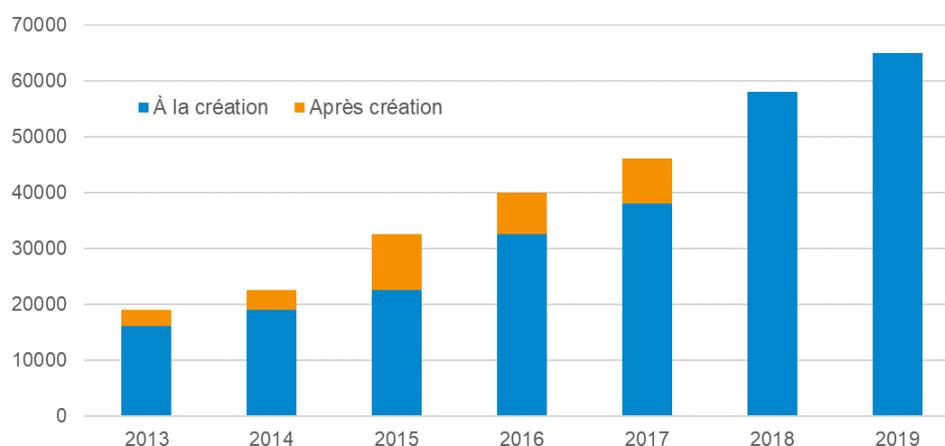
Source : Insee Première (2020), « Les créations d'entreprises en 2019. L'essor des immatriculations de micro-entrepreneurs se poursuit », n° 1790, janvier

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

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

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

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



Source : Insee, répertoire Sirene

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

Pistes d'interprétation des premières tendances observables

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

¹ Loi n° 2010-658 du 15 juin 2010.

² Décret n° 2012-122 du 30 janvier 2012

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



THÉMATIQUE 3

SIMPLIFICATION DES SEUILS

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

Rappel des contours de la réforme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Impact des seuils et effets de contournement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perspectives de suivi et d'évaluation

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

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

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

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

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

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

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

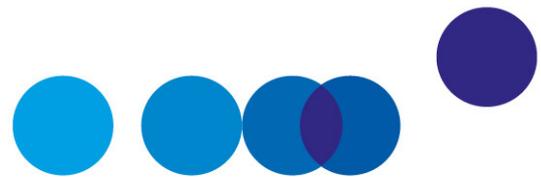
Par ailleurs, pour évaluer certains coûts occasionnés par le franchissement des seuils, les fichiers FARE issus des liasses fiscales pourront être mobilisés, notamment les données relatives au chiffre d'affaires, à la valeur ajoutée, aux frais de personnel, à l'excédent brut d'exploitation ou encore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

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

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

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

³ Ordonnances Macron du 22 septembre 2017.



THÉMATIQUE 4

DROIT DES SÛRETÉS

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

Rappel des contours de la réforme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16° *Rendre applicables avec les adaptations nécessaires :*

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

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

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

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

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

Vers un renforcement des réformes de 2006 sur les sûretés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perspectives de suivi et d'évaluation

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

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

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

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

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

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

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

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



THÉMATIQUE 5

ÉPARGNE RETRAITE

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

Rappel des contours de la réforme

Diverses mesures ont été décidées. En particulier :

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

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

² Décret n° 2019-807 du 30 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Indicateurs de suivi

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

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

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

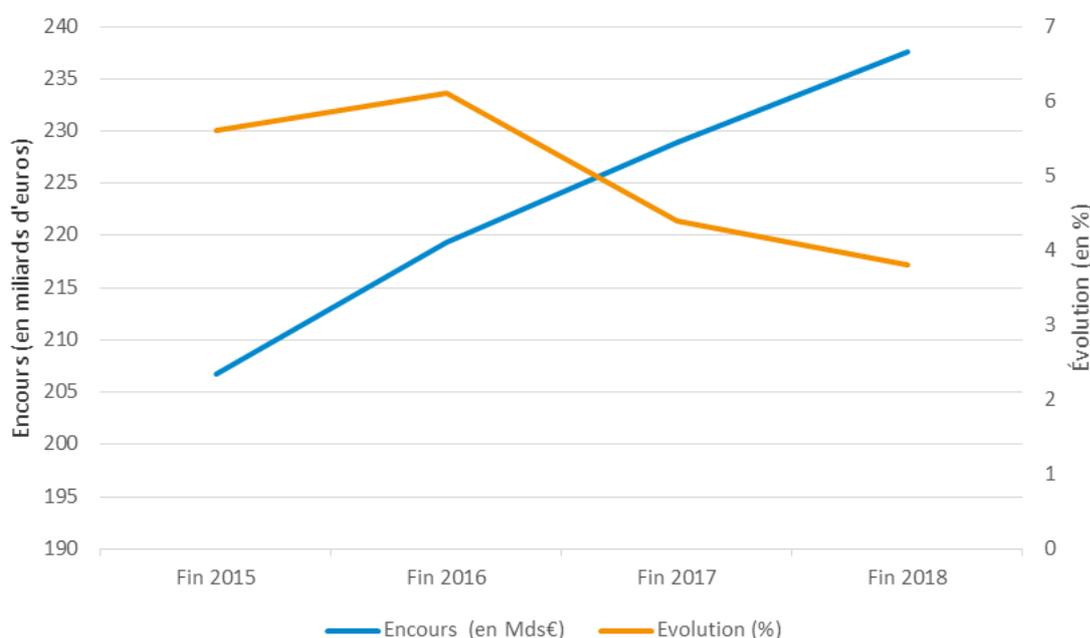
³ Voir [ici](#) le texte adopté en première lecture à l'Assemblée nationale.

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

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

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

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



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

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

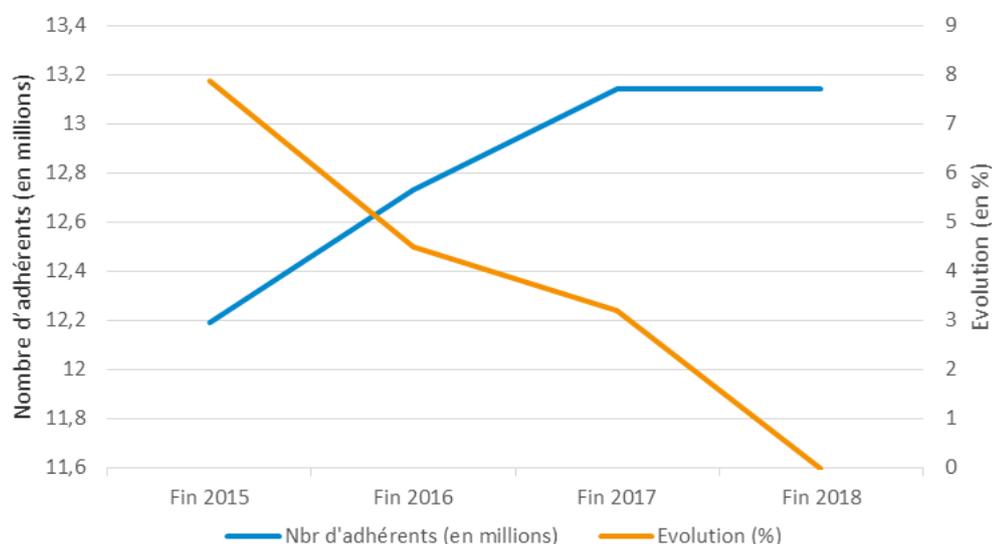
¹ Un même contrat PER collectif peut en effet concerner plusieurs titulaires. Inversement, un même titulaire peut avoir plusieurs contrats PER. À noter que le plafond de déductibilité est commun à l'ensemble des PER.

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

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

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

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



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

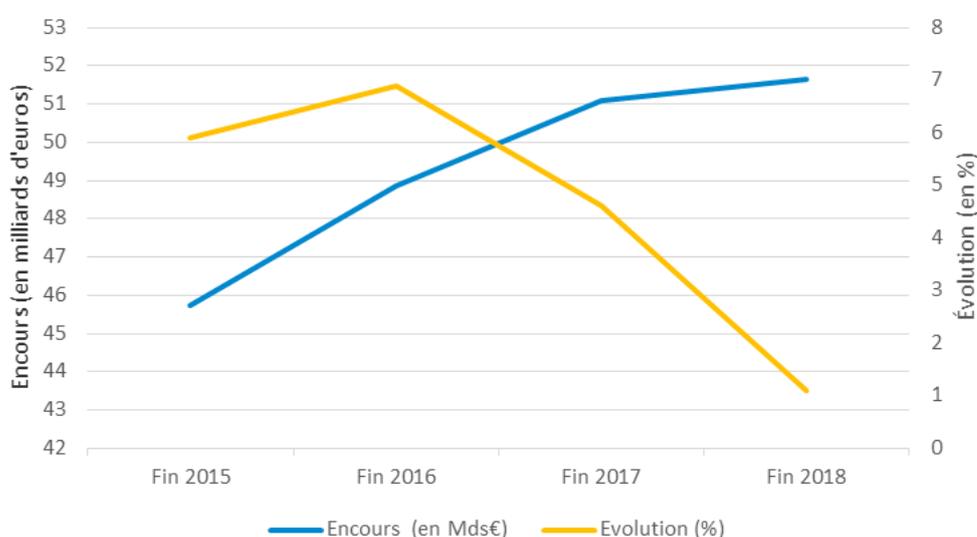
Au sein des nouveaux PER, si l'on distingue les PER individuels des PER collectifs, des dynamiques spécifiques apparaissent. D'une part, 83 490 PER individuels ont été vendus les trois mois suivant le lancement du produit (soit entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2019) pour un montant de 485 millions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

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

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

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

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

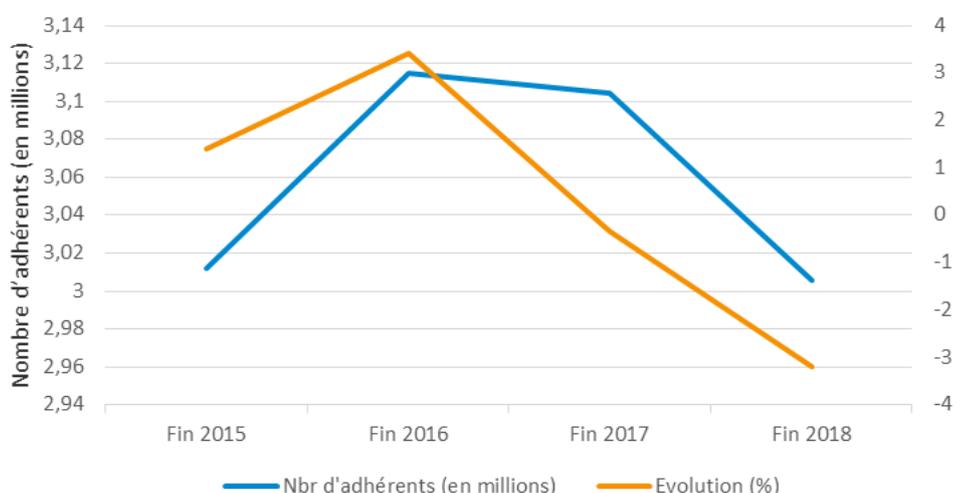


Source : Drees (2020), *Les retraités et les retraites - édition 2020*, juin

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

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

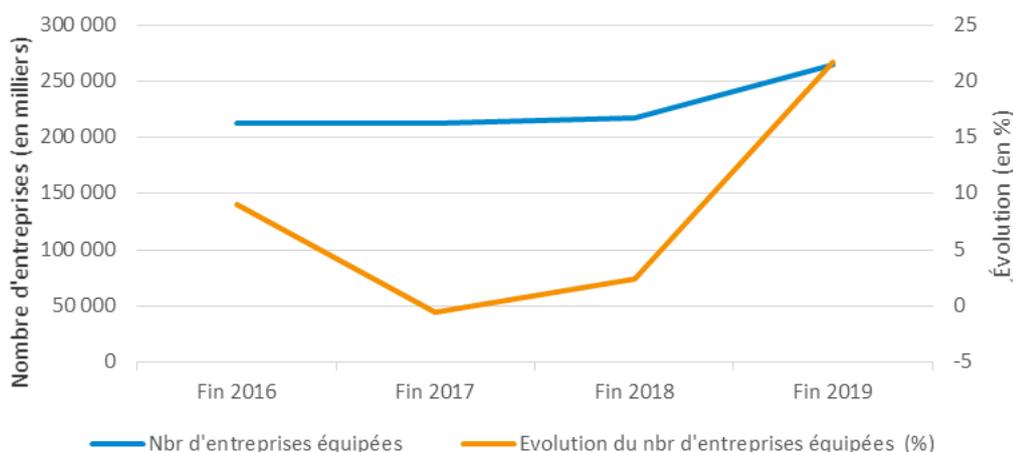
Graphique 8 – Évolution du nombre de souscripteurs à un PERP et assimilés (cadre personnel)



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

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

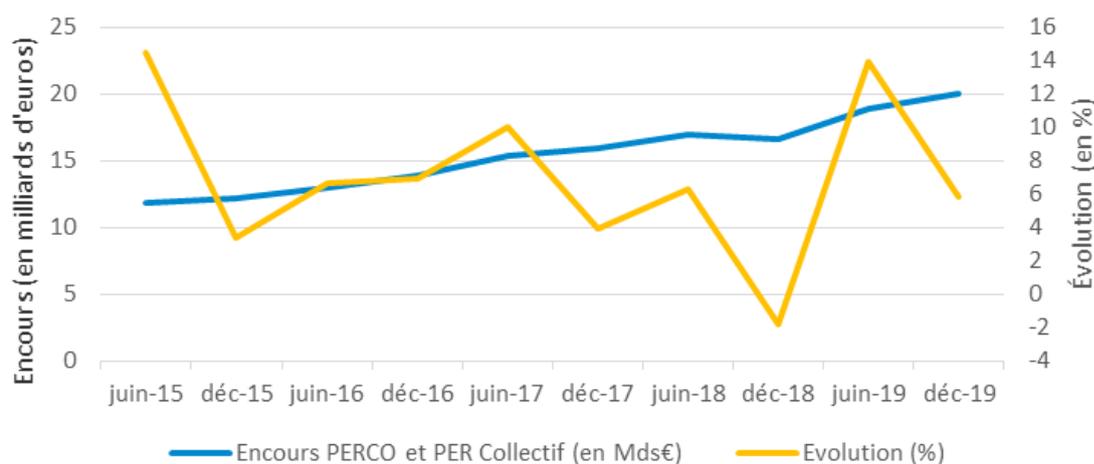
Graphique 9 – Évolution du nombre d'entreprises équipées d'un PERCO ou d'un PER collectif



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

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

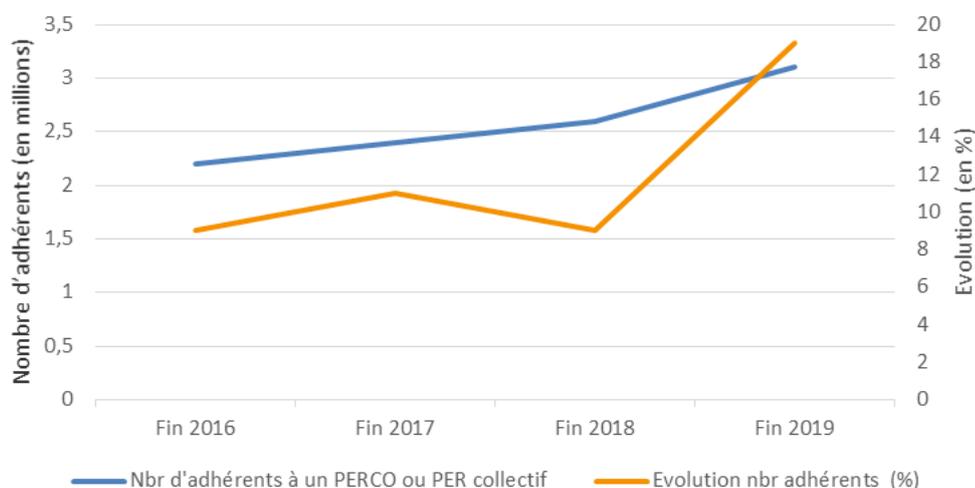
Graphique 10 – Évolution de l'encours des PERCO ET PER collectifs



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

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

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

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

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

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

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

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

Comparaisons avec l'assurance-vie et les livrets réglementés

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

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

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

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

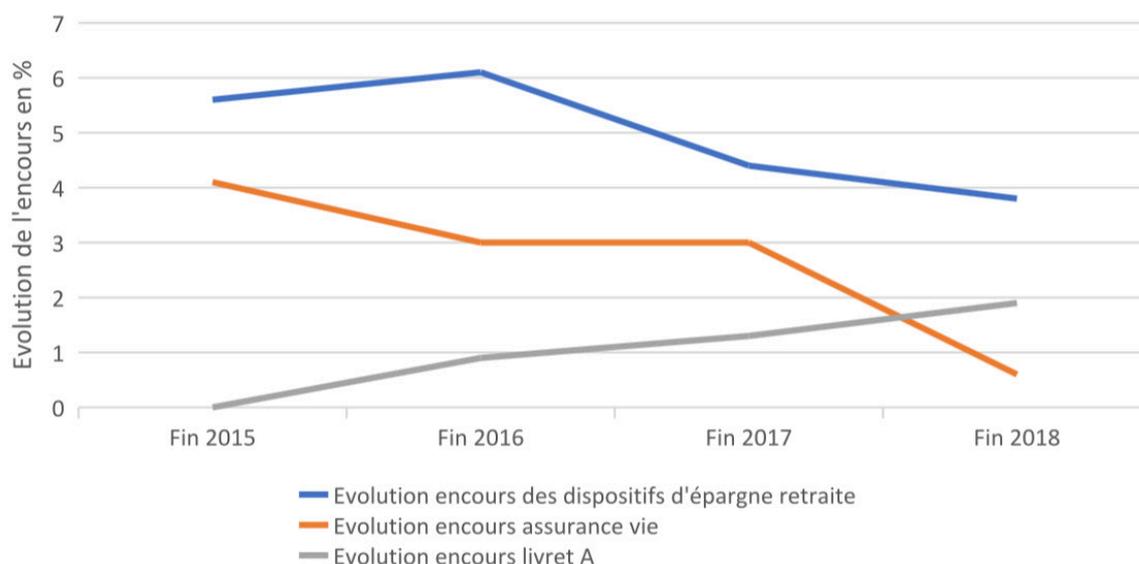
² Livret de développement durable et solidaire.

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

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

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

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



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

Avantages comparatifs des produits d'épargne

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

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

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

¹ Sources : Banque de France et Insee.

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

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

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

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

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

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

Gestion pilotée et financement de l'économie

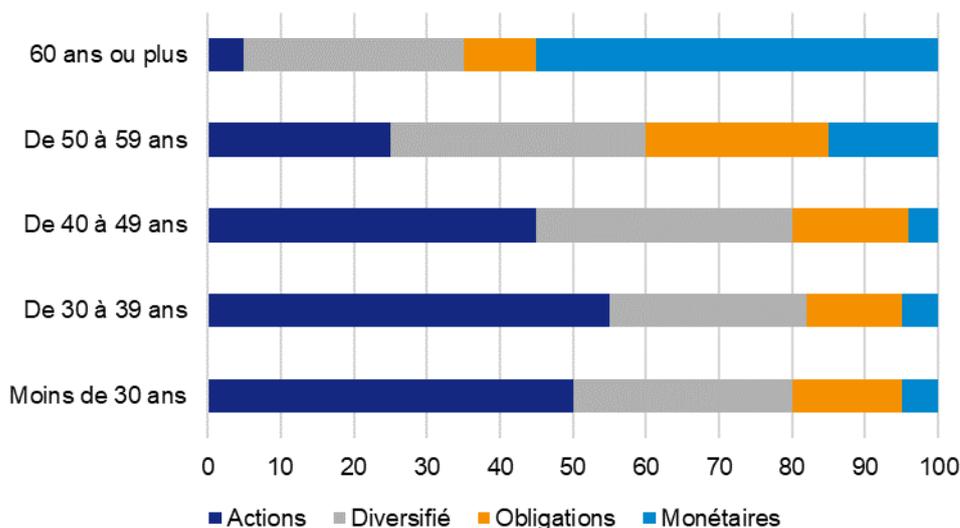
Bien que cela reste à démontrer, la gestion pilotée, combinée à la réduction du forfait social (de 20 % à 16 %) pour les versements obligatoires investis en titres de PME-ETI, pourrait favoriser le financement des entreprises. En effet, les nouveaux plans d'épargne retraite prévoient une allocation par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

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

² Étude du cabinet Altoprofits, décembre 2019.

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

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



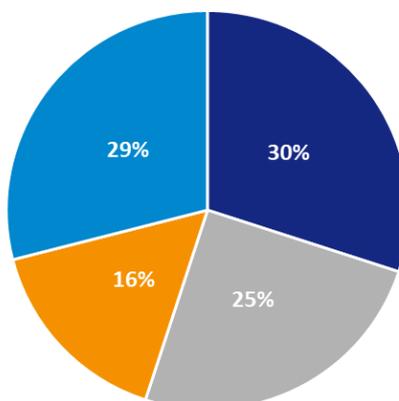
Source : AFG (2020) , « *L'épargne salariale et l'épargne retraite d'entreprise collective : données d'enquête à fin 2019* », avril

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

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

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

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



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

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

Source : enquête OpinionWay, mars 2020



THÉMATIQUE 6

FINANCE VERTE ET SOLIDAIRE

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

Rappel des contours de la réforme

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

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

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

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

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

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

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

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

Perspectives de suivi et d'évaluation

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Source : [FFA \(2020\)](#).

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

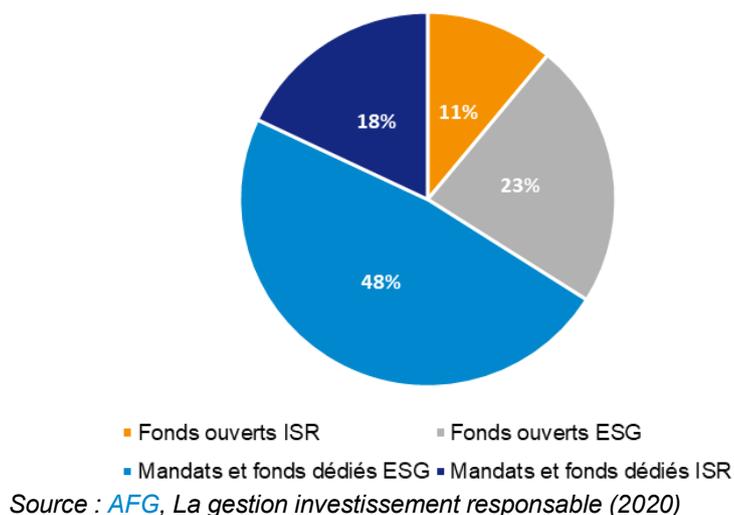
Les encours sur les fonds labellisés en assurance-vie ont connu une forte croissance depuis fin 2018, même si leur part reste encore limitée au sein de l'assurance-vie. Fin 2019, sur la base de l'enquête réalisée, les encours des unités de compte responsables, vertes et solidaires en assurance-vie s'élevaient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

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

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

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

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



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

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

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



THÉMATIQUE 7

ASSURANCE-VIE

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

Rappel des contours de la réforme

Concernant la mobilité de l'assurance-vie :

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

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

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

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

Concernant les obligations d'information de l'assureur :

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

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

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

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

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

- le [décret n° 2019-1172](#) du 14 novembre 2019 favorisant l'investissement dans l'économie par la diffusion du capital investissement complète la liste des instruments financiers pouvant être éligibles aux contrats d'assurance-vie. Désormais, les parts ou actions des fonds ouverts aux professionnels sont éligibles. Il s'agit notamment des parts ou actions des fonds professionnels à vocation générale, des fonds professionnels de capital investissement ou des fonds professionnels spécialisés ;
- cependant, afin de protéger les épargnants, le décret limite l'usage de ces instruments financiers normalement réservés aux professionnels. Ainsi, la sélection de ces unités de compte est réservée soit aux souscripteurs considérés, après évaluation comme suffisamment expérimentés ou compétents (a), soit aux souscripteurs qui affectent une prime d'au moins 100 000 euros à l'acquisition de droits exprimés en ces unités de compte (b), soit aux souscripteurs qui affectent une prime d'au moins 10 000 euros à l'acquisition de droits exprimés en ces unités de compte lorsque celles-ci ont reçu la dénomination « ELTIF »¹ (c). Par ailleurs, l'encours des engagements exprimés dans ces nouvelles unités de compte ne doit pas dépasser 50 % de l'encours total du contrat ;
- le [décret n° 2019-1437](#) du 23 décembre 2019 relatif aux contrats d'assurance ou de capitalisation comportant des engagements donnant lieu à constitution d'une provision de diversification et adaptant le fonctionnement de divers produits d'assurance a poursuivi la réforme du produit Eurocroissance. Dans un contexte de taux d'intérêt faibles, voire nuls, les produits Eurocroissance offrent aux épargnants un nouvel équilibre entre la sécurité de leur épargne et l'espérance de rendement. En proposant une garantie à terme, et non une garantie à tout moment comme les fonds euro, ces produits permettent de mieux diversifier l'épargne en l'investissant sur des actifs plus risqués ou de plus long terme. Ils rendent ainsi l'épargne plus dynamique tout en contribuant davantage au financement de l'économie, sans revenir sur le principe d'une garantie à terme.
 - [Voir l'article 72 de la loi Pacte](#)

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

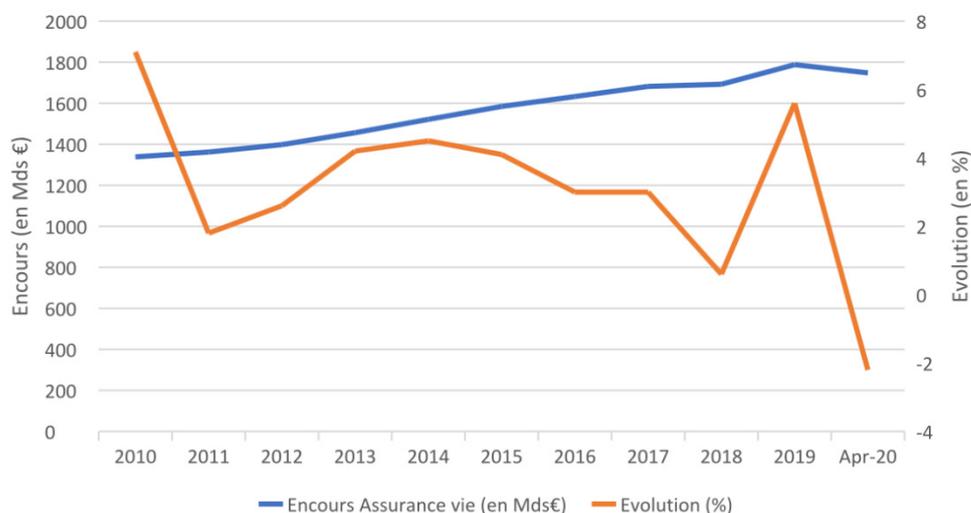
Indicateurs de suivi

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

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

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

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

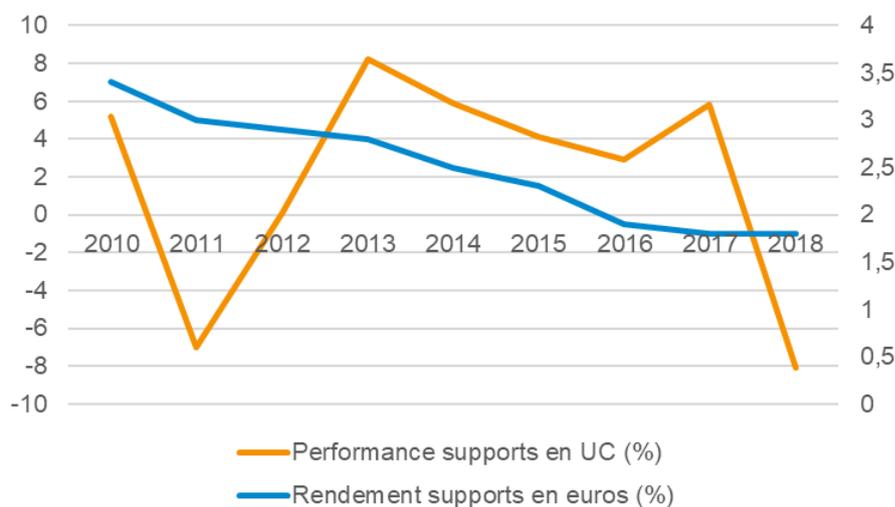


Source : Fédération française de l'assurance (2020), *Études et chiffres clés*

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

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

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



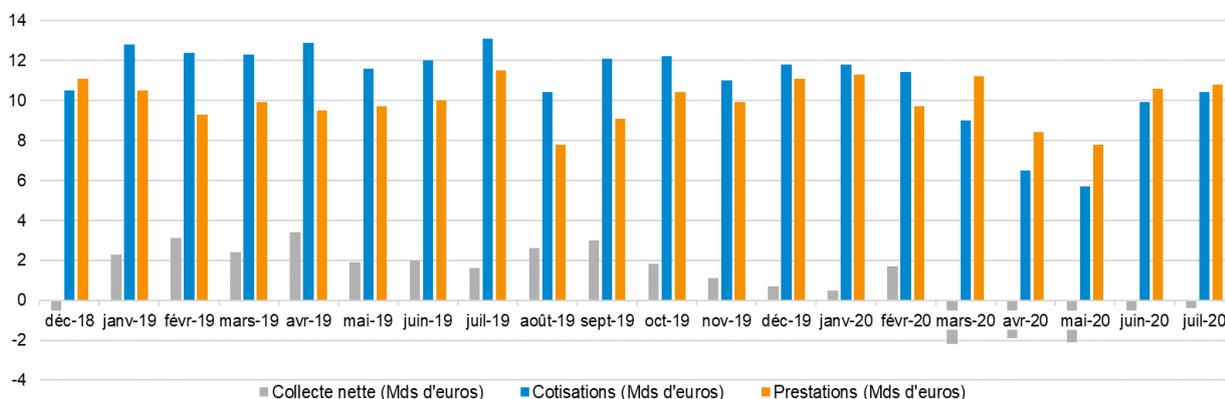
Source : Fédération française de l'assurance (2019), *Études et chiffres clés*

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Pistes d’interprétation des premières tendances observables

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

Un effet de la crise Covid-19

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

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

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

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

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

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

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



THÉMATIQUE 8

LEVÉES DE FONDS PAR ÉMISSION DE JETONS

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

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

Rappel des contours de la réforme

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

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

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

² Ou « *white paper* » en anglais.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Indicateurs de suivi

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

Dynamique des ICO en France

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pistes d'interprétation des premières tendances observables

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

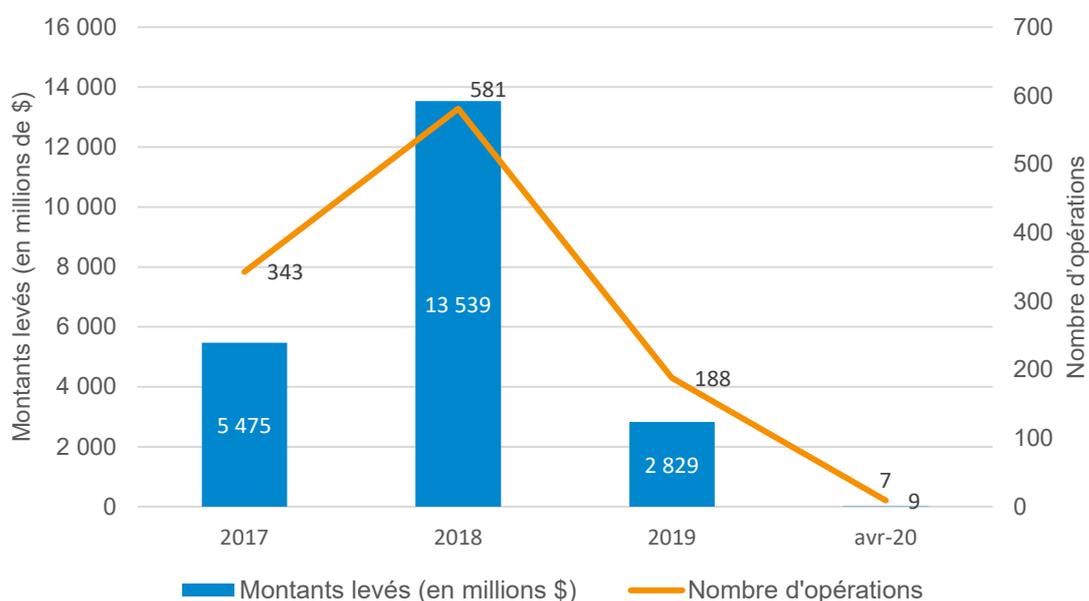
¹ À cet égard, une étude américaine ([Benedetti et Kostovesty, 2018](#)) révèle que la moitié des projets réalisant des ICO font faillite avant quatre mois.

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

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

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

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



Sources : Coindesk et Smith & Crown

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

¹ Notamment cryptoactu.com.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ [Rapport Landau](#) (2018).

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

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



THÉMATIQUE 9

PEA-PME

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

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

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

Rappel des contours de la réforme

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

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

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

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

Perspectives de suivi et d'évaluation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



THÉMATIQUE 10

OPPOSITION AUX BREVETS

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

Rappel des contours de la réforme

Les mesures apportent quatre principaux changements :

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

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

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

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

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

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

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

Possibles avantages et limites de la nouvelle procédure d'opposition

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Indicateurs de suivi

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

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

² [Communiqué](#) du Medef, 15 mars 2019.

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

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

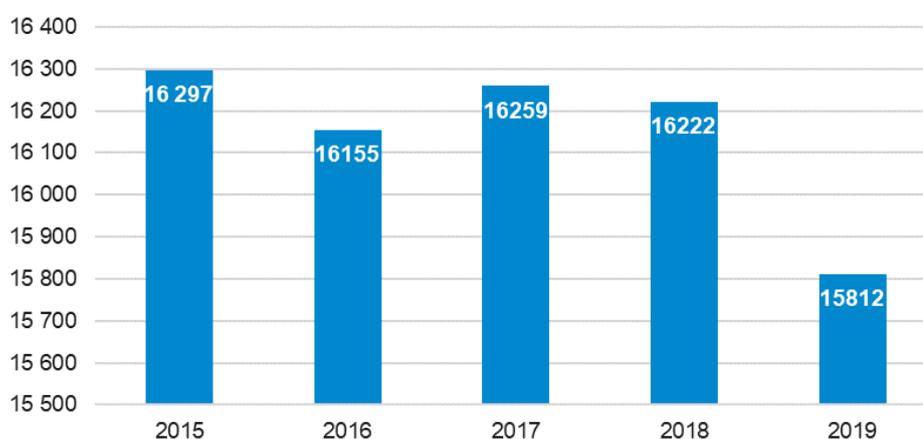
En particulier parmi les PME et les ETI, une augmentation de cette proportion indiquerait que la nouvelle procédure est effectivement perçue comme moins coûteuse, plus simple ou plus sûre que les actions en nullité. Enfin, l'évolution du nombre total de brevets demandés auprès de l'INPI peut être interprétée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

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

Le nombre de brevets déposés par les entreprises françaises

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

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



Source : INPI

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

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

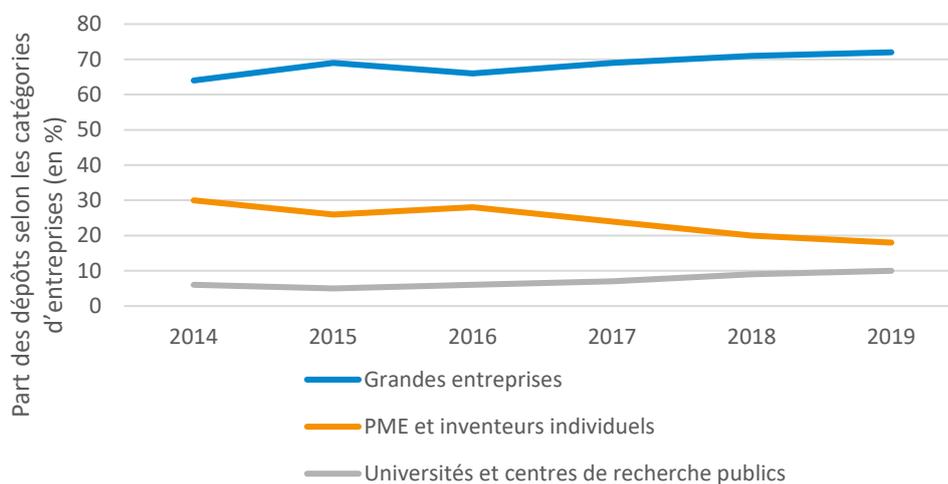
² Des séries plus longues sont disponibles sur le site de la [Banque mondiale](#).

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

La part des brevets déposés par les PME

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

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



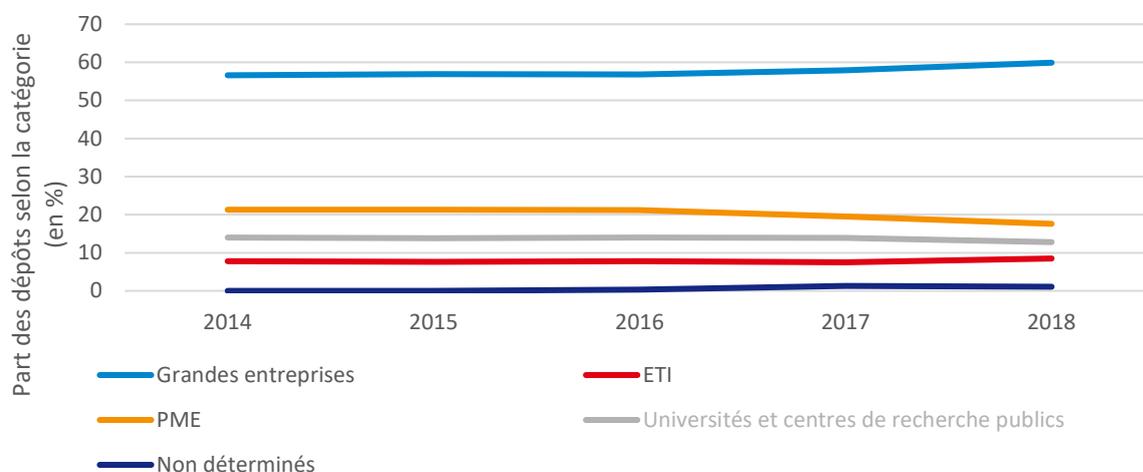
Source : OEB (2019)

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

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

³ Source : INPI (2019).

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

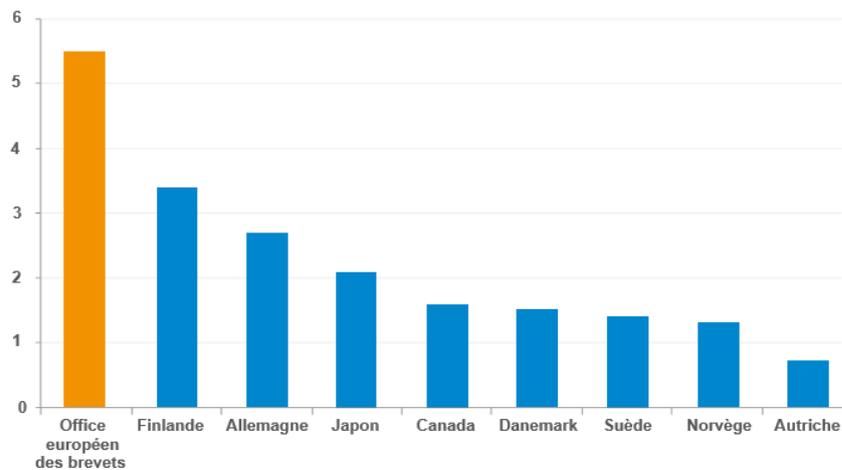


Source : INPI (2019)

Le nombre d'oppositions et la qualité des brevets

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

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



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

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

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

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



THÉMATIQUE 11

AÉROPORTS DE PARIS

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

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

Rappel des contours de la réforme

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

¹ Établissement public à caractère industriel et commercial.

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

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

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

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

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

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

Graphique 25 – Cours de l'action ADP



Source : Boursorama

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

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



THÉMATIQUE 12

LA FRANÇAISE DES JEUX

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

Rappel des contours de la réforme

La réforme portait plusieurs changements principaux :

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

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

Opération de privatisation de la FDJ

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

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

Tableau 5 – Composition du capital social au 31 décembre 2019

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

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

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

¹ Arrêté du 6 novembre 2019.

² Arrêté du 20 novembre 2019.

³ Chiffres actualisés au 31 mars 2020.

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

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

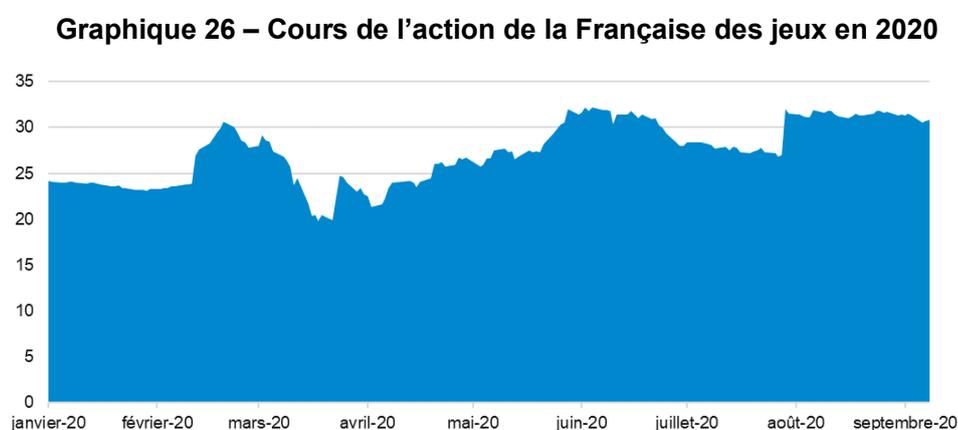
Indicateurs de suivi

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

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

Les conséquences de la crise Covid-19 sur la FDJ

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



Source : Boursorama

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

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

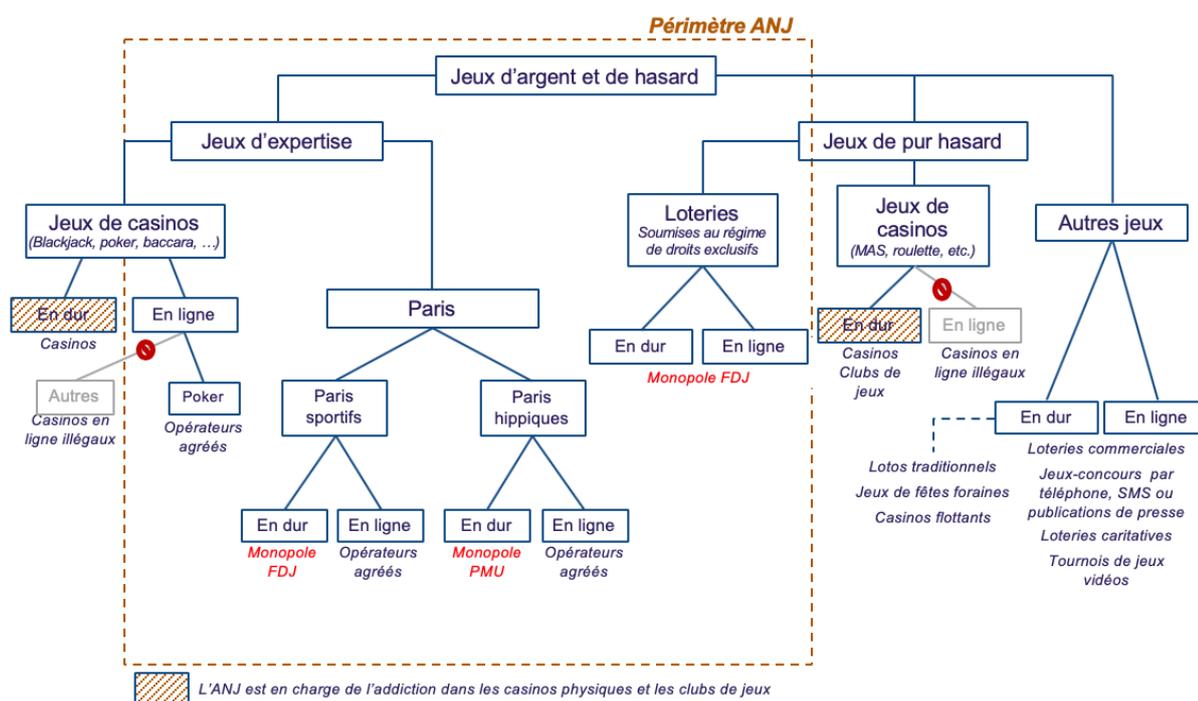
² Le Produit brut des jeux (PBJ) représente le montant des mises sur lequel ensuite sont déduites les rétributions versées par l'opérateur aux joueurs. C'est donc la part des mises empochées par les sociétés de jeu.

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

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

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

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



Source : Arjel 2020

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

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

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

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

Les risques économiques et sociaux

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

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

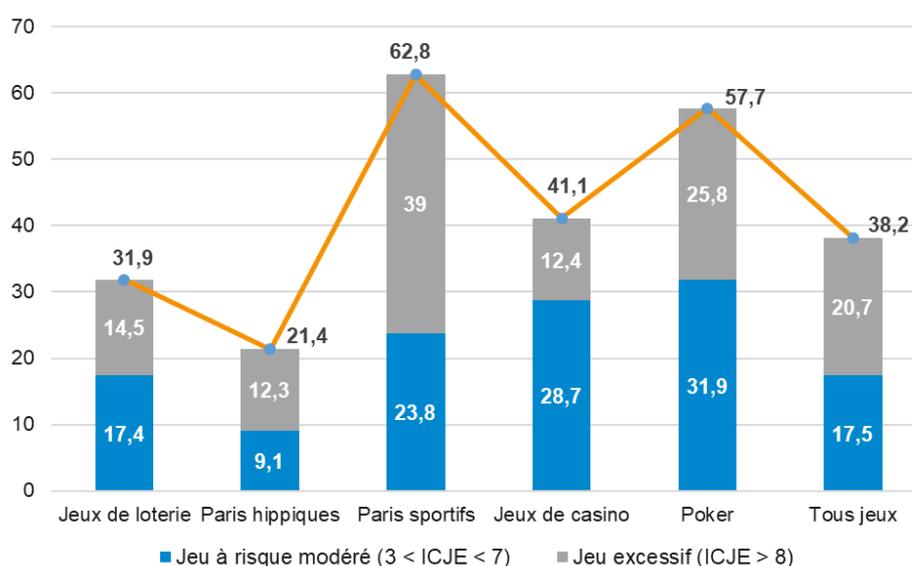
¹ Le ministère du Budget peut toujours suspendre ou interdire un jeu en invoquant la sauvegarde de l'ordre public.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Une comparaison internationale

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

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

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

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

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

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

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

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

² Buth and Stöver (2008).

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

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



THÉMATIQUE 13

ENGIE

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

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

Rappel des contours de la réforme

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

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

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

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

³ Le maintien de la détention d'une action est cohérent avec l'article L.111-69 de ce code, qui impose à l'État de détenir une action spécifique (« golden share ») régie par l'article 31-1 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

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

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



THÉMATIQUE 14

LA POSTE

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

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

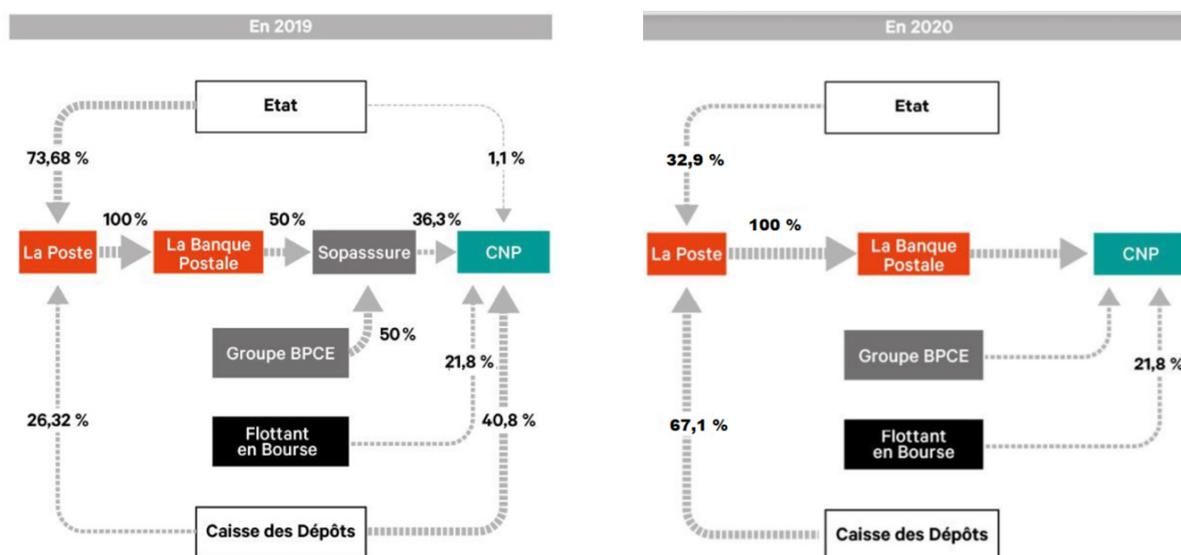
Le groupe La Poste est un opérateur de services postaux (courrier, colis et express) mais aussi une banque de détail, une société d'assurances ou encore un fournisseur de services numériques et de solutions de commerce. Si le capital de la société reste intégralement public puisqu'il « est détenu par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

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

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

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

Graphique 29 – Création du pôle financier public



Source : données de la CDC

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

Les missions de service public de La Poste

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



THÉMATIQUE 15

FONDS POUR L'INNOVATION ET L'INDUSTRIE

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

Rappel des contours de la réforme

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

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

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

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

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

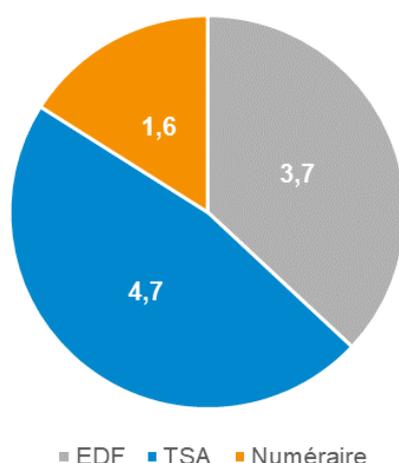
² Sur un compte au Trésor les rémunérant à un taux entre 2 % et 3 %.

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

Gouvernance et priorités

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

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



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

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

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

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



Modalités de gestion financière et attribution des fonds

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 7 – Engagements financiers du FII, 2018-2019

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

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

Transparence

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

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

Premiers éléments d'appréciation

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

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

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

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

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

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

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

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

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



THÉMATIQUE 16

PROTECTION DES SECTEURS STRATÉGIQUES

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

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

Rappel des contours de la réforme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La protection des secteurs stratégiques

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

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

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

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

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

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

³ IEF : investissements étrangers en France.

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

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

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

Perspectives de suivi et d'évaluation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



THÉMATIQUE 17

INTÉRESSEMENT ET PARTICIPATION

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

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

Rappel des contours de la réforme

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

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

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

¹ Modèles simplifiés d'accord.

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

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

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

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

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

Dernières statistiques disponibles

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

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

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

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

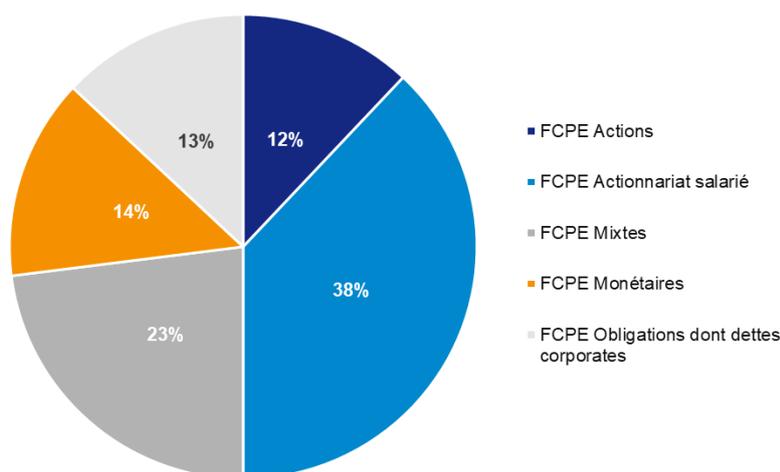
D'après les données de l'AFG (avril 2020), les versements sur les dispositifs d'épargne salariale et de plan d'épargne retraite collectif pour 2019 ont atteint 15,5 milliards d'euros (+325 millions d'euros par rapport à l'année 2018) : (a) 3,95 milliards d'euros au titre de la participation (+1 %) ;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

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

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

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

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



FCPE : fonds commun de placement d'entreprise.

Source : AFG 2020 (données à fin 2019)

Perspectives de suivi et d'évaluation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



THÉMATIQUE 18

ACTIONNARIAT SALARIÉ

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

Créé en 1967, l'actionnariat salarié a été régulièrement réformé¹. Il peut aujourd'hui se matérialiser soit par une participation directe des salariés au capital de l'entreprise, notamment sous la forme d'attributions d'actions gratuites (AGA) et de bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE), soit par la détention de parts de fonds d'actionnariat salarié (FCPE) via un Plan d'épargne d'entreprise (PEE)². L'abondement de l'employeur dans un PEE peut être majoré de 80 % en cas d'acquisition par le salarié d'actions ou de certificats d'investissement émis par l'entreprise³. Contrairement au PERCO, l'abondement dans un PEE ne peut pas être unilatéral puisqu'il reste conditionné à un versement du salarié⁴.

