

N° 14

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 octobre 2013

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi de Mme Catherine PROCACCIA et plusieurs de ses collègues visant à **établir un contrôle des comptes des comités d'entreprises** et sur la proposition de loi de Mme Caroline CAYEUX et plusieurs de ses collègues relative à la **gestion des comités d'entreprises**,*

Par Mme Catherine PROCACCIA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Yves Daudigny, rapporteur général ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, Mme Catherine Deroche, vice-présidents ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, MM. Marc Laménie, Jean-Noël Cardoux, Mme Chantal Jouanno, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Françoise Boog, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, M. Claude Domeizel, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, MM. Louis Pinton, Hervé Poher, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 679, 724 (2011-2012) et 15 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
AVANT-PROPOS	7
I. LA TRANSPARENCE DES COMITÉS D'ENTREPRISE EST PERFECTIBLE	9
A. LES COMITES D'ENTREPRISE EXERCENT UNE DOUBLE MISSION D'EXPRESSION COLLECTIVE DES SALARIÉS ET DE GESTION DES ACTIVITES SOCIALES ET CULTURELLES	9
1. <i>Les comités d'entreprise sont obligatoires dans les entreprises de plus de cinquante salariés</i>	9
2. <i>Ils exercent une mission générale d'information et de consultation des salariés, distincte de la gestion des activités sociales et culturelles</i>	10
3. <i>Des subventions distinctes</i>	11
a) <i>Le plancher de la subvention de fonctionnement est fixé par la loi</i>	11
b) <i>La subvention pour les activités sociales et culturelles obéit à des règles complexes</i>	12
c) <i>Les budgets des comités d'entreprise sont très différents selon la taille de l'entreprise</i>	13
B. UN MANQUE DE TRANSPARENCE QUI PORTE PREJUDICE A L'INSTITUTION.....	14
1. <i>La recodification du code du travail a suscité le trouble en matière de gestion financière des comités d'entreprise</i>	14
a) <i>La saisine du ministère par quatre syndicats le 7 février 2011</i>	15
b) <i>L'avis du Haut Conseil du commissariat aux comptes le 9 juin 2011</i>	15
2. <i>La multiplication des affaires épinglant la transparence de certains comités d'entreprise</i>	16
a) <i>La caisse centrale des activités sociales des industries électriques et gazières peine à se réformer depuis 2007</i>	16
b) <i>Les « constats accablants » de la Cour des comptes sur la gestion du comité d'entreprise de la RATP</i>	17
c) <i>Divers comités d'entreprise ont fait l'objet de plaintes</i>	18
3. <i>La certification des comptes, qui concerne les syndicats depuis 2008, ne s'applique pas aux comités d'entreprise</i>	19
a) <i>La certification des comptes par les commissaires aux comptes</i>	19
b) <i>Un champ d'action en constante extension</i>	20
c) <i>L'extension récente des règles de transparence des comptes aux syndicats</i>	20
II. DES INITIATIVES ANCIENNES ET VARIEES POUR RENDRE PLUS TRANSPARENT LA GESTION DES COMPTES DES COMITÉS D'ENTREPRISE.....	22
A. LES INITIATIVES PARLEMENTAIRES	22
1. <i>Une préoccupation de longue date de votre rapporteur</i>	22
2. <i>Les récents travaux de l'Assemblée nationale</i>	23
B. LA MISE EN PLACE DE GROUPES DE TRAVAIL PAR LE GOUVERNEMENT	24
1. <i>Les conclusions du groupe de travail tripartite de la Direction générale du travail.....</i>	24
2. <i>Le groupe de travail technique de l'Autorité des normes comptables</i>	25

III. LE DISPOSITIF DES PROPOSITIONS DE LOI INITIALES ET LA POSITION DES PARTENAIRES SOCIAUX.....	26
A. MIEUX CONTRÔLER LES COMPTES DES COMITÉS D'ENTREPRISE.....	26
B. MODERNISER LA GESTION DES COMITES D'ENTREPRISE.....	26
C. LA POSITION DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET D'EMPLOYEURS	27
EXAMEN DES ARTICLES	29
• <i>Article premier</i> (art. L. 2325-1-1 [nouveau] à L. 2325-1-5 [nouveau] du code du travail) Transparence financière des comités d'entreprise	29
• <i>Article additionnel</i> Champ d'application de la loi	33
• <i>Article additionnel</i> Entrée en vigueur de la loi	34
EXAMEN EN COMMISSION.....	35
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	47
ANNEXE 2 - AVIS DES ORGANISATIONS SYNDICALES DE SALARIÉS ET D'EMPLOYEURS REPRÉSENTATIVES AU NIVEAU NATIONAL ET INTERPROFESSIONNEL.....	49
TABLEAU COMPARATIF	61

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 2 octobre 2013, sous la présidence de Mme Annie David, la commission des affaires sociales a examiné, en première lecture, le rapport de Mme Catherine Procaccia, sur les propositions de loi n^{os} 679 (2011-2012) visant à un contrôle des comptes des comités d'entreprise, dont elle est l'auteur, et 724 (2011-2012) relative à la gestion des comités d'entreprise, présentée par Mme Caroline Cayeux.

Rappelant son souhait de clarifier les dispositions issues de la recodification du code du travail en 2008 et de transcrire les conclusions du groupe de travail tripartite animé par la Direction générale du travail sur la transparence des comptes des comités d'entreprise, adoptées à l'unanimité début 2013 par les partenaires sociaux, le rapporteur a présenté sept amendements qui ont tous été votés par la commission, les groupes socialiste et communiste républicain et citoyen (CRC) ne prenant pas part au vote.

La proposition de loi oblige les comités d'entreprise à respecter les obligations comptables, tout en les différenciant en fonction de leurs ressources financières, de leur bilan et du nombre de salariés. Ainsi, un décret pourrait permettre aux comités d'entreprise dont les ressources sont inférieures à 153 000 euros de tenir une comptabilité ultra-simplifiée. Les comités dont les ressources dépassent ce seuil et qui remplissent au moins deux des trois critères suivants (cinquante salariés en équivalent temps plein ; 1,55 million d'euros de bilan et 3,1 millions d'euros de ressources) seraient soumis à la certification de leurs comptes. Les comités d'entreprise dont les ressources dépassent 153 000 euros et qui ne remplissent pas deux des trois critères précités pourraient quant à eux recourir à une comptabilité avec présentation simplifiée.

Les comités soumis à certification devront nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant et mettre en place une commission des marchés afin d'améliorer la transparence des procédures de travaux et d'achats de biens et de services. En outre, une procédure de droit d'alerte spécifique est instaurée.

Tout comité d'entreprise devra établir un rapport de gestion, dont le contenu sera fixé par décret, et le communiquer aux salariés avec ses propres comptes.

Les dispositions de la présente proposition de loi seront applicables à toutes les structures assimilables à un comité d'entreprise et aux institutions sociales dédiées au personnel des industries électriques et gazières.

Enfin, l'obligation de tenue des comptes annuels s'appliquera à partir de l'exercice comptable de 2015, tandis que l'obligation de certification et, le cas échéant, de consolidation des comptes, concernera l'exercice comptable de 2016.

Votre commission a adopté la proposition de loi n^o 679 ainsi modifiée.

Créé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le comité d'entreprise est une institution représentative du personnel dont le rôle est apprécié de la majorité de nos concitoyens.

Obligatoire dans les entreprises employant plus de cinquante salariés, le comité d'entreprise assure en effet une expression collective des salariés permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts dans la vie de l'entreprise et gère, le cas échéant, les activités sociales et culturelles.

Son image a toutefois été écornée ces dernières années au gré des enquêtes de la Cour des comptes, des révélations des médias et des plaintes déposées sur la gestion des ressources de certains gros comités. Par ailleurs, la recodification du code du travail en 2008 a rendu impraticable une disposition réglementaire relative à la certification des comptes des comités d'entreprise.

C'est pourquoi votre rapporteur a entamé plusieurs démarches ces dernières années afin de renforcer la transparence des comités d'entreprise et a déposé, le 18 juillet 2012, la proposition de loi n° 679 visant à un contrôle des comptes des comités d'entreprise. Cette proposition a été examinée conjointement à la proposition de loi n° 724 relative à la gestion des comités d'entreprise, déposée le 27 juillet 2012 et présentée par notre collègue Caroline Cayeux.

La commission des affaires sociales a adopté la proposition de loi n° 679 modifiée par les nombreux amendements de votre rapporteur, témoignant ainsi de sa volonté de transcrire les principales conclusions des partenaires sociaux.

La transparence des comptes des comités d'entreprise permettra ainsi de renforcer la légitimité de cette institution et les droits des salariés, et d'éviter que les dérives de quelques-uns n'entachent l'action des milliers d'autres.

I. LA TRANSPARENCE DES COMITÉS D'ENTREPRISE EST PERFECTIBLE

A. LES COMITES D'ENTREPRISE EXERCENT UNE DOUBLE MISSION D'EXPRESSION COLLECTIVE DES SALARIÉS ET DE GESTION DES ACTIVITES SOCIALES ET CULTURELLES

1. Les comités d'entreprise sont obligatoires dans les entreprises de plus de cinquante salariés

Dans toute entreprise ayant employé au moins cinquante salariés au cours de douze mois consécutifs ou non, durant les trois années précédentes, la création d'un comité d'entreprise est obligatoire, en vertu de l'article L. 2322-1 du code du travail.

Cette obligation ne concerne pas que les entreprises du secteur privé. L'article L. 2321-1 du code du travail prévoit que les dispositions légales concernent les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), comme la SNCF, RFF ou la RATP, mais aussi les établissements publics à caractère administratif lorsqu'ils emploient des salariés de droit privé. Des décrets en Conseil d'Etat sont cependant nécessaires pour tenir compte de certaines spécificités des établissements publics.

Dans les entreprises occupant moins de 50 salariés, un comité d'entreprise peut être mis en place par convention ou accord collectif de travail.

Une délégation unique du personnel peut être instituée dans les entreprises employant moins de 200 salariés. Selon les dispositions de l'article L. 2326-1 du code du travail, les délégués du personnel constituent alors la délégation du personnel au comité d'entreprise.

