



SYNTHÈSE

La [loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises du 22 mai 2019](#), dite loi Pacte, prévoit que les trois premiers rapports annuels d'évaluation présentent des volets relatifs à vingt-trois thématiques que la loi détaille¹. Comme les deux précédents², ce troisième rapport annuel est donc structuré autour de ces thématiques. Par ailleurs, à son article 221, la loi Pacte prévoit que le rapport annuel du comité évalue les réformes visant au développement des entreprises, « y compris celles relatives à leur niveau de charges sociales ». Dans ce cadre, le comité a inclus dans ce rapport une partie sur les effets de la bascule du crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de charges.

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

Première Partie

Évaluation des mesures de la loi Pacte

Les textes réglementaires permettant l'applicabilité de la loi Pacte dans les domaines couverts par les thématiques ont été publiés. Pour autant, comme cela avait été signalé dans les précédents rapports d'évaluation, la mise en œuvre effective des mesures est, dans bien des cas, trop récente pour que soient disponibles des données, quantitatives notamment, permettant d'en mesurer l'impact. Le comité a donc retenu le même parti que

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

² Comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte (2020), [Premier rapport](#), septembre. Comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte (2021), [Deuxième rapport](#), septembre.

celui adopté les années précédentes : faire une synthèse des éléments d'information disponibles sur chacune des thématiques. Un tableau récapitulatif en [Annexe 19](#) fait la liste des sources utilisées pour les statistiques de suivi.

La crise sanitaire et économique a, depuis mars 2020, eu des impacts significatifs sur des domaines concernés par la loi Pacte, en particulier sur les éléments relatifs à l'épargne des ménages (thématique n° 5, épargne retraite ; n° 6, finance verte et solidaire ; n° 7, assurance-vie) et au partage de la valeur (thématique n° 17, intéressement et participation ; n° 18, actionnariat salarié), ainsi que sur des entreprises entrant dans le champ du rapport (thématique n° 11, Aéroports de Paris ; n° 12, la Française des jeux ; n° 14, La Poste). Plus récemment, le conflit en Ukraine et l'augmentation rapide des prix auront probablement un impact significatif sur certains domaines couverts par ce rapport, notamment sur le partage de la valeur. Dans tous ces cas, le comité d'évaluation s'est efforcé de donner les éléments d'appréciation utiles à l'évaluation de la situation.

Certaines des dispositions de la loi Pacte ont été complétées ou amendées par des textes ou décisions ultérieurs. C'est le cas en particulier de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée (thématique n° 2), du Fonds pour l'innovation et l'industrie (n° 15), de la protection des secteurs stratégiques (n° 16) ou encore des évolutions des missions de service public de La Poste et des conditions de la couverture des charges correspondantes (n° 14).

Thématique 1 – Guichet unique et registre national des entreprises

Réforme

D'ici à 2023, la loi Pacte prévoit la mise en place progressive d'un guichet unique électronique au lieu des six réseaux actuels de centres de formalités des entreprises, ainsi que l'instauration d'un registre national qui centralisera et diffusera en ligne les informations relatives aux entreprises. La responsabilité de la création et de la gestion de ce registre a été confiée à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) par le décret n° 2020-946 du 30 juillet 2020. Le décret n° 2021-300 du 18 mars 2021 a décrit le fonctionnement du guichet unique et révisé le calendrier de son déploiement. La parution de ce décret permet à l'INPI de déployer la première phase du guichet unique. L'ordonnance relative au registre national des entreprises (RNE), prévue à l'article 2, a été prise par le gouvernement le 15 septembre 2021. Deux décrets du 19 juillet 2022 ont précisé les modalités d'application du registre créé par cette ordonnance portant création du registre. Le premier (n° 2022-1040) spécifie les modalités d'application du RNE, il décrit d'une part de manière détaillée la liste des informations et pièces qui doivent faire l'objet d'une inscription ou d'un dépôt au sein de registre, d'autre part la liste des autorités, administrations, personnes morales et professions bénéficiant d'un accès à l'intégralité des informations du registre, enfin les modalités de

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

Éléments d'analyse

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

Thématique 2 – Entreprises individuelles à responsabilité limitée

Réforme

La loi Pacte a simplifié le régime de l'EIRL (entreprise individuelle à responsabilité limitée), en permettant notamment, depuis le 1^{er} octobre 2019, la création d'une EIRL avec un patrimoine d'affectation nul et en rendant facultatif le recours à un professionnel pour évaluer les biens supérieurs à 30 000 euros. La loi du 14 février 2022 a organisé la mise en extinction du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée et créé un statut unique protecteur pour l'entrepreneur individuel. Il n'est donc plus possible depuis le 16 février 2022 d'opter pour ce statut. Seuls les statuts EIRL existant avant cette date continueront d'exister selon l'ancien régime institué par la loi du 15 juin 2010. Le [décret n° 2022-709 du 26 avril 2022](#) a mis à jour les dispositions réglementaires du régime de l'EIRL au regard de sa mise en extinction progressive.