Rappel des contours de la réforme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelques premières statistiques

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

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

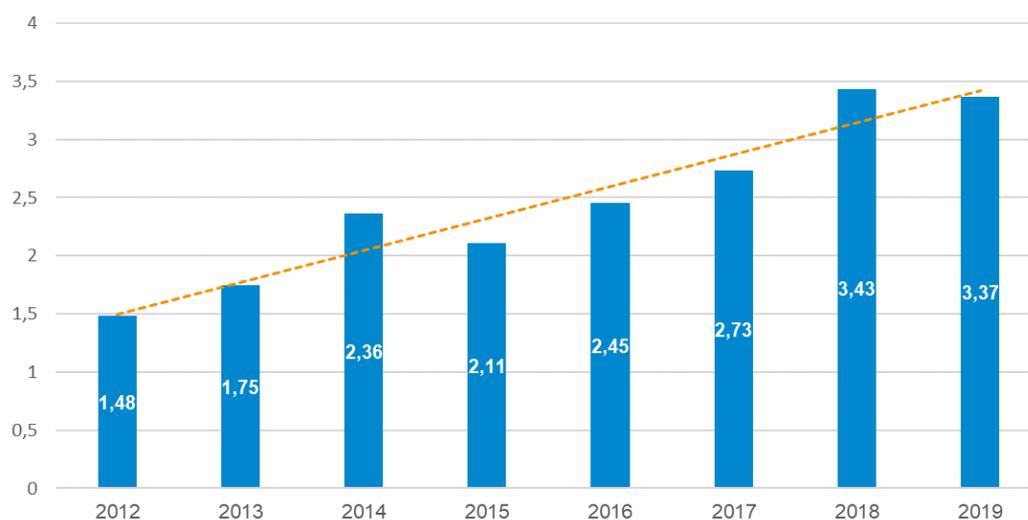
De plus, selon les dernières [données](#) Eres², en 2019, le montant total souscrit par les salariés des entreprises (opérations collectives d'actionnariat salarié réalisées dans le SBF 120) s'élève à 3,37 milliards d'euros. Quarante opérations ont ainsi été menées par 36 entreprises du SBF 120. Si ce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

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

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

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

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



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

Perspectives de suivi et d'évaluation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Relations professionnelles et négociations d'entreprise.



THÉMATIQUE 19

SOCIÉTÉ À MISSION

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

Rappel des contours de la réforme

La mesure apporte trois principales modifications :

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

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

Figure 3 – Les trois niveaux proposés par la loi Pacte



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

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

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

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

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

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

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

Indicateurs de suivi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Par ViaVoice, Prophil et HEC en 2018.

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

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

Entreprises de l'APE ou financées par Bpifrance

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

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

Effets du statut sur les performances financières et extra-financières

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

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

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

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

Analyse de la formulation des raisons d'être

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

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

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

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

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

⁴ Chu (2013), *op. cit.*

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

Tableau 8 – Enjeux des raisons d'être

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

Source : France Stratégie

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

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

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

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

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



THÉMATIQUE 20

FONDS DE PÉRENNITÉ

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

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

Rappel des contours de la réforme

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

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

des sociétés mentionnées au I, à l'exercice des droits qui y sont attachés et à l'utilisation des ressources du fonds, ainsi que l'indication des actions envisagées dans ce cadre. Il comprend également, le cas échéant, l'indication des œuvres ou des missions d'intérêt général qu'il entend réaliser ou financer (...) ».

Le fonds de pérennité sera administré par un conseil d'administration, et l'origine et l'emploi de ses fonds seront suivis par un comité de gestion. Un commissaire aux comptes devra être désigné dès lors que le montant total des ressources dépasse 10 000 euros à la clôture du dernier exercice. L'autorité administrative pourra exercer un pouvoir de contrôle, notamment pour s'assurer de la régularité du fonctionnement du fonds de pérennité. En cas de dysfonctionnements graves affectant la réalisation de l'objet du fonds de pérennité, elle pourra, après mise en demeure non suivie d'effet, décider de saisir l'autorité judiciaire aux fins de sa dissolution.

En vertu du [décret n° 2020-537 du 7 mai 2020](#), le Contrôle général économique et financier (CGEfi) est désigné comme l'autorité administrative chargée du contrôle des fonds de pérennité. Il fixe le contenu ainsi que les modalités de publicité de la déclaration de création du fonds de pérennité et de la déclaration de modification de ses statuts. Il détermine le contenu du rapport d'activité établi par le fonds de pérennité et le délai de communication de ce rapport ainsi que des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes. Il définit également ce qu'est un dysfonctionnement grave susceptible de déboucher sur une saisine, par l'autorité administrative, de l'autorité judiciaire aux fins de dissolution du fonds.

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

Présentation du régime juridique, comptable et fiscal des fonds de pérennité

Régime juridique

Constitution. Les fonds de pérennité sont des fonds constitués par l'apport gratuit et irrévocable de titres de capital ou de parts sociales, soit de sociétés qui exercent une activité agricole, artisanale, commerciale ou industrielle, soit de sociétés holdings de sociétés exerçant de telles activités. Il convient de noter que les personnes ayant réalisé des apports (lesquels sont réalisés à titre gratuit et irrévocable) n'ont droit ni à une part des bénéficiaires, ni à une part de l'actif du fonds, ni même à la simple reprise de leurs apports.

Les fonds de pérennité doivent être déclarés à la préfecture du département dans lequel ils ont leur siège. Cette déclaration fait l'objet d'une publication au *Journal officiel* (JO), suite à laquelle le fonds acquiert la personnalité morale. Les modifications statutaires doivent également être déclarées à la préfecture et faire l'objet d'une publication au JO.

Les statuts du fonds de pérennité sont prépondérants dans son fonctionnement. Ils déterminent notamment l'objet du fonds, les modalités de son fonctionnement, ainsi que la composition, les conditions de nomination et de renouvellement du conseil d'administration et du comité de gestion.

Objet. L'objet des fonds de pérennité est double :

- à titre principal, ils gèrent les titres de capital et parts sociales qui leur ont été apportés par les fondateurs, exercent les droits de vote qui y sont attachés et utilisent leurs ressources, conformément aux principes et objectifs définis dans leurs statuts, dans le but de contribuer à la pérennité économique des sociétés dont ils ont la qualité d'associé. Les statuts doivent indiquer les « *principes et objectifs appliqués à la gestion des titres ou parts [...], à l'exercice des droits de vote qui y sont attachés et à l'utilisation des ressources du fonds, ainsi que l'indication des actions envisagées dans ce cadre* »¹. Ces titres et parts sont en principe inaliénables ;
- ils peuvent également, de façon facultative, réaliser ou financer des œuvres ou des missions d'intérêt général, lesquelles doivent alors être définies dans leurs statuts.

Dotation, ressources. La dotation des fonds de pérennité est composée des titres et parts qui leur sont apportés (lesquels sont inaliénables, sauf exceptions strictement encadrées par la loi), ainsi que, le cas échéant, des autres biens et droits de toute nature (tels que, par exemple, une somme d'argent) qui peuvent leur être apportés à titre gratuit et irrévocable (lesquels peuvent être consommés dans les conditions prévues par les statuts).

Les ressources des fonds de pérennité sont constituées des revenus et produits de leur dotation, des produits des activités autorisées par leurs statuts et des produits des rétributions pour service rendu. Les fonds de pérennité disposent librement de leurs ressources dans la limite de leur objet.

Les fonds de pérennité peuvent recevoir des legs. En particulier, la loi prévoit qu'« [u]n legs peut être fait au profit d'un fonds de pérennité qui n'existe pas au jour de l'ouverture de la succession à condition que le testateur ait désigné une ou plusieurs personnes chargées de le constituer et qu'il acquière la personnalité morale dans l'année suivant l'ouverture de la succession. Dans ce cas, la personnalité morale du fonds de pérennité rétroagit au jour de l'ouverture de la succession. À défaut, le legs est nul. »²

Les fonds de pérennité ne peuvent ni recevoir de fonds publics, ni faire appel à la générosité du public.

¹ Loi Pacte, art. 177, II, al. 2.

² Loi Pacte, art. 177, V.

Gouvernance. Les fonds de pérennité sont administrés par un conseil d'administration, qui les représente à l'égard des tiers.

Le conseil d'administration est assisté d'un comité de gestion. Composé d'au moins un membre du conseil d'administration¹ et de deux personnes non administrateurs de cette société, il « *est chargé du suivi permanent de la ou des sociétés [dont le fonds de pérennité détient des titres ou parts] et formule des recommandations au conseil d'administration portant sur la gestion financière de la dotation, sur l'exercice des droits attachés aux titres ou parts détenus ainsi que sur les actions, et les besoins financiers associés, permettant de contribuer à la pérennité économique de ces sociétés. Ce comité peut également proposer des études et des expertises.* »²

Comptes et rapport annuels. Les fonds de pérennité sont tenus d'établir :

- des comptes annuels comprenant au moins un bilan et un compte de résultat ;
- un rapport d'activité annuel³.

Contrôle. La loi soumet les fonds de pérennité dont le montant total des ressources dépasse 10 000 euros à la clôture d'un exercice au contrôle financier exercé par un commissaire aux comptes (CAC). La loi et le décret d'application investissent le CAC :

- d'une mission de certification des comptes annuels du fonds et de vérification de leur concordance avec le rapport d'activité ;
- d'un devoir d'alerte s'il relève, à l'occasion de sa mission, des « *faits de nature à compromettre la continuité de l'activité du fonds* »⁴. Le décret d'application précise les étapes de la procédure d'alerte, qui comprennent notamment des échanges avec le conseil d'administration du fonds de pérennité et la transmission à l'autorité administrative du rapport spécial que le CAC peut être amené à établir à l'autorité administrative.

Par ailleurs, la loi soumet tous les fonds de pérennité à un contrôle administratif. La loi et le décret d'application répartissent l'exercice du contrôle administratif entre les préfectures

¹ De la société dont le fonds détient des parts sociales ou des actions.

² Loi Pacte, art. 177, VII.

³ Le décret d'application ([décret du 7 mai 2020](#) relatif aux fonds de pérennité) prévoit que ce rapport contient (i) un compte rendu de l'activité du fonds de pérennité, qui porte tant sur son fonctionnement interne que sur ses rapports avec les tiers, (ii) un compte rendu de la façon dont le fonds de pérennité a géré les titres ou parts qui composent sa dotation, exercé les droits de vote et les autres droits qui y sont attachés et utilisé ses ressources et (iii) le cas échéant, la liste des œuvres ou missions d'intérêt général réalisées ou financées par le fonds de pérennité, le montant de ces réalisations ou financements ainsi que la liste des personnes bénéficiaires.

⁴ Loi Pacte, art. 177, VIII, al. 3.

de département et le service du Contrôle général économique et financier (CGEfi) du ministère de l'Économie et des Finances¹.

À ce titre, les préfetures de département sont chargées de recevoir :

- la déclaration de constitution du fonds, assortie du dépôt de ses statuts, et le dépôt des modifications des statuts. Les préfetures procèdent alors à un contrôle formel (compétence territoriale, complétude du dossier de déclaration et des statuts) ;
- le rapport annuel d'activité, les comptes annuels, le rapport du commissaire aux comptes relatif aux comptes annuels et le rapport spécial du commissaire aux comptes sur les « *faits de nature à compromettre la continuité de l'activité du fonds* » (voir *supra*). Le contrôle des préfetures se limite à vérifier que les dépôts ont été effectués dans les délais légaux. Si tel n'est pas le cas, le CGEfi a la faculté de mettre le fonds en demeure de respecter ses obligations.

Ces documents et informations sont transmis au CGEfi par les préfetures, selon des modalités devant être définies par voie de circulaire (en cours d'élaboration).

Quant au CGEfi, il est chargé de :

- s'assurer de la régularité du fonctionnement du fonds ;
- en cas de « *dysfonctionnement grave affectant la réalisation de l'objet du fonds* »², mettre le fonds en demeure d'y remédier et, s'il n'y est pas remédié, saisir l'autorité judiciaire aux fins de dissolution du fonds. Les « *dysfonctionnements graves* », limitativement énumérés par le décret d'application, concernent les principales irrégularités pouvant affecter le fonctionnement du fonds³. Il est précisé que le CAC est tenu d'informer l'autorité administrative des « *dysfonctionnements graves* »⁴ qu'il relève à l'occasion de sa mission.

¹ À la date de la présente fiche, il est envisagé que les missions de contrôle administratif confiées au CGEfi soient exercées par la mission « Fondations d'utilité publique », qui serait renommée « Fondations d'utilité publique et fonds de pérennité ».

² Loi Pacte, art. 177, IX, al. 3.

³ Sont concernés : (i) le fait de disposer ou de consommer tout ou partie de la dotation, ou de disposer de tout ou partie des ressources, en violation des dispositions légales ou des clauses statutaires, selon le cas ; (ii) le fait de violer les dispositions légales et réglementaires relatives à l'établissement et à la publicité des comptes annuels et à la mission du commissaire aux comptes ; (iii) le fait de ne pas adresser les rapports d'activité annuels à la préfecture durant deux exercices consécutifs, malgré la mise en demeure faite par le CGEfi.

⁴ D'après l'article 5 du décret 2020-537 du 7 mai 2020, les dysfonctionnements graves correspondent à : (a) tous les manquements commis par le fonds quant à l'utilisation de sa dotation (c'est-à-dire la violation des dispositions légales et statutaires) ; (b) toute violation, par le fonds, de ses obligations concernant l'établissement et la publicité des comptes annuels, et la mission du commissaire aux comptes ; (c) le fait, pour le fonds de pérennité, de ne pas avoir adressé les rapports d'activité à la préfecture durant deux exercices consécutifs, malgré la mise en demeure qu'il a reçue.

Dissolution. Les fonds de pérennité peuvent être dissous dans les conditions définies par leurs statuts ou, le cas échéant, sur décision de justice. La dissolution donne lieu à leur liquidation. La loi prévoit qu'« [à] l'issue des opérations de liquidation, l'actif net du fonds est transféré à un bénéficiaire désigné par les statuts, à un autre fonds de pérennité, une fondation reconnue d'utilité publique ou un fonds de dotation. »¹

Régime comptable

Le régime comptable des fonds de pérennité est prévu par le règlement n° 2019-05 du 8 novembre 2019 relatif aux comptes annuels des fonds de pérennité de l'Autorité des normes comptables².

Ce règlement prévoit que :

- les comptes annuels des fonds de pérennité sont établis selon le plan comptable général ;
- les apports des titres et parts constituant la dotation des fonds de pérennité sont inscrits au compte 102 « Apport au fonds de pérennité ». Il s'agit d'un compte de capital.

Régime fiscal³

Au moment de la constitution :

- les apports de titres ou de parts sont soumis aux droits de mutation à titre gratuit (taux de 60 %)⁴. Toutefois, la loi Pacte a étendu le bénéfice du régime dit Dutreil aux apports de titres et de parts aux fonds de pérennité, de sorte que lorsque les conditions d'application de ce régime sont satisfaites⁵, une exonération partielle, à hauteur de 75 % de la valeur des titres et parts, s'applique (soit un taux effectif de 15 %)⁶. En outre, sous certaines conditions – en particulier, que le donateur soit âgé de moins de

¹ Loi Pacte, art. 177, X, al. 3.

² Homologué par arrêté du 26 décembre 2019 publié au *Journal officiel* le 29 décembre 2019.

³ Sous réserve des commentaires susceptibles d'être publiés au *Bulletin officiel des finances publiques* (BOFiP).

⁴ CGI, art. 777. Les droits de mutation à titre gratuit paraissent également applicables à l'apport des « autres biens et droits de toute nature » constituant la dotation.

⁵ Ces conditions sont décrites sur le [site du Coin des entrepreneurs](#).

⁶ CGI, art. 787 B.

- 70 ans –, les droits liquidés peuvent être réduits de 50 % (soit un taux effectif de 7,5 %)¹ ;
- depuis la loi de finances pour 2020², les apports de titres ou de parts par des personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés lors de la constitution des fonds de pérennité bénéficient d'un sursis d'imposition³ ;
 - enfin, du point de vue des fonds de pérennité, les apports des titres ou parts constituant leur dotation ne sont pas imposables à l'impôt sur les sociétés entre leurs mains⁴.

En cours de vie, les fonds de pérennité – qui, compte tenu de leur objet, constituent des organismes à but lucratif au sens du droit fiscal – sont soumis aux impôts commerciaux (impôts sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée, contribution économique territoriale) dans les conditions de droit commun. Ils sont éligibles au régime dit des sociétés mères (exonération des produits de participations – tels que les dividendes – à hauteur de 95 %)⁵.

Perspectives de suivi et d'évaluation

Afin d'apprécier le déploiement des fonds de pérennité économique, plusieurs métriques et méthodes seront déployées :

- *métriques* : nombre de fonds de pérennité économique créés, nombre de fondateurs qui ont recouru aux fonds de pérennité économique, volumes et nature des titres cédés (actions, parts sociales, legs), valeurs inscrites dans les statuts, gouvernance, et performances des sociétés concernées ;
- *méthodes* : suivi d'indicateurs, suivi qualitatif des valeurs inscrites dans les statuts, et de la gouvernance.

En vertu de la loi, les sociétés ayant recours au fonds de pérennité économique devront en faire la déclaration à la préfecture : les données ainsi recueillies par le ministère de l'Intérieur seront mobilisées afin de suivre le nombre et la nature de ces sociétés. En outre, la prochaine loi de finances, ou la loi de finances rectificative, précisera le traitement fiscal associé aux fonds de pérennité. Dès lors, une donnée fiscale portant sur les fonds de pérennité économique pourrait être recueillie par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et permettre de suivre ces variables. Des analyses de cas et des

¹ CGI, art. 790.

² [Loi n° 2019-1479](#) du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, art. 14.

³ CGI, art. 38, 7 *quater*.

⁴ L'inscription de ces titres et parts dans un compte de passif, conformément aux dispositions du règlement ANC n° 2019-05 du 8 novembre 2019, neutralise la variation positive de l'actif net résultant de l'inscription de ces titres et parts à l'actif des fonds de pérennité, laquelle aurait, sans cela, constitué un fait générateur d'imposition (CGI, art. 38, 2).

⁵ CGI, art. 216 et 145.

entretiens seront réalisés auprès des principales sociétés concernées afin d'appréhender les motivations et les effets des fonds de pérennité économique, notamment sur la performance et la gouvernance.

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



THÉMATIQUE 21

ADMINISTRATEURS SALARIÉS

Les effets économiques et managériaux de la présence d'administrateurs représentant les salariés au sein des conseils d'administration ou de surveillance des sociétés concernées, depuis l'entrée en vigueur de la [loi n° 2015-994](#) du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi

Rappel des contours de la réforme

Dans les sociétés, mutuelles, unions et fédérations de plus de 1 000 salariés, la présence de deux administrateurs salariés¹ au sein du conseil d'administration (CA) ou du conseil de surveillance (CS) est obligatoire dès lors qu'il y a huit administrateurs non salariés (contre 12 auparavant). L'entrée en fonction des nouveaux administrateurs salariés doit intervenir au plus tard six mois après l'assemblée générale modifiant les dispositions statutaires relatives à leur élection. Ces modifications statutaires doivent être proposées lors de l'assemblée générale ordinaire organisée en 2020.

Ne sont pas concernées les sociétés dont l'activité principale est d'acquérir et de gérer des filiales et des participations (des « holdings ») si les conditions suivantes sont réunies : (a) elles ne sont pas soumises à l'obligation de mettre en place un comité social et économique (CSE) ; (b) elles détiennent une ou plusieurs filiales, directes ou indirectes, soumises à l'obligation de nommer des représentants des salariés dans le conseil d'administration ou le conseil de surveillance ; (c) elles détiennent des actions qui ne sont pas admises aux négociations sur un marché réglementé où au moins 4/5ème de ces

¹ L'article 184 de la loi Pacte prévoit qu'au plus tard trois ans après la publication de la loi, un rapport du gouvernement soit remis au Parlement et évaluant : les effets économiques et managériaux de la présence d'administrateurs représentant les salariés au sein des conseils d'administration ou de surveillance ; l'opportunité d'une extension de cette disposition à trois administrateurs à partir de 12 membres ; la pertinence d'intégrer des représentants de salariés de filiales situées à l'étranger, lorsque la société réalise une part significative de son activité à l'international.

actions sont détenues, directement ou indirectement, par une personne physique ou une société agissant seule ou de concert.

Dans les sociétés cotées, lorsque les actions détenues par le personnel de la société, ainsi que par le personnel de sociétés qui lui sont liées, représentent plus de 3 % du capital social¹ de la société, les administrateurs représentant les salariés sont désormais élus par l'assemblée générale (AG) des actionnaires². De plus, « ces administrateurs ne sont pas pris en compte pour la détermination du nombre minimal et du nombre maximal d'administrateurs » (C. Comm. art. L225-23). Avec la loi Pacte, ces obligations sont également élargies aux sociétés non cotées dont le siège social est en France et employant au moins 1 000 salariés permanents en France ou 5 000 salariés permanents en France et à l'étranger³.

Les représentants des salariés peuvent bénéficier « à leur demande, lors de leur première année d'exercice, d'une formation à la gestion adaptée à l'exercice de leur mandat, à la charge de la mutuelle, de l'union ou de la fédération. Ce temps de formation, dont la durée ne peut être inférieure à vingt heures par an (...) » (article 184, III). En pratique, la durée minimale de la formation passe de 20 à 40 heures, dont une fraction doit être effectuée au sein de la société ou d'une société qu'elle contrôle ou qui la contrôle. La formation doit avoir débuté dans les quatre mois qui suivent la désignation des représentants. Cette durée minimale s'applique aux membres du conseil élus par les salariés actionnaires détenant au moins 3 % du capital.

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

Indicateurs de suivi

Le suivi de la réforme portera sur la mise en conformité des sociétés, mutuelles, unions et fédérations de plus de 1 000 salariés, dont les CA et CS comprennent au moins huit administrateurs non salariés. Le seuil précédent étant de 12 administrateurs non salariés, il sera utile de compter le nombre de sociétés, mutuelles, unions et fédérations qui sont devenues obligées avec la loi Pacte, c'est-à-dire celles qui avaient 8 à 11 administrateurs. En outre, il faudra être attentif à l'évolution du nombre d'administrateurs non salariés : dans une stratégie d'évitement, ou de façon incidente, certaines pourraient en effet abaisser le nombre d'administrateurs non salariés (de neuf à sept par exemple), et ne plus être obligées par la loi Pacte.

¹ En tenant aussi compte des actions qui auraient été gratuitement données aux salariés (la « Loi Macron » de 2015 conditionnait cette prise en compte à un vote de l'assemblée générale extraordinaire).

² En outre, ces représentants ne pourront désormais plus être substitués par des membres du conseil de surveillance des fonds communs de placement d'entreprise représentant les salariés.

³ Peu importe le lieu du siège social.

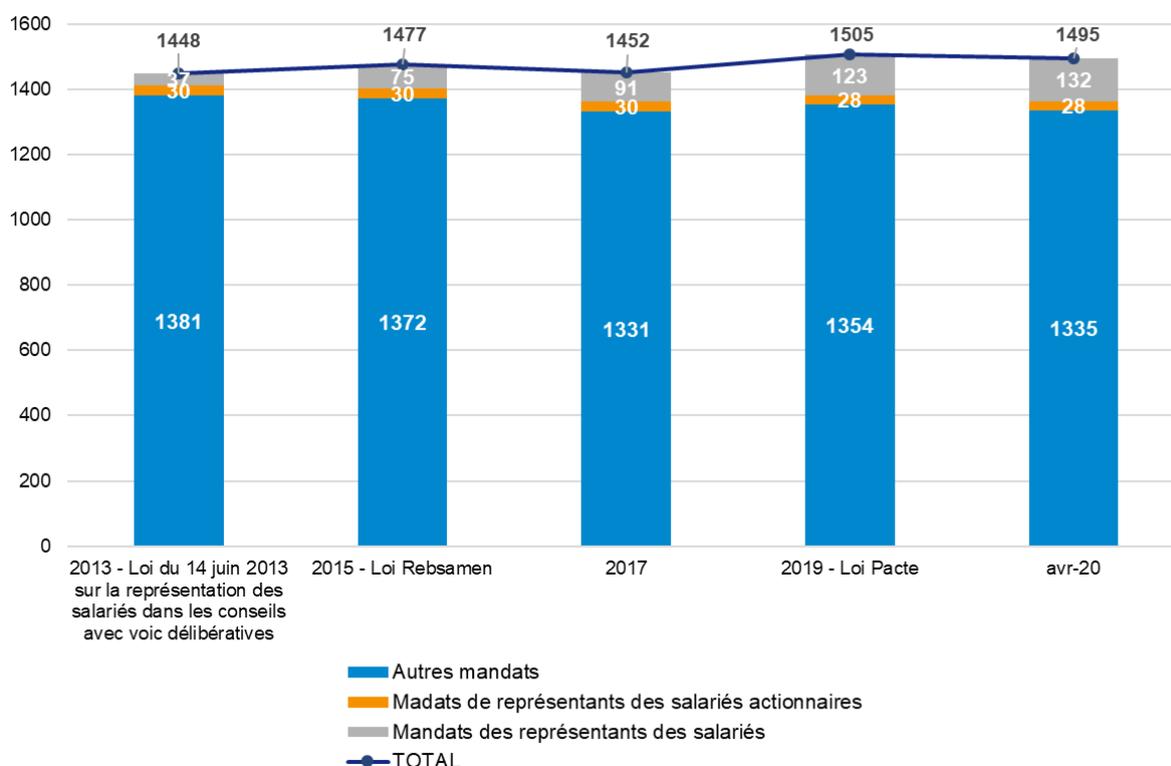
La source de données qui est envisagée¹ est celle du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC) : la loi Pacte obligeant les sociétés à inscrire dans leurs statuts les administrateurs représentant les salariés ou les salariés actionnaires, c'est le registre du commerce et des sociétés qui contiendra en effet cette information. Toutefois, l'entrée en fonction des administrateurs et des membres du conseil de surveillance représentant les salariés actionnaires intervient au plus tard à l'issue de l'assemblée générale annuelle suivant celle procédant aux modifications statutaires nécessaires à leur élection, cette dernière ayant lieu au plus tard en 2020. Le CNGTC ne peut donc s'engager à nous fournir une liste exhaustive avant septembre 2020. Au plus tard pour le rapport 2021, il conviendra en outre de lui demander la liste des entreprises soumises à la loi Pacte (selon les critères de taille d'effectif et de taille des CA) afin notamment de jauger l'effectivité de l'obligation réglementaire.

À court terme, le cabinet Ethics & Boards² accepte de nous fournir gracieusement ces données, de façon exhaustive, pour les sociétés figurant au SBF 120 (voir la liste en annexe). Les données suivantes portent sur la période du 30 juin 2013 au 30 juin 2019, avec quelques éléments actualisés au 30 avril 2020. Le 14 juin 2013 est votée la loi sur la représentation des salariés dans les conseils avec voix délibérative. Les administrateurs salariés représentent alors 2,5 % des mandats du SBF 120. Au 30 juin 2019, ils représentent 8,2 % des mandats du SBF 120, et un an après la loi Pacte, au 30 avril 2020, 8,8 %. Si l'on cumule les mandats de représentants des salariés (nommés ou élus) et ceux de représentants des salariés actionnaires (élus en AG), afin de mesurer la représentation totale des salariés dans les conseils du SBF 120, celle-ci s'établit à 10,7 % des mandats, au 30 avril 2020.

¹ La base Fichier bancaire des entreprises (FIBEN) de la Banque de France avait été envisagée. Il ressort qu'il sera finalement difficile de modifier l'enquête pour contenir l'information sur les administrateurs salariés.

² En partenariat, pour ses statistiques, avec l'OECD, l'INSEAD, l'IFA (Institut français des administrateurs) et EY (Panorama de la Gouvernance).

Graphique 33 – Les mandats des représentants des salariés et des salariés actionnaires

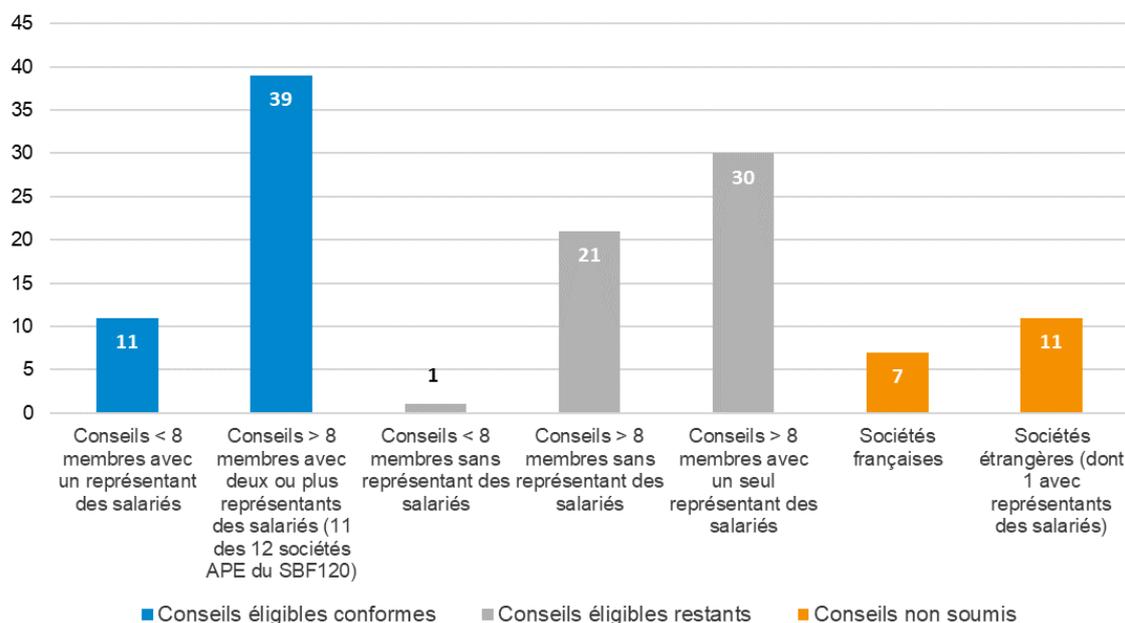


Source : Ethics & Boards, 30 avril 2020

Au 30 avril 2020, parmi les 102 sociétés du SBF 120 soumises à la loi Pacte, 50, soit 49 %, sont conformes pour le nombre de représentants des salariés dans le conseil. Les 52 restantes ne le sont pas encore. Parmi elles : (a) 17 ont voté une résolution à leur AG 2020 permettant la nomination d'un ou deux représentants des salariés dans les six mois post-AG ; (b) 30 sociétés n'avaient au 30 avril 2020 pas encore publié leur convocation en AG ; (c) 5 sociétés ne prévoyaient pas de résolution permettant la nomination de représentants des salariés. Au 30 avril 2020, les 18 sociétés non soumises à la loi Pacte comprennent : (a) 11 sociétés non françaises ; (b) sept sociétés françaises non soumises à la loi Pacte¹.

¹ L'inapplicabilité de la loi française à certaines de ces sociétés tient au fait qu'elles ne dépassent pas les seuils prévus par loi, ou au fait que leur siège social est situé à l'étranger. C'est le cas notamment de : Airbus, ArcelorMittal, STMicroelectronics et TechnipFMC dans le CAC 40 et d'Aperam, DBV Technologies, Eurofins Scientific, Euronext, SES Global ou encore Solvay dans le SBF 120.

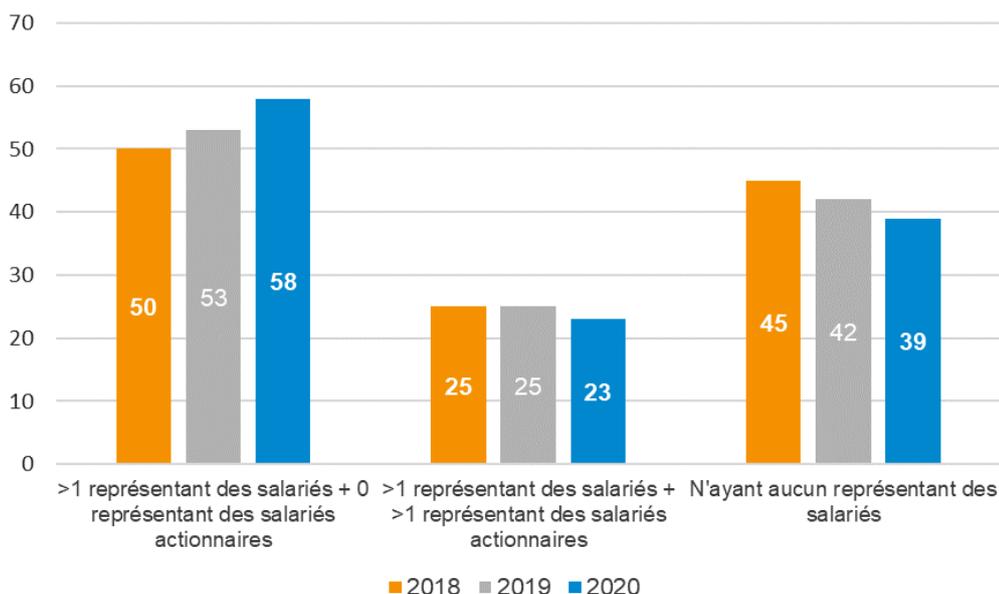
Graphique 34 – Conformité des sociétés du SBF 120 soumises à la loi Pacte



Source : Ethics & Boards, 30 avril 2020

Soumises ou non à la loi Pacte, 73 % des sociétés françaises du SBF 120 comptent au moins un représentant des salariés (68 % pour l'ensemble du SBF 120), et 21 % comptent au moins un représentant des salariés et au moins un représentant des salariés actionnaires.

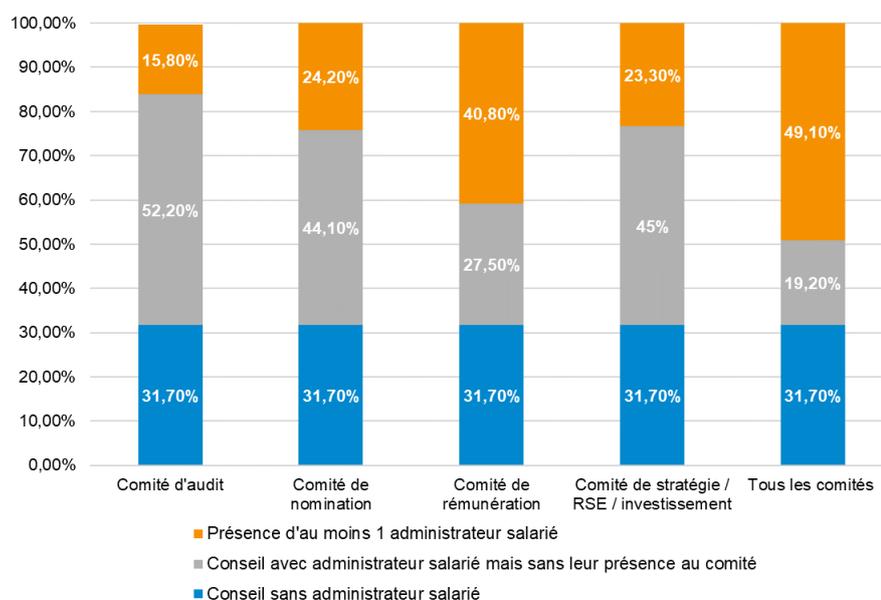
Graphique 35 – Panorama de la représentation salariée dans les conseils d'administration des sociétés du SBF 120



Source : Ethics & Boards, 30 avril 2020

Au 30 avril 2020, près de 41 % (40,8 %) des Comités en charge de la rémunération du SBF 120 ont au moins un représentant des salariés ou un représentant des salariés actionnaires.

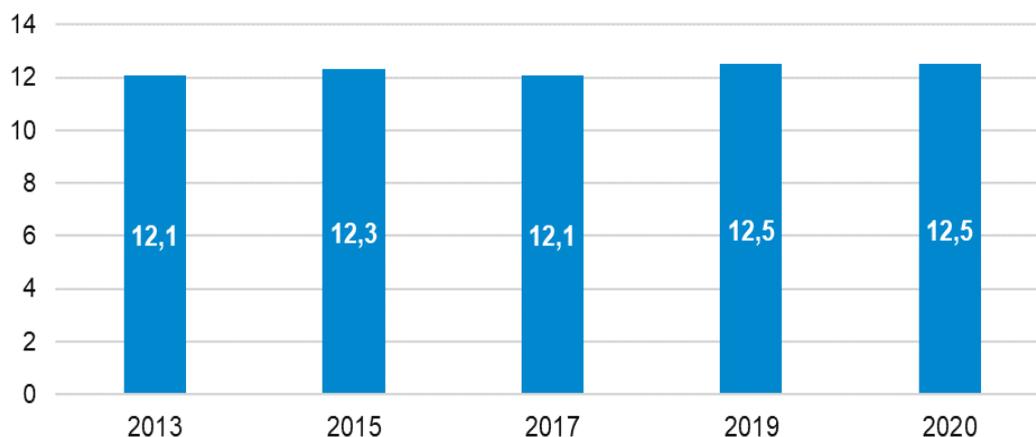
Graphique 36 – Panorama de la représentation salariée dans les différents comités du conseil d'administration des sociétés du SBF 120



Source : Ethics & Boards, 30 avril 2020

Au sein des sociétés, la taille moyenne des conseils reste stable, ce qui indique qu'il n'y a pas de stratégie de contournement, dans l'ensemble.

Graphique 37 – Nombre moyen de membres dans les conseils d'administration (sociétés du SBF 120)



Source : Ethics & Boards, 30 avril 2020

En outre, on note 34,8 % de femmes représentantes des salariés au 30 avril 2020, contre 37,8 % en 2014 et en 2015.

Effets sur la performance des entreprises

L'article 221 de la loi Pacte exige l'évaluation des effets économiques (et managériaux) de la présence d'administrateurs représentant les salariés au sein des CA et des CS et ce, depuis l'entrée en vigueur de la [loi Rebsamen \(2015\)](#). Cette évaluation pourra s'appuyer notamment sur les données Fare (chiffres d'affaires, valeur ajoutée, etc.) et sur les données FIBEN (cotation FIBEN, données comptables, etc.). S'il est encore trop tôt pour apprécier les effets de la loi Rebsamen, et de les distinguer de ceux produits par la loi Pacte, une première revue de la littérature académique (voir les annexes), issue notamment de dispositifs étrangers similaires, permet de développer quelques intuitions.

Le [rapport Notat-Sénard \(2018\)](#) avait, en amont de la loi Pacte, appelé à renforcer la représentation salariée au sein des conseils d'administration et de surveillance. La présence de salariés était réputée pouvoir tempérer le court-termisme et la tendance à la financiarisation, fournir une compréhension concrète du fonctionnement interne de l'entreprise, apporter une mémoire des projets passés ainsi qu'une meilleure connaissance des métiers de l'entreprise et encourager l'innovation.

Plusieurs études académiques tendent à montrer que la présence des salariés dans le CA améliore effectivement la performance de l'entreprise. Plus précisément, même si les effets de la codétermination sur les profits ne sont pas prouvés, le renforcement de la voix des employés dans le CA favoriserait les investissements¹ et augmenterait la productivité². En matière de protection des salariés, des études indiquent que la codétermination bénéficie davantage aux salariés les plus qualifiés. Ainsi, en cas de choc négatif, les salariés non qualifiés ne sont pas mieux protégés contre les licenciements lorsque les salariés sont fortement représentés dans le CA, à l'inverse des salariés les plus qualifiés³. De plus, la gouvernance partagée ne semble pas conduire à une augmentation des salaires⁴.

¹ Jäger S., Schoefer B. et Heining J. (2019), « [Labor in the boardroom](#) » *NBER Working Paper*, n° 26519, National Bureau of Economic Research.

² Frick B. et Lehmann E. (eds) (2004), « [Corporate governance in Germany: Ownership, codetermination, and firm performance in a stakeholder economy](#) », in *Corporate Governance and Labour Management*, p.122-145.

³ Han Kim E., Maug E. et Schneider C. (2018), « [Labor representation in governance as an insurance mechanism](#) », *Review of Finance*, vol. 22, n° 4, juillet, p.1251-1289.

⁴ Jäger *et al.* (2019), *op. cit.*

En définitive, selon certains auteurs, au lieu de conférer un véritable *pouvoir* aux salariés, la codétermination accroît leur *capacité d'influence*¹. Cette capacité d'influence dépend de plusieurs facteurs : (a) des facteurs macro relatifs à la législation nationale, (b) des facteurs micro relatifs à la gouvernance de l'entreprise (nombre total d'administrateurs salariés, part du capital détenu par des administrateurs actionnaires salariés, etc.) et (c) des facteurs individuels (formation à la fonction d'administrateur, ancienneté, etc.)².

Il conviendra de vérifier les résultats de ces différentes analyses lorsque les données seront suffisamment nombreuses et que nous aurons le recul suffisant pour en mesurer les effets sur ces différentes dimensions.

Retour d'expérience des administrateurs salariés

Un rapport intitulé « Le vécu des administrateurs salariés en 2019 » est en cours de finalisation par l'association « Réalités du dialogue social ». Ce rapport s'intéresse au vécu des administrateurs salariés dans l'exercice de leur mandat au sein du Conseil, vis-à-vis des autres administrateurs, de leur organisation syndicale d'appartenance, de leurs collègues élus et plus largement vis-à-vis des salariés. Il s'appuie sur une trentaine d'entretiens, menés entre juin et décembre 2019. Il fera l'objet d'une synthèse dans la prochaine version du rapport. À défaut de s'appuyer sur des échantillons très importants, d'autres retours du terrain permettront de suivre le respect de la nouvelle réglementation et pour en percevoir les effets sur la performance et la gouvernance des entreprises. La gouvernance pourra aussi être appréhendée à partir de l'enquête REPONSE qui porte sur les politiques de gestion du personnel, les politiques salariales, la présence et la nature des instances de représentation du personnel et des organisations syndicales, la tenue de négociation, la conclusion d'accords collectifs ou encore l'existence de conflits collectifs et la perception du climat social. La proche enquête est prévue en 2023 seulement, mais il conviendra de s'y associer bien en amont pour la modifier.

¹ Conchon A. (2013), « [La participation aux décisions stratégiques de l'entreprise : influence ou pouvoir des administrateurs salariés ?](#) », *Participations*, 5(1), p. 127-149.

² Hollandts X. et Aubert A. (2019), « [La gouvernance salariale : contribution de la représentation des salariés à la gouvernance d'entreprise](#) », *Finance Contrôle Stratégie*, mars.



THÉMATIQUE 22

BASE DE DONNÉES SUR LES DÉLAIS DE PAIEMENT

Les modalités de la mise en œuvre d'une base de données sur les délais de paiement des entités publiques, consultable et téléchargeable gratuitement sur le site internet du ministère chargé de l'Économie, destinée à servir de référence pour l'information des entreprises quant au respect des dispositions relatives aux délais de paiement

Rappel des contours de la réforme

En transposition de la directive européenne relative à la facturation électronique¹, la mesure introduit deux nouvelles sous-sections dans le code de la commande publique : d'une part, les titulaires et sous-traitants admis au paiement direct de contrats conclus par l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics devront transmettre leurs factures sous forme électronique et, en retour, ces derniers seront tenus de les accepter² ; d'autre part, l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les titulaires de marchés conclus et leurs sous-traitants admis au paiement direct devront utiliser le portail public de facturation³.

La dématérialisation des marchés publics est prévue via le plan de transformation numérique de la commande publique (2017-2022). Il est question, grâce à la mise en place d'un portail de facturation unique « Chorus Pro » de simplifier les usages, de diminuer la charge administrative et donc réduire les délais de paiement, en développant notamment un usage de la signature électronique adapté et proportionné aux besoins de la commande

¹ Directive 2014/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics.

² À l'exception des contrats de défense et de sécurité pour lesquels la transmission d'une facture dématérialisée sera une possibilité et non une obligation.

³ Ne sont pas soumis à cette obligation, la Caisse des dépôts et consignations, la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités, la RATP et les marchés de l'État en cas d'impératif de défense ou de sécurité nationale.

publique. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la facturation électronique est obligatoire pour les grandes entreprises (GE) et personnes publiques. Elle l'est ou le sera aussi pour les entreprises de taille intermédiaire (ETI) depuis le 1^{er} janvier 2018, pour les petites et moyennes entreprises (PME) depuis le 1^{er} janvier 2019, tandis que le déploiement s'achève avec les microentreprises au 1^{er} janvier 2020.

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

Indicateurs de suivi

Le suivi portera sur le nombre de contrats, les montants correspondants ainsi que la part des PME et leur taux de candidature et de succès.

Dans le cadre du recensement économique, obligatoire pour tous les marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros HT, l'Observatoire économique de la commande publique (OECPC) recueille un certain nombre d'informations (objet et nature du contrat, titulaire, prix, etc.) dont le détail est listé dans l'arrêté du 22 mars 2019 annexé au [code de la commande publique](#). Il publie chaque année les grandes données afférentes aux marchés publics en France (volume en euros, nombre de contrats, typologie des entreprises titulaires, répartition travaux/fournitures/services, etc.) sur la base des données collectées via l'outil REAP.

L'Observatoire des délais de paiement publie un rapport chaque année : les données sont exhaustives et distinguent les délais pour l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux. À noter que les villes et les régions ne sont pas distinguées nominativement¹. Les retards de paiement peuvent être appréhendés à partir des pénalités de retard que l'État (hors collectivités territoriales) s'applique à lui-même le cas échéant. Les données comprennent en particulier les Délais globaux de paiement (DGP), c'est-à-dire le délai séparant la date de réception de la facture par les services de l'État et la mise en paiement par le comptable public. Elles comprennent également le taux de paiement en 30 jours, soit le pourcentage de factures payées dans un délai égal ou inférieur à 30 jours.

À ce jour, seules les données jusqu'à l'exercice 2018 sont disponibles.

¹ Le dernier rapport porte sur l'exercice 2018.

Tableau 9 – Recensement annuel des marchés publics¹

Contrats initiaux*	2016		2017		2018	
	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)
Etat et hôpitaux	29 862	36 216	32 204	37 550	25 189	29 232
Collectivités locales	97 484	25 634	114 440	27 770	102 320	31 018
« Autres »	17 450	22 021	16 875	24 017	25 815	40 581
Total	144 796	83 871	163 519	89 337	153 324	100 834

Source : Observatoire de Economie de la commande Publique, 2018

* : Hors avenants et actes de sous-traitance. Montants réels ou estimés déclarés par les acheteurs.

Tableau 10 – Niveau de participation des PME dans les marchés publics, en milliards d'euros

(%)	2016		2017		2018	
	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)
PME	59,0	28,4	57,5	29,4	61,1	32,0
ETI	20,1	25,8	21,4	27,4	19,3	22,6
GE	20,9	45,8	21,1	43,1	19,6	45,4

Source : Observatoire de Economie de la commande Publique, 2018

Tableau 11 – Délais globaux de paiement des services de l'État en commande publique

(en jours)	2016	2017	2018	Ecart 2018/2017
National	24,5	21,5	21,4	-0,1

Tableau 12 – Taux de paiement en 30 jours et moins des services de l'État en commande publique

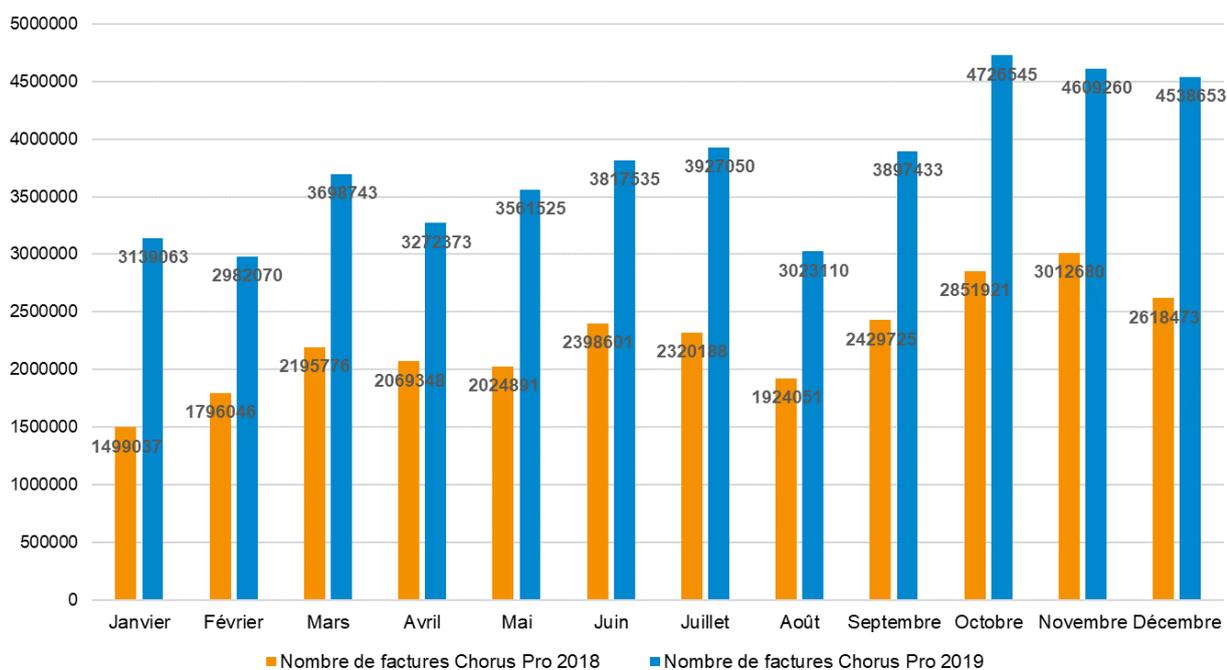
	2016	2017	2018	Ecart 2018/2017
National	80,5	82,3	78,8	-3,4

Source : DGFIP

¹ L'année 2018 affiche des montants particulièrement élevés du fait principalement des marchés du Grand Paris qui ont été passés en 2018 et d'un contrat important de la SNCF.

Concernant l'activité de la plateforme, le nombre de factures a connu une forte augmentation entre 2018 et 2019, passant de 27,4 millions à 45,6 millions de factures émises¹.

Graphique 38 – Nombre de factures échangées sur Chorus Pro, 2018 et 2019



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

Cette hausse s'explique notamment par l'entrée massive des PME sur la plateforme. Ainsi, pour les services de l'État, le taux de dématérialisation s'établit à 67 % : 91 % pour les grandes entreprises, 84 % pour les ETI et 54 % pour les PME-TPE. Par ailleurs, les factures « marchés de travaux » ont été multipliées par sept par rapport à 2018 avec plus de 400 000 factures envoyées. Au total, la plateforme compte 737 739 utilisateurs en 2019, soit une augmentation de 47 % par rapport à l'année précédente.

Les PME, les délais de paiement et le risque de défaillance

La loi Pacte vise à moderniser l'exécution des marchés publics, en donnant plus de garanties et de lisibilité aux procédures, et à encourager ainsi la mise en concurrence des entreprises, et l'implication en particulier des PME. S'il est encore trop tôt pour apprécier les effets de la loi Pacte, et en particulier la systématisation du recours au portail de la facturation, il sera utile à terme d'évaluer l'évolution des délais de paiement, l'activité économique et les risques de défaillance des PME. Il est à noter que le taux minimal des avances que doivent verser les acheteurs publics aux PME titulaires de marchés publics

¹ Voir le [bilan de l'activité 2019](#).

de l'État est passé de 5 % à 20 %¹. Cette évolution, ainsi que le développement de l'affacturage inversé (voir les annexes), devront être pris en compte puisqu'ils contribuent également à lever les contraintes de liquidités.

En cherchant à renforcer l'accès des PME aux marchés publics, les pouvoirs publics visent à soutenir la création d'emplois, l'innovation et les pratiques commerciales. Il conviendra de vérifier l'existence d'un tel lien de causalité. Les marchés publics représentent près de 100 milliards d'euros en 2018 selon l'OCDE : c'est pourquoi ces marchés représentent un levier potentiellement important pour les objectifs de politique publique.

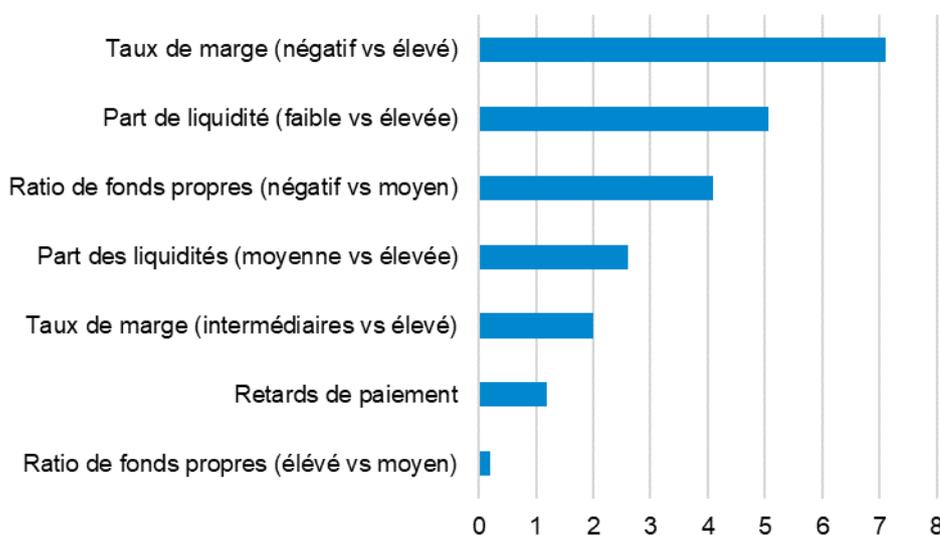
Si les acteurs politiques s'accordent sur la nécessité d'assurer l'accès des PME aux marchés publics, de nombreux obstacles subsistent. Les contraintes de liquidités représentent pour les PME un frein à leur participation à ces marchés. En particulier, les délais de paiement accordés à leurs clients exposent les fournisseurs à des problèmes de trésorerie, aggravés en cas de retards de paiement et susceptibles de les mettre financièrement en difficulté². Pour autant, l'estimation de la probabilité de défaillance d'une entreprise à partir d'un modèle de score montre que les effets de retards de paiement de ses clients restent relativement circonscrits³. En effet, si l'existence de retards clients augmente la probabilité de défaillance d'une entreprise de 25 %, et de 40 % si les retards excèdent un mois, des structures financières dégradées la multiplient au minimum par 4. L'étude de la Banque de France estime que seules huit entreprises défaillantes sur 100 sont potentiellement exposées à ce risque, dont les trois quarts à cause de retards supérieurs à 30 jours. Néanmoins, si les retards prennent de l'ampleur, tous les types d'entreprises deviennent concernés, quelles que soient leur taille, leur ancienneté ou leur situation financière.

