

Comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE

Rapport méthodologique



COMITÉ DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DE LA LOI PACTE

Rapport méthodologique

Président

Gilles de Margerie

Rapporteur

Adam Baïz



FRANCE STRATÉGIE

DÉCEMBRE 2019



SOMMAIRE

Introduction	5
Thématique 1 – Guichet et registre uniques	11
Thématique 2 – Entreprises individuelles à responsabilité limitée	17
Thématique 3 – Simplification des seuils	21
Thématique 4 – Droit des sûretés	25
Thématique 5 – Épargne retraite	31
Thématique 6 – Finance verte et solidaire	37
Thématique 7 – Assurance-vie	41
Thématique 8 – Levées de fonds par émission de jetons	47
Thématique 9 – PEA-PME	53
Thématique 10 – Opposition aux brevets	57
Thématique 11 – Aéroports de Paris	63
Thématique 12 – La Française des Jeux	67
Thématique 13 – ENGIE	71
Thématique 14 – La Poste	73
Thématique 15 – Fonds pour l'innovation et l'industrie	75
Thématique 16 – Protection des secteurs stratégiques	79
Thématique 17 – Intéressement et participation	85
Thématique 18 – Actionnariat salarié	91
Thématique 19 – Société à mission	95
Thématique 20 – Fonds de pérennité	99
Thématique 21 – Administrateurs salariés	103
Thématique 22 – Base de données des paiements	107
Thématique 23 – Certification des comptes	111
Annexe 1 – Lettre de mission	119
Annexe 2 – Composition du comité	121



INTRODUCTION

La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi Pacte) 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. Ces mesures portent notamment sur la simplification des seuils sociaux pour les entreprises, la présence accrue d'administrateurs représentant les salariés, la mobilité renforcée de l'épargne retraite et des contrats d'assurance-vie, la suppression du forfait social sur l'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés, le lancement d'une plateforme unique de création d'entreprise en ligne, l'encadrement de l'émission de jetons virtuels (ICO), la protection des secteurs stratégiques français ou encore la cession des participations de l'État dans les sociétés Aéroports de Paris (groupe ADP), la Française des jeux (FDJ) et ENGIE.

Mise en place et missions du comité

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 composition¹. 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, Acof 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. L'évaluation de la thématique 11, relative à la privatisation d'ADP, reste tributaire des résultats et des suites de l'initiative visant à la mise en place d'un référendum d'initiative partagée. Les rapports annuels du comité doivent être remis au Parlement avant le dépôt du projet de loi de finances ; ils sont publics. En outre, le même article invite le comité à évaluer plus

¹ La [lettre de mission](#) figure en annexe 1 et la [composition du comité](#) en annexe 2.

largement « *les réformes visant au développement des entreprises adoptées par le Parlement* » et à apprécier « *l'appropriation par les acteurs concernés et les éventuels effets indésirables des réformes* ». C'est pourquoi le comité prendra le relais du comité de suivi du CICE¹ à partir du rapport qui sera remis en 2020, et pourra notamment étudier la bascule du CICE en allègement de cotisations sociales.

Le présent document est un rapport méthodologique : il présente brièvement le contexte, la visée et les contours des différentes mesures des 23 thématiques, et identifie un certain nombre d'indicateurs que le comité juge opportun de mesurer, compte tenu des sources de données disponibles, et des méthodes de suivi et d'évaluation pressenties, notamment au regard de la littérature académique.

Encadré – Les 23 thématiques à évaluer

Thématique 1 – La 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.

Thématique 2 – 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.

Thématique 3 – 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.

Thématique 4 – 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.

Thématique 5 – L'impact de la réforme de l'épargne retraite sur les encours, les frais, les comportements de déblocage anticipés et de déblocage à la sortie des souscripteurs de produits d'épargne retraite.

Thématique 6 – 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.

¹ Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

Thématique 7 – 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.

Thématique 8 – 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.

Thématique 9 – L’impact de la réforme du PEA-PME sur le nombre de comptes ouverts et le volume des versements effectués.

Thématique 10 – Les effets de la création d’une procédure administrative d’opposition aux brevets d’invention délivrés par l’Institut national de la propriété industrielle.

Thématique 11 – 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.

Thématique 12 – Les effets du transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société La Française des jeux, 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.

Thématique 13 – 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.

Thématique 14 – 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.

Thématique 15 – La gouvernance du Fonds pour l'innovation et l'industrie, ses priorités, ses modalités de gestion financière, d'attribution des fonds et de transparence.

Thématique 16 – La modernisation du cadre juridique de la protection des secteurs stratégiques français, notamment en matière d'extraterritorialité des processus judiciaires.

Thématique 17 – 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.

Thématique 18 – 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.

Thématique 19 – 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.

Thématique 20 – 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.

Thématique 21 – 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.

Thématique 22 – 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.

Thématique 23 – 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.

Ce rapport n'aborde pas les questions de méthode relatives aux évaluations autres que celles des 23 thématiques énumérées à l'article 221, et notamment celles qui seront menées sur le CICE et les mesures qui lui ont succédé.

Fonctionnement du comité

Le comité dénommé « Impacte » assume collectivement la responsabilité de la formulation des avis qui présenteront les résultats des évaluations menées, et d'éventuelles recommandations. Le rôle du président est de conduire les débats, d'organiser les travaux et de les superviser, mais la responsabilité de l'expression est collective : elle repose sur la recherche d'un consensus sur la manière de présenter les éléments de connaissance rassemblés sur la base des données, des analyses, et des travaux scientifiques disponibles. En particulier, plusieurs études pourront aborder le même sujet, et leurs résultats respectifs seront alors présentés et analysés dans les avis. Ceux-ci s'efforceront d'analyser les éventuelles divergences de conclusions ; à cet égard, chacun des membres du comité garde sa liberté d'expression et d'interprétation à l'égard des éléments rendus publics dans l'avis.

Étant donné la multiplicité des thématiques à évaluer, et l'intrication vraisemblable de leurs effets, le comité Impacte a décidé de mettre en place trois commissions thématiques¹ : (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 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 présentent leurs travaux et rapportent au comité plénier, qui reste seul responsable de la formulation d'un avis sur les différentes thématiques. Le présent rapport méthodologique a déjà bénéficié du concours actif de ces trois commissions ; le Comité remercie leurs membres de leur engagement.

Les équipes de France Stratégie préparent les travaux et la rédaction des avis, avec le concours des administrations et organismes associés au comité Impacte. Des appels à projets de recherche ou d'autres formes d'appels d'offres sont envisagés pour confier des études spécifiques à des organismes extérieurs (laboratoires de recherche, cabinets de conseil et d'expertise, etc.). Le Comité examinera les budgets correspondants, dans le cadre d'enveloppes qui seront à définir avec les administrations concernées. Les processus de sélection, soumis à l'examen du comité, veilleront à la qualité, à l'indépendance et à la

¹ Les thématiques relatives à la participation de l'État dans les entreprises et aux allègements de cotisations sociales sont traitées directement par le comité plénier.

transparence des travaux produits, autour d'un budget préalablement défini¹. L'ensemble des travaux commandés dans ce cadre sera systématiquement et intégralement rendu public, sous la responsabilité des auteurs, et indépendamment de l'avis qu'en tire le comité.

Méthodes de suivi et d'évaluation

Si le comité est tenu de publier annuellement, avant le dépôt du projet de loi de finances, un rapport d'évaluation, il ne peut s'engager à produire dès le début des résultats exhaustifs et définitifs. La possibilité même des résultats, et leur robustesse, sont en effet tributaires du déploiement effectif des mesures², du temps nécessaire pour qu'elles produisent leurs effets, mais aussi de la disponibilité des données d'enquêtes sociales et fiscales qui leur correspondent et de la temporalité de l'exercice d'évaluation. En particulier, l'impact de certaines mesures ne pourra pas faire l'objet d'une estimation causale et ce, en raison de leur nature propre, de la temporalité de leur déploiement ou encore de l'indisponibilité des données nécessaires. De telles mesures seront *a minima* décrites, du point de vue de leur mise en œuvre, à travers des indicateurs de suivi.

En tout état de cause, chacune des mesures sera soumise à deux types d'analyse.

- **Un suivi descriptif de leur mise en œuvre et de l'environnement dans lequel elles s'insèrent.** Il s'agira d'observer l'évolution de variables jugées pertinentes, qu'elles soient qualitatives ou quantitatives, comme les encours des fonds verts et solidaires ou la qualité d'un service. Autour des indicateurs identifiés par le comité, les travaux de suivi seront largement réalisés par les administrations publiques qui en font partie.
- **Une estimation causale de leurs impacts microéconomiques ou macroéconomiques, lorsque c'est techniquement possible,** par exemple sur l'épargne longue, le financement des PME, la gouvernance d'un conseil d'administration ou encore l'emploi, au regard des objectifs qui leur sont assignés. Il s'agit dans ce cas de mobiliser les méthodes d'estimation – empiriques ou théoriques – qui permettent au mieux de capter leurs effets propres. Ces exercices seront pour la plupart confiés à des équipes de recherche, à la suite d'appels à projets de recherche.

¹ La lettre de mission prévoit que les administrations représentées au comité « 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 ».

² L'échéancier de mise en application des mesures de la loi PACTE est disponible et régulièrement actualisé [sur le site du ministère de l'Économie et des Finances](https://www.strategie.gouv.fr).



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

Contexte

Les formalités d'entreprise sont actuellement réalisées auprès de sept réseaux de centres de formalités (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. 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 à la direction générale des entreprises (DGE), ce téléservice retransmet les dossiers reçus au CFE compétent, qui assure alors la ventilation des pièces et des informations constitutives entre les différents organismes concernés.

Hors microentreprises, seules 39 % des entreprises ont été créées en ligne en 2016². 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

¹ La [directive 2006/123/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Cette directive 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 D'après les tableaux de bord des services numériques de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), 53 % des entreprises de moins de 10 salariés ont effectué au moins une démarche administrative sur internet en 2016, contre 74 % pour les entreprises de plus de 10 salariés. Une majorité d'entre elles se sont déclarées satisfaites du service en ligne (78 % et 95 % respectivement).

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

largement concentré sur la création de microentreprises¹ (à plus de 85 %). En effet, ce téléservice n'est pas le seul (infogreffe.fr, auto-entrepreneur.fr, etc.), tandis que certaines démarches ne peuvent pas se faire en ligne. Par ailleurs, la multiplicité des registres publics² permettant d'identifier et de suivre les entreprises et les sociétés, ainsi que l'hétérogénéité des démarches administratives rendent complexe le parcours des usagers et l'échange d'informations entre les administrations. Elles peuvent en outre générer des surcoûts inutiles : ainsi, par exemple, près de 800 000 entreprises s'immatriculent dans plusieurs registres³.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : rendre plus lisibles et moins nombreuses les démarches administratives des entreprises⁴ ; réduire les coûts pesant sur les entreprises et l'administration publique ; améliorer la diffusion de l'information relative aux entrepreneurs en garantissant la transparence des informations et la préservation de la sécurité de la vie des affaires, dans un contexte de développement du numérique et d'*open data*.

Contours de la réforme

Un guichet unique électronique se substituera progressivement, de 2021 à 2023, aux sept actuels réseaux 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 centres de formalités consulaires une assistance à l'accomplissement des formalités, pour aider les entrepreneurs éloignés du numérique.

¹ Les microentreprises ont l'obligation de procéder par voie dématérialisée depuis la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014.

² 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), le registre de la batellerie artisanale ou encore le répertoire national des associations (RNA).

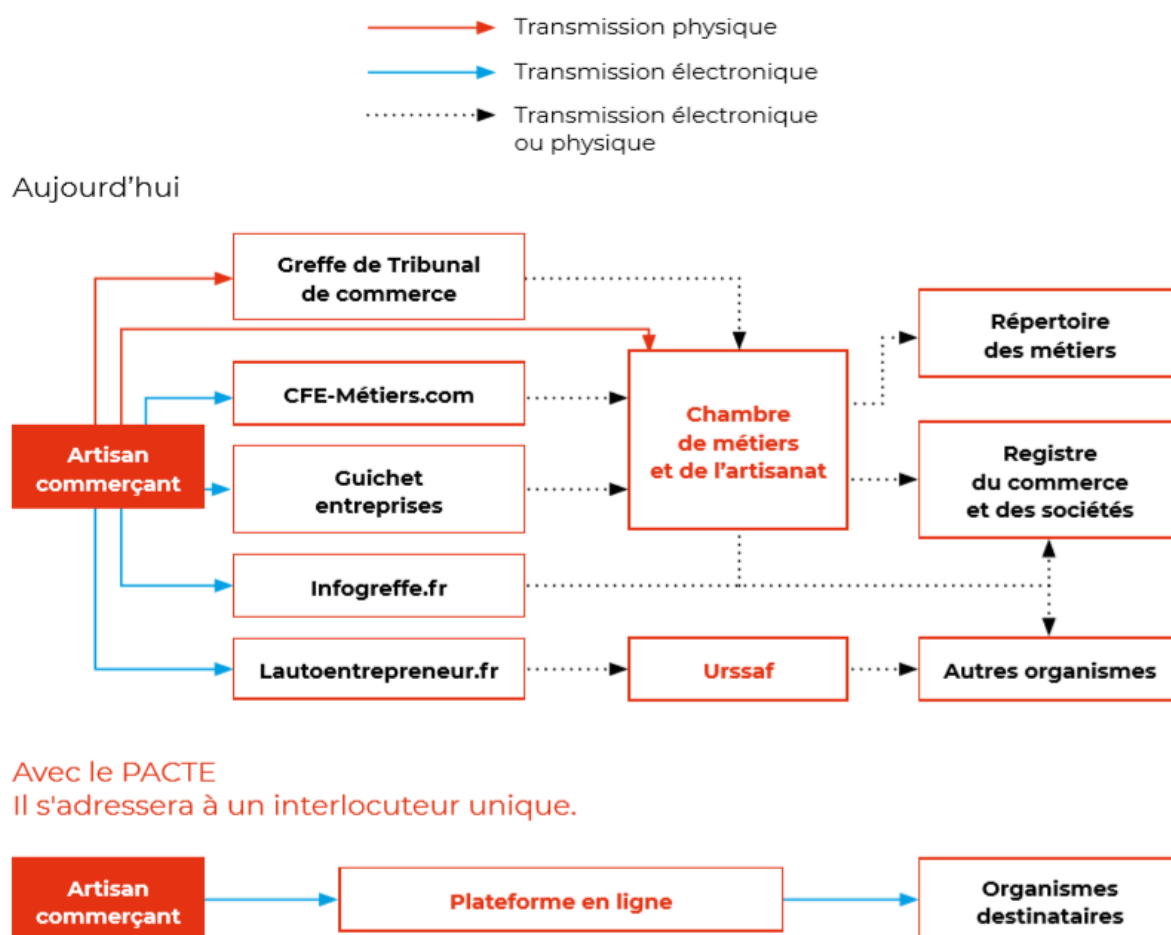
³ Par exemple, les sociétés exerçant une activité artisanale et les entreprises individuelles exerçant une activité commerciale et artisanale sont tenues de s'immatriculer dans les deux registres (RCS et RM).

⁴ Soit 10,2 millions d'entreprises, avec un flux annuel de 900 000 entreprises (Insee).

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

- Voir les articles 1 et 2 de la loi PACTE.

Figure 1 – Évolution des démarches de création d'entreprise



Source : ministère de l'Économie et des Finances

Données

À terme, les données issues du dispositif SINE (Système d'information sur les nouvelles entreprises) pourront être mobilisées 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'entreprises 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. Ceci 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.

Dans l'immédiat, une enquête *ad hoc* de satisfaction auprès d'un échantillon représentatif d'entreprises nouvellement créées est envisagée. Elle pourra être articulée avec l'enquête SINE. Dans cette perspective et pour recueillir les premiers éléments d'analyse, le comité d'utilisateurs du dispositif SINE, qui s'appuie sur un large réseau au contact des entreprises¹, sera interrogé. En outre, seront mobilisées les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles au niveau de la Mission interministérielle² chargée de mettre en œuvre le registre et l'organe uniques, de la Direction des affaires civiles et du Sceau, d'Infogreffe, du Conseil de la simplification pour les entreprises et de la commission de coordination des centres de formalités des entreprises (CCCFE), des organismes destinataires des centres de formalités des entreprises³ ou encore de l'Ordre des experts comptables. Des travaux spécifiques pourront être engagés avec leur accord, notamment sur le taux de régularité et de validité des dossiers échangés entre les administrations.

Les indicateurs de l'OCDE et de la Banque mondiale qui mesurent la qualité de l'environnement des affaires y compris sur les aspects relatifs à la création d'entreprise pourraient être mobilisés.

Métriques et méthodes

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 :

¹ APCMA (Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat), ADIE (Association pour le droit à l'initiative économique), AFE Créations, Institut supérieur des métiers, France Active, Initiative France, ministère de l'Emploi, ministère de l'Économie, ministère des Transports, chambre de commerce et d'industrie de Paris, Banque publique d'investissement, Banque de France, des représentants universitaires, les organisations professionnelles (Medef, CGPME, FFB et U2P), les syndicats de salariés et l'Insee.

² Mission interministérielle relative à la simplification et à la modernisation des formalités des entreprises et de publicité légale.

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 préfectures, les ordres professionnels, etc.

- *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*² : suivi d'indicateurs, analyse de cas-type, enquêtes de satisfaction.

Thématique 1	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
Guichet et registre uniques	Avant le 1 ^{er} janvier 2020	Avant le 1 ^{er} janvier 2021 pour l'organe unique ; avant le 23 mai 2023 pour le registre	SINE (prochaine collecte en 2022 + 18 mois) Enquête <i>ad hoc</i> (+18 mois)	Entre fin 2021 et fin 2023	Rapport 2022

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

² Voir notamment Djankoff *et al.* (2002), « [The regulation of entry](#) », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117-1, février.



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

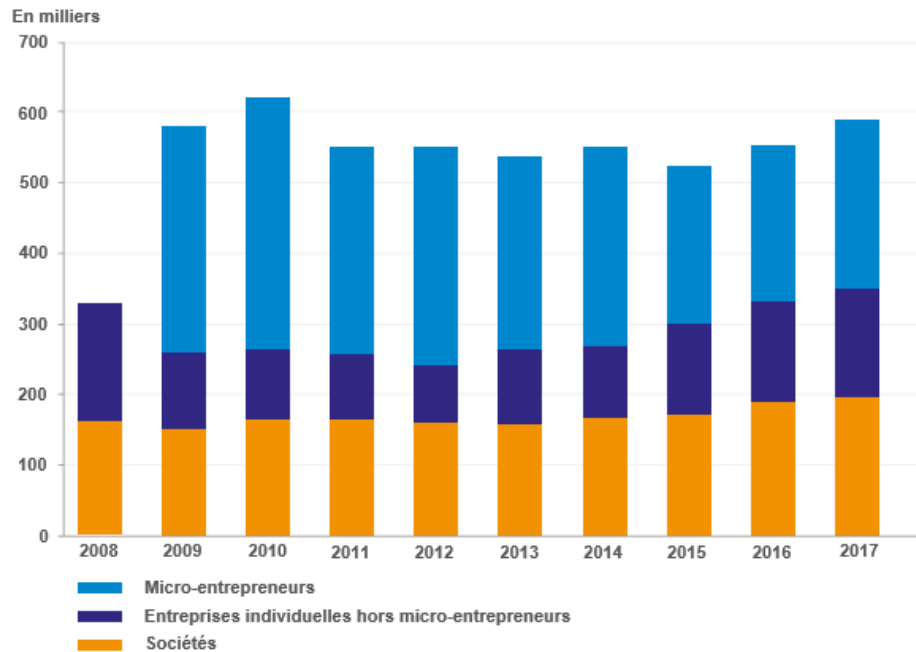
Contexte

Depuis sa mise en place en 2010¹, et en dépit des efforts conjugués des pouvoirs publics, des organismes consulaires et des partenaires de l'entreprise (experts-comptables, avocats, notaires, etc.), le statut de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL) a été peu adopté par les entrepreneurs individuels. Entre 2010 et 2012, seulement 10 000 EIRL ont été déclarées, pour un total de 270 000 entreprises individuelles (hors microentrepreneurs) et de près de 1,23 million d'entreprises individuelles (microentrepreneurs inclus)².