Le comité d'entreprise est présidé par le chef d'entreprise ou son représentant, assisté éventuellement de deux collaborateurs, qui ont voix consultative, en vertu de l'article L. 2325-1 du code du travail. Seul l'employeur a le droit, sauf dans de rares exceptions, de convoquer le comité d'entreprise. Il établit, avec le secrétaire, son ordre du jour. L'employeur ne peut agir au nom du comité que s'il est mandaté à cet effet. Mais il a accès, en tant que membre du comité, à l'ensemble des archives et des documents comptables¹. Ainsi, la Cour de cassation a récemment rappelé que le président du comité d'entreprise est fondé à demander en justice la communication de ces documents à ceux qui les détiennent effectivement, et qu'il peut mandater un salarié pour en effectuer des copies à ses frais².

¹ Voir par exemple l'arrêt de la chambre sociale de la Cour de cassation du 19 décembre 1990, n° 88-17-677.

² Voir l'arrêt de la chambre sociale de la Cour de cassation du 26 septembre 2012, n° 1794 F-D, pourvoi n° 11-15.384.

Le comité d'entreprise est doté de la personnalité civile. Il peut donc recruter du personnel, engager des frais pour son fonctionnement, mettre en place des activités à destination des salariés et disposer d'un patrimoine, comme le prévoit l'article L. 2325-1 du code du travail.

Il convient enfin de rappeler que de nombreuses structures exercent des missions similaires à celles d'un comité d'entreprise comme les Caisses centrales d'activités sociales (CCAS) dans l'industrie électrique et gazière.

2. Ils exercent une mission générale d'information et de consultation des salariés, distincte de la gestion des activités sociales et culturelles

Selon l'article L. 2323-1 du code du travail, le comité d'entreprise a pour objet d'assurer une **expression collective des salariés** permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts dans la vie de l'entreprise, et notamment dans les décisions relatives à sa gestion et à son évolution économique et financière, l'organisation du travail, à la formation professionnelle et aux techniques de production.

En outre, l'article L. 2323-83 du même code confie au comité d'entreprise le soin d'assurer, contrôler ou participer à la gestion de toutes les **activités sociales et culturelles** établies dans l'entreprise, prioritairement au bénéfice des salariés, de leur famille et des stagiaires, quel qu'en soit le mode de financement.

La dernière enquête réalisée par le ministère du travail [Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), enquête REPONSE 2004-2005], qui ne concerne que les entreprises de plus de vingt salariés, hors secteur agricole, évalue à environ 53 100 le nombre de comités d'entreprise ou d'établissements et à 378 400 le nombre d'élus, titulaires ou suppléants, à ces comités.

Tableau n° 1 : Estimation du nombre d'élus (titulaires et suppléants) aux comités d'établissement/entreprise dans les établissements de 20 salariés ou plus, selon la déclaration du représentant du personnel

Taille étab	Nb total étab.	Effectifs étab. (milliers)	Nb étab avec RP	Eff étab avec RP (milliers)	Nb étab avec CE	Eff étab avec CE (milliers)	Elus CE	Dont élus au CE non syndiqués	Nb élus CE/étab CE
Ensemble	125 200	9 868	98 100	8 766	53 100	6 647	378 400	168 900	7,1
20 à 49 (*)	79 200	2 618	55 500	1 858	20 600	716	121 400	66 600	5,9
50 à 99	25 500	1 774	22 700	1 599	15 500	1 132	94 200	51 100	6,1
100 à 199	12 200	1 701	11 800	1 638	9 400	1 322	79 900	33 400	8,5
200 à 499	6 500	1 943	6 300	1 887	5 800	1 751	59 200	15 200	10,2
500 et +	1 800	1 830	1 800	1 784	1 700	1 725	23 700	2 600	13,6

Source : Enquête REPONSE 2004-2005 – volet « représentant du personnel »

Champ : établissements de vingt salariés et plus - secteur marchand non agricole.

(*) Quand il ne s'agit pas d'entreprises de vingt à quarante-neuf salariés, susceptibles de disposer conventionnellement d'un comité d'entreprise (CE), les établissements de vingt à quarante-neuf salariés peuvent soit disposer d'un CE au titre de la reconnaissance de la qualité « d'établissement distinct » soit participer aux élections du comité d'établissement ou d'entreprise du siège ; des élus de ce CE siégeant hors de l'établissement peuvent appartenir à l'établissement.

Afin d'obtenir une vue plus complète des comités d'entreprise, il conviendrait d'ajouter à ces chiffres les délégations unique du personnel, les entreprises relevant du secteur agricole et les entreprises publiques.

3. Des subventions distinctes

a) Le plancher de la subvention de fonctionnement est fixé par la loi

Le chef d'entreprise doit verser au comité d'entreprise une subvention de fonctionnement d'un montant annuel équivalent au moins à 0,2 % de la masse salariale brute. L'article L. 2325-43 du code du travail exonère l'employeur de cette obligation s'il fait déjà bénéficier le comité d'une somme ou de moyens équivalents.

Cette subvention n'est pas suspendue pendant la carence d'un comité d'entreprise.

Il n'est pas rare que l'employeur verse une subvention supérieure au plafond légal.

En cas d'établissements multiples, c'est aux comités d'établissements que doit être versée la subvention, et non au comité central, d'où la nécessité d'un accord unanime sur les règles de répartition entre comités.

La subvention de fonctionnement ne peut être utilisée que dans le cadre de la mission générale d'information et de consultation du comité d'entreprise, et peut financer par exemple :

- le recours aux experts ;

- la formation économique des membres titulaires du comité ;
- les frais de déplacement ;
- les frais de fonctionnement administratifs.

Il a été jugé que la communication du comité sur ses préoccupations économiques, par le biais d'encarts dans la grande presse invitant les actionnaires à préserver l'emploi, relevait du budget de fonctionnement¹. De même, le juge a reconnu le droit au comité d'entreprise de la SNCF de procéder à une campagne d'affichage sur le fret ferroviaire et d'imputer son financement sur son budget de fonctionnement².

L'employeur ne peut pas récupérer les sommes non utilisées ni les imputer sur la subvention versée l'année suivante.

Symétriquement, le comité d'entreprise ne peut transférer sur le budget des activités sociales et culturelles les sommes non utilisées au titre de la subvention de fonctionnement.

b) La subvention pour les activités sociales et culturelles obéit à des règles complexes

Outre la subvention de fonctionnement, le comité d'entreprise reçoit une subvention spécifique pour financer les activités sociales et culturelles.

Cette obligation légale ne concerne pas les entreprises nouvelles et les entreprises dans lesquelles l'employeur ne finançait pas d'activités sociales et culturelles avant la constitution du comité.

Contrairement à la subvention de fonctionnement, le code du travail ne prévoit pas de taux prédéterminé. En revanche, trois règles de calcul doivent être suivies successivement, qui posent chacune une limite, un minimum, dont les effets sont « cumulatifs » pour ainsi dire : l'employeur ne peut pas verser pour une année *n* une subvention inférieure à la plus élevée de ces limites. C'est donc un mécanisme complexe d'effets cliquets qui est prévu dans le cadre du code du travail, afin de protéger le montant de la subvention relative aux activités sociales et culturelles.

La **première règle** de calcul, présentée au premier alinéa de l'article L. 2323-86 du code du travail, pose un **minimum en valeur absolue**. Le montant annuel de la subvention de l'employeur ne peut, en aucun cas, être inférieur au total le plus élevé des sommes affectées aux dépenses sociales de l'entreprise observé au cours des trois années précédant la prise en charge des activités sociales et culturelles par le comité d'entreprise. Sont exclues de ce calcul les dépenses temporaires lorsque les besoins correspondants ont disparu. On considère alors comme **année de référence** celle où les dépenses sociales étaient les plus élevées.

¹ Voir l'arrêt de la Chambre sociale de la Cour de cassation, 12 février 2003, n° 00-19.341.

² Voir l'arrêt du Tribunal de grande instance de Paris, 2 mars 2011, n° 15810.

La **deuxième règle** de calcul, définie au second alinéa du même article, pose un **minimum en pourcentage par rapport à l'année de référence**. Le *ratio* entre la subvention et la masse salariale pour une année *n* ne peut pas être non plus inférieur au *ratio* observé pendant l'année de référence. Cette règle permet donc, par nature, de tenir compte de l'évolution de la masse salariale au fil des années.

Enfin, la **troisième règle**, exposée à l'article R. 2323-35 du code du travail, fixe un **minimum en valeur relative** en interdisant à l'employeur de verser une subvention inférieure à la somme versée la plus élevée pendant l'une des trois dernières années.

Toutefois, la jurisprudence a dégagé une quatrième règle. Le chiffre le plus avantageux atteint au cours des trois dernières années n'est maintenu que si la masse salariale reste constante : lorsqu'elle diminue la subvention doit subir une **variation proportionnelle**, comme l'a précisé la chambre sociale de la Cour de cassation dans un jugement du 6 juin 2000, palliant ainsi le silence de l'article R. 2323-35.

Cette subvention sert à financer différents activités comme par exemple les cantines, les arbres de Noël, des soirées, des séjours, des voyages scolaires ou encore la création de bibliothèques.

En aucun cas les sommes reçues au titre des activités sociales et culturelles ne peuvent être transférées sur le budget de fonctionnement, et inversement.

Se fondant sur les valeurs planchers retenues dans les conventions collectives, le ministère du travail estime que les sommes versées au titre des activités sociales et culturelles représentent 0,8 % de la masse salariale, soit quatre fois le taux de la subvention légale de fonctionnement du comité d'entreprise.

c) Les budgets des comités d'entreprise sont très différents selon la taille de l'entreprise

Parmi les autres ressources des comités d'entreprise, il convient de citer les différents moyens attribués par les employeurs et diverses contributions (dons, legs, revenus de placement, recettes procurées par des manifestations, subventions de collectivités territoriales...).

Interrogée par votre rapporteur, la Direction générale du travail indique ne pas disposer de données nationales et consolidées sur les ressources des comités d'entreprise, compte tenu du fait qu'ils sont gérés de manière autonome par les élus.

Il est possible toutefois d'évaluer leurs ressources à partir des données collectées par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), même si les comités d'établissement et les comités interentreprises ne sont pas pris en compte.