¹ Voir l'article R2191-7 du code de la commande publique.

² Dietsch M. et Gonzalez O. (2020), « Les retards de paiement des clients impactent-ils la probabilité de défaillance des entreprises ? », *Bulletin de la Banque de France*, n° 227, janvier-février. D'après le baromètre ARC/lfop, 96 % des dirigeants considèrent que le non-respect des délais de paiement met en danger la santé de leur entreprise, parfois jusqu'au dépôt de bilan (3 points de plus qu'en 2018).

³ Commentaire du CODINF : « Une telle étude est la bienvenue car une rumeur ressassait en boucle depuis des décennies que "25 % des défaillances sont dues aux retards de paiement". Or, il ne s'agissait que d'un "copié-collé" journalistique issu d'un sondage effectué en 1992 par Euler-SFAC auprès de dirigeants d'entreprise ayant déposé leur bilan au Tribunal de commerce... ! »

Graphique 39 – Impact relatif des retards de paiement sur la probabilité de défaillance des entreprises



Note : un rapport égal à 1 traduit l'absence d'estimation d'association, un rapport supérieur à 1 une association d'autant plus forte que ce nombre est élevé.

Source : Banque de France, base FIBEN, données à fin octobre 2019 et estimation en novembre 2019

Un document de travail de l'Insee¹ a cherché à évaluer si les contraintes de liquidités représentent un obstacle à l'entrée sur de nouveaux marchés pour les entreprises. L'étude s'appuie sur un échantillon de PME exportatrices françaises en utilisant la réforme introduite par la Loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008 limitant les délais de paiement interentreprises à 60 jours. L'étude montre un effet causal des conditions de financement des besoins de fonds de roulement sur l'expansion à l'international : une diminution de 10 jours des délais de paiement conduit à une augmentation de trésorerie de 1,4 % et une hausse de probabilité d'entrer dans un nouveau marché de 0,4 %. En revanche, aucun effet ni sur la probabilité de sortie de marché ni sur l'évolution du volume des exportations n'est mis en évidence.

La définition même des délais de paiement, calculés en jours d'exploitation, constitue régulièrement une source d'incompréhension pour les entreprises peu habituées à traiter avec le secteur public. En effet, les délais de paiements interentreprises sont définis à partir de la date d'émission de la facture et de la date prévue au contrat. Mais pour le secteur public, la vérification du service fait doit être effectuée avant le paiement. Ce n'est qu'à partir de la vérification du service fait que court le délai de paiement. Aussi les entreprises qui attendent leur paiement peuvent-elles pointer l'existence de « délais

¹ Beaumont P. (2017), « Croissance des entreprises et risque de trésorerie : étude sur données d'exportations », Document de travail, n° G2017/10, Insee, décembre.

cachés » : l'administration publique est parfois accusée de retarder volontairement la vérification du service fait afin de retarder *de facto* le paiement.

On peut noter que le [décret n° 2019-1344](#) du 12 décembre 2019 opère, à compter du 1^{er} janvier 2020, un relèvement du seuil de dispense de procédure de 25 000 à 40 000 euros. Cette mesure vise à faciliter l'accès des PME aux marchés publics puisque l'acheteur « peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables » (code de la commande publique, article R2122-8) pour les marchés d'une valeur inférieure à 40 000 euros hors taxes. De plus, le montant minimum des avances versées aux PME passe de 5 % à 10 % pour les acheteurs locaux et les établissements publics administratifs de l'État (hors établissements de santé) dont les dépenses de fonctionnement sont supérieures à 60 millions d'euros par an. Il conviendra donc d'étudier également l'effet de ces différentes modifications sur l'accès des PME aux marchés publics, et plus généralement sur l'activité économique de ces dernières.

En outre, une étude¹ sur la sous-traitance dans les marchés publics, publiée par l'Observatoire économique de la commande publique en juillet 2020, montre que la sous-traitance constitue un levier important pour la participation des PME à la commande publique. Alors qu'en moyenne sur la période 2015-2018, les PME représentent 60 % des titulaires de marchés en nombre et 30 % en valeur, 76 % des actes de sous-traitance et 66,5 % des montants sous-traités bénéficient aux PME sur la même période. Concernant les délais de paiement appliqués aux sous-traitants, l'étude souligne que la situation est d'autant plus délicate pour ces derniers que le circuit implique plusieurs interventions (celle du donneur d'ordre puis celle de l'acheteur). Selon les auteurs, il pourrait être envisagé de réduire le délai de validation des titulaires à 10 ou sept jours, au lieu de 15 actuellement.

¹ Observatoire économique de la commande publique (OECF) (2020), [Étude sur la sous-traitance dans les marchés publics](#), ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, juillet.



THÉMATIQUE 23

CERTIFICATION DES COMPTES

L'impact de la mise en œuvre des mesures concernant les commissaires aux comptes prévues aux articles L. 823-2-2, L. 823-3-2, L. 823-12-1 et L. 823-12-2 du code de commerce dans leur rédaction résultant de la présente loi

En vertu d'une directive européenne¹, la certification légale des comptes n'est pas obligatoire pour les entreprises qui, à la date de clôture du bilan, ne dépassent pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants : 4 millions d'euros de total du bilan ; 8 millions d'euros de chiffres d'affaires hors taxe ; 50 salariés². La certification est en revanche obligatoire pour les « entités d'intérêt public » (notamment les entreprises du secteur de la banque et de l'assurance), quels que soient leur chiffre d'affaires, le total de leur bilan ou le nombre de leurs salariés. À la suite de la crise financière de 2008, et pour renforcer l'indépendance des auditeurs, déconcentrer le marché de l'audit et plus généralement améliorer la qualité de l'audit, plusieurs réformes³ ont été entreprises : rotation obligatoire des cabinets d'audit, interdiction à un auditeur de fournir des services de conseil dans la même entreprise, limitation des honoraires, etc.

Rappel des contours de la réforme

Application à compter du premier exercice clos postérieurement à la publication du décret du 24 mai 2019

Les seuils de certification légale sont relevés au niveau européen. Désormais, seules les entreprises remplissant deux des trois conditions suivantes seront obligées de faire

¹ Article 34 de la [directive 2013/34/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises.

² Au-delà de ces « seuils européens de référence », les États membres peuvent fixer des seuils supérieurs pour le total du bilan et le chiffre d'affaires dans la limite, respectivement, de 6 millions et de 12 millions d'euros (« seuils européens adaptés »).

³ La [directive 2014/56/UE](#) révisant la directive 2006/43/CE du 17 mai 2006 relative au contrôle légal des comptes, et le [règlement 537/2014](#) fixant les exigences applicables à l'audit des entités d'intérêt public ou EIP (banques, compagnies d'assurances et sociétés cotées).

certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes : un bilan supérieur ou égal à 4 millions d'euros ; un chiffre d'affaires hors taxes supérieur ou égal à 8 millions d'euros ; un effectif supérieur ou égal à 50 personnes. Les seuils de certification légale seront harmonisés quelle que soit la forme juridique de la société (SA, SCA, SNC, SCS, SARL, SAS). Les entreprises pourront cependant toujours recourir aux services d'un commissaire aux comptes si elles le souhaitent.

Les sociétés qui contrôlent d'autres sociétés seront obligées de désigner un commissaire aux comptes pour l'ensemble formé par la société mère et ses filiales dès lors que cet ensemble excède les seuils de désignation, indépendamment de l'obligation d'établir des comptes consolidés¹. Toutefois, une filiale qui serait « significative »² pourrait continuer à devoir désigner pour elle-même un commissaire aux comptes.

Avant la loi Pacte, la France se distinguait de ses voisins européens en appliquant sur ses entreprises des seuils plus faibles et donc plus contraignants. Ainsi, 77,4 % de la valeur ajoutée des entreprises était soumise à la certification légale, contre 72,8 % en Italie, 58,2 % en Allemagne et 52,9 % au Royaume-Uni. Étaient contraintes de faire certifier leurs comptes :

- les sociétés par actions simplifiées (SAS) si elles remplissent deux des trois conditions suivantes : un total de bilan supérieur à 1 million d'euros, un chiffre d'affaires (hors taxe) supérieur à 2 millions, un effectif supérieur à 20 salariés ;
- les sociétés à responsabilité limitée (SARL), les sociétés en nom collectif (SNC) et les sociétés en commandite simple (SCS) si elles remplissent deux des trois conditions suivantes : un total de bilan supérieur à 1,55 million d'euros, un chiffre d'affaires (hors taxe) supérieur à 3,1 millions, un effectif supérieur à 50 salariés ;
- enfin, toutes les sociétés anonymes (SA) et les sociétés en commandites par actions (SCA)³.

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

¹ Entrée en vigueur : dès le premier exercice clos qui suit la publication du futur décret relatif aux seuils d'audit rehaussés et au plus tard le 1^{er} septembre 2019. Toutefois, les mandats de commissaire aux comptes (CAC) en cours à cette date se poursuivront jusqu'à leur date d'échéance prévue. Pour les sociétés en dessous de ces seuils, il est possible de convenir avec le CAC d'exécuter le temps restant du montant selon les modalités légales de l'audit des petites entreprises de l'article L. 823-12-1 du code de commerce. Puis la société pourra décider de limiter la durée du mandat du CAC à trois exercices (contre six aujourd'hui).

² Soit une filiale qui dépasserait deux des trois critères suivants : 2 millions d'euros pour le total du bilan ; 4 millions d'euros pour le chiffre d'affaires hors taxe ; 25 salariés (voir la proposition du rapporteur le député Denis Sommer).

³ L'article 20 de la loi Pacte instaure la mission d'audit légal à destination des petites entreprises, également nommée mission ALPE. Ce dispositif permet de proposer aux entreprises qui ne dépassent pas deux des trois seuils précédemment mentionnés de disposer d'un audit simplifié et allégé.

Analyse ex ante de la réforme par l'IGF

D'après un rapport de l'Inspection générale des finances¹ (voir les annexes pour une synthèse plus détaillée), 260 000 mandats de certification légale des comptes sont détenus en France par 9 600 commissaires aux comptes (sur les 13 000 inscrits au registre), pour un montant d'honoraires total de 2,5 milliards d'euros, les entreprises commerciales représentant 80 % de ces mandats. Au-delà de ces chiffres, plusieurs difficultés se posent :

- la certification légale constitue une charge proportionnellement plus élevée pour les petites entreprises : avec un montant moyen d'honoraires de 5 511 euros par an, les entreprises situées au-dessus des seuils français et en dessous des seuils européens consacrent 0,17 % de leur chiffre d'affaires annuel à la certification, contre 0,02 % pour les entreprises au-dessus des seuils européens ;
- la certification légale n'a pas d'impact significatif sur la fiabilité de la base fiscale, de même que l'effet de la présence d'un commissaire aux comptes sur la capacité des petites entreprises à se financer n'est pas démontré : ainsi, les taux de redressement par les services fiscaux des entreprises en dessous des seuils (comptes non certifiés) et au-dessus des seuils (comptes certifiés) présentent de très faibles écarts ;
- en l'absence d'un régime juridique du « groupe de sociétés », il arrive qu'une entreprise et ses filiales ne soient pas contraintes à la certification légale, bien qu'étant dans leur ensemble au-dessus des seuils, du fait qu'individuellement elles soient chacune en dessous. Inversement, il arrive que chacune des filiales et la société mère soient contraintes individuellement à une certification légale, alors qu'une certification de l'ensemble pourrait suffire.

En définitive, les seuils français, plus exigeants que les seuils européens, faisaient peser sur les entreprises et en particulier les plus petites une charge plus forte sans pour autant améliorer substantiellement la fiabilité de leurs comptes. Les indicateurs et méthodes mobilisés dans cette évaluation *ex ante* pourront être à nouveau mobilisés en évaluation *ex post*.

Perspectives de suivi et d'évaluation

Afin d'apprécier les effets des mesures, plusieurs métriques et méthodes mériteraient d'être envisagées :

¹ IGF (2018), [La certification légale des comptes des petites entreprises françaises](#), rapport, n° 2017-M-088, mars.

- *métriques* : qualité et régularité des comptes publiés par les entreprises n'étant plus contraintes à la certification légale¹, coûts administratifs (en particulier pour les plus petites entreprises²), effets sur la filière des commissaires aux comptes³ (perte de chiffres d'affaires, licenciements et reconversions, concentration du marché, création d'autres activités, etc.), évolution des taux de fraude⁴ ;
- *méthodes* : suivi d'indicateurs, analyse de cas, comparaisons internationales. Des études économétriques pourraient être menées sur la tranche d'entreprises qui ont bénéficié des exonérations afin de vérifier si des tendances spécifiques apparaissent.

En termes de données, le registre tenu par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) – par délégation du Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C) – permet d'identifier la population des commissaires aux comptes, ainsi que le nombre de mandats et de cabinets. Ce registre, exhaustif et actualisé annuellement, comporte le montant de l'ensemble des honoraires, en distinguant les honoraires facturés au titre de la mission de certification des comptes (et les durées correspondantes) des honoraires facturés au titre de services complémentaires. Ce registre comporte également des informations sur les clients des commissaires aux comptes (Siren, chiffre d'affaires, bilan, produits d'exploitation, etc.). Afin de redresser les données éventuellement manquantes, redondantes ou non exploitables de ce registre, pourront être utilisées les données du fichier national des déclarants professionnels (FNDP), de la Direction générale des finances publiques, qui est constitué de l'ensemble des liasses fiscales déposées par les redevables professionnels dont les résultats sont soumis à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur le revenu (IR) pour un régime réel d'imposition.

Pour déterminer l'incidence de la présence d'un commissaire aux comptes sur la qualité de la base fiscale, pourront être exploités les résultats du contrôle fiscal, et le cas échéant de redressement, de la DGFIP (contrôles sur place et sur pièces) pour des entreprises semblables – notamment de même forme juridique – dont la seule différence est l'obligation de recourir à un commissaire aux comptes afin de certifier leurs comptes. Entre ces entreprises, les éventuels écarts entre la structure de comptes pourront être analysés. De même, afin de mesurer le bénéfice de la certification par un commissaire aux comptes pour la prévention des défaillances des entreprises, les données de l'Observatoire des entreprises de la Banque de France pourront permettre de comparer les taux de défaillance à un an d'entreprises semblables dont la seule différence est l'obligation de

¹ Selon la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), la rétractation du réseau d'audit au niveau des seuils européens laisserait 345 milliards d'euros de chiffre d'affaires sans contrôle.

² 600 millions d'euros d'après la mission IGF, soit autant de pertes en chiffre d'affaires pour le secteur des commissaires aux comptes (pour un chiffre d'affaires total de 2,5 milliards d'euros).

³ D'après la même mission IGF, la part des mandats détenus par les « *big seven* » passerait de 25 % à 48 % pour 61 % du total des honoraires contre 44 % aujourd'hui.

⁴ En particulier le risque de fraudes ou de faillites frauduleuses non détectées à temps du fait de l'absence de certification.

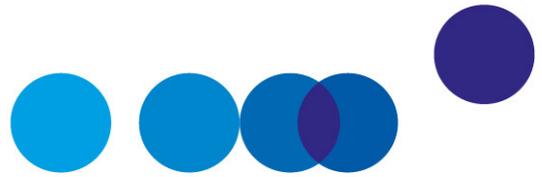
recourir à un commissaire aux comptes afin de certifier ses comptes. Enfin, pour mesurer l'incidence de la présence d'un commissaire aux comptes sur la capacité des petites entreprises à se financer, la cotation FIBEN¹ de la Banque de France sera mobilisée pour comparer la capacité des entreprises à honorer leurs engagements financiers à un horizon de trois ans.

En plus de la CNCC et du H3C, les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles auprès de la Direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice, de l'ACOSS, des tribunaux de commerce et d'autres organisations professionnelles du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC), de la Fédération bancaire française (FBF) ou encore des experts-comptables et commissaires aux comptes de France (ECF) seront mobilisées, tandis que des travaux spécifiques pourront être engagés avec leur accord.

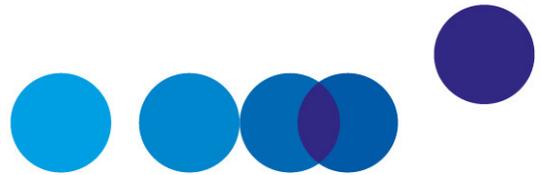
D'ores et déjà, d'après la CNCC, la majorité (57 %) des petites entreprises conservent un mandat de CAC après 2018, soit via un renouvellement de leur mandat soit via un changement de CAC. Toutefois, plus d'une petite entreprise sur cinq (21 %) décide de ne pas renommer un CAC si la loi le lui permet. Ce taux de non-renouvellement peut donner une indication de loi Pacte sur la filière du commissariat aux comptes. Par ailleurs, en étudiant l'exercice 2018, il apparaît que les mandats perdus concernent davantage les petites entreprises avec un faible chiffre d'affaires que celles avec un CA plus important : le CA moyen des petites entreprises ne renouvelant pas leur mandat est de 2 045 000 euros contre 2 636 000 euros pour celles renouvelant leur mandat. Par ailleurs, la présence d'un expert-comptable affecte sensiblement le renouvellement des mandats. Dans les petites entreprises, les mandats sont significativement plus conservés lorsqu'il n'y pas d'expert-comptable (83 % de renouvellement contre 66 % de renouvellement en présence d'un expert-comptable).

En définitive, et en raison des délais de mise en œuvre de la réforme et de la production de données statistiques, le comité d'évaluation ne pourra émettre un avis sur cette thématique qu'en 2021, au plus tôt.

¹ Fichier bancaire des entreprises. Les entreprises interrogées sont celles ayant un chiffre d'affaires de plus de 750 000 euros, soit 250 000 entreprises environ.



ANNEXES



ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

1 2 3 8 / 1 9 / SG

Paris, le 3 1 JUIL. 2019

Monsieur le Commissaire général, *cher Gilles,*

Avec la loi PACTE, le Gouvernement engage une nouvelle étape dans la transformation économique du pays :

- de nombreux obstacles à la croissance des entreprises à toutes les étapes de leur développement sont levés, avec des mesures en faveur de la création, de la croissance et du rebond des entreprises ;

- le financement des entreprises et le développement des innovations sont soutenus, par le développement d'outils de financement en fonds propres et de long terme, la réforme de l'épargne-retraite, le développement de l'actionnariat salarié, la création du fonds pour l'innovation et l'industrie et une réforme d'ampleur des règles régissant la propriété intellectuelle ;

- la place des entreprises dans la société est repensée, par la modification du Code civil, une meilleure association des salariés à la vie et aux résultats de l'entreprise, et une refondation du rôle de l'Etat actionnaire.

Conformément à l'article 221 de la loi, un comité de suivi et d'évaluation de l'impact de la loi PACTE sera mis en place. Je souhaite que vous présidiez ce comité qui sera piloté par France Stratégie. Il associera quatre membres du Parlement issus de la majorité et de l'opposition, un représentant de chacun des huit partenaires sociaux représentatifs, neuf administrations et organismes publics (Dares, DGFIP, DGE, Insee, DSS, DGT, DG Trésor, Acoff et Banque de France), ainsi que trois experts issus du milieu académique. Il pourra s'appuyer sur des groupes de travail spécialisés, ou sur des instances existantes, comme la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI).

Monsieur Gilles de MARGERIE
Commissaire Général de France Stratégie
20, avenue de Ségur
75007 PARIS

Il remettra au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances, un rapport annuel public. Ce rapport annuel portera sur les effets économiques de la loi et sur l'appropriation par les acteurs concernés des réformes visant au développement des entreprises adoptées par le Parlement, y compris celles relatives à leur niveau de charges sociales.

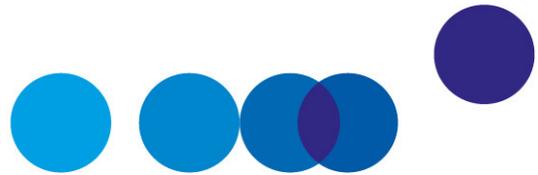
France Stratégie recevra l'appui des administrations précitées dans la réalisation et la conduite des travaux du comité. Celles-ci devront dégager, de manière ponctuelle et afin de traiter de sujets précis relevant de leurs compétences, des moyens humains et financiers complémentaires à ceux mobilisés par France stratégie. L'inspection générale des finances, le conseil général de l'économie, le contrôle général économique et financier, l'inspection générale des affaires sociales pourront être sollicités en tant que de besoin.

Conformément aux dispositions de l'article 221 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi PACTE), le comité devra être installé au plus tard trois mois après la publication de la loi, soit avant le 23 août 2019. Il remettra son premier rapport au Parlement en 2020, avant le projet de loi de finances pour 2021. Un document présentant l'organisation du comité, ses missions, ainsi que des éléments de méthodologie sera rendu public dès l'automne 2019.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien amicalement,


Édouard PHILIPPE



ANNEXE 2

COMPOSITION DU COMITÉ

La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi Pacte) a défini un « *dispositif de suivi et d'évaluation* » (chapitre V, article 221-II) : « *Au plus tard trois mois après la publication de la présente loi, un comité d'évaluation des politiques en faveur de la croissance et de la transformation des entreprises est mis en place auprès du Premier ministre. Le comité associe des membres du Parlement issus de la majorité et de l'opposition, des experts issus du milieu académique et des parties prenantes des réformes économiques menées. Il remet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances, un rapport annuel public. Cette publication donne lieu, à leur demande, à une audition du comité d'évaluation par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.* »

La lettre de mission du Premier ministre du 31 juillet 2019 adressée au commissaire général de France Stratégie a précisé la composition, en prévoyant notamment « *un représentant de chacun des huit partenaires sociaux représentatifs, neuf administrations et organismes publics (Dares, DGFIP, DGE, Insee, DSS, DGT, DG Trésor, Acoff et Banque de France), ainsi que trois experts issus du monde académique* », et en confiant la présidence du comité à Gilles de Margerie, commissaire général de France Stratégie.

Après que les partenaires sociaux, les administrations et organismes publics ont tous désigné leurs représentants, et après quelques remplacements depuis son installation, la composition du comité Impacte est la suivante :

Président du comité

Gilles de Margerie, commissaire général, France Stratégie

Représentants du Parlement

Daniel Fasquelle, député du Pas-de-Calais (4^e circonscription), a été remplacé le 17 septembre 2020 par **Véronique Louwagie**, députée de l'Orne (2^e circonscription)¹.

¹ La démission de M. Fasquelle de son mandat de député a eu lieu le 4 août 2020, et fait suite à son élection comme maire du Touquet-Paris-Plage.

Olivia Grégoire, députée de Paris (12^e circonscription), a été remplacée le 17 septembre 2020 par **Roland Lescure**, député des Français établis hors de France (1^{re} circonscription)¹.

Représentants des partenaires sociaux

Fabrice Angei, CGT, membre du bureau confédéral

Raphaëlle Bertholon, CFE-CGC, déléguée nationale à l'économie

Serge Bru, CFTC, conseiller économique

Bénédicte Caron, CPME, vice-présidente chargée des affaires économiques, juridiques et fiscales

Alain Griset, U2P, président²

Philippe Guimard, FO, conseiller technique au secteur Économie et Services publics

Fabrice de Longevialle, UNAPL, chargé de mission « Fiscalité »

Olivier Redoules, MEDEF, directeur des études économiques

Aurélie Seigne, CFDT, responsable du service économie et société

Représentants des administrations et organismes publics

Denis Boisnault, DGFIP, chef du bureau GF-3C

Gilbert Cette, Banque de France, adjoint au directeur général des statistiques, des études et de l'international

Morgan Delaye, DSS, sous-directeur « Financement de la sécurité sociale »

Alain Gubian, ACOSS, directeur des statistiques, des études et de la prévision

Emmanuel Bétry, direction générale du Trésor, chef de bureau du service du financement de l'économie

Selma Mahfouz, Dares, directrice

Dominique Place, DGE, directrice du projet « Études économiques sur les catégories d'entreprises »

Sébastien Roux, Insee, chef du département des études économiques

Anne Sipp, DGT, sous-directrice « Relations individuelles et collectives du travail »

¹ Mme Grégoire a été nommée secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargée de l'Économie sociale, solidaire et responsable, en vertu du décret du 26 juillet 2020 pour la nomination et du décret n° 2020-1046 du 14 août 2020 pour les attributions.

² M. Griset a été nommé ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des Petites et moyennes entreprises, en vertu du décret du 26 juillet 2020 pour la nomination et du décret n° 2020-970 du 31 juillet 2020 pour les attributions. Il a été remplacé le 25 septembre 2020 par Laurent Munerot, nouveau président d'U2P.

Experts issus du monde académique

Augustin Landier, professeur de finance à HEC Paris

Claire Lelarge, professeure d'économie à l'université Paris-Sud (Paris-Saclay)

Christophe Moussu, professeur de finance à l'ESCP Europe

Équipe de France Stratégie¹

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

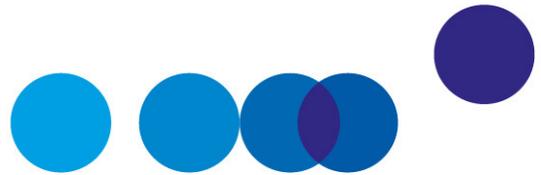
Vincent Aussilloux, directeur du département Économie

Antoine Naboulet, adjoint de la directrice, département Travail, emploi, compétences

Rapporteur

Adam Baïz, chef de projet, coordinateur de l'évaluation des politiques publiques, département Économie

¹ Nous remercions les équipes des administrations impliquées, ainsi que l'ensemble des acteurs mobilisés dans les remontées d'informations. Pour leur appui aux différents travaux, nous remercions également Clément Foutrel, Simon Cardoen et Matthieu Garrigue, de France Stratégie, département Économie, ainsi que Gilles Bon-Maury et Étienne Brodeau de la plateforme RSE.



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.


FRANCE STRATÉGIE



Premier ministre

France Stratégie

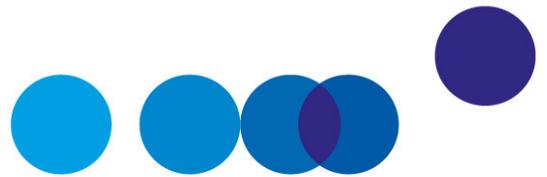
Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.

FRANCE STRATÉGIE – 20, AVENUE DE SÉGUR – TSA 90725 – 75334 PARIS CEDEX 07 – TÉL. 01 42 75 60 00

Comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE

Premier rapport

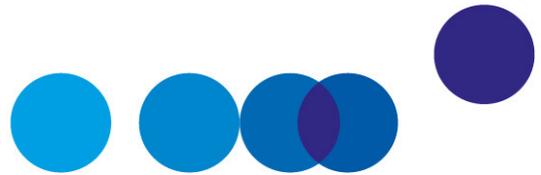
Annexes



COMITÉ DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DE LA LOI PACTE

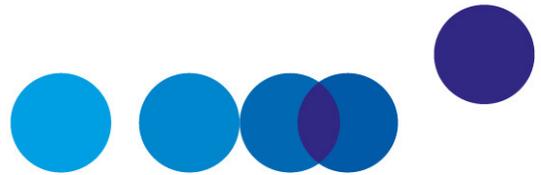
Premier rapport
Annexes





SOMMAIRE

Annexe de la thématique 4 – Droit des sûretés	5
Annexes de la thématique 7 – Assurance-vie.....	9
Annexes de la thématique 8 – Levées de fonds par émission de jetons.....	13
Annexe de la thématique 9 – PEA-PME	21
Annexes de la thématique 10 – Opposition aux brevets	25
Annexes de la thématique 12 – La Française des jeux	35
Annexes de la thématique 14 – La Poste	49
Annexe de la thématique 15 – Fonds pour l’innovation et l’industrie	53
Annexe de la thématique 16 – Protection des secteurs stratégiques	59
Annexes de la thématique 17 – Intéressement et participation	63
Annexe de la thématique 18 – Actionnariat salarié	69
Annexes de la thématique 19 – Société à mission	74
Annexes de la thématique 20 – Fonds de pérennité	99
Annexes de la thématique 21 – Administrateurs salariés.....	107
Annexes de la thématique 22 – Base de données des paiements	119
Annexe de la thématique 23 – Certification des comptes.....	127



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 4

DROIT DES SÛRETÉS

Les différentes formes de sûretés

Les sûretés sont des mécanismes destinés à permettre à un créancier de se prémunir contre le risque d'inexécution de son obligation par le débiteur. Les règles générales encadrant le droit français des sûretés sont définies dans le code civil (livre IV « Des sûretés », articles 2284 à 2488-12). Certaines sûretés sont également régies par des règles spéciales définies dans divers codes comme le code monétaire et financier, le code de commerce ou encore le code de la consommation et dans des lois spéciales comme la loi du 12 septembre 1940 sur le financement des fabrications de démarrage faisant l'objet de lettres d'agrément, qui définit le régime de warrant industriel.

Généralement, on distingue les sûretés personnelles et les sûretés réelles.

Les sûretés personnelles correspondent au fait d'adjoindre au débiteur principal d'autres débiteurs. Il s'agit, par exemple, du cautionnement, de la garantie autonome ou encore de la lettre d'intention. Pour le créancier, cela signifie que son droit de gage général, c'est-à-dire le droit d'obtenir le paiement de sa créance sur n'importe quel bien du débiteur, est étendu à d'autres patrimoines que celui du débiteur.

Les sûretés réelles correspondent au fait d'affecter spécialement un ou plusieurs biens au paiement de la créance. Le créancier dispose alors d'un droit de gage général mais également d'un droit réel sur un bien. Ce droit réel permet au créancier de bénéficier d'un droit de préférence : il pourra ainsi se faire payer avant tout autre créancier sur le prix du bien. En effet, le risque pour un créancier ne disposant pas d'une sûreté réelle (appelé créancier chirographaire) est qu'il n'y ait pas suffisamment de biens pour désintéresser tous les créanciers et donc qu'il ne puisse pas *in fine* se faire rembourser intégralement de sa créance. Parmi les sûretés réelles, on distingue les sûretés mobilières et les sûretés immobilières. Les premières renvoient à des privilèges mobiliers comme le nantissement de meubles incorporels ou la propriété à titre de garantie (clause de réserve de propriété et fiducie). Les secondes renvoient à des privilèges immobiliers, comme le gage immobilier ou l'hypothèque.

Enfin, une sûreté n'entre dans aucune de ces deux catégories (sûretés personnelles et réelles) : le droit de rétention. Ce droit signifie que le détenteur peut conserver un bien tant qu'il n'a pas perçu les sommes qui lui sont dues. Ainsi l'article 1612 du code civil dispose que « *le vendeur n'est pas tenu de délivrer la chose, si l'acheteur n'en paye pas le prix, et que le vendeur ne lui a pas accordé un délai pour le paiement* ». Il en va ainsi, par exemple, d'un garagiste retenant la voiture sur laquelle il a effectué une réparation.

Les différentes formes de sûretés sont brièvement présentées ci-après.

Le 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* » (C. civ., art. 2288). Il s'agit donc d'une sûreté personnelle. De nature conventionnelle, le cautionnement est un contrat unilatéral puisqu'il n'implique des obligations que pour la caution et non pour le créancier.

Le cautionnement peut être défini ou indéfini. Un cautionnement défini (C. civ., art. 2290) signifie que l'engagement est limité à une certaine somme fixée préalablement lors de la signature du contrat. À l'inverse, le cautionnement indéfini (C. civ., art. 2293) signifie que la caution garantit la dette principale dans son intégralité. En d'autres termes, la caution devra payer tout ce que le débiteur principal n'a pas payé, sans plafond. Le cautionnement indéfini est donc plus risqué que le cautionnement défini. Par ailleurs, le cautionnement peut être onéreux, lorsque la caution fait rémunérer son engagement par le débiteur (comme pour un cautionnement bancaire), ou bien gratuit.

En principe, le cautionnement est civil. Néanmoins, il peut être également commercial dans quatre cas : (a) s'il est par nature un acte de commerce (c'est-à-dire un cautionnement donné contre rémunération par un établissement de crédit) ; (b) s'il est un acte de commerce par accessoire (c'est-à-dire un cautionnement donné par un commerçant pour les besoins de son commerce) ; (c) s'il constitue un acte de commerce par la forme (aval d'une lettre de change) ; (d) si la caution a un intérêt patrimonial dans l'opération ou l'affaire commerciale qu'elle garantit (dirigeants, associés majoritaires). En présence d'un cautionnement commercial, les tribunaux de commerce sont compétents et la solidarité passive est présumée.

L'hypothèque

L'hypothèque est un droit réel sur les immeubles affectés à l'acquittement d'une dette. Sûreté immobilière sans dépossession du constituant, elle permet au créancier qui a procédé à son inscription, en cas de défaillance de son débiteur, soit de faire vendre

l'immeuble grevé en quelques mains qu'il se trouve (droit de suite), pour être payé en priorité sur le prix (droit de préférence), soit de devenir propriétaire de l'immeuble.

Avant l'échéance de la dette, le constituant conserve tous les attributs de la propriété (droit d'administration, de jouissance et d'aliénation) mais il ne peut faire aucun acte qui déprécierait la valeur du bien. L'hypothèque s'éteint par l'extinction de l'obligation principale (sauf convention de rechargement), par la renonciation du créancier à l'hypothèque, par l'accomplissement des formalités de purge, par la prescription et par la résiliation unilatérale en cas d'hypothèque pour créance future à durée indéterminée

On distingue plusieurs catégories d'hypothèques : les hypothèques légales (résultant de la loi), judiciaires (résultant d'un jugement) et conventionnelles (résultant de conventions).

Les hypothèques légales signifient que l'hypothèque est conférée de plein droit aux créanciers par le seul effet de la loi. Elles sont énumérées à l'article 2400 du code civil. Il s'agit notamment de l'hypothèque entre époux, de l'hypothèque de l'État, des départements ou encore des communes. Les hypothèques légales sont souvent générales, c'est-à-dire qu'elles portent sur tous les immeubles présents et à venir.

Le nantissement et le gage

Le nantissement est l'appellation générale donnée aux sûretés portant sur les choses mobilières. Le nantissement permet au débiteur de garantir une dette au créancier, par convention, en lui cédant en garantie un bien, un fonds ou une valeur dont il est propriétaire. Si à l'échéance de la dette le débiteur ne paye pas le créancier, celui-ci peut obtenir la vente du bien (vente judiciaire) ou en acquérir la propriété (attribution judiciaire).

Par exemple, si une entreprise A détient une dette envers une entreprise B, l'entreprise A va procéder au nantissement (aussi appelé la mise en gage) d'une partie de ses biens mobiliers afin de garantir le paiement de sa dette. Si elle ne peut plus payer, l'entreprise B pourra alors décider la vente forcée des biens nantis sous forme de mise aux enchères par exemple. Elle sera en priorité remboursée à partir de l'argent récupéré.

On distingue le nantissement du gage selon la nature du bien mis en garantie. Ainsi, un gage repose sur un bien meuble corporel disposant d'une réalité matérielle et d'une visibilité. Des stocks, comme des marchandises, des matières premières ou des produits intermédiaires ou finis peuvent être également donnés en gage. À l'inverse, le nantissement repose sur un bien meuble incorporel, comme une créance, une part sociale ou encore un fonds de commerce.

Pour l'établissement du nantissement, un écrit est exigé (appelé acte constitutif ou convention). Il doit notamment mentionner la désignation de la dette garantie, la quantité, la valeur et la nature du bien donné en gage (inventaire), le lieu de conservation des biens

corporels gagés, la désignation des parts sociales ou du fonds nantis et enfin la durée de l'engagement (qui peut être à durée indéterminée).

Le privilège

Le privilège donne le droit à un créancier d'être préféré aux autres créanciers, même hypothécaires. En effet, lors d'une vente judiciaire (dite « licitation ») et lorsque plusieurs créanciers doivent se répartir le montant net de la vente, il peut arriver que la vente des biens ne permette pas de désintéresser tous les créanciers. Dans ce cas, chaque créancier reçoit en principe un pourcentage du montant de sa créance. Or, le privilège permet justement qu'un créancier soit remboursé en priorité par rapport aux autres créanciers. Ces derniers, dit créanciers « chirographaires » se partagent donc les sommes qui restent après que les créanciers privilégiés ont été désintéressés.

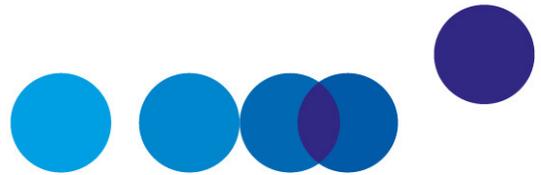
On distingue généralement les privilèges généraux et les privilèges spéciaux. Les privilèges généraux peuvent porter sur tous les biens, notamment mobiliers, se trouvant dans le patrimoine du débiteur. Ce sont généralement les privilèges du Trésor public, des organismes sociaux ou encore des caisses de retraite. Les privilèges spéciaux portent, à l'inverse, sur un bien déterminé ou une catégorie de biens déterminée.

En principe, le privilège est occulte et prend naissance en même temps que la créance garantie. Toutefois, certains privilèges font l'objet de publicité.

La lettre d'intention

La lettre d'intention est un engagement de faire ou de ne pas faire donné par un tiers (« le confortant ») ayant pour objet le soutien apporté à un débiteur (« le conforté ») dans l'exécution de son obligation envers son créancier. Il s'agit donc d'une sûreté personnelle. C'est une technique d'origine anglo-saxonne (« *letter of comfort* ») apparue en France dans les années 1970 et consacrée dans le code civil lors de la réforme de 2006 du droit des sûretés.

La lettre d'intention est notamment utilisée dans les groupes de sociétés : lorsqu'une filiale souhaite obtenir un crédit, la société mère peut adresser un courrier à la banque pour lui assurer son soutien envers sa filiale.



ANNEXES DE LA THÉMATIQUE 7

ASSURANCE-VIE

A. Nombre de contrats transformés et montants transférés

Le tableau suivant donne le nombre de contrats transformés (dits « Fourgous »).

	Nombre de contrats transformés (en milliers)	Montant transféré (en millions d'euros)			Montant moyen transféré
		Ensemble	dont réinvesti en UC	% réinvesti en UC	
2005	20,4	1 070	370	35 %	52 500 €
2006	494,3	20 210	6 440	32 %	40 900 €
2007	812,1	26 120	7 810	30 %	32 200 €
2008	265,9	8 230	2 240	27 %	31 000 €
2009	172,7	5 010	1 340	27 %	29 000 €
2010	147,6	4 180	1 100	26 %	28 300 €
2011	114,9	3 240	790	24 %	28 200 €
2012	85,1	2 500	660	26 %	29 400 €
2013	94,6	3 270	940	29 %	34 600 €
2014	103,1	3 820	1 080	28 %	37 100 €
2015	124,2	4 750	1 490	31 %	38 200 €
2016	130,8	5 240	1 550	30 %	40 100 €
2017	217,9	8 330	2 650	32 %	38 200 €
2018	174,3	5 610	1 770	32 %	32 200 €
2019	99,1	2 930	930	32 %	29 600 €

Source : France Stratégie, d'après la FFA (Fédération française de l'assurance)

B. Fiscalité de l'assurance-vie

Dans le cadre d'un contrat d'assurance-vie, les frais suivants peuvent être facturés :

- frais de dossier (lors de la souscription du contrat) ;
- frais à l'entrée et sur versement (facturés à chaque versement effectué sur le contrat et calculés en pourcentage du versement) ;
- frais de gestion sur encours (prélevés sur l'épargne constituée et calculés en pourcentage) ;
- frais d'arbitrage (quand le souscripteur transfère son épargne d'un support à un autre ; exprimés en pourcentage de la somme arbitrée ou selon un forfait) ;
- frais prélevés sur les avances ;
- frais de mise en service de rachats partiels programmés.

La fiscalité sur les assurances vie, qui n'a pas été modifiée par la loi Pacte, distingue la fiscalité sur les produits de celle sur les transmissions en cas de décès. Elle distingue aussi les produits des contrats d'assurance-vie selon qu'ils correspondent à des versements effectués avant ou après le 27 septembre 2017.

Avant cette date, les produits des contrats d'assurance-vie sont soumis, selon l'option choisie par le souscripteur du contrat, soit à l'impôt sur le revenu soit au prélèvement forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu. Dans le second cas, si le contrat est racheté avant 4 ans, les produits sont imposés au taux de 35 %, et au taux de 15 % en cas de rachat entre quatre et huit ans. En cas de rachat du contrat après huit ans, les produits sont imposés au taux de 7,5 % et le souscripteur du contrat bénéficie d'un abattement annuel sur les produits de 4 600 euros pour une personne seule et de 9 200 euros pour un couple marié ou pacsé soumis à imposition commune. À noter que les produits acquis ou constatés, correspondant à des primes versées avant le 26 septembre 1997, sont exonérés.

Après cette date, les produits des contrats d'assurance-vie sont soumis, selon l'option choisie par le souscripteur du contrat, soit à l'impôt sur le revenu soit au prélèvement forfaitaire unique (PFU). L'option pour l'impôt sur le revenu est expresse, irrévocable et globale pour tous les revenus du contribuable inclus dans l'assiette du PFU. Le souscripteur du contrat opte pour le prélèvement forfaitaire unique. Dans le cas où le montant des versements effectués est égal ou supérieur à 150 000 euros (300 000 pour un couple co-souscripteur), les produits sont imposés au taux de 12,8 %. En cas de rachat du contrat après huit ans, la fraction des produits correspondant aux versements effectués en dessous de 150 000 euros est imposée au taux de 7,5 %. Et dans le cas où le montant des versements effectués est inférieur à 150 000 euros (300 000 pour un couple co-

souscripteur), les produits correspondant à ces versements sont imposés au taux de 12,8 % ; et en cas de rachat du contrat après huit ans, les produits sont imposés au taux de 7,5 %. Par ailleurs, en cas de rachat du contrat après huit ans, le souscripteur du contrat bénéficie d'un abattement annuel sur les produits de 4 600 euros pour une personne seule et de 9 200 euros pour un couple marié ou pacsé soumis à imposition commune.

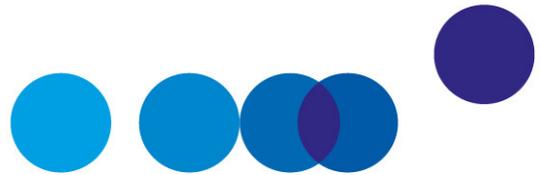
Dans tous les cas, les produits sont également soumis aux prélèvements sociaux dont le taux est de 17,2 %. Certaines situations de force majeure (licenciement, invalidité, etc.) permettent le rachat ou le dénouement du contrat d'assurance-vie sans imposition et quelle que soit la date du rachat.

Concernant la fiscalité sur les transmissions en cas de décès, l'assurance-vie bénéficie d'un cadre fiscal sur les transmissions dérogatoires au droit commun. Pour les contrats d'assurance-vie souscrits après le 20 novembre 1991, le régime est différent selon que les cotisations ont été versées avant ou après 70 ans :

- les cotisations versées après 70 ans donnent lieu au règlement de droits de succession selon le barème progressif de droit commun, après application d'un abattement de 30 500 euros par assuré. Les intérêts générés par ces mêmes cotisations ne sont en revanche pas imposables ;
- les cotisations versées avant 70 ans et les intérêts qu'elles génèrent font l'objet d'un traitement fiscal spécifique. Chaque bénéficiaire doit s'acquitter d'un prélèvement *sui generis* lorsque la part de capital décès qui lui revient au titre des cotisations versées avant 70 ans excède 152 500 euros (depuis le 12 octobre 1998). Le taux de ce prélèvement dépend de la date du décès de l'assuré.

		Date du décès de l'assuré		
		Après le 1 ^{er} juillet 2014	Du 31 juillet 2011 au 1 ^{er} juillet 2014	Avant le 31 juillet 2011
Part nette taxable de chaque bénéficiaire	0 € - 152 500 €	0 %	0 %	0 %
	152 500 € - 700 000 €	20 %	20 %	20 %
	700 000 € - 902 838 €	31,25 %	20 %	20 %
	> 902 838 €	31,25 %	25 %	20 %

Ce cadre est applicable pour tous les contrats d'assurance-vie, quel que soit le support d'investissement choisi (fonds en euros, unités de compte, eurocroissance).



ANNEXES DE LA THÉMATIQUE 8

LEVÉES DE FONDS PAR ÉMISSION DE JETONS

A. La mise en place de procédures d’instruction et de contrôle par l’Autorité des marchés financiers (AMF)

En vertu de la loi Pacte, et afin d’assurer l’instruction et le contrôle des ICO¹ et des PSAN², l’AMF et l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ont mis en place un certain nombre de procédures d’instruction décrites ci-après.

Processus d’instruction et de contrôle des ICO

Les émetteurs sont invités à contacter les équipes de l’AMF à contactICO@amf-france.org en vue de présenter leur projet dans les locaux de l’AMF. À l’issue de cette présentation, les émetteurs doivent déposer auprès de l’AMF le projet de document d’information, accompagné de la documentation listée au paragraphe 3.1 de l’instruction de l’AMF DOC-2019-06. L’AMF accuse réception dès que possible et dans les deux jours ouvrés après réception d’un dossier complet. À compter de l’accusé de réception, l’AMF dispose d’un délai de vingt jours ouvrés pour délivrer ou refuser son visa, étant précisé que lorsque l’AMF indique que la documentation est incomplète ou que des informations complémentaires doivent être insérées dans le document d’information, le délai de vingt jours ouvrés ne court qu’à compter de la réception par l’AMF des compléments d’information demandés.

Les échanges entre les services de l’AMF et les émetteurs de jetons prennent la forme de questions/réponses sur le document d’information et la documentation l’accompagnant. Lorsque les services considèrent que le document d’information est complet et compréhensible et que l’émetteur présente l’ensemble des garanties requises par les textes, ils soumettent le projet d’offre au public de jetons au Collège de l’AMF qui décide ou non d’y apposer son visa.

¹ ICO : *Initial coins offering*, offre au public de jetons.

² PSAN : prestataire de services sur actifs numériques.

Une fois le visa apposé, les services de l'AMF en informent l'émetteur et publient sur le site de l'AMF le document d'information ainsi que le nom de l'émetteur, le numéro de visa, la date du visa et la date de fin de validité du visa ([liste blanche](#)).

Postérieurement à l'attribution du visa, les services de l'AMF contrôlent l'information diffusée au public par l'émetteur de jetons. Toute la documentation à caractère promotionnel est soumise par l'émetteur au contrôle de l'AMF pendant la durée de l'offre. Les services de l'AMF vérifient que l'émetteur ne publie pas d'information nouvelle qui n'aurait pas été validée ou d'information trompeuse. Ils s'assurent également que tout changement ou fait nouveau susceptible d'avoir une influence significative sur la décision d'investissement de tout souscripteur potentiel qui survient entre l'attribution du visa et la clôture de l'offre donne lieu à l'établissement, par l'émetteur de jetons, d'un document d'information amendé soumis au visa de l'AMF.

Par ailleurs, lorsque l'AMF constate, après avoir apposé son visa, que l'offre proposée au public n'est plus conforme au contenu du document d'information, ou que l'offre ne présente plus les garanties légales, l'AMF peut ordonner qu'il soit mis fin à toute communication concernant l'offre faisant état de son visa, retirer son visa ou encore suspendre son visa jusqu'à ce que l'émetteur satisfasse de nouveau aux conditions du visa. La décision de suspension et de retrait est publiée sur le site Internet de l'AMF sous la forme d'une « liste noire ». L'AMF est tenue d'informer au préalable l'émetteur de jetons concerné en précisant les motifs pour lesquels cette décision est envisagée. L'émetteur dispose alors d'au moins trois jours ouvrés pour faire connaître ses observations.

En outre, l'AMF peut faire une déclaration publique sur tout émetteur qui diffuserait des informations fausses ou trompeuses concernant la délivrance du visa, sa portée ou ses conséquences. Si un émetteur de jetons diffuse des informations comportant des indications inexactes ou trompeuses ou utilise une dénomination, une raison sociale, une publicité ou tout autre procédé laissant croire qu'il a obtenu le visa de l'AMF sur son offre au public, l'AMF peut mettre en œuvre une procédure de demande de blocage de l'accès aux sites Internet.

En pratique, les services de l'AMF disposent d'outils de veille leur permettant de détecter certaines offres au public de jetons irrégulières. En outre, l'AMF reçoit régulièrement des signalements qui sont transférés aux services compétents pour analyse.

Processus d'instruction pour les PSAN

À titre liminaire, les PSAN peuvent, en amont du dépôt du dossier, organiser une ou plusieurs réunions avec l'AMF en contactant ses services par email à l'adresse psan@amf-france.org. S'agissant du processus d'instruction, ce dernier diffère selon que l'activité du candidat est soumise à l'enregistrement obligatoire ou à l'agrément optionnel.

Pour l'enregistrement obligatoire requis pour les activités 1° et 2° de l'article L. 54-10-2 du code monétaire et financier, à savoir les services de conservation et d'achat/vente d'actifs numériques en monnaie ayant cours légal, les personnes exerçant ces deux activités avant l'entrée en vigueur de la loi bénéficient d'un délai de 12 mois à compter de la publication des textes d'application pour s'enregistrer auprès de l'AMF.

Pour déposer leur dossier, les prestataires candidats doivent s'adresser à l'AMF qui joue le rôle de guichet unique et qui assure le lien avec l'ACPR aux fins de délivrer l'enregistrement.

L'AMF vérifie pour chaque candidat si :

- les personnes qui en assurent la direction effective possèdent l'honorabilité et la compétence nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ;
- les personnes physiques qui soit détiennent, directement ou indirectement, plus de 25 % du capital ou des droits de vote du prestataire, soit exercent, par tout autre moyen, un pouvoir de contrôle sur ce prestataire, garantissent une gestion saine et prudente du prestataire et possèdent l'honorabilité et la compétence nécessaires ;
- les prestataires ont mis en place une organisation, des procédures et un dispositif de contrôle interne relatifs à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT).

Pour délivrer son enregistrement, l'AMF recueille l'avis conforme de l'ACPR. Par ailleurs, l'AMF peut se faire communiquer par les prestataires tous documents ou toutes informations, quel qu'en soit le support, utiles à l'exercice de sa mission.

S'agissant de l'agrément optionnel, celui-ci est délivré par l'AMF pour la fourniture de l'ensemble des services mentionnés à l'article L. 54-10-2 du code monétaire et financier à l'exception des activités 1° et 2°.

L'AMF vérifie pour chaque candidat s'il dispose soit d'une assurance responsabilité civile professionnelle soit de fonds propres minimum précisés par une instruction (Instruction AMF - DOC-2019-23). Par ailleurs, l'AMF veille à ce que le candidat soit doté :

- d'au moins un dirigeant effectif ;
- des moyens humains et techniques suffisants ;
- des systèmes informatiques résilients ;
- d'un dispositif de contrôle interne ;
- d'une procédure de traitement des réclamations ;
- d'une organisation permettant d'éviter les conflits d'intérêts ;
- et des procédures pour lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Par ailleurs, l'AMF vérifie que le candidat se conforme à des règles de bonne conduite. À ce titre, les PSAN doivent communiquer des informations claires, exactes et non trompeuses, notamment les informations à caractère promotionnel, qui sont identifiées en tant que telles. Ils avertissent les clients des risques associés aux actifs numériques. Ils rendent publiques leurs politiques tarifaires. Ils établissent et mettent en œuvre une politique de gestion des réclamations de leurs clients et en assurent un traitement rapide. L'AMF vérifie la sécurité des systèmes d'information des prestataires agréés et peut solliciter, à cette fin, l'avis de l'autorité nationale en charge de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). L'AMF et l'ANSSI peuvent se communiquer les renseignements utiles à l'exercice de leurs missions respectives dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information.

L'AMF notifie sa décision relative à l'enregistrement ou l'agrément optionnel au demandeur dans un délai de six mois à compter de la réception du dossier complet et en informe l'ACPR.

Procédures de contrôle et de sanction

En matière de sanctions, l'AMF peut, de sa propre initiative ou à l'initiative de l'ACPR, radier un prestataire enregistré ou agréé lorsque ce dernier ne respecte plus ses obligations ou s'il a obtenu d'être enregistré par de fausses déclarations ou par tout autre moyen irrégulier. Par ailleurs, si une personne diffuse des informations comportant des indications inexactes ou trompeuses concernant la délivrance de l'agrément, sa portée ou ses conséquences, l'AMF se réserve la possibilité de faire une déclaration publique mentionnant ces faits et les personnes responsables de ces communications.

En matière de contrôle, l'article L. 621-13-5 du code monétaire et financier permet le blocage des sites d'opérateurs proposant la fourniture de services soumis à enregistrement sans avoir obtenu d'enregistrement de l'AMF, ou qui diffusent des informations laissant croire que le prestataire est agréé.

De plus, les articles L. 341-1 à L. 341-17 du code monétaire et financier et les articles L. 222-16-1 et L. 222-16-1 du code de la consommation portent réglementation du démarchage bancaire et financier. En principe, les actifs numériques ne peuvent pas faire l'objet de démarchage, sauf lorsque l'activité de démarchage porte sur la fourniture d'un service sur actifs numériques par un prestataire agréé ou sur des jetons proposés dans le cadre d'une offre au public ayant obtenu le visa. De même est interdite toute publicité directe ou indirecte diffusée par voie électronique ayant pour objet d'inviter une personne par le biais d'un formulaire de réponse ou de contact, à demander ou à fournir des informations complémentaires, ou à établir une relation avec l'annonceur, en vue d'obtenir son accord pour la réalisation d'une opération de fourniture de service sur actifs numériques, sauf les services pour lesquels l'annonceur a obtenu agrément. Il en va de

même pour les opérations d'offre au public de jetons sauf lorsque l'annonceur a obtenu le visa. Enfin, toute opération de parrainage ou de mécénat est interdite lorsqu'elle vise à faire de la publicité en faveur de services d'investissement portant sur des contrats financiers ou des services sur actifs numériques non soumis à agrément ou dans le cadre d'une offre de jetons dont le parrain ou mécène n'a pas obtenu de visa.

Enfin, l'AMF a publié des mises en garde et a mis à la disposition des investisseurs deux listes noires d'acteurs proposant d'investir dans les crypto-actifs ou dans des produits dérivés sur crypto-actifs pouvant être consultés sur [ce lien](#). Notons toutefois que ces mesures en sont à leur début dans la mesure où, pour être activées, elles supposent le constat d'un défaut d'enregistrement. Or, le délai auquel sont soumis certains prestataires pour s'enregistrer s'étend jusqu'au 18 décembre 2020 (prestataires dont l'activité avait débuté avant l'entrée en vigueur de la loi Pacte).

