



COMITÉ DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DE LA LOI PACTE

Synthèse du deuxième rapport

Président

Gilles de Margerie

Rapporteur

Adam Baïz





SYNTHÈSE

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

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

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

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

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

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

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

Thématique 1 – Guichet unique et registre national des entreprises

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 2 – Entreprises individuelles à responsabilité limitée

Réforme

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

patrimoine d'affectation nul et en rendant facultatif le recours à un professionnel pour évaluer les biens supérieurs à 30 000 euros.

Premiers éléments d'analyse

D'après la Direction générale des entreprises, le nombre de déclarations et de créations d'EIRL entre juillet 2020 et juillet 2021 est estimé à 18 500, contre 12 900 un an plus tôt. Si le flux mensuel d'EIRL continue d'augmenter, les EIRL restent marginales au sein des 2,3 millions d'entreprises individuelles (2 %) et leur dynamique n'est pas aussi forte que celle des micro-entrepreneurs et des sociétés par actions simplifiées. Les experts interrogés soulignent que les EIRL souffrent de la multiplicité et de la concurrence des formes juridiques, de la complexité administrative à déclarer et à actualiser un patrimoine affecté, et de l'obstacle que peut constituer la séparation des patrimoines de l'EIRL à l'emprunt. Le président de la République a annoncé le 16 septembre 2021 un « Plan pour les indépendants ». Ce dernier prévoit l'extension de plein droit de la protection des biens de l'indépendant – jusqu'ici propre à l'EIRL et aux sociétés limitatives de responsabilités – aux entrepreneurs individuels, la facilitation de la transmission d'entreprise via un relèvement des seuils d'exonération, un mécanisme de transmission universelle du patrimoine pour les entreprises individuelles, le regroupement des deux guichets de formation des chefs d'entreprise ou encore l'assouplissement de l'accès à l'assurance-chômage des indépendants.

Thématique 3 – Simplification des seuils

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

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

Thématique 4 – Droit des sûretés

Réforme

La loi Pacte a autorisé le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de deux ans, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour simplifier le droit des sûretés et renforcer son efficacité. Dans la continuité des réformes de 2006, cette réforme est en particulier destinée à écarter les dispositions peu lisibles, caduques, manquantes ou difficilement interprétables. Elle vise également un renforcement de l'efficacité des sûretés et une consolidation de l'attractivité du droit français.

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 5 – Épargne retraite

Réforme

La loi Pacte a créé, depuis le 1^{er} octobre 2019, un nouveau Plan d'épargne retraite (PER), se déclinant en mode individuel, collectif ou catégoriel, et regroupant les dispositifs existants. Les produits préexistants à la loi ne peuvent plus être commercialisés depuis le 1^{er} octobre 2020. La loi facilite également la portabilité de l'épargne, la sortie en capital ou encore la gestion pilotée par horizon. Elle prévoit ainsi que le transfert d'un plan d'épargne retraite vers un autre soit gratuit si le produit a été détenu pendant 5 ans. Elle autorise la sortie en capital pour les encours constitués à partir de versements volontaires ou issus de l'épargne salariale, et rend le retrait possible pour l'achat d'une résidence principale,

lorsque les versements proviennent de l'épargne salariale ou de versements volontaires des épargnants. Également, elle prévoit que la gestion pilotée par horizon soit proposée par défaut à chaque épargnant souscrivant un contrat d'épargne retraite.

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 6 – Finance verte et solidaire

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

D'après une enquête de la Fédération française de l'assurance (2020), la réglementation est respectée par l'ensemble des assureurs, et la moitié d'entre eux référencent déjà les trois types d'unités de compte (Finansol / ISR / Greenfin) dans leurs contrats d'assurance-vie. D'après les données récoltées par le Trésor, il y a un total de 33,4 milliards d'euros d'encours d'unités de compte responsables (label ISR), vertes (label Greenfin) et solidaires (label Finansol) à fin 2020, contre 27,3 milliards à fin 2019 (soit +22 % après une hausse

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

Thématique 7 – Assurance-vie

Réforme

La loi Pacte vise à accroître la mobilité de l'assurance-vie vers les nouveaux plans d'épargne retraite, notamment par un avantage fiscal spécifique. Elle renforce également les obligations d'information de l'assureur, pour les contrats euros et les contrats en unités de compte, que ce soit avant ou après la conclusion du contrat. Ces informations concernent en particulier le montant de la valeur de rachat, le rendement garanti ou encore les performances passées (brutes et nettes de frais). La loi Pacte étend également la liste des instruments financiers pouvant être éligibles aux contrats d'assurance-vie.