Il ressort de cette évaluation que le budget des comités dans les entreprises de 500 salariés et plus dépasse 600 000 euros, contre un peu moins de 19 000 euros dans les entreprises de moins de 99 salariés.

Tableau n° 2 : Estimation des ressources des comités d'entreprise

Taille d'entreprise	Nombre d'entreprises en 2009	% d'entreprises concernées	Masse salariale brute moyenne par entreprise (en euros) en 2009	Budget de fonctionnement (0,2 % de la masse salariale brute)	ASC (évalué à 0,8 % en moyenne)	Ressources totales (BF+ASC)
Entre 50 et 99 salariés	29 552	52,48 %	1 874 820 €	3 750 €	14 999 €	18 749€
Entre 100 et 199 salariés	16 598	29,48 %	4 388 833 €	8 778 €	35 111 €	43 889€
Entre 200 et 499 salariés	5 300	9,41 %	10 294 940 €	20 590 €	82 360 €	102 950€
500 salariés ou plus	4 858	8,63 %	60 183 858 €	120 368 €	481 471 €	601 839 €

Source : ministère du travail, septembre 2013

Certains comités d'entreprise disposent de ressources considérables et de personnel importants.

Ainsi, la Caisse centrale d'activités sociales (CCAS) qui gère les activités sociales centralisées des agents des industries électrique et gazière (IEG), emploie 3 400 salariés en contrat à durée indéterminée et autant de salariés saisonniers pour son activité de séjours de vacances.

Selon la Cour des comptes, les services gestionnaires du comité d'entreprise de la RATP, organisés en huit directions, comptaient environ, en 2010, 600 agents en équivalent temps plein, dont 450 salariés sous contrat à durée indéterminée.

B. UN MANQUE DE TRANSPARENCE QUI PORTE PREJUDICE A L'INSTITUTION

1. La recodification du code du travail a suscité le trouble en matière de gestion financière des comités d'entreprise

A l'occasion de la recodification du code du travail, l'article R. 432-14 a subi une modification rédactionnelle, fondée d'un point de vue légistique, mais qui a entraîné des difficultés d'interprétation.

En effet, la disposition initiale prévoyait que le bilan établi par le comité d'entreprise devait être approuvé « éventuellement » par le commissaire aux comptes.

Cet adverbe a disparu de la nouvelle rédaction de l'article, devenu depuis l'article R. 2323-37, ce qui rend obligatoire la certification des comptes dans tous les comités d'entreprise, quelle que soit leur taille.

Des réflexions ont été menées sur ce sujet entre mars 2009 et fin 2010 entre le ministre du travail et le Conseil national de la comptabilité (devenu depuis l'Autorité des normes comptables), le ministère de la justice, les représentants des experts-comptables et des commissaires aux comptes afin de faire émerger des pistes de solution à droit constant. Selon la Direction générale du travail, ces travaux se sont déroulés dans le souci de ne pas interférer avec la délibération alors en cours sur les institutions représentatives du personnel, où le sujet du fonctionnement du CE aurait pu être abordé.

a) La saisine du ministère par quatre syndicats le 7 février 2011

Par un courrier commun de la CFDT, de la CFE-CGC, de la CFTC et de la CGT, les syndicats ont alerté dès le 7 février 2011 le ministre du travail sur les difficultés liées à cette nouvelle rédaction.

Trois problèmes étaient identifiés par les syndicats :

- le comité d'entreprise, pourtant doté de la personnalité civile, serait obligé de recourir au même commissaire aux comptes que celui choisi par l'entreprise ;
- l'obligation de certification du bilan par le commissaire aux comptes s'imposerait à tous les comités d'entreprise, sans distinction de seuils de ressources ;
- une ambiguïté demeure sur la définition de l'organe délibérant du comité d'entreprise en charge d'arrêter ses comptes.

C'est pourquoi les quatre syndicats signataires ont demandé qu'une réflexion soit menée en concertation et consultation avec eux afin de combler ces vides juridiques, dans la continuité des règles instaurées par la loi du 20 août 2008 sur la transparence des comptes des organisations syndicales.

b) L'avis du Haut Conseil du commissariat aux comptes le 9 juin 2011

Parallèlement à cette saisine des syndicats, le Haut Conseil du commissariat aux comptes a examiné au cours des séances du 17 février 2011 et 26 mai 2011 deux questions relatives aux diligences du commissaire aux comptes dans les comités d'entreprise.

Son avis a été rendu le 9 juin 2011.

Le Haut Conseil a estimé tout d'abord qu'il n'existait pas de textes spécifiques sur les procédures d'alerte déclenchées par les commissaires aux comptes dans les comités d'entreprise. Autrement dit, il ne va pas de soi que les comités d'entreprise soient soumis aux mêmes dispositions que les associations, mentionnées à l'article L. 612-3 du code de commerce, qui visent les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique.

Le Haut Conseil considère par ailleurs qu'il découle de la lecture des articles L. 2323-8 et R. 2323-37 du code du travail que le commissaire aux comptes qui « *approuve* » le bilan du comité d'entreprise est le même que celui qui contrôle les comptes de l'entreprise, ce qui peut être porteur de « *conflit d'intérêt* ». En outre, les modalités de mise en œuvre de la mission du commissaire aux comptes dans le CE manquent de clarté.

Au demeurant, les dispositions de cet article portent à confusion : un commissaire aux comptes n'approuve pas les comptes, il les atteste ou les certifie.

2. La multiplication des affaires épinglant la transparence de certains comités d'entreprise

a) La caisse centrale des activités sociales des industries électriques et gazières peine à se réformer depuis 2007

La Cour des comptes a effectué en mai 2011 un contrôle de suivi des recommandations formulées dans son rapport public thématique d'avril 2007 consacré aux institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières.

Parmi ces institutions, figure la Caisse centrale des activités sociales (CCAS), qui remplit les missions d'un comité d'entreprise auprès du personnel de la branche électrique et gazière (principalement le personnel d'EDF et de GDF Suez).

Comme le rappelle la Cour des comptes dans la synthèse du rapport précité de 2011, l'examen de la gestion des activités de vacances et des achats de la CCAS a révélé :

- la persistance de graves carences dans la gestion des institutions sociales ;
- l'absence de stratégie à court et moyen terme ;
- l'absence quasi-totale de mise en concurrence rigoureuse des partenaires des institutions sociales ;
- la non-application des procédures destinées à encadrer et sécuriser les paiements ;

- et l'absence de prise en compte des intérêts des électriciens et gaziers dans les décisions d'investissement.

Parmi les trente-quatre recommandations émises en 2007, une seule a été intégralement suivie d'effet. « *Le bilan est donc particulièrement décevant* » selon la Cour, qui souligne « *l'inaction de chacun des acteurs concernés, l'Etat, les fédérations d'employeurs et les organisations représentatives de salariés* ».

b) *Les « constats accablants » de la Cour des comptes sur la gestion du comité d'entreprise de la RATP*

Le rapport public thématique de la Cour des comptes de novembre 2011 a rencontré un écho médiatique important compte tenu des graves dysfonctionnements mis en exergue au sein du comité central d'entreprise de la RATP.

Dans sa conclusion générale¹, la Cour a observé que « *l'absence d'obligations comptables et de certification des comptes* » était « *un facteur propice au développement d'irrégularités financières* ». Malgré des procédures internes formalisées et des outils de gestion existants (suivi budgétaire, logiciels de comptabilité), la gestion du comité se caractérise par des « *dérives* » et « *des prises de décision aventureuses sans considération des coûts à moyen et long terme* ».

S'agissant plus précisément de la gestion des activités sociales, la Cour des comptes estime que « *le bilan n'est pas bon, que l'on se situe sur le plan financier (coûts anormalement élevés), social (tarifs de cantine non différenciés en fonction des revenus de l'usager, utilisation des structures de vacances par les agents les moins défavorisés) ou strictement quantitatif (faible nombre d'ayants droit qui utilisent effectivement les prestations offertes par le comité d'entreprise)* ».

Enfin, la Cour déplore que « *certaines pratiques, dans un contexte d'absence de contrôle, se révèlent propices à la disparition d'encaisses* ».

Suite à ce rapport, le Procureur général près la Cour des comptes a saisi le garde des sceaux de certains faits relatifs au centre de vacances de « Chanteneige » de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale.

Par ailleurs, eu égard aux difficultés rencontrées durant le contrôle, le Procureur a également saisi la justice pour délit d'obstacle aux magistrats, ce qui constitue un fait sans précédent pour la Cour.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, ces plaintes sont toujours en cours d'instruction.

Sur le fond, la Cour des comptes préconise depuis 2007 une réforme en profondeur de la législation en matière de gestion des comités d'entreprise, déjà esquissée dans la recommandation n° 5 du rapport public d'avril 2007 précité.

¹ Rapport public thématique de la Cour des comptes, « les dysfonctionnements du comité d'entreprise de la RATP », p. 111.

**Extrait des recommandations de la Cour des comptes
en matière de comptabilité et d'audit des comités d'entreprise**

La Cour recommande « dans la continuité de ses observations formulées à l'issue du contrôle des institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières, des réformes de portée générale dans les domaines de la comptabilité et de l'audit des comités d'entreprise :

- soumettre les comités d'entreprise au droit comptable avec l'obligation d'établir des comptes annuels au sens du code de commerce, dont l'article L 612-1 dispose que les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique doivent établir chaque année, au-delà d'un certain seuil fixé par décret, un bilan, un compte de résultat et une annexe ;

- élaborer un référentiel comptable adapté aux comités d'entreprise sous forme d'un règlement de l'Autorité des normes comptables homologué conjointement par le ministre de l'économie, le garde des sceaux et le ministre du budget ;

- soumettre les comités d'entreprise à l'obligation de faire certifier leurs comptes, au-delà d'un seuil à déterminer, à l'instar des personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique ;

- assurer une large publicité des comptes, des rapports d'activité et du bilan social du comité d'entreprise, et les transmettre au président du comité d'entreprise dans un délai permettant un examen approfondi et un débat en séance ».

c) Divers comités d'entreprise ont fait l'objet de plaintes

Votre rapporteur ne souhaite pas, dans le cadre du présent rapport, évoquer les nombreuses affaires relatives à la gestion des gros comités d'entreprise qui ont émaillé l'actualité ces dernières années.

Elles sont connues de tout un chacun. Interrogé par votre rapporteur, le cabinet de la ministre de la justice n'a toutefois pas été en mesure de lui communiquer le nombre de plaintes et de condamnations relatives à la gestion des comités d'entreprise depuis 2007, car les outils statistiques ne sont pas adaptés pour ce type de recherche.

On ne saurait toutefois passer sous silence la condamnation par le tribunal correctionnel de Lyon, jeudi 26 septembre 2013, de six syndicats de cheminots, en tant que personnes morales, pour avoir utilisé l'argent d'un comité d'établissement régional (CER) de la SNCF pour financer une partie de leurs activités. Les syndicats devront payer des amendes comprises entre 5 000 et 40 000 euros.

Votre rapporteur souhaite à cet égard rappeler que certains lanceurs d'alerte rencontrent de très grandes difficultés après avoir dénoncé les agissements de certains comités d'entreprise, ce qui plaide pour un renforcement de leur protection.

3. La certification des comptes, qui concerne les syndicats depuis 2008, ne s'applique pas aux comités d'entreprise

Lors des auditions de votre rapporteur, de nombreuses personnes ont estimé que les comités d'entreprise étaient les dernières personnes morales en droit français qui échappaient encore à l'obligation de transparence financière, étendue depuis quelques années aux associations et aux syndicats.

Cette assertion est en partie inexacte, compte tenu des dispositions de l'article R. 2323-37 précité, qui prévoit qu'à la fin de chaque année, le comité d'entreprise fait un « *compte rendu détaillé de sa gestion financière* ». Mais il est vrai que cette obligation est particulièrement elliptique et peu contraignante par rapport aux règles imposées aux autres personnes morales de droit privé, comme les associations ou, plus récemment, les syndicats.

a) La certification des comptes par les commissaires aux comptes

Si 95 % des commissaires aux comptes sont également experts-comptables, les logiques de ces deux métiers sont très différentes. Alors que l'expert-comptable tient la comptabilité et présente les comptes, tout en conseillant son client et défendant ses intérêts, le commissaire aux comptes (également appelé auditeur légal) contrôle les comptes et prévient les risques, dans l'intérêt des parties prenantes de l'entité.

La certification des comptes ne peut être assurée que par les commissaires aux comptes.

Ces derniers expriment une opinion sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes annuels et consolidés d'une entité. Ils vérifient également la concordance entre les comptes et les informations fournies à l'assemblée générale de l'entité. Ils sont par ailleurs dotés d'un droit d'alerte afin de prévenir des difficultés éventuelles, sans toutefois s'immiscer dans la gestion de l'entité audité. Soumis à l'obligation de prêter serment devant la cour d'appel et de suivre une déontologie stricte, ils doivent en outre révéler au Procureur de la République les faits délictueux dont ils ont eu connaissance au cours de leurs missions. Enfin, ils délivrent, le cas échéant, des prestations spécifiques (attestation de comptes intermédiaires ou opinion sur des comptes prévisionnels par exemple).

Les quelque 14 500 commissaires aux comptes exercent en profession libérale, en cabinet, en nom propre ou sous forme de société. Procédant par sondages, en fonction de leur évaluation des systèmes comptables et du contrôle interne mis en place dans l'entité, ils sont soumis à une obligation de moyen, non de résultat.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, la certification des comptes d'une structure dotée d'un budget de 15 millions d'euros avoisine 70 000 euros.

b) Un champ d'action en constante extension

Le périmètre d'activité des commissaires aux comptes n'a cessé de croître ces dernières années.

Dans le secteur de l'entreprise, les premières entités contrôlées furent les sociétés anonymes dès 1867. La certification est obligatoire, sous conditions, pour les sociétés par actions simplifiée et les autres sociétés commerciales.

Les commissaires aux comptes interviennent de plus en plus dans les secteurs public et parapublic. Ils certifient les comptes de certains établissements publics, de l'Unedic, des chambres consulaires ou encore des universités. Depuis 2006, le législateur impose la certification à la sécurité sociale : la Cour des comptes contrôle le régime général tandis que les commissaires aux comptes contrôlent les autres régimes. Certains établissements publics de santé devront certifier leurs comptes à partir de 2014.

Dans le secteur associatif, les associations doivent certifier leurs comptes si elles remplissent deux des trois critères suivants : disposer de cinquante salariés au moins, générer un chiffre d'affaires de 3,1 millions d'euros minimum ou avoir un bilan dépassant 1,55 millions d'euros. La certification concerne également les fondations reconnues d'utilité publique et les clubs sportifs.

Enfin, la certification concerne depuis peu les syndicats.

c) L'extension récente des règles de transparence des comptes aux syndicats

La loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a soumis les organisations syndicales et professionnelles à l'obligation d'assurer l'établissement, la consolidation, la certification et la publicité de leurs comptes (article L. 2135-5 du code du travail).

Plus exactement, l'article L. 2135-1 soumet les syndicats aux obligations comptables de droit commun, prévues à l'article L. 123-12 du code de commerce. Ils doivent par conséquent :

- procéder à l'enregistrement comptable des mouvements affectant leur patrimoine, ces mouvements étant enregistrés chronologiquement ;
- contrôler par inventaire, au moins une fois tous les douze mois, l'existence et la valeur des éléments actifs et passifs de leur patrimoine ;
- établir des comptes annuels à la clôture de l'exercice au vu des enregistrements comptables et de l'inventaire. Ces comptes annuels comprennent le bilan, le compte de résultat et une annexe, formant un tout indissociable.

L'obligation de faire certifier les comptes ne concerne que les syndicats disposant de plus de 230 000 euros à la clôture d'un exercice. Cette obligation est entrée en vigueur à compter de l'exercice comptable 2010 au niveau confédéral et fédéral, de l'exercice 2011 au niveau régional et départemental, et de l'exercice 2012 à tous les niveaux.

L'article L. 2135-2 prévoit l'établissement de comptes consolidés ou d'annexes en cas de contrôle d'une ou plusieurs personnes morales¹.

L'article L. 2135-3 oblige les syndicats à assurer la publicité de leurs comptes dans les conditions fixées par décret après avis de l'Autorité des normes comptables.

Ces obligations s'inscrivent dans le cadre plus large de la réforme de la représentativité des organisations syndicales, dont l'aboutissement est la publication des arrêtés fixant la liste des syndicats représentatifs par branche.

La publicité des comptes permet de répondre à l'exigence de la **transparence financière**, prévue à l'article L. 2121-1 du code du travail, qui est l'un des sept **critères** permettant l'établissement de la représentativité d'une organisation syndicale en entreprise, dans les branches et au niveau national et interprofessionnel.

Selon les chiffres du ministère, on dénombre 785 comptes déposés sur le portail de la Direction de l'information légale et administrative (Dila) entre le 1^{er} avril 2011 et le 10 juin 2013 (dont 448 comptes émanant de syndicats de salariés et 337 de syndicats d'employeurs). En outre, 408 comptes ont été déposés dans les services des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte).

¹ On appelle également « agrafage » le fait de fournir, en annexe aux comptes d'une entité, les comptes des personnes morales contrôlées, ainsi qu'une information sur la nature du lien de contrôle.

II. DES INITIATIVES ANCIENNES ET VARIEES POUR RENDRE PLUS TRANSPARENTE LA GESTION DES COMPTES DES COMITÉS D'ENTREPRISE

A. LES INITIATIVES PARLEMENTAIRES

1. Une préoccupation de longue date de votre rapporteur

La transparence des comptes des comités d'entreprise est un sujet auquel votre rapporteur attache une grande attention depuis de nombreuses années.

Ainsi, par une lettre adressée au cabinet du ministre du travail, votre rapporteur avait attiré l'attention du Gouvernement, dès le 21 décembre 2010, sur les difficultés soulevées par la nouvelle rédaction de l'article R. 2323-27 du code du travail. Elle avait alors demandé si le ministère entendait « *adresser rapidement une circulaire afin de préciser les obligations des comités d'entreprise vis-à-vis de la présentation des comptes* ».

En outre, votre rapporteur a interrogé le Gouvernement par une question d'actualité le 27 mai 2011 puis par une question orale sans débat le 17 novembre 2011 sur le contrôle des gros comités d'entreprise, et plus particulièrement sur la gestion des œuvres sociales du comité d'entreprise d'EDF-GDF¹.

Enfin, dans le cadre de l'examen au Sénat de la proposition de loi de simplification du droit et d'allègement des démarches administratives, votre rapporteur a déposé un amendement visant à obliger le comité d'entreprise à établir des comptes annuels, assurer leur publication et nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant. Un décret devait préciser les seuils de ressources à partir desquels ces obligations s'appliqueraient, ainsi que les modalités d'établissement et de publication des comptes². Cet amendement n'est toutefois pas arrivé en discussion en séance, compte tenu de l'adoption d'une question préalable par le Sénat le 10 janvier 2012.

Votre rapporteur estime, à l'instar de nombreuses personnes auditionnées, qu'il faut éviter que les abus constatés dans quelques comités d'entreprise rejaillissent sur l'ensemble des autres comités et ternissent leur image auprès des salariés et de l'opinion publique.

¹ Ces questions et les réponses du Gouvernement sont accessibles aux adresses suivantes : <http://www.senat.fr/questions/base/2011/qSEQ11111478S.html> et <http://www.senat.fr/basile/visioPrint.do?id=qSEQ11111478S>.

² Voir l'amendement n° 40 rectifié, présenté par Mme Procaccia et MM. Gautier, Cambon et Milon, à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/amendements/2011-2012/33/Amdt_41.html.

S'il est vrai qu'il n'existe pas de dérive manifeste et généralisée dans la gestion des comités d'entreprise, il n'en demeure pas moins que le *statu quo* n'est pas acceptable, car il aboutirait à fragiliser et décrédibiliser cette institution. La pérennité des comités d'entreprise passe par un regain de confiance, à travers des initiatives législatives visant à renforcer leur transparence financière.