B. Analyse des processus d'instruction et de contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

Concernant la grille d'analyse des demandes d'enregistrement au statut de PSAN

Conformément à l'article L. 54-10-3 du code monétaire et financier (« CMF »), les candidats à l'enregistrement en tant que PSAN doivent mettre en place une organisation, des procédures et un dispositif de contrôle interne adaptés et propres à assurer le respect des dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi qu'au gel des avoirs.

L'instruction DOC-2019-23 de l'AMF relative au régime applicable aux prestataires de services sur actifs numériques précise la liste des documents attendus à cet effet. En particulier, le candidat doit fournir les éléments suivants, qui peuvent être présentés, le cas échéant, sous la forme d'un manuel de procédure destiné au personnel du prestataire et rédigé en des termes suffisamment opérationnels.

Tout d'abord, le candidat doit élaborer une classification des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (BC-FT) en fonction de la nature des produits ou services offerts, des conditions de transaction proposées, des canaux de distribution utilisés, des caractéristiques des clients, du pays ou du territoire d'origine et de destination des fonds, conformément à l'article L. 561-4-1 du CMF. En fonction de cette classification des risques et des informations sur la clientèle recueillies au titre de l'article L. 561-5-1 du CMF, le prestataire établit un profil de risque (note de risque/*scoring*) de chaque relation d'affaires, en fonction duquel il peut faire varier l'intensité des mesures de vigilance.

Si le candidat appartient à un groupe au sens de l'article L. 561-33 du code monétaire et financier, il doit également fournir la classification des risques établie au niveau du groupe.

De plus, le candidat doit décrire l'organisation de son dispositif LCB-FT, qui doit être adapté à sa classification des risques, et désigner un responsable de ce dispositif. Le dispositif LCB-FT doit inclure :

- Les procédures internes, adaptées à la classification des risques du prestataire, comprenant les diligences à l'égard des clients. En particulier, ces procédures doivent prévoir de manière suffisamment opérationnelle des critères pertinents permettant de distinguer la clientèle occasionnelle de celle en relation d'affaires, les modalités d'identification et de vérification d'identité des clients et, le cas échéant, des bénéficiaires effectifs, y compris en cas d'entrée en relation à distance, les mesures d'identification des opérations réalisées par les clients occasionnels. Les procédures internes doivent détailler les éléments d'information recueillis et analysés aux fins de la connaissance de la clientèle et de la relation d'affaires, selon une approche par les risques, ainsi que leurs modalités de mise à jour. Les procédures internes doivent également prévoir une description opérationnelle des mesures de vigilance mises en place dans les cas prévus aux [articles L. 561-10 et L. 561-10-1 du CMF](#), notamment pour les personnes politiquement exposées (PPE). Le candidat doit également fournir le manuel des procédures LCB-FT de l'entreprise destiné au personnel.
- Au titre de la surveillance des opérations, le candidat doit décrire les procédures permettant de détecter des opérations atypiques ou suspectes au regard, le cas échéant, du profil de risque des relations d'affaires, sur la base de critères et de seuils de significativité. Ces procédures doivent prévoir le traitement des alertes par une analyse documentée et amenant à un classement sans suite dûment motivé, à un examen renforcé au sens de [l'article L. 561-10-2 du CMF](#) ou à une déclaration de soupçon à TRACFIN. Le candidat doit décrire les modalités opérationnelles de mise en œuvre des obligations déclaratives auprès de TRACFIN, les noms et CV du correspondant TRACFIN et du déclarant TRACFIN (cf. [art. R. 561-23 et R. 561-24 du CMF](#)).
- Un contrôle interne en matière de LCB-FT répondant aux exigences de [l'article R. 561-38-8 du CMF](#).
- Les modalités de formation et d'information du personnel en matière de LCB-FT, ainsi que les moyens alloués à cette fin.

Le candidat doit également fournir une description de son dispositif de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition ou d'utilisation (comprenant un dispositif de contrôle interne) et préciser les modalités d'information du ministre de l'Économie prévue à [l'article L. 562-4 du CMF](#). En outre, si le candidat envisage d'externaliser la mise en œuvre

d'obligations en matière de LCB-FT ou de gel des avoirs, il doit préciser les prestations concernées, indiquer le nom du (ou des) prestataire(s) fournissant ces prestations, préciser les principales caractéristiques des contrats d'externalisation, transmettre la copie (ou les projets) de contrats d'externalisation ou à défaut le cahier des charges et expliciter le cas échéant les procédures et moyens mis en œuvre pour le contrôle des prestations externalisées.

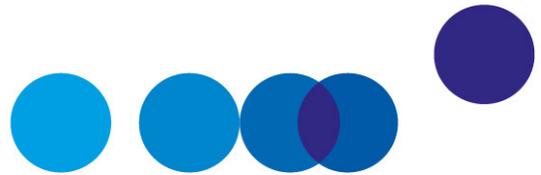
Concernant l'organisation du travail avec l'AMF

Conformément à [l'article 86 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises](#) (dite PACTE), l'ACPR intervient dans le cadre de l'instruction des demandes d'enregistrement des prestataires de services sur actifs numériques (PSAN). Dans les trois mois suivant la réception du dossier complet, l'ACPR émet un avis conforme ([articles L. 54-10-3 et D. 54-10-3 du CMF](#)).

L'ACPR vérifie si les personnes qui assurent la direction effective du prestataire possèdent l'honorabilité et la compétence nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, si les actionnaires significatifs garantissent une gestion saine et prudente du prestataire et possèdent l'honorabilité et la compétence nécessaires. Elle vérifie également si le prestataire a mis en place une organisation, des procédures et un dispositif de contrôle interne de nature à assurer le respect de ses obligations au titre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) et en matière de gel des avoirs ([article L. 54-10-3 du CMF](#)).

L'AMF et l'ACPR coopèrent étroitement dans le cadre de l'instruction des demandes d'enregistrement des PSAN. L'ACPR échange avec les candidats au statut de PSAN avant le dépôt de leur dossier auprès de l'AMF, notamment via des réunions de présentation de l'activité envisagée par le candidat. L'essentiel du travail et des échanges a lieu en amont du dépôt du dossier complet auprès de l'AMF. Ces échanges préalables permettent de sensibiliser les candidats aux exigences liées à la LCB-FT. Les échanges les aident également à identifier les risques BC-FT de leurs activités, à mettre en place un dispositif LCB-FT adapté aux risques et à leur activité, avec des moyens matériels et humains suffisants.

Après dépôt du dossier complet auprès de l'AMF, l'ACPR vérifie que l'organisation, les procédures et le dispositif de contrôle interne proposés par le candidat sont suffisamment robustes pour atténuer le risque de BC-FT auquel l'activité projetée expose le candidat.



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 9

PEA-PME

Les PEA-PME et le financement des PME-ETI

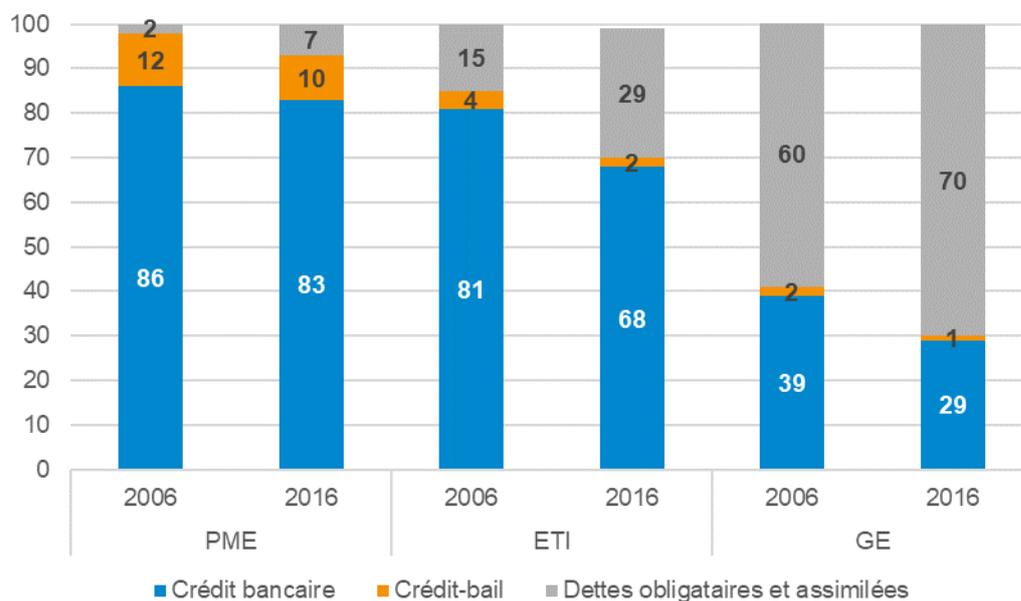
La loi Pacte vise à renforcer l'attractivité des PEA-PME¹ notamment via une augmentation du plafond de versement qui passe de 75 000 euros à 225 000 euros et l'élargissement des titres éligibles. En particulier, les titres proposés par les plateformes de financement participatif sont désormais éligibles.

Cette volonté d'élargir le PEA-PME aux titres participatifs part d'un double constat. D'une part, le financement participatif en France est peu développé : le montant des financements participatifs en 2015 était de 319 millions d'euros contre 4,3 milliards au Royaume-Uni. Mais d'autre part, ce mode de financement revêt un fort potentiel de développement. Ainsi, en 2017, les fonds collectés de financement participatif ont augmenté de 44 % (source : DG Trésor).

Pour ce qui est du financement des PME-ETI, comme le note le [rapport 2019](#) de l'Observatoire du financement des entreprises, le taux d'endettement des PME a baissé durant toute la décennie des années 2010, avec une dette financière ramenée à moins de 80 % des capitaux propres en 2017 contre environ 100 % en 2012. Par ailleurs, les sources de l'endettement des PME sont globalement restées les mêmes depuis 15 ans, contrairement aux ETI et aux grandes entreprises qui ont eu de plus en plus recours à la désintermédiation par le marché. Ainsi, en 2017, 85 % des dettes financières des PME sont formées de crédit bancaire et le financement direct par le marché représente 5 % des dettes financières (notamment pour les plus grandes PME et les plus internationalisées).

¹ PEA-PME : plan d'épargne en actions destiné au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire.

Répartition des dettes bancaires, obligataires et de crédit-bail (en pourcentage)

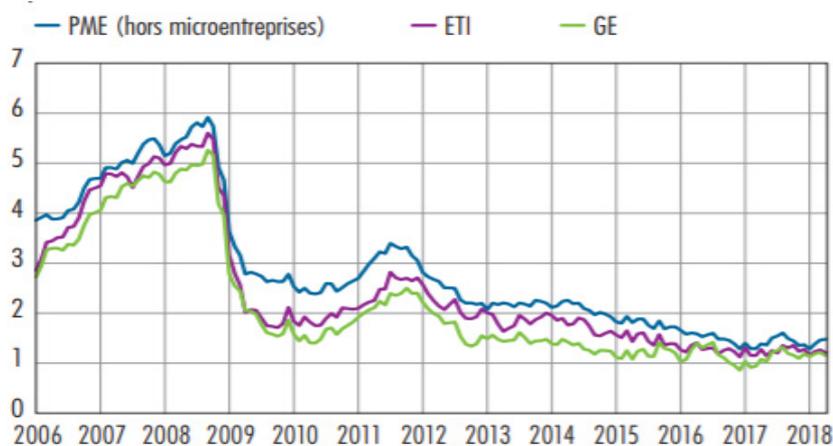


Note : entreprises non financières définies au sens de la loi de modernisation de l'économie (LME). La composante « crédit-bail » est égale aux engagements de crédit-bail hors quote-part ad hoc des frais financiers.

Source : Banque de France, base de données FIBEN, mai 2018

Le fait que le crédit bancaire reste la source principale du financement des PME s'explique notamment, d'une part, par le très faible coût du financement bancaire dans le contexte de taux bas (voir le graphique ci-dessous) et, d'autre part, par un niveau d'accès au crédit inédit du fait de l'amélioration de la situation financière des entreprises (le taux d'obtention est supérieur à 95 % pour les crédits d'investissement sur les quatre derniers trimestres).

Taux des crédits aux entreprises (en pourcentage)

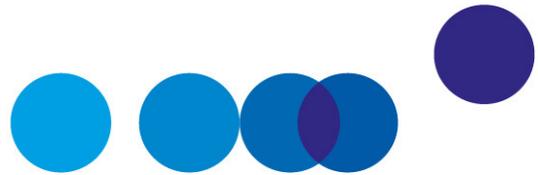


Note : taux d'intérêt pour les crédits nouveaux (hors découverts, toutes maturités).

Source : Banque de France

Néanmoins, une diversification des sources de financement s'opère progressivement depuis la crise, d'autant plus qu'elle est encouragée par le législateur. Comme le montre une étude récente², la création des PEA-PME en 2013 a amélioré la liquidité des entreprises éligibles à ces plans et a stimulé l'émission de titres, en particulier pour les petites entreprises. D'après l'Observatoire du financement, le financement des entreprises ne constitue plus un frein majeur au développement des PME. Il conviendra d'étayer ces différentes études.

² Travaux de l'Observatoire du financement des entreprises par le marché et Abidi *et al.* (2017), « [Diversify sources of funding? Evidence from the French SME stock market Reform of 2014](#) ».



ANNEXES DE LA THÉMATIQUE 10

OPPOSITION AUX BREVETS

A. Critères de brevetabilité et différents types de brevet

En France¹, le brevet d'invention est un titre de propriété industrielle délivré par l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) qui confère à son titulaire un droit exclusif d'exploitation d'une durée de vingt ans sur une création industrielle. Un brevet protège une invention technique, c'est-à-dire un produit ou un procédé qui apporte une nouvelle solution technique à un problème technique donné. Une idée ne peut pas être brevetée.

Pour être brevetable, une invention doit vérifier trois critères. D'abord, elle doit être nouvelle, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas porter sur une innovation qui a déjà été rendue accessible au public, quels que soient l'auteur, la date, le lieu, le moyen et la forme de cette présentation au public. Vérifier la nouveauté d'une invention avant son dépôt ne constitue pas une obligation légale, mais ne pas le faire est risqué stratégiquement et financièrement (risque de contrefaçon, d'opposition, de contentieux, etc.). Ensuite, l'invention doit être susceptible d'application industrielle, c'est-à-dire qu'elle doit pouvoir être fabriquée ou utilisée quel que soit le type d'industrie. Enfin, elle doit impliquer une activité inventive, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas découler de manière évidente de la technique connue par « l'homme du métier ».

Pour illustrer la notion de non-brevetabilité, le site de l'INPI propose l'exemple suivant : imaginons que le crayon gomme ne soit pas encore créé. Vérifions s'il répondrait aux conditions de brevetabilité. La solution technique répond-elle à un problème technique ? Oui. Est-elle susceptible d'application industrielle ? Oui, on peut fabriquer des crayons gomme. Est-elle nouvelle ? On peut le supposer si son inventeur ne l'a pas divulguée avant de déposer sa demande de brevet. Mais y a-t-il activité inventive ? Non, car le crayon et la

¹ Au niveau européen, la Convention de Munich du 5 octobre 1973 pose les règles relatives à la délivrance du brevet européen (un brevet européen à effet unitaire est entré en vigueur dans les États membres de l'Union européenne au 1^{er} janvier 2014). Au niveau international, le texte de référence est la Convention de l'Union de Paris du 20 mars 1883.

gomme étaient connus à la date du dépôt. Il était alors évident, pour l'homme du métier (c'est-à-dire le fabricant de crayons), de juxtaposer un crayon et une gomme pour écrire et gommer avec le même outil. Ainsi, et plus généralement, ne sont pas brevetables : les idées si elles ne sont pas matérialisées ; les découvertes, les théories scientifiques et les méthodes mathématiques ; les créations esthétiques et ornementales (elles sont en revanche régies par le droit d'auteur) ; les plans, principes et méthodes dans l'exercice d'activités non techniques (comme une méthode d'apprentissage de langue ou une règle de jeu) ; les races animales ou encore les inventions contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

Une fois acquis, un brevet peut être maintenu en vigueur par le paiement d'annuités. Celles-ci doivent être acquittées au plus tard le dernier jour du mois anniversaire du dépôt de la demande. Passé une période de 20 ans maximum, l'invention tombe dans le domaine public, c'est-à-dire qu'elle ne bénéficie plus de protection et que toute personne peut l'exploiter. La procédure tient en cinq étapes, et prend généralement deux à quatre mois.

Il existe aussi le certificat d'utilité : ce titre de propriété industrielle délivré par l'INPI donne, comme le brevet, un monopole d'exploitation sur une invention, mais pour une période maximale de 10 ans seulement (d'abord six ans à compter du jour du dépôt de la demande), ce qui peut être suffisant pour protéger des inventions à durée de vie courte. En outre, il est plus facile d'accès car aucun rapport de recherche d'antériorité n'est établi au cours de la procédure d'examen contrairement à la demande de brevet. Une demande de certificat d'utilité déposée à compter du 11 janvier 2020 peut être transformée en demande de brevet durant les préparatifs techniques de publication (environ 16 mois à compter de son dépôt). Cette transformation devra être accompagnée du paiement d'une taxe de recherche et donnera lieu à l'établissement d'un rapport de recherche d'antériorité.

Plus facile d'accès qu'une demande de brevet, le dépôt d'une demande de certificat d'utilité offre au déposant un délai de réflexion supplémentaire pour savoir : (a) s'il veut renforcer la présomption de validité de son invention en optant pour une transformation en brevet donnant lieu à l'établissement d'un rapport de recherche d'antériorité au cours de la procédure de délivrance ; (b) ou s'il souhaite conditionner l'établissement d'un rapport de recherche d'antériorité ultérieurement à la procédure de délivrance en cas d'action en contrefaçon. Le régime juridique du certificat d'utilité et le système de paiement des redevances sont les mêmes que ceux des brevets, à l'exception du rapport de recherche, qui n'est établi qu'en cas de contrefaçon.

B. Rôle et fonctionnement de l'INPI

L'Institut national de la propriété industrielle est un établissement public administratif créé par la loi du 19 avril 1951 placé auprès du ministre de l'Industrie. L'Institut exerce une

mission générale d'information, il est chargé d'appliquer les lois et règlements en matière de propriété industrielle, de délivrer des titres de propriété industrielle et de conseiller le gouvernement sur les évolutions du droit de la propriété industrielle (article L. 411-1 du code de la propriété intellectuelle, CPI). Il est autofinancé par les redevances en matière de propriété industrielle (article L. 411-2 du CPI).

L'INPI délivre des titres de brevets, de marque ou de dessins et modèles. Un titre de brevet protège une innovation technique, qu'elle soit un produit ou un procédé, en conférant un monopole d'exploitation renouvelable annuellement au prix d'annuités pour une durée maximale de 20 ans. Un brevet permet d'interdire l'emploi d'une innovation sans l'accord du détenteur du titre. Un titre de marque déposé auprès de l'INPI offre le monopole d'exploitation d'une marque pour 10 ans sur le territoire français, indéfiniment renouvelable. Un titre de dessin ou de modèle déposé auprès de l'INPI protège l'apparence d'un produit pour une durée de 5 ans renouvelable jusqu'à 25 ans. L'INPI protège également les appellations géographiques.

D'après son dernier rapport d'activité², en 2019, les recettes de l'INPI s'élevaient à 177,2 millions d'euros dont 92,3 % provenaient des ventes et prestations de services. Les dépenses s'élevaient à 130 millions dont 39,9 % d'achats et de consommation de services et 37,6 % de charges de personnel et charges sociales.

L'INPI dispose de 14 implantations en France, avec une délégation au moins dans chaque région. L'Institut est également mobilisé à travers un réseau de dizaines de permanences sur le territoire au sein des Chambres de commerce et d'industrie, des Agences régionales de l'innovation ou des Chambres de métiers et de l'artisanat. À l'étranger, l'INPI mobilise dix conseillers internationaux du réseau de la Direction générale du Trésor au sein des services économiques des ambassades, permettant de couvrir près de cent pays.

En 2019, l'INPI rassemblait 716 collaborateurs et enregistrait 27 608 contacts clients en France et 2 719 contacts entreprises à l'international.

La procédure d'obtention d'un titre de brevet est entièrement numérisée

Les étapes de la procédure de dépôt de brevet sont détaillées sur le site de l'INPI³. Après un état de l'art et la vérification des conditions de brevetabilité, le dépôt d'un brevet peut être réalisé en ligne, sur le site de l'INPI. Après examen, le brevet est, le cas échéant, publié au Bulletin officiel de la propriété intellectuelle (BOPI) et délivré au demandeur.

L'INPI met à disposition gratuitement en ligne une base de données ouverte sur la propriété industrielle comprenant 9,7 millions de données de brevets, 4,9 millions de

² INPI (2019), *Rapport annuel 2019*, décembre.

³ INPI, *Les étapes clés du dépôt de brevet*.

données de marques, 1,2 million de données de dessins et modèles et plus de 100 000 jurisprudences.

En outre, l'INPI propose des prestations en ligne aux entreprises et aux particuliers afin de les informer dans leurs démarches en propriété intellectuelle et de prévenir les risques de contrefaçon. Un service payant de recherche de disponibilité d'une marque ou d'un logo est ainsi proposé. Les marques françaises depuis 1976, inscrites et renouvelées, et européennes depuis 1996 sont inscrites dans un registre. Un service d'information sur l'actualité du droit de la propriété intellectuelle, nationale et internationale, sur les dernières jurisprudences est offert via la parution deux fois par mois du *Propriété intellectuelle – Bulletin Documentaire* (PIBD).

L'organisation de l'INPI a évolué afin de mettre en œuvre le droit d'opposition des brevets

La direction des brevets, chargée d'examiner les demandes de brevets, est désormais également chargée d'instruire les procédures d'opposition. L'effectif de la direction est passé en 2019 de 100 à 130 agents chargés de l'instruction des demandes de brevet et des oppositions. La direction est organisée en dix pôles. Chaque pôle est spécialisé dans un domaine technique. Le chef de pôle est le « référent opposition » du domaine technique du pôle, il dirige son équipe et affecte les oppositions à traiter.

Les procédures d'opposition, inspirées de celles de l'Office européen des brevets (OEB), sont instruites collégalement par trois agents : le référent opposition et deux examinateurs brevet. En vertu du principe d'indépendance, les examinateurs ne peuvent instruire une procédure d'opposition s'ils ont participé à l'instruction de la demande de brevet initiale. À la demande du référent opposition, l'agent ayant instruit la demande initiale de brevet peut toutefois être entendu et la direction juridique de l'INPI être consultée.

C. Enjeux économiques de la propriété industrielle

Un brevet confère un monopole temporaire favorable au développement de l'innovation

Blandine Laperche (2004)⁴ a analysé la dimension monopolistique de la propriété intellectuelle et ses effets sur l'innovation. Selon l'auteur, dans un cadre schumpétérien, l'innovation constitue un risque d'investir qui doit être contrebalancé par l'existence d'une

⁴ Laperche B. (2004), « Chapitre 3. La propriété industrielle : moteur ou frein à l'innovation ? », in Uzunidis D. (éd.), *L'innovation et l'économie contemporaine. Espaces cognitifs et territoriaux*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, « Économie, Société, Région », p. 63-84.

garantie, justifiant ainsi l'existence d'un monopole, même provisoire, conféré par un titre de brevet. Dès lors, l'auteur souligne le lien qui existe entre cette « *pratique monopolistique* » et la croissance sur le long terme.

Toutefois, Laperche note également la relation complexe qui lie brevet et innovation. Pour certains économistes, notamment les défenseurs de la théorie de la croissance endogène (Aghion P. et Howitt P., 2000, *Théorie de la croissance endogène*), la propriété intellectuelle peut constituer un frein au libre jeu de la concurrence, qui agit également positivement sur la croissance et l'innovation. Laperche montre ainsi l'existence de « *relations ambivalentes* » entre innovation et brevets, concluant toutefois à la nécessité des monopoles dans le développement de l'innovation.

La demande d'un titre de brevet répond à plusieurs objectifs

Selon Corbel (2006)⁵, le dépôt d'un brevet peut relever de différentes stratégies. Pour Corbel, « *le management des droits de la propriété industrielle* » dépasse la seule protection de contrefaçon de l'innovation.

Un brevet garantirait à son détenteur trois rentes. Une « *rente de monopole* » permettrait de dresser des barrières à l'entrée du marché dans l'incidence du brevet. Une « *rente ricardienne* » permettrait de réduire l'imitation par les concurrents : le détenteur d'un brevet est susceptible « *d'imposer sa technologie au détriment des autres* » et, par voie de conséquence, de s'assurer une « *maîtrise du standard* ». Enfin, une « *rente schumpetérienne* » garantirait au détenteur de brevet « *une image de partenaire intéressant sur le plan technologique* ». Ainsi, le brevet apporterait à l'entreprise un pouvoir de négociation dans le cadre d'échanges de savoirs entre partenaires.

Pour Corbel, l'objectif d'obtention d'un brevet diffère selon les rentes. Dans l'hypothèse d'une rente de monopole, le titre de propriété intellectuelle permet de freiner la croissance des concurrents et d'engendrer des revenus d'exploitation, le cas échéant. Dans l'hypothèse d'une rente ricardienne, le brevet permet de développer certains actifs de l'entreprise et, dans le cas d'une rente schumpetérienne, d'accéder à l'innovation d'autres entreprises via le pouvoir de négociation que confère le titre de brevet.

Matthieu Mandard (2018)⁶ a également relevé les différentes fonctions du brevet, au-delà du rôle de protection de la propriété. Dans son article, il distingue quatre fonctions. Le brevet est d'abord un « *indicateur d'activité* » permettant de définir, au sein d'une

⁵ Corbel P. (2006), « [Hypercompétition, rentes et brevet. Vers une nouvelle approche des stratégies de management des droits de la propriété industrielle ?](#) », *La Revue des Sciences de Gestion*, 2006/2, n° 218, p. 45-51.

⁶ Mandard M. (2018), « [Les usages du brevet : vers une définition du brevet comme mécanisme de gouvernance des activités d'innovation des organisations](#) », *Innovations*, 2018/3, n° 57, p. 165-187.

organisation le rôle des différents collaborateurs au sein d'un programme, le brevet jouant alors une fonction de management. Le brevet constitue deuxièmement un « *outil de motivation* » dans l'organisation. Le brevet joue également un rôle réputationnel. Enfin, le brevet constitue une protection de la propriété intellectuelle.

Mbongui-Kialo (2012)⁷ a souligné le rôle des brevets comme moyen de communication au sein de l'entreprise entre les salariés en tant qu'outil de coopération et comme un outil de « *signalement des compétences de l'entreprise* » susceptible d'attirer des partenaires de recherche.

Le dépôt d'un titre de brevet peut jouer un rôle moteur dans la croissance des PME mais reste perçu par ces entreprises comme un coût potentiel élevé en procédures judiciaires.

Un article de 2009 de Rémi Lallement⁸ a étudié le lien entre innovation, propriété intellectuelle et croissance des PME. Selon ses travaux, les droits de propriété industrielle et intellectuelle remplissent d'abord un rôle de protection contre la contrefaçon mais également « *un rôle structurant dans le fonctionnement des marchés et des réseaux de coopération, au sein des systèmes de production et d'innovation* ». L'article de Lallement souligne le rôle de signal joué par la propriété intellectuelle dans l'acquisition notamment de financements, constituant dès lors un « *important levier de croissance pour certaines PME* ». L'auteur rappelle qu'une étude conjointe de l'INPI et d'Oséo de 2004 a montré que près des trois quarts des PME titulaires d'un brevet depuis au moins cinq ans déclarent que le dépôt a eu un rôle positif sur leur croissance.

En outre, Lallement souligne que les PME considèrent le brevet comme un instrument « *peu efficace* » dès lors qu'il représente un investissement en temps et en moyen conséquent. Les coûts potentiels des procédures judiciaires jugés trop élevés pour les PME par rapport aux grandes entreprises sont également mis en avant. À partir d'une enquête conduite par l'Insee, l'article avance que 18 % des entreprises ne protègent pas leur innovation par un brevet ou un titre de dessin et modèle du fait de la complexité et du coût de la procédure et 13 % du fait d'une protection juridique jugée « *inutile ou inefficace* ». Ces travaux concluent à un besoin d'orienter le modèle de protection industrielle afin qu'il « *contribue davantage à l'émergence des PME* ».

Hikkerova *et al.* (2012)⁹, dans leur état de l'art des conditions de renouvellement des brevets, rappellent notamment que l'âge, le nombre de références que contient le brevet,

⁷ Mbongui-Kialo S. (2012), « [Le brevet : un outil de communication au service de l'innovation](#) », *Revue internationale d'intelligence économique*, 2012/2, vol. 4, p. 175-185.

⁸ Lallement R. (2009), « [Propriété intellectuelle, innovation et développement des PME en France](#) », *La Revue de l'Ires*, 2009/3, n° 62, p. 159-189.

⁹ Hikkerova L., Kammoun N. et Lantz J.-S. (2012), « Cycle de vie des brevets et déterminants de leur renouvellement », *Gestion 2000*, vol. 29, n° 6, p. 55-66.

le nombre de revendications et le nombre de citations du brevet sont des indices de renouvellement d'un brevet. Ainsi, les déposants de brevets n'obtiennent de bénéfices qu'après quelques années. Baudry et Dumont (2006)¹⁰ ont montré qu'en France la moitié des brevets ne sont pas renouvelés après huit ans et que les trois quarts ne sont pas renouvelés après 13 ans. Schankerman et Pakes (1986)¹¹ ont montré que l'arbitrage entre la rente liée au brevet et le coût de son maintien préside à la décision du renouvellement.

Hikkerova *et al.* (2012) obtiennent des résultats différents pour l'âge de fin de renouvellement des brevets. Selon leurs travaux, seulement 11 % des brevets ne sont pas renouvelés à huit ans. Les auteurs concluent en outre que le renouvellement d'un brevet peut s'expliquer par « *la durée de délivrance et le nombre de brevets [postérieurs] citants* ».

Les jurisprudences récentes illustrent le risque d'annulation d'un brevet lors d'une action en contrefaçon

Un brevet peut être annulé par le juge judiciaire par insuffisance de description (tribunal judiciaire de Paris, 10 janvier 2020, *Northstone (NI) Limited c. S.E.M.A.P. SAS et SEMAP Composite SAS*).

La nullité d'une partie des revendications d'un brevet peut également être le fondement d'une affaire de contrefaçon et de concurrence déloyale. Ainsi, une demande par un détenteur de brevet en contrefaçon et concurrence déloyale a été rejetée en première instance le 30 mars 2017 par le tribunal de grande instance de Paris qui a en outre prononcé la nullité de certaines revendications du brevet. La cour d'appel de Paris, en seconde instance, a rejeté la demande de nullité des revendications (cour d'appel de Paris, 4 octobre 2019, *Equip'Garage SARL et Giuliano Group SpA c. Gemco Equipement Ltd*).

La cour d'appel de Paris a également statué en 2019 sur une demande de nullité d'un brevet européen. Le tribunal de grande instance de Paris dans un jugement du 10 mars 2017 a déclaré irrecevables les demandes en contrefaçon et en concurrence déloyale et a prononcé la nullité du brevet européen d'une entreprise. La cour d'appel de Paris, en seconde instance, a débouté la demande en nullité du brevet et condamné l'entreprise concurrente pour contrefaçon (cour d'appel de Paris, 25 octobre 2019, *Indiba SA et Indiba France SAS c. Windback SAS et Windback Europe SAS*).

Le juge judiciaire peut annuler une décision du directeur général de l'INPI rejetant une demande de brevet au motif que son objet ne peut être considéré comme une invention

¹⁰ Baudry M. et Dumont B. (2006), « Patent renewals as options: Improving the mechanism for weeding out lousy patents », *Review of Industrial Organization*, 28, p. 41-62.

¹¹ Schankerman M. et Pakes A (1986), « Estimates of the value of patent rights in European countries during the post-1950 period », *Economic Journal*, vol. 96, décembre, p. 1052-1076.

au titre de l'article L. 611-10-2° du CPI (cour d'appel de Paris, 22 novembre 2019, *BULL SAS c. Directeur général de l'INPI*).

D'après le rapport annuel de l'INPI, près de 200 arrêts ont examiné en 2019 les recours contre les décisions de son directeur général. 73 % des décisions de justices portaient sur des marques, 13 % sur des brevets.

La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a considéré qu'un accord amiable entre un détenteur de brevet de procédé pour la production d'un principe actif de médicament, tombé dans le domaine public, et un concurrent potentiel fabriquant de générique en vue de retarder l'entrée sur le marché d'un générique est constitutive d'un abus de position dominante (CJUE, 30 janvier 2020, *Generics Ltd et al. c. Competition and Markets Authority*).

Le risque de contentieux en matière de propriété intellectuelle peut varier selon les brevets

Les travaux de Lanjouw et Schankerman (2001)¹² ont porté sur les particularités des brevets poursuivis en justice et de leurs détenteurs. Selon les auteurs, le risque d'être en litige varie selon la valeur d'un brevet et le secteur d'activité. Un brevet à haute valeur, avec de nombreuses citations, est plus susceptible d'être poursuivi. Les brevets qui fondent une « *chaîne cumulative* » technologique, les brevets cités dans des secteurs dynamiques ou les brevets qui présentent le plus de citations par des brevets postérieurs ont plus de probabilité d'être poursuivis. Les auteurs trouvent également un taux de litige plus élevé pour les brevets des particuliers que pour ceux des entreprises. La possibilité pour les entreprises de régler les litiges en amont d'une procédure judiciaire par l'échange de licences serait déterminante.

Colleen Chien (2011)¹³ a également montré l'existence de caractéristiques communes aux brevets en litige en comparaison avec les brevets non poursuivis. Notamment, ses travaux ont montré que certaines « *caractéristiques acquises* » au cours de la vie d'un brevet sont corrélées avec le fait d'être poursuivi. Ainsi, l'auteur conclut que les brevets poursuivis, au cours de leur vie mais également avant le litige, changent davantage de propriétaire que les brevets non poursuivis, sont en moyenne deux fois plus cités, davantage réexaminés et maintenus et plus utilisés comme collatéral lors d'un emprunt.

¹² Lanjouw J. O. et Schankerman M. (2001), « Characteristics of patent litigation: A window on competition », *The RAND Journal of Economics*, vol. 32, n° 1, p. 129–151.

¹³ Chien C. V. (2011), « [Predicting patent litigation](#) », *Texas Law Review*, vol. 90, août, p. 283 ; Santa Clara Univ. Legal Studies Research Paper n° 17-11.

Les résultats de Bessen et Meurer (2013)¹⁴ montrent que la majorité des contrefacteurs présumés ont des dépenses de R & D intensives. Les auteurs suggèrent que cela traduit une importance relative de la « *violation par inadvertance* » plutôt que du piratage. En outre, les auteurs avancent que, selon leur étude, près d'un quart des litiges en matière de brevets opposent des entreprises qui appartiennent à des secteurs industriels très différents, ce qui, selon les auteurs, renforce l'hypothèse d'une violation involontaire.

Les PME et les brevets

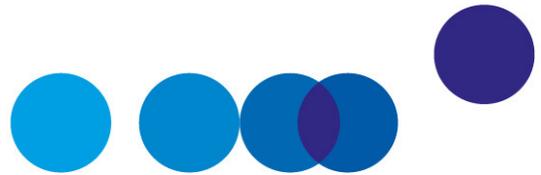
En théorie, les droits de propriété intellectuelle (DPI) peuvent aider les PME à mieux rivaliser avec les grandes entreprises sur les marchés mondiaux, à pénétrer des segments de marché ou à en créer de nouveaux, ainsi qu'à engranger des recettes supplémentaires¹⁵. Ils peuvent aussi leur servir de gage ou de cautionnement auprès des créanciers bancaires et des investisseurs. En pratique, les PME restent peu enclines à demander des brevets, parce qu'elles n'ont pas toutes les informations, compétences et ressources nécessaires pour faire face à la complexité des formalités administratives et les risques de contentieux. Les frais juridiques, les disparités réglementaires entre brevets internationaux et les délais d'instruction sont d'autres obstacles¹⁶. En outre, les PME françaises sont relativement moins innovantes que les entreprises équivalentes dans certains pays, à l'instar des États-Unis et de l'Allemagne¹⁷.

¹⁴ Bessen J. et Meurer M. J. (2013), « [The patent litigation explosion](#) », *Loyola University Chicago Law Journal*, vol. 45, n° 2-2013.

¹⁵ OCDE (2019), [Perspectives de l'OCDE sur les PME et l'entrepreneuriat 2019](#).

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Breitzman A. et Hicks D (2008), « [An analysis of small business patents by industry and firm size](#) », *Faculty Scholarship for the College of Science & Mathematics*, novembre.



ANNEXES DE LA THÉMATIQUE 12

LA FRANÇAISE DES JEUX

A. Les résultats de la FDJ

Selon le [rapport financier et extra-financier 2019](#) de la Française des jeux (FDJ), publié en avril 2020, les ventes (c'est-à-dire les mises) de la FDJ se sont élevées à 17,2 milliards d'euros en 2019, soit une hausse de 9 % par rapport à 2018. Les ventes de la FDJ sont réparties entre la loterie (79,4 % des mises), les jeux instantanés (47,6 %), les jeux de tirage (31,8 %) et les paris sportifs (20,5 %). En 2019, toutes les catégories de jeux sont en croissance, notamment les paris sportifs (+16,1 %) ou la loterie (+7,2 %, soit la meilleure progression de ces cinq dernières années). Au total, 11,6 milliards d'euros ont été reversés aux gagnants contre 10,7 milliards en 2018.

Cette croissance des ventes se traduit presque intégralement dans la croissance du chiffre d'affaires qui s'établit à 1,9 milliard d'euros, soit une augmentation de 8,5 % par rapport à 2018. En revanche, les coûts des ventes sont en augmentation (+8,2 % par rapport à 2018), de même que les coûts de marketing et de communication (+19,3 %). Selon la FDJ, cette forte augmentation de ces derniers est due au développement de l'offre. Finalement, le résultat net de l'entreprise s'élève à 133 millions d'euros contre 170 millions d'euros en 2018, soit une baisse 22 %.

Les dividendes relatifs à l'exercice 2019, soumis au vote de l'assemblée générale 2020, sont de 122,2 millions d'euros, soit 0,64 euro par action. Les dividendes relatifs à l'exercice 2018, approuvés par l'assemblée générale du 5 juin 2019, étaient de 122 millions d'euros, soit 0,64 euro par action.

Chiffre d'affaires (produit brut des jeux) des jeux d'argent en France

En milliards d'euros	2018				Évolution 2017/2018
	En ligne	En dur	Total	Part	
Jeux de loterie et de grattage	0,2*	4,183*	4,383	42 %	0 %
Paris hippiques	0,256	1,805	2,061	20 %	-3 %
<i>dont PMU</i>	0,189	1,805	1,994	19 %	-4 %
<i>dont opérateurs alternatifs</i>	0,067		0,067	0,60 %	12 %
Casinos (machine à sous)	0	1,944	1,944	19 %	0 %
Paris sportifs	0,691	0,7*	1,391*	13 %	30 %
<i>dont FDJ</i>	0,037	0,7*	0,737*		
Poker (et jeux de table en dur)	0,258	0,362	0,62	6 %	5 %
TOTAL	1,405	7,05	10,399		3 %
<i>Part en ligne / en dur</i>	13,50 %	67,80 %	100 %		
<i>Part régulée par l'Arjel</i>	85,80 %	0 %	11,60 %		

*Estimations Arjel

En millions d'euros	PBJ 2018	Part en %	Activité
FDJ	5120	49 %	Loteries en dur et en ligne (4 383m€)
			Paris sportifs en dur (700m€)
			Paris sportifs en ligne (37m€)
PMU	2074	20 %	Paris hippiques en dur (1 805m€)
			Paris sportifs, paris hippiques et poker en ligne (269m€)
Barrière	694	7 %	Casinos physiques
Partouche	535	5 %	Casinos physiques
Winamax	278	3 %	Poker et paris sportifs en ligne
JOA	242	2 %	Casinos physiques (240m€)
			Paris sportifs et paris hippiques en ligne (2m€)
Betclic	205	2 %	Paris sportifs, paris hippiques et poker en ligne
Unibet	199	2 %	Paris sportifs, paris hippiques et poker en ligne
Tranchant	189	2 %	Casinos physiques
Autres casinotiers	648	6 %	Casinos physiques
Autres opérateurs de jeux en ligne	215	2 %	Paris sportifs, paris hippiques et poker en ligne

Source : FDJ

B. Le contrôle par l'État et dispositions réglementaires

Le monopole de la FDJ est assuré pour l'exploitation des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne ainsi que des jeux de pronostics sportifs commercialisés en réseau physique de distribution, pour une durée de 25 ans.

L'État doit maintenir un contrôle étroit de la FDJ. L'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 dispose ainsi que l'entrée en fonction du président, du directeur général et des directeurs généraux délégués de la FDJ est soumise à agrément préalable des ministres chargés de l'Économie et du Budget, après consultation de l'Autorité nationale des jeux. Un commissaire du gouvernement, désigné par le ministre chargé du Budget, siège, avec voix consultative, au sein du Conseil d'administration de la FDJ. Il aura la possibilité de rejeter une décision du CA si celle-ci ne respecte pas le cadre des droits exclusifs concédés à la FDJ. La FDJ est également soumise au contrôle économique et financier de l'État et au contrôle de la Cour des comptes, au même titre que les établissements publics industriels et commerciaux. De plus, le décret n° 2019-1060 du 17 octobre 2019 approuve un nouveau cahier des charges pour la FDJ qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2020. Celui-ci prévoit notamment, en application de l'article 17 de l'ordonnance suscitée, que la FDJ s'acquitte d'un versement à l'État, avant le 30 juin 2020, d'un montant de 380 millions d'euros en contrepartie de l'octroi de droits exclusifs. Chaque année, la FDJ devra établir un rapport sur l'exécution du cahier des charges.

La réforme précise le cadre général de la régulation des jeux d'argent et de hasard. Ainsi, l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 remplace l'article L. 320-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) par un chapitre préliminaire comportant 19 articles. Sont rappelés : le principe de la prohibition des jeux d'argent et de hasard (précisant que ces jeux ne sont autorisés qu'à titre dérogatoire) et les objectifs de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard. Par ailleurs, l'ordonnance liste l'ensemble des catégories de jeux pouvant être autorisées à titre dérogatoire. Ainsi, sont autorisés les « jeux de tirage pour lesquels l'intervention du hasard, organisée sous la forme d'un tirage, est commune à l'ensemble des joueurs »¹. Trois catégories de jeux de tirage sont définies : les jeux de tirage « traditionnels » qui sont organisés au maximum une fois par jour ; les jeux de tirage « successifs » qui sont organisés plusieurs fois par jour et les jeux de tirage « additionnels » qui ne sont proposés qu'en complément d'un ou plusieurs autres jeux. De même, sont autorisés les « jeux instantanés pour lesquels l'intervention du hasard est propre à chaque joueur »² et dont le résultat est disponible immédiatement après l'action

¹ CSI. Article L322-9-1 nouveau.

² CSI. Article L322-9-2 nouveau.

du joueur. Là encore, trois catégories de jeux instantanés sont définies : les jeux de grattage, les jeux à aléa immédiat et les jeux instantanés additionnels.

Par ailleurs, le décret 2019-1061 du 17 octobre 2019 encadre le taux de retour aux joueurs de la FDJ. De manière générale, l'espérance mathématique de gain doit être comprise entre 45 % et 75 % des mises. Cette espérance varie selon les catégories de jeux. Elle doit être comprise, par exemple entre 62 % et 75 % pour les jeux de grattage et entre 50 % et 60 % pour les jeux de tirage traditionnel. De plus, ce même décret encadre l'offre de jeux de loterie de la FDJ puisque le nombre total de jeux de loterie est limité à quarante pour ceux exploités physiquement et à cent pour ceux exploités en ligne.

Une autorité administrative indépendante de régulation des jeux d'argent, l'Autorité nationale des jeux (ANJ), est constituée en la personne de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (l'Arjel¹), dont le rôle de surveillance et de régulation des jeux est élargi. L'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019, précisée par le décret 2019-1061 du 17 octobre 2019, dispose ainsi que les opérateurs titulaires de droits exclusifs (FDJ et Pari mutuel) doivent soumettre à l'approbation de l'ANJ, avant le 30 septembre de chaque année, leurs programmes des jeux pour l'année suivante ainsi que leur plan d'actions contre le jeu excessif et le jeu des mineurs et, avant le 31 janvier de chaque année, leur plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et le blanchiment. Surtout, l'exploitation de chaque jeu sera soumise à une autorisation préalable de l'ANJ. Cette dernière pourra n'autoriser un nouveau jeu qu'à titre expérimental, pour un objet, une durée ou un territoire définis. Elle pourra suspendre ou retirer, par décision motivée et après échange contradictoire, l'autorisation d'un jeu à tout moment si les conditions dans lesquelles son exploitation a été autorisée ne sont plus réunies.

C. Organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale des jeux

Le décret n° 2020-199 du 4 mars 2020 précise l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité nationale des jeux (ANJ).

- L'ANJ comprend un collège unique de neuf membres. Le collège se réunit sur convocation du président de l'Autorité nationale des jeux. Le délai entre l'envoi de cette convocation et la séance est d'au moins sept jours. En cas d'urgence motivée, le président peut ramener ce délai à trois jours. Le collège délibère à la majorité des membres présents ou représentés qui prennent part à la délibération.

¹ Instaurée lors de la libéralisation partielle des jeux d'argent et de hasard sur Internet en 2010.

- Le président de l'ANJ décide de l'organisation de ses services et en informe le collège. Le collège peut donner délégation au président pour prendre les décisions individuelles d'autorisation des jeux (cette délégation court pour une année maximum). Le président peut conclure au nom de l'État des conventions avec les autorités de régulation des jeux d'autres États membres de l'Union européenne pour échanger les résultats des contrôles réalisés.
- L'ANJ regroupe plusieurs commissions consultatives permanentes (sur lesquelles s'appuie le collège) : la commission de prévention du jeu excessif ou pathologique qui veille au respect, par les opérateurs, de leurs obligations en matière de prévention du jeu excessif ou pathologique et de protection des mineurs ; la commission du contrôle des opérations de jeux qui veille au respect, par les opérateurs, de leurs obligations en matière d'intégrité des opérations de jeu et de sécurité des systèmes d'information ; la commission de la lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux qui veille au respect, par les opérateurs, de leurs obligations en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Les règles de fonctionnement des commissions consultatives permanentes sont fixées par le règlement intérieur de l'Autorité.
- Les décisions de l'Autorité nationale des jeux sont publiées, sauf disposition contraire, sur son site Internet.
- L'ANJ peut entreprendre des enquêtes. Une décision du directeur général de l'ANJ habilite, parmi les fonctionnaires et agents de celle-ci disposant des compétences techniques et juridiques nécessaires, les personnes chargées de procéder aux enquêtes. Cet acte précise l'objet et la durée de l'habilitation. Nul ne peut être habilité s'il a fait l'objet d'une condamnation, incapacité ou déchéance mentionnée au bulletin n° 2 du casier judiciaire. Les fonctionnaires et agents habilités prêtent serment devant le procureur de la République auprès du tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve le siège de l'Autorité, ou son délégué.
- Une Commission des sanctions se réunit sur convocation de son président. Elle ne peut délibérer qu'en présence de trois membres au moins. En cas d'absence, le président de la commission des sanctions confie à l'un des autres membres le soin de présider la séance. À défaut, la séance est présidée par le membre de la commission le plus âgé.
- Concernant les demandes d'autorisation d'exploiter un jeu sous droits exclusifs, le dossier est réputé complet si l'Autorité nationale des jeux n'a pas fait connaître à l'opérateur, dans un délai d'un mois à compter de sa réception, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, la liste des pièces manquantes ou incomplètes.

D. Les risques économiques et sociaux

Dans une note de 2018, l'Observatoire des jeux¹ fait état des dernières analyses en matière de risques économiques et sociaux liés aux jeux de hasard. D'abord, la pratique des jeux d'argent est ancienne et concerne une majorité de la population française, avec 28 millions le nombre de joueurs, dont 93 % jouent à des jeux de loterie (jeux de tirage et de grattage), soit la plus grande part des recettes de la FDJ. Globalement, les jeux FDJ représentent près de la moitié (48 %) des dépenses des Français en matière de jeux d'argent (Costes et Eroukmanoff, 2017²).

Parmi les jeux d'argent, la pratique des jeux de loterie est celle qui comporte le moins de risque sur le plan individuel. En effet, la part de comportements excessifs (pathologiques) est de 0,4 % pour les joueurs qui investissent le plus dans les jeux de loterie, alors qu'elle est 5 à 12 fois plus élevée pour les paris hippiques (1,9 %), les jeux de casino (3,0 %), les paris sportifs (3,9 %) et le poker (4,7 %). Il en est de même en ce qui concerne les pratiques à risque (modéré), avec toutefois des écarts moins importants allant de 1 à 5 : 2,6 % pour les jeux de loterie, 5,8 % pour les jeux de casino, 7,0 % pour les paris hippiques, 12,6 % pour les paris sportifs et 13,0 % pour le poker. En revanche, les jeux de loterie, bien plus répandus dans la population, sont clairement un enjeu de santé publique : la part attribuable aux jeux de loterie est de 38 % pour les joueurs excessifs et de 56 % en ce qui concerne les joueurs à risque (voir le tableau ci-dessous). Qui plus est, les pratiques de jeux d'argent des mineurs (concernant un jeune âgé de 15 à 17 ans sur trois en 2014) sont essentiellement concentrées sur les jeux offerts par la FDJ (Costes, Eroukmanoff, Richard et Tovar, 2015³).

¹ ODJ (2018), « [La place de la FDJ dans les jeux d'argent du point de vue économique et de santé publique](#) ».

² Costes J.-M. et Eroukmanoff V. (2017), « [Évolution des dépenses aux jeux d'argent et de hasard sur la période 2000-2016](#) », *Les notes de l'Observatoire des jeux*, n° 8, décembre.

³ Costes J.-M., Eroukmanoff, V. Richard J.-B. et Tovar M.-L. (2015), « [Les jeux d'argent et de hasard en France en 2014](#) », *Les notes de l'Observatoire des jeux*, n° 6, avril.

Coût du jeu problématique généré par la FDJ

	année 2016	modélisation impact de +1% du CA annuel	part FDJ/Tous JAH
Jeu problématique généré par la FDJ			
Joueurs excessifs (pathologiques)	105 000	1 050	47,0%
Loterie	85 000		
Paris sportifs	20 000		
Joueurs à risque (modéré)	645 000	6 450	63,6%
Loterie	567 000		
Paris sportifs	78 000		
Ensemble joueurs problématiques	750 000	7 500	60,6%
Loterie	652 000		
Paris sportifs	98 000		
Estimations des coûts associés			
Coûts directs pour l'Etat M€	[450 - 1 250]	[4,5 - 12,5]	
Coût social M€	[6 600 - 10 700]	[66 - 107]	

Source : Observatoire des jeux (2018)

En incluant les paris sportifs, les jeux de la FDJ contribuent à 60 % au jeu problématique en France. Sur la base de ces estimations et en s'appuyant sur des études françaises et internationales¹ qui ont évalué les impacts économiques et sociaux induits par le jeu problématique, on peut estimer à 0,9 milliard d'euros les seuls coûts directs sur le budget de l'État et à 8,7 milliards d'euros l'ensemble des coûts économiques et sociaux liés aux pratiques problématiques des jeux offerts par la FDJ. Il est à noter que ces coûts incluent des coûts directs pour le budget de l'État (traitement des joueurs problématiques, allocations sociales versées à cette population, etc.) ainsi que des coûts sociaux imputables aux jeux d'argent (en particulier la baisse de la qualité de vie pour le joueur problématique ou son entourage). L'impact sur les finances publiques paraît positif si on ne tient compte que des coûts directs (0,9 milliard d'euros) face aux recettes fiscales générées (3,1 milliards) en France. Mais ce n'est plus le cas si on rapporte à l'ensemble des coûts estimés (8,7 milliards d'euros). Ainsi, il est important de souligner que la progression de 1 % de son chiffre d'affaires génère à minima 1 000 joueurs pathologiques et 6 500 joueurs à risque de plus et en conséquence, un coût social très important.

¹ Costes J.-M., Massin S. et Etienne J. (2014), « [Première évaluation de l'impact socio-économique des jeux d'argent et de hasard en France](#) », *Les notes de l'Observatoire des jeux*, n° 5, juin ; Massin S. (2014), *Étude socio-économique des jeux de hasard et d'argent en France - Rapport d'étape n° 4* pour l'Observatoire des jeux, UMR912 SESSTIM (Inserm/IRD/université Aix-Marseille) et ORS PACA, avril ; Browne M., Greer N., Armstrong T., Doran C., Kinchin I., Langham E. et Rockloff M. (2017), *The social cost of gambling to Victoria*, Victorian Responsible Gambling Foundation, Melbourne, novembre ; Thorley C., Stirling A. et Huynh E. (2016), *Cards on the table: The cost to government associated with people who are problem gamblers in Britain*, Institute for Public Policy Research, Londres ; Fiedler I. (2016), *Glücksspiele: eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen*, Frankfurt am Main: PL Academic Research ; etc.

Comme le montre une étude récente, l'addiction aux jeux de loterie se caractérise par le fait qu'elle touche plus fortement des milieux fragiles sur le plan social ou culturel (Costes, Kairouz, Monson et Eroukmanoff, 2018¹). Des travaux (Hahn *et al.*, 2012²) semblent indiquer qu'une gestion étatique de substances et produits potentiellement addictifs, par exemple l'alcool, apporte une meilleure garantie de prévention en santé publique qu'une gestion privée soumise aux règles concurrentielles et intérêts actionnariaux.

Jeu et blanchiment

Le blanchiment consiste à donner à des sommes acquises directement ou indirectement de manière illicite une issue licite. Les jeux d'argent peuvent être un des moyens utilisés à cet effet. Pour blanchir son argent, une personne peut simplement décider de l'investir dans le jeu et récolter les mises. Elle peut aussi simplement déposer des sommes sur un site en ligne au moyen de sa carte bleue puis répudier le dépôt. La collusion entre plusieurs joueurs est possible. Pour blanchir son argent, la personne concernée peut décider de le confier à un joueur (de poker par exemple) contre lequel elle jouera et gagnera.