Premiers éléments d'analyse

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

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

Thématique 8 – Levées de fonds par émission de jetons

Réforme

En vertu de la loi Pacte, les acteurs souhaitant lever des fonds par émissions de jetons numériques (ICO) peuvent solliciter un visa auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Si ce visa est optionnel, il est indispensable pour pouvoir démarcher le grand public. De même sur le marché secondaire, les prestataires de services sur actifs numériques (PSAN) peuvent être agréés et placés sous la supervision de l'AMF s'ils en font la demande. Les PSAN offrant des services de conservation ou d'achat-vente d'actifs numériques doivent obligatoirement s'enregistrer auprès de l'AMF, avec l'avis conforme de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). La loi Pacte précise que les banques doivent mettre en place des règles objectives, non discriminatoires et proportionnées pour régir l'accès des émetteurs de jetons ayant obtenu le visa de l'AMF aux services de comptes de dépôt et de paiement qu'ils tiennent. Deux nouveaux textes, parus en 2021, visent à renforcer la sécurité du marché (identification des clients à chaque opération, non-recours à la monnaie électronique anonyme pour l'achat d'actifs numériques, élargissement du champ des entités devant s'enregistrer auprès de l'ACPR, etc.).

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 9 – PEA-PME

Réforme

Depuis le 1^{er} juillet 2020, la loi Pacte permet un retrait partiel après 5 années de détention sans entraîner la clôture du PEA-PME. Avant 5 ans, cette possibilité a été élargie sous

certaines conditions (licenciement, retraite anticipée, invalidité, etc.). De plus, divers instruments de dettes (titres participatifs, obligations à taux fixe, etc.) peuvent désormais, sous certains plafonnements, être logés dans un PEA-PME. Depuis le 23 août 2019, le plafond du PEA PME-ETI est passé de 75 000 euros à 225 000 euros, tandis que le plafond du PEA est maintenu à 150 000 euros. En outre, les frais des PEA et PEA-PME sont plafonnés depuis le 1^{er} juillet 2020.

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 10 – Opposition aux brevets

Réforme

La loi Pacte crée une nouvelle procédure d'opposition devant l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), pour les brevets délivrés depuis le 1^{er} avril 2020, qui vient s'ajouter à la voie judiciaire. Les opposants à un brevet disposent d'un délai de 9 mois après sa délivrance pour former opposition. De plus, la loi Pacte impose l'examen de l'activité inventive dans la phase d'instruction d'une demande de brevet auprès de l'INPI, le défaut d'activité inventive devenant un motif de rejet. Elle crée aussi une demande provisoire de brevet auprès de l'INPI pour une durée d'un an. Enfin, le certificat d'utilité a vu sa durée allongée de six à dix ans, et peut désormais être transformé en brevet d'invention.

Premiers éléments d'analyse

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

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

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

Thématique 11 – Aéroports de Paris

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 12 – La Française des jeux

Réforme

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

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

L'Autorité nationale des jeux (ANJ) a succédé à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel), en vertu du décret n° 2020-199 du 4 mars 2020. L'ANJ regroupe, en les élargissant, les prérogatives de l'ancienne Arjel, du ministère du Budget sur les jeux de loterie et les paris sportifs, ainsi que celles exercées conjointement par les ministères du Budget et de l'Agriculture sur le réseau physique de paris sur les courses hippiques (PMU). La FDJ et le PMU doivent soumettre à l'approbation de l'ANJ, chaque année, leurs programmes des jeux pour l'année suivante. Ils doivent également, à l'instar des autres opérateurs, fournir leur plan d'actions contre le jeu excessif et le jeu des mineurs, ainsi qu'un document détaillant leur stratégie publi-promotionnelle annuelle et leur plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et le blanchiment. Surtout, pour les activités sous droits exclusifs, l'exploitation de chaque jeu est soumise à une autorisation préalable de l'ANJ, qui a des capacités de contrôle et de sanction renforcées.