Ce statut offre pourtant la possibilité aux entrepreneurs individuels de limiter l'étendue de leur responsabilité en constituant un patrimoine d'affectation, dédié à leur activité professionnelle, sans constituer de société. Ainsi, en cas de difficultés ou de faillite, et contrairement à l'entreprise individuelle classique, le patrimoine personnel de l'entrepreneur n'est pas engagé tandis que les créanciers professionnels ne peuvent se rembourser que sur le patrimoine déclaré affecté à l'EIRL.

¹ Loi n° 2010-658 du 15 juin 2010.

² Source : Insee. En 2017, 151 600 entreprises individuelles (hors microentreprises) et 241 800 microentreprises ont été déclarées.

Figure 2 – Nombre de sociétés et d'entreprises individuelles, 2008-2017

Lecture : en 2017, le nombre de créations de sociétés s'élève à 197 900.

Champ : ensemble des activités marchandes non agricoles

Source : Insee, enquête Sirene¹

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : réduire la complexité et les incertitudes juridiques liées au statut de l'EIRL ; augmenter le nombre d'EIRL.

Contours de la réforme

Pour encourager l'adoption du statut de l'EIRL, diverses mesures ont été décidées. En particulier :

- à la création de toute entreprise individuelle, il sera expressément demandé au créateur d'entreprise de choisir entre le statut classique et le statut d'EIRL ;
- il sera désormais possible de constituer une EIRL avec un patrimoine d'affectation nul² ;

¹ La distinction entre les EIRL et les EI simples n'est pas donnée par le registre Sirene.

² Une jurisprudence (voir notamment [Com. 7 févr. 2018, FS-P+B+I, n° 16-24.481](#)) avait amené à considérer une telle situation comme passible de la sanction de confusion des patrimoines professionnel et domestique.

- il sera désormais facultatif de recourir à un professionnel pour évaluer les biens supérieurs à 30 000 euros¹ ;
- dans le cas où le patrimoine professionnel est complété par des biens nouveaux, il sera 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 affecté² ;
- enfin, et pour favoriser le rebond de l'EIRL, les sanctions applicables seront allégées. Est supprimée en particulier la sanction de la faillite personnelle ou d'interdiction de gérer lorsque les fautes ont été commises sans intention frauduleuse.

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

Données

Idéalement, le nombre d'EIRL, créées ou transformées, sera suivi en stock et en flux à partir du registre spécial des EIRL, constitué à partir des informations collectées auprès des greffes des tribunaux de commerce. Cependant, le système d'information permettant de centraliser ces données n'existe pas. La seule information globale disponible sur les EIRL repose sur les demandes de ce statut déclarées au moment de la création de nouvelles entreprises. Ces données, issues du répertoire Sirene, seront mobilisées pour suivre *a minima* le nombre de demandes de création d'EIRL. À défaut d'une estimation économétrique, il pourra être inféré – si un sursaut de créations devait être observé – un effet de la réforme sur le développement de ce statut juridique. Pour interroger les créateurs d'entreprises sur les raisons qui les ont amenés (ou non) à se constituer en EIRL, une enquête pourra être envisagée. Elle pourrait être menée conjointement avec celle proposée pour la Thématique 1.

¹ La loi du 9 décembre 2016 avait déjà prévu, par souci de simplification, que les entrepreneurs individuels déjà en activité soient dispensés d'évaluer des biens d'une valeur supérieure à 30 000 euros préalable par un tiers en cas de passage en EIRL, en leur permettant de retenir, comme valeur d'évaluation, la valeur comptable figurant au bilan du bien affecté.

² Plus exactement, il est prévu la reconnaissance de la comptabilité comme moyen de preuve et d'opposabilité aux tiers des biens entrants et sortants du patrimoine d'affectation ; la suppression de l'obligation de produire, postérieurement à la constitution d'une EIRL, une déclaration complémentaire en cas d'affectation, d'un bien immobilier ou d'un bien commun ou indivis ; et l'instauration d'une subrogation réelle de droit au titre des créances et indemnités remplaçant des biens affectés, et des biens acquis en emploi ou remploi de biens affectés.

Métriques et méthodes

Pour apprécier l'impact des modifications apportées au régime de l'EIRL sur la facilitation de la création de ces derniers, plusieurs métriques et méthodes seront envisagées :

- *métriques* : le flux, le stock et la proportion des EIRL, la satisfaction des créateurs d'entreprises individuelles ;
- *méthodes*¹ : suivi d'indicateurs, enquêtes de satisfaction

Thématique 2	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
— Entreprises individuelles à responsa- bilité limitée		Applicabilité immédiate	Registre spécial des EIRL (+1 mois) Enquête <i>ad hoc</i> (+18 mois)	2020	Rapport 2020

¹ Voir notamment Schmalz *et al.* (2016), « [Housing Collateral and Entrepreneurship](#) », *The Journal of Finance*, vol. 72-1, février ; et Cooper *et al.* (2016), « [Business in the United States: Who Owns it and How Much Tax Do They Pay?](#) », in *Tax Policy and the Economy*, MIT Press, p. 91-128.



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

Contexte

Les seuils d'effectifs salariés constituaient un environnement juridique assez complexe : au croisement de 13 codes et législations¹, on comptait 49 niveaux de seuil, 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. Cette complexité juridique peut constituer un obstacle à la croissance des entreprises, en particulier pour les plus petites d'entre elles.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : rationaliser et regrouper, autant que possible, les différents seuils ; encourager la pérennité et la croissance des entreprises (PME et ETI en particulier).

Contours de la réforme

La réforme prévoit différentes dispositions. En particulier :

- les seuils sont regroupés sur les niveaux de 11, 50, 250 salariés ;
- plusieurs seuils sont rehaussés : pour la contribution au Fonds national d'aide au logement à 0,10 % (Fnal), le seuil passe de moins de 20 salariés à moins de 50 salariés ; pour le règlement intérieur de l'entreprise, le seuil passe de 20 salariés ou plus à 50 salariés ou plus ;

¹ Codes du travail, code de commerce, code général des impôts et loi de finances, code de la sécurité sociale, etc.

- l'effectif « sécurité sociale » devient la référence et son application sera étendue à d'autres domaines cités dans la loi Pacte¹ ;
 - un seuil d'effectif sera franchi uniquement lorsque celui-ci aura été atteint pendant cinq années consécutives. À l'inverse, les franchissements à la baisse exonèreront l'employeur de l'obligation en cause, au terme de l'année civile.
- *Voir l'article 11 de la loi PACTE.*

Données

Le suivi et l'évaluation de la mesure reposent essentiellement sur la mesure des effectifs. Or cette mesure était jusqu'à récemment captée par trois sources administratives principales couvrant chacune plus de 90 % des entreprises ayant au moins un salarié :

- les déclarations annuelles de données sociales unifiée (DADS-U), considérées comme la source la plus fiable et la plus complète², 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 ;
- le fichier Epure³, issu des Urssaf, contient des données d'emploi trimestrielles issues des bordereaux récapitulatifs utilisés pour le recouvrement des cotisations de Sécurité sociale. Le fichier fournit l'effectif inscrit en fin de trimestre et l'effectif rémunéré au cours du trimestre des salariés du régime général⁴ ;
- le fichier Fare⁵, issu des annexes aux déclarations fiscales collectées par la Direction générale des finances publiques, regroupe les déclarations faites aux différents régimes d'imposition⁶. Il fournit l'effectif moyen défini comme la moyenne arithmétique des effectifs de fin de chacun des trimestres de l'exercice comptable, hors intérimaires et salariés mis à disposition de l'entreprise.

¹ CSS art. L 130-1, I nouveau.

² 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.

³ Extension du Projet Urssaf sur les revenus et l'emploi.

⁴ Les bordereaux de cotisation sont désormais remplacés par la DSN et les effectifs de fin de trimestre sont calculés par l'Acosse à partir des données nominatives.

⁵ Le Fichier approché des résultats d'Esane (Fare) succède au Fichier complet et intégré de SUSE (Ficus) depuis 2008.

⁶ BIC-BRN, BIC-RSI, BA-BRN, BA-RSI, BNC-DC.

La loi prévoit que l'effectif « sécurité sociale » devienne la référence : cet effectif salarié annuel de l'employeur est calculé au niveau de l'entreprise, tous établissements confondus, et vaut l'effectif annuel moyen déterminé au 31 décembre de l'année civile N-1 sur la base de la moyenne des effectifs déterminés chaque mois au titre de l'année civile précédente N-1¹. 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 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'employeurs³ continuent à relever de la DADS-U, qui sera donc également mobilisée.

Par ailleurs, pour évaluer certains coûts occasionnés par le franchissement des seuils, les fichiers Fare 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.

Métriques et méthodes

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 des seuils, nombre d'entreprises concernées par le gel de

¹ Pour le calcul de cette moyenne, il n'y a pas lieu de tenir compte des mois où aucun salarié n'est employé.

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

³ 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.

cinq ans, nombre d'emplois concernés, évolution des coûts administratifs portés par les entreprises, évolutions des effectifs et créations d'emplois¹ ;

- *méthodes* : suivi d'indicateurs, évaluations économétriques, enquêtes de satisfaction, analyse de cas.

Dès que les données seront disponibles (pas avant 2022, pour l'année 2020), les études économétriques² existantes pourront être répliquées. Un seuil d'effectif étant considéré 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 entreprises. 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.

Thématique 3	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
Simplification des seuils	Décembre 2019	1 ^{er} janvier 2020	DSN (+24-36 mois) Fare (+24 mois)	Suivi : 2022 Évaluation : fin 2023	Rapport 2023 au plus tôt

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 *Trésor Eco* n° 226, « 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 Voir notamment Garicano *et al.* (2016), « [Firm size distortions and the productivity distribution: Evidence from France](#) », *American Economic Review* ; Ceci-Renaud *et al.* (2010), « [L'impact des seuils de 10, 20 et 50 salariés sur la taille des entreprises françaises](#) », *Économie et statistique*, n° 437 ; Gourio *et al.* (2014), « [Size-dependent regulations, firm size distribution, and reallocation](#) », *Quantitative Economics* ; Garibaldi *et al.* (2003), « [Employment Protection Legislation and the Size of the Firms](#) », *IZA Discussion Paper Series*.



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

Contexte

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 comporter 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 ;

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

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

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : simplifier et clarifier le droit français des sûretés pour lui conférer plus de lisibilité et de sécurité juridique ; renforcer l'efficacité de certaines sûretés, de façon à assurer un équilibre entre les intérêts des différents créanciers, titulaires ou non de sûretés, et ceux des débiteurs et des garants ; moderniser les règles relatives aux sûretés et aux créanciers titulaires de sûretés dans le livre VI du code de commerce ; rendre le droit français des sûretés plus attractif au niveau international.

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 son efficacité¹ 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 ;

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.

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 ;

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.

- Voir l'article 60 de la loi PACTE

Données

Afin de mesurer le taux d'accès aux financements des entreprises et le coût de ce financement, trois sources de données principales peuvent être mobilisées.

- L'enquête sur l'accès au financement des PME européennes (SAFE) examine, par pays, l'usage des financements externes, l'accès aux sources de financement ou encore leur situation financière.
- La base Fichier bancaire des entreprises (FIBEN) de la Banque de France fournit, pour près de 3 millions d'unités légales et en particulier pour les 300 000 entreprises faisant l'objet d'une cotation, des informations descriptives (Siren, dénomination sociale, code activité, etc.), comptables (postes de la liasse fiscale, soldes intermédiaires de gestion, ratios, etc.), sur les associés (Siren de l'associé personne morale, pourcentage de capital détenu, dénomination, etc.) et sur les dirigeants (nom du représentant légal, fonction, date de début de fonction, etc.). En outre, son registre de crédit fournit la déclaration d'encours de crédits.
- La base M-contran 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.

Sur ces trois bases de données, seule la base M-contran contient une variable « Sûreté » indiquant si le crédit est garanti ou non par des sûretés immobilières et des sûretés autres qu'immobilières¹.

¹ 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 »

Métriques et méthodes

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, plusieurs métriques et méthodes seront mises en œuvre :

- *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.

Une typologie sera établie à partir d'analyses de cas afin de caractériser les principaux types de sûretés mobilisées en fonction du type de crédit et du type d'emprunteur (activité, secteur, etc.). Cette typologie pourrait permettre d'analyser le nombre d'actes de sûretés et les volumes correspondants afin d'identifier les éventuels points de blocage. Les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles de la Fédération bancaire française, de l'Observatoire du financement des entreprises, de la Médiation du crédit et de l'Ursaff seront mobilisées autant que possible. Avec leur accord, des travaux spécifiques pourront être engagés, notamment sur la nature et l'ampleur des contentieux. D'autres entretiens seront réalisés auprès de financeurs d'activité spécifique, d'entreprises de recouvrement ou encore de garants.

Thématique 4	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
Droit des sûretés	Avant le 23 mai 2021		SAFE (+6 mois) FIBEN (+3 mois) M-contran (+3 mois)	Entre fin 2021 et fin 2022	Rapport 2022

¹ Voir notamment Aretz K. (2016), « [Access to Collateral and the Democratization of Credit](#) », *Journal of Finance* ; Calomiris C. W. *et al.* (2017), « [How collateral laws shape lending and sectoral activity](#) », *Journal of Financial Economics*, Booth J. R. *et al.* (2006), « [Loan Collateral Decisions and Corporate Borrowing Costs](#) », *Journal of Money, Credit and Banking* ; Benmelech E. *et al.* (2009), « [Collateral pricing](#) », *Journal of Financial Economics* ; Benmelech E. *et al.* (2011), « [Bankruptcy and the Collateral Channel](#) », *The Journal of Finance*.



THÉMATIQUE 5

ÉPARGNE RETRAITE

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

Contexte

Les produits d'épargne en vue de la retraite relèvent de deux catégories juridiques : les contrats d'assurance et les plans d'épargne pour la retraite. Parmi les plans d'épargne collectifs figurent : des plans à cotisations définies, dits « Article 83 »¹, 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 enfin 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 artisans et aux professions libérales (contrats « Madelin », créés en 1994) ou destinés aux chefs d'entreprise et exploitants agricoles (contrats « Madelin agricole ») ; et des plans destinés aux fonctionnaires (à l'instar du régime Préfon, créé en 1967).

Si la plupart de ces plans d'épargne, tout comme les contrats d'assurance dits « Article 83 », offrent la possibilité de déduire de son revenu imposable les versements effectués, jusqu'à un certain plafond, et de percevoir, lors de la liquidation du contrat (au moment de la retraite), des rentes assujetties au régime des rentes viagères à titre gratuit, des spécificités apparaissent en matière de règles de fonctionnement (bénéficiaires potentiels, conditions de déblocage, etc.), de fiscalité et de traitement social². Par exemple, certains produits, contrairement à d'autres, offrent la possibilité de débloquer l'épargne sous forme

¹ En référence au code général des impôts.

² L'ensemble des différences est répertorié dans un tableau récapitulatif de l'étude préalable du projet de loi (p. 244 à 247).

de capital, plutôt que sous la forme de rentes viagères, et ce, avant la date de la retraite en vue de l'achat de la résidence principale (comme le PERCO). L'hétérogénéité et la multiplicité de ces caractéristiques sont une source de complexité, et conduisent à une fragmentation des encours (donc à une multiplication des frais imputés par les différents prestataires financiers) et peuvent encourager des formes d'optimisation fiscale¹. En outre, les différents produits souffrent d'une transférabilité limitée des droits acquis (voir tableau 1), sont diversement adaptés à un horizon de long terme selon qu'ils sont investis en actions, en fonds monétaires, en fonds diversifiés ou encore en fonds obligataires.

Tableau 1 – Les possibilités de transfert entre plans d'épargne et contrats d'assurance

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 préalable du projet de loi

Enfin, les épargnants sont inégalement exposés au risque de défaillance de leur prestataire financier. Ainsi par exemple, les souscripteurs de produits assurantiels, contrairement aux porteurs de PERCO, ne sont pas propriétaires des actifs financiers dans lesquels ces encours sont investis (ceux-ci figurent dans le bilan de l'entreprise d'assurance) et sont donc exposés à un risque de contrepartie inhérent à leur prestataire financier ; de même que certains contrats bénéficient du privilège en cas d'insolvabilité de l'assureur, alors que d'autres contrats n'en bénéficient pas.

Pour ces différentes raisons, l'épargne-retraite constitue une proportion minoritaire des placements des Français. Avec 229 milliards d'euros d'encours (soit environ 1,5 % du patrimoine des ménages), elle est bien en deçà des 1 682 milliards de l'assurance-vie², de l'épargne réglementée (733 milliards) et des dépôts à vue (530 milliards)³, tandis que les prestations de retraite supplémentaire ne représentent que 2 % des prestations de retraite.

¹ Consistant par exemple à acquérir des droits sur un produit à sortie en rente où les versements sont déductibles de l'impôt sur le revenu, puis à transférer son épargne vers un produit où les sorties en capital sont possibles et exonérées d'impôt sur le revenu.

² Qui bénéficie notamment d'un régime fiscal et de possibilités de déblocage plus avantageux.

³ Chiffres 2017 de la Fédération française de l'assurance, de la Banque de France et du ministère de la Santé (Drees).

Et si près de 13 millions de Français ont un plan d'épargne-retraite¹, moins de la moitié a effectué un versement sur leur contrat au cours de l'année².