En France, les opérateurs de jeu sont tenus, de par la loi, à des obligations strictes en matière de lutte contre le blanchiment. Celles-ci comprennent notamment des obligations générales (mettre en place un dispositif d'évaluation et de gestion des risques, assurer une formation et une information régulière de son personnel), des obligations de vigilance (connaissance des gagnants pour les montants supérieurs à 5 000 euros, examen renforcé des opérations complexes ou d'un montant inhabituellement élevé) et des obligations de déclaration et en particulier de soupçon à Tracfin.

Le secteur des jeux est à la fois un secteur marginal et sensible du blanchiment d'argent « sale ». D'un point de vue quantitatif, la part des affaires de blanchiment liées au jeu semble minime même s'il est difficile de l'évaluer précisément. En 2011, 39 personnes ont fait l'objet d'une déclaration de soupçon par la FDJ.

Globalement, sur la question du blanchiment il faut prendre en considération deux critères de différenciation des moyens de blanchiment : la nature de l'argent à blanchir et son montant. En règle générale, et en raison de la technicité que le blanchiment requiert, le jeu est utilisé pour blanchir des sommes qu'on qualifiera de « petites » ou « moyennes », soit entre 50 à 200 000 euros, ce qui semble modeste par rapport à d'autres filières.

¹ Costes J.-M., Kairouz S., Monson E. et Eroukmanoff V. (2018), « Where lies the harm in lottery gambling? A portrait of gambling practices and associated problems », *Journal of Gambling Studies*, vol. 34, n° 4, p. 1293-1311.

² Hahn R. A. *et al.* (2012) « Guide to community preventive services », *American Journal of Preventive Medicine*, vol. 42, n° 4, p. 418-427, avril.

E. Les conséquences de la crise COVID-19 sur la FDJ

Dans son [communiqué de presse](#) du 21 avril 2020, la FDJ a précisé les effets de l'épidémie de Covid-19 sur son activité.

- Au 1^{er} trimestre 2020, FDJ enregistre des mises en recul de 5 %, à 4,1 milliards d'euros, et un chiffre d'affaires en baisse de 1 %, à 0,5 milliard d'euros. La dynamique du début d'année a été stoppée par les premières conséquences de l'épidémie de Covid-19.
- Depuis le 16 mars, début du confinement, les mises affichent un recul de près de 60 % avec : une baisse des mises loterie hors Amigo de plus de 40 % ; la suspension totale du jeu Amigo depuis le 19 mars ; une réduction de près de 95 % des paris sportifs suite à l'annulation de la plupart des compétitions.
- Sur un mois de confinement, cette tendance se traduit aujourd'hui par un impact mécanique proche de 100 millions d'euros sur le chiffre d'affaires et de 50 millions d'euros sur l'EBITDA¹. À l'issue du confinement, l'entreprise s'inscrit dans l'hypothèse d'une reprise de l'activité progressive.
- Le groupe a d'ores et déjà engagé un plan d'actions visant à économiser sur le reste de l'année 2020 plus de 80 millions d'euros, soit plus de 10 % de ses coûts fixes annuels. Compte tenu des incertitudes engendrées par cette crise inédite, le conseil d'administration a décidé de proposer à l'assemblée générale du 18 juin de maintenir le versement d'un dividende mais d'en diminuer le montant de 30 %, à 0,45 euro par action.
- Au 20 avril, FDJ dispose d'une trésorerie mobilisable supérieure à 800 millions d'euros. Sous l'hypothèse d'une reprise progressive à partir de mi-mai, la consommation de trésorerie mensuelle du Groupe en mai et en juin devrait être limitée à environ 10 millions d'euros. Compte tenu de cette situation financière solide, le Groupe n'a pas demandé à bénéficier des dispositifs publics de soutien financier ou d'activité partielle. Par ailleurs, après la mise en place du prêt permettant de financer la contrepartie financière de ses droits exclusifs, la FDJ a procédé au paiement correspondant de 380 millions d'euros à l'État.

Les tableaux suivants comparent le premier trimestre 2020 avec le premier trimestre 2019.

¹ EBITDA : *Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization* (bénéfice avant intérêts, impôts et amortissements).

<i>En millions d'euros</i>	T1 2020	T1 2019	Variation
Mises ¹	4 108,1	4 340,7	-5,4 %
<i>dont Loterie</i>	3 334,1	3 386,2	-1,5 %
Jeux de tirage	1 307,0	1 333,6	-2,0 %
Jeux instantanés ²	2 027,1	2 052,7	-1,2 %
<i>dont paris sportifs</i>	766,5	936,2	-18,1 %
Numérisées ³	823,4	833,6	-1,2 %
Dans le réseau physique	3 803,5	4 066,6	-6,5 %

<i>En millions d'euros</i>	T1 2020	T1 2019	Variation
Mises	4 108,1	4 340,7	-5,4 %
Part revenant aux gagnants	-2 773,9	-2 963,3	-6,4 %
<i>TRJ moyen (%)</i>	67,5%	68,3%	
Produit brut des jeux (PBJ)	1 334,2	1 377,5	-3,1 %
Prélèvements publics	-837,6	-875,1	-4,3 %
PNJ - Autres activités paris sportifs	3,9	3,6	8,6 %
Produit net des jeux (PNJ)	500,7	506,0	-1,1 %
Produit des autres activités	10,6	9,7	9,8 %
Chiffre d'affaires	511,2	515,7	-0,9 %

* En base comparable, avec l'application en année pleine de la nouvelle fiscalité applicable à partir du 1^{er} janvier 2020 et en intégrant Sporting Group sur 12 mois.

Source : Observatoire des jeux

F. Comparaisons internationales sur la régulation des jeux d'argent

Cette annexe porte sur l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, l'Australie, les États-Unis et le Canada. Pour chaque pays, elle décrit succinctement les modèles de régulation des jeux d'argent.

¹ Les mises sont les enjeux des joueurs et ne constituent pas le chiffre d'affaires du groupe FDJ.

² Principalement jeux de grattage (en points de vente et en ligne).

³ Les mises numérisées regroupent les mises en ligne et les mises dématérialisées en points de vente, c'est-à-dire utilisant un service digital / une application pour leur préparation, avant enregistrement par le détaillant.

SELAE – Espagne

Modèle de régulation : les compétences sont partagées entre l'État central, qui régule les jeux en ligne, et les régions, responsables des points de vente. En 2011, l'Espagne a instauré un système de licences sur plusieurs jeux d'argent et de hasard. Seule la loterie fait l'objet d'un régime de droit exclusif partagé entre la SELAE et la ONCE¹. Selon l'[European Gaming and Betting Association](#) (EGBA), le gouvernement espagnol a indiqué son intention d'introduire de nouvelles réglementations de protection des consommateurs et une révision de la fiscalité en ligne. En 2011, face à la dégradation des finances publiques espagnoles, il était prévu l'introduction en Bourse 30 % de la SELAE, pouvant rapporter jusqu'à 9 milliards d'euros. Toutefois, le gouvernement a finalement décidé de garder l'entier contrôle de sa loterie.

The National Lottery – Royaume-Uni

Modèle de régulation : tous les jeux d'argent et de hasard (à l'exception des loteries qui sont soumises à un monopole attribué à la National Lottery) font l'objet d'un système d'octroi de licences, contrôlés par la Gambling Commission. Organisme public non ministériel financé par les ministères, la Gambling Commission est le principal régulateur : elle est compétente en matière d'agrément, de lutte contre l'offre illégale et depuis 2013 du monopole sur les loteries. Pour les licences d'établissements de jeux, elle fixe le cadre de régulation aux autorités compétentes pour leur implantation². Camelot UK Lotteries Limited est l'entité juridique qui détient la licence d'exploitation de la loterie nationale jusqu'en janvier 2023 et depuis 1994. Selon les termes de la licence, il s'agit d'une société à but unique, dédiée à l'exploitation de la loterie nationale britannique. En 2019, la Gambling Commission³ a engagé des banquiers d'affaires pour choisir le prochain opérateur de la Loterie nationale.

Lotto-Toto Block – Allemagne

Modèle de régulation : les 16 Länder sont régulateurs des jeux d'argent et de hasard dans leur territoire et ont donc chacun une autorité compétente. Toutefois, certaines responsabilités et branches des jeux d'argent et de hasard font l'objet d'une coordination nationale⁴. En 2008, une loi a été introduite qui interdit toutes les formes de jeux en ligne, autres que celles proposées par l'État. Cette législation a été abandonnée en 2013 suite

¹ www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/observatoire-des-jeux/20161019-regulation-jeux-argent-et-hasard_0.pdf.

² www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/observatoire-des-jeux/20161019-regulation-jeux-argent-et-hasard_0.pdf.

³ www.telegraph.co.uk/business/2019/07/22/rothschild-hired-pick-next-national-lottery-operator/.

⁴ www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/observatoire-des-jeux/20161019-regulation-jeux-argent-et-hasard_0.pdf.

à une remise en cause par les autorités européennes¹. L'Allemagne a une offre de jeux² restrictive mais connaît le développement des sites web de jeu offshore. En 2017, l'Institut de Düsseldorf a calculé un taux de « canalisation » de seulement 1,8 % (1,8 % des activités de jeu en ligne en Allemagne ont eu lieu dans l'environnement réglementé/autorisé), contre 95 % au Royaume-Uni. Une nouvelle réglementation sur les jeux d'argent en ligne est donc en cours de discussion selon l'EGBA.

Lotto – Italie

Modèle de régulation : les jeux de hasard sont interdits par la loi italienne, sauf le jeu de loterie italien Lotto, les loteries d'État et les jeux expressément autorisés. De la fin du XIX^e siècle à la dernière décennie du XX^e siècle, les jeux étaient réglementés par un système de monopole d'État. En 1992, en raison des difficultés financières publiques, le gouvernement a modifié le modèle. Le nombre de loteries d'État a augmenté de manière significative, avec une multiplication des possibilités de jouer dans différents endroits. L'Italie a renforcé la concurrence et atténué les barrières à l'entrée du secteur des jeux de hasard dès 2006 avec les décrets-lois dits « Bersani » qui permettent l'octroi de licences pour le jeu en dur et en ligne. En 2011, c'est la libéralisation effective des jeux en ligne et des machines à sous. Depuis 2012, le régulateur compétent est Agenzia Delle Dogane e dei Monopoli qui n'est pas indépendante, car rattachée au ministère des Finances.

Loterie d'État – Pays-Bas

Modèle de régulation : en 1776 a été créée la Loterie d'État « Generaliteitsloterij », seule loterie légale. En 1905, la loi a légalisé les autres loteries. En 1930, les paris hippiques sont devenus légaux, suivis par les paris sportifs en 1958. La loi sur les jeux de hasard (1964) a élargi le champ des jeux aux casinos et aux machines à sous. C'est seulement en 2019 que les Pays-Bas développent la création d'un marché légal pour les jeux en ligne (licence, octroyée par l'autorité de régulation des jeux de hasard néerlandaise) qui entrera en vigueur en 2021. Avant le projet de libéralisation, plusieurs décisions de justice ont sanctionné la politique restrictive du gouvernement néerlandais. Face à ces changements, Staatsloterij et De Lotto, deux entreprises de jeux appartenant à l'État, ont procédé à une fusion pour former la Nederlandse Loteri. Également, l'imposition a évolué pour atteindre 29 % des montants bruts perçus. Sans compter une part de 0,25 % à verser à un fonds de lutte contre la dépendance pathologique aux jeux de hasard, et une autre de 1,25 % pour l'organisme de tutelle du secteur.

¹ La nouvelle législation sur les jeux de hasard en ligne entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2021. Elle permettra l'extension du marché des jeux de hasard en ligne sur les jeux de casino et de poker en ligne.

² www.egba.eu/news-post/egba-dont-let-overly-restrictive-measures-jeopardise-germanys-new-gambling-regulations/.

Australie

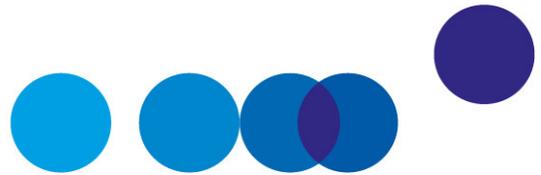
Modèle de régulation : depuis la légalisation des jeux de hasard et d'argent au début des années 1970, l'encadrement de ce secteur d'activité par l'État a beaucoup évolué. L'État a accru l'offre du jeu et diversifié les produits. Tous les casinos en Australie sont sous la juridiction de monopoles régionaux, pour la plupart des entreprises du secteur privé, un seul est sous juridiction gouvernementale. L'entreprise privée qui exploite un casino en Australie est protégée par une politique d'exclusivité qui restreint les autres entreprises à devoir exploiter une licence à une certaine distance, les entreprises ne peuvent donc se faire concurrence sur un même territoire. Historiquement, les lois concernant les jeux d'argent en Australie ont été du côté libéral. Les paris dans les casinos et les salles de poker sur Internet étaient censés être supprimés par la loi de 2001 sur les jeux interactifs, bien que les sanctions aient été imposées aux opérateurs de jeux et non aux joueurs. Depuis 2016, les parieurs sportifs peuvent s'inscrire à un registre d'auto-exclusion en ligne pour une période de leur choix (pas moins de trois mois).

États-Unis

Modèle de régulation : longtemps interdits, les jeux d'argent sont progressivement légalisés. Selon un rapport de l'Assemblée nationale (2020), le marché mondial des jeux d'argent en ligne est estimé actuellement à 12 milliards de dollars (9,5 milliards d'euros), la part des États-Unis étant de près de la moitié. En 1978, seuls deux États – le Nevada et le New Jersey – avaient des casinos. Ce nombre est passé à 27 en 1998. Les loteries d'État fonctionnent dans 37 États et dans le district de Columbia.

Canada

Modèle de régulation : en 1996, la loi sur les loteries et courses permet la création de la Société d'exploitation des loteries et courses du Québec, qui pourra organiser et conduire des systèmes de loteries et de jeux de hasard pour le compte du gouvernement qui en sera l'unique actionnaire. Dès 1973, le gouvernement se montre disposé à partager le terrain des loteries avec des loteries de province. En 1992, le gouvernement du Québec permet à la Société des loteries de créer une filiale gérant des casinos d'État. Un flou juridique existait sur les jeux en ligne dans la mesure où il était illégal d'en proposer mais pas illégal d'y jouer. Depuis, certaines provinces comme le Québec ont légalisé les jeux en ligne.



ANNEXES DE LA THÉMATIQUE 14

LA POSTE

A. Informations relatives à la gouvernance

Le conseil d'administration de La Poste est composé de 21 membres. Préalablement à la loi Pacte, il comprenait un membre représentant l'État, nommé par arrêté, onze administrateurs nommés par l'assemblée générale sur proposition de l'État et la Caisse des dépôts, deux administrateurs nommés par décret, représentant les communes et leurs groupements, et les usagers et sept administrateurs élus par le personnel. Seul le nombre d'administrateurs nommés par l'assemblée générale sur proposition de l'État et la Caisse des dépôts change, en passant de onze à treize. Par ailleurs, le conseil comprend désormais trois censeurs : deux représentant l'Association des maires de France et un représentant les usagers.

B. 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 s'agit de la levée, du tri, de l'acheminement et de la distribution des envois postaux dans le cadre de tournées régulières. Les prestations concernent 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 universel¹.

La contribution, par son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire fait partie des missions de service public et d'intérêt général de La Poste. L'article 6 de la loi 90-568 modifié prévoit que « ce réseau compte au moins 17 000 points de contact », sans pour autant préciser la forme que doivent revêtir ces points de contact. Aujourd'hui, La Poste compte 17 600 points de contact, dont environ 7 900 bureaux de poste, 6 700 agences postales communales ou intercommunales et 3 000 relais-poste commerçants. Le nombre de bureaux de poste – seuls points de contact gérés en propre par La Poste – a connu une forte baisse, puisqu'en 2005 La Poste comptait 14 000 bureaux de poste, soit presque deux fois plus qu'aujourd'hui. En outre, l'Arcep « est chargée d'évaluer chaque année le coût net du maillage complémentaire permettant d'assurer la mission d'aménagement du territoire ». Par ailleurs, La Poste s'engage avec l'État et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) dans un contrat triennal de présence territoriale. Elle doit permettre à 90 %² de la population de chaque département d'avoir accès à un point de contact La Poste à moins de cinq kilomètres et vingt minutes en voiture de son domicile. Renouvelé tous les trois ans, ce contrat a été doté pour la période 2017-2019 d'un fonds de péréquation d'un montant prévisionnel de 522 millions d'euros. Ce fonds est géré par l'Observatoire national de la présence postale (ONPP). Il vise à engager des actions spécifiques contribuant à l'aménagement postal du territoire (mutualisation de services, formation, médiation sociale, rénovations, expérimentations, etc.).

Un dialogue territorial a lieu au sein des commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT) afin de tenir compte de besoins spécifiques (territoires montagneux, nouveaux quartiers prioritaires, etc.), en tissant des partenariats avec des collectivités territoriales, des commerçants, des acteurs de l'économie sociale et solidaire ou encore des EHPAD. En partenariat avec l'État et les collectivités, La Poste participe également à la mise en place de maisons de services au public (MSAP) sur le territoire, permettant aux usagers de bénéficier de l'accompagnement d'un agent pour accéder, dans un même endroit, à plusieurs services publics selon leurs besoins spécifiques.

S'agissant du transport et de la distribution de la presse, La Poste doit garantir à l'ensemble des citoyens un accès égal à l'information tout en « favorisant le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale »³. En 2019, plus de 7 000 titres de presse⁴ ont

¹ À ce jour, La Poste n'a pas demandé sa mise en œuvre.

² Le chiffre effectif est en l'occurrence de 97,1 % à ce jour (source : site de [La Poste](#)).

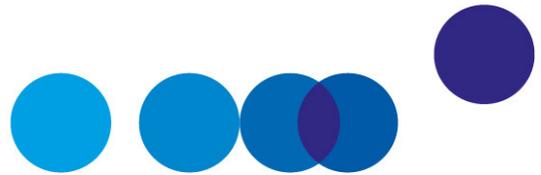
³ Articles L.4 et R.1-1-17 du code des postes et des communications électroniques.

⁴ Soit la quasi-totalité des titres inscrits aux registres de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP). Source : Groupe La Poste, [Document d'enregistrement universel 2019](#).

eu recours aux services de La Poste qui a ainsi livré environ 900 millions d'exemplaires, soit 30 % de la diffusion nationale. En outre, le régime des aides à la presse est défini par le décret 2015-1440 du 9 novembre 2015. Dans ce cadre réglementaire, le contrat d'entreprise 2018-2022 prévoit que : « *L'État s'engage à apporter à La Poste une contribution annuelle qui s'élèvera à 111,5 M€ en 2018, 103,8 M€ en 2019 et 95,9 M€ en 2020. La clause de rendez-vous prévue permettra d'en déterminer le montant précis jusqu'en 2022* ».

S'agissant de l'accessibilité bancaire, il s'agit d'une mission d'intérêt général assurée par La Banque Postale. LBP perçoit une subvention de l'État à ce titre (320 millions d'euros en 2018 ; 1,83 milliard d'euro pour la période 2015-2020). Celle-ci constitue une aide d'État soumise à l'autorisation de la Commission européenne⁵. Ces obligations sont les suivantes : (a) ouverture gratuite d'un Livret A à toute personne qui en fait la demande ; (b) domiciliation gratuite des versements relatifs aux prestations sociales versées par les collectivités locales et organismes de sécurité sociale ainsi que la domiciliation des versements des pensions des agents publics ; (c) domiciliation gratuite des prélèvements relatifs au paiement des impôts, des fournitures d'eau, de gaz et d'électricité ainsi que des loyers dus aux organismes HLM ; (d) opérations de retrait et de dépôts en espèces gratuites à partir d'un seuil de 1,5 euro dans tous les bureaux de La Poste où elle permet ces opérations sur les comptes à vue ; (e) virement gratuit sur le compte à vue du titulaire du Livret A ; (f) chèques de banque gratuits aux mêmes personnes ; (g) mise à disposition gratuite d'une carte de retrait utilisable dans les guichets automatiques de LBP.

⁵ « La compensation versée par l'État à la Banque Postale pour le service d'intérêt général d'accessibilité bancaire est conforme aux règles de l'UE relatives aux aides d'État », décision du 24 octobre 2017.



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 15

FONDS POUR L'INNOVATION ET L'INDUSTRIE

Grands Défis et plans du Fonds pour l'innovation et l'industrie

Le Plan Deep Tech

Le Plan Deep Tech comprend trois volets. D'abord, les bourses « French Tech Emergence » consistent en des subventions allant jusqu'à 90 000 euros, pour une enveloppe globale de 10 millions d'euros par an. Elles sont destinées aux start-up pour financer toute sorte d'études (techniques, juridiques, économiques, stratégiques, etc.) visant à valider la faisabilité de leur projet. 94 start-up en ont bénéficié en 2019 pour un montant total de 8,16 millions d'euros. Ensuite, le volet « Aide au Développement Deep Tech » abonde les aides individuelles à la R & D, sous forme de subventions, d'avances remboursables ou de prêts, pour les entreprises fortement technologiques, à hauteur de 45 millions d'euros par an. L'objectif du financement accordé est de créer un effet de levier sur la réalisation d'une levée de fonds à court terme. 37 start-up ont bénéficié en 2019 d'une Aide au développement Deep Tech pour un montant total de 46,16 millions d'euros. Chaque projet déposé fait l'objet d'une expertise technico-économique conduite par un expert mandaté dans ce cadre. Pour qualifier les entreprises éligibles à ces financements renforcés, Bpifrance a mis en place un référentiel « [Génération Deep Tech](#) » qui permettra à ses chargés d'affaires en région de déterminer si le projet d'une entreprise relève de la Deep Tech. Les projets doivent : (a) reposer sur des technologies ou des combinaisons de technologies issues d'un laboratoire de recherche et/ou s'appuyant sur une équipe en lien fort avec le monde scientifique ; (b) présenter de fortes barrières à l'entrée matérialisées par des verrous technologiques difficiles à lever ; (c) constituer un avantage fortement différenciateur par rapport à la concurrence ; (d) se caractériser par un go-to-market long ou complexe.

Le dernier volet consiste à augmenter la dotation des Concours d'innovation i-Lab et i-Nov de 15 millions d'euros par an. Le Concours d'innovation i-Lab d'une part vise à détecter

des entreprises de technologies innovantes en création ou créées depuis moins de deux ans et à soutenir les meilleurs d'entre elles grâce à une aide financière et à un accompagnement adapté. Les critères de sélection sont basés sur le caractère innovant de la technologie, la viabilité économique, le potentiel de développement significatif et la création de valeur, la capacité du dirigeant et de l'équipe à porter le projet (qualité, complémentarité de l'équipe), la maîtrise des sujets de propriété intellectuelle et des droits des tiers. Le processus de sélection comprend une phase de présélection régionale, une expertise approfondie (expertise RH, audition) puis un double avis rendu par deux membres du jury national constitué de personnalités externes, qui décide *in fine* des projets lauréats. Le complément de dotation du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) vise à récompenser 15 % des candidats, et à augmenter l'aide moyenne (600 000 euros au maximum)¹. En 2018, 65 lauréats ont été sélectionnés parmi 389 projets pour une dotation globale de 24 millions d'euros (dont apport de 10 millions du FII). En 2019, 75 lauréats ont été sélectionnés parmi 468 projets pour une dotation globale de 20 millions d'euros (dont un apport de 9 millions du FII).

Le Concours d'innovation i-Nov d'autre part est dédié aux projets innovants mono-partenaires portés par des start-up et PME, ayant pour objectif de favoriser l'émergence accélérée d'entreprises leaders dans leur domaine pouvant notamment prétendre à une envergure mondiale. Il sélectionne des projets de R & D sur des thématiques prioritaires qui varient à chaque vague, avec deux relèves par an. Il est opéré par l'Ademe et par Bpifrance. La sélection des projets s'appuie sur les critères suivants : caractère innovant du projet, impact économique, capacité de l'équipe à porter le projet jusqu'à l'accès au marché et critères d'éco-conditionnalisés. Les aides, entre 300 000 euros et 2,25 millions d'euros, sont apportées en subventions et avances récupérables, dont le versement est généralement jalonné en fonction des étapes du projet. En 2018, 80 millions d'euros d'aides ont été décidés pour 130 projets (76 sur les thématiques Bpifrance et 54 sur les thématiques Ademe), parmi 642 candidats. En 2019, 71 millions d'euros d'aides ont été décidées pour 128 projets (57 sur les thématiques Bpifrance et 71 sur les thématiques Ademe) parmi 469 candidats. Le processus de sélection s'articule autour d'un comité d'experts présélectionnant les projets sur la base du dossier, une audition devant un jury puis une instruction par les opérateurs. Le FII vient apporter un abondement aux dotations du Programme d'investissements d'avenir pour le Concours d'innovation i-Nov à hauteur de 11 millions d'euros. Il a ainsi permis de financer plus de projets tout en maintenant un grand niveau d'exigence et de sélectivité.

¹ En outre, le Concours i-Lab présente, après vingt ans d'existence, un taux de pérennité des lauréats de 63 %, soit un total de 1 219 entreprises en activité. 25 entreprises issues du concours ont fait l'objet d'une introduction en bourse et sont actuellement cotées sur Euronext ainsi que sur le NASDAQ. Un lauréat sur deux valorise les résultats issus de la recherche publique (source : SGPI).

Les Grands Défis

Les Grands Défis d'innovation de rupture sont un nouveau dispositif visant à lever des barrières technologiques sur des sujets à fort enjeu sociétal. Choisis par le Conseil de l'innovation, en s'appuyant sur la consultation de personnalités qualifiées, ces défis sociétaux doivent : (a) avoir une portée technologique et scientifique innovante ; (b) présenter un enjeu sociétal (santé, sécurité, mobilité, développement durable, etc.) ; (c) offrir des perspectives de débouchés commerciaux ; (d) s'appuyer notamment sur l'écosystème des entreprises et des laboratoires français. Les Grands Défis, dotés unitairement de 30 millions d'euros, sont supervisés par des directeurs de programme, chargés, par délégation de l'EPIC Bpifrance, de définir les axes de recherche, les modes de financement, d'animer les équipes sélectionnées pour mener à bien les projets, de favoriser la levée des éventuelles barrières réglementaires ou administratives, en lien avec les administrations compétentes. Leur rôle consiste également à évaluer les différents projets permettant de répondre à ces défis. Ils sont recrutés par le Secrétariat général pour l'investissement. Trois Grands Défis ont été sélectionnés sur les revenus 2018, autour de l'intelligence artificielle, la cybersécurité et la production de biomédicaments.

En outre, ces projets intègrent généralement des phases de concertation et reposent pour l'essentiel sur des appels à projet. Ils peuvent inclure des financements privés et s'organiser autour de partenariats publics-privés, ou avec des pays étrangers (comme l'Allemagne pour l'intelligence artificielle). Il est à noter qu'un quatrième projet autour de la mobilité « zéro fossile » a été abandonné moins de quatre mois après son lancement, du fait de la démission de son directeur de programme².

Chaque défi est supervisé par un directeur de programme, qui en a la responsabilité pour une durée d'environ trois ans. Le directeur de programme est chargé de définir les axes de recherche, les modes de financement, de superviser l'instruction des projets, de coordonner les gestionnaires, d'animer les équipes sélectionnées pour mener à bien les projets, de favoriser la levée des éventuelles barrières réglementaires ou administratives, en lien avec les administrations compétentes. Une convention définit les moyens financiers destinés à soutenir les projets sélectionnés, en couvrant en tant que de besoin les dépenses de recherche et développement, les dépenses d'investissement ou encore les dépenses de fonctionnement. Chaque directeur de programme est placé sous l'autorité fonctionnelle du comité de pilotage des Grands Défis, sous l'autorité hiérarchique du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

Le comité de pilotage est notamment chargé de garantir le caractère disruptif des solutions proposées et d'assurer la cohérence d'ensemble ; de valider les allocations des moyens entre défis ; de valider le cahier des charges et la programmation financière de chaque

² Le Grand Défi est aujourd'hui incorporé au plan Batteries.

défi ; d'apprécier et d'orienter le déroulement de chaque défi (il peut proposer la révocation des directeurs de programme) ; ou encore de conduire l'évaluation de l'action. Ce comité de pilotage est composé :

- du directeur général de la recherche et de l'innovation du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, ou de son représentant, qui assure la co-présidence et dispose de deux voix délibératives ;
- du directeur général des entreprises du ministère de l'Économie et des Finances, ou de son représentant, qui assure la co-présidence et dispose de deux voix délibératives ;
- pour chacun des autres ministères membres du Conseil de l'innovation, d'un représentant par ministère, qui dispose d'une voix délibérative ;
- des personnalités qualifiées du Conseil de l'innovation, qui disposent chacune d'une voix délibérative ;
- pour chaque ministère sectoriel impliqué dans les défis, d'un représentant, qui dispose d'une voix délibérative sur les questions portant sur les défis qui le concerne ;
- du Secrétaire général pour l'investissement, ou son représentant, qui dispose d'une voix délibérative (qui ne s'exerce toutefois pas en cas de conflit d'intérêt lié au rattachement des directeurs de programme au SGPI) ;
- d'un représentant de Bpifrance Financement, d'un représentant de l'ANR et d'un représentant par gestionnaire concerné. Les représentants des gestionnaires ne disposent pas de voix délibérative.

Les décisions du comité de pilotage sont prises à la majorité simple des voix exprimées.

Les interventions susceptibles d'être proposées par le directeur de programme prennent la forme de subventions. Elles peuvent s'inscrire dans le cadre de procédures diverses (appels à projets, concours, opération de gré à gré, etc.). Pour chaque intervention est en outre établi un cahier des spécifications précisant : la nature de l'action proposée (objectifs poursuivis et types de projet soutenus) ; les modalités de sélection des bénéficiaires (nature du processus et modalités d'intervention, calendrier de sélection, critères d'éligibilité et de sélection des projet, processus des décisions, etc.) ; les dispositions financières (enveloppe programmatique, retour sur investissement, frais de gestion et d'expertise, modalités de contractualisation, de gestion et de suivi). La première rédaction du cahier des spécifications est à l'initiative du gestionnaire, sous l'égide du directeur de programme. Ce dernier le soumet ensuite à l'approbation du comité de pilotage.

Les interventions réalisées sous la forme de subventions respectent les articles 106, 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatifs aux aides d'État, et les textes dérivés et relatifs. Conformément à l'obligation prévue dans ces régimes, les

autorités françaises transmettent à la Commission européenne un rapport annuel sur les aides octroyées.

Il existe également un processus d'évaluation, au-delà de l'évaluation *ex ante* des projets établie dans le cadre de la procédure de sélection et du suivi des indicateurs de performance définis. Ces évaluations *ex post* porteront sur chacun des projets portés par les Grands Défis. Pour chaque défi, l'EPIC Bpifrance réserve une provision d'un montant maximum de 60 000 euros TTC. Cette provision peut être mutualisée entre tout ou partie des défis sélectionnés. Ces évaluations sont conduites par des équipes externes spécialisées et indépendantes, sélectionnées suite à un appel d'offres. Elles portent sur les résultats et l'impact de l'action par rapport aux objectifs fixés et sur l'efficacité de l'utilisation des crédits. Elles doivent fournir une estimation de la rentabilité économique et financière de l'action, y compris des externalités socioéconomiques. Les résultats des évaluations sont transmis au conseil d'administration de l'EPIC, tout au long de la vie des projets.

Le plan Nano 2022

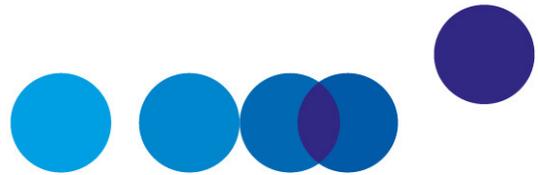
Mis en place par le gouvernement sur la période 2018-2022 en soutien au secteur de la microélectronique, le plan Nano 2022 vise à renforcer au niveau national le Projet important d'intérêt européen commun (PIIEC), construit et validé à titre pionnier par la Commission européenne. Ce PIIEC couvre cinq champs technologiques de la microélectronique : l'équipement optique avancé, les composants économes en énergie, les composants de puissance, les capteurs intelligents et les semi-conducteurs composites. La feuille de route technologique de Nano 2022 est censée décliner et prolonger celle des quatre derniers champs au niveau national. Elle vise à renforcer la compétitivité des domaines situés en aval dans la chaîne de valeur, en ciblant des applications comme l'automobile intelligente et électrique, la 5G, l'intelligence artificielle embarquée, les objets connectés à usage du grand public (santé, loisirs) ou de l'industrie 4.0, la souveraineté numérique et enfin l'aéronautique et le spatial. Nano 2022 est porté par six chefs de file industriels, STMicroelectronics, SOITEC, X-FAB, Murata, UMS et Lynred, qui s'appuient pour la réalisation de leur feuille de route technologique sur plus d'une centaine de partenaires, académiques ou industriels, avec le CEA-Leti au premier plan.

Le plan Nano 2022 prévoit 5 milliards d'euros d'investissements, soutenus par une aide publique de 1,1 milliard, dont 886,5 millions apportés par l'État. Les autres co-financeurs sont les collectivités territoriales issues à ce stade de six régions différentes, ainsi que la Commission européenne. Le FII a contribué à hauteur de 50 millions d'euros sur les années 2018 et 2019 au plan Nano 2022. Les travaux financés par Nano 2022 peuvent être illustrés notamment par les développements liés aux projets Vizta (capteurs optiques

pour la vision 3D), 5G_GaN2 (antennes 5G) et Ocean12 (nouveaux processeurs exploitant une technologie économe en énergie).

Le plan Batteries

Le plan Batteries vise à faire émerger en France une filière de production de batteries lithium-ion pour le secteur automobile. À cet effet, il cherche à soutenir la R & D et l'industrialisation d'une offre française, à attirer des investissements étrangers ou encore à sécuriser l'accès aux ressources primaires et secondaires, etc. À ce stade, le plan Batteries repose sur le projet porté par la coentreprise entre PSA et SAFT, dénommée Automotive Cell Company (ACC). Il fera l'objet d'un accompagnement financier de l'État pouvant aller jusqu'à 690 millions d'euros d'ici fin 2022, dont 245 millions en provenance du FII au titre des revenus non consommés en 2018 et 2019. Cette aide a été autorisée par la Commission européenne par une décision du 9 décembre 2019.



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 16

PROTECTION DES SECTEURS STRATÉGIQUES

Le marché français se caractérise par son ouverture aux investisseurs étrangers, qui trouve sa source dans le cadre légal énonçant expressément que « *les relations financières avec l'étranger sont libres* »¹. Ce principe est également consacré à l'article 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'ouverture et l'attractivité de la France se traduisent dans les derniers chiffres publiés par Business France, l'agence publique en charge de la promotion de l'attractivité de la France auprès des investisseurs étrangers. En effet, 1 323 décisions d'investissement ont été émises en 2018, contre 1 298 en 2017 et 1 117 en 2016. Les principaux pays de provenance des flux d'investissements directs étrangers en France (IDEF) sont le Royaume-Uni, les Pays-Bas, les États-Unis et l'Espagne.

Par exception à ce principe de liberté, les investissements étrangers dans certains secteurs sont soumis à autorisation préalable du ministre chargé de l'Économie². Ce contrôle est mis en œuvre lorsque trois conditions cumulatives sont remplies, tenant à la nationalité de l'investisseur, la nature de l'opération et aux secteurs d'activité de la société cible française :

- conditions tenant à l'investisseur : tous les investisseurs étrangers sont visés par la réglementation IEF, sans distinction de nationalité. Ainsi peuvent être soumis à contrôle des investisseurs provenant aussi bien d'un État membre que d'un État tiers à l'Union européenne (UE) ;

¹ Article L. 151-1 du code monétaire et financier.

² Article L. 151-3 du code monétaire et financier : les secteurs couverts par cette réglementation sont : les entreprises de la BITD (Base industrielle et technologique de défense) et leurs sous-traitants, l'approvisionnement en énergie et en eau, l'exploitation des réseaux et des services de transport, les opérations spatiales, les télécoms, les matériels et services nécessaires pour l'exercice des missions de sécurité publique et civile, l'exploitation des OIV (opérateurs d'importance vitale), la protection de la santé publique, la sécurité alimentaire, la presse écrite ou en ligne d'information politique et générale, la R & D portant sur des technologies critiques.

- conditions tenant à la nature de l'opération : sont considérés comme des investissements au sens de la réglementation portant sur le contrôle des IEF (i) l'acquisition du contrôle d'une société au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, (ii) l'acquisition de tout ou partie d'une branche d'activité ou (iii) le franchissement du seuil de 25 % des droits de vote de celle-ci ;
- conditions tenant à l'activité de l'entreprise française : les investissements étrangers visés sont ceux réalisés dans des secteurs limitativement énumérés par voie réglementaire et susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale.

Lorsque ces trois conditions sont remplies, le ministre chargé de l'Économie peut délivrer deux types de décisions :

- une autorisation qui peut prendre la forme d'une autorisation simple ou d'une autorisation sous conditions, selon le degré de sensibilité de l'activité concernée. Ces conditions, dont la typologie est fixée à l'article L. 151-8 du code monétaire et financier³, sont proportionnées aux caractéristiques de chaque opération d'investissement ;
- un refus lorsque (i) les conditions pouvant assortir une autorisation ne sont pas suffisantes pour assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publics et pour protéger les intérêts de la défense nationale ou (ii) l'investisseur soulève des questions d'honorabilité⁴.

Accroissement de la transparence du dispositif

Le gouvernement est désormais tenu de publier annuellement, sous réserve du secret de la défense nationale, les principales statistiques agrégées relatives au contrôle des IDEF⁵. Les premières données de 2017 et 2019 ont été communiquées sur le site de la Direction générale du Trésor pour les années 2017 et 2018, à savoir :

- le nombre d'opérations ayant fait l'objet d'une instruction de la part de la Direction générale du Trésor, indépendamment de la recevabilité des opérations au contrôle IEF *in fine* ;
- la part que représentent ces opérations par rapport au nombre total d'IDE réalisés en France (sur la base des sources Business France) ;

³ Conditions tenant à (i) assurer la pérennité et la sécurité, sur le territoire national, des activités sensibles exercées par la société objet de l'investissement étranger, (ii) assurer le maintien des savoirs de la société objet de l'investissement étranger, (iii) faire obstacle à leur captation, (iv) adapter les modalités d'organisation interne et de gouvernance de l'entité et (v) fixer des modalités d'informations de l'État (communication d'un rapport annuel, organisation de réunions, etc.).

⁴ Article R. 151-10 du code monétaire et financier.

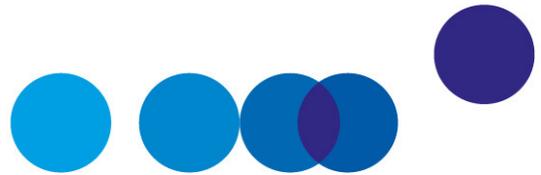
⁵ Article L. 151-6 du code monétaire et financier.

- la répartition par secteur des opérations contrôlées ;
- l'origine UE ou hors UE des investisseurs contrôlés ainsi que les pays les plus représentés.

Par ailleurs, les présidents des commissions chargées des affaires économiques et les rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de chaque assemblée :

- reçoivent annuellement un rapport du gouvernement comportant des informations relatives à la procédure de contrôle des IDEF. Ce rapport comprendra des éléments détaillés relatifs au nombre *(i)* de demandes d'autorisation préalables, *(ii)* de refus d'autorisation, *(iii)* d'opérations autorisées, *(iv)* d'opérations autorisées assorties de conditions. Il convient, toutefois, de relever qu'il *(i)* ne contiendra pas d'éléments permettant l'identification des personnes physiques ou morales concernées par la procédure IDEF ou de décisions individuelles et *(ii)* ne sera pas rendu public ;
- peuvent initier des auditions à huis clos (les ministres compétents, le commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique et les directeurs des administrations centrales concernées) pouvant porter sur des éléments permettant l'identification des parties prenantes à une procédure de contrôle IEF ;
- peuvent procéder à des investigations, sur pièces et sur place, qui ne peuvent pas porter sur des investissements susceptibles de faire l'objet de décisions du ministre chargé de l'Économie⁶.

⁶ Article R. 151-7 du code monétaire et financier.



ANNEXES DE LA THÉMATIQUE 17

INTÉRESSEMENT ET PARTICIPATION

A. Caractéristiques et principe de fonctionnement des différents produits d'épargne salariale

L'épargne salariale désigne l'ensemble des dispositifs mis en place au sein des entreprises pour permettre aux salariés d'être associés à la croissance de leur entreprise, et qui ont vocation à être prioritairement consacrés à l'épargne. Il s'agit de l'intéressement, de la participation et des plans d'épargne salariale (plan d'épargne entreprise, plan d'épargne interentreprises ou plan d'épargne pour la retraite collectif).

L'intéressement

Dispositif facultatif, l'intéressement permet à toute entreprise qui le souhaite dès lors qu'elle satisfait à ses obligations en matière de représentation du personnel (comité social et économique), d'instituer par accord un intéressement collectif des salariés présentant un caractère aléatoire et résultant d'une formule de calcul, déterminée par l'accord, liée aux résultats ou aux performances de l'entreprise. Ainsi, une prime d'intéressement est versée sous condition d'atteinte d'un objectif (chiffre d'affaires, rentabilité, etc.).

Le salarié peut demander la perception des sommes qui lui ont été attribuées au titre de l'intéressement. En l'absence de choix du bénéficiaire, 100 % de l'intéressement versé est affecté sur un plan d'épargne entreprise (PEE) ou un plan d'épargne interentreprises (PEI), dans les conditions prévues par l'accord d'intéressement.

La participation

La participation est un dispositif légal prévoyant la redistribution – au profit des salariés – d'une partie des bénéfices qu'ils ont contribué, par leur travail, à réaliser dans leur entreprise. Obligatoire dans les entreprises d'au moins 50 salariés, facultative pour les autres, la participation est mise en place par un accord qui précise les modalités de son application. Elle se distingue de l'intéressement en ceci que la prime de participation est versée aux salariés exclusivement sur la base du bénéfice enregistré par l'entreprise.

Le droit reconnu aux salariés prend la forme, dans le régime de droit commun, d'une participation calculée à partir du bénéfice net de l'entreprise. Ce droit s'exprime selon la formule suivante¹ :

$$\text{RSP} = \frac{1}{2} [\text{B} - 5\% \text{ C}] \times [\text{S}/\text{VA}]$$

où B : représente le bénéfice net de l'entreprise ; C : les capitaux propres de l'entreprise ; S : les salaires de l'entreprise et VA : la valeur ajoutée de l'entreprise.

L'institution d'une formule dérogatoire reste néanmoins possible. Néanmoins, la participation issue d'une formule dérogatoire doit respecter une clause d'équivalence, c'est-à-dire que le résultat de ce mode de calcul doit être égal ou supérieur à la formule légale.

Le droit ainsi reconnu aux salariés peut donner lieu, sur demande expresse de leur part, au versement immédiat de tout ou partie des sommes qui leur sont attribuées.

Le bénéficiaire peut également décider de l'affectation de ses droits (qui sont alors indisponibles pendant cinq ans s'il les place dans un plan d'épargne entreprise (PEE), ou jusqu'à la retraite s'il les place dans un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) entre les possibilités de placement qui lui sont offertes par l'accord.

Conséquences du défaut d'accord de participation :

- à défaut d'accord dans une entreprise assujettie à la participation eu égard à ses effectifs et ayant un bénéfice fiscal suffisant pour permettre le calcul de la réserve spéciale de participation, un régime d'autorité est mis en place ;
- ce régime d'autorité est mis en œuvre à l'initiative de l'inspection du travail. Ce régime ne permet aucun aménagement des points normalement négociables par les partenaires sociaux. La durée de blocage des droits des salariés est de huit ans au lieu de cinq ans.

Les Plans d'épargne salariale

1. Plan d'épargne entreprise (PEE)

Le PEE est un système d'épargne collectif qui permet à tous les salariés de se constituer un portefeuille de valeurs mobilières avec l'aide de l'entreprise. Le plan d'épargne d'entreprise est donc un système d'épargne original combinant un cadre collectif défini au niveau de l'entreprise et une initiative individuelle du bénéficiaire.

¹ La formule implique que la participation versée est proportionnelle au bénéfice de l'entreprise diminué de 5 % des capitaux propres. Une entreprise ne sera pas donc tenue de verser une participation à ses salariés si son bénéfice est inférieur à 5 % de ses capitaux propres. Cette formule implique aussi que le versement est proportionnel à la contribution des salariés (mesurée par leurs salaires) dans la création de richesse de l'entreprise (mesurée par la VA).

Le PEE peut être mis en place au niveau de plusieurs entreprises n'appartenant pas au même groupe (PEI) ou au sein de groupes d'entreprises (PEG).

Le plan d'épargne entreprise comporte plusieurs sources d'alimentation possibles, principalement les versements volontaires (25 % de la rémunération au maximum), l'intéressement, la participation et les versements complémentaires de l'employeur (ne pouvant excéder le triple de la contribution du bénéficiaire et, sauf exception, 8 % du PASS).

Les sommes sont indisponibles pendant au moins cinq ans, sauf dans les cas prévus de déblocage anticipé.

Du point de vue social et fiscal, les versements volontaires des salariés sont soumis à impôt sur le revenu, les sommes d'intéressement et de participation ainsi que l'abondement correspondant versés sur un plan sont exonérés d'impôt sur le revenu.

2. Plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO)

Le PER collectif, nouveau produit créé par la loi Pacte, est un plan d'épargne salariale qui vise à encourager la constitution d'une épargne retraite collective venant s'ajouter aux retraites de base et complémentaire obligatoires. Les sommes ou valeurs sont bloquées jusqu'au départ à la retraite, sauf dans les cas prévus de déblocage anticipé.

Pour un plan d'épargne retraite d'entreprise collectif, si l'entreprise compte au moins un délégué syndical ou est dotée d'un comité social et économique, le plan d'épargne retraite d'entreprise collectif est négocié, pour être conclu par convention ou accord collectif de travail, par accord entre l'employeur et les représentants d'organisations syndicales représentatives dans l'entreprise ou par accord au sein du comité social et économique. Si un accord n'est pas conclu ou si l'entreprise n'a pas de délégué syndical ou de comité, l'employeur peut demander la ratification d'un projet à la majorité des deux tiers du personnel ou appliquer ce projet unilatéralement. Le plan d'épargne retraite d'entreprise collectif est ouvert au bénéfice de tous les salariés de l'entreprise. Les plans d'épargne retraite peuvent également être mis en place en inter-entreprises. Lorsqu'il s'agit d'un plan d'épargne retraite d'entreprise collectif, les conditions de mise en place sont les mêmes que celles d'un plan d'épargne inter-entreprises.

Le plan d'épargne retraite d'entreprise collectif peut être alimenté, soit directement, soit par transfert, sur ses trois compartiments : 1 : versements volontaires ; 2 : versements d'épargne salariale ; 3 : versements obligatoires.

	Compartiment des versements volontaires	Compartiment des versements d'épargne salariale	Compartiment des versements obligatoires
Alimentation directe	Oui	Oui	Seulement s'il s'agit d'un plan d'épargne entreprise unique
Alimentation par transfert	Oui	Oui	Oui

Tout plan d'épargne retraite d'entreprise doit proposer au salarié :

- une allocation de l'épargne permettant de réduire progressivement les risques financiers : il s'agit d'une allocation de gestion pilotée par horizon. Les versements sur le plan sont par défaut investis selon cette allocation, sauf demande expresse contraire du salarié ;
- au moins une autre allocation d'actifs correspondant à un profil d'investissement différent. Dans le cas des plans d'épargne retraite d'entreprise, au moins une allocation doit permettre l'acquisition de parts de fonds investis dans les entreprises solidaires d'utilité sociale (des fonds investis à hauteur de 5 % à 10 % dans des entreprises solidaires).

Un plan d'épargne retraite d'entreprise collectif doit disposer d'une gouvernance permettant la représentation des intérêts des titulaires. Si les instruments financiers sur lesquels les sommes peuvent être investies ne sont que des parts de fonds communs de placement d'entreprise (FCPE), la gouvernance repose sur les conseils de surveillance de chacun des FCPE éligibles. S'il est possible d'affecter les sommes sur d'autres instruments que des FCPE, un comité de surveillance doit également être créé au niveau du plan.

Le nouveau PER préserve la spécificité du régime fiscal associé aux différents types de versements :

- l'épargne issue des dispositifs d'épargne salariale (intéressement, participation, abondements employeurs²) est exonérée d'impôt sur le revenu dans tous les cas de sortie en capital. Les plus-values issues de cette épargne sont soumises aux prélèvements sociaux des revenus de placement. En cas de sortie en rente, le barème des rentes viagères à titre onéreux (RVTO) est appliqué afin de fiscaliser uniquement la part représentative des produits ;
- l'épargne issue des versements individuels volontaires ayant donné lieu à une déduction d'impôt est, en cas de sortie en rente, imposée à l'impôt sur le revenu selon

² Dans la limite des plafonds légaux.

le régime des pensions de retraite (barème progressif avec abattement de 10 %). Les prélèvements sociaux sont appliqués sur une fraction de l'épargne uniquement (application du barème des rentes viagères à titre onéreux – RVTO). En cas de sortie en capital³, la part correspondant aux versements est imposée au barème progressif de l'impôt sur le revenu, les plus-values font, quant à elles, l'objet du prélèvement forfaitaire unique (PFU) ;

- l'épargne issue des versements individuels volontaires n'ayant pas donné lieu à déduction ne donne lieu qu'à imposition et prélèvements sociaux sur les revenus de l'épargne (application du PFU sur les produits en capital ou du barème des rentes viagères à titre onéreux – RVTO sur les sorties en rente).

B. Le forfait social et les enjeux de fiscalité

Entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009 en application de la loi du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009, le forfait social est une contribution à la charge de l'employeur qui concerne, sauf exceptions, les éléments de rémunération qui répondent aux deux conditions cumulatives suivantes : (i) exclusion de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, et (ii) assujettissement à la CSG.

Le forfait social est prélevé sur une large assiette : intéressement, participation, abondement de l'employeur aux plans d'épargne entreprise (PEE) et aux plans d'épargne pour la retraite collectifs (PERCO), retraites chapeaux et prime de partage des profits.

Dès l'origine, le principe a été assorti d'un certain nombre d'exceptions, avec des éléments de rémunération exclus du dispositif :

- les stock-options et actions gratuites ;
- les contributions des employeurs au financement de prestations complémentaires de prévoyance ;
- les indemnités versées à l'occasion de la rupture d'un contrat de travail ;
- les contributions des employeurs aux chèques vacances dans les entreprises de moins de 50 salariés.

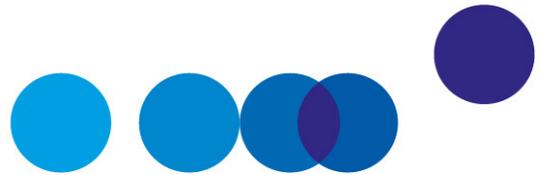
Le cadre fiscal et social et de l'intéressement est favorable et attractif pour les salariés comme pour les entreprises. L'intéressement bénéficie d'exonérations de charges sociales patronales et salariales (hors CSG/CRDS et hors forfait social). Les bénéficiaires des primes versées au titre de l'intéressement ou de la participation ont le choix entre la

³ Ou anticipée pour acquisition de la résidence principale. En cas de sortie en capital anticipée pour accident de la vie, seules les plus-values seront imposées aux prélèvements sociaux sur les revenus de placements.

perception immédiate de la prime (soumise à l'impôt sur le revenu) ou l'investissement sur un plan d'épargne salariale (PEE, PERCO) s'il en existe dans l'entreprise.

Dans cette seconde hypothèse, les sommes versées sont exonérées d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales sous certains plafonds et peuvent être abondées par l'employeur en contrepartie du blocage des avoirs sur une certaine durée (cinq ans dans le cadre du PEE, et jusqu'au départ à la retraite de l'intéressé pour le PERCO sauf en cas de déblocages anticipés limitativement énumérés par les dispositions réglementaires du code du travail). Pour l'entreprise, les sommes versées sont assujetties à la CSG-CRDS.

La loi du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 a réduit les prélèvements sur les sommes versées au titre du partage de la valeur. Le forfait social de 20 % qui portait sur les sommes versées au titre de l'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés a été supprimé, ainsi que sur l'ensemble des versements d'épargne salariale (intéressement, participation et abondement de l'employeur sur un plan d'épargne salariale) pour les entreprises de moins de 50 salariés.



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 18

ACTIONNARIAT SALARIÉ

Les dispositifs d'actionnariat salarié

Il existe plusieurs dispositifs d'actionnariat salarié ou permettant d'accéder à l'actionnariat salarié :

- 1) même sans offre spécifique de l'entreprise d'actionnariat salarié, l'utilisation de l'épargne salariale et de l'abondement employeur pour investir dans des titres de l'entreprise ;
- 2) une offre spécifique de l'entreprise : l'augmentation de capital réservée aux salariés adhérents au plan d'épargne entreprise ;
- 3) l'attribution d'actions gratuites ;
- 4) l'octroi de stock-options.

Cette annexe présente leurs caractéristiques et indique les quelques nouveautés induites par la loi Pacte, à savoir pour le dispositif 1, la possibilité pour l'entreprise de faire des versements unilatéraux ; pour le dispositif 2, l'augmentation des taux de décote ; et pour les dispositifs 3 et 4, la création d'un nouvel avantage collectif permettant de faire une AGA ou stock-options au profit des mandataires sociaux et la clarification de la part maximale pouvant être offerte en AGA.

1. Même sans offre spécifique, l'utilisation de l'épargne salariale et de l'abondement employeur afférent (ou de l'abondement unilatéral, depuis Pacte) pour investir dans des titres de l'entreprise¹

- Les sommes de l'intéressement et de la participation peuvent être touchées directement par le salarié, ou, si un plan d'épargne entreprise a été mis en place dans l'entreprise, être utilisées pour investir dans des titres, le cas échéant dans des actions ou certificats d'investissement de l'entreprise. Le salarié peut effectuer ces acquisitions

¹ Selon le benchmark 2018 de la FAS, l'alimentation d'un FCPE d'AS est possible en dehors des offres dans plus de 80 % des entreprises de leur panel. Cette possibilité n'est cependant pas la principale source d'actionnariat salarié, qui provient majoritairement des offres spécifiques et des attributions d'actions.

dans les limites générales de l'épargne salariale, à savoir au plus 25 % de sa rémunération.

- En cas d'investissement dans des actions ou certificats d'investissement dans l'entreprise, l'employeur peut abonder les sommes investies jusqu'à 14,4 % du PASS (les 8 % traditionnels + 80 % ; 5 835,46 euros en 2019) et sans que l'abondement excède le triple de la contribution du bénéficiaire. Cet abondement s'opère sur le support d'investissement en actionnariat salarié du plan d'épargne entreprise. En fonction du règlement du plan d'épargne, le salarié peut être détenteur en direct des titres de l'entreprise (en compte-titres)² ou détenteur collectif via un FPCE d'actionnariat salarié ou une SICAVAS.
- Avant la loi Pacte, cette voie d'accès à l'actionnariat salarié nécessitait une contribution du salarié. Désormais, il peut y avoir des versements unilatéraux, c'est-à-dire sans contribution du salarié, de l'employeur sur le plan d'épargne entreprise (plus précisément sur le support d'investissement en actionnariat salarié du PEE), sous réserve d'une attribution uniforme à l'ensemble des salariés, pour l'acquisition d'actions ou de certificats d'investissement émis par l'entreprise ou par une entreprise incluse dans le même périmètre de consolidation ou de combinaison des comptes.
- Par ailleurs, la LFSS 2019 abaisse de 20 % à 10 % le forfait social applicable aux abondements de l'employeur en cas d'acquisition d'actions et de certificats d'investissement de l'entreprise. Ce forfait social réduit s'applique aux abondements mais pas aux versements unilatéraux dernièrement prévus par la loi Pacte.
- Le régime social et fiscal est le suivant : l'abondement de l'entreprise est exonéré d'impôt sur le revenu dans la limite de 8 % du PASS (3 241,92 euros) ou 14,4 % du PASS (5 835,46 euros) en cas d'investissement dans des actions ou certificats d'investissement émis par l'entreprise. L'intéressement versé au salarié est exonéré d'impôt sur le revenu dans la limite de 50 % du PASS (20 262 euros). Les versements volontaires effectués par le salarié sur le PEE ne sont pas déductibles du revenu imposable. Les plus-values de cession ou de rachat de titres dans le cadre du plan d'épargne entreprise sont exonérées d'impôt sur le revenu, mais soumises aux prélèvements sociaux. Enfin, les revenus des titres détenus sont soumis aux prélèvements sociaux uniquement s'ils sont réinvestis, et également à l'IR si non réinvestis.

² Le salarié possède des actions en direct, au sein d'un compte-titres individuel d'épargne salariale. Le salarié devient ainsi actionnaire de l'entreprise, et à ce titre, il perçoit les dividendes versés par l'entreprise sur son compte, et peut voter en assemblée générale.

2. L'accès à des titres de l'entreprise par le biais d'une augmentation de capital réservée aux salariés adhérents au plan d'épargne entreprise ou via des cessions de titres réservés³, le cas échéant, en mobilisant les sommes issues de la participation et de l'intéressement⁴

- Le salarié peut acquérir des actions de l'entreprise en cas d'une offre d'augmentation du capital ou d'une cession réservée aux salariés adhérents du PEE. Il s'agit d'une opération décidée en assemblée générale extraordinaire (AGE). Tant que le seuil de 3 % de détention du capital par des salariés n'est pas atteint⁵, une résolution proposant une telle opération doit être proposée au minimum tous les trois ans. Si l'AGE décide de cette opération, il revient au conseil d'administration d'en fixer les modalités (décote, indisponibilité, abondement prévu, etc.). Tous les détenteurs d'un plan d'épargne entreprise pourront bénéficier de cette opération, y compris les anciens salariés.
- Les salariés et anciens salariés détenteurs d'un PEE peuvent ainsi acquérir des actions, le cas échéant en mobilisant les sommes issues de la participation et de l'intéressement, avec possibilité de décote pouvant aller jusqu'à 20 % ou 30 % (si détention des titres pendant 10 ans) – et depuis la loi Pacte jusqu'à 30 % et 40 %⁶. L'assemblée générale peut prévoir concomitamment une attribution gratuite d'actions ou d'autres titres donnant accès au capital, à nouveau au bénéfice de l'ensemble des détenteurs d'un PEE. La somme des actions ou titres gratuits⁷ attribués vient réduire d'autant les possibilités de décote⁸. Ces avantages dans la souscription (décote + éventuelles AGA ou titres gratuits en substitution de la décote) ne sont pas considérés comme de l'abondement de l'employeur ; l'équivalent pécuniaire de ces avantages ne s'impute donc pas sur le plafond de 8 % + 80 % mentionné plus haut.
- L'employeur peut abonder les sommes versées, le cas échéant avec un abondement sous forme d'AGA ou de titres gratuits. Dans ce cas, l'abondement doit respecter les plafonds mentionnés plus haut (8 % + 80 %, et toujours sans excéder le triple de la contribution du bénéficiaire).
- Le régime social et fiscal est le même que celui détaillé en première partie.

³ Articles L3332-18 et suivants du code du travail. S'agissant des cessions, voir l'article L3332-24.

⁴ Les sommes sont ainsi utilisées pour souscrire aux offres.

⁵ Article L. 225-129-6 du code de commerce.

⁶ Un assouplissement de 10 points sur les deux taux de décote ont été prévus par la loi Pacte, soit des décotes maximales passant à 30 % et 40 %.

⁷ Ces titres gratuits peuvent être des options sur titres. Les options ainsi attribuées ne peuvent être logées dans le plan d'épargne (les sommes recueillies ne pouvant être affectées qu'à l'acquisition de titres).

⁸ Une société peut accorder soit 20 % de décote ou attribuer 1 action gratuite pour 4 actions souscrites ou encore accorder une décote de 10 % et 1 action gratuite pour 9 actions souscrites.

- À noter qu'au-delà de ces dispositions du code du travail, il est possible d'effectuer des augmentations de capital réservées à un ou plusieurs investisseurs (notamment les salariés) dans les conditions de droit commun prévues à l'article L 225-138 du code de commerce ainsi que des cessions de titres.

3. L'attribution d'actions gratuites⁹ (AGA)

- Le troisième cas présente des caractéristiques très différentes des deux précédents cas, notamment le fait que :
 - i) le salarié ne verse pas de contribution, contrairement à l'affectation de l'épargne salariale (en dehors de la possibilité récemment créée par Pacte d'avoir des versements unilatéraux de l'employeur) ;
 - ii) il est possible de cibler certaines catégories (y compris, sous conditions restrictives, les mandataires sociaux) là où les dispositifs précédents couvraient l'ensemble des détenteurs d'un PEE.

Une AGA catégorielle est cependant encadrée :

- très strictement si elle se fait au profit des mandataires sociaux d'une société cotée car elle doit alors être concomitante à l'attribution d'un « avantage collectif », c'est-à-dire couvrant l'ensemble des salariés de cette société et au moins 90 % de l'ensemble des salariés de ses filiales. Cet avantage peut être : i) une AGA ; ii) un octroi de stock-options ; iii) un accord d'intéressement, un accord de participation dérogatoire ou volontaire ; la loi Pacte ajoute une quatrième option avec la possibilité de réaliser un versement unilatéral sur le plan d'épargne entreprise pour l'acquisition d'actions ou de certificats d'investissement émis par l'entreprise. Par ailleurs, un salarié ayant plus de 10 % du capital social, ou pouvant franchir ce seuil en cas d'AGA, ne peut bénéficier de l'AGA ;
 - de manière plus mesurée si les catégories sont plus larges que le groupe des mandataires sociaux : dans ce cas, c'est qu'il ne sera pas possible de placer les actions attribuées sur un PEE.
- Le régime social et fiscal est le suivant : les gains de cession¹⁰ (plus-value) sont soumis au PFU, les gains d'acquisition¹¹ sont soumis à l'IR (après abattement de 50 %) et aux prélèvements sociaux sur le patrimoine si l'attribution est inférieure à 300 000 euros et

⁹ Article L225-197-1 du code de commerce.

¹⁰ Revente des titres attribués.

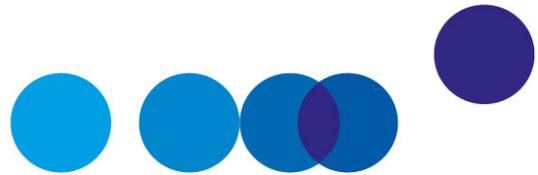
¹¹ Le fait d'avoir reçu des titres gratuitement représente un gain d'acquisition.

à l'IR au barème progressif et aux prélèvements sociaux sur les revenus d'activité pour la partie des AGA au-dessus de 300 000 euros.

4. La possibilité d'effectuer une levée d'options, le cas échéant en mobilisant les sommes du PEE

- Une option d'achat (de souscription) d'action donne à un salarié le droit, mais sans aucune obligation, d'acheter (ou de souscrire à l'émission) une action de son entreprise pendant une période donnée, à un prix déterminé à l'avance.
- Les bénéficiaires de stock-options peuvent financer leur levée, c'est à dire l'achat des actions correspondantes, par la liquidation d'avoirs indisponibles qu'ils détiennent dans un PEE. Les actions ainsi acquises doivent être versées dans un PEE, où elles sont au nominatif et détenues en direct par les adhérents. Il n'y a pas lieu de tenir compte de ces versements dans le plafond de 25 % de la rémunération annuelle et ils ne peuvent donner lieu à aucun abondement de l'entreprise. Ces actions détenues dans un PEE sont indisponibles pendant un délai minimum de cinq ans.
- Comme pour les AGA, l'octroi de stock-options peut être catégoriel, avec des conditions restrictives pour les mandataires sociaux (que si l'ensemble du personnel de la société et au moins 90 % du personnel des filiales françaises bénéficient d'un des avantages collectifs précités).
- Le régime social et fiscal est le suivant :
 - sur le rabais : le rabais est la différence entre le prix d'exercice de l'option et le cours au moment de l'attribution de l'option. Le rabais ne peut être supérieur à 20 % du prix de référence. Il est taxable au titre des revenus salariaux de l'année au cours de laquelle l'option a été levée, à l'IR au barème progressif et aux prélèvements sociaux ;
 - sur le gain d'acquisition : il s'agit de la différence entre le prix de l'action au moment où l'option est levée et le cours à la date de l'attribution. Le gain de levée d'option est taxé au barème progressif de l'impôt sur le revenu dans la catégorie traitement et salaires et aux prélèvements sociaux (9,2 % de CSG et 0,5 % de CRDS) ainsi qu'à la contribution salariale de 10 %¹² ;
 - sur le gain de cession : les plus-values réalisées lors de la cession des actions sont imposées au prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % dont 17,2 % de prélèvements sociaux. Il est possible de passer, sur option, au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

¹² La contribution salariale est décrite sur [le site du ministère de l'Action et des Comptes publics](#).



ANNEXES DE LA THÉMATIQUE 19

SOCIÉTÉ À MISSION

A. RSE, ISR, ESS : des concepts voisins

Responsabilité sociétale des entreprises (RSE)

En octobre 2011, la Commission européenne a défini la RSE ainsi : « *la responsabilité des entreprises vis-à-vis des effets qu'elles exercent sur la société* ». Elle ajoute : « *Afin de s'acquitter pleinement de leur responsabilité sociale, il convient que les entreprises aient engagé, en collaboration étroite avec leurs parties prenantes, un processus destiné à intégrer les préoccupations en matière sociale, environnementale, éthique, de droits de l'Homme et des consommateurs dans leurs activités commerciales et leur stratégie de base.* » Les représentants des parties prenantes de l'entreprise réunis au sein de la Plateforme RSE se reconnaissent dans cette définition.

Il est également possible de caractériser la RSE comme la contribution des entreprises au développement durable, compris comme se fondant sur ses trois piliers, économique, social et environnemental. La RSE renvoie donc à la maîtrise des impacts de l'activité de l'entreprise sur l'environnement et sur la société. Les trois mesures de la loi Pacte (prise en considération des enjeux sociaux et environnementaux de l'activité de l'entreprise, adoption d'une raison d'être, qualité de société à mission) ont pour but de contribuer à différents degrés au renforcement des démarches RSE et au positionnement de ces questions au plus haut niveau stratégique de l'entreprise.

Les démarches de RSE et leur évaluation peuvent donner lieu à un *reporting* annuel sous la forme d'une déclaration de performance extra-financière (DPEF). Certaines grandes entreprises sont tenues de publier une telle DPEF (article L. 225-102-1 du code de commerce). Ces démarches de RSE peuvent par ailleurs donner lieu à une valorisation sur les marchés à travers les évaluations des agences de notation extra-financière, les trophées, les palmarès, les labels et toutes les autres initiatives visant à mettre en avant la performance extra-financière des entreprises.

Investissement socialement responsable (ISR)

L'ISR est une application au domaine de l'investissement financier de la notion de développement durable. Il consiste à choisir d'investir dans des entreprises qui présentent une bonne performance extra-financière, donc dans des entreprises faisant valoir une démarche de RSE.

L'ISR rassemble les démarches qui intègrent dans les décisions de placements et la gestion de portefeuilles des critères extra-financiers, concernant l'environnement, les questions sociales, éthiques et la gouvernance. Il peut prendre la forme de fonds socialement responsables (qui intègrent des indicateurs RSE), de fonds d'exclusion (qui excluent des activités jugées non éthiques), ou encore d'un engagement actionnarial (qui visent à exiger en assemblée générale un renforcement des démarches RSE de l'entreprise). L'ISR est un des leviers de diffusion de la RSE : le développement de l'ISR rend les marchés financiers plus sensibles aux performances extra-financières des émetteurs, qui sont donc plus attentifs à leurs démarches de RSE, et à leurs résultats.

Économie sociale et solidaire (ESS)

L'économie sociale et solidaire désigne un ensemble d'entreprises dont le fonctionnement interne et les activités sont fondés sur un principe de solidarité et d'utilité sociale. Elles sont généralement organisées sous forme de coopératives, mutuelles, associations ou fondations. Ces entreprises adoptent des modes de gestion démocratiques et participatifs. Elles encadrent strictement l'utilisation des bénéfices qu'elles réalisent : le profit individuel est proscrit et les résultats sont réinvestis. Compte tenu de ces spécificités, leurs ressources financières sont généralement en partie publiques. Depuis la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, les sociétés commerciales les plus exigeantes socialement peuvent se voir attribuer le label Entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS), pour attirer des investisseurs privés au travers de l'épargne solidaire.

Pour obtenir l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS), elles doivent respecter trois conditions : (a) la recherche d'une utilité sociale, dont les conditions d'analyse et d'évaluation sont fixées par la loi ; (b) une gouvernance démocratique, fondée sur l'information et la participation de l'ensemble des parties prenantes à l'activité de l'entreprise, dépassant le cercle des seuls associés ; (c) des principes de gestion stricts concernant le sort des bénéfices, des mises en réserves obligatoires, des prélèvements obligatoires sur le bénéfice de l'exercice, et la politique de rémunération versée aux dirigeants.

B. Panorama des sociétés françaises ayant annoncé l'adoption d'une « raison d'être »

Le présent panorama, établi en date du 16 septembre 2020, a été réalisé sur la base des annonces publiques des sociétés et des informations rapportées par la presse qui ont pu être relevées à cette date¹. Il n'est donc pas exhaustif, en particulier en ce qui concerne les sociétés non cotées, qui ne sont pas soumises aux obligations d'information auxquelles les sociétés cotées sont astreintes.

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
1083	« Produire et consommer dans l'économie circulaire ». Source : 1083	Non précisé	Oui	Oui
ADP	« Faire rayonner Paris » Source : Le Play	Non précisé	Oui	Oui
Ad Vitam	« Nous voulons proposer une autre manière d'organiser des obsèques » Source : Ad Vitam	Non précisé	Pas envisagé à ce stade	Pas envisagé à ce stade
AG2r	« Par nos expertises et nos conseils, nous sommes là pour permettre à chacun de mieux protéger sa vie et ses proches. Nous conjugons responsabilités individuelles avec solidarités professionnelles et intergénérationnelles. Ainsi, nous contribuons à renforcer le vivre-ensemble. » Source : Le Play	Non précisé	Oui	Non
Air Liquide	« Faire avancer l'industrie » Source : Le Play	« Nous n'avons pas fait ce choix de modifier l'objet social d'Air Liquide et d'y intégrer une raison d'être. En fait, notre raison d'exister à nous, c'est de créer de la valeur et du sens. Cette raison d'être est inscrite dans l'ADN du Groupe, dans ses produits qui sont tous très naturels au départ. » Source : rapport AG	Oui	Non
Alenvi	« La raison d'être de la société consiste à humaniser l'accompagnement des personnes qui ont besoin d'aide ou de soin, en valorisant les professionnels et en réconciliant les enjeux humains et économiques du secteur. » Source : Le Play	« Alenvi, exemple d'une startup sociale qui devient société à mission » Source	Oui	Oui
Atos CAC 40	« Chez Atos, notre mission est de contribuer à façonner l'espace informationnel. Avec nos compétences et nos services, nous supportons le	Consultation du comité exécutif, avis du comité RSE du conseil d'administration	Oui à 99,93% (30 avril 2019,	Oui

¹ D'autres sociétés (Danone, Dassault Systèmes, Michelin, Schneider Electric, Total, etc.) avaient annoncé avoir adopté une « raison d'être » avant l'entrée en vigueur de la loi Pacte, sans toutefois l'inscrire dans leurs statuts. À notre connaissance, ces sociétés n'ont pas confirmé leur raison d'être ou annoncé que celle-ci sera soumise à l'assemblée générale des actionnaires en vue de son inscription dans les statuts depuis l'entrée en vigueur de la loi Pacte. À ce titre, elles ne sont pas mentionnées dans cette annexe.

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
	développement de la connaissance, de l'éducation et de la recherche dans une approche pluriculturelle et contribuons au développement de l'excellence scientifique et technologique. Partout dans le monde, nous permettons à nos clients et à nos collaborateurs, et plus généralement au plus grand nombre, de vivre, travailler et progresser durablement et en toute confiance dans l'espace informationnel. » <i>Source : Article 2 (« Objet ») des statuts</i>	<i>Source : brochure de convocation à l'assemblée générale mixte du 30 avril 2019</i>	avant l'entrée en vigueur de la loi Pacte)	
Axa Cac 40	« Protéger et agir pour un futur serein » <i>Source : communiqué du 9 septembre 2019 (communiqué ad hoc)</i>	« Pour cette réflexion de fond, AXA France a fait le choix de mettre en place une <i>démarche participative</i> auprès de tous les acteurs de l'entreprise. Car ce sont les femmes et les hommes d'AXA France, quel que soit leur métier, qui font vivre l'entreprise au quotidien, ce sont eux qui donnent corps à la raison d'être. C'est donc à eux que nous avons donné la parole. Entre septembre 2018 et mai 2019, nous avons orchestré une grande consultation interne en plusieurs étapes : <ul style="list-style-type: none"> • 80 interviews auprès de collaborateurs, agents, clients, dirigeants et anciens dirigeants • sondage par questionnaire auprès de 1000 collaborateurs et 1000 Agents • session spécifique avec 80 collaborateurs et agents • séminaire du Comité exécutif • test des propositions de raison d'être auprès de groupes clients Le point d'orgue de cette sollicitation : le <i>vote, par voie électronique, de l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices et des agents</i> , en mai 2019. Au total, ils ont été 7 335 à se mobiliser pour le scrutin. Cette forte participation et l'élection à une large majorité de la proposition "Protéger et agir pour un futur serein" (à 67 %) attestent de l'implication des collaborateurs et collaboratrices et des agents dans l'entreprise et de leur vision commune. » <i>Source : communiqué du 9 septembre 2019</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>
Balthazar	« Convaincu que seules les organisations sachant conjuguer performance économique et impact sociétal excelleront durablement, le groupe Balthazar a pour vocation de rassembler et soutenir des entrepreneurs engagés et compétents qui souhaitent aider les entreprises, leurs dirigeants et leurs collaborateurs à réussir leur transformation pour un développement responsable et durable. Ainsi le groupe Balthazar participe à la construction d'un futur souhaitable pour chacun – entreprises, collaborateurs, actionnaires, clients – et la société toute entière." <i>Source : Balthazar</i>	<i>Non précisé</i>	Oui	Oui
BIC SBF 120	« Tout en se réinventant, BIC reste fidèle à ses valeurs historiques, <i>sa mission et sa raison d'être</i> :	<i>Non précisé</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
	<ul style="list-style-type: none"> proposer des produits et des solutions de qualité, inventifs et fiables, respectueux de notre environnement, pour tous, partout dans le monde ; créer de la valeur à long terme pour toutes les parties prenantes : consommateurs, collaborateurs, communautés locales, clients et actionnaires ; améliorer l'équité en matière d'éducation, pour tous, en améliorant les conditions d'apprentissage des élèves à travers le monde. Nous sommes convaincus qu'il s'agit d'un moyen puissant de construire un avenir durable, pour chacun d'entre nous. <p>Notre ambition à long terme est de générer de la croissance rentable, d'accroître la productivité tout en investissant en permanence dans nos collaborateurs, dans la recherche et le développement, dans les nouveaux produits et les marques, et <i>in fine</i> assurer la rémunération totale de nos actionnaires grâce à une solide génération de trésorerie. »</p> <p>Source : communiqué du 13 février 2019 (annonce du plan de transformation « BIC 2022 – Invent the future »)</p>			
BNP Paribas CAC 40	<p>« Nous sommes au service de nos clients et du monde dans lequel nous vivons. BNP Paribas s'est constituée par le rapprochement de banques ancrées dans l'économie européenne et mondiale depuis deux siècles, qui se sont adaptées au fil du temps aux problématiques de leur époque et ont accompagné leurs clients et leurs autres parties prenantes dans les transitions nécessaires. La mission de BNP Paribas est de contribuer à une croissance responsable et durable en finançant l'économie et en conseillant ses clients de manière éthique. Nous proposons des services financiers sûrs, performants et innovants, aux particuliers, aux entreprises, aux institutionnels et aux professionnels, tout en nous efforçant de répondre aux préoccupations aujourd'hui essentielles en matière d'environnement, de développement des territoires et d'inclusion sociale. Nous nous engageons avec nos clients pour un avenir meilleur. Nous nous donnons les moyens opérationnels d'avoir un impact positif. BNP Paribas souhaite être le partenaire de ses clients sur le long terme, en les accompagnant dans leurs projets, leurs investissements et la gestion de leur épargne, ainsi qu'en assurant la protection des biens et des personnes. Les collaborateurs de BNP Paribas entendent exercer une mission qui ait du sens vis-à-vis de nos clients et du monde qui les entoure. Ils le font avant tout dans l'exercice de leur métier, mais aussi par leurs actions de volontariat. Nous dialoguons avec nos parties prenantes et avons des objectifs sociaux et environnementaux en ligne avec des références largement admises par</p>	<p>« Dans ce contexte, BNP Paribas a formalisé un texte de « raison d'être » qui rappelle les fondements de sa mission de banque et de son éthique, explique comment les enjeux de société sont pris en compte de manière opérationnelle par le Groupe et souligne son ambition d'être un leader en matière de finance durable. Ce texte a été élaboré sous l'égide du Comité Exécutif de BNP Paribas, à partir de trois textes ayant fait l'objet ces dernières années de travaux menés avec de nombreux collaborateurs : nos convictions partagées (vision, mission), notre Code de conduite et notre manifeste de l'Engagement. »</p> <p>Source : site Internet de BNP Paribas au 27 janvier 2020</p>	Pas envisagé à ce stade	Pas envisagé à ce stade

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
	<p>le monde qui nous entoure, tels que les Objectifs de Développement durable de l'ONU, ou par notre communauté professionnelle, tels que les Principes pour la Banque responsable ou les Principes pour l'Investissement responsable. Nous veillons à la bonne insertion de notre éthique et de nos engagements en matière de responsabilité économique, sociale, civique et environnementale dans nos processus opérationnels. Cette volonté est prise en compte dans notre organisation et dans les textes régissant l'activité de l'entreprise. Nous innovons pour être un leader en matière de finance durable. Nous nous mobilisons pour des causes, en faisant converger offre commerciale, partenariats avec différents acteurs de la société, actions d'employeur, politiques d'achat, projets solidaires, mécénat, volontariat et intrapreneuriat. Nous développons des outils destinés à mesurer notre impact environnemental et social, et privilégions l'action concrète impliquant l'ensemble de nos collaborateurs de terrain. »</p> <p>Source : site Internet de BNP Paribas, 27 janvier 2020</p>			
Bouygues	<p>« Satisfaire nos clients et conserver leur confiance »</p> <p>Source : comfluence</p>	<i>Non précisé</i>	NA	Non
CAMIF²	<p>« Proposer des produits et services pour la maison, conçus au bénéfice de l'Homme et de la planète. Mobiliser notre écosystème (consommateurs, collaborateurs, fournisseurs, actionnaires, acteurs du territoire), collaborer et agir pour inventer de nouveaux modèles de consommation, de production et d'organisation. »</p> <p>Source : <i>ORSE, C3D, Loi Pacte & Raison d'être : et si on passait à la pratique ?</i>, janvier 2020, p. 56</p>	<p>« Nous avons par la suite travaillé avec l'école d'ingénieurs Mines ParisTech, qui nous a aidés à définir notre mission de manière collaborative, en <i>interrogeant toutes les parties prenantes, clients, actionnaires, acteurs du territoire, collaborateurs et fournisseurs</i>. Enfin, nous avons inscrit la mission dans les statuts afin de la sécuriser. Les <i>actionnaires</i> ont été très impliqués. Ils ont souhaité être dans une logique d'accompagnement de cette initiative pionnière et créatrice de valeurs. Avoir un positionnement qui fasse sens, c'est une façon de résister face au tsunami des GAFAs qui n'ont pas de mission, sauf celle de créer de la valeur pour les actionnaires. Si nous n'avions pas ce positionnement, nous n'en serions pas là aujourd'hui. En 2017, l'entreprise a soumis au conseil d'administration la modification de l'objet social et l'adoption d'un objet social étendu, l'ajout d'un article portant sur la gouvernance et la modification des missions du conseil d'administration. »</p> <p>Source : <i>ORSE, C3D, op. cit., p. 56</i></p>	Oui (17 nov. 2017, avant l'entrée en vigueur de la loi Pacte)	Oui
Capgemini CAC 40	<p>Lors de l'assemblée générale des actionnaires du 23 mai 2019, Capgemini a indiqué qu'une raison d'être sera soumise pour adoption à l'assemblée générale des actionnaires en 2020.</p> <p>Sources : <i>coupures de presse</i></p>	<p>Lors de l'assemblée générale des actionnaires du 23 mai 2019, Capgemini a indiqué que les parties prenantes participeraient à l'élaboration de la raison d'être.</p> <p>Sources : <i>coupures de presse</i></p>	En 2020	En 2020

² La CAMIF a annoncé son intention de devenir une « société à mission ».

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
Carmila	« Par la proximité, simplifier la vie et améliorer le quotidien des commerçants et des clients au cœur de tous les territoires » <i>Source : Le Play</i>	<i>Non précisé</i>	Oui	Oui
Carrefour CAC 40	« Notre <i>mission</i> est de proposer à nos clients des services, des produits et une alimentation de qualité et accessibles à tous à travers l'ensemble des canaux de distribution. Grâce à la compétence de nos collaborateurs, à une démarche responsable et pluriculturelle, à notre ancrage dans les territoires et à notre capacité d'adaptation aux modes de production et de consommation, nous avons pour ambition d'être leader de la transition alimentaire pour tous. » <i>Source : préambule des statuts.</i>	« Au cours de sa séance du 24 avril 2019, le <i>Conseil d'administration</i> de Carrefour, sur <i>recommandation de son Comité des nominations</i> , en charge des questions de gouvernance, a décidé de proposer à ses actionnaires d'adopter dès cette année une "raison d'être". La conception et le début de la mise en œuvre du plan Carrefour 2022 ont été l'occasion d'une <i>réflexion profonde de l'ensemble de l'entreprise</i> sur son identité, son activité et son avenir. L'ambition énoncée par ce plan d'être le leader de la transition alimentaire pour tous a permis de mobiliser les collaborateurs et l'ensemble des parties prenantes de la Société. » ³ <i>Source : communiqué du 24 avril 2019</i>	Oui, à 97,72 % (14 juin 2019, après l'entrée en vigueur de la loi Pacte)	Oui
Citallios	« Imaginer et Construire un cadre de vie humain, sobre, durable, en assemblant les contributions nécessaires à la transformation des villes et des territoires avec tous et pour tous ». <i>Source : Citallios</i>	<i>Non précisé</i>	Oui	Oui
CO conseils Groupe KEA	« Permettre aux projets d'intérêt général d'accroître leur impact et leur pérennité grâce au conseil en stratégie » et pour Kea « Entreprendre les transformations pour une économie souhaitable ». <i>Source : Le Play</i>	Nous (KEA) avons participé à la création de CO, qui est un cabinet de conseil « non-profit » qui porte l'une de nos valeurs, celle d'apporter quelque chose à la société civile. Nous souhaitons ainsi contribuer à la professionnalisation de l'économie sociale. C'est la raison d'être de CO. <i>Source : KEA</i>	Oui	Oui
Connexiong	« Make IT Humans, Simple, Green & Clever » <i>Source : Le Play</i>	<i>Non précisé</i>	Oui	Oui
Crédit Agricole CAC 40	« Agir chaque jour dans l'intérêt de nos clients et de la société. » <i>Communiqué du 6 juin 2019</i>	« Les travaux ont débuté en septembre 2018. Ils ont été <i>conduits par cinq dirigeants</i> du Groupe Crédit Agricole : deux animateurs et rédacteurs et trois sponsors puis validés et challengés par un "groupe miroir." La <i>co-animation</i> était assurée par la <i>direction RSE</i> et un <i>dirigeant issu de la fédération nationale</i> . Les 3 <i>sponsors</i> étaient : un président de caisse régionale, un directeur général de caisse régionale et un dirigeant du groupe Crédit Agricole SA. Nous avons été aidés dans le suivi des travaux par un cabinet conseil. Nous avons fait des <i>réunions de travail fréquentes avec une interaction permanente avec les trois dirigeants nationaux</i> : Dominique Lefebvre, Philippe Brassac et Raphael	Non	Non ⁴

³ Pour rappel, c'est nous qui soulignons.

⁴ Le Crédit agricole a indiqué que « le Crédit Agricole est composé d'une fédération de banques régionales qui sont actionnaires majoritaires d'un groupe côté en bourse au travers d'une holding. Cet ensemble n'a pas de statuts mais un ensemble de conventions de fonctionnement qui reprend les éléments structurants de la raison d'être » (ORSE, C3D, *op. cit.*, p. 60)

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
		Appert, tous trois très impliqués dans le processus. Il y a aussi eu un <i>travail avec un groupe miroir de dirigeants plus élargi</i> et enfin, <i>diverses présentations et débats avec l'ensemble des dirigeants du Groupe</i> jusqu'à la présentation finale en juin 2019. » <i>Source : ORSE, C3D, op. cit., p. 60</i>		
Crédit Mutuel Arkea	« Nous voulons être acteur d'un monde qui se conçoit sur le long terme et prend en compte les grands enjeux sociétaux et environnementaux de notre planète pour les prochaines générations. Nous y contribuons en pratiquant une finance au service des territoires et de leurs acteurs, qui s'inscrit dans la durée et aide chacun à se réaliser. À cette fin, nous avons fait le choix d'être une banque coopérative et collaborative qui favorise un partage équilibré de la valeur avec ses sociétaires, clients, salariés, partenaires et territoires. Une entreprise solidaire, éthique et inclusive, qui est attentive au respect de son environnement. Au quotidien, nous développons, en collaboration avec nos parties prenantes, des solutions innovantes pour accompagner nos sociétaires et clients dans leurs projets de vie et répondre à leurs aspirations. » <i>Source : ORSE, C3D, op. cit., p. 54</i>	« S'agissant d'une démarche identitaire, nous avons fait le choix, dès le départ, d'associer l'ensemble de nos parties prenantes internes à l'écriture de notre raison d'être. Pour ce faire, nous avons mis en place plusieurs <i>ateliers participatifs</i> avec : le conseil d'administration, les administrateurs de nos caisses locales, représentant nos sociétaires, les dirigeants, les managers et les salariés, dans une volonté de représentativité de nos publics. Au total, ce sont environ <i>1 900 administrateurs et salariés</i> qui ont nourri les travaux, entre mai et octobre 2018. La phase de synthèse et d'écriture finale s'est quant à elle déroulée de novembre 2018 à janvier 2019, à plusieurs mains et de manière incrémentale, en impliquant nos dirigeants. Le texte a été validé à la fin janvier 2019 par le conseil d'administration du groupe. » <i>Source : ORSE, C3D, op. cit., p. 60</i>	Prochainement	Prochainement
Crédit Mutuel Alliance Fédérale	« Favoriser l'initiative et la responsabilité individuelle au service du bien commun » <i>Source : Crédit Mutuel Alliance Fédérale</i>	<i>Non précisé</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>
Danone CAC 40	« Apporter la santé par l'alimentation au plus grand nombre », avec à la clé des objectifs liés au respect de la planète, à la santé, à l'innovation sociale et à la croissance inclusive. » <i>Source : Novéthic</i>	Cette proposition présentée lors du conseil d'administration le 19 mai sera soumise à l'assemblée générale des actionnaires qui se tiendra le 26 juin.	Prochainement	Prochainement
Dassault Systèmes	« Apporter aux entreprises et aux personnes des univers 3DEXPERIENCE, leur permettant d'imaginer des innovations durables, capables d'harmoniser les produits, la nature et la vie. » <i>Source : Confluence</i>	<i>Non précisé</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	Non
Decathlon	« Rendre durablement le plaisir et les bienfaits de la pratique du sport accessibles au plus grand nombre » <i>Source : Le Play</i>	Formation d'un groupe de travail sur la raison d'être en 2019.	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	Non
Ecofi Investissements	« Ensemble, nous bâtissons des solutions d'investissement alliant performance financière et respect de l'Homme et de la Planète » <i>Source : Le Play</i>	<i>Non précisé</i>	Oui	Oui
Eco-system	« Chez Ecosystem, nous pensons qu'entraîner le collectif vers un recyclage responsable des appareils complexes usagés est urgent pour protéger le bien commun. Nous voulons incarner un modèle innovant de « recyclage par l'énergie collective » en France et	La raison d'être est inscrite depuis le 1er octobre 2019 dans les statuts afin de sceller définitivement l'engagement de la société en faveur de l'intérêt général au cours des années à venir. <i>Source : Ecosystem</i>	Oui	Oui

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
	<p>en Europe, pour construire et développer, avec les parties prenantes, une filière de qualité qui conjugue les enjeux environnementaux, économiques et humains au sein d'un monde plus respectueux de ses ressources.</p> <p>Nous sommes au service de l'intérêt général en accompagnant les citoyens dans leur vie de consommateur et dans leurs activités professionnelles.</p> <p>Pour cela, nous développons l'expertise de chaque personne de l'entreprise pour faire face aux nouveaux enjeux et faire progresser la connaissance au sein de la filière. »</p> <p>Source : <i>Le Play</i></p>			
EDF CAC 40	<p>« Construire un avenir énergétique neutre en CO2 conciliant préservation de la planète, bien-être et développement grâce à l'électricité et à des solutions et services innovants ».</p> <p>Source : <i>Le Play</i></p>	<i>Non précisé</i>	Oui	Oui
Engie CAC 40	<p>« 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. »</p> <p>Source : <i>ENGIE dévoile sa raison d'être et propose de l'inscrire dans ses statuts</i></p>	« Résultant de plus de six mois de travail collaboratif, la raison d'être de l'entreprise a été validée par le conseil d'administration, qui proposera son inscription dans les statuts d'ENGIE à l'occasion de la prochaine assemblée générale. La raison d'être sera soumise à l'approbation des actionnaires pour être inscrite dans les statuts d'ENGIE lors de l'assemblée générale du 14 mai 2020, ancrant ainsi l'ambition que le Groupe porte depuis plusieurs années pour répondre aux enjeux énergétiques et climatiques et son positionnement d'acteur de référence d'un capitalisme responsable. Les actionnaires ont voté son inscription dans nos statuts à l'occasion de l'assemblée générale du 14 mai 2020. »	Oui	Oui
Essilor	<p>« Améliorer la vision pour améliorer la vie »</p> <p>Source : <i>Essilor</i></p>	« Beaucoup d'entreprises ont clairement annoncé leur intention de (ré)interroger leur raison d'être à la faveur de la loi Pacte », souligne l'enquête Sparknews-Prophil-Wavestone sur l'entreprise contributive. C'est le cas d'Essilor, qui s'est récemment livré à l'exercice avec la mise en place d'un poste de Chief Mission Officer. Le PDG de Veolia, Antoine Frérot, nourrit la même ambition. Dans un entretien à Novethic , il annonçait ainsi vouloir défendre la démarche devant son conseil d'administration. <p>Source : <i>Novethic</i></p>	Prochainement	Non
Faguo	<p>« Engager notre génération contre le dérèglement climatique. L'unir mode et responsabilité. L'industrie de la mode étant très émettrice de CO2, FAGUO a choisi d'émettre moins de CO2 et de compenser toutes ses émissions de CO2 afin de limiter le dérèglement du climat. »</p> <p>Source : <i>Faguo</i></p>	« Dans nos statuts juridiques est inscrit notre raison d'être. »	Oui	Oui

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
FDJ CAC 40	« Le groupe FDJ propose à tous ceux qui aspirent à jouer et vivre des instants d'émotions, une offre de jeux diversifiée et responsable. » <i>Source : Boursorama</i>	FDJ a débuté sa réflexion en 2018 à l'occasion de la loi Pacte, qui a ouvert la possibilité de doter les sociétés d'une raison d'être. La raison d'être a été définie au terme d'un long travail collaboratif. « Le projet de raison d'être est le fruit d'un travail collaboratif avec les salariés et les différentes parties prenantes », déclare Stéphane Pallez, PDG de la FDJ. Approuvée par le Conseil d'administration, son inscription en préambule des statuts de l'entreprise sera soumise au vote des actionnaires lors de l'assemblée générale qui se tiendra à huis-clos le 18 juin.	Oui	Prochainement
Grou-pama	« Nous sommes là pour permettre au plus grand nombre de construire leur vie en confiance. » <i>Source : Le Play</i>	« Groupama a mis en place une nouvelle stratégie RSE 2019-2021. La stratégie RSE a été co-construite avec le Réseau des animateurs RSE, les collaborateurs, les élus et les experts internes. » <i>Source : Groupama</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	Non
Groupe Les Echos/ Le Parisien	« Le groupe <i>Les Echos – Le Parisien</i> s'engage à favoriser l'émergence d'une nouvelle société responsable, en informant, en mobilisant et en accompagnant chaque jour les citoyens et les entreprises. » <i>Source : Le Play</i>	« Depuis septembre 2019, une réflexion a été conduite en sollicitant la participation de toutes les parties prenantes de l'entreprise, internes et externes (lecteurs, fournisseurs, prestataires, partenaires). Cette démarche collaborative permet aujourd'hui de formaliser la mission et la raison d'être du groupe. » <i>Source : Groupe Les Echos / Le Parisien</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	Non
GTT	« Notre mission est de concevoir des solutions technologiques de pointe pour une meilleure performance énergétique. Nous mettons notre passion de l'innovation et notre excellence technique au service de nos clients, afin de répondre à leurs enjeux de transformation d'aujourd'hui et de demain. Les collaboratrices et les collaborateurs de GTT sont au cœur de cette mission. Engagés et solidaires, nous sommes déterminés à contribuer à la construction d'un monde durable. » <i>Source : GTT</i>	« Fruit d'un large travail collaboratif de plusieurs mois, associant ses parties prenantes, dont, au premier chef, l'ensemble de ses collaborateurs, la raison d'être de GTT a été approuvée à 99,99 % par ses actionnaires lors de l'assemblée générale du 2 juin dernier. Elle sera donc inscrite dans les statuts de la société. » <i>Source : GTT</i>	Oui	Oui
Guerlain	« Nous nous engageons et nous agissons au nom de la beauté de nos clients, au nom de la beauté de nos créations et au nom de la beauté de la planète. Nous embarquons et nous fédérons (clients, partenaires, sociétés partageant la même vision) afin d'imaginer et de façonner ensemble un monde plus beau et responsable. » <i>Source : Le Play</i>	<i>Non précisé</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	Non
Icade	« Concevoir, construire, gérer et investir dans des villes, des quartiers, des immeubles qui soient des lieux innovants, des lieux de mixité, des lieux inclusifs, des lieux connectés et à l'empreinte carbone réduite. Des lieux où il fait bon vivre, habiter, travailler. Telle est notre ambition, tel est notre objectif. Telle est notre raison d'être. » <i>Source : Le Play</i>	« Initiée fin 2018 par Icade, et intervenant dans le cadre des nouvelles dispositions de la Loi Pacte, la réflexion sur la raison d'être a mobilisé tout au long de l'année l'ensemble des collaborateurs, le Conseil d'administration et les parties prenantes. Fruit de ce travail collaboratif, la raison d'être d'Icade a été validée par le Conseil d'administration et son inscription en préambule des statuts sera soumise à l'assemblée générale du 24 avril 2020. » <i>Source : Icade</i>	Oui	Oui

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
IN Groupe	« 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. » <i>Source : Le Play</i>	IN Groupe a travaillé à l'expression de sa raison d'être qui a été adoptée lors de son assemblée générale du 5 juin 2020. Conformément aux dispositions de la loi Pacte, cette raison d'être sera inscrite dans les statuts de la société. Issue d'une réflexion de plusieurs mois, menée dans une démarche de co-construction avec les équipes en France et en Europe, cette raison d'être définit le positionnement de l'entreprise sur la scène internationale et son rôle auprès des États, des citoyens comme des entreprises. <i>Source : IN Groupe</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>
Invivo	« Fédérer les coopératives pour transformer durablement l'agriculture et assurer la qualité alimentaire, en France et dans le monde. » <i>Source : communiqué Invivo</i>	Le conseil d'administration de l'Union InVivo, réuni le 20 juin 2018, a validé la volonté de transformer en société à mission l'ensemble des filiales du groupe.	Prochainement	Prochainement
KEA & Partners	« Entreprendre les transformations pour une économie souhaitable. » <i>Source : Le Play</i>	Une semaine avant le confinement, lors de l'assemblée générale du 9 mars, les actionnaires de Kea & Partners ont décidé à l'unanimité de faire évoluer les statuts du cabinet. Il est ainsi le premier cabinet européen de conseil en stratégie à devenir une « société à mission ». <i>Source : KEA</i>	Oui	Oui
Klesia SA	« Garantir un avenir serein et contribuer à la qualité de vie pour tous » <i>Source : Le Play</i>	<i>Non précisé</i>	Oui	Oui
Ksapa	« Nous avons l'expertise, les méthodes et les références pour aider votre entreprise à réfléchir à sa raison d'être et à donner une impulsion alliant projet sociétal et rentabilité de long terme » <i>Source : Ksapa</i>	<i>Non précisé</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>
Laboratoire Pierre Fabre	« Chaque fois que nous innovons pour permettre à chacun de vivre mieux... Chaque fois que nous rendons à la nature ce qu'elle nous donne de meilleur... Chaque fois que nous partageons le fruit de nos efforts avec ceux et celles qui travaillent et vivent à nos côtés... Chaque fois que la Fondation Pierre Fabre améliore l'accès aux soins à des plus défavorisés... Chaque fois que nous prenons soin d'une seule personne, nous rendons le monde meilleur. » <i>Source : Le Play</i>	« La raison d'être du groupe est une source d'énergie et de fierté pour les collaborateurs, fierté de contribuer à une ambition collective qui les porte et les transcende. » <i>Source : Laboratoire Pierre Fabre</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	Non
La Poste	« Le groupe La Poste continue à simplifier la vie de ses clients et à innover pour répondre à leurs besoins de services de proximité. C'est sa raison d'être, le cœur de ses savoir-faire et c'est ainsi qu'il entend être utile à des millions de personnes grâce à l'engagement au quotidien des postières et des postiers. » <i>Source : La Poste</i>	Une association regroupant une cinquantaine d'entreprises, dont Danone et le groupe La Poste, fortement intéressées par ce label, a en outre été créée récemment.	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>
La Voix du Nord	« Ensemble, écrire la nouvelle histoire du Nord. » Il s'agit d'être « un acteur utile à la société, engagé, prenant sa part aux défis que la région	<i>Non précisé</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	Non

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
	doit relever ». Trois piliers d'engagement sont définis : faire émerger des solutions (journalisme d'impact) ; mobiliser et entraîner les acteurs de la région (initiatives commerciales porteuses de sens) et montrer l'exemple (plan d'action volontariste en interne). L'objectif est de « mieux répondre aux nouvelles attentes des salariés, des clients, et plus globalement des habitants de la région ». <i>Source : Presse</i>			
Léa Nature	« Contribuer activement à préserver la santé de l'Homme et de la planète, par la fabrication de produits bio et naturels respectueux de la biodiversité, et s'engager de manière forte et durable. » <i>Source : Rapport de Développement Environnemental & Sociétal 2018-2019)</i>	Après avoir consulté ses parties prenantes, LÉA NATURE a scellé ses engagements dans ses statuts en devenant une Entreprise à mission.	Oui	Oui
MAIF⁵	« Convaincus que seule une attention sincère portée à l'autre et au monde permet de garantir un réel mieux commun, nous la plaçons au cœur de chacun de nos engagements et de chacune de nos actions. C'est notre raison d'être. » <i>Source : Communiqué du 3 juin 2019 (communiqué relatif à l'annonce du projet d'adoption de la qualité de société à mission)</i>	« Notre réflexion est antérieure aux travaux de la loi Pacte et nos travaux ont démarré en 2017, lors de la préparation de notre nouveau plan stratégique, autour de ce que l'on appelait à l'époque notre "mission." Les travaux sur la loi nous ont incité à approfondir ce qu'on entendait par raison d'être. La première étape de travail de fond a été un travail collectif qui a impliqué l'ensemble du Conseil d'Administration (qui intègre des représentants des sociétaires et des salariés) et du Comité de Direction Générale. Cette démarche a été impulsée par notre président, Dominique Mahé et notre directeur général, Pascal Demurger. Bien qu'il n'y ait pas eu de démarche participative dans cette première étape, nous mettons en œuvre dans un second temps une consultation de nos parties prenantes pour décliner plus opérationnellement cette raison d'être en engagements. Cette consultation intègre à la fois des entretiens qualitatifs avec une centaine de personnes et un aspect plus quantitatif avec plusieurs milliers de personnes interrogées pour aider à définir plus précisément les objectifs sociaux et environnementaux qui seront intégrés dans nos futurs statuts. » <i>Source : ORSE, C3D, op. cit., p. 60</i>	En 2020	En 2020
MAIF Avenir	« Pour que l'innovation serve un progrès à la fois individuel, collectif et durable, nous investissons et nous nous engageons aux côtés des entreprises qui développent des solutions pour améliorer la vie des personnes et des organisations et qui cherchent à affirmer leur rôle social et environnemental. Nous affirmons notre préférence pour une performance économique de long terme et nous recherchons le meilleur alignement des intérêts de nos parties prenantes. » <i>Source : Le Play</i>	Après une année de réflexion et de travaux avec ses parties prenantes, MAIF Avenir a défini sa raison d'être ainsi que les objectifs sociaux et environnementaux que l'entreprise se donne comme mission de poursuivre dans le cadre de son activité. Le 22 janvier 2020, MAIF Avenir a ainsi adopté la qualité de société à mission en inscrivant ce corpus dans ses statuts. <i>Source : MAIF Avenir</i>	Oui	Oui

⁵ La MAIF a annoncé son intention de devenir une « société à mission ».

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
Malakoff Médéric Humanis		<p>« Si c'est la <i>direction de la Communication</i> et marque qui a piloté cette démarche, c'est notre <i>directeur général</i> qui en a donné l'impulsion :</p> <ul style="list-style-type: none"> en partageant à l'ensemble des collaborateurs sa conviction qu'un projet d'entreprise, pour être solide, doit s'appuyer sur une raison d'être forte et partagée ; et en invitant chacun d'eux à participer à la définition et la formulation de la raison d'être du Groupe. <p>Nous avons ainsi mis en place un <i>questionnaire auprès de nos 12 000 collaborateurs</i> (toutes directions confondues, ainsi que le Comex) et nous avons fortement communiqué en interne pour que l'ensemble des collaborateurs puissent s'exprimer autour de notre raison d'être. Les collaborateurs ont eu six jours pour répondre à ce questionnaire comprenant un mélange de questions ouvertes et fermées. Avec 70 % de taux de participation, les collaborateurs ont manifesté un véritable intérêt et l'exercice a permis de faire émerger des thèmes forts sur la fierté collective d'être leader de la protection sociale, le sens de notre métier... À l'issue d'un travail d'analyse des réponses de quatre semaines, nous avons fait ressortir les cinq thématiques qui ont le plus inspiré nos collaborateurs. Et ce sont ces thématiques que nous avons formalisées dans notre raison d'être. »</p> <p>Source : ORSE, C3D, op. cit., p. 69</p>	Pas envisagé à ce stade	Pas envisagé à ce stade
Medef	« Agir pour une croissance responsable. » Source : Le Play	« La raison d'être, qui consistera à "agir pour une croissance responsable", a été approuvée lundi à l'unanimité par le conseil exécutif du Medef. » Source : Le Figaro	Oui	Oui
Medin-Cell	« Notre mission est de contribuer à l'amélioration et à la protection de la santé des populations du monde entier. Le juste partage de la valeur créée avec l'ensemble de nos collaborateurs est le socle de notre modèle d'entreprise. La pérennité de MedinCell est une condition essentielle à l'atteinte de nos objectifs. Cette triple mission est au cœur de l'ADN de la société depuis sa fondation. » Source : Le Play	« Réunis le 5 septembre à Montpellier en assemblée générale mixte, les actionnaires de MedinCell ont voté l'inscription de la raison d'être de MedinCell dans les statuts de la société. » Source : BourseDirect	Oui	Oui
Méridiam	« Avec l'ensemble de nos parties prenantes notamment nos investisseurs et nos partenaires publics et privés, nous développons, construisons, modernisons et exploitons de manière durable des infrastructures et des actifs essentiels qui contribuent à améliorer la qualité de vie des populations. » Source : Le Play	Meridiam modifie ses statuts pour se transformer en « société à mission ». Source : Meridiam	Oui	Oui
Michelin	« Offrir à chacun une meilleure façon d'avancer » Source : Le Play	Non précisé	Pas envisagé à ce stade	Pas envisagé à ce stade

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
Naturalia	« Donner la liberté de faire du bien aux hommes et à la nature » <i>Source : Le Play</i>	<i>Non précisé</i>	Oui	Oui
Norsys	« Concevoir, avec une préoccupation humaine et éthique, des usages du numérique efficaces afin de contribuer à l'évolution positive du monde. » <i>Source: Norsys</i>	Co-construction avec des collectifs de salariés et des parties prenantes, validation par les organes de direction du groupe. Inscription dans les statuts fin 2018 en qualité d'entreprise à mission et adoption du statut de société à mission en 2020. <i>Source : Norsys</i>	Oui	Oui
Nuova Vista	« Parce que, pour nous, chaque entreprise peut être une source puissante de solutions aux grands défis de la société dès lors qu'elle considère sa contribution sociétale comme essentielle, nous accompagnons les organisations à définir leur contribution sociétale et à l'inscrire au cœur de leur projet ». <i>Source : Nuova Vista</i>	<i>Non précisé</i>	Oui	Oui
Nutriset	« Apporter des propositions efficaces aux problématiques de nutrition/malnutrition » <i>Source : Nutriset.fr</i>	Inscription sous la forme d'un objet social étendu (OSE), ce qui précède la raison d'être.	Non	Non
Open Classroom	« Rendre l'éducation accessible à tous » <i>Source : Deloitte</i>	La mission n'a été formulée que récemment.	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>
Orange CAC 40	« 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. » <i>Source : communiqué du 10 décembre 2019 (communiqué ad hoc)</i>	« La raison d'être d'Orange a été <i>co-construite avec tous ses salariés</i> pour affirmer le sens du projet collectif du Groupe en France et dans le monde. Orange a aussi consulté toutes ses <i>parties prenantes internes et externes : les partenaires sociaux, les administrateurs, des ONG, des Thinktanks, des clients, des élus, des sous-traitants ou des investisseurs.</i> Cette construction n'aurait pas été possible sans la grande implication des salariés qui s'est faite en deux temps : <ul style="list-style-type: none"> • D'abord à travers une <i>question sur le rôle d'Orange dans la société posée aux salariés en juin 2019 par Stéphane Richard via Twitter</i> : plus de 15 000 interactions et propositions en un mois ; • Ensuite une <i>concertation s'est engagée avec les salariés pour co-construire</i> la raison d'être d'Orange : 130 000 votes avec 2 300 contributions dans Toguna, une application mobile multilingue qui a permis d'outiller à grande échelle la méthode d'accompagnement du cabinet Wemean. » <i>Source : communiqué du 10 décembre 2019</i> 	En 2020	En 2020
Primum Non Nocere	« Promouvoir un développement pérenne préservant l'environnement et la santé de chacun. » <i>Source : Le Play</i>	« La raison d'être de l'entreprise est de "promouvoir un développement pérenne préservant l'environnement et la santé de chacun". Les statuts de la société ont été changés dans la foulée du décret d'application, sorti le 2 janvier » <i>Source : Primum Non Nocere</i>	Oui	Oui

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
PSA Group	<p>« En tant que constructeur automobile, le Groupe PSA apportera sa contribution à la construction d'un avenir souhaitable. Notre objectif principal est d'assurer la liberté de mouvement en offrant une mobilité sûre, durable, abordable et agréable. Le grand public, les entreprises et les corporations assistent à la reconfiguration des grands équilibres politiques, sociaux, environnementaux et sociétaux à un rythme sans précédent. La transition d'un ancien à un nouveau monde est toujours pleine d'opportunités. Sept grandes tendances façonneront l'avenir de la mobilité : le changement climatique, la divergence des marchés, la connectivité et l'autonomie des produits, la numérisation, les changements de comportement des consommateurs et l'économie du partage. Le Groupe PSA est dans le cadre idéal pour relever ces défis avec un esprit darwinien afin de se différencier durablement de ses concurrents. Notre entreprise se prépare chaque jour à renforcer son efficacité, à améliorer ses performances, sans faire de compromis sur la responsabilité dans un dialogue transparent avec ses parties prenantes. »</p> <p>Source : Le Play</p>	<i>Non précisé</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	Non
Publicis	<p>« Devenir le partenaire de confiance de nos clients »</p> <p>Source : confluence</p>	<i>Non précisé</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	Non
PwC	<p>« Bâtir la confiance en notre société. »</p> <p>Source : Le Play</p>	<p>« Partout dans le monde, notre raison d'être incite les entités du réseau PwC à apporter leurs expertises aux organisations (entreprises, États, associations caritatives, commissions internationales, ONG, etc.). Notre activité consiste à soutenir la performance de nos clients dans le respect des différents cadres réglementaires et juridiques (comptabilité, audit, marchés de capitaux, fiscalité, etc.) et dans le cadre d'un développement responsable et durable. Nous mettons tout en oeuvre pour que notre raison d'être soit mieux comprise du public et transmettre les valeurs qui nous caractérisent aujourd'hui. »</p> <p>Source : PwC</p>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	Non
Safran	<p>« 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 »</p> <p>Source : Le Play</p>	<p>« La raison d'être du Groupe a été approuvée par le Conseil d'administration et présenté lors de la dernière assemblée générale des actionnaires. »</p> <p>Source : Safran</p>	Oui	Oui

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
SNCF	« Apporter à chacun la liberté de se déplacer facilement en préservant la planète. » <i>Source : ORSE, C3D, op. cit., p. 71</i>	« La raison d'être a fait l'objet d'un <i>dialogue interne</i> . Elle a dû fédérer l'ensemble des activités et des collaborateurs du groupe. <i>Les activités et les métiers ont été consultés</i> . La raison d'être a été validée en comité exécutif, présentée aux collaborateurs par le président de SNCF, puis relayée par les directeurs et managers d'activités. La raison d'être a reçu un accueil favorable des employés car elle réconcilie l'utilité de leur métier, les valeurs citoyennes et l'identité du Groupe. » <i>Source : ORSE, C3D, op. cit., p. 71</i>	Oui	Oui
Société Générale CAC 40	Le directeur général de la Société Générale a indiqué que le groupe travaille à l'élaboration de sa raison d'être. <i>Source : Les Echos, « Les grands groupes travaillent sur leur "raison d'être" », 23 janvier 2020</i>	Non précisé à ce stade	Non précisé à ce stade	Non
Sodexo			Prochainement	Prochainement
Solvay France	« Unir les personnes, les idées et les éléments pour réinventer le progrès. » <i>Source : Le Play</i>	Non précisé	Pas envisagé à ce stade	Pas envisagé à ce stade
Sublime Énergie	« Contribuer à limiter les effets du changement climatique en accélérant la transition énergétique vers des énergies à émission bas carbone, en œuvrant notamment à la promotion des gaz renouvelables en remplacement des énergies fossiles, afin de limiter les conséquences de l'effet de serre sur le climat. » <i>Source : Le Play</i>	Non précisé	Pas envisagé à ce stade	Pas envisagé à ce stade
Suez CAC 40	« Fort de son expertise bâtie depuis la fin du XIX ^e siècle, SUEZ aide les femmes et les hommes à améliorer constamment leur qualité de vie, en préservant leur santé et en accompagnant le développement économique » <i>Source : communiqué de presse « Le Groupe SUEZ révèle sa Raison d'être pour façonner un environnement durable dès maintenant »</i>	Au cours de l'assemblée générale du 12 mai 2020, Bertrand Camus, directeur général, présentera aux actionnaires la raison d'être du Groupe.	Oui	Oui
Sycomore	« Sycomore, qui gère 8 milliards d'euros d'encours, s'engage ainsi à investir pour développer une économie plus durable et inclusive et générer des impacts positifs pour l'ensemble de nos parties prenantes. » <i>Source : Le Play</i>	« Sycomore AM inscrit sa mission dans ses statuts et explicite ainsi une raison d'être contribuant au bien commun » <i>Source : Sycomore</i>	Oui	Oui
Tenzing Conseil	« Promouvoir en France, et le cas échéant à l'étranger, la réussite scolaire, sociale et professionnelle du plus grand nombre, en veillant tout particulièrement aux personnes subissant des discriminations de toute nature (sociale, culturelle, géographique...) en privilégiant le développement des compétences et des expériences professionnelles. » <i>Source : Le Play</i>	« Tenzing se présente donc comme le premier cabinet de conseil en stratégie à impact social, labellisé B-Corp depuis mai 2018, en passe de devenir une société à mission au sens de la loi Pacte, engagé dans la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité des chances. » <i>Source : Tenzing Conseil</i>	Prochainement	Prochainement
Terra Hominis	« Préserver ce qui fait la force des vignobles français, la diversité des vignerons, en créant du	Le 17 juin 2019, Terra Hominis publie sa raison d'être. Elle est désormais pleinement une société à mission, grâce à l'enregistrement de ce statut au	Oui	Oui

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
	lien entre les amateurs de vin et les vignerons et ainsi dynamiser les territoires ruraux. » <i>Source : Le Play</i>	greffe du tribunal de Béziers. La société est la seule à être inscrite à ce jour dans l'Hérault et dans le monde viticole. <i>Source : Terra Hominis</i>		
Transdev	« Parce que bouger est essentiel pour se rencontrer, travailler, étudier, se soigner... ou plus simplement vivre, chaque jour nous voulons vous permettre de vous déplacer plus librement. » <i>Source : Transdev</i>	Depuis un an, Transdev a entrepris une réflexion autour de sa raison d'être et des grands axes de sa stratégie pour les prochaines années. Une stratégie dévoilée la semaine dernière aux collaborateurs du Groupe et incarnée dans une nouvelle posture de marque définie et orchestrée par la direction de la Communication. <i>Source : Transdev</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	Non
Truffaut	« Connecter les hommes à la nature pour les connecter à la vie » <i>Source : Truffaut</i>	<i>Non précisé</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>
Unibail-Rodamco	« La raison d'être d'Unibail-Rodamco-Westfield est "Reinvent Being Together". À l'heure où le vivre-ensemble est devenu plus difficile, voire parfois impossible, nous inventons de nouvelles façons de soutenir nos communautés et de maintenir le lien social. » <i>Source : URW</i>	<i>Non précisé</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	Non
Veolia Environnement CAC 40	« La raison d'être de Veolia est de contribuer au progrès humain, en s'inscrivant résolument dans les Objectifs de Développement Durable définis par l'ONU, afin de parvenir à un avenir meilleur et plus durable pour tous. C'est dans cette perspective que Veolia se donne pour mission de "Ressourcer le monde", en exerçant son métier de services à l'environnement. Chez Veolia, nous sommes convaincus que la poursuite du développement de l'humanité n'est possible que si les enjeux économiques, sociaux et environnementaux sont abordés comme un tout indissociable. Cette conviction s'inscrit dans l'histoire de l'entreprise qui, dès sa création, en 1853, avait montré la voie en faisant de l'accès à l'eau potable un levier essentiel de santé publique et de qualité de vie. En pratiquant nos activités, aujourd'hui dans l'eau, les déchets et l'énergie, nous apportons à nos clients publics comme privés, partout dans le monde, des solutions qui permettent de faciliter l'accès aux services essentiels et aux ressources naturelles, de préserver celles-ci et de les utiliser et de les recycler efficacement. L'amélioration de notre empreinte environnementale et de celle de nos clients est au cœur de notre métier et de notre modèle économique. Nous sommes une entreprise simultanément locale et globale, à forte intensité de technique, de savoir-faire et de main d'œuvre, inscrivant ses actions dans le temps long. Nous garantissons un engagement de résultat dans la durée à nos clients grâce à notre longue expérience, la qualité de nos services et notre forte capacité d'innovation. Nous	La raison d'être a été « élaborée en concertation avec ses différentes parties prenantes et validée par le Conseil d'Administration » <i>Source : Communiqué du 18 avril 2019</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>	<i>Pas envisagé à ce stade</i>

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
	<p>constituons une communauté de travail où chacun peut trouver, en plus d'un revenu et du respect de sa santé et de sa sécurité au travail, un sens à son activité, un engagement dans une démarche collective valorisante et un épanouissement personnel. Par la formation, Veolia s'assure du développement des compétences de ses salariés qui sont dans leur grande majorité des ouvriers et des techniciens. L'entreprise s'appuie sur leur responsabilité et leur autonomie à tous les niveaux et dans tous les pays, et promeut l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Veolia favorise, notamment au sein des instances représentatives du personnel, le dialogue social qui participe à l'appropriation par les salariés de notre projet collectif. Veolia respecte partout les lois et les règlements en vigueur. Elle applique en outre des règles d'éthique largement diffusées et conformes à ses valeurs de responsabilité, de solidarité, de respect, d'innovation, et de sens du client. La prospérité de Veolia est fondée sur son utilité pour l'ensemble de ses parties prenantes – clients, actionnaires, salariés, fournisseurs, populations actuelles et générations futures – dans les différents territoires dans lesquels elle intervient. Sa performance doit donc être évaluée selon plusieurs dimensions qui correspondent à ces différents publics. L'entreprise accorde un degré d'attention et d'exigence identique à chacune de ces dimensions. C'est ainsi que Veolia prépare le futur, en protégeant l'environnement tout en répondant aux besoins vitaux de l'humanité.</p> <p>Modalités de mise en œuvre</p> <p>La raison d'être de Veolia est portée à la connaissance de toutes ses parties prenantes afin qu'elles en connaissent le sens et participent à sa mise en œuvre effective. Le Conseil d'Administration, qui prend en compte cette raison d'être, évalue sa mise en œuvre. Veolia rend compte annuellement de sa performance multidimensionnelle à travers un tableau de bord qui rassemble des indicateurs pertinents sur la durabilité de son modèle. Ces indicateurs permettent d'estimer :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la performance économique et financière, • la performance environnementale, • la performance sociale, • la performance en matière de satisfaction des clients, • la performance en matière d'éthique et de conformité. <p>Le choix de ces indicateurs est fait lors de la conception de chaque nouvelle étape stratégique et en cohérence avec les objectifs de celle-ci. Un comité des parties prenantes, constitué d'experts issus de la société civile et de représentants de</p>			

Société	Raison d'être	Processus d'élaboration	Approuvée par l'AG	Inscrite dans les statuts
	clients, fournisseurs, salariés et des générations futures donne des avis à la direction de l'entreprise pour le bon accomplissement de sa raison d'être. » <i>Source : document intitulé « Notre raison d'être » d'avril 2019, disponible sur le site Internet de Veolia</i>			
Volitalia	« Améliorer l'environnement mondial en favorisant le développement local » <i>Source : Le Play</i>	Volitalia, acteur international des énergies renouvelables, a inscrit dans ses statuts une raison d'être : « Améliorer l'environnement mondial en favorisant le développement local ». Cette raison d'être réaffirme ce qui était jusqu'alors sa mission. Volitalia acte ainsi la première étape du processus qui pourrait lui permettre de devenir à l'avenir une Entreprise à mission au sens de la loi française PACTE de mai 2019. » <i>Source : Volitalia</i>	Prochainement	Prochainement
Worldline	« Nous concevons et exploitons des services de paiement et de transactions numériques pour contribuer à une croissance économique durable, renforcer la confiance et la sécurité dans nos sociétés. Nous les rendons respectueux de l'environnement, accessibles au plus grand nombre, tout en accompagnant les transformations sociétales. » <i>Source : Worldline</i>	Liée à Atos	Oui	Oui
Yves Rocher	« Reconnecter ses communautés à la nature. » <i>Source : Le Play</i>	« Lundi 9 décembre 2019, Bris Rocher, le pdg du groupe de cosmétiques Rocher, a annoncé le changement de statut juridique du groupe familial qui devient entreprise à mission. Le petit-fils d'Yves Rocher a défini la raison d'être de l'entreprise : « reconnecter ses communautés à la nature » qui s'incarne « dans des expériences, des services et des produits qui procurent du bien-être, grâce aux bienfaits de la nature. A cette fin, la société revendique un modèle d'entreprise familiale ayant pour ambition de développer un écosystème durable qui combine création de richesses, innovation frugale, et écologisme humaniste. » <i>Source : Yves Rocher</i>	Oui	Oui

Source : France Stratégie et DG Trésor

C. Panorama des sociétés françaises ayant choisi le statut de « société à mission »

Ce panorama a été établi sur la base des annonces publiques des sociétés et des informations rapportées par la presse qui ont pu être relevées en date du 16 septembre 2020. Il n'est donc pas exhaustif, en particulier en ce qui concerne les sociétés non cotées, qui ne sont pas soumises aux obligations d'information auxquelles les sociétés cotées sont astreintes.

Société	Source	Approuvée par l'AG
Advitam	<i>Le Play</i>	Oui
Alenvi	<i>Le Play</i>	Oui
Connexing	<i>Le Play</i>	Oui
Danone	<i>Le Play</i>	Oui
Ecofi Investissements	<i>Le Play</i>	Non
Faguo	<i>Le Play</i>	Oui
Groupe Les Échos – Le Parisien	<i>Le Play</i>	NA
KEA Conseils	<i>Le Play</i>	Oui
Klesia SA	<i>Le Play</i>	Oui
La MAIF	<i>Le Play</i>	Oui
Léa Nature	<i>Le Play</i>	Non
Ma Bonne Étoile	<i>Communauté des entreprises à mission</i>	Non
MAIF Avenir	<i>Le Play</i>	Oui
Meridiam	<i>Le Play</i>	Oui
Mutuelle générale de la Police	<i>Communauté des entreprises à mission</i>	Oui
Nuova Vista	<i>Communauté des entreprises à mission</i>	Oui
Primum Non Nocere	<i>Le Play</i>	Oui
Sublime Énergie	<i>Le Play</i>	Non
Sycomore	<i>Le Play</i>	NA
Tenzing	<i>Le Play</i>	Oui
Terra Hominis	<i>Le Play</i>	Non
UrbanHub	<i>Communauté des entreprises à mission</i>	NA
Vitanovae	<i>Communauté des entreprises à mission</i>	Non
Yves Rocher	<i>Le Play</i>	Oui

Source : France Stratégie

D. L'évaluation de la société à mission comme gage de crédibilité de la mission et d'impulsion de la transformation de l'entreprise

La loi a introduit un double système de vérification en instituant deux dispositifs inédits :

- un comité de mission en charge du « suivi de l'exécution de la mission », constituée des objectifs sociaux ou environnementaux (article L. 210-10 du code de commerce, alinéa 3) ;
- l'appel à un organisme tiers indépendant en charge de la vérification de l'exécution des objectifs sociaux et environnementaux (article L. 210-10 du code de commerce, alinéa 4).

L'articulation entre ces deux entités est définie dans la loi et le décret d'application de la façon suivante. La loi précise par la rédaction de l'article L. 210-10 du code de commerce les conditions d'obtention de la qualité de société à mission : « Une société peut faire publiquement état de la qualité de société à mission lorsque les conditions suivantes sont respectées :

1° Ses statuts précisent une raison d'être, au sens de l'article 1835 du code civil ;

2° Ses statuts précisent un ou plusieurs objectifs sociaux et environnementaux que la société se donne pour mission de poursuivre dans le cadre de son activité ;

3° Ses statuts précisent les modalités du suivi de l'exécution de la mission mentionnée au 2°. Ces modalités prévoient qu'un comité de mission, distinct des organes sociaux prévus par le présent livre et devant comporter au moins un salarié, est chargé exclusivement de ce suivi et présente annuellement un rapport joint au rapport de gestion, mentionné à l'article L. 232-1 du présent code, à l'assemblée chargée de l'approbation des comptes de la société. Ce comité procède à toute vérification qu'il juge opportune et se fait communiquer tout document nécessaire au suivi de l'exécution de la mission ;

4° L'exécution des objectifs sociaux et environnementaux mentionnés au 2° fait l'objet d'une vérification par un organisme tiers indépendant, selon des modalités et une publicité définie par décret en Conseil d'État. Cette vérification donne lieu à un avis joint au rapport mentionné au 3° ;

5° La société déclare sa qualité de société à mission au greffier du tribunal de commerce, qui la publie, sous réserve de la conformité de ses statuts aux conditions mentionnées aux 1° à 3°, au registre du commerce et des sociétés, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État. »

L'articulation de son rôle avec celui du comité de mission a été précisée par le décret n° 2020-1 du 2 janvier 2020 : « III. - Pour délivrer l'avis mentionné au 4° de l'article L. 210-10, l'organisme tiers indépendant a accès à l'ensemble des documents détenus par la société, utiles à la formation de son avis, notamment au rapport annuel mentionné au 3° de l'article L. 210-10. Il procède à toute vérification sur place qu'il estime utile au sein de la société et, avec leur accord, au sein des entités concernées par un ou plusieurs objectifs sociaux et environnementaux constitutifs de la mission de la société. L'organisme tiers indépendant rend un avis motivé qui retrace les diligences qu'il a mises en œuvre et indique si la société respecte ou non les objectifs qu'elle s'est fixés. Le cas échéant, il mentionne les raisons pour lesquelles, selon lui, les objectifs n'ont pas été atteints ou pour lesquelles il lui a été impossible de parvenir à une conclusion.

Le modèle de la société à mission, qui permet à chaque entreprise de s'engager sur sa propre contribution à un intérêt collectif⁶, intègre ainsi, en son sein, un dispositif de vérification, contrepartie indispensable à la liberté laissée à l'entreprise de définir ses engagements. Mais si la loi définit ce cadre juridique, peu d'éléments concrets sont fournis pour organiser cette évaluation d'une manière crédible et commune, que ce soit par l'entreprise elle-même ou les OTI. La Communauté des entreprises à mission a choisi de lancer un groupe de travail sur l'évaluation de la société à mission pour aider les dirigeants à mieux appréhender les enjeux des dispositifs d'évaluation et à adopter une démarche adaptée à leurs propres enjeux. Ce travail s'est appuyé sur le témoignage de dirigeants d'entreprises diverses (multinationales, sociétés de services, PME familiales, investisseurs à impact, etc.) et d'experts.

Au sens de la loi, l'évaluation consiste à évaluer l'adéquation des moyens déployés et l'efficacité des actions conduites par rapport aux objectifs sociaux et environnementaux. Cela étant dit, l'évaluation de la société à mission ne peut se réduire à un simple contrôle de conformité, ni à une évaluation « standardisée ». En effet, la mission est propre à chaque entreprise et ses objectifs ne sont pas toujours immédiatement quantifiables, ce qui entraîne que l'évaluation soit spécifiquement adaptée et représentative de l'ensemble des objectifs et activités propres à l'entreprise. Il incombe donc à l'entreprise et à son comité de mission de construire les dispositifs *ad hoc* à la fois pertinents et rigoureux, et éventuellement en s'appuyant ou en combinant des outils existants – comme ceux mobilisés par les Déclarations de performance extra-financière (DPEF), les référentiels de RSE des certifications B Corp ou Lucie (ISO 26 000), etc. En outre, et à défaut d'une évaluation entièrement standardisée, il apparaît essentiel de tenir compte de quelques

⁶ Il faut distinguer cette notion de celle d' « intérêt général » qui est au fondement du droit public. La notion d'intérêt collectif désigne le fait que l'entreprise n'est ni un acteur public, ni un acteur purement privé : son action concerne un collectif plus ou moins large. La mission vise un intérêt collectif au sens où elle désigne explicitement les parties vis-à-vis de qui l'entreprise s'engage.

principes pour garantir la robustesse de l'évaluation : (a) la mesure est-elle sûre, constante, précise ? (critère de fiabilité) ; les outils apprennent-ils quelque chose de la réalisation des engagements et au bon rythme ? (critère de cohérence) ; y a-t-il des moyens satisfaisants pour suivre chacun des engagements ? (critère de complétude) ; la manière dont s'organise cette évaluation est-elle justifiée et publique ? (critère de transparence) ; ou encore les indicateurs sont-ils spécifiques à l'activité de l'entreprise, et à son environnement ? (critère de spécificité).

Quant aux OTI qui seront accrédités par le COFRAC, au regard d'un référentiel métier (ou d'un recueil de Bonnes Pratiques professionnelles), leur premier rôle sera de s'assurer que le comité de mission a rempli ses obligations (produire un rapport annuel), qu'il s'est donné les moyens de le faire (par sa composition, les travaux qu'il a accomplis, les documents qu'il a sollicités et utilisés, les outils d'évaluation qu'il a utilisés y compris éventuellement les référentiels ou les travaux d'experts qu'il a consultés). Le rapport de la Communauté des entreprises à mission recommande que l'OTI se contente de détecter les défaillances dans le travail du comité de mission et de ne le compléter que si ce dernier n'était pas en mesure de le faire lui-même.

Au-delà de cette évaluation des moyens et des résultats, le rapport préconise une évaluation complémentaire, plus ambitieuse et sans doute plus essentielle aussi : le questionnement stratégique. Il s'agirait d'interroger la pertinence des actions et des stratégies choisies pour répondre à la mission, en envisageant d'autres stratégies possibles, en évaluant les risques auxquels elle fait face, ou encore en évaluant l'adéquation entre les objectifs avec les attentes sociétales. Ces deux types d'évaluation doivent *in fine* permettre : (a) de crédibiliser la communication de l'entreprise par la démonstration du respect de ses engagements et de gagner ainsi en légitimité auprès des parties prenantes (partenaires, salariés, actionnaires, dirigeants, clients, ONG, riverains, etc.) ; (b) de sécuriser la mission de l'entreprise dans la durée au-delà du changement de dirigeants ; (c) d'apprécier la pertinence et l'efficacité des orientations stratégiques, et les réviser éventuellement pour une transformation adaptée de l'entreprise.

Le rapport rappelle que le comité de mission est l'outil privilégié pour réaliser ces deux niveaux d'évaluation. Ce comité doit être constitué d'une manière cohérente par rapport aux objectifs statutaires et de façon à ce que tous ces objectifs soient compris et maîtrisés par le comité. Il doit disposer des moyens qu'il estime nécessaire à réaliser cette vérification. De plus, la loi précise que le rapport du Comité est présenté à l'assemblée générale des actionnaires avec l'avis motivé de l'OTI. Seul cet avis motivé doit obligatoirement être rendu public sur le site internet de l'entreprise. Le rapport recommande cependant aux dirigeants de réfléchir à la partie des conclusions du comité de mission qui pourraient être rendues publiques, notamment pour le premier niveau d'ambition, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'évaluer les actions passées. Le questionnement

stratégique exige quant à lui l'accès à un niveau d'information de valeur stratégique, qu'il convient de garder confidentielles. L'utilité du comité de mission n'est donc pas seulement de sanctionner, mais aussi d'aider les dirigeants de l'entreprise à la transformer et à élargir leurs représentations pour répondre à la mission. Le rapport recommande à cet égard qu'un règlement intérieur propre au comité soit rédigé pour préciser ces éléments. En tout état de cause, la publication ou non du rapport du Comité devra être décidée a priori et pourra être inscrite dans son règlement intérieur.

À noter que la loi autorise les entreprises de moins de 50 salariés à remplacer le comité de suivi par un référent unique. Le rapport recommande cependant de privilégier la mise en place d'un comité de mission, le référent ne pouvant vraisemblablement pas dépasser la seule évaluation de l'efficacité. Pour l'entreprise qui fera le choix du référent unique, il faut souligner que celui-ci sera un interlocuteur privilégié de l'OTI. Sa désignation devra en tenir compte et il faudra s'assurer qu'il disposera des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission d'évaluation.

Pour aller plus loin

Nicole Notat et Jean-Dominique Senard, *L'entreprise, objet d'intérêt collectif*, rapport aux ministres de l'Économie et des Finances, de la Transition écologique et solidaire, du Travail et de la Justice, mars 2018.

Plateforme RSE, *L'entreprise à mission. Réflexions sur le projet de loi Pacte*, Actes de la conférence de recherche du 2 mai 2019, France Stratégie, juillet 2019.

Communauté des entreprises à mission, *Raison d'être et mission, deux niveaux d'ambition pour une dynamique d'engagement*, décembre 2019.

Prophil, Sycomore, *Guide des entreprises à mission*, décembre 2019.

ORSE et C3D, *La loi Pacte. Raison d'être : et si on passait à la pratique ?*, janvier 2020.

E. Quelques comparaisons internationales

Depuis le début des années 2000, de nouveaux statuts ont émergé dans différents pays (aux États-Unis, au Canada, au Royaume-Uni et en Italie notamment), visant à permettre aux entreprises de faire valoir un objet social étendu, ou de leur reconnaître une mission (sociale, sociétale, environnementale ou scientifique) venant compléter leur objectif économique.

Ces statuts permettent notamment la définition et l'inscription dans les statuts d'une « finalité » ou d'une « mission » de l'entreprise. Ils engagent les actionnaires et s'accompagnent de conditions à remplir pour supprimer ou modifier la mission. Ils prévoient des mécanismes de contrôle, un dispositif de *reporting*, la reconnaissance de droits des actionnaires et des parties tierces, ainsi que des mécanismes de gouvernance

adaptés. Le rapport Notat-Senard (mars 2018) a dressé un panorama de ces évolutions (voir son annexe 7).

États-Unis

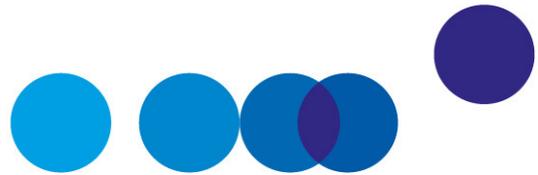
Si la philanthropie occupe une place prépondérante aux États-Unis, les *fiduciary duties* des dirigeants des entreprises commerciales américaines envers leurs actionnaires restent très importants : les actionnaires peuvent engager une procédure judiciaire contre les dirigeants s'ils prennent des décisions de gestion limitant la rentabilité de leurs investissements. Ce contexte explique l'émergence des *Benefit corporations* (plus de 2 500 entreprises recensées en 2018), des *Social purpose companies* (60 SPC recensées), des *Public benefit companies* (55 PBC recensées dans le Delaware trois mois après la création de ce statut en 2013).

Italie

La *Societa benefita* a été créée en 2015. Une entreprise peut devenir une *Societa benefita* si elle intègre dans ses statuts une clause sur la poursuite d'objectifs servant l'intérêt général et prenant en compte ses parties prenantes. Le chef d'entreprise doit prendre en compte les intérêts de ses actionnaires tout en considérant cette mission et les parties prenantes. Un ou plusieurs responsables sont chargés de mettre en œuvre cette mission et d'en rendre compte. Un rapport annuel, attaché au rapport annuel financier de l'entreprise et publié sur le site de l'entreprise, prévoit une évaluation de l'impact par un organisme tiers indépendant. L'autorité italienne de la concurrence (AGCM) est chargée du contrôle de ces entreprises.

Royaume-Uni

La section 172 du *Companies Act* voté en 2006 prévoit que l'administrateur d'une société tient compte des parties prenantes de l'entreprise : employés, fournisseurs, clients et autres acteurs avec lesquelles il existe une relation d'affaires, ainsi que la communauté et l'environnement. Depuis le 1^{er} janvier 2019, les entreprises doivent rendre compte, dans leur rapport d'activité, de l'application de cet article.



ANNEXES DE LA THÉMATIQUE 20

FONDS DE PÉRENNITÉ

A. Les fondations « actionnaires » et les fonds de dotation

Préalablement à la loi Pacte et à la création des fonds de pérennité, les fondations actionnaires et les fonds de dotation étaient déjà envisageables pour la détention de titres d'entreprises. La présente section en propose une description synthétique.

Les « fondations actionnaires »

a) Présentation

La fondation est « l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif »¹. La reconnaissance d'utilité publique est accordée par décret en Conseil d'État après instruction du ministère de l'Intérieur. La fondation jouit de la personnalité morale à compter de la reconnaissance d'utilité publique.

La dotation initiale doit être d'au moins 1 500 000 euros ; elle doit quoi qu'il en soit permettre d'assurer la pérennité de la fondation reconnue d'utilité publique. La fondation reconnue d'utilité publique peut recevoir des dons et des subventions ; ses ressources peuvent également provenir des fruits et produits de la dotation.

La gouvernance de la fondation reconnue d'utilité publique est organisée autour d'un conseil d'administration composé de trois collèges (collège des fondateurs, collège des membres de droit, collège des personnalités qualifiées), au sein duquel les fondateurs sont minoritaires et l'État est représenté. Sa durée est indéterminée.

¹ Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, art. 18.

b) Reconnaissance de la possibilité pour une fondation reconnue d'utilité publique d'être actionnaire (majoritaire)

La possibilité pour une fondation reconnue d'utilité publique de détenir des titres ou parts de sociétés, y compris lorsque ces titres ou parts représentent une participation majoritaire, a été expressément reconnue en 2005 :

« Dans le cadre d'une opération de cession ou de transmission d'entreprise, une fondation reconnue d'utilité publique peut recevoir des parts sociales ou des actions d'une société ayant une activité industrielle ou commerciale, sans limitation de seuil ou de droits de vote, à la condition que soit respecté le principe de spécialité de la fondation. »¹

Cette disposition suscitait deux difficultés :

- d'une part, elle visait uniquement la constitution de « fondations actionnaires » dans le cadre d'une « opération de cession ou de transmission d'entreprise » ;
- d'autre part, la référence au « principe de spécialité » comportait une ambiguïté, une interprétation du principe de spécialité pouvant impliquer l'impossibilité pour la fondation reconnue d'utilité publique de détenir des titres ou parts d'une société exerçant dans un secteur d'activité différent.

À la suite du rapport de l'Inspection générale des finances d'avril 2017 consacré au « *Rôle économique des fondations* »² et du rapport Notat-Senard de mars 2018 (voir *infra*), cette disposition a été modifiée et complétée par la loi Pacte³ et est désormais ainsi rédigée :

« Une fondation reconnue d'utilité publique peut recevoir et détenir des parts sociales ou des actions d'une société ayant une activité industrielle ou commerciale, sans limitation de seuil de capital ou de droits de vote.

Lorsque ces parts ou ces actions confèrent à la fondation le contrôle de la société au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, les statuts de la fondation indiquent comment, en application du principe de spécialité, cette dernière assure la gestion de ces parts ou actions sans s'immiscer dans la gestion de la société et les conditions dans lesquelles la fondation se prononce notamment sur l'approbation des comptes de la société, la distribution de ses dividendes, l'augmentation ou la réduction de son capital ainsi que sur les décisions susceptibles d'entraîner une modification de ses statuts. »⁴

¹ Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 précitée, art. 18-3, dans sa rédaction issue de l'art. 29 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

² Jevakhoff A. et Cavaillolès D. (2017), *Le rôle économique des fondations*, rapport n° 2017-M-008, Inspection générale des finances, avril.

³ Ces modifications paraissent avoir été inspirées par le rapport précité de l'Inspection générale des finances (voir § 4.1.2).

⁴ Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 précitée, art. 18-3, dans sa rédaction issue de l'art. 178 de la loi Pacte.

c) *Limite à la possibilité pour une fondation reconnue d'utilité publique d'être actionnaire (majoritaire)*

Selon le rapport précité de l'Inspection générale des finances, « [à] ce jour¹, les cas pratiques de mise en œuvre de ces dispositions sont très peu nombreux. La mission n'a recensé que les exemples des fondations Pierre Fabre et Avril. La fondation Varenne est devenue actionnaire majoritaire du groupe de presse La Montagne en 1988, donc sans s'appuyer sur le cadre posé par l'article 18-3 de la loi de 1987. La fondation Christophe et Rodolphe Mérieux détient 32 % des laboratoires Mérieux, soit moins que la minorité de blocage. Elle n'entre donc pas dans le champ des fondations contrôlant des entreprises. »²

Plusieurs raisons paraissent pouvoir être invoquées pour expliquer ce phénomène. D'une part, le régime des fondations reconnues d'utilité publique est complexe, que ce soit au stade de leur constitution ou au stade de leur fonctionnement, et elles sont soumises à un contrôle étroit de l'État. D'autre part, le principe dit de spécialité paraît de nature à limiter le développement des fondations actionnaires.

Le principe de spécialité renvoie à « l'obligation pour la fondation d'avoir une activité conforme à son objet. Celui-ci devant par définition relever de l'intérêt général, il exclut l'exercice d'une activité commerciale, notamment la gestion active de participations dans des entreprises. Dans la pratique, cela implique qu'une fondation détenant majoritairement une entreprise ne s'immisce pas dans la gestion de cette dernière »³. Cette acception du principe de spécialité a été consacrée par la loi Pacte (voir *supra*)⁴.

Sur le plan fiscal, l'absence de gestion active des titres ou parts conditionne la reconnaissance de la qualité d'organisme sans but lucratif dont dépend l'exonération des impôts commerciaux (impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée, contribution économique territoriale)⁵.

Cette double contrainte – juridique et fiscale – a conduit au développement de solutions permettant aux fondations reconnues d'utilité publique de détenir des participations majoritaires en empêchant toute possibilité d'immixtion dans la gestion de l'entreprise. Une première solution consiste à intercaler une société holding intermédiaire entre la fondation

¹ Ce rapport date d'avril 2017 et est donc antérieur aux modifications apportées par la loi Pacte au régime des fondations reconnues d'utilité publique.

² *Le rôle économique des fondations*, *op. cit.*, § 1.3.1.

³ *Le rôle économique des fondations*, *op. cit.*, § 4.1.2.

⁴ Une autre acception du principe de spécialité, renvoyant à l'« obligation pour la fondation et pour l'entreprise détenue d'exercer dans le même secteur d'activité » (« *Le rôle économique des fondations* », *op. cit.*, § 4.1.2), a été neutralisée par la loi Pacte (voir *supra*).

⁵ BOI-IS-CHAMP-10-50-10-20200311.

et l'entreprise. Cette holding est contrôlée et dirigée par la fondation grâce à des actions de préférence donnant droit aux dividendes mais privées de droit de vote (exemple de la fondation Pierre Fabre). Une seconde solution utilise le régime juridique de la société en commandite par actions, lequel permet de dissocier les associés commandités des associés commandites (parmi lesquelles la fondation) qui ne peuvent pas s'immiscer dans la gestion de l'entreprise (exemple de la fondation Avril).

Les fonds de dotation

a) Présentation

Le fonds de dotation, dont le régime a été créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, est « *une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général* »¹.

Le fonds de dotation doit faire l'objet d'une déclaration auprès de la préfecture. Il jouit de la personnalité morale à compter de la publication de la déclaration de constitution. La dotation initiale doit être d'au moins 15 000 euros. Le fonds de dotation peut recevoir des dons, mais il ne peut pas recevoir de subventions. La gouvernance du fonds de dotation est organisée autour d'un conseil d'administration, dont la composition est librement définie par les statuts ; l'État n'y est pas représenté. Sa durée est librement fixée par les statuts.

b) Limites à la possibilité pour un fonds de dotation d'être actionnaire (majoritaire)

Les fonds de dotation sont, comme les fondations reconnues d'utilité publique, des personnes morales à but non lucratif. À ce titre, ils sont confrontés à la même limite – le principe de spécialité – que les fondations reconnues d'utilité publique.

¹ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, art. 140.

B. Quelques éléments d'analyse tirés de travaux académiques, institutionnels et parlementaires

Travaux académiques

Un rapport de l'Inspection générale des finances¹ a synthétisé de la façon suivante les travaux économétriques recensés :

« Des travaux économétriques sur la performance des entreprises détenues par des fondations ont notamment été conduits au Danemark. L'une de ces études² compare les résultats des 171 entreprises cotées à la bourse de Copenhague entre 1996 et 1999, 20 étant détenues par des fondations. Il apparaît que la performance des entreprises détenues par des fondations – définie selon différentes métriques : rendement de l'actif, survaleur générée, etc. – n'est pas significativement différente de celle des autres entreprises.

Une autre étude³ compare sur la période 2003-2008 un ensemble de 121 entreprises détenues par des fondations danoises avec l'ensemble constitué de toutes les entreprises cotées au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède. Les fondations se révèlent plus performantes en moyenne mais pas en médiane. Il s'avère par ailleurs que le fait d'être coté – y compris pour les entreprises dont une majorité des titres est détenue par une fondation – a un effet positif sur la performance des entreprises. Finalement, les entreprises détenues par des fondations ne semblent pas moins bien gérées que les autres entreprises.

Ces travaux sont cependant trop peu nombreux pour être véritablement convaincants. Surtout, ils portent sur des fondations très éloignées du modèle français de FRUP, s'apparentent davantage par certains aspects à des structures commerciales de droit commun. »⁴

Le rapport ajoute que *« dans d'autres pays européens, les fondations jouent un rôle économique plus marqué, notamment en détenant des entreprises. Les fondations allemandes détiendraient 100 Md€ d'actifs et les britanniques 70 Md€, contre 22 Md€ seulement pour les fondations françaises. Surtout, plusieurs pays permettent aux fondations d'avoir un objet commercial, si bien qu'elles y sont utilisées comme outil de détention et de protection d'entreprises – 54 % de la capitalisation boursière danoise serait détenue par des fondations. Des groupes d'ampleur mondiale tels que Carlsberg, Rolex ou Lego sont détenus par des fondations. »⁵*

¹ *Le rôle économique des fondations, op. cit.*

² Thomsen S. et Rose C. (2004), « [Foundation ownership and financial performance: Do companies need owners?](#) », *European Journal of Law and Economics*, 18(3), p. 343-364.

³ Thomsen S. et Hansmann H. (2013), « [The performance of foundation-owned companies](#) », avril.

⁴ *Le rôle économique des fondations, op. cit.*, § 3.1.1.

⁵ *Le rôle économique des fondations, op. cit.*, p. 1.

Rapports

Rapport intitulé Le rôle économique des fondations de l'Inspection générale des finances d'avril 2017

Ce rapport avait notamment recensé les atouts (protection des entreprises, réinvestissement des dividendes, logique de long terme notamment) et les risques (manque de pression concurrentielle, absence de contrepouvoirs et de sanction des échecs notamment) des fondations actionnaires¹. Ce rapport avait signalé une « *demande réelle et multiforme, quoique d'ampleur encore limitée, pour le modèle de la fondation actionnaire majoritaire* ». Selon le rapport, « *[l]a transmission de son entreprise à une fondation suppose de renoncer à sa propriété (ou à la transmission à ses héritiers), ce qui ne peut être accepté que dans certaines circonstances. Trois catégories de personnes se montrent intéressées à titre personnel par ce modèle :*

- *des propriétaires d'entreprises souhaitant transmettre leur société mais ni la vendre ni la céder à leurs héritiers, et pour qui la préservation de l'activité est primordiale ;*
- *des entrepreneurs cherchant à sanctuariser certains principes de gestion à leur société, et à lui insuffler un "supplément d'âme", tout en continuant à la diriger ;*
- *des dirigeants de groupes associatifs, qui cherchent à clarifier l'organisation des pouvoirs au sein de leur structure, et à faciliter les financements externes. »²*

À ce titre, ce rapport avait recommandé la « *création d'une structure ayant pour seul objet de détenir une entreprise. Elle pourrait constituer une variante du fonds de dotation, sans mission d'intérêt général et avec des prérogatives fiscales réduites. Une entreprise pourra être apportée en franchise d'impôts à ce "fonds de dotation économique" dans le but d'en assurer la pérennité moyennant :*

- *le respect de principes de gestion garantissant des retombées positives pour la collectivité (civisme fiscal, préservation de l'emploi en France, etc.) ;*
- *l'impossibilité pour le fondateur ou ses héritiers de tirer profit des titres cédés à cette structure. En particulier, si la conservation des titres par le fonds s'avère préjudiciable à l'entreprise (restructuration inévitable, etc.), la cession se fera sous le contrôle de l'État et à titre onéreux, puis le fonds sera dissout et ses actifs apportés à la Caisse des dépôts ou à une FRUP. »³*

Enfin, ce rapport avait proposé un « *assouplissement des règles encadrant la réserve héréditaire* », en indiquant que la « *réservation d'une fraction majoritaire des biens du*

¹ *Le rôle économique des fondations*, *op. cit.*, § 3.1.2 et 3.1.3.

² *Le rôle économique des fondations*, *op. cit.*, p. 2.

³ *Le rôle économique des fondations*, *op. cit.*, p. 3.

disposant à ses héritiers peut faire obstacle à la transmission d'entreprises à des fondations, sauf à ce que les héritiers présomptifs acceptent de renoncer à une partie de leurs droits. Le modèle de la fondation actionnaire majoritaire risque de rester peu développé si ces règles ne sont pas assouplies – ce qui du reste rapprocherait la France des autres pays européens, où la réserve héréditaire, lorsqu'elle existe, correspond à une fraction moindre des biens du léguant. »¹

Rapport dit Notat-Senard, intitulé L'entreprise, objet d'intérêt collectif, mars 2018²

À l'instar du rapport précité de l'Inspection générale des finances, ce rapport a souligné « *la nécessité d'agir avec précaution en cette matière : la gestion de l'entreprise ne doit pas être paralysée par la prudence de la fondation ; les entreprises de certains secteurs doivent pouvoir accéder à l'épargne publique ; un nouveau statut de fondation ne doit pas faciliter l'évasion fiscale, etc.* »³.

De même, ce rapport a indiqué qu'il paraît « *cohérent de réserver les exemptions fiscales aux finalités d'intérêt général limitativement énumérées. La recherche d'un intérêt collectif comme la stabilité de l'actionariat ou le maintien de l'emploi dans une région particulière, ne doit pas être découragée et doit même être facilitée, mais ne doit pas faire l'objet d'un traitement fiscal spécifique. Il serait donc utile de marquer une distinction entre les finalités reconnues d'intérêt général poursuivies par la fondation reconnue d'utilité publique d'une part, et le simple fait pour une fondation de détenir une société.* »⁴

Outre les modifications des dispositions relatives aux fondations actionnaires reprises par la loi Pacte (voir *supra*), ce rapport a proposé d'« *envisager la création de fonds de transmission et de pérennisation des entreprises* », au motif que « *les fondateurs, en l'absence d'un successeur désigné, peuvent souhaiter se déposséder de leur bien, pour assurer la pérennité d'une raison d'être ou d'une implantation territoriale, sans pour autant affecter les fruits à l'intérêt général, et se conformer aux contraintes afférentes* »⁵. À ce propos, ce rapport a souligné que « *cette faculté existe au Danemark, au Royaume-Uni, en Allemagne et en Suède, où en l'absence d'intérêt général, il n'y a pas de traitement fiscal dérogatoire* »⁶.

¹ *Le rôle économique des fondations*, *op. cit.*, p. 3.

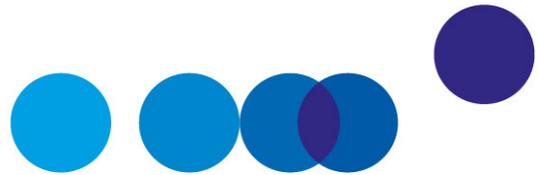
² Notat N. et Senard J.-D. (2018), *L'entreprise, objet d'intérêt collectif*, rapport aux ministres de la Transition écologique et solidaire, de la Justice, de l'Économie et des Finances, du Travail, mars.

³ *L'entreprise, objet d'intérêt collectif*, *op. cit.*, p. 74.

⁴ *Idem.*

⁵ *L'entreprise, objet d'intérêt collectif*, *op. cit.*, p. 75.

⁶ *Id.*



ANNEXES DE LA THÉMATIQUE 21

ADMINISTRATEURS SALARIÉS

A. Composition du SBF 120 (au 31 avril 2020)

ACCOR, AIR FRANCE KLM, AIR LIQUIDE, AIRBUS GROUP, AKKA TECHNOLOGIES, ALD AUTOMOTIVE, ALSTOM, ALTEN, AMUNDI, APERAM, ARCELOR MITTAL, ARKEMA, ATOS SE, AXA, BIC, BIOMÉRIEUX SA, BNP PARIBAS, BOLLORÉ, BOUYGUES, BUREAU VERITAS, CAPGEMINI, CARREFOUR SA, CASINO GUICHARD PERRACHON, CGG, CNP ASSURANCES, COFACE, COVIVIO, CRÉDIT AGRICOLE SA, DANONE, DASSAULT AVIATION, DASSAULT SYSTÈMES SA, DBV TECHNOLOGIES, EDENRED, EDF, EIFFAGE SA, ELIOR, ELIS, ENGIE, ERAMET, ESSILORLUXOTTICA, EURAZEO, EUROFINS SCIENTIFIC, EURONEXT, EUROPCAR, EUTELSAT COMMUNICATIONS, FAURECIA, FNAC DARTY, GECINA, GENFIT, GETLINK, GROUPE ADP, GROUPE PSA, GTT GAZTRANSPORT TECHNIGAZ SA, HERMÈS INTERNATIONAL, ICADE, ILIAD, IMERYYS, INGENICO, IPSEN, IPSOS, JCDECAUX SA, KERING, KLEPIERRE, KORIAN, L'ORÉAL, LAGARDÈRE SCA, LA FRANÇAISE DES JEUX, LEGRAND SA, LVMH, MAISONS DU MONDE MERCIALYS, METROPOLE TV, MICHELIN, NATIXIS, NEXANS, NEXITY ORANGE, ORPEA, PERNOD RICARD, PLASTIC OMNIUM, PUBLICIS GROUPE SA, QUADIENT, RÉMY COINTREAU SA, RENAULT, REXEL, RUBIS, SAFRAN, SAINT GOBAIN, SANOFI, SARTORIUS STEDIM BIOTECH, SCHNEIDER ELECTRIC, SCOR SE, SEB SA, SES SA, SOCIÉTÉ GÉNÉRALE, SODEXO, SOITEC, SOLVAY SA, SOPRA STERIA Group, SPIE, STMICROELECTRONICS, SUEZ, TARKETT, TECHNIPFMC, TELEPERFORMANCE, TÉLÉVISION FRANÇAISE 1 (TF1), THALÈS, TOTAL, TRIGANO, UBISOFT ENTERTAINMENT, UNIBAIL RODAMCO WESTFIELD, VALEO, VALLOUREC, VEOLIA ENVIRONNEMENT, VERALLIA, VINCI, VIRBAC, VIVENDI, WENDEL, WORLDLINE.

B. Les différents dispositifs relatifs aux administrateurs salariés

Depuis 1982¹, le comité d'entreprise (devenu comité social et économique) est représenté au conseil d'administration (CA) ou au conseil de surveillance (CS) de toute société anonyme (SA), société en commandite par actions (SCA) ou société dotée statutairement d'un tel organe : les représentants du comité ont accès aux mêmes documents d'information que les administrateurs, ils peuvent soumettre des vœux et obtenir en réponse un avis motivé du CA², et s'ils ne participent pas au vote, ils peuvent prendre la parole et exprimer un avis sur tout sujet évoqué. En 2001³, les salariés peuvent être représentés dans les organes d'administration avec voix délibérative : le nombre d'administrateurs représentant les salariés ne peut être supérieur à quatre dans les sociétés cotées et à cinq dans les sociétés non cotées, ni excéder le tiers du nombre des autres administrateurs. La même année, la représentation des actionnaires salariés devient obligatoire à condition que ces derniers détiennent plus de 3 % du capital de la société⁴.

Suite au rapport *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française* (ou rapport Gallois, 2012), la représentation des salariés non actionnaires dans les conseils d'administration (ou de surveillance) devient également obligatoire⁵ dès 2013 pour les grandes entreprises. Cette représentation est renforcée en 2015⁶. Les SA et les SCA qui, avec leurs filiales directes ou indirectes, emploient à la clôture de deux exercices consécutifs au moins 1 000 salariés en France ou au moins 5 000 au niveau mondial, doivent désigner un⁷ ou deux administrateurs salariés pour siéger au conseil d'administration ou de surveillance. Les administrateurs représentant les salariés sont élus par les salariés ou désignés (par le comité d'entreprise ou par l'organisation syndicale la plus représentative, etc.) et ils peuvent bénéficier d'une formation d'au moins 20 heures adaptée à l'exercice de leur mandat, et de 15 heures de temps à la préparation des réunions du conseil d'administration ou du conseil de surveillance⁸.

¹ Loi n° 82-915 du 28 octobre 1982 relative au développement des institutions représentatives du personnel (dite « loi Auroux »).

² Article L. 2323-63, al. 2 du code du travail.

³ Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (article L. 225-27 du code de commerce).

⁴ Loi n° 2001-152 du 19 février 2001 ; article L. 225-23 du code de commerce pour les sociétés monistes et L. 223-71 pour les sociétés duales.

⁵ Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

⁶ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi dite « loi Rebsamen ».

⁷ Pour les CA comptant moins de 13 administrateurs non salariés.

⁸ Articles L. 225-30-1 et L. 225-30-2 du code de commerce.

Est résumé ci-après l'historique des différents dispositifs relatifs à la représentation des salariés dans les organes d'administration en France :

- 1938 : création de la SNCF avec quatre représentants du personnel au conseil d'administration ;
- 1944-1946 : administrateurs salariés dans les entreprises nationalisées à la Libération (Houillères, Renault, Air France, EDF, GDF, Charbonnages de France, les grandes banques de dépôt, Crédit lyonnais, Société générale) ;
- 1982 : la « loi Auroux » permet au comité social et économique (ancien comité d'entreprise) d'être représenté de façon obligatoire au conseil d'administration ou de surveillance, sans que les représentants délégués participent au vote ;
- 1983 : la loi 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public élargit cette présence au secteur public : un tiers des sièges au conseil d'administration des entreprises publiques devaient dès lors revenir aux administrateurs salariés ;
- 1986 : en vertu du code de commerce (art. L225-27), cette faculté est ouverte aux seules sociétés anonymes au sein du secteur privé, suite à la première vague de privatisations ;
- 1994 : la loi 94-640 du 25 juillet 1994 relative à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise, dite Loi Giraud, impose deux ou trois administrateurs salariés dans les conseils d'administration des anciennes entreprises publiques transformées en sociétés de capitaux (2^e vague de privatisations) ;
- 2001 : la loi relative aux nouvelles régulations économiques ouvre la possibilité de désigner des administrateurs représentant les salariés avec voix délibérative, et permet de représenter les salariés actionnaires (loi relative à l'épargne salariale) au sein des organes de gestion des sociétés cotées à la condition que l'ensemble des salariés détiennent plus de 3 % du capital (modifiée par la loi Macron de 2015) ;
- 2002 : la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 rend la présence obligatoire de représentants des salariés actionnaires au sein des organes de gestion des sociétés cotées à la condition que lesdits salariés détiennent plus de 3 % du capital ;
- 2013 : la loi du 14 juin 2013 (relative à la sécurisation de l'emploi) généralise la présence d'administrateurs salariés avec voix délibérative au sein des conseils d'administration ou de surveillance des sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions et sociétés européennes – dès lors que les dispositions relatives aux sociétés anonymes leur sont applicables – employant, avec leurs filiales directes ou indirectes, au moins 5 000 salariés en France ou au moins 10 000 salariés en France et à l'étranger (à la clôture de deux exercices consécutifs) et soumises à l'obligation de mettre en place un comité d'entreprise ;

- 2015 : la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, dite Loi Rebsamen, oblige la désignation d'administrateurs salariés dans les sociétés employant avec leurs filiales 1 000 salariés en France ou 5 000 salariés en France et à l'étranger (à la clôture de deux exercices consécutifs). La loi supprime aussi la condition d'assujettissement à la réglementation relative aux comités d'entreprise afin d'éviter que les holdings de moins de 50 salariés soient exclues du champ d'application de cette mesure – (à l'exception des holdings patrimoniales de moins de 50 salariés, à la condition qu'une ou plusieurs de leurs filiales appliquent le dispositif) ;
- 2019 : la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte (art. 184) étend l'obligation d'élire des administrateurs salariés dans les sociétés cotées aux sociétés non cotées qui emploient, avec leurs filiales, 1 000 salariés en France ou 5 000 salariés en France et à l'étranger (à la clôture de deux exercices consécutifs). La loi modifie à la baisse les seuils prévus par la loi Rebsamen, avec la nomination de deux administrateurs salariés dans les entreprises dont le conseil d'administration est composé d'au moins huit membres (contre douze membres auparavant).

C. Une revue de la littérature académique sur le lien entre la présence d'administrateurs salariés et la performance des entreprises

Frick B. et Lehmann E. (2004), « [Corporate Governance in Germany: Ownership, codetermination, and firm performance in a stakeholder economy](#) », dans *Corporate Governance and Labour Management*, p.122-145. L'étude analyse deux caractéristiques propres au système de gouvernance d'entreprise allemand qui ont été très débattues : (a) le modèle allemand de gouvernance d'entreprise donnerait un avantage comparatif aux entreprises allemandes mais cela pourrait pénaliser les performances d'entreprise ; (b) les comités d'entreprise peuvent user de leur influence pour le bien de l'entreprise mais peuvent aussi nuire à une gestion performante du personnel. L'étude conclut que la voix des employés dans la gouvernance d'entreprise a un effet positif sur la productivité et la performance économique. Les réformes législatives devraient conférer une importance encore plus grande aux comités d'entreprise dans les petites et moyennes entreprises.