Éléments d'analyse

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

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

Thématique 3 – Simplification des seuils

Réforme

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

Éléments d'analyse

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

Thématique 4 – Droit des sûretés

Réforme

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

l'efficacité des sûretés et une consolidation de l'attractivité du droit français. L'ordonnance n° 2021-1192 portant réforme du droit des sûretés a été publiée le 15 septembre 2021.

Éléments d'analyse

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

Thématique 5 – Épargne retraite

Réforme

La loi Pacte a créé, depuis le 1^{er} octobre 2019, un nouveau Plan d'épargne retraite (PER), se déclinant en mode individuel, collectif ou catégoriel, et regroupant les dispositifs existants. Les produits préexistants à la loi ne peuvent plus être commercialisés depuis le 1^{er} octobre 2020. La loi facilite également la portabilité de l'épargne, la sortie en capital ou encore la gestion pilotée par horizon. Elle prévoit ainsi que le transfert d'un plan d'épargne retraite vers un autre soit gratuit si le produit a été détenu pendant cinq ans. Elle autorise la sortie en capital pour les encours constitués à partir de versements volontaires ou issus de l'épargne salariale, et rend le retrait possible pour l'achat d'une résidence principale, lorsque les versements proviennent de l'épargne salariale ou de versements volontaires des épargnants. Également, elle prévoit que la gestion pilotée par horizon soit proposée par défaut à chaque épargnant souscrivant un contrat d'épargne retraite. Le 2 février 2022 a été signé un accord de place renforçant la transparence des frais du PER mettant en place un tableau standard regroupant les frais par catégorie. Cet accord a été étendu à l'assurance-vie. Il a été complété par un arrêté du 24 février 2022 afin de renforcer l'information précontractuelle et l'information annuelle sur les frais du PER et de l'assurance-vie.

Éléments d'analyse

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

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

Thématique 6 – Finance verte et solidaire

Réforme

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

Éléments d'analyse

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

Thématique 7 – Assurance-vie

Réforme

La loi Pacte vise à accroître la mobilité de l'assurance-vie vers les nouveaux plans d'épargne retraite, notamment par un avantage fiscal spécifique. Elle renforce également les obligations d'information de l'assureur, pour les contrats euros et les contrats en unités de compte, que ce soit avant ou après la conclusion du contrat. Ces informations concernent en particulier le montant de la valeur de rachat, le rendement garanti ou encore les performances passées (brutes et nettes de frais). La loi Pacte étend également la liste des instruments financiers pouvant être éligibles aux contrats d'assurance-vie. Un accord de place a été signé le 2 février 2022 qui engage ses signataires à publier un tableau standardisé de frais. L'arrêté du 24 février 2022 instaure un nouveau cadre de transparence. Il vient renforcer l'information précontractuelle et l'information annuelle sur les frais du plan d'épargne retraite (PER) et de l'assurance-vie en affichant, par unité de compte, la somme, d'une part, des frais du contrat/du plan et, d'autre part, les frais de l'UC/de l'actif.

Éléments d'analyse

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

Thématique 8 – Levées de fonds par émission de jetons

Réforme

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

aux services de comptes de dépôt et de paiement qu'ils tiennent. Deux nouveaux textes, parus en 2021, visent à renforcer la sécurité du marché (identification des clients à chaque opération, non-recours à la monnaie électronique anonyme pour l'achat d'actifs numériques, élargissement du champ des entités devant s'enregistrer auprès de l'ACPR, etc.). En parallèle, les articles 70 et 79 de la loi de finances de 2022 modifient le régime fiscal des plus-values de cessions de cryptomonnaies à compter de 2023.

Éléments d'analyse

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

Thématique 9 – PEA-PME

Réforme

Depuis le 1^{er} juillet 2020, la loi Pacte permet un retrait partiel après cinq années de détention sans entraîner la clôture du PEA-PME (plan d'épargne en actions dédié aux PME). Avant cinq ans, cette possibilité a été élargie sous certaines conditions (licenciement, retraite anticipée, invalidité, etc.). De plus, divers instruments de dettes (titres participatifs, obligations à taux fixe, etc.) peuvent désormais, sous certains plafonnements, être logés dans un PEA-PME. Depuis le 23 août 2019, le plafond du PEA PME-ETI est passé de 75 000 euros à 225 000 euros, tandis que le plafond du PEA est maintenu à 150 000 euros. En outre, les frais des PEA et PEA-PME sont plafonnés depuis le 1^{er} juillet 2020.

Éléments d'analyse

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

Thématique 10 – Opposition aux brevets

Réforme

La loi Pacte crée une nouvelle procédure d'opposition devant l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), pour les brevets délivrés depuis le 1^{er} avril 2020, qui vient s'ajouter à la voie judiciaire. Les opposants à un brevet disposent d'un délai de neuf mois après sa délivrance pour former opposition. De plus, la loi Pacte impose l'examen de l'activité inventive dans la phase d'instruction d'une demande de brevet auprès de l'INPI, le défaut d'activité inventive devenant un motif de rejet. Elle crée aussi une demande provisoire de brevet auprès de l'INPI pour une durée d'un an. Le décret n° 2020-15 entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020 vient déterminer les modalités de dépôt d'une demande provisoire de brevet et de transformation d'une demande de certificat d'utilité en demande de brevet d'invention. Enfin, le certificat d'utilité a vu sa durée allongée de six à dix ans, et peut désormais être transformé en brevet d'invention.

Éléments d'analyse

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

Thématique 11 – Aéroports de Paris

Réforme

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

foncier, qui reviendrait à l'État, de l'exploitation de l'activité. En outre, l'État établira certaines obligations d'exploitation, touchant à la nomination des dirigeants d'ADP, aux obligations de publicité et de mise en concurrence, aux éventuelles modifications apportées aux installations aéroportuaires, ou encore aux cessions de biens ou aux créations de sûretés relatives à ces biens.

Éléments d'analyse

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

Thématique 12 – La Française des jeux

Réforme

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

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

Éléments d'analyse

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

Thématique 13 – ENGIE

Réforme

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

Éléments d'analyse

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

Thématique 14 – La Poste

Réforme

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

Éléments d'analyse

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

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

Réforme

Le Fonds pour l’innovation et l’industrie (FII) a été lancé le 15 janvier 2018. Il consiste en un ensemble d’actifs de 10 milliards d’euros dont a été doté Bpifrance. Ce fonds visait à promouvoir les technologies de rupture comme l’intelligence artificielle, la nanoélectronique ou encore le stockage d’énergie. Les 10 milliards d’euros d’actifs n’avaient pas vocation à être dépensés mais placés, avec l’objectif d’engendrer un rendement annuel récurrent attendu de 250 millions d’euros. Les produits ainsi obtenus devaient servir au financement de dispositifs de soutien à l’innovation de rupture, sous la forme de subventions, d’avances remboursables ou encore de prêts.

Éléments d’analyse

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

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

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

Thématique 16 – Protection des secteurs stratégiques

Réforme

Pour les activités de nature à porter atteinte aux intérêts de la défense nationale, participant à l'exercice de l'autorité publique ou de nature à porter atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, la loi Pacte prévoit que les pouvoirs du ministre chargé de l'Économie dans le cadre du contrôle des investissements directs étrangers en France (IDEF) soient renforcés, à travers notamment la consolidation des possibilités d'injonction, de mesures conservatoires et de sanctions. En outre, le seuil de participation déclenchant le contrôle d'un IDEF est abaissé à 25 % (contre 33 % précédemment). Par décret, ce seuil a été abaissé à 10 % pour les entreprises cotées, initialement jusqu'à fin 2020, puis prorogé jusqu'au 31 décembre 2022. Une extension des technologies critiques soumises aux technologies intervenant dans la production d'énergies renouvelables a également été décidée par l'arrêté du 10 septembre 2021.

Éléments d'analyse

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

Thématique 17 – Intéressement et participation

Réforme

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

Depuis le 1^{er} janvier 2019, le forfait social est supprimé sur les sommes versées au titre de l'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés, ainsi que sur l'ensemble

des versements d'épargne salariale pour les entreprises de moins de 50 salariés. La loi Pacte comprend également des mesures visant à faciliter la mise en place d'un accord d'intéressement (imprimés types mis en ligne, accords types négociés au niveau de la branche), des mesures visant à sécuriser les entreprises une fois l'accord mis en place, ainsi que des mesures visant à faciliter l'utilisation d'un accord d'intéressement au quotidien. Les délais et les modalités de contrôle des accords d'épargne salariale ont été modifiés et précisés par le décret n° 2021-1122 du 27 août 2021.

La loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 et la loi n° 2020-1525 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) du 7 décembre 2020 permettent la mise en place unilatérale d'un accord d'intéressement dans les entreprises de moins de 11 salariés, autorisent des accords d'intéressement pour une courte durée (un an par exemple contre trois ans minimum auparavant). La date butoir de l'obligation pour les branches de négocier un accord de participation, d'intéressement ou d'épargne salariale introduite par la loi Pacte a également été repoussée à décembre 2021 par le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique. Le décret n° 2021-1398 pris en application de la loi ASAP clarifie les règles relatives à l'adhésion des entreprises aux accords de branche, pour les accords qui prévoient une adhésion des entreprises par accord ou décision unilatérale.

Éléments d'analyse

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

Thématique 18 – Actionnariat salarié

Réforme

La loi Pacte contient plusieurs mesures relatives à l'actionnariat des salariés. En particulier, depuis le 21 août 2019, elle autorise l'employeur à décider unilatéralement d'offrir des titres financiers à ses dirigeants et ses salariés. Le forfait social est de 20 % lorsque

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

Éléments d'analyse

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

Thématique 19 – Société à mission

Réforme

La loi Pacte apporte trois principales modifications d'applicabilité immédiate. D'abord, elle consacre dans le Code civil la prise en considération par les sociétés des enjeux sociaux et environnementaux inhérents à leur activité ; elle consacre aussi la notion d'intérêt social, auparavant purement jurisprudentielle. De plus, elle reconnaît la possibilité pour les sociétés d'inscrire une raison d'être dans leurs statuts. Cette raison d'être est constituée des principes dont la société se dote et pour le respect desquels elle entend affecter des moyens dans la réalisation de son activité. Enfin, elle crée la qualité de société à mission : sur la base d'un engagement volontaire, cette qualité est reconnue à une société qui inscrit

une raison d'être dans ses statuts et charge un organe de suivi de vérifier l'atteinte de ses objectifs et l'adéquation des moyens engagés, un organisme tiers indépendant (OTI) ayant pour mission de vérifier les informations correspondantes. Le décret n° 2020-1 du 2 janvier 2020 relatif aux sociétés à mission détaille les règles de publicité en la matière ainsi que le régime applicable aux OTI. Le [décret n° 2021-669](#) du 27 mai 2021 et [l'arrêté du 27 mai 2021](#) précisent les modalités de contrôle de l'OTI (examen des indicateurs, entretien avec le comité de mission, etc.).

Éléments d'analyse

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

Thématique 20 – Fonds de pérennité

Réforme

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

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

Éléments d'analyse

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

Thématique 21 – Administrateurs salariés

Réforme

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

Éléments d'analyse

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

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

Thématique 22 – Base de données des paiements

Réforme

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

Éléments d'analyse

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

Thématique 23 – Certification des comptes

Réforme

La loi Pacte relève les seuils de certification légale au niveau européen. Désormais, outre les entités d'intérêt public, les sociétés (ne répondant pas à la définition d'une entité d'intérêt public) remplissant deux des trois conditions suivantes sont obligées de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes : un bilan supérieur ou égal à 4 millions d'euros ; un chiffre d'affaires hors taxes supérieur ou égal à 8 millions d'euros ; un effectif supérieur ou égal à 50 personnes. De plus, les sociétés qui contrôlent d'autres sociétés (les « têtes de groupe ») sont obligées de faire certifier leurs comptes pour l'ensemble formé par la société mère et ses filiales dès lors que cet ensemble excède les seuils de désignation précités (total cumulé de leurs bilans/CAHT/effectifs : 4 août 1950), indépendamment de l'obligation d'établir des comptes consolidés. Enfin, les filiales des sociétés têtes de groupe sont également obligées de faire certifier leurs comptes et de désigner un commissaire aux comptes dès lors qu'elles remplissent deux des trois conditions suivantes : un bilan supérieur ou égal à 2 millions d'euros ; un chiffre d'affaires hors taxes supérieur ou égal à 4 millions d'euros ; un effectif supérieur ou égal à 25 personnes. Ces obligations sont applicables depuis le premier exercice clos postérieurement à la publication du décret du 24 mai 2019.

Éléments d'analyse

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

Seconde Partie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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