Premiers éléments d'analyse

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

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

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

Thématique 13 – ENGIE

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 14 – La Poste

Réforme

Si le capital de La Poste reste intégralement public, la loi Pacte autorise l'État à ne plus détenir la majorité du capital afin de permettre la constitution d'un grand pôle financier public sous le contrôle de la Caisse des dépôts. Par ailleurs, le décret n° 2020-622 du 20 mai 2020 dispose que La Poste et ses filiales chargées d'une mission de service public, comme la Banque Postale, sont soumises au contrôle économique et financier de l'État prévu par le décret du 26 mai 1955. La création du nouveau pôle financier public est intervenue le 4 mars 2020, avec l'apport de la CNP à La Poste des participations de la Caisse des dépôts et de la Banque postale dans la CNP, et la détention majoritaire du capital de La Poste par la Caisse des dépôts.

Premiers éléments d'analyse

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

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

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

Réforme

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

Les 10 milliards d'euros d'actifs n'avaient pas vocation à être dépensés mais placés avec l'objectif d'engendrer un rendement annuel récurrent attendu de 250 millions d'euros. Les produits ainsi obtenus devaient servir au financement de dispositifs de soutien à l'innovation de rupture, sous la forme de subventions, d'avances remboursables ou encore de prêts.

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

Premiers éléments d'analyse

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

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

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

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

Thématique 16 – Protection des secteurs stratégiques

Réforme

Pour les activités de nature à porter atteinte aux intérêts de la défense nationale, participant à l'exercice de l'autorité publique ou de nature à porter atteinte à l'ordre public

et à la sécurité publique, la loi Pacte prévoit que les pouvoirs du ministre chargé de l'Économie dans le cadre du contrôle des investissements directs étrangers en France (IDEF) soient renforcés, à travers notamment la consolidation des possibilités d'injonction, de mesures conservatoires et de sanctions. En outre, le seuil de participation déclenchant le contrôle d'un IDEF est abaissé à 25 % (contre 33 % précédemment). Par décret, ce seuil a été abaissé à 10 % pour les entreprises cotées, initialement jusqu'à fin 2020, puis jusqu'au 31 décembre 2021

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 17 – Intéressement et participation

Réforme

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

Depuis le 1^{er} janvier 2019, le forfait social est supprimé sur les sommes versées au titre de l'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés, ainsi que sur l'ensemble des versements d'épargne salariale pour les entreprises de moins de 50 salariés. La loi Pacte comprend également des mesures visant à faciliter la mise en place d'un accord d'intéressement (imprimés types mis en ligne, accords types négociés au niveau de la branche), des mesures visant à sécuriser les entreprises une fois l'accord mis en place, ainsi que des mesures visant à faciliter l'utilisation d'un accord d'intéressement au quotidien.

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

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 18 – Actionnariat salarié

Réforme

La loi Pacte contient plusieurs mesures relatives à l'actionnariat des salariés. En particulier, depuis le 21 août 2019, elle autorise l'employeur à décider unilatéralement d'offrir des titres financiers à ses dirigeants et ses salariés. Le forfait social est de 20 % lorsque l'entreprise effectue des versements sur le Plan d'épargne entreprise (PEE), sous réserve d'une attribution uniforme, et il est de 10 % lorsque l'entreprise abonde la contribution des bénéficiaires du plan d'épargne d'entreprise. La loi Pacte contient

également des mesures relatives à l'élection des représentants des salariés porteurs de parts. Elle autorise aussi un associé (personne physique ou morale) à prendre l'engagement, en cas de cession de ses titres, de partager une partie de la plus-value de cession avec l'ensemble des salariés de la société dont les titres sont cédés. La loi de finance 2021 a apporté des modifications au cadre de l'actionnariat salarié, notamment l'exonération – en 2021 et 2022 – du forfait social sur l'abondement versé en complément des versements personnels des salariés, lorsqu'ils sont destinés à des souscriptions d'actions ou titres de l'entreprise dans le cadre du Plan d'épargne salariale (contre un forfait social de 10 % auparavant).