Boneberg F. (2011), « [The economic consequences of one-third co-determination in German Supervisory Boards: First evidence for the service sector from a new source of enterprise data](#) », *Journal of Economics and Statistics*, vol. 231, n° 3, p. 440-457. En Allemagne, la présence d'employés dans les conseils d'administration dépend de la forme légale et de la taille de l'entreprise. L'analyse empirique montre qu'une grande partie des entreprises étudiées (les entreprises à responsabilité limitée entre 500 et 2 000 employés

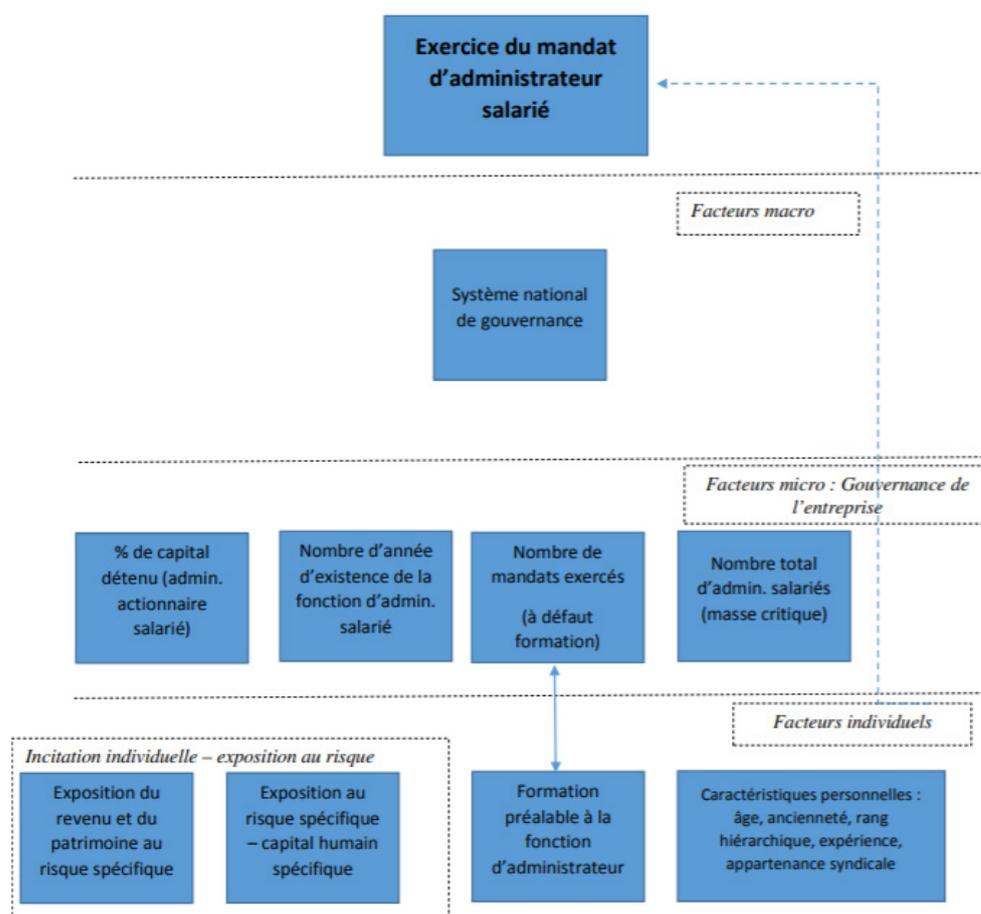
dans le secteur des services en Allemagne de l'Ouest) ne respectent pas la loi. Par ailleurs, les réglementations en matière de régulation étant obligatoires, il reste difficile d'évaluer les conséquences économiques de la codétermination. Cette étude, qui repose sur les données commerciales de la Hoppenstedt Database et de la Federal Statistical Office of Germany, compare des entreprises d'une même taille, du même statut et du même secteur qui diffèrent seulement par l'existence ou non d'un conseil de surveillance.

Jäger *et al.* (2019), « [Labor in the boardroom](#) », *Working Paper*, National Bureau of Economic Research. L'étude analyse les effets économiques de la gouvernance partagée (c'est-à-dire quand un tiers des sièges du conseil d'administration revient aux salariés). Les auteurs utilisent une réforme en Allemagne supprimant, pour certaines entreprises, les mandats des salariés dans les conseils d'administration instaurés après août 1994 mais les conservant pour les mandats instaurés avant cette date. Contrairement à l'hypothèse classique selon laquelle l'accroissement du pouvoir des salariés réduit les investissements, l'étude montre que conférer un pouvoir de contrôle aux salariés augmente la création de capital. Tant le stock de capital que le ratio capital-travail et le partage du capital augmentent. De plus, la gouvernance partagée ne conduit pas à une augmentation des salaires mais réduit les externalisations. En revanche, les effets sur les profits ou les coûts de la dette ne sont pas prouvés.

Han Kim E. *et al.* (2018), « [Labor representation in governance as an insurance mechanism](#) », *Review of Finance*. L'hypothèse de départ est que la présence des salariés dans la gouvernance d'entreprise améliore le partage du risque entre les employés et les employeurs. La gouvernance partagée représente un mécanisme *ex post* renforçant implicitement les contrats d'assurance protégeant les salariés contre des chocs négatifs. L'étude montre que les employés qualifiés des entreprises avec 50 % de salariés dans les conseils sont protégés contre les licenciements lors des chocs industriels négatifs. Ces employés paient une assurance de 3,3 % via une baisse de leur salaire. En revanche, les salariés non qualifiés, les « cols-bleus », ne sont pas protégés contre les chocs. Les auteurs estiment que les gains de codétermination reviennent uniquement aux employés et non aux actionnaires pour qui la codétermination n'a pas d'impact.

Hollandts X. *et al.* (2019), « [La gouvernance salariale : contribution de la représentation des salariés à la gouvernance d'entreprise](#) », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 22(1). L'article discute des conditions pour que la gouvernance salariale améliore la gouvernance des entreprises. Les auteurs estiment que l'exercice des mandats d'administrateurs salariés dépend de trois séries de facteurs : des facteurs individuels, des facteurs « micro » propres à la gouvernance de l'entreprise et des facteurs « macro » relatifs au système national de gouvernance.

Les facteurs conditionnant l'exercice du mandat d'administrateur salarié



Source : Hollandts X. et al. (2019, op. cit.)

Hollandts X. et al. (2011), « [Les déterminants de la représentation des actionnaires salariés au Conseil d'administration ou de surveillance](#) », *Management international*, HEC Montréal. L'article analyse les facteurs qui déterminent la présence d'actionnaires salariés dans les conseils d'administration. Selon les auteurs, si le dirigeant est faiblement enraciné dans l'entreprise, la présence de représentants des actionnaires salariés est favorisée, ces derniers étant réputés loyaux et passifs. Malgré tout, si la capacité de résistance du CA à la stratégie d'enracinement du dirigeant est faible, cela réduit significativement la probabilité de la présence de représentants des actionnaires salariés.

Beffa J.-L. et Clerc C. (2013), « [Les chances d'une codétermination à la française](#) », *Prisme* n° 26. L'étude réalise une comparaison internationale des mécanismes de codétermination et en tire plusieurs enseignements : il y a une multiplicité et une diversité des procédures de codétermination ; le rééquilibrage du pouvoir des salariés peut être un but en soi ; les principes démocratiques et l'impératif de transparence peuvent venir d'un accord entre les partenaires sociaux et pas seulement de décisions politiques ; la prise de parole des salariés peut favoriser l'adaptabilité et donc la performance de l'entreprise.

Généralement, les processus de codétermination naissent dans des « moments-clefs » (guerres, crises économiques, etc.).

Les déterminants de l'instauration d'une codétermination à la française

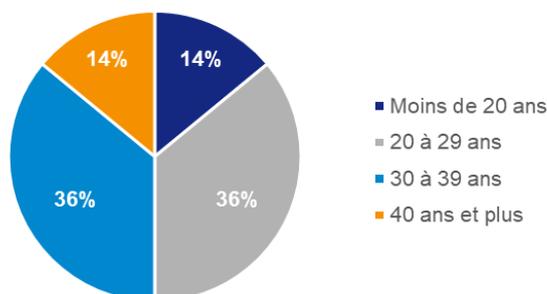
	FAVORABLES	DEFAVORABLES
1. Structure du capital	<ul style="list-style-type: none"> • Forte concentration du capital • Expérience tirée du secteur public et nationalisé 	<ul style="list-style-type: none"> • Persistance de la valeur actionnariale • Internationalisation favorise la défection plus que la prise de parole
2. Relations professionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Changement dans la perception de la codétermination par les syndicats • Négociations entre patronats et syndicats sur un pacte de compétitivité 	<ul style="list-style-type: none"> • Faiblesse et concurrence entre syndicats • Réduction des coordinations entre entreprises, branches et niveau national
3. Système politique	<ul style="list-style-type: none"> • Consensus sur le diagnostic sur l'urgence de réformes • Certain accord droite/gauche sur la codétermination 	<ul style="list-style-type: none"> • Hystérèse d'une longue période de désindustrialisation • Précédents échecs dans l'émulation du modèle allemand
4. Système légal	<ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance par le droit français de l'entreprise comme entité rassemblant diverses parties prenantes • Droit du travail et reconnaissance institutionnelle des syndicats 	<ul style="list-style-type: none"> • Hétérogénéité des formes d'organisation et contrats de travail, héritage taylorien • Ampleur des facilités de séparation à l'amiable au sein du droit du travail : la défection plus que la prise de parole

Source : Beffa J.-L. et Clerc C. (2013), « *Les chances d'une codétermination à la française* », *Prisme* n° 26

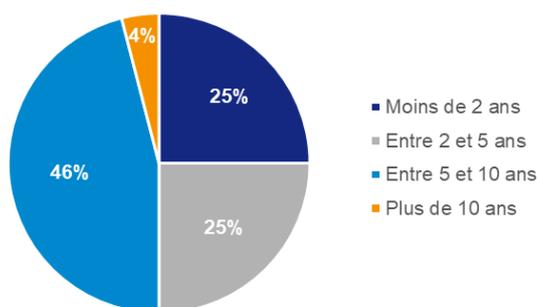
D. Le vécu des administrateurs salariés

Cette partie s'appuie sur le rapport *Le vécu des administrateurs salariés en 2019* de l'association « Réalités du dialogue social » (ce rapport est en attente de validation par le comité de pilotage et sera publié en septembre ou octobre 2020), qui s'intéresse au vécu des administrateurs salariés (AS) dans l'exercice de leur mandat au sein du conseil, vis-à-vis des autres administrateurs, de leur organisation syndicale d'appartenance, de leurs collègues élus et plus largement vis-à-vis des salariés.

Ancienneté dans l'entreprise



Ancienneté dans le mandat d'administrateur salarié

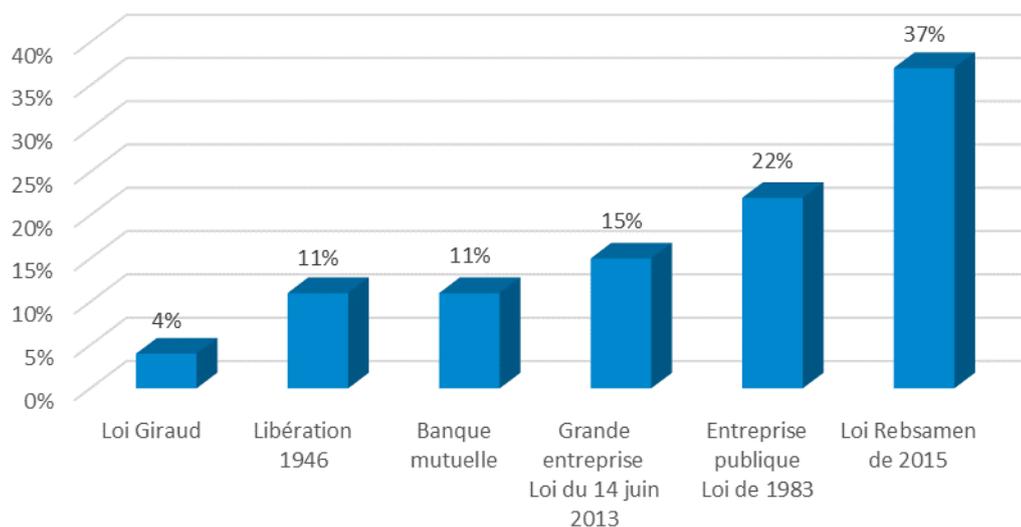


Source : France Stratégie, d'après *Réalités du dialogue social (2020, op. cit.)*

Le rapport s'appuie sur une trentaine d'entretiens, menés entre juin et décembre 2019, auprès d'un échantillon d'administrateurs salariés équilibré en termes d'appartenance syndicale (CFDT, CFE-CGEC, FO, UNSA et CGT), de genre (61 % d'hommes) ou encore d'ancienneté. Ainsi, la moitié des personnes interrogées avaient entre 50 et 59 ans, 14 % avaient moins de 20 ans d'ancienneté dans l'entreprise, 46 % avaient moins de 2 ans d'ancienneté en tant qu'administrateur salarié, et 71 % maintenaient une activité professionnelle en parallèle.

Près de la moitié des AS exercent leur premier mandat dont 70 % dans des entreprises nouvellement soumises à l'obligation de désignation d'AS dans le conseil (loi du 17 août 2015). S'agissant des CA dans lesquels siègent les AS interrogés, ils comptent plus de 12 administrateurs et généralement moins de 20 administrateurs, et la part des AS s'échelonne essentiellement entre 11 % et 20 % du nombre total des administrateurs. Cette proportion atteint le tiers dans les entreprises publiques sous le régime de la Loi de 1983. En outre, les entreprises interrogées se distinguent aussi par les conditions d'assujettissement à l'obligation de désigner des AS.

Répartition de l'échantillonnage selon les conditions d'assujettissement des entreprises à l'obligation de désigner des AS



Source : Beffa J.-L. et Clerc C. (2013), « *Les chances d'une codétermination à la française* », Prisme n° 26

Motivations et caractéristiques des administrateurs salariés

Pour la majorité des personnes interrogées, devenir administrateur salarié répond à un fort attachement au groupe et à la volonté de « *porter la voix des salariés le plus en amont possible* ». Pour exercer efficacement leur mandat, les administrateurs salariés doivent faire preuve de technicité mais aussi d'intelligence de situation (des « *soft skills* ») : il s'agit en particulier d'être agile, curieux, ouvert, pragmatique et diplomate, de maîtriser les codes sociaux, d'avoir une représentation globale et stratégique de l'entreprise, de « *ne pas se refermer sur des positions contraires* », de veiller à travailler ses dossiers en amont, et de savoir s'affirmer sans tomber dans la posture revendicative, et sans se laisser impressionner « *par les diplômés et le parcours des autres administrateurs* ».

En outre, les administrateurs salariés se distinguaient (et notamment les administrateurs indépendants), par leur connaissance fine des activités du groupe, de par leur histoire syndicale qui leur fournit un grand nombre de capteurs des réalités du terrain et particulièrement lorsqu'ils ont conservé leur fonction professionnelle. À quelques exceptions près, ils ont exercé presque tous les mandats de représentation du personnel et ont acquis des compétences techniques, en particulier la stratégie d'entreprise, les connaissances financières et l'analyse de comptes ; ayant très souvent siégé au Comité d'entreprise européen, ils ont aussi acquis une culture internationale et maîtrisent l'anglais, qui est la langue d'échange pour certaines séances.

La formation des administrateurs salariés constitue un enjeu majeur mais n'est plus un sujet d'inquiétude pour ces derniers, les entreprises leur finançant en général les formations nécessaires en fonction des profils⁹. En 2015, 30 % des AS n'avaient pas reçu de formation spécifique ; taux réduit à 18 % en 2018 s'agissant de la formation initiale (prise de mandat). Pendant le mandat, environ la moitié des AS ne bénéficiaient d'aucune formation permanente dispensée par l'entreprise¹⁰. En 2019, les personnes interviewées ont pu assister à des sessions de formation tant en amont de leur entrée au conseil qu'en cours de mandat. En outre, certains AS mentionnent ne pas avoir suivi de formation dans la mesure où leur expérience, souvent entrepreneuriale, et/ou leur formation initiale (cursus en finance, écoles de commerce, etc.) leur avait fourni les éléments de compréhension suffisants pour la lecture des comptes et la stratégie d'entreprise. Parmi les formations suivies, les dispositifs IFA de courte durée (trois jours) ou plus longue (10 jours) sont plébiscités tout comme les formations sur des sujets précis et techniques (lecture des comptes, business skills, risque bancaire, etc.) qui s'adressent à l'ensemble des administrateurs. Certains AS bénéficient de sessions internes organisées par l'entreprise (par exemple, des sessions « droits et devoirs de l'administrateur salarié ») et par leur organisation syndicale, au niveau confédéral.

Le paradoxe de représenter les salariés sans être (véritablement) connu des salariés

La moitié des administrateurs salariés sont élus par les salariés avec une candidature sous étiquette syndicale, et souvent après avoir été désignés par leur organisation syndicale ou une intersyndicale. Dans de rares cas, des appels à candidature ont été diffusés à l'ensemble des salariés suscitant en moyenne une dizaine de postulants. En tout état de cause, les taux de participation aux élections restent faibles (entre 10 % et 25 % généralement, et jusqu'à 50 % pour les collèges cadres) et ce, en raison d'une méconnaissance de ce mandat d'administrateur salarié. Les autres modes de désignation se partagent entre une nomination par des instances (Comités de groupe, CCE ou CE, CEE) à 30 % et une désignation par l'organisation syndicale au sein de l'entreprise et par la fédération (20 %) en général la plus représentative. En définitive, le candidat se trouve globalement désigné ou présélectionné par l'organisation syndicale. Et beaucoup témoignent de la difficulté à trouver des candidats pour ce mandat compte tenu du rôle exigeant et complexe.

⁹ Le décret du 3 juin 2015 précise les modalités de la formation dont peuvent bénéficier les administrateurs ou membres représentant les salariés. Celle-ci doit leur assurer l'acquisition et le perfectionnement des connaissances et techniques nécessaires à l'exercice de leur mandat. Elle porte principalement sur le rôle et le fonctionnement du conseil d'administration ou du conseil de surveillance, les droits et obligations des administrateurs et leur responsabilité ainsi que sur l'organisation et les activités de la société.

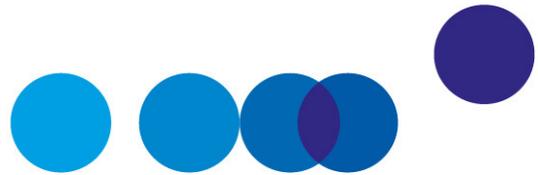
¹⁰ Source : sondages de Réalités du dialogue social en 2015 et 2018 auprès de respectivement 120 et 100 administrateurs salariés.

Les actions auprès des salariés restent pour l'essentiel cantonnées à la période de campagne. En cours de mandat, l'exigence de confidentialité qui incombe à tout administrateur, et qui porte sur les documents échangés et les discussions en séance, est avancée pour restreindre les possibilités d'échanges directs avec les salariés ; rares sont les rédactions de notes ou newsletters aux salariés. Les contacts directs avec les salariés sont plus aisés lorsque l'AS est toujours en activité ; autrement des relais apparaissent indispensables, que ce soit des représentants du personnel ou des managers de proximité.

Les points mis à l'ordre du jour des Conseils demeurent relativement classiques avec un focus sur les domaines stratégie, finance, fusions-acquisitions-cessions. Les questions RH et RSE restent en retrait mais sont de plus en plus portées par les AS. Il ne ressort pas de règles sur les sujets d'intervention des AS ; chacun peut contribuer à tout en fonction de ses connaissances et de son expérience. Sur les items stratégiques, ils apportent la dimension opérationnelle et humaine. Ils déplorent néanmoins un timing très serré pour passer en revue les points de l'ordre du jour qui limite le temps de parole, où tout administrateur doit se contenter de questions courtes. Certains reconnaissent qu'ils peuvent saisir le Conseil en amont pour placer des sujets à l'ordre du jour (la décision restant à la discrétion de la présidence) ou en aval pour demander des précisions. Pour autant, les décisions demeurent préparées, voire prises en dehors du Conseil, au sein du Comex, dans certains Comités ou au sein de réseaux interpersonnels. Ainsi, et en particulier, la participation aux comités demeure essentielle pour approfondir les sujets et peser sur les décisions. Certains AS demeurent exclus de comités, en particulier dans les entreprises où le siège d'AS est encore récent. L'accès au comité « Rémunération » reste limité malgré la recommandation du code Afep-Medef d'y nommer un AS. Plusieurs AS ont fait acte de candidature à un comité, en vain. Il y a quelques exceptions avec certaines présidences de comité attribués à des AS, en particulier le comité d'audit et les comités éthiques ou RSE.

Enfin, et bien que l'administrateur salarié soit généralement désigné ou présélectionné par son organisation syndicale, il ressort que les relations et la communication avec les élus syndicaux se compliquent souvent : il peut être reproché aux AS de ne pas être assez revendicatifs, d'être trop indépendants vis-à-vis des organisations syndicales ou de conserver une trop grande confidentialité. En outre, les avis restent partagés sur l'impact des AS sur le dialogue social. Certains considèrent primordial de respecter les prérogatives de chacun, le dialogue social demeurant du ressort des élus du personnel et non des AS. D'autres, à l'inverse, n'hésitent pas à « *faire pression auprès de la direction pour accélérer les négociations de mise en place du CSE en boycottant pendant deux mois le CA* ». En filigrane, les AS peuvent faciliter le dialogue social grâce à une meilleure prise en compte des sujets sociaux dans les décisions prises par le CA, des relations interpersonnelles et fréquentes avec les DRH ou la direction, des échanges réguliers avec les organisations syndicales et les salariés.

Malgré la complexité de la tâche et l'isolement parfois ressenti vis-à-vis des autres administrateurs ou des organisations syndicales, les AS retirent de cette expérience un enrichissement intellectuel, une capacité à prendre de la hauteur et reconnaissent l'opportunité de participer aux grandes décisions de l'entreprise. Pour les administrateurs salariés souhaitant reprendre une activité après leur mandat, il reste quelques motifs d'inquiétude. En effet, il n'existe pas véritablement de règles de repositionnement des AS dans les entreprises, de profils de carrière établis, ni d'accompagnement structuré ; en outre, le retour à un temps plein sur son poste initial, dans les mêmes conditions, peut être source de tensions avec les (anciens) managers. Enfin, après avoir dû démissionner de ses mandats antérieurs, l'AS n'a pas la garantie de réintégrer une instance de représentation du personnel, avec laquelle des tensions peuvent avoir émerger.



ANNEXES DE LA THÉMATIQUE 22

BASE DE DONNÉES DES PAIEMENTS

A. Définition des marchés publics

Un marché public est un contrat conclu à titre onéreux avec une ou plusieurs personnes publiques ou privées par une personne morale de droit public pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

Passation

Plusieurs organes sont appelés à intervenir successivement ou simultanément tout au long de la procédure d'achat :

- le pouvoir adjudicateur (acheteurs publics ou privés). Il existe trois catégories :
 - les personnes morales de droit public ;
 - les personnes morales de droit privé poursuivant une mission d'intérêt général et financées principalement sur fonds publics ;
 - les personnes morales de droit privé dotées de la personnalité juridique constituées par des pouvoirs adjudicateurs dans le but de réaliser certaines activités en commun.
- la commission d'appel d'offres (CAO) :
 - organe chargé, pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, à l'exception des établissements publics sociaux ou médicosociaux, d'examiner les candidatures et les offres et d'attribuer le marché ;
- les groupements de commandes :
 - ces groupements permettent de mutualiser des procédures de marchés publics et participer à des économies sur les achats ;
- les centrales d'achats :
 - un acheteur qui a pour objet d'exercer de façon permanente, au bénéfice des acheteurs, l'une au moins des activités d'achat centralisées suivantes :

- 1° L'acquisition de fournitures ou de services ;
- 2° La passation des marchés de travaux, de fournitures ou de services.

Pour se porter candidate à un marché public, une entreprise doit répondre à des annonces parues dans des journaux d'annonces légales, dans des publications spécialisées, sur des sites spécifiques ou des plateformes de marchés publics. La transmission de la candidature doit, dans certains cas, obligatoirement être effectuée par voie électronique.

Les mesures de publicité et de mise en concurrence assurent le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Les modalités de publicité et de mise en concurrence qui doivent être mises en œuvre par les acheteurs publics sont déterminées en fonction du montant estimé du besoin à satisfaire.

La sélection débute par l'examen des offres à partir de critères. Ils sont obligatoirement pondérés ou, à défaut et sous réserve de justifications en cas de contentieux, hiérarchisés. L'acheteur doit choisir l'offre « économiquement la plus avantageuse ». Cela signifie qu'il ne doit pas se fonder uniquement sur le critère du prix pour faire son choix, mais préférer le mieux-disant au moins disant. La sélection s'achève par l'information des candidats : celle immédiate, dès que l'acheteur public a fait son choix sur une candidature ou une offre et celle à la demande des entreprises ayant participé à la consultation.

Exécution

L'exécution d'un marché public a pour contrepartie le versement d'un prix dont la fixation répond à certains mécanismes mis en place par le code des marchés publics pour permettre au titulaire du marché de faire face financièrement à ses obligations de réalisation.

- Les prix des prestations sont fixés à prix unitaire ou à prix forfaitaire :
 - le prix unitaire est appliqué aux quantités livrées ou exécutées par le titulaire du marché ;
 - le prix forfaitaire rémunère le titulaire du marché pour l'ensemble des prestations sur lesquelles il s'est engagé.
- Le code des marchés publics permet l'octroi d'avances forfaitaires sur les paiements sous certaines conditions alors que la prestation n'a pas débuté.
- Des acomptes peuvent également être versés dès qu'il y a commencement d'exécution.
- L'entreprise, titulaire du marché, peut souhaiter avoir des concours bancaires pour exécuter le marché. S'ils sont importants, la banque exigera des garanties en contrepartie des concours et facilités octroyés (cession de créance ou nantissement).

Les prestations effectuées par le titulaire d'un marché public doivent être payées dans le respect d'un délai global de paiement dont le dépassement donne lieu au versement d'intérêts moratoires.

B. Définitions des délais de paiement

Le décret du 29 mars 2013 modifié, relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, impose par ailleurs à l'État un délai maximum de paiement de 30 jours pour les dépenses de la commande publique. Ce délai est toutefois fixé à 50 jours pour les établissements publics de santé et les établissements du service de santé des armées.

En règle générale, le délai de paiement court à compter de la date de réception de la demande de paiement par le pouvoir adjudicateur ou, si le contrat le prévoit, par le maître d'œuvre ou toute autre personne habilitée à cet effet. Lorsque les sommes dues en principal ne sont pas mises en paiement à l'échéance prévue au contrat ou à l'expiration du délai de paiement, le créancier a droit au versement des intérêts moratoires.

Deux indicateurs peuvent être mobilisés à cet égard :

- le délai global de paiement (DGP) de l'État mesure le délai séparant la date de réception de la facture par les services de l'État et la date de mise en paiement par le comptable public. Il englobe l'ensemble de la chaîne de la dépense publique, des délais d'ordonnancement aux délais d'intervention des comptables publics. C'est l'indicateur le plus pertinent pour les créanciers de l'État ;
- le taux de paiement en 30 jours et moins permet, quant à lui, de connaître le pourcentage de factures payées dans un délai égal ou inférieur à 30 jours.

Le caractère global du délai

Le délai de paiement est un délai global.

Point de départ du délai. Le délai d'intervention du comptable public court à compter de la date de réception par celui-ci (constatée par le comptable public) de l'ordre de payer et des pièces justificatives. Ce délai est de dix jours lorsque l'ordonnateur et le comptable public ne relèvent pas de la même personne morale.

Expiration du délai. Au point de vue technique, le délai expire lors de la mise en paiement par le comptable, ce qui exclut les délais bancaires, indépendants de la volonté de la collectivité publique débitrice.

Suspension du délai. Le délai global ne peut être suspendu qu'une fois par le pouvoir adjudicateur s'il constate que la demande de paiement ne comporte pas l'ensemble des

pièces et mentions prévues par la loi ou le contrat ou que celles-ci sont erronées ou incohérentes.

- Pour le pouvoir adjudicateur doté d'un comptable public, cette suspension ne peut intervenir qu'avant l'ordonnancement de la dépense. À la réception des justifications complémentaires court un nouveau délai qui est au minimum de trente jours.
- Le comptable peut suspendre le délai lorsqu'il n'est pas en possession de certaines pièces (exemplaire unique en cas de nantissement ou de cession de créance) ou de certaines autorisations (accord d'un administrateur judiciaire) ou habilitations (possibilité de payer après opposition).

La répartition du délai

Le délai du maître d'œuvre. Lorsque la collectivité publique recourt à un maître d'œuvre, le délai imparti à ce prestataire fait partie du délai global. Le délai maximum ne peut excéder quinze jours et doit être stipulé au contrat avec le maître d'œuvre, contrat qui doit également prévoir les pénalités encourues du fait de l'inobservation du délai (qui pourrait amener la collectivité publique à payer des intérêts moratoires au créancier).

Le délai de règlement conventionnel (DRC). Le décret 2013 prévoit que l'ordonnateur et le comptable public peuvent préciser les modalités de leur coopération dans le cadre d'un délai de règlement conventionnel, c'est alors ce délai qui s'applique.

Le délai imparti à l'ordonnateur. Le délai imparti à l'ordonnateur est résiduel, puisqu'il commence à la date de départ du délai global et est éventuellement amputé du délai imparti au maître d'œuvre et expire avec le début du délai minimum accordé au comptable.

Le délai imparti au comptable. Le délai imparti au comptable est éventuellement le délai de règlement conventionnel convenu avec l'ordonnateur, « dès lors que l'ordonnateur a tenu les engagements qu'il a pris dans ladite convention pour permettre au comptable de respecter ce (son) délai » (Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013, art. 12). À défaut de convention, ce délai est au maximum de dix jours.

- Il court à partir de la réception de l'ordre de payer et des pièces justificatives par le comptable public (qui doit en constater la date). À défaut, l'ordonnateur en cas de litige doit en fournir la preuve.
- À défaut de date constatée par le comptable public, la date de l'ordre de payer augmentée de deux jours fait foi (Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013, art. 13).
- Il est suspendu lorsque le comptable suspend le paiement pour irrégularité et recommence à courir dès que l'opération est régularisée, mais cela n'a pas d'incidence sur le délai global de paiement, de sorte que la mise en paiement qui doit, en principe,

Intervenir au bout du délai global peut intervenir plus tard, entraînant alors le paiement d'intérêts moratoires.

La sanction du délai

Le retard de paiement à l'expiration du délai (légal ou contractuel) fait courir de plein droit, au bénéfice du titulaire ou du suppléant, des intérêts moratoires ainsi qu'une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement, le créancier pouvant demander une indemnisation complémentaire, sur justification lorsque les frais de recouvrement sont supérieurs au montant de l'indemnité forfaitaire, sous la réserve que le créancier a rempli ses obligations légales et contractuelles.

- Ces intérêts sont payés dans un délai de quarante-cinq jours suivant la mise au paiement du principal.
- Le taux des intérêts moratoires est égal au taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations principales de refinancement les plus récentes.
- L'indemnité forfaitaire est fixée à 40 euros.

Il appartient à l'ordonnateur pour chaque retard de paiement de constater ce retard, de liquider et ordonnancer les intérêts moratoires, l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement et, le cas échéant, l'indemnisation complémentaire. À défaut, le comptable doit déclencher une procédure de mandatement d'office.

Si les intérêts ne sont pas mandatés dans les trente jours suivant la mise en paiement du principal, des intérêts moratoires complémentaires, calculés sur les intérêts moratoires d'origine sont dus. Les intérêts moratoires des collectivités territoriales et établissements publics locaux dotés d'un comptable d'État, c'est-à-dire de la généralité des collectivités locales, sont à la charge de l'État lorsque le retard est imputable au comptable. Dans cette hypothèse, la collectivité concernée dispose d'une action récursoire pour faire rembourser par l'État la part des intérêts versés imputables à ce comptable.

C. Le portail de la facturation « Chorus Pro »

L'ordonnance du 26 juin 2014 a défini l'obligation pour les entreprises de transmettre leurs factures aux entités publiques par voie électronique, selon un calendrier progressif. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier, toutes les entreprises doivent désormais transmettre leurs factures via le portail de la facturation publique (Chorus Pro), ce qui représente environ 100 millions de factures par an.

Chorus Pro a été créé par l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), en remplacement de l'outil Chorus Factures, et a été déployé à partir de janvier 2017. La plateforme permet de (a) déposer ou saisir une facture, (b) suivre le traitement des

factures, (c) ajouter des pièces complémentaires nécessaires au traitement de la facture et (d) consulter les engagements émis par les services de l'État. Il existe différentes modalités d'émission et de réception de la facture, toutes gratuites : (a) le mode portail, qui repose sur une simple saisie manuelle ou le dépôt d'un PDF, (b) le mode service (API) qui est fondé sur des échanges synchrones entre systèmes d'information ; (c) le mode Échanges de données informatisé (EDI), réservé aux volumes importants et fondé sur des échanges asynchrones de fichiers entre systèmes d'information. Le fournisseur et l'entité publique choisissent indépendamment leurs modalités d'émission et de réception.

Une concertation préalable à la mise en place de Chorus Pro a été organisée avec les collectivités territoriales, les Établissements publics nationaux, les ministères, les entreprises ou encore les éditeurs de logiciels. Cette concertation s'est poursuivie durant la mise en œuvre du dispositif. Finalement, l'Instance de pilotage mutualisé de Chorus Pro (IPM Chorus Pro) a été créée pour réunir les différentes parties prenantes.

Par ailleurs, l'AIFE a créé un « club des utilisateurs Chorus Pro » afin de représenter les besoins et intérêts des entreprises fournisseurs des entités publiques. Le club, mis en place au cours du premier semestre 2020, est structuré en trois collèges distincts : celui des utilisateurs, celui des éditeurs de logiciels et opérateurs de dématérialisation et celui des tiers intermédiaires institutionnels (experts-comptables par exemple). Une voix nouvelle sera accordée à l'IPM pour chacun des trois collèges. Des commissions thématiques doivent également être mises en place.

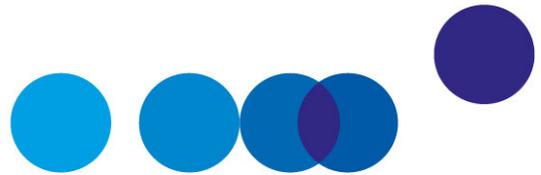
D. L'affacturage inversé

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 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.

Avant la loi Pacte, deux donneurs d'ordre publics ont développé cette pratique à titre expérimental, avec succès : l'hôpital de Créteil (avec des délais de paiement de quatre jours en moyenne) et l'UGAP (avec des délais de paiement entre trois et quatre jours en moyenne). La loi Pacte, suite à l'adoption de l'amendement n° 1 979, vise à renforcer l'information sur cette pratique et à mieux la valoriser notamment via l'action du médiateur des entreprises.

Mais au-delà du manque d'information, le développement de l'affacturage inversé collaboratif dépend de la généralisation de la dématérialisation des procédures (autre objectif de la loi Pacte en matière de facturation). Comme le note Pierre Pelouzet, le Médiateur des entreprises, « la réussite du système réside dans la confiance entre les trois acteurs et dans la circulation efficace de l'information, et donc dans la généralisation de la facturation électronique ». Or, l'automatisation des procédures n'est pas encore aboutie, faisant de l'affacturage inversé un dispositif complexe. Pour Françoise Palle-Guillabert, déléguée générale de l'Association française des sociétés financières (ASF), « ce n'est pas toujours simple à mettre en place car cela nécessite des systèmes d'information bien connectés et performants, avec une automatisation des procédures, c'est donc plutôt réservé aux fournisseurs réguliers ». Cette appréciation est confirmée par le baromètre du cabinet ARC-Ifop réalisé auprès de 500 entreprises d'au moins 50 salariés, selon lequel 69 % des entreprises considèrent que l'affacturage inversé collaboratif dans le secteur public restera inefficace sur les délais de paiement parce qu'il est trop coûteux pour le fournisseur et trop complexe à mettre en place.



ANNEXE DE LA THÉMATIQUE 23

CERTIFICATION DES COMPTES

Analyse ex ante de la réforme par l'IGF

Cette annexe se limite à synthétiser le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF)¹, sur lequel la loi Pacte s'est largement appuyé². Le rapport analyse l'état du commissariat aux comptes en France en 2018 et évalue l'impact d'une modification des seuils minimum fixés par la législation pour la certification obligatoire des comptes. Les coûts relatifs à la certification et les bénéfices pour les entreprises, notamment en matière de sécurisation de la base imposable et d'accès au financement, sont plus particulièrement analysés. De même, l'impact de la certification des comptes sur la compétitivité des entreprises est étudié. Enfin, le rapport vise à identifier les potentiels effets négatifs d'un relèvement des seuils sur le fonctionnement du marché.

Le rapport rappelle que la fonction des commissaires aux comptes (CAC) est de contribuer au respect des obligations de régularité, de sincérité et d'image fidèle qui sont attachées aux comptes. Mais ces obligations représentent un coût certain pour les entreprises. Dès lors, la nécessité de faire certifier les comptes doit être justifiée.

Le rapport distingue plusieurs types de justifications : (a) pour les sociétés cotées, l'audit permet de limiter l'asymétrie d'information entre les actionnaires et la direction de l'entreprise ; (b) pour les entreprises dont l'activité a des effets systémiques, la certification apparaît essentielle compte tenu du caractère « d'intérêt public » de ces entreprises ; (c) les CAC exercent des missions d'intérêt général, notamment en révélant au procureur de la République des faits délictueux ou en alertant sur certaines situations. Pour les auteurs du rapport, dans les deux premiers cas, le caractère obligatoire de l'audit est parfaitement légitime. En revanche, dans le troisième cas, l'obligation doit être justifiée par un bénéfice réel pour l'intérêt général et proportionné à la charge qu'elle fait peser sur les entreprises.

¹ IGF (2018), [La certification légale des comptes des petites entreprises françaises](#), rapport, n° 2017-M-088, mars.

² À terme, une nouvelle analyse devra être conduite pour étayer ou réviser les résultats de ce rapport.

De manière générale, la certification des comptes par un tiers extérieur est nécessaire dans deux situations : (a) quand la qualité des comptes constitue un réel enjeu du fait du volume de l'activité de l'entreprise ou de sa complexité et (b) lors de certaines opérations, comme une fusion ou une cession d'actifs par exemple.

La France, contrairement à l'Allemagne et au Royaume-Uni notamment, a fait le choix de fixer des seuils peu élevés en matière de certification des comptes et largement inférieurs aux niveaux retenus par le droit européen.

Tableau 1 – Comparaison des seuils français de certification obligatoire des comptes et ceux fixés par législation européenne

Catégories juridiques	Seuils français actuels	Seuils de la directive européenne
SA/SCA	Toutes	Unités légales dépassant 2 des 3 seuils : Bilan : 4 M€ CA HT : 8 M€ Effectif : 50
SARL/SNC/SCS	Unités légales dépassant 2 des 3 seuils : Bilan : 1,55 M€ CA HT : 3,1 M€ Effectif : 50	
SAS	Unités légales dépassant 2 des 3 seuils : Bilan : 1M€ CA HT : 2 M€ Effectif : 20	

Source : Mission. Remarque : l'obligation de certification des comptes s'apprécie sur deux années consécutives.

Source : *Rapport IGF (2018), page 5*

Ainsi, la part des entreprises françaises faisant l'objet d'une certification obligatoire de leurs comptes est de 4,1 % contre 1,3 % en Allemagne, 1,1 % en Espagne, alors même que ces pays sont caractérisés par un nombre élevé de petites entreprises. Seule l'Italie a un taux plus élevé que la France, avec 6,8 % des entreprises faisant l'objet d'une certification obligatoire.

Par ailleurs, le fait que les seuils de certification obligatoire diffèrent selon la nature de la société n'est pas nécessairement justifié. Ces seuils différenciés posent en effet deux types de problèmes : (a) leur mise à jour est très irrégulière alors que le tissu économique évolue ; (b) l'absence de cohérence d'ensemble donne lieu à des comportements d'évitement.

Enfin, la réglementation concernant les groupes est insatisfaisante. Ainsi, pour les groupes ne présentant pas de comptes consolidés, il arrive qu'aucune entité ne soit certifiée alors que la taille « consolidée » de l'ensemble dépasse les seuils réglementaires. De même, parfois, certaines filiales sont certifiées alors que l'entité mère ne l'est pas (ce qui peut donner lieu à des situations de fraude).

Les effets observés de la certification obligatoire ne sont pas significatifs alors que celle-ci représente une charge réelle pour les petites entreprises

Pour mesurer l'incidence de la présence d'un CAC sur la sécurisation des comptes, l'IGF a mené une étude auprès d'entités situées en dessous et au-dessus des seuils mais au voisinage de ceux-ci pour minimiser les effets liés à la taille des entreprises. L'étude analyse les SARL (hors entités mères d'un groupe consolidé) et les SAS indépendantes.

Deux groupes sont ainsi comparés : (a) les entreprises situées juste en dessous du seuil (entre le seuil et -10 % du seuil), auxquelles ont été ôtées les entreprises recourant à la certification sur la base du volontariat ; (b) les entreprises situées juste au-dessus du seuil (entre le seuil et +10 % du seuil) qui ont donc toutes recours à un CAC. L'écart de 10 % permet de faire l'hypothèse que les entreprises ont des caractéristiques comparables. Un écart plus faible aurait trop limité le nombre d'entités étudiées.

Tableau 2 – Nombre d'entreprises étudiées selon le seuil de certification obligatoire +/- 10 %

Forme juridique	Entreprises entre les seuils -10 % et les seuils actuels - Absence de certification obligatoire	Entreprises entre les seuils actuels et les seuils + 10 % - Certification obligatoire
SARL (entités indépendantes, filiales, mères de groupes non consolidés)	4 027	2 317
SAS (entités indépendantes)	1 203	801

Source : Mission, d'après données de la DGFIP.

Source : *Rapport IGF (2018)*

Deux indicateurs sont utilisés pour mesurer l'incidence de la présence d'un CAC sur la qualité des comptes : (a) le taux de redressement (*i.e.* le nombre d'entreprises de la classe considérée ayant fait l'objet d'au moins un redressement fiscal) et (b) le taux de contrôle sans redressement (*i.e.* le nombre d'entreprises contrôlées mais non redressées sur le nombre d'entreprises de la classe).

Selon les résultats qui portent sur l'exercice 2014, il apparaît que les taux de redressement des entreprises en dessous des seuils et au-dessus des seuils sont très proches : sans CAC, les taux de redressement sont légèrement plus élevés pour les SARL (8,3 % contre 7,9 %) mais légèrement moins élevés pour les SAS (6,3 % contre 7,0 %).

Tableau 3 – Taux de redressement selon le seuil de certification obligatoire +/- 10 % sur l'exercice comptable 2014

Forme juridique	Taux de redressement entre les seuils -10 % et les seuils actuels - Absence de certification obligatoire	Taux de redressement entre les seuils actuels et les seuils + 10 % - Certification obligatoire
SARL (entités indépendantes, filiales, mères de groupes non consolidés)	8,3 %	7,9 %
SAS (entités indépendantes)	6,3 %	7,0 %

Source : Mission, d'après données de la DGFIP. Croisement avec les données des contrôles fiscaux sur pièces et les contrôles fiscaux externes.

Source : *Rapport IGF (2018)*

De même, l'analyse du taux d'entreprises ayant fait l'objet d'un contrôle sans redressement montre que la présence d'un CAC est sans effet significatif pour les SARL et les SNC. Pour les SAS, le taux de contrôle n'ayant pas donné lieu à un redressement est même plus élevé pour les entreprises non certifiées que pour celles certifiées (20,5 % contre 17,4 %).

Tableau 4 – Taux de contrôle sans redressement selon le seuil de certification obligatoire +/- 10 % sur l'exercice comptable 2014

Forme juridique	Taux de contrôle sans redressement entre les seuils - 10 % et les seuils actuels - Absence de certification obligatoire	Taux de contrôle sans redressement entre les seuils actuels et les seuils + 10 % - Certification obligatoire
SARL (entités indépendantes, filiales, mères de groupes non consolidés)	21,7 %	21,9 %
SNC (entités indépendantes, filiales, mères de groupes non consolidés)	13,9 %	13,2 %
SAS (entités indépendantes)	20,5 %	17,4 %

Source : Mission, d'après données de la DGFIP. Croisement avec les données des contrôles fiscaux sur pièces et les contrôles fiscaux externes.

Source : *Rapport IGF (2018)*

Par ailleurs, l'IGF a mené une étude pour mesurer l'incidence de la présence d'un CAC sur la capacité des petites entreprises à se financer. Pour ce faire, la mission a examiné la cotation de ces entreprises effectuée par la Banque de France (cotation FIBEN). Les entreprises concernées par la cotation FIBEN ont un chiffre d'affaires de plus de 750 000 euros, soit 250 000 entreprises. Là encore, l'étude compare deux groupes d'entreprises : (a) les entreprises au-dessous du seuil (entre le seuil et -10 % du seuil) qui n'ont pas recours à un CAC et (b) les entreprises au-dessus du seuil (entre le seuil et

+10 % du seuil) qui ont toutes recours à un CAC. Seules les entreprises indépendantes ont été analysées pour éviter les biais liés à l'appartenance des unités à des groupes.

Il apparaît que la distribution des entreprises ayant obtenu les différentes cotations FIBEN est identique pour les entreprises certifiées et non certifiées. Ainsi, la présence d'un CAC ne semble pas, d'après le f de l'IGF, avoir d'incidence sur la cotation FIBEN des petites entreprises et, a fortiori, sur leur capacité à trouver des financements.

Tableau 5 – Répartition des entreprises indépendantes (SAS et SARL) selon leur cotation FIBEN et selon le seuil de certification obligatoire +/- 10 %

Cotation FIBEN : capacité de l'entreprise à honorer ses engagements financiers	Nombre d'entités indépendantes (SAS et SARL) entre les seuils -10 % et les seuils actuels - Absence de certification obligatoire		Nombre d'entités indépendantes (SAS et SARL) entre les seuils actuels et les seuils + 10 % - Certification obligatoire	
	Effectif	Répartition	Effectif	Répartition
Excellente	146	4%	101	4%
Très forte	294	8%	183	8%
Forte	464	13%	276	12%
Assez forte	552	16%	341	15%
Correcte	804	23%	563	24%
Assez faible	639	18%	427	18%
Faible	208	6%	171	7%
Très faible	100	3%	78	3%
A surveiller (au moins un incident de paiement)	36	1%	18	1%
Menacée (en raison des incidents de paiement déclarés)	20	1%	16	1%
Compromise (trésorerie très obérée)	3	0%	2	0%
Entreprise en procédure collective	226	6%	146	6%
Total	3 492	100%	2 322	100%

Source : Mission, d'après Banque de France (Observatoire des entreprises).

Source : *Rapport IGF (2018)*

D'autre part, l'audit légal constitue une charge pour les entreprises et cette charge est proportionnellement plus élevée pour les petites entreprises.

En moyenne, le temps nécessaire à la certification légale des comptes est de 96 heures pour des honoraires de 9 419 euros (soit 98 €/h). Cette situation varie fortement selon la taille des entreprises. Ainsi, pour les entreprises soumises à l'audit légal mais situées en dessous des seuils européens, la durée moyenne de la certification est de 64 heures pour des honoraires de 5 511 euros en moyenne. En toute logique, la durée et les honoraires de certification augmentent avec la taille de l'entreprise³.

³ D'après la CNCC (Compagnie nationale des commissaires aux comptes) pour l'exercice 2018, les honoraires moyens pour l'audit des comptes dans une petite entreprise s'élèvent à 4 921 euros. Ce montant est

De plus, comme le montre le tableau ci-dessous, les entreprises situées en dessous des seuils européens font moins appel aux services annexes des CAC. Selon l'IGF, qui a mené des entretiens avec des organisations d'employeurs, cela s'explique par le fait que les chefs de petites entreprises considèrent que le coût de la certification est déjà trop élevé pour les avantages qu'elle procure. Cette perception est également accentuée par la présence, très répandue, des experts-comptables dans les petites entreprises et dont l'activité apparaît parfois redondante par rapport à celle du CAC.

Tableau 6 – Dénombrement de services annexes à la certification des comptes selon la taille de l'entreprise

	Sous SF	SF-SH	SH-SE1	SE1-SE2	>SE2	Total
Services annexes à la certification	595	3 073	2 275	654	4 158	10 755
(Part de mandats avec diligence dans l'ensemble des mandats de la catégorie)	4%	6%	6%	7%	14%	8%

Source : Mission, à partir des déclarations d'activités des commissaires aux comptes (CNCC) redressées à l'aide du fichier national des déclarants professionnels (FNDP) (cf. note méthodologique)²⁴.

Source : Rapport IGF (2018)

Enfin, selon le rapport, le bénéfice de la présence d'un CAC dans la prévention des défaillances des petites entreprises n'est pas démontré. Ainsi, le taux de défaillance des SARL non certifiées (entre le seuil et -10 % du seuil) est de 1 % contre 1,5 % pour les SARL certifiées (entre le seuil et +10 %). Pour les SAS, l'écart est inversé mais toujours faible : le taux de défaillance des SAS non certifiées est de 1,4 % contre 1,1 % pour les SAS certifiées.

Tableau 7 – Taux de défaillance à un an selon le seuil de certification obligatoire +/- 10 % en 2016

Forme juridique	Taux de défaillance à un an entre les seuils -10 % et les seuils actuels - Absence de certification obligatoire	Taux de défaillance à un an entre les seuils actuels et les seuils + 10 % - Certification obligatoire
SARL	1,0 %	1,5 %
SAS	1,4 %	1,1 %

Source : Mission, d'après données de la Banque de France (Observatoire des entreprises).

Source : Rapport IGF (2018)

inférieur (4 289 euros) dans les petites entreprises engageant un expert-comptable. Pour presque la moitié (49 %) des petites entreprises ayant un mandat de CAC, les honoraires pour l'audit des comptes représentent moins de 0,25 % du chiffre d'affaires. Pour 20 % d'entre elles, les honoraires représentent entre 0,25 % et 0,5 % de leur CA et plus de 1 % pour 18 % d'entre elles. Source : Rapport « Analyse Audit des mandats PE », CNCC (2019).

La mission recommande donc d'harmoniser les seuils de l'audit légal des comptes et de les relever au niveau du droit européen

Selon l'IGF, le principe d'harmonisation fait consensus parmi les acteurs. Pour certains praticiens, il pourrait être pertinent d'instituer des critères plus fins (taux de l'endettement, nombre d'actionnaires, etc.) que ceux actuellement en vigueur (chiffre d'affaires, bilan, effectif). Mais pour l'IGF, cette proposition nuirait à l'objectif de simplification de la réglementation. Ainsi, le choix le plus rationnel est, selon le rapport, d'harmoniser les seuils en les relevant au niveau européen.

Le rôle essentiel des experts-comptables et la nécessité pour les CAC de développer de nouvelles compétences

Dans le cadre de ce rehaussement des seuils, le rapport estime que les experts-comptables jouent un rôle essentiel, par exemple dans la prévention des défaillances d'entreprises. L'IGF rappelle en effet que les activités de CAC et d'expert-comptable sont très proches. Ainsi, 90 % des CAC exercent également la profession d'expert-comptable et la loi reconnaît aux CAC la capacité d'émettre des avis et des recommandations ce qui revient, *de facto*, à exercer une mission de conseil pourtant interdite en principe.

Le problème tient en réalité au fait que le CAC a une mission légale alors que l'expert-comptable a une mission contractuelle. Cela étant, l'expert-comptable prête serment de faire respecter les lois et il doit démissionner s'il a connaissance de faits de nature à l'empêcher de respecter son serment. Finalement, l'IGF juge que « *dire que l'absence de CAC conduirait à observer davantage de fraudes fiscales et sociales, de délinquance financière, d'anomalies dans les comptes revient à jeter un discrédit de principe sur la probité des experts-comptables qui n'aurait d'équivalent qu'une inquiétude de principe sur la compétence réelle de certains commissaires aux comptes* » (page 23).

Concernant la profession des CAC, l'IGF estime que ces derniers devront développer de nouvelles compétences même si, comme le reconnaît l'Inspection, les méthodes de l'audit qui ont été conçues pour les grandes entreprises sont difficiles à appliquer pour les petites entreprises. Ainsi, la directive 2015/56/UE prévoit la possibilité d'appliquer les normes d'audit de manière proportionnée à l'ampleur et à la complexité des activités de l'entreprise. Ce principe de proportionnalité a été renforcé par une décision du 17 novembre 2019 du Haut Conseil du commissariat aux comptes qui prévoit que le CAC use de son jugement personnel pour se dispenser le cas échéant de certaines procédures sans compromettre sa mission.

Or, selon l'IGF, cette démarche fondée sur le jugement personnel et la proportionnalité est rarement mise en œuvre. La profession devrait ainsi « approfondir sa réflexion sur ce thème » en définissant par exemple un socle minimum des travaux indispensables à la

réalisation d'un audit et en assurant qu'au-delà de ce socle le CAC ne réalise des travaux supplémentaires que s'il l'estime indispensable.

Enfin, le rapport estime qu'il est très difficile d'évaluer l'effet du relèvement des seuils sur la profession des CAC. À partir des déclarations d'activité, il apparaît qu'il y a environ 120 000 mandats sur les entreprises situées entre les seuils actuels et les seuils européens de références, soit un chiffre d'affaires d'environ 620 millions d'euros. Mais la réduction de chiffre d'affaires pour les CAC ne sera pas de cet ordre de grandeur, puisque des mandats seront toujours demandés sur une base volontaire et les honoraires appliqués risquent d'évoluer. Ainsi, il est difficile d'évaluer l'impact pour les CAC du relèvement des seuils. Toutefois, l'Inspection estime que les cabinets exerçant la double activité de CAC et d'expert-comptable et les grands cabinets seront moins affectés par la mesure⁴.

Tableau 8 – Impact du relèvement des seuils de certification obligatoire au niveau de la directive européenne sur la concentration du marché des commissaires aux comptes

	Seuils de certification obligatoire actuels		Seuils de certification de la directive européenne	
	Part des mandats détenus par les big « seven »	Part des honoraires des big « seven »	Part des mandats détenus par les big « seven »	Part des honoraires des big « seven »
Entités indépendantes	10 %	14 %	15 %	21 %
Entités appartenant à un groupe	30 %	54 %	48 %	64 %
Ensemble des entités	25 %	48 %	44 %	61 %

Source : Mission, à partir des déclarations d'activités des commissaires aux comptes (CNCC) redressées à l'aide du fichier national des déclarants professionnels (FNDP).

Source : *Rapport IGF (2018)*

⁴ D'après la CNCC, le nombre total de mandats en 2018 s'est élevé à 255 577 pour 2,6 milliards d'euros d'honoraires et 26 millions d'heures. Concernant les petites entreprises, le nombre de mandats était de 160 558 en 2018 pour des honoraires totaux de 851,8 millions d'euros et un nombre total d'heures de 9,3 millions. Pour 1 133 CAC, l'intégralité de leur activité d'audit se réalise dans des petites entreprises. Pour 2 641 CAC, entre 75 % et 100 % de leur activité se réalise dans des petites entreprises. Concernant les moyennes entreprises, le nombre de mandats était de 32 609 en 2018 pour des honoraires totaux de 467 millions d'euros et un nombre total d'heures de 4,9 millions. Concernant les grandes entreprises, le nombre de mandats était de 10 860 en 2018 pour des honoraires totaux de 555 millions d'euros et un nombre total d'heures de 5 millions. Enfin, les entités d'intérêt public représentaient 2 388 mandats en 2018 pour des honoraires de 406,8 millions d'euros et un nombre total d'heures de 3,3 millions.

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



Premier ministre

France Stratégie

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.