2. Les récents travaux de l'Assemblée nationale

Sans vouloir retracer l'ensemble des travaux relatifs à la transparence des comités d'entreprise à l'Assemblée nationale, il convient de rappeler la proposition de loi n° 4186 sur le financement des comités d'entreprise.

Déposée le 14 décembre 2011 à l'Assemblée nationale par Nicolas Perruchot, Yvan Lachaud et les membres du groupe Nouveau Centre, elle a été modifiée en commission le 18 janvier 2012 et en séance publique le 26 janvier 2012, tout en conservant l'objectif initial de renforcer la transparence dans la gestion des comptes des comités d'entreprise.

Le texte finalement adopté par les députés posait notamment une obligation générale pour les comités d'entreprise de tenir des comptes annuels, mais renvoyait à un décret le soin de fixer différents seuils pour ne pas pénaliser les comités de petite et moyenne taille. Il imposait également la consolidation des comptes pour les comités qui contrôlent plusieurs personnes morales, et instaurait un droit d'alerte pour les commissaires aux comptes. Les comités d'entreprise devaient également définir et inscrire dans leurs règlements intérieur les procédures à suivre pour le paiement des travaux et les achats de biens et de services, tandis qu'un rapport annuel était prévu sur leur application. Enfin, le texte prévoyait l'extension des nouvelles règles de transparence financière à tous les comités d'entreprise au sens large (délégation unique du personnel, comités centraux d'entreprise...) mais aussi aux institutions sociales dédiées au personnel des industries électriques et gazières.

Cette proposition de loi n'a toutefois pas été inscrite à l'ordre du jour du Sénat. Ce texte n'a donc pas pu prendre force de loi.

B. LA MISE EN PLACE DE GROUPES DE TRAVAIL PAR LE GOUVERNEMENT

1. Les conclusions du groupe de travail tripartite de la Direction générale du travail

Suite à la saisine des syndicats du 7 février 2011, le Gouvernement a engagé une série de consultations avec les partenaires sociaux, qui ont abouti au constat de l'inapplicabilité de la réglementation actuelle et à la mise en place d'un groupe de travail présidé par le directeur général du travail en décembre 2011.

Piloté par la direction générale du travail (DGT), ce groupe de travail était composé des représentants des partenaires sociaux sur le modèle de la commission nationale de la négociation collective (CFDT, CGT, CGT-FO, CFE-CGC, CFTC pour les organisations syndicales ; Medef, CGPME, UPA, UNAPL et FNSEA pour les organisations d'employeurs), du ministère de la justice et du ministère de l'économie.

Les partenaires sociaux ont refusé d'engager une négociation en vue d'un accord national interprofessionnel sur cette question, estimant que le cadre d'un groupe de travail tripartite était plus adapté. C'est, semble-t-il, la première fois que les partenaires sociaux préfèrent un groupe de travail à une négociation en vue d'un accord national interprofessionnel.

Réuni sept fois entre janvier et novembre 2012, le groupe a rendu ses conclusions adoptées par consensus au début de l'année 2013, qui reprennent l'essentiel des recommandations de la Cour des comptes dans son rapport sur le comité d'entreprise de la RATP :

- les règles sur la tenue des comptes s'imposent à **tous les CE**, sans distinguer la subvention de fonctionnement de la contribution pour les activités sociales et culturelles ;
- les nouvelles règles de comptabilité s'inspirent, tout en les adaptant, des règles en vigueur pour les **associations** ;
- les comités d'entreprise sont soumis, selon leur taille, à une **comptabilité ultra-simplifiée** (ressources inférieures à 153 000 euros), une **comptabilité avec présentation simplifiée** (ressources supérieures à 153 000 euros et obligation de ne pas remplir au moins deux des trois critères suivants : compter cinquante salariés en équivalent temps plein ; disposer d'un bilan de 1,55 millions d'euros et posséder 3,1 millions d'euros de ressources), une **comptabilité de droit commun** dans tous les autres cas ;

- seules sont prises en compte les **ressources nettes** d'un comité, d'où la nécessité de conclure des « *conventions de transfert de gestion* » entre les CE et les comités centraux d'entreprise et les comités interentreprises ;
- seuls les membres élus du CE peuvent **arrêter et approuver** les comptes, l'employeur ne prenant pas part à ces décisions ;
- les comptes doivent être **consolidés** si le comité contrôle plusieurs entités ;
- le coût de la **certification** est pris en charge par le CE ;
- un **rapport de gestion** est obligatoire afin de rendre compréhensible par tout un chacun la présentation des comptes ;
- les comptes et le rapport de gestion doivent être portés à la **connaissance exclusive des salariés** de l'entreprise ;
- une **commission des marchés** devra être mise en place dans les comités d'entreprise soumis à la certification de leurs comptes ;
- les commissaires aux comptes pourront déclencher une **procédure d'alerte** ;
- l'**entrée en vigueur** de l'obligation de tenue des comptes annuels s'appliquera à compter de l'exercice comptable 2014, tandis que l'obligation de certification est repoussée à l'exercice comptable 2015.

2. Le groupe de travail technique de l'Autorité des normes comptables

Parallèlement au groupe de travail piloté par la DGT, un groupe de travail technique conduit par l'Autorité des normes comptables (ANC) a débuté ses travaux le 5 septembre 2012, prenant comme feuille de route les conclusions du groupe de travail de la DGT, et a terminé ses travaux en février dernier.

Ce groupe, présidé par Jean-Louis Bancel, membre du Collège et vice-président de la commission des normes privées de l'ANC, et composé des partenaires sociaux, de représentants des ministères de l'économie, de la justice, du travail, ainsi que de représentants de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) et de l'Ordre des experts comptables (OEC), avait pour objectif d'élaborer un référentiel comptable pour les CE.

Ses travaux ont permis de tracer les grandes lignes des futurs règlements de l'ANC sur les comptes des comités d'entreprise.

III. LE DISPOSITIF DES PROPOSITIONS DE LOI INITIALES ET LA POSITION DES PARTENAIRES SOCIAUX

A. MIEUX CONTRÔLER LES COMPTES DES COMITÉS D'ENTREPRISE

La proposition de loi n° 679, présentée par votre rapporteur et signée par de nombreux sénateurs du groupe UMP, contient un article unique, tendant à insérer trois nouveaux articles dans le code du travail.

Ainsi, l'article L. 2325-1-1 pose comme principe que tout comité d'entreprise est tenu d'établir des comptes annuels et d'assurer leur publication, tout en précisant que ces obligations ne s'appliquent qu'au-delà de seuils de ressources fixés par décret.

Ensuite, l'article L. 2325-1-2 impose aux comités d'entreprise de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant responsable des comptes du comité d'entreprise, de leur établissement et de leur publication. Un décret fixera les modalités de nomination de ces commissaires aux comptes et suppléants ainsi que les comités d'entreprise dont le compte rendu doit être certifié.

Enfin, l'article L. 2325-1-3 dispose que le comité d'entreprise est tenu de transmettre un compte rendu détaillé de sa gestion financière à l'employeur dans un délai maximum de quatre jours avant chaque réunion. Le compte rendu devra être porté à la connaissance des salariés selon les modalités définies à l'article R. 2323-37 du code du travail. Autrement dit, il doit prendre place sur les tableaux d'affichage réservés aux communications syndicales.

B. MODERNISER LA GESTION DES COMITES D'ENTREPRISE

La proposition de loi n° 724 relative à la gestion des comités d'entreprise a été signée par Caroline Cayeux et de nombreux sénateurs UMP. Elle compte trois articles, qui introduisent chacun un nouvel article dans le code du travail, avec une numérotation concurrente avec celle retenue dans la proposition de loi n° 679.

Ainsi, l'article L. 2325-1-1, inséré par l'article 1^{er} du texte, prévoit que les documents comptables produits annuellement par le comité d'entreprise doivent être fournis au **président du conseil d'administration** de l'entreprise, aux **membres du comité d'entreprise** et doivent être **publiés**. Un décret déterminera les conditions d'application de cette disposition.

Par ailleurs, l'article 2 incorpore dans le code du travail l'article L. 2325-1-2, qui dispose que les missions économiques et les activités sociales et culturelles du comité d'entreprise font l'objet d'une **comptabilité séparée** contrôlée par le commissaire aux comptes. Derechef, un décret est prévu pour déterminer les conditions d'application de cette disposition.

Enfin, l'article L. 2325-1-2, introduit par l'article 3 du texte, prévoit que les achats effectués par les comités des entreprises publiques soumises à la réglementation du code des marchés publics doivent respecter **les règles du code des marchés publics** pour tous les achats supérieurs à **cinq cent mille euros**, un décret fixant les conditions d'application de cette disposition.

C. LA POSITION DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET D'EMPLOYEURS

Conformément au **protocole** organisant, à titre expérimental, la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen, par le Sénat, des propositions de loi relatives aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, adopté par le bureau du Sénat le 16 décembre 2009, la présidente de votre commission a saisi, par courrier en date du 25 juillet 2013, les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, en vue de recueillir leur avis sur les propositions de loi n^{os} 679 et 724 ainsi que sur l'éventualité de l'ouverture d'une négociation.

En vertu des dispositions de l'article 6 de ce protocole, les avis de ces organisations sont reproduits en annexe du présent rapport. Certaines organisations n'ont pas répondu par écrit, soit parce qu'elles ont répondu par message électronique (la CFTC), soit parce qu'elles considéraient que l'audition par le rapporteur était suffisante (la CGT et la CFE-CGC).

Compte tenu des conclusions du groupe de travail tripartite et des engagements pris par le Gouvernement de présenter un projet de loi sur la transparence des comités d'entreprise avant la fin de l'année, les syndicats CFDT et FO ne souhaitent pas voir inscrites à l'ordre du jour du Sénat les présentes propositions de loi, tandis que FO et la CGPME estiment qu'il n'est pas nécessaire de mettre en œuvre une négociation nationale interprofessionnelle sur ce sujet. Si l'UPA a appuyé la proposition de loi initiale de votre rapporteur, le Medef a rappelé avec force les conclusions du groupe de travail de la DGT.

Les conclusions de la dernière grande conférence sociale

La feuille de route de la grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013 a identifié six chantiers prioritaires.

Parmi eux, il est prévu, sur la base du relevé de conclusions du groupe de travail animé en 2012 et 2013 par la Direction générale du travail, que des dispositions législatives seront proposées au Parlement sur la transparence des comptes des comités d'entreprise avant la fin 2013.

Il est précisé que ces dispositions feront l'objet d'une concertation avant leur dépôt.

Votre rapporteur a surtout constaté que **le consensus des partenaires sociaux**, qui avait présidé à l'adoption des conclusions du groupe de travail tripartite de la DGT, était **toujours d'actualité**. En effet, toutes les organisations souhaitent que ces conclusions soient **rapidement transcrites** dans un texte de loi¹, ce qui a convaincu votre rapporteur d'amender son texte en ce sens.

Réunie le 2 octobre 2013, la **commission des affaires sociales a adopté la proposition de loi n° 679 dans la rédaction résultant de ses travaux**.

¹ *Les partenaires sociaux pensaient initialement que leurs conclusions seraient mises en œuvre dans les meilleurs délais, car ils avaient prévu que les obligations comptables devaient s'appliquer dès l'exercice comptable de 2014.*

EXAMEN DES ARTICLES

Suite à ses auditions, votre rapporteur a estimé préférable de présenter sept amendements visant à réécrire les dispositions de sa proposition de loi initiale n° 679, afin de reprendre le plus fidèlement possible les conclusions du groupe de travail de la DGT, en s'appuyant sur certaines dispositions issues de la proposition de loi n° 4186 sur le financement des comités d'entreprise, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale en janvier 2013. Votre commission propose ainsi au Gouvernement un véhicule législatif approprié qu'il semble avoir beaucoup de peine à trouver dans les mois qui viennent.

Article premier

(art. L. 2325-1-1 [nouveau] à L. 2325-1-5 [nouveau] du code du travail)

Transparence financière des comités d'entreprise

Objet : cet article insère cinq nouveaux articles dans le code du travail pour définir les obligations comptables annuelles des comités d'entreprise, en les différenciant selon leur taille, et en précisant les règles liées à leur certification, communication et publication.

Votre rapporteur a présenté à votre commission cinq amendements sur cet article, qui ont tous été adoptés par votre commission.

• Des obligations comptables différenciées selon la taille du comité d'entreprise

S'inspirant des obligations comptables relatives aux syndicats prévues à l'article L. 2135-1 du code du travail, le premier amendement pose comme principe général l'obligation pour les comités d'entreprise de suivre les **règles comptables**, en proposant une nouvelle rédaction pour le nouvel article L. 2325-1-1 du code du travail.

L'amendement vise les obligations définies à l'article L. 132-12 du code de commerce (voir *supra*).

Les comptes annuels seront arrêtés par le ou les membres du comité d'entreprise désignés selon le règlement intérieur du comité d'entreprise. En pratique, cette tâche revient souvent au trésorier et au secrétaire du comité.

Afin de tenir compte des conclusions du groupe de travail tripartite de la DGT, l'amendement propose de renvoyer à un décret le soin de fixer les différentes modalités d'établissements de comptes des comités d'entreprise en fonction de leurs ressources, de leurs bilans et du nombre de salariés employés. Ainsi, le pouvoir réglementaire sera en mesure d'imposer, selon la taille du comité d'entreprise, une **comptabilité ultra-simplifiée**, une **comptabilité avec présentation simplifiée** des comptes annuels, ou une **certification des comptes**, en reprenant les critères dégagés par le groupe de travail de la DGT (voir *supra*). Selon les informations fournies par le ministère, environ 90 % des comités pourraient recourir à la comptabilité ultra-simplifiée, car disposant de ressources inférieures à 153 000 euros, tandis que 5 % des comités devraient certifier leurs comptes. Ces chiffres doivent toutefois être maniés avec prudence, il ne s'agit que d'estimations compte tenu de l'absence de données consolidées sur les ressources des comités d'entreprise.

Enfin, l'amendement prévoit que les conditions d'application de cet article seront fixées par décret et par un règlement de l'Autorité des normes comptables, en charge d'élaborer un référentiel comptable qui tienne compte des spécificités des comités d'entreprise. Ce référentiel comptable est essentiel. En effet, selon le trésorier de la CFE-CGC, la transparence financière des comités d'entreprise serait atteinte dès lors qu'on leur imposerait un référentiel comptable et la publication des comptes : l'intervention d'un commissaire aux comptes ne constituerait qu'une forme de « réassurance ».

• **Les modalités de la certification et de la consolidation des comptes**

Le deuxième amendement réécrit le nouvel article L. 2325-1-2 du code du travail.

En premier lieu, il prévoit que le comité d'entreprise soumis à l'obligation de certifier ses comptes nomme au moins un commissaire aux comptes et un suppléant, qui ne peuvent pas contrôler concomitamment les comptes de l'entreprise. Votre rapporteur a veillé à éviter tout conflit d'intérêt de la part des commissaires aux comptes, en se fondant notamment sur la délibération précitée du Haut Conseil du commissariat aux comptes du 9 juin 2011.

En second lieu, l'amendement oblige le comité d'entreprise qui contrôle une ou plusieurs personnes morales à établir des **comptes consolidés**, dans des conditions fixées par décret et selon les prescriptions d'un règlement de l'Autorité des normes comptables. A l'issue des auditions,

il n'est pas apparu souhaitable de retenir le dispositif dit de « l'agrafage », utilisé pour les comptes des syndicats, même si le groupe de travail a laissé ouverte cette possibilité.

• **La procédure d'alerte déclenchée par le commissaire aux comptes**

Le troisième amendement a proposé une nouvelle rédaction du nouvel article L. 2325-1-3.

Le groupe de travail de la DGT a souhaité que la **procédure d'alerte** déclenchée par le commissaire aux comptes soit inspirée de celle prévue à l'article L. 612-3 du code de commerce, moyennant quelques adaptations.

C'est pourquoi l'amendement distingue trois étapes.

Dans un premier temps, lorsque le commissaire aux comptes relève, à l'occasion de l'exercice de sa mission, des faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation du comité d'entreprise, il doit en informer le secrétaire et le président dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Dans un deuxième temps, à défaut de réponse dans un délai fixé par ce décret, ou si celle-ci ne permet pas d'être assuré de la continuité de l'exploitation, il doit inviter, par un écrit dont la copie est transmise au président du tribunal de grande instance, l'employeur à réunir le comité d'entreprise pour délibérer sur les faits relevés. Le commissaire aux comptes est alors convoqué à cette séance.

Dans un troisième temps, ce dernier devra informer de ses démarches le président du tribunal et lui en communiquer les résultats si le comité d'entreprise n'a pas été réuni pour délibérer sur les faits relevés, s'il n'a pas été convoqué à cette séance ou si le commissaire constate qu'en dépit des décisions prises la continuité de l'exploitation demeure compromise.

• **Obligation d'instituer une commission des marchés dans les comités d'entreprise soumis à la certification de leurs comptes**

Le quatrième amendement introduit un nouvel article L. 2325-1-4 dans le code du travail.

Votre rapporteur a estimé que les règles du code des marchés publics ne pouvaient pas être imposées telles quelles aux comités d'entreprise qui sont des personnes morales de droit privé, et qu'elles étaient au demeurant trop contraignantes.

C'est pourquoi l'amendement reprend l'une des conclusions du groupe de travail tripartite de la DGT sur la commission des marchés, en imposant aux comités de grande taille de mettre en œuvre les procédures définies à l'article 4 de la proposition de loi sur le financement des comités d'entreprise, telle qu'adoptée en séance à l'Assemblée nationale.

Ainsi, tout comité d'entreprise soumis à l'obligation de certifier ses comptes devra instaurer, dans son règlement intérieur, une commission des marchés chargée de mettre en œuvre les procédures relatives à l'engagement et au paiement de ses travaux et aux achats de biens et de services.

Ces procédures comprennent, au-delà de seuils fixés par le règlement, la consultation obligatoire de plusieurs cocontractants potentiels, une comparaison de leurs offres fondée sur des éléments objectifs et vérifiables et une conservation des pièces afférentes pour une durée fixée par ledit règlement.

• Communication et publicité des comptes et du rapport de gestion

Le dernier amendement introduit un nouvel article L. 2325-1-5 dans le code du travail.

Conformément aux conclusions du groupe de travail tripartite de la DGT, l'amendement institue un rapport de gestion, intégrant des données qualitatives et accessibles à tout salarié, afin de rendre facilement compréhensible la gestion du comité d'entreprise. Ce rapport reflètera les orientations et les choix du comité d'entreprise.

Le groupe de travail a tracé les contours de ce rapport, qui devra présenter le comité d'entreprise et ses missions, le bilan de l'année écoulée et le bilan financier. Surtout, il a prévu un volet ambitieux sur les activités sociales et culturelles, qui pourrait comprendre :

- un descriptif de l'activité en rappelant la part subventionnée par le comité d'entreprise, les prestataires auxquels a fait appel le comité d'entreprise et les modalités de réalisation des prestations ;

- une présentation des données comptables comparées au budget voté par le comité d'entreprise ;

- des données statistiques de réalisation (par exemple : le nombre de billets distribués, le nombre de participants à un voyage ou encore le nombre de subventions versées...).

L'amendement prévoit qu'au plus tard trois jours avant la réunion annuelle de présentation des comptes du comité d'entreprise, le ou les membres du comité d'entreprise désignés selon le règlement intérieur doivent communiquer le rapport de gestion à l'attention de tous ses membres, y compris l'employeur et ses représentants. Le choix d'imposer la communication du rapport de gestion au moins trois jours avant la réunion du comité d'entreprise est cohérent avec les dispositions de l'article L. 2325-16 du code du travail, qui prévoit que l'ordre du jour des réunions du comité d'entreprise est communiqué aux membres trois jours au moins avant la séance.

Le comité d'entreprise devra ensuite assurer la publication de ses comptes et du rapport de gestion auprès de tous les salariés. Votre rapporteur considère en effet que la publicité des comptes et du rapport de gestion n'intéresse en réalité que les salariés, car il s'agit de l'utilisation de subventions versées par l'employeur et non d'argent public. Toutefois, la question d'une plus large publicité des comptes des comités d'entreprise bénéficiant de ressources d'entreprises publiques mérite d'être posée et pourrait utilement être abordée au cours de la discussion parlementaire.

Votre commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

Article additionnel

Champ d'application de la loi

Objet : cet article, introduit par un amendement de votre rapporteur, étend l'application des dispositions prévues à l'article 1^{er} à l'ensemble des entités assimilables à un comité d'entreprise et aux institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières.

Il est apparu nécessaire à votre rapporteur d'étendre les nouvelles règles de transparence financière définies à l'article 1^{er} de la proposition de loi à toutes les structures assimilables à un comité d'entreprise (délégation unique du personnel, comité d'établissement ; comité central d'entreprise, comité de groupe et comité d'entreprise européen). Il aurait été pour le moins paradoxal d'exclure du champ d'application de la proposition de loi les plus gros comités, alors même que la gestion de leurs comptes a défrayé la chronique ces dernières années. A cet égard, l'amendement prévoit le renvoi à un décret afin d'adapter les modalités d'application pour certains comités, comme les comités centraux ou les comités européens.

Par ailleurs, l'amendement étend également les nouvelles règles de transparence financière aux institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières, afin de répondre à la recommandation n° 5 précitée du rapport public de la Cour des comptes d'avril 2007.

Article additionnel
Entrée en vigueur de la loi

Objet : cet article, issu d'un amendement de votre rapporteur, prévoit que l'obligation de tenue des comptes annuels s'appliquera à partir de l'exercice comptable de 2015, tandis que l'obligation de certification et, le cas échéant, de consolidation des comptes, concernera l'exercice comptable de 2016.

Le groupe de travail de la DGT prévoyait un échelonnement des dates d'entrée en vigueur pour l'obligation de tenir des comptes annuels (exercice comptable 2014) et l'obligation de certifier et consolider les comptes (exercice comptable 2015).

Comme les conclusions du groupe de travail ont été adoptées début 2013, il semble raisonnable que la présente proposition de loi décale d'un an ces deux dates d'entrée en vigueur.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 octobre 2013 sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission examine maintenant le rapport de Catherine Procaccia sur la proposition de loi n° 679 visant à établir un contrôle des comptes des comités d'entreprise et la proposition de loi n° 724 relative à la gestion des comités d'entreprise.

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Nous sommes saisis aujourd'hui de deux propositions de loi : la première, dont je suis l'auteur, vise à garantir un contrôle des comptes des comités d'entreprise ; la seconde, présentée par notre collègue Caroline Cayeux et que j'ai cosignée, concerne également la gestion des comités d'entreprise.

Il n'est pas fréquent de discuter en commission de deux propositions de loi, déposées pratiquement en même temps (en juillet 2012) et portant sur un même sujet. Mais il faut reconnaître que la transparence des comptes des comités d'entreprise est un véritable « serpent de mer » qui traverse les années sans trouver de solutions législatives ou réglementaires, quelle que soit d'ailleurs l'orientation politique du Gouvernement.

Je tiens d'emblée à dissiper tout malentendu et éviter tout procès d'intention : ma démarche aujourd'hui ne vise qu'à renforcer l'action des comités d'entreprise, et éviter que les abus de quelques-uns portent atteinte à une institution à laquelle les salariés attachent, avec raison, une grande importance. Nul ne conteste leurs missions, et je souhaite au contraire les renforcer grâce à la transparence financière, pour que l'on ne jette plus l'opprobre sur les quelque 53 000 comités d'entreprise que compte notre pays alors que cinq ou six sont montrés du doigt.

Expression collective des salariés dans la bonne marche de l'entreprise, gestion des activités sociales et culturelles, telles sont les deux grandes missions confiées aux comités d'entreprise. C'est pourquoi le législateur a prévu deux types de subventions :

- le chef d'entreprise doit verser chaque année au comité d'entreprise une subvention de fonctionnement d'un montant égal au moins à 0,2 % de la masse salariale brute en vertu de l'article L. 2325-43 du code du travail ;

- le comité d'entreprise reçoit également une subvention spécifique pour financer les activités sociales et culturelles. Le code du travail ne prévoit pas de taux prédéterminé pour cette subvention mais instaure un mécanisme complexe d'effets cliquets afin de protéger son montant. Cette subvention, estimée par le ministère du travail à environ 0,8 % de la masse salariale sans certitude, sert à financer différentes activités comme par exemple les arbres de Noël, des soirées, des séjours, des voyages scolaires ou encore des bibliothèques.

Ces deux subventions ne sont pas fongibles afin de souligner leurs logiques bien distinctes, mais les comités d'entreprise peuvent disposer d'autres sources de revenu comme des contributions des salariés ou des revenus immobiliers.

Le Gouvernement estime que plus de la moitié des comités d'entreprise disposaient en 2009 de moins de 19 000 euros de ressources globales annuelles, tandis que 8,6 % des comités d'entreprise étaient dotés de 600 000 euros de ressources. Mais certains comités d'entreprise disposent de subventions très généreuses de la part de l'entreprise, le plus souvent pour des raisons historiques. Ainsi, les ressources du comité des activités sociales du personnel des industries électriques et gazières (en clair, l'équivalent du comité d'entreprise d'EDF et GDF Suez) avoisinaient 500 millions d'euros en 2009, dont 341,5 millions d'euros au titre du prélèvement de 1 % sur les recettes de toutes les entreprises électriques et gazières. La subvention activité sociale et culturelle de la SNCF est quant à elle égale à 1,7 % de la masse salariale, ce qui représente environ 33 millions d'euros en 2012 pour le comité central d'entreprise.

Alors que la certification des comptes concerne aujourd'hui quasiment tous les organismes, publics comme privés, et les syndicats, le comité d'entreprise reste étrangement à l'écart de cette dynamique. Vous n'ignorez pas que le commissaire aux comptes examine les états financiers et vérifie la régularité et la sincérité des comptes des entreprises, mais aussi des associations, des organisations syndicales depuis la loi du 20 août 2008, de nombreux établissements et organismes publics et bientôt des établissements publics de santé.

Certes, certains comités se soumettent volontairement à la certification de leurs comptes, mais il n'existe pas d'obligation juridique claire en la matière. En effet, à l'occasion de la recodification du code du travail en 2008, l'article R. 432-14 a subi une modification rédactionnelle, fondée d'un point de vue légistique, mais qui a entraîné des difficultés d'interprétation. La disposition initiale prévoyait que le bilan établi par le comité d'entreprise doit être approuvé « éventuellement » par le commissaire aux comptes. Cet adverbe a disparu de la nouvelle rédaction de l'article, devenu depuis l'article R. 2323-37, si bien que la version actuelle aboutit en théorie à rendre obligatoire la certification des comptes dans tous les comités d'entreprise, quelle que soit leur taille.

Compte tenu de la lourdeur de la certification et de son coût (il faut compter environ 70 000 euros pour certifier un budget de 15 millions d'euros), une telle disposition ne pouvait demeurer en l'état, car elle aurait pénalisé l'immense majorité des comités d'entreprise. C'est pourquoi, saisie à la fois par les syndicats et les entreprises en tant que rapporteur du texte de recodification du code du travail, j'ai demandé par courrier au cabinet du ministre du travail dès le 21 décembre 2010 de se pencher sur les difficultés soulevées par la nouvelle rédaction de l'article R. 2323-27.

Peu après, le 7 février 2011, par un courrier commun de la CFDT, de la CFE-CGC, de la CFTC et de la CGT, les syndicats ont alerté le ministre du travail sur ces mêmes difficultés et ont demandé la création d'un groupe de travail, demande à laquelle le Gouvernement a donné une suite favorable. Piloté par la direction générale du travail (DGT), ce groupe de travail s'est réuni sept fois entre

janvier et novembre 2012 ; il était composé des représentants des partenaires sociaux sur le modèle de la commission nationale de la négociation collective (CFDT, CGT, CGT-FO, CFE-CGC, CFTC pour les organisations syndicales de salariés; Medef, CGPME, UPA, UNAPL et FNSEA pour les organisations d'employeurs), et de fonctionnaires du ministère de la justice et du ministère de l'économie. Les partenaires sociaux ont refusé d'engager une négociation en vue d'un accord national interprofessionnel sur cette question, estimant que le cadre d'un groupe de travail tripartite était plus adapté.

Ce groupe a rendu des conclusions adoptées par consensus début 2013. Elles reprennent l'essentiel des recommandations de la Cour des comptes dans son rapport sur le comité d'entreprise de la RATP de novembre 2011, et ne sont guère éloignées des principales dispositions de la proposition de loi de Nicolas Perruchot sur le financement des comités d'entreprise, telle qu'adoptée en séance publique à l'Assemblée nationale le 26 janvier 2012. On peut présenter ces conclusions en dix points :

- les règles sur la tenue des comptes s'imposent à tous les comités, sans distinguer la subvention de fonctionnement de la contribution pour les activités sociales et culturelles, mais en considérant uniquement leurs ressources nettes globales ;

- les nouvelles règles de comptabilité s'inspirent, tout en les adaptant, des règles en vigueur pour les associations. C'est pourquoi les comités d'entreprise sont soumis, selon leur taille, à une comptabilité ultra-simplifiée (ressources inférieures à 153 000 euros), ou une comptabilité avec présentation simplifiée (ressources supérieures à 153 000 euros et obligation de ne pas remplir au moins deux des trois critères suivants : compter plus de cinquante salariés en équivalent temps plein ; disposer d'un bilan supérieur à 1,55 million d'euros et avoir plus de 3,1 millions d'euros de ressources), ou une certification des comptes dans tous les autres cas ;

- seuls les membres élus du CE peuvent arrêter et approuver les comptes, l'employeur ne prenant pas part à ces décisions ;

- les comptes doivent être consolidés si le comité contrôle plusieurs entités ;

- le coût de la certification est pris en charge par le CE ;

- un rapport de gestion est obligatoire afin de rendre compréhensible par tout un chacun la présentation des comptes et les orientations du comité ;

- les comptes et le rapport de gestion doivent être portés à la connaissance exclusive des salariés de l'entreprise ;

- une commission des marchés devra être mise en place dans les comités d'entreprise soumis à la certification de leurs comptes ;

- les commissaires aux comptes pourront déclencher une procédure d'alerte ;

- l'entrée en vigueur de l'obligation de tenue des comptes annuels s'appliquera à compter de l'exercice comptable 2014, tandis que l'obligation de certification est repoussée à l'exercice comptable 2015.