Tableau 2 – Montants financiers des plans d'épargne et contrats d'assurance

Nom du dispositif	Article 83 du CGI/L.242-1 CSS	Loi Madelin et Madelin agricole	PERP	PERCO
Commercialisation	Sociétés d'assurance / Mutuelles / Institutions de prévoyance			Sociétés de gestion
Encours fin 2016 + progression	68,1 milliards d'euros	43,2 milliards d'euros (+6%)	16,3 milliards d'euros (+14%)	
Montant des versements / parts de marché 2016	2,9 milliards d'euros (21 %)	3,1 milliards d'euros (23 %)	2,2 milliards d'euros (16 %)	2,2 milliards d'euros (16 %)
Nombre de personnes fin 2016	5,3 millions	1,6 million	2,3 millions	2,3 millions
Cotisation annuelle moyenne (personne ayant effectué un versement)	553 euros (1280)	1 922 euros (3 046)	953 euros (2 491)	954 euros (1 954)
Rente annuelle moyenne (nombre de bénéficiaires)	2 195 euros (725 000)	1 751 euros (288 000)	1 243 euros (31 000 personnes)	/
Sortie en capital moyenne (nombre)	VFU 4 534 euros (42 000 personnes)	VFU 7 853 euros (12 000 personnes)	5 542 euros (4 000 personnes) VFU 6 143 (40 000 personnes)	9 000 euros (49 000 personnes)

Source : Étude préalable du projet de loi

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : rendre plus attractifs les produits d'épargne-retraite et ainsi investir davantage dans l'économie et permettre une meilleure préparation des retraites.

Contours de la réforme

La loi prévoit plusieurs dispositions visant à améliorer les règles régissant l'épargne en général (épargne retraite, assurance vie, épargne salariale, plan d'épargne en actions (PEA), etc.) :

- le PER a été créé au 1^{er} octobre 2019 et regroupe les dispositifs déjà existants : un PER individuel regroupe notamment le PERP et les contrats Madelin, un PER collectif se substitue au PERCO tandis qu'un PER catégoriel succède aux contrats d'assurance dits « Article 83 » ;

¹ Dont près de 8 millions pour les produits collectifs et 5 millions pour les produits individuels.

² Chiffres Drees et FFA.

- l'épargne accumulée est intégralement portable d'un produit à l'autre. Le transfert sera gratuit si le produit a été étendu pendant 5 ans. Dans le cas contraire, les frais de transfert ne pourront excéder 3 % de l'encours ;
- la possibilité de déduire de l'assiette de l'impôt sur le revenu les versements volontaires des épargnants dans la limite d'un plafond est généralisée à l'ensemble des produits de retraite supplémentaire ;
- la possibilité de déduire de l'assiette de l'impôt sur le revenu les versements volontaires des épargnants est généralisée à l'ensemble des produits de retraite supplémentaire. Cette déduction est possible dans la limite des plafonds existants (généralement 10 % des revenus professionnels) ;
- de nouveaux acteurs, les gestionnaires d'actifs, peuvent proposer des produits d'épargne retraite, afin d'exercer une pression à la baisse sur les frais pratiqués et enrichir l'offre proposée aux épargnants. Les acteurs du monde de l'assurance peuvent proposer des garanties complémentaires dans tous les produits ;
- la sortie en capital est autorisée¹ pour les encours constitués à partir de versements volontaires ou issus de l'épargne salariale (intéressement, participation et abondements employeurs). Un avantage fiscal est prévu pour les sorties en rente viagère. Les conditions de sortie anticipée des produits d'épargne sont harmonisées. Au-delà des cas de déblocages de l'épargne autorisés à la suite d'un accident de la vie, le retrait est possible pour l'achat d'une résidence principale, lorsque les versements proviennent de l'épargne salariale ou de versements volontaires des épargnants. Les épargnants choisissant une rente viagère se verront systématiquement proposer une option de réversion au profit de leur conjoint ou partenaire ;
- l'ordonnance épargne retraite impose un cantonnement des nouveaux plans d'épargne retraite (PER) à compter du 1^{er} janvier 2023. Elle autorise par ailleurs les assureurs à transférer, pendant ce délai, 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.

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

Données

Afin de suivre les encours des différents produits d'épargne retraite, deux principales sources de données seront mobilisées :

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

- l'enquête de la Drees sur la retraite supplémentaire¹ qui fournit annuellement le montant des cotisations, le montant de prestations, le nombre d'adhérents et le nombre de bénéficiaires d'une rente viagère de contrats de retraite supplémentaire, et ce, en fonction du type de contrat : les produits individuels (PERP, Préfon, etc.), les produits pour les travailleurs indépendants, le Perco, et la retraite supplémentaire d'entreprise.
- l'enquête Acemo Pipa² qui fournit des données en flux sur la participation et de l'intéressement mais aussi, depuis 2013 et de façon triennale, des données sur la retraite supplémentaire : part des entreprises ayant souscrit un dispositif de retraite supplémentaire, et parts des salariés concernés, selon le type de dispositif et la taille de l'entreprise (contrats à prestation définie, contrats à cotisation définie). La prochaine enquête aura lieu en 2022 sur l'année 2021 et pourra être comparée avec les enquêtes précédentes, notamment celle de 2019.

Ces deux sources de données devront à terme porter sur les nouveaux produits d'épargne retraite, tels que préfigurés par la loi. Les données Insee et de la Banque de France³ seront également mobilisées pour suivre plus généralement l'évolution de l'épargne et du patrimoine des ménages, notamment en observant la ventilation des différents placements financiers, entre les produits de taux (numéraire et dépôt à vue, assurance-vie en euros, titres de créance, etc.) et les produits de fonds propres (actions, participations, assurance-vie en unités de compte, etc.). Les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles de l'Association française de la gestion financière (AFG), de la Fédération française de l'assurance (FFA) et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) seront mobilisées à travers des entretiens. Des travaux spécifiques pourront être engagés avec leur accord, notamment sur la lisibilité des dispositifs, sur le devoir de conseil et sur les comportements d'épargne et de déblocage des produits d'épargne retraite (gestion pilotée, sorties échelonnées, transfert de l'assurance-vie vers les produits d'épargne retraite, regroupement ou transformation de produits, etc.). D'autres entretiens seront réalisés auprès des opérateurs d'épargne retraite, notamment les principales mutuelles, en ayant à l'esprit les réformes touchant aux régimes des retraites.

¹ Voir « [Les retraités et les retraites - édition 2019](#) », Panoramas, Drees.

² L'enquête est réalisée auprès de 18 000 entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé et semi-public non agricole.

³ Voir les données sur les placements des Français [sur le site de la Banque de France](#).

Métriques et méthodes

Pour apprécier l'impact de la réforme de l'épargne retraite sur les encours, les frais, les comportements de déblocage anticipés et de déblocage à la sortie des souscripteurs de produits d'épargne retraite, plusieurs métriques et méthodes seront appliquées :

- *métriques* : encours et nombre de plans d'épargne retraite en stock et en flux, ventilation des encours entre les différents produits, taux de transformation des anciens produits en PER, comportements d'épargne et de déblocage des produits d'épargne retraite, solvabilité des acteurs ;
- *méthodes*¹ : suivi d'indicateurs, enquêtes de satisfaction.

Thématique 5 — Épargne retraite	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
		PER créé au 1 ^{er} octobre 2019	Enquête Drees (+18 mois) Acemo Pipa (2022 + 12 mois)	2022 ²	Rapport 2022

¹ Voir notamment les [rapports](#) du Pôle commun de l'AMF et l'étude d'impact établie en 2017 par la Commission européenne dans le cadre du projet de « *pan european pension product* » (PEPP), qui étudie un échantillon de 49 produits d'épargne retraite supplémentaire individuelle proposés dans les 28 pays membres.

² La publication de juin 2021 de la DREES comportera des chiffres au 31 décembre 2019, mais le recul sera insuffisant pour apprécier le développement des PER.



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

Contexte

D'après le 17^e baromètre de la finance solidaire, publié par *La Croix* et l'association Finansol, l'encours total de l'épargne solidaire a atteint 12,6 milliards d'euros en 2018, soit une progression de 8,7 % par rapport à 2017. Pour ce qui relève de la finance verte, une majorité des Français¹ estiment important que les établissements financiers prennent en compte la transition énergétique et le développement durable, mais seulement 61 % d'entre eux déclarent n'avoir jamais entendu parler de l'investissement socialement responsable (ISR), qui consiste à appliquer à la gestion de portefeuille les principes du développement durable.

Afin de créer les conditions de la transparence et d'encourager l'épargne dans les fonds verts et solidaires, trois principaux labels existent en France : le label ISR, dédié à l'investissement socialement responsable, le label « Finansol », accordé aux produits d'épargne solidaire et le label « Greenfin » (anciennement TEEC), qui concerne les fonds d'investissement *vert* :

- le label ISR ne peut être accordé qu'à des fonds (fonds d'actions, fonds d'obligations, fonds monétaires, etc.) qui contribuent au développement durable au sens large (pollution, bien-être au travail, éthique des affaires, etc.). En outre, ces fonds peuvent être logés dans un contrat d'assurance-vie ou dans un PEA notamment. Plus de 230 fonds sont aujourd'hui labellisés, et commercialisés par 49 sociétés de gestion différentes, pour un encours total de 60 milliards d'euros et une performance supérieure à 4 % par an² ;

¹ D'après l'enquête publiée par le Forum pour l'investissement responsable (FIR).

² Étude réalisée par la société Quantalys.

- le label Finansol peut aussi bien être obtenu par des fonds que par des produits d'épargne au sens large (contrats d'assurance-vie, livrets d'épargne, actions non cotées d'entreprises solidaires, etc.). Il concerne les placements à forte utilité sociale (lutte contre l'exclusion, soutien aux populations fragiles, etc.). Fin 2018, on recensait 161 produits labellisés Finansol, représentant 13 milliards d'euros d'encours, soit une hausse moyenne de 23 % par an depuis dix ans. En outre, il existe trois mécanismes pour investir de manière solidaire : en partageant une partie de ses intérêts avec une association (pouvant ouvrir à une réduction d'impôt), en allouant directement une partie des versements réalisés sur le produit d'épargne à une association, ou enfin en plaçant son argent sur un fonds labellisé (et le gestionnaire d'actifs en reverse une partie à des projets à forte utilité sociale) ;
- le label Greenfin pour la finance *verte* ne concerne que les fonds d'investissement *vert*, dont les pratiques sont transparentes et durables¹. À ce jour, 36 fonds labellisés pour un encours de 10,5 milliards d'euros², avec des performances oscillant généralement entre 3 % et 15 % sur 3 à 5 ans³.

Finalités exprimées

La principale finalité exprimée lors des débats parlementaires a été d'encourager l'investissement à long terme dans la transition écologique et la finance solidaire, en s'appuyant sur l'épargne retraite et les assurances-vie.

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 verte⁴. 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-risque⁵ ou

¹ À l'inverse du label ISR, Greenfin exclut les entreprises opérant dans le secteur nucléaire et les énergies fossiles.

² La liste de ces fonds est disponible sur [le site](#) du ministère de la Transition écologique et solidaire.

³ 3,2 % sur 3 ans et + 7,3 % sur 5 ans pour le fonds d'obligations Axa WF Global Green Bonds géré par Axa IM ; + 7,1 % sur 3 et 5 ans pour le fonds d'obligations HGA Obligations vertes ISR, géré par Humanis Gestion d'Actifs ; + 15,9 % sur 3 ans et + 34,1 % sur 5 ans pour le fonds d'actions LBPAM ISR Actions Environnement, géré par La Banque Postale AM.

⁴ En vertu du nouvel article L. 131-1-2 du code des assurances.

⁵ Mentionnées au I de l'article 1^{er} de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985.

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, et ce 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, 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 gouvernance.

Quant aux contrats d'épargne retraite, il devra être proposé à leurs titulaires au moins une autre allocation d'actifs correspondant à un profil d'investissement différent, notamment, s'agissant des plans d'épargne retraite d'entreprise, une allocation permettant l'acquisition de parts de fonds investis, dans les entreprises solidaires d'utilité sociale au sens de l'article L. 3332-17-1 du code du travail.

- *Voir les articles 71 (pour l'épargne retraite) et 72 (pour l'assurance-vie) de la loi PACTE.*

Données

Afin de mesurer les encours des fonds verts et solidaires, ainsi que la nature et la performance des placements correspondants, seront mobilisées les données du Panorama financier des OPC (Organismes de placements collectifs) de la Banque de France, qui 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).

Le comité cherchera à mobiliser les informations, l'expertise et les données disponibles de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), de l'Association française de la gestion financière (AFG) et de la Fédération française de l'assurance (FFA). Avec leur accord, des travaux spécifiques pourraient être engagés afin éventuellement de fournir

l'évolution des encours de la finance verte d'une part et celle des encours de la finance solidaire d'autre part. Le ministère de la Transition écologique et solidaire, le comité intersyndical de l'épargne salariale (CIES), le comité du label ISR (Investissement socialement responsable), le Forum pour l'investissement responsable (FIR) et d'autres acteurs de la finance durable et solidaire et de la certification (Novethic, Afnor, EY France, etc.), ainsi que des sociétés d'investissements verts ou solidaires (SOLIHA, Habitat Humanisme, SOLIFAP, etc.) pourront être sollicités pour des entretiens et des analyses plus qualitatives.

Métriques et méthodes

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 performance¹ des placements correspondants ;
- *méthodes* : suivi d'indicateurs, analyse de cas.

Thématique 6	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis du Comité
Finance verte et solidaire		1 ^{er} janvier 2020 puis modification au 1 ^{er} janvier 2022	Panorama financier des OPC (+ 9 mois)	2021	Rapport 2021

¹ 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 : MEF).



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

Contexte

Le cadre juridique des contrats d'assurance-vie en unités de compte est défini principalement par le code des assurances, notamment à l'article L. 131-1, ainsi que par le code de la mutualité, en particulier à l'article L. 223-2¹. Le cadre fiscal de l'assurance-vie est quant à lui principalement défini aux articles 125-0 A, 200 A, 757 B et 990 I du code général des impôts. Il offre une fiscalité avantageuse par rapport au droit commun de la fiscalité des revenus de capitaux mobiliers, avec en particulier l'application d'un abattement de 4 600 euros par personne et par an et un taux préférentiel de 7,5 % au-delà lorsque le contrat a une ancienneté supérieure à 8 ans, ainsi que par rapport au droit commun de la fiscalité successorale, à travers l'application d'un abattement de 152 500 euros par bénéficiaire et d'un taux dérogatoire par rapport au barème de droit commun pour la fraction des primes versées avant 70 ans et les intérêts qu'elles génèrent².

Les contrats d'assurance-vie, distribués par des entreprises d'assurance et, dans une moindre mesure, par des mutuelles et des institutions de prévoyance, représentent près de 40 % de l'épargne financière des ménages avec un encours d'environ 1 700 milliards

¹ Au niveau européen, le cadre juridique a été harmonisé par la directive 2002/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 concernant l'assurance directe sur la vie.

² Pour les primes versées avant 70 ans et les intérêts qu'elles génèrent, le taux applicable est de 20 % entre 152 500 et 700 000 euros, puis de 31,25 % au-delà. La fiscalité de l'assurance-vie a été récemment modifiée par la loi n° 20171837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 qui prévoit l'assujettissement au prélèvement forfaitaire unique de 12,8 % pour l'impôt sur le revenu des produits issus des versements effectués sur le contrat après le 27 septembre 2017.

d'euros¹. Ils peuvent être composés de trois supports différents : le fonds euros dont le capital est garanti à tout moment (aujourd'hui 80 % du stock), les supports en unités de compte, qui correspondent à des investissements dans des actifs sous-jacents exprimés en valeur de marché (environ 20 % du stock), et le dispositif euro-croissance (moins de 1 %), lancé en 2014 afin d'offrir un profil de risque intermédiaire, avec une garantie en capital à échéance à un horizon minimum de 8 ans. Selon l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), les assureurs ont versé près de 103 milliards d'euros en 2018 : environ 65 % de cette somme correspondaient à des rachats (total ou partiel) effectués par les épargnants, le reste correspondant à des versements de capital à la suite du décès d'un assuré.

La baisse constante des taux obligataires enregistrée ces dernières années a fragilisé le modèle de l'assurance-vie investie principalement sur des supports en euros. Le taux de rendement de l'actif des assureurs est ainsi passé de 4,2 % en 2008 à moins de 3 % en 2016². Dans un autre côté, et du fait des frais prélevés, le rendement moyen des contrats clients en fonds euros en 2017 est d'environ 1,5 %, tandis que la durée moyenne de détention des contrats est de 11 ans³. Plus généralement, la complexité des assurances-vie, le manque de lisibilité et la limitation de leur transférabilité sont autant d'obstacles à leur développement. 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-support, 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 »

	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul depuis 2005
Nombre de contrats transformés	103 000	124 000	131 000	218 000	174 000	2 958 000
Montant total transféré (en milliards d'euros)	3,8	4,8	5,2	8,3	5,6	101,6
Dont réinvesti en unités de compte (UC)	1,1	1,5	1,6	2,7	1,8	30,2
Pourcentage réinvesti en UC / total transféré	28 %	31 %	30 %	32 %	32 %	30 %

Source : rapport de la Fédération française de l'assurance, *L'assurance française*, données clés 2018

¹ Fédération française de l'assurance.

² Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), qui supervise le fonctionnement du marché.

³ Fédération française de l'assurance.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : améliorer l'investissement de long terme en assurance-vie ; offrir un meilleur rendement aux assurés ; enfin renforcer la contribution de ce produit au financement en fonds propres des entreprises.

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 après 8 ans. En cas de rachat total ou partiel, avant le 1^{er} janvier 2023, d'un contrat de plus de 8 ans par son souscripteur¹, et si l'intégralité des sommes reçues au titre de ce rachat est versée sur un plan d'épargne retraite avant le 31 décembre de l'année du rachat, alors 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 8 ans (4 600 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et 9 200 euros pour les contribuables mariés soumis à imposition commune)² ;
- le titulaire d'un contrat d'assurance-vie pourra également transformer partiellement ou totalement son contrat 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-croissance), sans que cela n'entraîne les conséquences fiscales d'un dénouement du contrat³.

¹ Plus de 5 ans avant d'avoir atteint l'âge de départ à la retraite.

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 ou 9 200 euros) 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 bénéficieraient par ailleurs du régime fiscal du plan d'épargne retraite et pourraient notamment être déduites de l'assiette de l'impôt sur le revenu dans certaines limites.

³ 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

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 éventuelles¹ ;
- 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 nature² ;
- 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 commission³. Au moins une fois par trimestre, l'assureur devra mettre à disposition 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 engagements⁴. 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 revalorisations⁵, et rester disponible pendant au moins cinq ans, et ce, afin de promouvoir le développement de comparateurs de performances entre les assureurs.

- [*Voir l'article 72 de la loi PACTE.*](#)

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 d'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).

¹ C. ass. art. L 522-5, I-al. 4 nouveau.

² C. ass. art. L 132-22, al. 8 nouveau.

³ C. ass. art. L 132-22, al. 11 modifié.

⁴ C. ass. art. L 132-22, al. 12 nouveau.

⁵ C. ass. art. L 132-22, dernier alinéa nouveau.

Données

Afin de mesurer le nombre de contrats transférés et ratio du nombre de contrats transférés par rapport au nombre de contrats en cours, deux sources principales de données pourront être mobilisées :

- les données de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)¹ fournissent le montant agrégé des collectes nettes en assurance vie, en distinguant les supports en unités de compte des supports en euros, et détaillent le montant des primes brutes et des rachats ainsi que la concentration du marché de l'assurance vie en termes de collecte et de primes ;
- les données de la Fédération française de l'assurance (FFA)² fournissent des chiffres sur l'ensemble des placements financiers des ménages, ce qui permet de comparer les encours et les flux relatifs aux assurances vies avec les autres types d'assurance (fonds de pension, réserves primes et sinistres), les titres (actions, obligations, etc.) et les liquidités (épargne à vue, OPC monétaires, etc.). En ce qui concerne l'assurance vie, les données de la FFA fournissent également le montant des cotisations par contrat et par mode de distribution (réseaux de bancassurance, réseaux salariés, courtiers, etc.), les prestations (sinistres, décès, rachats, versements périodiques de rentes, etc.), la collecte nette, les provisions, les cotisations et les rendements par type de support (euros et unités de compte) ou encore le rendement des supports. En particulier, les données FFA donnent le nombre de contrats transformés (dits « Fourgous »).

En plus de l'ACPR et de la FFA, les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles de l'AMAFI (Association française des marchés financiers) et de l'ANSA (Association nationale des sociétés par actions) pourraient être mobilisées à travers des entretiens et des enquêtes qualitatives donnant lieu éventuellement à des travaux spécifiques. D'autres entretiens seront réalisés auprès d'assureurs, de gestionnaires ou encore de souscripteurs.

Métriques et méthodes

Afin d'apprécier l'impact de la transparence et de la mobilité des contrats d'assurance-vie sur le nombre de contrats transférés par rapport au nombre de contrats en cours, plusieurs métriques et méthodes seront envisagées :

¹ Voir les rapports de l'ACPR « [Analyses et synthèses](#) », et notamment le dernier en date (2018).

² Voir les rapports de la FFA « [L'assurance française, données clés 2018](#) »

- *Métriques* : nombre de contrats transférés (et montant associé) et ratio par rapport au nombre de contrats en cours ;

Méthodes : suivi d'indicateurs, analyse de cas (pour apprécier la lisibilité des contrats d'assurance-vie).

Thématique 7 — Assurance- vie	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis du Comité
	Avant mi-2020 pour l'obligation d'information	Applicabilité immédiate (sauf pour l'obligation d'information)	Données ACPR (+12 mois) Données FFA (+9 mois, données provisoires)	2020	Rapport 2020



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

Contexte

Les offres initiales de « jetons » numériques, ou « *Initial Coin Offering* » (ICO) en anglais¹, ont émergé autour de 2013 et se sont rapidement étendues de par le monde : près de 4 milliards de dollars ont été levés en 2017. Contrairement aux introductions en bourse (ou *Initial Public Offering* - IPO), qui permettent à des investisseurs d'acquérir des parts de capital d'une entreprise, une ICO permet 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, les jetons peuvent être échangeables sur des plateformes de crypto-monnaies. En France, après un engouement, la tendance est à la baisse : une quinzaine d'ICO terminées ont été recensées fin octobre 2018 pour un montant levé de 89 millions d'euros, contre 130 millions en 2017, et représentant ainsi un volume équivalent à 4 % du financement en actions durant les trois premiers trimestres 2018.

En raison du caractère récent de ce phénomène, aucun pays n'est aujourd'hui doté d'un cadre juridique dédié à ces levées de fonds². Certains pays ont mis en place des règles de bonnes pratiques – Suisse, Singapour, Allemagne, Japon – notamment en matière de lutte contre le blanchiment. D'autres régulateurs tendent à retenir une acception large de la notion de titres financiers (États-Unis). De rares pays – Chine, Corée du Sud – ont interdit cette modalité de levée de fonds. Au niveau européen, aucune règle ou position officielle n'a été adoptée.

¹ Réalisées au moyen d'un dispositif d'enregistrement électronique partagé, en particulier la technologie « blockchain ».

² Gibraltar a néanmoins annoncé préparer un cadre réglementaire reposant notamment sur un système de « sponsors autorisés ».

De ce vide juridique¹, qui touche largement à l'ensemble des actifs numériques, il résulte un manque de clarté quant à la définition juridique des jetons² et aux règles applicables, une forte insécurité juridique pour les émetteurs, des incertitudes, une information parfois lacunaire pour les investisseurs et, plus globalement, une absence d'autorité de supervision nationale ou européenne qui soit légalement compétente pour les émissions de jetons. En particulier, l'absence de cadre juridique et de supervision empêche de disposer d'une information fiable pour évaluer la qualité des projets ou des sociétés financées, et de distinguer les projets sérieux des projets potentiellement frauduleux³.

Finalités exprimées

La principale finalité exprimée lors des débats parlementaires a été de permettre aux investisseurs de distinguer les acteurs légitimes et d'inciter ces derniers à mener leurs projets en France.

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)⁴ :

- 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 pourront solliciter un visa optionnel⁵ auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Ils devront pour cela satisfaire à certaines exigences, et ce afin d'assurer une meilleure information et protection des investisseurs :

¹ 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.

² Comme constaté par l'Autorité des marchés financiers (AMF) dans le cadre du programme UNICORN (Universal Node to ICO's Research & Network), la plupart de ces jetons ne répondent pas aux éléments de définition des titres financiers en droit français.

³ À cet égard, une étude américaine ([Benedetti et Kostovestiy, 2018](#)) révèle que la moitié des projets réalisant des ICO font faillite avant quatre mois.

⁴ Soit pour l'essentiel des plateformes d'échanges de cryptoactifs.

⁵ Ou « *white paper* » en anglais.

l'obligation pour l'émetteur de jetons d'être constitué sous la forme d'une personne 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. En outre, les levées de fonds sans visa de l'AMF resteront légales en France, le visa étant optionnel. Toutefois, les émetteurs qui n'auront 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 ;

- de même, sur le marché secondaire, les prestataires de services sur actifs numériques (PSAN) pourront être agréés et placés sous la supervision de l'AMF³. Ce nouveau statut optionnel couvrira 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 seront 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 disposera en effet 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 pourra prononcer des sanctions à l'encontre des émetteurs d'ICO et des prestataires agréés. L'AMF publiera une « liste noire » des ICO et des prestataires de services sur actifs numériques ne respectant pas la réglementation. En outre, elle pourra faire bloquer l'accès aux sites internet frauduleux proposant des services sur actifs numériques ;

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 Un décret et le règlement général de l'AMF préciseront les contours de chacun de ces services.

- enfin, deux types de fonds pourront 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.

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

Données

Les données de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) recueillies dans le cadre des agréments et des enregistrements dont elles ont la charge pourraient être mobilisées. Ces données pourraient permettre de connaître les caractéristiques des émetteurs de jetons virtuels et des PSAN concernés, ainsi que leur activité. Les données de la Banque de France permettront de suivre l'ouverture de comptes bancaires sur le territoire français. Quant aux émetteurs de jetons virtuels et aux PSAN ne sollicitant ni agrément ni enregistrements, leur nombre et les volumes échangés pourront faire l'objet d'un suivi sur la base des données en open data.

En plus de l'AMF et de l'ACPR, les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles de cabinets de conseil et de banques d'affaires spécialisés dans les opérations de capital (levées de fonds, cessions et fusion/acquisition) seront mobilisées à travers des entretiens, tandis que des travaux spécifiques pourront être engagés avec leur accord.

Métriques et méthodes

Afin d'apprécier 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, plusieurs métriques et méthodes seront mises en œuvre :

- *métriques* : nombre d'émissions effectuées en France, nombre de PSAN, montants, nature des levées de fonds (activité, pays d'origine, etc.), proportion des émetteurs de jetons virtuels qui ouvrent leurs comptes bancaires sur le territoire national, délai de traitement des demandes d'enregistrement et d'agrément¹ ;
- *méthodes*² : suivi d'indicateurs, analyse de cas.

¹ Il est prévu par l'AMF un délai de 20 jours pour les traitements relatifs aux ICO et de 6 mois pour ceux relatifs aux PSAN, et ce, à compter de la date où le dossier de demande est jugé complet et recevable.

² Voir notamment le [rapport dit « Landau »](#) sur les crypto-monnaies, remis au ministre de l'Économie et des Finances le 4 juillet 2018 ; le rapport du groupe de travail de Paris Europlace sur « la fiscalité

Par ailleurs, 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 numériques ». Il conviendra de veiller à la bonne articulation entre les travaux du comité Impacte et cette disposition spécifique.

Thématique 8 — Levées de fonds par émission de jetons	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis du comité
		Délai d'un an à partir du texte d'application pour que les PSAN concernés répondent à leurs obligations Délai de traitement administratif de 20 jours (ICO) à 6 mois (PSAN)	AMF et ACPR (+3 mois)	Mi-2021	Rapport 2021

des actifs numériques » (avril 2019) ; le rapport de la Chain Tech et de France digitale « [Towards a regulatory framework on crypto-assets](#) », (juin 2018) ; le rapport de la banque d'affaires Avolta Partners « [Baromètre des ICO en France](#) » (juin 2018) ; le rapport de EY research « [Initial coin offerings \(ICOs\)](#) » (décembre 2017) ; le blog spécialisé [Elementus](#) sur la répartition géographique des montants levés en ICO ; le rapport de l'Observatoire du financement des entreprises par le marché et « [Diversify sources of funding? Evidence from the French SME stock market Reform of 2014](#) » (Abidi *et al.*, OFEM, 2017).



THÉMATIQUE 9

PEA-PME

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

Contexte

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 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 qui ne sont pas détenues à plus de 25 % par une personne morale. Le plafond du PEA-PME est fixé à 75 000 euros (enveloppe qui se cumule aux 150 000 euros du PEA).

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 cotés.

S'ils progressent rapidement (+ 60 % par an depuis 2016), les PEA-PME restent relativement marginaux : en 2018, les 206 000 PEA-PME correspondent à un encours de

¹ Soit 22,5 % en cas de retrait avant 2 ans, 19 % entre 2 et 5 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).

1,1 milliard d'euros environ, relativement aux 6,1 millions de PEA et un encours autour de 85,8 milliards d'euros.

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

	PEA		PEA-PME	
	2017	2018	2017	2018
Encours titres en millions d'euros	92 769	85 756	1 171	1 123
Montant des dépôts (espèces) en millions d'euros	nc	12 543	nc	275
Versements (espèces) en millions d'euros	2 601	3 420	240	228
Retraits (espèces) en millions d'euros	4 039	4 045	13	14
Encours titres moyen en euro	15 231	14 707	6 220	5 404
Nombre de plans en fin d'année	6 090 933	6 152 278	188 252	206 471
<i>Dont nombre de comptes titre</i>	4 238 579	4 761 756	70 409	82 732

Source : enquête annuelle sur les PEA et PEA-PME de la Banque de France

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : rendre les PEA-PME plus attractifs ; renforcer le financement des PME et des ETI.

Contours de la réforme

La réforme comporte plusieurs aspects :

- un retrait partiel après 5 années de détention sera 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 5 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,

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 8 ans n'impliquait pas la clôture du PEA mais n'autorisait plus de nouveaux versements.

l'épargnant pourra la retirer de son plan sans clôture du PEA et sans frais, et ce, 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 pourront désormais, sous certains plafonnements, être logés dans un PEA-PME ;
- le plafond du PEA PME-ETI passera de 75 000 euros à 225 000 euros, tandis que le plafond du PEA sera maintenu à 150 000 euros. L'enveloppe globale du PEA / PEA-PME restera à 225 000 euros mais avec désormais la possibilité de moduler la répartition des versements en numéraire entre ces deux plans¹.

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

Données

L'enquête sur les PEA et les PEA-PME de la Banque de France² permettra de suivre le nombre de plans PEA et PEA-PME, en particulier de comptes titres. Ces données fournissent également les encours et le montant des dépôts, des versements et des retraits.

Métriques et méthodes

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 effectués, nombre de comptes (et encours) dépassant l'ancien plafond de 75 000 euros, flux vers les PME et les ETI³ ;
- *méthodes*⁴ : suivi d'indicateurs, analyse de cas.

¹ 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.

² Les statistiques de la Banque de France renseignent sur le nombre et l'encours des PEA-PME à une fréquence trimestrielle. Elles sont disponibles sur [webstat](#) et résumées dans le dernier [Stat Info](#) (Banque de France, 2018). Des données plus complètes sont disponibles sur demande auprès de la Banque de France.

³ 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.

⁴ Voir notamment les 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](#) ».

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. De la même manière, on cherchera à distinguer les actifs qui ont été apportés des actifs qui ont simplement été transformés vers un PEA-PME. En fonction de la précision des données, la répartition sectorielle des actifs, par type et par taille d'entreprise, pourrait être documentée. Enfin, une enquête sera réalisée auprès des détenteurs de PEA-PME afin d'interroger les logiques d'investissements et la performance des placements auprès des PME et des ETI.

Thématique 9 — PEA-PME	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis du comité
	Décembre 2019		Banque de France (+ 3 mois)	Fin 2020	Rapport 2021



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

Contexte

Dans un contexte de concurrence accrue et mondialisée, la propriété industrielle est essentielle pour protéger les inventions techniques, les créations artistiques (dessins et modèles) et les signes distinctifs (marques). En effet, elle confère au créateur ou à l'inventeur un monopole d'exploitation qui lui permet de rentabiliser les efforts engagés en développement et en marketing, et de tirer profit de son exploitation ou des revenus issus des licences d'exploitation concédées à des tiers. L'Institut national de la propriété industrielle (INPI), office français de propriété industrielle, est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'industrie. Au nom de l'État, l'INPI instruit et délivre les différents titres de propriété industrielle. En 2018, il a ainsi enregistré 16 222 demandes de brevets d'invention – on en dénombre plus de 3 millions à l'échelle mondiale –, 95 419 dépôts de marques et 5 757 dessins ou modèles.

Pour les inventions à durée de vie courte, il est également possible de demander un 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 6 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. En outre, si une demande de brevet peut être transformée en certificat d'utilité, l'inverse n'est pas possible.

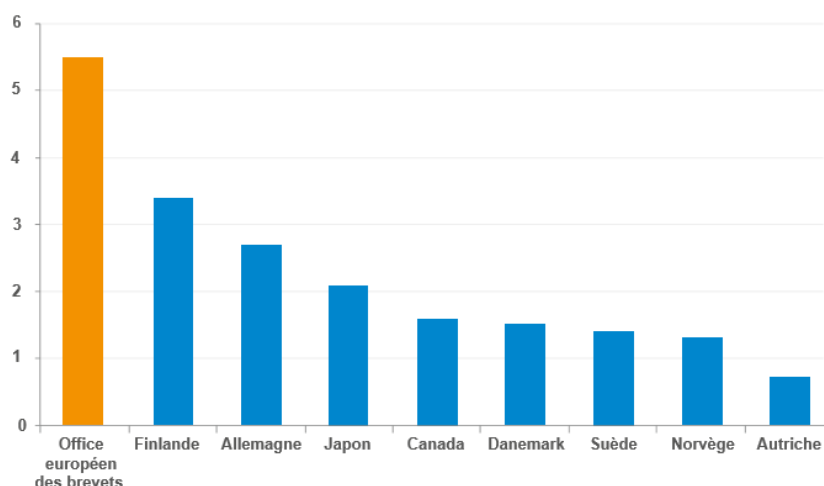
Un brevet ou un certificat d'utilité s'acquiert à l'issue d'une démarche volontaire par l'accomplissement de formalités auprès de l'INPI¹. La loi ne donne pas de définition de l'invention, mais l'article L. 611-10 du code de la propriété intellectuelle énonce les

¹ Le livre VI du code de la propriété intellectuelle établit les dispositions juridiques encadrant la protection des inventions et des connaissances techniques en France.

conditions de brevetabilité : la nouveauté, l'activité inventive et l'application industrielle. Compte tenu de la difficulté objective à apprécier l'activité inventive, l'INPI laisse ce soin au juge en cas d'action en nullité engagée par un tiers¹.

Si l'action en nullité, pour tenter de faire annuler un brevet auprès du tribunal de grande instance, est possible tout au long de la vie du brevet, elle constitue une procédure judiciaire souvent longue et coûteuse et nécessite de faire intervenir un avocat et un conseil en propriété industrielle². Aussi ce recours à la voie judiciaire pour faire valoir ses éventuels droits de propriété industrielle peut-il rebuter les PME, les start-up ou les inventeurs indépendants, et constituer un frein et une injustice à leurs égards. En France, le taux moyen d'action en nullité pour les brevets est faible – moins de 40 procédures par an, contre environ 200 en Allemagne³ – tandis que seules 21 % des PME ont déposé au moins une demande de brevet (contre 57 % pour les grands groupes). En outre, les PME françaises déposent quatre fois moins de brevets que les PME allemandes⁴.

Figure 3 – Comparaison internationale des taux de brevets délivrés faisant l'objet d'une opposition



Source : Étude préalable du projet de loi

¹ Cour des comptes (2014), référé n° 70807.

² En amont, la procédure de dépôt de brevet inclut dans la phase d'examen la possibilité de formuler une observation de tiers. Il s'agit de transmettre à l'examineur des documents, à titre d'observation, visant à démontrer que l'on dispose d'une antériorité qui empêcherait la délivrance du brevet. L'observation de tiers n'est cependant pas une procédure d'opposition.

³ Soit un taux moyen d'action de 0,2 % en France contre 0,3 % en Allemagne.

⁴ Source : ministère de l'Économie et des Finances. Par ailleurs, en Europe, une vingtaine d'offices de propriété industrielle ont mis en place un système d'opposition aux brevets délivrés (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Portugal, Suisse, Autriche, etc.). Il est également possible de faire appel à l'Office européen des brevets (OEB). En Europe, le délai permis pour formuler une opposition à un brevet européen est de 9 mois à compter de la délivrance.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : contribuer au désengorgement des tribunaux ; renforcer la sécurité juridique associée aux brevets ; encourager la recherche et le développement des entreprises, en particulier les petites et les moyennes entreprises ; et enfin consolider la compétitivité française.

Contours de la réforme

Les mesures apportent trois principaux changements :

- une nouvelle procédure d'opposition aux brevets délivrés devant l'INPI sera créée. Elle a pour but d'écarter les brevets de faible qualité, notamment ceux dépourvus d'inventivité. Le cas échéant, l'INPI étudiera pendant leur phase d'instruction le degré d'inventivité et pourra refuser la délivrance du brevet ;
 - sera créée une demande provisoire de brevet auprès de l'INPI pour une durée d'un an. Le déposant pourra se prévaloir d'une date de priorité et détailler 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 tiers ;
 - le certificat d'utilité verra sa durée allongée de six à dix ans, et pourra désormais être transformé en brevet d'invention.
- [Voir l'article 118 de la loi PACTE.](#)
 - [Voir l'article 121 de la loi PACTE.](#)

Données

Deux principales sources de données pourront être mobilisées. La Base Brevets de l'INPI fournit notamment les données relatives aux demandes de brevets français et européens, les demandes de certificat complémentaire de protection (CCP), des données bibliographiques¹, le statut légal du demandeur, ainsi que les documents originaux des demandes. La base PATSTAT Global permettra de faire des comparaisons internationales puisqu'elle contient des données bibliographiques sur plus de 100 millions de documents brevets provenant de grands pays industrialisés et en développement, ainsi que des données relatives à la situation juridique provenant de plus de 40 administrations de brevets qui figurent dans la base de données mondiale de l'Office européen des brevets (OEB) sur la situation juridique. En particulier, ces données

¹ Le [Manuel de l'OCDE sur les statistiques des brevets](#) (2009) pourra servir à estimer la qualité d'un brevet, notamment en comptant le nombre de citations d'un brevet par les autres brevets.

indiquent les dates de procédures, les adresses françaises des déposants et inventeurs, la nature des déposants et les codes de la Classification internationale des brevets (CIB) et des nomenclatures technologiques liées. Si pour protéger les données personnelles les noms et adresses d'inventeurs et de déposants (personne physique) ne sont pas fournies, chaque brevet est géolocalisé à différents niveaux selon l'adresse des déposants et des inventeurs (pays, région, département, unité urbaine, commune).

Des analyses de cas et des entretiens avec des inventeurs, des entreprises, des investisseurs et des experts devraient permettre par ailleurs d'apprécier les effets de la réforme sur la qualité des brevets, sur les dépenses de contentieux ou encore sur la capacité des inventeurs à utiliser les brevets en collatéral intangible pour effectuer des emprunts. Une évaluation économétrique pourrait être conduite pour estimer les effets de la réforme, notamment sur les dépenses en recherche et développement. Au-delà de l'INPI, les informations, l'expertise et les données auprès du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation¹, de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle (CNCPI) et de l'Association des conseils en propriété industrielle (ACPI) seront mobilisées, notamment pour suivre le nombre d'oppositions aux brevets² et la qualité des brevets.

Métriques et méthodes

Afin d'apprécier les effets de la mesure, plusieurs métriques et méthodes sont envisagées :

- **métriques** : nombre de brevets (dépôt, maintien, modification, annulation) et proportions relatives entre brevets français et brevets européens, nombre de procédures d'opposition³ (taux de succès), nombre de brevets annulés lors d'une action judiciaire, nombre de contrôles *a posteriori* par les tribunaux, nombre de demandes provisoires de brevet (taux de succès), nombre de certificats d'utilité, nombre d'actions en nullité, coûts et délais administratifs et dépenses en contentieux, nombre de citations sur 3-5 ans par brevet (comme proxy de la qualité du brevet) ;
- **méthodes**⁴ : suivi d'indicateurs, analyse de cas, comparaisons internationales, entretiens et éventuellement évaluation économétrique.

¹ En particulier l'enquête R & D.

² Le nombre d'actions en nullité en France, comme en Allemagne, reste faible (quelques dizaines).

³ Il est estimé à 250 par an par l'étude préalable de la loi Pacte.

⁴ Voir notamment les travaux de [Dominique Guellec](#) et de [Matthieu Lequien](#), de [Yann Ménière](#). Voir aussi Lallement R. (2008), « [Politique des brevets : l'enjeu central de la qualité, face à l'évolution des pratiques](#) », *Horizons stratégiques*, n° 7, Centre d'analyse stratégique.

Thématique 10 — Opposition aux brevets	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
	Avant le 23 février 2020	Applicabilité immédiate	INPI (+6 mois) PATSTAT (+9 mois)	Suivi : 2021 Évaluation : fin 2023	Rapport 2022



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

Contexte

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 et Paris-Le Bourget, ainsi que dix aérodromes en Île-de-France et l'héliport d'Issy-les-Moulineaux.

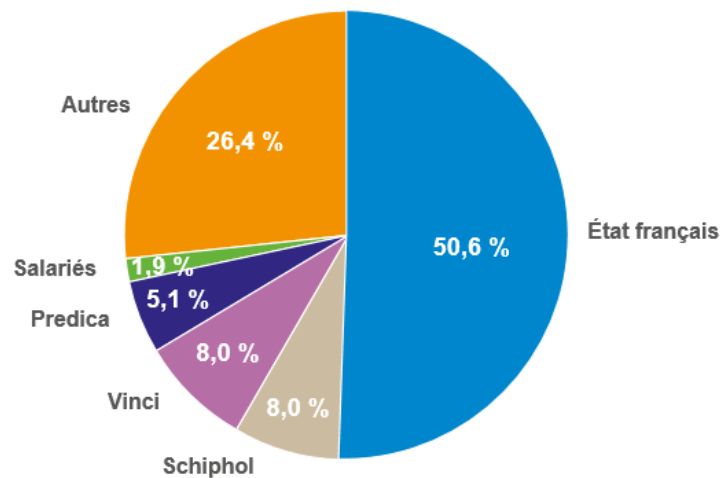
Avec ses 26 000 employés dont 7 000 en France, ses filiales² et ses participations³, ADP forme un des principaux groupes aéroportuaires mondiaux. Il a été introduit en bourse en 2006 : l'État détient 50,63 % du capital et 58,5 % des droits de vote, les groupes Schiphol (aéroport d'Amsterdam) et Vinci 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.

¹ Établissement public à caractère industriel et commercial.

² Des activités d'ingénierie, de gestion immobilière, de gestion de commerces et services sur le périmètre des aéroports parisiens, de gestion et de développement aéroportuaires dans d'autres pays, etc.

³ Le néerlandais Schiphol, le turc TAV Airports, etc.

Figure 4 – Structure actionnariale d'ADP



Source : Étude préalable du projet de loi

En 2018, le chiffre d'affaires du groupe ADP s'est élevé à 4,5 milliards d'euros (3,6 milliards en 2017), dont 1,9 milliard pour les activités aéronautiques en France, 1 milliard pour les commerces et services, 1,4 milliard pour les activités internationales et 0,3 milliard pour les activités immobilières. Son résultat opérationnel courant était de 1,2 milliard¹ (en hausse de 20 % par rapport à 2017) tandis que ses capitaux propres s'élevaient à 4,85 milliards d'euros (4,6 milliards en 2017) et son endettement financier net à 4,9 milliards (3,8 milliards en 2017). Ses investissements ont représenté 1,1 milliard. Enfin, les dividendes versés par ADP au titre de son bénéfice 2017 se sont élevés à 342 millions d'euros, dont la moitié pour l'État.

ADP tire l'essentiel de ses recettes aéronautiques des redevances sur les compagnies aériennes au titre notamment des atterrissages, du stationnement des avions, de la mise à disposition des comptoirs d'enregistrement ou du tri des bagages (1,15 milliard d'euros), et de la taxe d'aéroport pour financer les mesures de sûreté (0,5 milliard).

Les aéroports CDG et Orly ont accueilli respectivement 72,2 millions et 33,1 millions de passagers en 2018, soit un total de 105,3 millions dont 45 % voyageaient sur les avions du groupe Air France KLM. CDG était le dixième aéroport du monde pour le trafic de passagers en 2018. En outre, un contrat de régulation économique (CRE), conclu entre l'État et ADP², détermine pour une durée de 5 ans le plafond du taux moyen d'évolution des principales redevances pour services rendus, en tenant compte des prévisions de coûts, de recettes et d'investissements. Ce contrat détermine aussi les objectifs de qualité de service et de productivité d'ADP sur la période (actuellement la période 2016-2020).

¹ Dont 0,3 milliard pour les activités aéronautiques et 0,6 milliard pour les commerces, services et l'immobilier.

² En application de l'art. L. 6325-2 du code des transports et de l'art. R. 224-4 du code de l'aviation civile.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : améliorer les performances économiques, financières et techniques du groupe tout en veillant à la continuité du service public¹ ; employer en partie le produit de la cession pour abonder le fonds pour l'innovation ; contribuer au désendettement de l'État.

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 foncier, qui reviendrait à l'État, de l'exploitation de l'activité. En outre, l'État établira certaines obligations d'exploitation², 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.

¹ Tel qu'institué en dernier lieu par la loi du 20 avril 2005.

² 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.

- Voir les articles 130 à 136 de la loi PACTE.

Données

Si la privatisation était confirmée, son analyse pourra s'appuyer sur les rapports d'activité de la société ADP, mais aussi sur l'expertise, les informations et les données statistiques éventuellement disponibles auprès de l'Agence des participations de l'État, de la Direction générale de l'Aviation civile, de la DG Trésor, de la Commission des participations et des transferts, de la Direction du Budget ainsi que d'experts. Des travaux spécifiques pourront être engagés, notamment sur la performance et la gouvernance de la société ADP, mais aussi sur la qualité de service, la satisfaction des clients et les effets sur les compagnies aéroportuaires. Une attention particulière sera portée aux comparaisons internationales avec des aéroports comparables.

Métriques et méthodes

Afin d'apprécier les effets du transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société ADP, plusieurs métriques et méthodes seront déployées :

- **métriques** : tarifs des redevances aéroportuaires prévues à l'article L. 6325-1 du code des transports, trafic, prix et qualité des services¹, sécurité aéroportuaire, emplois et conditions de travail individuelles et collectives chez ADP et sur les plateformes aéroportuaires concernées, investissements, performances financières, évolution de la structure de l'actionnariat, respect par ADP du cahier des charges², taxes et impôts versés par ADP et recettes de l'État ;
- **méthodes** : suivi d'indicateurs, suivi qualitatif, notamment sur le contrôle aérien, comparaisons internationales, entretiens et/ou auditions.

Thématique 11	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
Aéroports de Paris	Attente des résultats et des suites de l'initiative visant à la mise en place d'un référendum d'initiative partagée (échéance au 12 mars 2020)				

¹ D'autant que le groupe est dans une quasi situation de monopole en région parisienne (avec l'aéroport de Beauvais pour seul concurrent à moins de 300 kilomètres), ce qui peut encourager une hausse des prix et des tarifs (pour les usagers et les compagnies aériennes) et une baisse de qualité de service.

² Prévu à l'article L. 632-4 du code des transports, et notamment des obligations prévues par l'article 131 de la loi PACTE, mise en œuvre 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.



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, 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

Contexte

Ancêtre du jeu Loto, la Loterie nationale est créée en 1933 par l'État, afin de formaliser la loterie de l'association des « Gueules Cassées » qui avait vu le jour au lendemain de la Première Guerre mondiale pour venir en aide aux soldats défigurés et plus largement aux anciens combattants et aux victimes de calamités agricoles. La Société de la Loterie nationale et du Loto national (SLNLN) est créée en 1979 par l'État, qui en est alors l'actionnaire majoritaire. La SLNLN devient France Loto en 1989, puis la Française des jeux en 1991 (la marque « FDJ » est déposée en 2009).

Deuxième loterie européenne et quatrième mondiale, la Française des jeux (FDJ) est une société anonyme d'économie mixte de droit français, détenue à 72 % par l'État¹. Elle évolue dans le secteur des jeux de hasard et d'argent, secteur fortement réglementé et strictement régulé par l'État. Dans ce cadre, l'État a choisi de confier à la Française des jeux le monopole sur les jeux de loterie (tirage et grattage) en ligne et en points de vente, et sur les paris sportifs en points de vente. Ces monopoles recouvrent concrètement les droits exclusifs d'organiser, d'exploiter et de commercialiser ces jeux et paris. Ses produits se diversifient (Loto en 1975, jeux de grattage en 1983, pronostics sportifs en 1985, etc.) et son activité se développe rapidement.

En 2018, les ventes de la FDJ s'élèvent à 15,8 milliards d'euros, en hausse de 4,4 % par rapport à 2017, réparties entre jeux de grattage (49 %), jeux de tirage (34 %) et

¹ Union des blessés de la face et de la tête (ex-Gueules Cassées, 9,2 %), Fédération André Maginot (4,23 %), FCP (Fonds commun de placement d'entreprise) des salariés de la FDJ (5 %), Confédération des buralistes (2 %) et autres (7,6 %).

paris sportifs (17 %). 10,7 milliards d'euros ont été reversés aux près de 25 millions de joueurs, tandis que 3,5 milliards d'euros de contribution aux finances publiques et 0,1 milliard de dividendes (+ 3,3 % par rapport à 2017) ont été versés à l'État¹.

Le secteur des jeux d'argent et de hasard relève d'un principe général de prohibition², assorti de dérogations à ce principe suivant trois segments : l'autorisation d'activités exercées en monopole (jeux de loterie³, paris sportifs dans le réseau de distribution physique⁴ et pari hippique⁵), l'autorisation d'exploiter des casinos, régie par le code de la sécurité intérieure⁶ et l'autorisation, pour des opérateurs agréés, d'exploiter des jeux d'argent et de hasard en ligne⁷.

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. Le contrôle de ces activités relève aujourd'hui d'une régulation spécialisée : les activités monopolistiques de la Française des jeux sont sous le contrôle du ministre chargé du budget ; les activités monopolistiques du PMU sont contrôlées conjointement par les ministres chargés du budget et de l'agriculture ; les activités des casinos relèvent de la compétence du ministère de l'intérieur ; les activités des opérateurs de jeux en ligne sont soumises au contrôle de l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : renforcer les capacités de développement et de modernisation de la FDJ ;

¹ Sur le produit brut des jeux, l'État prélève une taxe définie par arrêté du ministre chargé du budget et encadrée par la loi.

² Art. L. 322-1 du code de sécurité intérieure, issu de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries ; loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux

³ Art. 136 loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933.

⁴ Art. 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985.

⁵ Loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux.

⁶ Art. L. 321-1s.

⁷ 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.

consolider le contrôle et l'encadrement de l'offre de jeux par la puissance publique. Le gouvernement a par ailleurs exprimé le souhait que les « petits porteurs » obtiennent une part conséquente du capital.

Contours de la réforme

La réforme porte plusieurs changements principaux :

- il s'agira de préciser 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 sera maintenu ;
- la majorité du capital sera transféré au secteur privé² tout en maintenant un contrôle étroit de la FDJ, en nommant les président, directeur général et directeurs généraux délégués, éventuellement un « commissaire du Gouvernement » ;
- une autorité administratrice indépendante de régulation des jeux d'argent sera constituée en la personne de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (l'Arjel³), dont le rôle de surveillance et de régulation des jeux sera élargi.

L'introduction en bourse a eu lieu le 7 novembre 2019 : les livres d'ordres sont clôturés les 19 et 20 novembre, pour les particuliers et pour les professionnels, pour que la cotation intervienne au 21 novembre 2019. L'État entend ramener de 72 % à 20 % sa participation au capital de FDJ, qui ne lèvera donc pas de fonds à l'occasion.

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

Données

L'analyse de la privatisation de la FDJ s'appuiera sur les rapports d'activité de la société mais aussi sur l'expertise, les informations et les données statistiques disponibles auprès de l'Agence des participations de l'État, de la DG Trésor, de la Direction du Budget, de l'Observatoire des jeux, de l'Autorité nationale des jeux (qui succèdera à l'Arjel), de la Commission consultative des jeux et paris sous droits

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

² En ramenant la part de l'État dans la FDJ de 72 % à 20 %, selon une annonce du Gouvernement, à travers une mise en Bourse.

³ Instaurée lors de la libéralisation partielle des jeux d'argent et de hasard sur Internet en 2010.

exclusifs (COJEX)¹ et de Santé publique France notamment dans le volet « addictions » du Baromètre santé. Des travaux spécifiques pourront être engagés, notamment sur la performance et la gouvernance de la société FDJ, mais aussi sur les risques économiques et sociaux (dépendance, blanchiment, etc.) ainsi que sur la création de l'Autorité nationale des jeux et sur ses capacités de contrôle et de sanction.

Métriques et méthodes

Afin d'apprécier les effets du transfert au secteur privé de la majorité du capital de la FDJ, et les effets de la réforme de la régulation, plusieurs métriques et méthodes seront déployées :

- *métriques* : structure de l'actionnariat² (dont la part des « petits porteurs ») dans la durée, variété des produits, investissements, acquisitions externes, emplois³ et conditions de travail individuelles et collectives, recettes de l'État, risques économiques et sociaux (dépendance, blanchiment, etc.)⁴, évolution du secteur des jeux (produit brut des jeux, évolution des acteurs), création de l'Autorité nationale des jeux et effectivité de ses capacités de contrôle et de sanction⁵ ;
- *méthodes* : suivi d'indicateurs, suivi qualitatif sur l'activité des jeux d'argent et de hasard, comparaisons internationales⁶, entretiens et/ou auditions⁷.

Thématique 12	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
Française des Jeux		Privatisation réalisée Préfiguration de l'ANJ			Rapport 2020

¹ Il s'agit d'une instance réunissant représentants de l'État, de la société civile et experts en addiction, en régulation des jeux ou en nouvelles technologies.

² Avec une attention notamment pour ses actionnaires historiques.

³ Selon la FDJ, 20 350 emplois dans ce réseau en 2018, contribuant ainsi à 20 % de l'emploi créé ou pérennisé dans la filière bar-tabac-presse.

⁴ On pourra en outre mesurer la contribution de FDJ au Centre national pour le développement du sport (aujourd'hui 80 % des ressources de ce dernier proviennent des prélèvements sur les jeux de loterie, de grattage et de paris sportifs).

⁵ Le Premier ministre a désigné Isabelle Falque-Pierrotin, préfiguratrice de la future Autorité nationale des jeux (voir le [communiqué](#) du 4 octobre 2019).

⁶ Voir notamment la Selae (Sociedad estatal loterías y apuestas del estado) en Espagne, la National Lottery au Royaume-Uni ou encore la Deutsche Lotto-Toto Block en Allemagne.

⁷ Lors du comité plénier du 4 décembre 2019 seront auditionnés Martin Vial, commissaire aux participations de l'État, et Isabelle Falque-Pierrotin, préfiguratrice de la future Autorité nationale des jeux.



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

Contexte

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 en juin 2019 23,64 % du capital (soit 7,72 milliards d'euros) et 34,29 % des droits de vote. Énergéticien français au premier plan mondial, ENGIE comptait en 2018 158 505 salariés pour un chiffre d'affaires de 60,6 milliards d'euros.

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.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : permettre à ENGIE d'augmenter son capital³, d'investir davantage et de moins recourir à l'endettement⁴ tout en veillant aux intérêts stratégiques de la France ; permettre à

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

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

³ Ce qui, dans la situation où l'État ne se porterait pas acquéreur de suffisamment de nouvelles actions, réduirait mécaniquement la part de sa détention dans le capital total.

⁴ Le ratio dette sur fonds propres est passé de 37,47 % en 2017 à 42,46 % en 2018.

GRTgaz de s'ouvrir à des actionnaires privés (tout en garantissant la majorité aux actionnaires publics) ; enfin abonder le fonds pour l'innovation.

Contours de la réforme

La loi prévoit 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.

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

Données

L'analyse des effets de la réforme sur ENGIE et GRTgaz s'appuiera sur leurs rapports d'activité mais aussi sur l'expertise, les informations et les données statistiques éventuellement disponibles auprès de l'Agence des participations de l'État, de la DG Trésor, de la Direction du Budget et d'experts. Des travaux spécifiques pourront être engagés, notamment sur la performance et la gouvernance de ces sociétés, au regard de la structure du marché énergétique national et européen.

Métriques et méthodes

Pour apprécier les effets de la mesure, notamment au regard de l'éventuelle consolidation du secteur au niveau européen, plusieurs métriques et méthodes sont envisagées :

- *métriques* : prix, emplois et conditions de travail individuelles et collectives, formation, productivité, investissements¹, endettement, structure de l'actionnariat (et notamment part de l'État au capital), structure du marché énergétique national et européen, qualité des infrastructures de gaz, sécurité et maintenance, éventuelles opérations de capital concernant ENGIE et/ou GRTgaz, et leur impact ;
- *méthodes* : suivi d'indicateurs, suivi qualitatif de l'activité d'ENGIE et de GRTgaz sur le marché national et européen, comparaisons internationales, entretiens ou auditions.