Premiers éléments d'analyse

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

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

Thématique 19 – Société à mission

Réforme

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

auparavant purement jurisprudentielle. De plus, elle reconnaît la possibilité pour les sociétés d'inscrire une raison d'être dans leurs statuts. Cette raison d'être est constituée des principes dont la société se dote et pour le respect desquels elle entend affecter des moyens dans la réalisation de son activité. Enfin, elle crée la qualité de société à mission : sur la base d'un engagement volontaire, elle est reconnue à une société qui inscrit une raison d'être dans ses statuts, et charge un organe de suivi de vérifier l'atteinte de ses objectifs et l'adéquation des moyens engagés, un organisme tiers indépendant (OTI) ayant pour mission de vérifier les informations correspondantes. Le décret n° 2020-1 du 2 janvier 2020 relatif aux sociétés à mission, détaille les règles de publicité en la matière ainsi que le régime applicable aux OTI. Le [décret n° 2021-669](#) du 27 mai 2021 et l'[arrêté du 27 mai 2021](#) précisent les modalités de contrôle de l'OTI (examen des indicateurs, entretien avec le comité de mission, etc.).

Premiers éléments d'analyse

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

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

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

Thématique 20 – Fonds de pérennité

Réforme

La loi Pacte a créé, lors de sa promulgation le 23 mai 2019, le fonds de pérennité. Il s'agit d'un véhicule juridique hybride destiné à recueillir les titres de capital – actions ou parts sociales – d'une ou plusieurs sociétés transmises de manière irrévocable et gratuite par leurs fondateurs dans le but de contribuer à la pérennité économique de ces sociétés, et, le cas échéant, de réaliser ou financer des œuvres ou des missions d'intérêt général. Les statuts du fonds de pérennité déterminent notamment la dénomination, l'objet, le siège et les modalités de fonctionnement du fonds de pérennité. En vertu du décret n° 2020-537 du 7 mai 2020, le Contrôle général économique et financier (CGEfi) est désigné comme l'autorité administrative chargée du contrôle des fonds de pérennité. La circulaire du 30 décembre 2020 relative à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des fonds de pérennité précise les modalités d'échanges de documents.

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 21 – Administrateurs salariés

Réforme

La loi Pacte a prévu, dès sa promulgation le 23 mai 2019, que toutes les sociétés, mutuelles, unions et fédérations de plus de 1 000 salariés intègrent au moins deux administrateurs salariés au sein du conseil d'administration (ou de surveillance) dès lors que ce conseil comporte plus de 8 administrateurs non salariés (contre 12 auparavant). Sous certaines conditions, ne sont pas concernées les sociétés dont l'activité principale est d'acquies et de gérer des filiales et des participations (« holdings »), tout comme les sociétés constituées en SAS. De plus, la loi Pacte a étendu aux sociétés non cotées comptant 1 000 salariés permanents en France et à l'étranger l'obligation pour l'assemblée générale des actionnaires, lorsque les salariés détiennent plus de 3 % du capital social, de nommer des représentants des salariés actionnaires au sein du conseil d'administration ou de surveillance. La loi Pacte a également supprimé la possibilité de déroger à cette obligation à certaines conditions. En outre, les représentants des salariés (autres que représentant les salariés actionnaires) peuvent bénéficier à leur demande, lors de leur première année d'exercice, d'une formation à la gestion adaptée à l'exercice de leur mandat.

Premiers éléments d'analyse

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

Thématique 22 – Base de données des paiements

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

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

Thématique 23 – Certification des comptes

Réforme

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

Premiers éléments d'analyse

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

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



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaire de rédaction

Olivier de Broca

Contact presse

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

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr