

# COMITÉ DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DE LA LOI PACTE

---

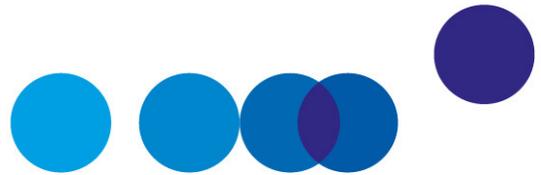
## Synthèse du Premier rapport

**Président**  
Gilles de Margerie

**Rapporteur**  
Adam Baïz







## SYNTHÈSE

---

Ce premier rapport annuel du comité d'évaluation de la loi Pacte<sup>1</sup> permet de faire un point d'étape sur sa mise en œuvre et ses conséquences.

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

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

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

---

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

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

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

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

## Thématique 1 – Guichet et registre uniques

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

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

## Thématique 2 – Entreprises individuelles à responsabilité limitée

### Réforme

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2019, la loi Pacte simplifie le régime de l'EIRL, en permettant notamment la création d'une EIRL avec un patrimoine d'affectation nul, et en rendant

facultatif le recours à un professionnel pour évaluer les biens supérieurs à 30 000 euros.

### **Premiers éléments d'analyse**

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

## **Thématique 3 – Simplification des seuils**

### **Réforme**

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

### **Premiers éléments d'analyse**

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

## Thématique 4 – Droit des sûretés

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

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

## Thématique 5 – Épargne retraite

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

D'après les données de la Fédération française de l'assurance (FFA) au 30 mars 2020, soit un semestre après le début de leur commercialisation, les nouveaux PER correspondent à un encours de 7,8 milliards d'euros et à plus de 788 000

souscripteurs. L'essentiel de ces nouveaux PER sont toutefois issus de la transformation d'anciens PER, lesquels se situent – à titre de comparaison – à un niveau de plus de 235 milliards d'euros et plus de 13 millions de souscripteurs. Selon une enquête d'OpinionWay (mars 2020), 41 % des répondants avaient à cette date connaissance des nouveaux PER, et moins du tiers connaissaient leurs avantages. Selon la même enquête, les détenteurs d'un PER collectif déclarent pour 30 % préférer une sortie en capital, pour 25 % une sortie en rentes, et pour 16 % mixer une sortie en capital et en rentes ; les personnes restantes déclarent ne pas encore savoir comment disposer de leur PERCO au moment de leur retraite. Les données de la Drees et de la Dares permettront dans les prochains mois d'affiner ces analyses sur les encours et la nature des comportements de déblocage anticipé.

## Thématique 6 – Finance verte et solidaire

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

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

vie à fin 2019 représentaient 1 788 milliards d'euros, dont 397 milliards (soit 22 %) investis en unités de compte.

## Thématique 7 – Assurance-vie

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

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

Pour ce qui est des obligations de lisibilité et de conseil, l'ACPR a rappelé aux assureurs leurs obligations en matière de devoir de conseil, y compris sur les risques inhérents aux contrats en unités de compte, et aux assurés de prendre en compte la totalité des objectifs qu'ils souhaitent poursuivre ainsi que la durée de détention lors de leur prise de décision.

## Thématique 8 – Levées de fonds par émission de jetons

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

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

## Thématique 9 – PEA-PME

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

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

## Thématique 10 – Opposition aux brevets

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

D'après les derniers retours de la Direction générale des entreprises et de l'INPI, les dépôts ont légèrement diminué depuis la fin du mois de mars 2020, au début de la crise sanitaire, et ont repris leur rythme habituel depuis le mois de juin. Accessible depuis le 1<sup>er</sup> avril 2020, une seule procédure d'opposition a été déposée à ce jour, notamment du fait que le délai d'opposition est de 9 mois après la délivrance d'un

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

## Thématique 11 – Aéroports de Paris

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

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

## Thématique 12 – La Française des jeux

### Réforme

La loi Pacte précise le périmètre des jeux de droits exclusifs (jeux de tirage, jeux instantanés, jeux de grattage, etc.). Surtout, elle autorise le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société Française des jeux (FDJ), et prévoit la mise en

place d'une autorité administrative indépendante de surveillance et de régulation du secteur. En outre, elle maintient le monopole de la FDJ (sur une durée de 25 ans) pour la distribution de paris sportifs en réseau physique.

### **Premiers éléments d'analyse**

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

## **Thématique 13 – ENGIE**

### **Réforme**

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

### **Premiers éléments d'analyse**

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

## Thématique 14 – La Poste

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

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

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

### Réforme

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

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

### **Premiers éléments d'analyse**

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

## Thématique 16 – Protection des secteurs stratégiques

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

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

## Thématique 17 – Intéressement et participation

### Réforme

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

## Premiers éléments d'analyse

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

## Thématique 18 – Actionnariat salarié

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

D'après les données de l'Association française de la gestion financière (avril 2020), l'encours des fonds d'actionnariat salarié représente 54,7 milliards d'euros en 2019 (+19 % par rapport à 2018). Cette progression s'explique vraisemblablement par la

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

## Thématique 19 – Société à mission

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

En l'absence de dispositif de collecte systématique d'informations, un examen des annonces publiques permet d'estimer qu'une soixantaine de sociétés se sont dotées d'une raison d'être, et près de la moitié d'entre elles les ont inscrites dans leurs statuts (ou sont en passe de les y inscrire). Un examen de leur formulation fait d'ores et déjà apparaître une prédominance des enjeux sociaux (réduction des inégalités, croissance inclusive, etc.), suivis par les enjeux environnementaux (réduction de l'impact environnemental, financement de la transition écologique, etc.), et dans une

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

## Thématique 20 – Fonds de pérennité

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

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

## Thématique 21 – Administrateurs salariés

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

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

## Thématique 22 – Base de données des paiements

### Réforme

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

### Premiers éléments d'analyse

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

## Thématique 23 – Certification des comptes

### Réforme

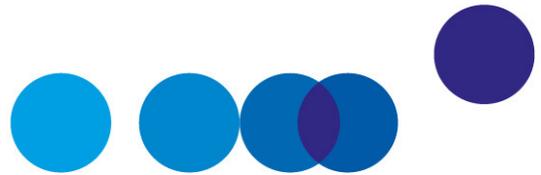
La loi Pacte relève les seuils de certification légale au niveau européen. Désormais, seules les entreprises remplissant deux des trois conditions suivantes seront obligées de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes : un bilan supérieur ou égal à 4 millions d'euros ; un chiffre d'affaires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

comptes pour l'ensemble formé par la société mère et ses filiales dès lors que cet ensemble excède les seuils de désignation, indépendamment de l'obligation d'établir des comptes consolidés. Ces obligations sont applicables à compter du premier exercice clos postérieurement à la publication du décret du 24 mai 2019.

### **Premiers éléments d'analyse**

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





Directeur de la publication

**Gilles de Margerie, commissaire général**

Directeur de la rédaction

**Cédric Audenis, commissaire général adjoint**

Secrétaires de rédaction

**Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup**

Contact presse

**Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements**

**01 42 75 61 37, [matthias.lefur@strategie.gouv.fr](mailto:matthias.lefur@strategie.gouv.fr)**