Thématique 13	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
— ENGIE		Applicabilité immédiate			Rapport 2020

¹ 11 à 12 milliards d'euros d'investissements de croissance sont prévus sur la période 2019-2021 (Engie).



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

Contexte

Le groupe La Poste, comprenant La Poste et ses filiales, est un opérateur de services postaux (courrier, colis et express) mais aussi une banque de détail, une assurance ou encore un opérateur¹ de téléphonie mobile et un fournisseur de services numériques et de solutions commerce. Société anonyme depuis 2010, La Poste est détenue à 73,68 % par l'État français et à 26,32 % par la Caisse des dépôts et consignations. En 2018, son chiffre d'affaires est de 24,7 milliards d'euros avec un résultat net de 798 millions d'euros.

Par ailleurs, CNP Assurances est une compagnie d'assurance de personnes en France (créée en 1959) leader des secteurs de l'assurance-vie et de l'assurance emprunteur en France, et quatrième assureur de personnes en Europe (hors santé). Bien qu'elle soit ouverte aux actionnaires privés², son principal actionnaire est public : la Caisse des dépôts (40,8%), La Banque postale et le groupe BPCE³, regroupés au sein de la holding Sopassure (36,3%), des investisseurs institutionnels et individuels (21,8%) et l'État français (1,1%). En 2018, son chiffre d'affaires est de 32,4 milliards d'euros tandis que son résultat net est de 1,37 milliard, pour un encours moyen net de 313 milliards.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : moderniser l'offre de produits et de service, tout en maintenant une présence et une qualité de services publics sur l'ensemble du territoire français.

¹ utilisant l'infrastructure du réseau SFR.

² Par la loi de privatisation de juillet 1992 et depuis son entrée en Bourse en 1998.

³ Banques Populaires caisses d'Épargne.

Contours de la réforme

Un pôle financier public sera créé autour de la Caisse des dépôts et consignations et de La Poste. Il pourra notamment contribuer au financement des collectivités locales, au développement des maisons de services au public (MSAP), au déploiement du très haut débit partout en France ou encore à l'accompagnement des personnes âgées.

CNP Assurances changera d'actionnaire majoritaire : ce ne sera plus la Caisse des dépôts, mais La Banque Postale, elle-même filiale de la Poste, qui sera contrôlée par la CDC : cette dernière, qui détenait jusqu'à présent 26,32% du capital du groupe La Poste, en détiendra désormais 67,12%, contre 32,88% pour l'État.

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

Données

L'analyse des effets de la réforme sur la société La Poste s'appuiera sur ses rapports d'activités, mais aussi sur l'expertise, les informations et les données statistiques éventuellement disponibles auprès de l'Agence des participations de l'État, de la DG Trésor, de la Direction du Budget et d'experts. Des travaux spécifiques pourront être engagés, et notamment sur la performance et la gouvernance de la société, mais aussi sur la qualité de service.

Métriques et méthodes

Afin d'apprécier les effets de la mesure, notamment sur l'évolution de ses missions de service public, plusieurs métriques et méthodes pourraient être déployées :

- *métriques* : offres et qualité de services sur l'ensemble du territoire, satisfaction des usagers, organisation et gouvernance de la Poste (et de ses partenaires et actionnaires), emploi et conditions de travail individuelles et collectives ;
- *méthodes* : suivi d'indicateurs, suivi qualitatif des missions de service public, analyse de cas, entretiens et/ou auditions.

Thématique 14 — La Poste	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
		Applicabilité immédiate			Rapport 2020



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

Contexte

Avant de devenir Bpifrance en 2012, OSEO est né en 2005 du rapprochement de l'ANVAR (Agence nationale de valorisation de la recherche), de la BDPME (Banque du développement des PME) et de sa filiale SOFARIS (Société française de garantie des financements des PME) qui ont alors été renommés, respectivement, OSEO innovation, OSEO financement et OSEO garantie. L'EPIC¹ OSEO s'est vu confier pour mission de financer et d'accompagner les PME à travers trois métiers : le soutien à l'innovation, le financement des investissements et du cycle d'exploitation en partenariat avec les banques et la garantie des financements bancaires et interventions en fonds propres. Depuis 2012, l'EPIC Bpifrance regroupe les activités d'OSEO, de CDC Entreprises et du Fonds stratégique d'investissement (FSI)². Depuis 2013, la compagnie financière BPI-Groupe SA (aujourd'hui Bpifrance SA) est créée et détenue à parité par l'État via l'EPIC Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations. Bpifrance Financement devient une filiale de Bpifrance SA, tout comme Bpifrance Investissement et Bpifrance Participations qui regroupent alors l'activité de fonds propres de CDC Entreprises et du FSI.

L'EPIC Bpifrance exerce aujourd'hui trois missions principales : il porte la participation de l'État, avec la Caisse des dépôts et consignations, dans le capital de Bpifrance SA ; il opère une mission de garantie des émissions effectuées par Bpifrance Financement ; il est opérateur dans la mise en œuvre de conventions conclues avec l'État, notamment

¹ Établissement public à caractère industriel et commercial.

² La création de la Banque publique d'investissement a été officialisée par la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012, modifiant l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public OSEO (aujourd'hui EPIC Bpifrance) et de la SA OSEO (aujourd'hui Bpifrance Financement).

dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA). En 2018, Bpifrance consacre 7,5 milliards d'euros en crédits à l'investissement (+ 8 % par rapport à 2017) et 10,4 milliards d'euros en financement à court terme (+ 13 %) : 80 000 entreprises sont désormais financées (+ 10 %) tandis que 500 entreprises sont en cours d'accélération dans les accélérateurs PME et ETI (+ 77 %).

L'EPIC Bpifrance est administré par un conseil d'administration composé¹ d'un président et de cinq représentants² de l'État tous nommés par décret. Par ailleurs, ses ressources possibles³ comprennent : le montant des rémunérations qui lui sont versées par ses filiales, les sociétés dans lesquelles il détient une participation ou toute société dont l'État détient, directement ou indirectement, au moins 50 % du capital, en paiement des prestations et services qu'il assure pour leur compte ; les dividendes et autres produits des participations qu'il détient dans ses filiales ou dans les sociétés où il détient une participation ; la rémunération des missions qu'il exerce directement en son nom propre ou pour compte de tiers ; des concours financiers de l'État et des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics ; tous autres concours financiers⁴.

Enfin, 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, soit autant de technologies qui non seulement nécessitent des investissements importants conséquents mais aussi qui font face à des niveaux de concurrence et d'incertitude élevés. Les engagements du FII se déploient sur trois volets : les « grands défis » (240 millions d'euros programmés dont 90 millions sur l'année 2018 et 150 millions sur l'année 2019), le programme « nano 2022 » (50 millions d'euros programmés dont 25 millions sur 2018 et 25 millions sur 2019) et le programme « deep tech » (85 millions programmés dont 15 millions sur 2018 et 70 millions sur 2019). À ce jour, le volet « grands défis » n'a engagé que 7,6 millions sur les 240 millions programmés.

¹ En vertu de l'article 2 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement, et l'article 1 du décret n° 2015-1498 du 18 novembre 2015.

² Deux membres sont désignés sur proposition du ministre chargé de l'économie, un membre sur proposition du ministre chargé du budget, un membre sur proposition du ministre chargé de l'industrie et un membre sur proposition du ministre chargé de la recherche.

³ Définies à l'article 4 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement.

⁴ En particulier, les intérêts sur des placements financiers ne sont pas explicitement définis comme une des ressources possibles de Bpifrance.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : sécuriser juridiquement le champ des ressources possibles de l'EPIC Bpifrance ; utiliser ses revenus financiers pour financer des dispositifs de soutien à l'innovation de rupture.

Contours de la réforme

Les titres qui composent actuellement le Fonds pour l'innovation et l'industrie seront progressivement remplacés par les produits des cessions de participations publiques à venir. Les 10 milliards d'euros d'actifs seront sanctuarisés : ils ne seront pas consommés mais placés¹ pour générer un rendement annuel estimé entre 200 et 250 millions d'euros. Il servira au financement de dispositifs de soutien à l'innovation de rupture. Une première enveloppe, d'environ un tiers des revenus, sera consacrée au financement de startups dans la haute technologie 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, définira les grandes lignes de la politique en faveur de l'innovation et proposera les principaux arbitrages budgétaires ainsi que l'emploi des revenus du FII. Il visera également à améliorer la lisibilité de la politique de soutien à l'innovation et à mieux articuler les aides publiques afin de soutenir les entreprises innovantes tout au long de leur vie.

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

Données

Lorsque le Fonds pour l'innovation et pour l'industrie fera l'objet d'un rapport d'activité² pourront être appréciés la nature et le volume des financements de projets, ainsi que la gouvernance du FII, en particulier en ce qui concerne les processus d'identification et de sélection des innovations de rupture.

Métriques et méthodes

Afin d'apprécier la gouvernance du Fonds pour l'innovation et l'industrie, plusieurs métriques et méthodes seront mises en œuvre :

¹ Sur un compte au Trésor les rémunérant à un taux entre 2 % et 3 % (rendement estimé à très long terme des obligations de l'État).

² À l'année de sa mise en place, en 2018, le FII n'a pu encore participer au financement d'aucune d'entreprise (source : rapport du 15 mai 2019 sur le budget de l'État en 2018 de la Cour des comptes).

- **métriques** : montants des investissements et nature des bénéficiaires, intérêts et dividendes perçus par le FII à travers ses placements¹, gouvernance du FII (priorités, modalités de gestion financière, modalités d'attribution des fonds, transparence), performances et caractère innovant des entreprises soutenues et des investissements réalisés ;
- **méthodes**² : suivi qualitatif, suivi d'indicateurs, comparaisons internationales, avis d'experts scientifiques et financiers.

Les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles de Bpifrance, du SGPI, de la DG Trésor, du Conseil de l'innovation³ et du Conseil national de l'industrie seront mobilisées à travers des entretiens et des analyses de cas. Des travaux spécifiques pourront être engagés avec leur accord.

Thématique 15 — Fonds pour l'innovation et pour l'industrie	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis du comité
		Applicabilité immédiate	Fare (+24 mois) BPiFrance (+12 mois)	Fin 2021	Rapport 2020

¹ Le taux à court terme (d'ici à 2023) a été estimé à 2,5 % par Agence France Trésor (AFT).

² Voir le rapport du 15 mai 2019 sur le budget de l'État en 2018 de la Cour des comptes, en particulier la partie du rapport qui analyse la création et le fonctionnement du FII.

³ Le Conseil de l'innovation est l'instance interministérielle en charge de définir les grandes orientations et priorités de la politique de l'innovation.



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

Contexte

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 (hors Union européenne), 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. D'après les derniers chiffres de Business France, l'agence publique en charge de la promotion de l'attractivité de la France auprès des investisseurs étrangers, 1 323 décisions d'investissement ont été émises en 2018, contre 1 298 en 2017 et 1117 en 2016. Les investissements directs étrangers en France (IDEF) ont atteint 44,2 milliards d'euros en 2017 (soit 12 milliards d'euros de plus qu'en 2016)², et ce, essentiellement grâce à des prêts intragroupe. Les flux de capital social ont faiblement augmenté (28,9 milliards d'euros en 2017) et les bénéfices réinvestis un peu diminué (6,5 milliards d'euros). 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. Le stock d'IDEF est monté à 729,2 milliards d'euros fin 2017, soit une multiplication par 1,7 en dix ans.

Les investissements étrangers en France sont libres³. Toutefois, par exception, dans certains secteurs touchant à la défense nationale ou susceptibles de mettre en jeu l'ordre public et pour des activités essentielles à la garantie de ses intérêts, la France soumet à

¹ Au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce.

² Source : Insee.

³ Article L. 151-1 du code monétaire et financier.

autorisation préalable les investissements étrangers¹. La réglementation identifie douze secteurs d'activité dans lesquels les opérations d'investissement étranger sont soumises à autorisation préalable². Ces secteurs concernent l'approvisionnement en eau et en énergie, les réseaux et services de transport, la protection de la santé, les jeux d'argent, la sécurité privée, l'armement ou encore la cryptologie.

En réponse à une demande d'autorisation préalable, le ministre chargé de l'économie peut autoriser l'opération, ou seulement sous conditions, sinon la refuser. Lorsque l'autorisation est accordée sous conditions, la direction générale du Trésor pilote avec d'autres administrations l'examen de rapports annuels et d'échanges avec l'entreprise concernée. En cas de non-respect de la réglementation, le ministère dispose d'un pouvoir d'injonction auprès des investisseurs concernés³ : si l'injonction n'est pas respectée, diverses sanctions peuvent être prononcées (amendes, peines d'emprisonnement, confiscation de l'objet du délit).

À l'échelle de l'Union européenne⁴, la nécessité d'analyser plus attentivement les investissements directs étrangers dans des secteurs stratégiques est de plus en plus soulignée, notamment par la France, l'Allemagne et l'Italie qui ont conjointement proposé de mettre en place ou de renforcer des instruments liés à la réciprocité dans les marchés publics et à la défense commerciale, et d'instituer un procureur européen.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : soutenir les investissements dans les technologies d'avenir ; renforcer les capacités de contrôle des investissements directs étrangers en France.

¹ Article L. 151-3 du code monétaire et financier.

² Article R. 153-2 du code monétaire et financier.

³ En exigeant d'eux de ne pas donner suite à l'opération, de la modifier ou de faire rétablir à leurs frais la situation antérieure.

⁴ Voir notamment Commission européenne (2017), *Document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation*, p. 15 ; Conclusions du Conseil européen des 22 et 23 juin 2017 (EUCO 8/17), paragraphe 17 ; Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2017 sur l'élaboration d'une stratégie industrielle ambitieuse de l'Union européenne en tant que priorité stratégique pour la croissance, l'emploi et l'innovation en Europe (2017/2732(RSP)), paragraphe 20 ; Courrier des ministres français, allemand et italien de l'économie à la Commission européenne (2017) ; Résolution législative du Parlement européen du 14 février 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne [COM\(2017\)0487](#) – C8-0309/2017 – [2017/0224\(COD\)](#).

Contours de la réforme

La liste des secteurs relevant du régime d'autorisation préalable sera élargie¹ à de nouveaux secteurs stratégiques tels que la production de semi-conducteurs, le spatial, les drones et, s'ils sont en lien avec la sécurité nationale, l'intelligence artificielle, la cyber-sécurité, la robotique ou encore le stockage de données massives.

De plus, les pouvoirs du ministre chargé de l'Économie dans le cadre des investissements directs étrangers en France (IDEF) seront renforcés :

- dans le cas où un IDEF soumis à autorisation préalable aurait été réalisé sans cette autorisation, trois sortes d'injonction pourront être faites : 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 ;
- le ministre pourra également, s'il estime que la protection des intérêts nationaux est compromise ou susceptible de l'être, 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, 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 ;
- enfin, le ministre pourra 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 pourra 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 pourra autoriser une opération *a posteriori*, tout en sanctionnant l'investisseur qui n'aurait pas sollicité d'autorisation préalable. Il pourra également obtenir le rétablissement de la situation antérieure mais aussi imposer à un investisseur de solliciter une autorisation.

- [Voir les articles 151 à 154 de la loi PACTE.](#)

¹ En 2018, elle avait été déjà élargie à l'intelligence artificielle et la robotique (décret n° 2018-1057, 29 novembre 2018 ; *Journal officiel*, 1^{er} décembre.).

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

Données

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 ;
- les données de Business France donneront 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 les secteurs concernés par la loi – tels que la production de semi-conducteurs, le spatial, les drones et, s'ils sont en lien avec la sécurité nationale, l'intelligence artificielle, la cyber-sécurité, la robotique ou encore le stockage de données massives – ne sont pas identifiables dans la nomenclature statistique. Un travail « à dire d'expert » sera donc nécessaire pour répertorier, en particulier dans les données de la Banque de France, de Business France et de LIFI, les entreprises concernées. Ce travail visera dans la mesure du possible à apprécier l'impact de la réforme sur le coût du capital dans les secteurs jugés stratégiques.

Dans ce contexte, la principale source de données sera 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 »¹.

Métriques et méthodes

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

¹ 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 ».

- **métriques** : nombre d'opérations ayant fait l'objet d'une instruction de la part de la Direction générale du Trésor¹, 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**² : suivi d'indicateurs, suivi qualitatif, analyse de cas.

Les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles de la Banque de France, de la DG 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. De façon corollaire, des entreprises ou des secteurs qui ne sont pas concernés par la mesure, mais qui pourraient être perçus comme stratégiques, pourront être étudiés.

Thématique 16 — Protection des secteurs stratégiques	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
	Décembre 2019	Applicabilité immédiate	Rapport annuel du gouvernement (+12 mois) TEF (+12 mois) Business France (+12 mois) LIFI (+12 mois)	2021	Rapport 2021

¹ Indépendamment de la recevabilité des opérations au contrôle IEF *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.

² Voir notamment Helpman E. *et al.* (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.



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

Contexte

L'épargne salariale est un système d'épargne collectif au sein des entreprises qui peut prendre deux formes :

- *l'intéressement* : ce dispositif facultatif, conclu pour une durée minimale de 3 ans¹, permet à toute entreprise qui le souhaite de verser à chaque salarié une prime liée à l'atteinte d'objectifs collectifs de performance² ;
- *la participation* : ce dispositif, obligatoire pour les entreprises qui emploient plus de 50 salariés³, consiste à redistribuer une quote-part des bénéfices de l'entreprise au profit des salariés selon des modalités définies dans l'accord (durée, règles de calcul, d'affectation et de gestion).

Dans les deux cas, les bénéficiaires peuvent choisir de percevoir immédiatement les primes – alors soumises à l'impôt sur le revenu – ou de les investir sur un plan d'épargne

¹ Et renouvelable par tacite reconduction si l'accord le prévoit. L'article 7 du PLFSS2020 prévoit qu'on puisse faire moins de 3 ans en 2020. Et l'article 6 du PJJ ratifiant diverses ordonnances de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel et portant diverses mesures d'ordre social prévoit que les entreprises puissent opter pour une durée de 1 à 3 ans de manière générale et pas seulement pour l'année 2020.

² Le montant de la prime ne saurait donc être garanti.

³ Sauf les entreprises qui, en raison de leur nature ou de leur forme juridique, ne réalisent aucun bénéfice passible de l'impôt, ni à celles, concurrentielles, n'ayant pu dégager de profit depuis leur création ; de même que les entreprises récemment créées ne sont tenues par l'obligation de mettre en place la participation qu'à partir du troisième exercice clos après leur création ; enfin, les entreprises publiques ne sont pas astreintes à mettre en place la participation, sauf cas prévus par décret.

salariale (PEE, PERCO) s'il en existe dans l'entreprise, auquel cas les sommes versées sont exonérées d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales et peuvent être abondées par l'employeur en contrepartie du blocage des avoirs sur une certaine durée¹. Pour l'entreprise, les sommes versées sont assujetties à la CSG-CRDS et, depuis 2008, soumises au forfait social, à la charge de l'employeur (le taux a été porté 20 % en 2012).

Selon les derniers chiffres de la Dares², 49,9 % des salariés du secteur marchand non agricole ont en 2017 eu accès à au moins un dispositif de participation, d'intéressement ou d'épargne salariale ; 7,5 millions de ces salariés ont ainsi bénéficié en 2017 d'une prime de participation, d'une prime d'intéressement ou d'un abondement de l'employeur sur un plan d'épargne entreprise ou un plan d'épargne retraite collectif. Le plan d'épargne entreprise, qui couvre 42,8 % des salariés et sert de support principal de versement des primes de participation et d'intéressement, demeure le plus répandu des dispositifs. Près de 19 milliards d'euros ont été distribués au titre de l'année 2017 par les entreprises : dans les entreprises de 10 salariés ou plus, ces compléments de rémunération représentent un montant moyen de 2 512 euros en 2017 (+ 6,4 % à champ constant, après + 2,0 % en 2016).

Entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009³, le forfait social est une contribution à la charge de l'employeur qui porte sur les sommes versées au titre de l'intéressement, de la participation, et des abondements des employeurs aux plans d'épargne salariale (PEE, PEI et Perco). Le forfait social voit son taux plein passer de 2 % en 2009 à 4 % (2010), 6 % (2011), 8 % (1^{er} janvier 2012) puis 20 % au 1^{er} août 2012. Les entreprises de moins de 50 salariés ont été particulièrement affectées par ces augmentations et ont été moins nombreuses à proposer l'un de ces dispositifs (- 20 % entre 2012 et 2013, contre - 4 % pour les entreprises de plus de 50 salariés). La loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a alors introduit un taux de forfait social réduit à 8 % pour les sommes versées au titre d'un dispositif d'épargne salariale facultatif⁴, mais sans avoir les effets escomptés⁵. Enfin, et en vertu de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019⁶, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019, les entreprises de moins

¹ 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.

² [Dares résultats n° 036 – août 2019](#).

³ En application de la loi du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

⁴ C'est-à-dire un accord d'intéressement ou de participation volontaire pour une entreprise de moins de 50 salariés. Et à la condition qu'il s'agisse d'un premier accord, de participation ou d'intéressement (l'un ou l'autre), conclu au sein de l'entreprise (abondements exclus) ou d'un accord de participation ou d'intéressement mis en place par une entreprise qui n'avait pas conclu d'accord au cours d'une période de cinq ans avant la date d'effet du nouvel accord.

⁵ D'après la Dares, seulement 4 000 entreprises auraient bénéficié de ce taux réduit en 2016.

⁶ C. trav. art. L. 137-15 modifié ; loi 2018-1203 du 22 décembre 2018, art. 16-I, 1°, b et 16-II, JO du 23.

de 50 salariés ne sont plus assujetties au forfait social pour les sommes qu'elles versent au titre de la participation, de l'intéressement, ainsi que pour les abondements versés sur un plan d'épargne salariale (PEE, PEI, PEG, PERCO, PERCO-I). Les entreprises qui emploient plus de 50 salariés et moins de 250 salariés ne sont, quant à elles, plus assujetties au forfait social pour les sommes versées au titre de l'intéressement¹.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : lever les freins à la diffusion de l'épargne salariale, à savoir la complexité de la mise en place des accords, l'absence de services juridiques spécialisés, la faible lisibilité du cadre juridique et l'incertitude sur la stabilité de la norme de prélèvement social ; favoriser la croissance des volumes avec la baisse du forfait social.

Contours de la réforme

La réforme comporte cinq volets principaux :

- des accords-types seront négociés au niveau de la branche et adaptés au secteur d'activité². Ils visent à faciliter le déploiement de ces dispositifs dans les entreprises employant moins de 50 salariés. Les entreprises qui ne disposent pas de services juridiques spécialisés pourront opter pour l'application directe de l'accord-type négocié au niveau de la branche. Les branches devront négocier des accords-types d'intéressement et/ou de participation ainsi que la mise en place de plans d'épargne interentreprises. Par ailleurs, des imprimés-types « clés en mains »³ ont été mis en ligne sur les sites des [ministères du Travail](#) et [de l'Économie](#) afin d'aider les TPE/PME à mettre en place des accords d'épargne salariale. En outre, le conjoint lié par un Pacs au chef d'entreprise (Pacsé salarié de l'entreprise) pourra bénéficier de l'épargne salariale comme c'était déjà le cas pour le conjoint salarié. En l'absence d'observation de l'administration, les accords d'intéressement seront intégralement sécurisés. À l'expiration d'un délai de six mois, si l'administration n'a pas formulé de demandes de mise en conformité, l'accord d'intéressement est sécurisé pour toute sa durée ;
- le plafonnement du montant de la prime d'intéressement distribuée à un même bénéficiaire au titre d'un même exercice sera relevé de la moitié aux trois quarts du plafond de la sécurité sociale (soit un passage de 20 262 à 30 393 euros en 2019).

¹ Ces dispositions sont comprises dans le gel de 5 ans associé au franchissement des seuils (voir thématique 3).

² Le dispositif d'épargne devra être négocié par branche au plus tard le 31 décembre 2020. À défaut d'initiative de la partie patronale au plus tard le 31 décembre 2019, la négociation s'engagerait dans les 15 jours suivant la demande d'une organisation de salariés représentatives dans la branche.

³ Modèles simplifiés d'accord.

Le plafond de la prime d'intéressement pourra intégrer des objectifs pluriannuels de performance. En outre, en cas de modification de la situation juridique de l'entreprise (fusion, cession, scission) nécessitant la mise en place de nouvelles institutions de représentation du personnel, l'accord d'intéressement se poursuivra ou pourra être renouvelé ;

- le plafond des salaires pris en compte par l'accord de participation ne pourra excéder trois fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale (contre quatre fois actuellement) ;
- la mise en place d'un PERCO ne sera plus conditionnée à l'existence d'un PEE ou PEI. Les frais de gestion des versements d'anciens salariés sur un PERCO seront plafonnés. Pour les PEE, même en l'absence de contribution du salarié, l'employeur pourra effectuer des versements unilatéraux soumis au même régime fiscal et social que l'abondement. Cette possibilité devra être prévue par le règlement du fonds et répartie de manière uniforme pour tous les salariés ;
- enfin, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 du 3 décembre 2018 a supprimé le forfait social sur : (a) la participation volontairement mise en place dans les entreprises de moins de 50 salariés ; (b) l'intéressement dans toutes les entreprises jusqu'à 250 salariés¹ ; (c) l'abondement dans les plans d'épargne d'entreprise (PEE) et plans d'épargne retraite collectifs (PERCO) dans les entreprises de moins de 50 salariés favorisant la première étape de mise en place d'un dispositif de partage de la valeur dans les TPE et PME.

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

Données

Afin de suivre les évolutions respectives de l'intéressement, de la participation et des abondements des employeurs aux plans d'épargne salariale, en nombre d'entreprises concernées, en part des salariés concernés et en volumes, la principale source de données est l'enquête Acemo Pipa². Réalisée auprès de 18 000 entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé et semi-public non agricole, 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

¹ Cette mesure s'apprécie entité juridique par entité juridique et concerne toutes les entreprises de moins de 250 salariés faisant partie d'un groupe ou non. En revanche, dans le cas des UES (unités économiques et sociales) le seuil s'apprécie au global sur tout le périmètre de l'UES.

² Pour une comparaison des sources permettant de suivre l'épargne salariale, voir le [document d'études](#) de la Dares (novembre 2019).

des sommes distribuées, existence et composition d'un plan d'épargne entreprise. Les données de l'enquête de la Drees sur la retraite supplémentaire et les données AcoSS-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 éléments de coût (épargne salariale, taxes ou dépenses libératoires diverses, œuvres sociales, dépenses de formation, autres dépenses au bénéfice des salariés, etc.) et les subventions perçues par l'entreprise (crédits d'impôts).

Les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles de l'Association française de la gestion financière (AFG), du Medef ou encore de l'AcoSS et de la DG Travail seront mobilisées. Des travaux spécifiques pourront être engagés avec leur accord, notamment sur le nombre et la nature des accords collectifs².

Métriques et méthodes

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** : évolution³ du niveau de déploiement de l'intéressement, de la participation⁴ et de l'abondement des plans d'épargne (nombre de salariés couverts par taille d'entreprise⁵), évolution du nombre d'accords d'intéressement par taille d'entreprise et

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

² Disponible en ligne sur la [base de données nationale des accords collectifs](#), pour les accords réalisés après le 1^{er} septembre 2017.

³ Cette temporalité permettra d'apprécier la saisonnalité des accords d'intéressement liée au pic d'accords à la suite de la loi 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 %.

⁴ Il conviendra en outre d'observer sa répartition entre les salariés ; actuellement, 58 % de la participation reversée dans les entreprises est aujourd'hui captée par les 10 % de salaires les plus élevés, soit dix points de plus en dix ans.

⁵ Dans les entreprises de moins de 250 salariés et de moins de 50 salariés avec un champ élargi sur les moins de 50 salariés (intéressement, participation et abondement).

par branche¹ 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'éviction), impact pour les salariés (revenus, motivation, etc.) et pour les employeurs (attractivité, recrutement, etc.) ;

- *méthodes*² : 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* ».

Thématique	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
Thématique 17 — Intéressement et participation		Applicabilité immédiate	Enquête Drees (+24 mois) Acemo Pipa (+20mois) Acooss-Urssaf (+18 mois) ECMOSS (+18 mois) Fare (+24 mois) DSN (+24-36 mois)	Suivi : août 2022 ³ Évaluation : fin 2023	Rapport 2022

¹ 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.

² Voir notamment Fakhfakh F. *et al.* (1996), « [The effects of profit-sharing schemes on enterprise performance in France](#) », *International Labour Organization* ; Cahuc P. *et al.* (1992), « [Les effets d'incitation de l'intéressement : la productivité plutôt que l'emploi](#) », *Économie et statistique*, n° 257 ; Floquet M. *et al.* (2014), « [Profit-sharing plans and compensation policies in France](#) », *Academy of Management Proceedings* ; Stévenot A. *et al.* (2013), « [Participation financière et climat social : une analyse des perceptions comparées dirigeants/salariés](#) », *Érudit Revues Relations industrielles* ; Blinder A. S. (1989-1990), « [Pay, participation, and productivity](#) », *The Brookings Review*.

³ Les résultats 2019 seront *a priori* publiés en août 2021 (Acemo-pipa), mais le recul sera insuffisant pour juger de l'impact de la loi Pacte.



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

Contexte

Fondé en 1967, l'actionnariat salarié a été régulièrement révisé¹. Il peut aujourd'hui se matérialiser 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), ou par la détention de parts de fonds d'actionnariat salarié (FCPE) via un Plan d'épargne en 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.

En ce qui concerne les PEE⁵, les versements totaux (nets de CRG et de CRDS) se sont élevés en 2017 à 9,26 milliards d'euros (+ 9 % par rapport à 2016) et ont bénéficié à 2,3 millions des 4 millions de salariés ayant épargné dans un PEE, soit un montant moyen de 670 euros par bénéficiaire (+ 2 %). En outre, le PEE est depuis 2012 le dispositif le plus répandu (46,3 % des salariés couverts en 2016) et ce, notamment parce qu'il sert de support aux autres dispositifs (69 % des sommes versées sur les PEE proviennent de la participation et de l'intéressement). Dans les entreprises de 10 salariés

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 [Dares résultats n° 040 – août 2018](#).

ou plus, parmi les 55 % de salariés qui détiennent un PEE, plus de la moitié y effectue des versements en 2016 (54,2 %, après 52,5 % en 2015), pour un montant moyen de 2 424 euros. Près de 9,3 milliards d'euros sont investis sur un PEE en 2016 dans les entreprises de 10 salariés ou plus (+ 9,0 % par rapport à 2015).

En outre, parmi les 18 pays de l'Union européenne qui ont mis en place des dispositifs d'actionnariat salarié, la France a l'actionnariat salarié le plus développé : plus de 75 % des entreprises cotées y ont des plans d'actionnariat salarié pour l'ensemble de leurs salariés contre moins de la moitié en moyenne et plus de 35 % des salariés sont actionnaires, contre 22 % en moyenne.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : consolider l'actionnariat salarié ; renforcer la participation des actionnaires salariés à la gouvernance de leurs entreprises.

Contours de la réforme

La réforme prévoit plusieurs dispositions :

- l'employeur pourra désormais décider unilatéralement d'offrir des titres financiers à ses dirigeants et ses salariés : le forfait social sera de 20 % lorsque l'entreprise, y compris sans contribution du salarié, effectuera des versements sur le PEE¹, 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 ;
- 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'État soient proposés aux salariés éligibles de l'entreprise sera 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 bénéficieront, 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 »* ;

¹ Le montant maximal, en pourcentage du PASS, sera déterminé par décret.

- un associé (personne physique ou morale) pourra 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 5 ans) et la période devant séparer l'engagement de la date de cession des titres (minimum 3 ans). Seront 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 2 ans. Le montant, qui ne pourra excéder 10 % de la plus-value réalisée, sera reversé par l'associé cédant à la société laquelle répartira cette somme entre les salariés bénéficiaires, dans la limite de 30 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 12 157 euros en 2019. Enfin, plusieurs associés pourront 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.](#)

Données

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 des principales entreprises cotées et non cotées, et à la consultation de leurs rapports annuels disponibles sur leurs sites internet ou auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF), le nombre et la part des actionnaires salariés seront relevés pour une analyse spécifique. Pour apprécier l'importance de l'actionnariat salarié, pourra être calculé le ratio entre la part de capital éventuellement détenue par les salariés et la part de capital détenue par le premier actionnaire.

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

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

² Relations professionnelles et négociations d'entreprise.

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.

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.

Métriques et méthodes

Afin d'apprécier 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, 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 ajoutée, productivité, influence des employés sur la gouvernance et la stratégie de l'entreprise, performance des entreprises ;
- *méthodes*¹ : suivi d'indicateurs, analyse de cas sur l'influence des salariés sur la gouvernance et la stratégie des entreprises.

Thématique 18 — Actionnariat salarié	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
		Applicabilité immédiate	Acemo Pipa (2021 + 20 mois) REPONSE (2023 + 24 mois)	Mi-2022	Rapport 2022

¹ Voir notamment les travaux de [Aubert, Chassagnon et Hollandts \(2016\)](#) et [Toe, Hollandts et Valiorgue \(2017\)](#) sur l'effet d'une présence importante d'actionnaires salariés sur la performance des entreprises. Voir aussi [Toe S. D. et al. \(2017\)](#), « La « face cachée » de l'actionnariat salarié : Etude empirique sur l'indice SBF 120 (2000-2014) », Finance Contrôle Stratégie ; [Han Kim E. et al. \(2014\)](#), « Broad-based employee stock ownership: Motives and outcomes », *The Journal of Finance*.



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

Contexte

À l'heure actuelle, les entreprises de plus de 500 salariés sont tenues de rendre compte de leur responsabilité sociétale en vertu de [la loi NRE \(2001\)](#), de [la loi Grenelle 2 \(2009\)](#) ou encore de [la loi de 2017](#) relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

Bien qu'il n'existe pas de définition stabilisée, les sociétés à mission ont commencé à être consacrées, notamment au Royaume-Uni, au Canada et aux États-Unis¹ : il s'agit d'élargir la finalité de l'entreprise à autre chose que le seul partage de bénéfice ou la seule réalisation d'une économie, et de mieux concilier l'intérêt commun des associés et la poursuite d'un objectif plus large d'intérêt général.

En s'appliquant aux sociétés commerciales, le statut de société à mission correspondrait à une labellisation et à un engagement moral vis-à-vis des consommateurs et de la société civile qui, s'il n'était pas tenu, l'exposerait à des accusations de *greenwashing* ou de *fairwashing*.

Finalités exprimées

À la suite du [rapport Notat-Sénard](#), les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : consacrer, en leur donnant du contenu juridique, la notion « d'intérêt social » associée à une reconnaissance de la responsabilité sociale de

¹ En Nouvelle-Écosse par exemple, un organisme de réglementation gouvernemental, le « *Registrar of Community Interest Companies* », est chargé de déterminer si une société est admissible à la désignation de « *Community Interest Company* » au moment de sa constitution et de surveiller le respect des obligations lui incombant. Voir notamment l'article de [Lederman \(2009\)](#) pour le Canada.

l'entreprise, la notion de « raison d'être de l'entreprise », et l'idée de création de « société à mission » ; encourager ainsi les dirigeants d'entreprise à s'interroger sur les enjeux sociaux et environnementaux de leur activité, et à donner un sens et une vision de plus long terme à l'action de l'ensemble des collaborateurs.

Contours de la réforme

La notion d'intérêt social et de raison d'être de la société est consacrée dans le Code civil :

- 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* » ;
- 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* » ;
- 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 de suivi sera chargé du suivi de la mission que s'est donnée la société².

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

¹ Un statut et non une nouvelle forme juridique, qui aurait ajouté de l'illisibilité au cadre juridique, au regard de l'économie sociale et solidaire (ESS). À ce titre, la plateforme RSE, qui rassemble un large éventail d'acteurs, pourra être associée pour apprécier notamment les effets de concurrence ou de complémentarité des sociétés à mission avec l'économie sociale et solidaire (ESS).

² Les entreprises de l'Économie sociale et solidaire (ESS) 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. En particulier, 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. Les sociétés à mission se distingueraient des entreprises de l'ESS en ce sens qu'elles devront simplement répondre au besoin de poursuivre un autre objectif que le profit, sans contraintes sur la distribution de dividendes et de politique salariale.

Données

Au-delà de la publicité que les sociétés à mission feront d'elles-mêmes, les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles auprès des greffes des tribunaux de commerce, des organismes tiers indépendants (OTI) certifiant les sociétés à mission, du COFRAC¹ et de l'Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE) et de l'association « Communauté des entreprises à mission »² seront mobilisées. Des travaux spécifiques pourront être engagés avec leur accord, et notamment sur la nature et les effets de la qualité de statut à mission et plus généralement de la raison d'être, et sur les modalités de suivi de l'exécution de la mission et notamment la mise en place d'un « comité de mission » prévu par la loi.

Des analyses et des entretiens spécifiques seront réalisés auprès d'un échantillon des principales entreprises cotées et non cotées concernées, et en particulier des entreprises où l'État détient des participations.

Métriques et méthodes

Afin d'apprécier le déploiement des sociétés à mission, et les effets de ce statut, plusieurs métriques et méthodes sont envisagées :

- *métriques* : nombre et caractéristiques des sociétés à mission, nombre d'entreprises qui se dotent d'une raison d'être³ (et notamment parmi les entreprises où l'État est actionnaire), impact sur la performance, le fonctionnement, l'emploi et la gouvernance des entreprises concernées ;
- *méthodes*⁴ : suivi d'indicateurs, analyse de cas, comparaisons internationales.

¹ Le Comité français d'accréditation (COFRAC) est une association chargée de délivrer les accréditations aux organismes intervenant dans l'évaluation de la conformité en France.

² <https://www.entreprisesamission.com/>

³ Si les sociétés qui se constituent en sociétés à mission doivent se doter d'une raison d'être, l'inverse n'est pas obligatoire.

⁴ Voir notamment Hart O. *et al.* (2017), « [Companies Should Maximize Shareholder Welfare Not Market Value](#), *Journal of Law, Finance, and Accounting* et les travaux de [Patricia Crifo](#). Voir aussi, au sujet du reporting extra-financier : « Bilan de l'application des dispositions du décret n°2015-1850 du 29 décembre 2015 relatives au reporting extra-financiers des investisseurs (Article 173-VI de la loi de transition énergétique pour la croissance verte) », [MTES, ACPR, 2019](#).

Thématique 19 — Société à mission	Attente textes d'application Décembre 2019	Mise en œuvre Applicabilité immédiate	Données (délai d'obtention) Attente certification des OTI	Premiers livrables quantitatifs Fin 2021	Premier avis émis par le comité Rapport 2022
--	--	--	---	--	---



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

Contexte

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.

Finalités exprimées

La principale finalité exprimée lors des débats parlementaires a été de renforcer les capacités de développement de l'entreprise sur le moyen et le long terme.

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, et pourra en particulier 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.

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

Données

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 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.

Métriques et méthodes

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.

Thématique 20 — Fonds de pérennité	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
	Décembre 2019	Applicabilité immédiate (attente de la loi de finances pour préciser le traitement fiscal)	Données du ministère de l'Intérieur ou de la DGFIP (au moins 12 mois)	Mi-2022	Rapport 2022



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

Contexte

Depuis 1982¹, le comité d'entreprise (devenu comité social et économique) est représenté au CA ou au CS de toute société anonyme (SA), sociétés 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

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.

entreprises. Cette représentation est renforcée en 2015¹. 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 un² ou deux administrateurs salariés pour siéger au conseil d'administration (CA) 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 surveillance³.

Finalités exprimées

À la suite de [rapport Notat-Sénard](#), les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : renforcer la présence d'administrateurs représentant les salariés dans les conseils d'administration et de surveillance des grandes sociétés ; donner ainsi plus de voix à la diversité des opinions et à la connaissance du métier des salariés ; mieux concilier les intérêts de ces derniers avec ceux de l'entreprise.

Contours de la réforme

Dans les sociétés, mutuelles, unions et fédérations de plus de 1 000 salariés, la présence de 2 administrateurs salariés⁴⁵ au sein du CA ou du CS sera obligatoire dès lors qu'il y a 8 administrateurs non salariés (contre 12 auparavant), à l'exception des sociétés dont l'activité principale est d'acquérir et de gérer des filiales et des participations (des « holdings »), dans certaines conditions.

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 social⁶ de la société, les administrateurs représentant les salariés seront

¹ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi dite « loi Rebsamen ».

² Pour les CA comptant moins de 13 administrateurs non salariés.

³ Articles L. 225-30-1 et L. 225-30-2 du code de commerce.

⁴ L'entrée en fonction des nouveaux administrateurs salariés doit intervenir au plus tard 6 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.

⁵ Un rapport du Gouvernement examinera sous 3 ans l'opportunité de porter à 3 le nombre d'administrateurs.

⁶ 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).

désormais élus par l'AG des actionnaires¹ ; de même dans les sociétés non cotées si, à la clôture de 2 exercices successifs, la société et ses filiales, directes ou indirectes, emploient au moins 1 000 salariés permanents et a son siège social fixé sur le territoire français ou emploient au moins 5 000 salariés permanents.

De plus, les représentants des salariés pourront 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).

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

Données

Une possible source de données est la base Fichier bancaire des entreprises (FIBEN) de la Banque de France qui fournit pour près de 3 millions d'unités légales des informations descriptives (Siren, dénomination sociale, code activité, etc.) et pour des sous-échantillons, des données comptables (postes de la liasse fiscale, soldes intermédiaires de gestion, ratios, etc.) et des données sur les associés (Siren de l'associé personne morale, pourcentage de capital détenu, dénomination, etc.). Le fichier contient aussi des données sur les dirigeants (nom du représentant légal, fonction, date de début de fonction, etc.). Cette base de données porte en particulier sur l'ensemble des mandats sociaux, dont celui d'administrateur. Dans la mesure où un mandat social d'administrateur représentant les salariés est créé, la donnée devrait faire l'objet d'une collecte. Une enquête *ad hoc*, des entretiens et des analyses de cas sur un échantillon d'entreprises pourraient être réalisés afin de suivre le respect de la nouvelle réglementation et pour en percevoir les effets sur la performance et la gouvernance des entreprises. En particulier, la gouvernance sera appréhendée à partir de l'enquête REPONSE² (voir la thématique 18) 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. L'expertise et les données éventuellement disponibles auprès d'institutions actives sur ce type de questions³ seront également mobilisées, et notamment pour apprécier l'influence des administrateurs représentant les salariés au sein du conseil d'administration de l'entreprise, leur participation dans les différents comités rattachés (et notamment celui de rémunération des dirigeants ou de nomination), leur rôle dans la définition de la raison d'être de l'entreprise et l'effet de la féminisation des conseils depuis la loi Copé-Zimmermann.

¹ 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.

² Relations professionnelles et négociations d'entreprise.

³ [Institut français des administrateurs \(IFA\)](#), [Réalités du dialogue social](#), [Ethics & Boards](#).

Métriques et méthodes

Afin d'apprécier les effets économiques et managériaux de la présence d'administrateurs représentant les salariés au sein des conseils d'administration ou de surveillance des sociétés concernées¹, plusieurs métriques et méthodes sont envisagées :

- *métriques* : recensement des entreprises concernées, gouvernance, performances économiques et financières des entreprises, productivité, investissement, satisfaction et implication des salariés ;
- *méthodes*² : suivi d'indicateurs, suivi qualitatif, analyse de cas et comparaisons internationales (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni).

Il conviendra de bien articuler les travaux du comité avec l'article 184 de la loi Pacte, 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 et managériaux de la présence d'administrateurs représentant les salariés au sein des conseils d'administration ou de surveillance des sociétés concernées, l'opportunité d'une extension de cette disposition à trois administrateurs lorsque ces conseils comportent plus de douze membres et la pertinence d'intégrer dans ce panel un administrateur représentant les salariés des filiales situées en dehors du territoire national, lorsque la société réalise une part significative de son activité à l'international.* »

Thématique 21 — Administrateurs salariés	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
	Décembre 2019	Applicabilité immédiate	FIBEN (+9 mois) Enquête <i>ad hoc</i> (+18 mois)	Mi-2021	Rapport 2021

¹ Mais aussi les dispositifs de la loi Rebsamen, qui n'est que partiellement entrée en vigueur.

² Sur les effets économiques du modèle allemand de la codétermination (*Mitbestimmung*), plusieurs travaux académiques ont été menés : [Frick & Lehmann \(2004\)](#), [Wagner \(2009\)](#), [Boneberg \(2011\)](#). En particulier, un article récent analyse une réforme de 1994 en Allemagne, et montre que la représentation des salariés dans les conseils d'administration a vraisemblablement un effet positif sur l'investissement : [Jäger et al. \(2019\)](#), « [Labor in the boardroom](#) » *Working Paper*, National Bureau of Economic Research. Voir également [Han Kim E. et al. \(2018\)](#), « [Labor Representation in Governance as an Insurance Mechanism](#) », *Review of Finance* ; [Hollandts X. et al. \(2019\)](#), « La gouvernance salariale : contribution de la représentation des salariés à la gouvernance d'entreprise », Finance Contrôle Stratégie ; [Hollandts X. et al. \(2011\)](#), « [Les déterminants de la représentation des actionnaires salariés au Conseil d'administration ou de surveillance](#) », Management international, HEC Montréal. Pour la France, voir notamment les travaux de [Beffa & Clerc \(2013\)](#) et de la [Fondation Jean Jaurès \(2018\)](#). Voir aussi les rapports sur le gouvernement d'entreprise et la rémunération des dirigeants des sociétés cotées de l'AMF.



THÉMATIQUE 22

BASE DE DONNÉES DES PAIEMENTS

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

Contexte

Aujourd'hui, la passation de marchés au sein d'une administration ou d'une entreprise publique est courante. Assurée par l'acheteur public, elle est réglementée par le code de la commande publique. En 2016, plus de 144 000 contrats ont été conclus pour un montant global d'environ 84 milliards d'euros¹, dont 25,6 milliards d'euros pour le secteur public local et 36,2 milliards d'euros pour l'État. Les PME correspondent à plus de la moitié des contrats de la commande publique, mais à moins de 30 % du montant en valeur correspondant. De plus, un tiers des achats publics, recensés cette année-là, ont fait l'objet d'une offre numérique, loin des objectifs de dématérialisation totale de la procédure de passation des marchés publics².

Si la maîtrise de la dépense publique est au cœur de la passation de marchés, la protection des entreprises titulaires de marchés publics de l'État reste à améliorer : le taux minimal des avances que doivent verser les acheteurs publics aux PME titulaires de marchés publics État n'est que de 5 %³. Les délais de paiement, et le manque de lisibilité et de garanties des procédures peuvent expliquer le recul de la participation des PME

¹ Observatoire économique de la commande publique (OECPP), rattaché à la Direction des affaires juridiques (DAJ).

² [Plan de transformation numérique de la commande publique](#) (2017-2022).

³ Source : ministère de l'Économie et des Finances.

dans la commande publique (59 % en 2016 contre 62 % en 2015) et ce, en dépit de l'obligation généralisée d'allotir les marchés publics¹.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : moderniser l'exécution des marchés publics, en donnant plus de garanties et de lisibilité aux procédures ; encourager ainsi la mise en concurrence des entreprises, et l'implication en particulier des PME.

Contours de la réforme

En transposition de la directive européenne relative à la facturation électronique², 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 accepter³ ; 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 facturation⁴.

De plus, « *Une solution mutualisée, mise à disposition par l'État et dénommée “ portail public de facturation ”, permet le dépôt, la réception et la transmission des factures sous forme électronique* » (Article 193).

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

Données

Afin de suivre le nombre de contrats, les montants correspondants ainsi que la part des PME et leur taux de candidature et de succès, pourront être utilisées les données de l'Observatoire économique de la commande publique (base Aramis). Il conviendra cependant d'être attentif aux écarts entre le champ de la mesure et celui qui est

¹ Ordonnance du 23 juillet 2015 et son décret d'application.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055>

³ 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.

⁴ 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.

concerné par cette base¹. En plus de l'OECP, les informations, l'expertise et les données éventuellement disponibles auprès de l'Observatoire des délais de paiement de la Banque de France², de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de la Direction générale des finances publiques, de la Cour des comptes, de l'Inspection générale de l'administration ou encore de la société CODINF³ seront mobilisées. Des travaux spécifiques pourront être engagés avec leur accord, notamment sur les délais de paiement ainsi que la nature et l'ampleur des contentieux qui leur sont relatifs. À terme, les données recueillies par le portail numérique de la facturation, que met en place la loi, permettront de suivre finement le nombre et la nature des factures relatives à la commande publique.

Métriques et méthodes

Afin d'apprécier les effets de la mise en œuvre de cette base de données, plusieurs métriques et méthodes seront mises en œuvre :

- *métriques* : évolution des délais de paiements, taux de candidature et de succès des PME aux marchés publics, nombre de relances et de litiges, nombre de factures déposées *via* le portail public de facturation (et délai de paiement moyen) ;
- *méthodes*⁴ : suivi d'indicateurs, suivi qualitatif de la procédure.

Thématique 22 — Base de données des paiements	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
		Applicabilité immédiate	Portail de la facturation (+3 mois) Base Aramis (+18 mois) DGFIP (+18 mois)	Premiers éléments de suivi à l'été 2020	Rapport 2020

¹ Voir ce [document méthodologique](#) de l'OECP. Par exemple, le champ de cette évaluation est différent : il n'inclut notamment pas les entreprises publiques mais les seules administrations publiques, et comprend en revanche certaines dépenses ne relevant pas du code des marchés publics.

² Voir notamment son [rapport 2018](#).

³ Il s'agit d'une société spécialisée dans la maîtrise du risque client par secteur professionnel. Avec la Fédération nationale des travaux publics, elle réalise annuellement une enquête auprès de leurs adhérents sur les délais de paiement (voir son [rapport 2015](#)).

⁴ Voir notamment Barrot J.-N. *et al.* (2016), « [The Employment Effects of Faster Payment: Evidence from the Federal Quickpay Reform](#) », Harvard Business School Entrepreneurial Management, *Working Paper*, n° 17-004 ; et Beaumont P. (2017), « [Croissance des entreprises et risque de trésorerie : étude sur données d'exportations](#) », *Document de travail*, n° G2017/10, Insee.



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

Contexte

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.

La France se distingue en appliquant sur ses entreprises des seuils plus faibles et donc plus contraignants. Ainsi, 77,4 % de la valeur ajoutée des entreprises y est soumise à la certification légale, contre 72,8 % en Italie, 58,2 % en Allemagne et 52,9 % au Royaume-Uni. Ces seuils, en dessous desquels la certification légale devient obligatoire,

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 d'euros et de 12 millions (« 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'assurance et sociétés cotées).

dépendent en outre de la forme sociale de l'entreprise. Sont contraintes de faire certifier leurs comptes :

- les sociétés par actions simplifiées (SAS) si elles remplissent deux des trois conditions suivantes : un total de bilan supérieur à 1 million d'euros, un chiffre d'affaires (hors taxe) supérieur à 2 millions, un effectif supérieur à 20 salariés ;
- les sociétés à responsabilité limitée (SARL), les sociétés en nom collectif (SNC) et les sociétés en commandite simple (SCS) si elles remplissent deux des trois conditions suivantes : un total de bilan supérieur à 1,55 million d'euros, un chiffre d'affaires (hors taxe) supérieur à 3,1 millions, un effectif supérieur à 50 salariés ;
- enfin, toutes les sociétés anonymes (SA) et les sociétés en commandites par actions (SCA).

D'après un rapport de l'Inspection générale des finances¹, 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 situés 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 soit contrainte individuellement à une certification légale, alors qu'une certification de l'ensemble pourrait suffire.

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

En définitive, les seuils français, plus exigeants que les seuils européens, font peser sur les entreprises et en particulier les plus petites une charge plus forte sans pour autant améliorer substantiellement la fiabilité de leurs comptes.

Finalités exprimées

Les principales finalités exprimées lors des débats parlementaires ont été les suivantes : relever les seuils de certification légale au niveau européen ; alléger les charges proportionnellement plus importantes qu'elles représentent sur les plus petites entreprises ; rationaliser l'obligation de certification légale pour les groupes de sociétés.

Contours de la réforme

Les seuils de certification légale sont relevés 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. 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.

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

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

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 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).

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 ses 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 afin de comparer les taux de défaillance à un an d'entreprises semblables dont la seule différence est l'obligation de 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.

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.

Métriques et méthodes

Afin d'apprécier les effets des mesures, plusieurs métriques et méthodes mériteraient d'être envisagées :

- *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 fraude ;
- *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.

Thématique 23 — Certifications des comptes	Attente textes d'application	Mise en œuvre	Données (délai d'obtention)	Premiers livrables quantitatifs	Premier avis émis par le comité
		Application immédiate (sauf DOM-TOM)	CNCC (+12 mois) Banque de France (+12 mois)	2021	Rapport 2022

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.



ANNEXES



ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

1238 / 19 / SG

Paris, le 31 JUIL. 2019

Monsieur le Commissaire général, *cher Gilles,*

Avec la loi PACTE, le Gouvernement engage une nouvelle étape dans la transformation économique du pays :

- de nombreux obstacles à la croissance des entreprises à toutes les étapes de leur développement sont levés, avec des mesures en faveur de la création, de la croissance et du rebond des entreprises ;
- le financement des entreprises et le développement des innovations sont soutenus, par le développement d'outils de financement en fonds propres et de long terme, la réforme de l'épargne-retraite, le développement de l'actionnariat salarié, la création du fonds pour l'innovation et l'industrie et une réforme d'ampleur des règles régissant la propriété intellectuelle ;
- la place des entreprises dans la société est repensée, par la modification du Code civil, une meilleure association des salariés à la vie et aux résultats de l'entreprise, et une refondation du rôle de l'Etat actionnaire.

Conformément à l'article 221 de la loi, un comité de suivi et d'évaluation de l'impact de la loi PACTE sera mis en place. Je souhaite que vous présidiez ce comité qui sera piloté par France Stratégie. Il associera quatre membres du Parlement issus de la majorité et de l'opposition, un représentant de chacun des huit partenaires sociaux représentatifs, neuf administrations et organismes publics (Dares, DGFIP, DGE, Insee, DSS, DGT, DG Trésor, Acof et Banque de France), ainsi que trois experts issus du milieu académique. Il pourra s'appuyer sur des groupes de travail spécialisés, ou sur des instances existantes, comme la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI).

Monsieur Gilles de MARGERIE
Commissaire Général de France Stratégie
20, avenue de Ségur
75007 PARIS

Il remettra au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances, un rapport annuel public. Ce rapport annuel portera sur les effets économiques de la loi et sur l'appropriation par les acteurs concernés des réformes visant au développement des entreprises adoptées par le Parlement, y compris celles relatives à leur niveau de charges sociales.

France Stratégie recevra l'appui des administrations précitées dans la réalisation et la conduite des travaux du comité. Celles-ci devront dégager, de manière ponctuelle et afin de traiter de sujets précis relevant de leurs compétences, des moyens humains et financiers complémentaires à ceux mobilisés par France stratégie. L'inspection générale des finances, le conseil général de l'économie, le contrôle général économique et financier, l'inspection générale des affaires sociales pourront être sollicités en tant que de besoin.

Conformément aux dispositions de l'article 221 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi PACTE), le comité devra être installé au plus tard trois mois après la publication de la loi, soit avant le 23 août 2019. Il remettra son premier rapport au Parlement en 2020, avant le projet de loi de finances pour 2021. Un document présentant l'organisation du comité, ses missions, ainsi que des éléments de méthodologie sera rendu public dès l'automne 2019.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien amicalement,


Édouard PHILIPPE



ANNEXE 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, Acoss 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, France Stratégie.

Après que les partenaires sociaux, les administrations et organismes publics ont tous désigné leurs représentants, 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 du Pas-de-Calais

Olivia Grégoire, députée de Paris, 12^e circonscription de Paris

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, président

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

Aurélié Seigne, CFDT, responsable du service économie et société

Représentants des administrations et organismes publics

Denis Boisenault, 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

Guy Lalanne, Trésor, chef de bureau du service du financement de l'économie

Selma Mahfouz, DARES, directrice

Sylvie Marchand, DGE, sous-directrice Prospective, évaluation et études économique

Sébastien Roux, INSEE, chef du département des études économiques

Anne Sipp, DGT, sous-directrice « Relations individuelles et collectives du travail »

Experts issus du monde académique

Augustin Landier, professeur de finance à HEC Paris

Claire Lelarge, professeure d'économie à l'Université de Paris Sud (Paris-Saclay)

Christophe Moussu, professeur de finance à l'ESCP Europe

Équipe de France Stratégie

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Vincent Aussilloux, directeur du département économie

Amandine Brun-Schammé, cheffe de projet, département travail, emplois, compétences

Antoine Naboulet, adjoint de la directrice, département travail, emplois, compétences

Rapporteur

Adam Baïz, chef de projet, coordinateur de l'évaluation des politiques publiques, département économie



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Valérie Senné

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.