Il convient d'indiquer qu'un groupe de travail technique conduit par l'Autorité des normes comptables (ANC) a débuté ses travaux le 5 septembre 2012, prenant comme feuille de route les conclusions du groupe de travail de la DGT. Ses travaux se sont achevés en mars 2013 et ont permis de tracer les grandes lignes des futurs règlements de l'ANC sur le référentiel comptable applicable aux comités d'entreprise.

Bien évidemment, les deux propositions de loi que nous examinons aujourd'hui, et qui ont été déposées – je le rappelle – en juillet 2012, ne pouvaient tenir compte de ces conclusions. Ma proposition de loi pose des principes généraux sur l'obligation de tenir des comptes annuels et de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant, tout en renvoyant à un décret le soin de fixer les seuils. De même, la proposition de loi de notre collègue Caroline Cayeux fixe des principes en matière de publicité des documents comptables du comité d'entreprise, sur la portée du contrôle du commissaire aux comptes et impose aux comités émanant d'entreprises publiques de suivre les règles du code des marchés publics.

Suite à la saisine de notre présidente Annie David, dans le cadre du protocole adopté par le bureau du Sénat le 16 décembre 2009 sur la concertation des partenaires sociaux, ces derniers ont mis en avant les conclusions du groupe de travail de la DGT et les engagements pris lors de la dernière grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013. Parmi ces engagements, il est prévu, sur la base du relevé de conclusions du groupe de travail animé par la DGT, que des dispositions législatives seront proposées au Parlement sur la transparence des comptes des comités d'entreprise avant la fin 2013.

Le cabinet du ministre du travail, que nous avons auditionné, a indiqué qu'un projet de loi devrait être déposé en fin d'année ou en début d'année prochaine. Mais j'observe pour ma part que le sujet de la transparence financière des comités d'entreprise avait déjà été inscrit sur la feuille de route de la première grande conférence sociale, en vain. Il était pourtant prévu que « des dispositions législatives seront adoptées début 2013 sur la transparence financière des comités d'entreprise ».

En outre, la feuille de route de la deuxième conférence sociale évoque des « dispositions législatives », ce qui n'interdit donc pas de choisir comme véhicule législatif une proposition de loi, fût-elle déposée par l'opposition... dans l'esprit d'ouverture qui est le nôtre !

C'est pourquoi je souhaite, en concertation avec notre collègue Caroline Cayeux, vous présenter toute une série d'amendements, afin d'établir un texte de commission qui reprenne le plus fidèlement possible les conclusions du groupe de travail de la DGT et enrichir ainsi les deux propositions de loi, déposées voilà plus d'un an, en respectant leur philosophie initiale. Notre seul souci étant de faire progresser la transparence des comités d'entreprise, j'invite notre commission à adopter aujourd'hui ma proposition de loi modifiée par les amendements que je vais vous proposer, et dont j'ai informé tous les chefs de file des groupes de notre commission. Je forme le vœu que les élus de la majorité et le Gouvernement adoptent une attitude constructive, ouverte et bienveillante pour améliorer ce texte qui vise à renforcer la légitimité des comités d'entreprise et les droits des salariés.

Les partenaires sociaux que nous avons auditionnés souhaitent que les conclusions du groupe de travail prennent rapidement force de loi. Ils nous ont tous réclamé un texte dans les meilleurs délais. La proposition de loi et les amendements que je vous proposerai répondent bien à leurs attentes. Le temps du dialogue social a été respecté, les négociations et le travail technique sont derrière nous : à nous parlementaires de remplir maintenant notre mission.

Mme Caroline Cayeux. – *Je tiens à remercier et à féliciter Catherine Procaccia pour son examen approfondi de nos deux propositions de loi et pour l'excellent travail qu'elle mène d'ailleurs depuis longtemps dans le champ du droit du travail.*

J'ai en effet déposé, en juillet 2012, une proposition de loi relative à la gestion des comités d'entreprise. Dès décembre 2011, j'avais entrepris une réflexion qui faisait suite à la multiplication de faits divers impliquant des comités d'entreprise. Les médias ont en effet régulièrement pointé un certain nombre de dérives ou de mauvaises gestions, apparues dans le fonctionnement de certains de ces comités.

La Cour des comptes a elle-même dénoncé, dans un rapport, la mauvaise gestion de trois grands comités d'entreprise qui ont d'ailleurs fait l'objet, par la suite, de l'ouverture d'une information judiciaire ou d'une enquête préliminaire. L'opacité, les rumeurs, fondées ou non, sur les errements de gestion de certains comités, portent atteinte à l'image de nos entreprises publiques ou privés et affaiblissent les syndicats qui souvent président à leur organisation ou à leur fonctionnement.

Aujourd'hui, la loi n'encadre pas véritablement les comités d'entreprise. Elle ne propose pas de véritable contrôle au président de l'entreprise, que ce soit a priori ou a posteriori, sur leurs budgets. Trop souvent, les salariés élus à ces comités jouissent d'une autonomie trop grande et mal encadrée. C'est pourquoi j'ai souhaité apporter une réflexion sur la manière dont nous pourrions, dans l'avenir, mieux renforcer les contrôles et rendre l'action des comités d'entreprise plus transparente, donc plus lisible.

A la lumière de mes auditions, de mes lectures, il m'est apparu pertinent de porter le débat et la discussion sur trois pistes prioritaires :

- quels documents comptables pourraient être produits annuellement par les comités d'entreprise et remis aux conseils d'administration ?

- les comités d'entreprise doivent-ils être soumis aux mêmes obligations que les entreprises et, par conséquent, déposer des comptes certifiés ?

- les comités d'entreprise ne doivent-ils pas se conformer à la réglementation propre aux marchés publics pour des achats ou des prestations supérieurs à 500 000 euros ?

Ces éléments de réflexion m'ont été suggérés par des présidents de grandes entreprises et des juristes spécialisés en droit social. Ils m'ont convaincue de déposer cette proposition de loi destinée à établir un véritable contrôle de l'action, de l'organisation, et du fonctionnement des comités d'entreprise. Rendre plus

transparente leur action sera, demain, un gage d'efficacité et de responsabilité pour les entreprises, pour les dirigeants de ces comités et, plus généralement, pour les syndicats. En adoptant une attitude gestionnaire, leurs responsables se rendront plus crédibles et donc plus respectés par les salariés et par nos concitoyens.

A la lumière des nombreuses auditions organisées par notre rapporteur, auxquelles j'ai assisté, c'est d'un commun accord que nous souhaitons élaborer un texte unique et vous proposer des amendements nourris de nos consultations, des conclusions du groupe de travail tripartite et des dispositions de la proposition de loi examinée à l'Assemblée nationale en janvier 2013. J'espère que le travail d'expertise que nous avons mené ensemble favorisera un débat positif éclairant, qui redonnera aux comités d'entreprise une plus grande autorité, une plus grande respectabilité.

Mme Annie David, présidente. – *Je tiens à remercier le rapporteur d'avoir transmis aux groupes, la veille de notre réunion de commission, l'ensemble de ses amendements afin que nous en prenions connaissance, d'autant que ceux-ci réécrivent entièrement le texte initial de sa proposition de loi. Cette démarche constructive est tout à son honneur. Je me souviens avoir moi-même rapporté il y a quelques années une proposition de loi dont j'étais la première signataire et que j'avais amendée. J'avais alors été confrontée aux remarques acerbes de mes collègues. Or savoir faire évoluer son texte, c'est la preuve que l'on est à l'écoute des uns et des autres.*

M. Claude Jeannerot. – *Au nom de mon groupe, je m'associe aux propos de notre présidente de commission et salue l'important travail effectué par le rapporteur, auquel j'associe évidemment Caroline Cayeux. Son rapport et les amendements qu'elle nous propose, fruit des nombreuses auditions menées, témoignent d'un sens certain de la concertation.*

Notre seule réserve porte sur le calendrier d'examen de ces deux propositions de loi. Dans la mesure où le dépôt d'un projet de loi global sur la transparence financière des comités d'entreprise est prochainement prévu, comme l'indique la feuille de route de la deuxième grande conférence sociale, il ne nous semble pas opportun de débattre dès à présent de cette question. Pour cette raison, au stade de l'examen de ces propositions de loi en commission, nous ne prendrons pas part au vote sur les amendements et le texte.

Mme Isabelle Pasquet. – *Je félicite également le rapporteur pour son travail considérable et son souci de prendre en compte l'avis des différentes parties prenantes.*

La transparence financière des comités d'entreprise est effectivement un véritable « serpent de mer » : il est temps de s'atteler à ce chantier. Tout le monde y est attaché. Comme cela a été dit, la Cour des comptes a déjà formulé plusieurs recommandations en vue d'améliorer la situation ; certaines ont d'ores et déjà été suivies par des comités.

Les organisations syndicales que j'ai personnellement rencontrées ont le souci de bien utiliser les sommes qui leur sont confiées. Elles souhaitent également que le versement de la subvention légale de fonctionnement par l'employeur soit mieux contrôlé, mais elles ne disposent actuellement pas des outils pour le faire.

Mon groupe regrette, en revanche, que l'examen de ces deux propositions de loi survienne à un moment où règne un certain climat de suspicion autour de la gestion des organisations syndicales. En outre, à partir du moment où le groupe de travail tripartite a adopté ses conclusions par consensus, est-il nécessaire d'en passer par la loi ? Aussi, nous ne prendrons pas part au vote sur les amendements et le texte, mais nous souhaitons cependant que le rapport soit publié.

M. Jean-Noël Cardoux. – *Je suis surpris de la proposition du rapporteur de ne réserver la publication des comptes du comité d'entreprise et de son rapport de gestion qu'à destination des seuls salariés. La mission principale d'un commissaire aux comptes consiste à certifier ou non les comptes de l'entreprise afin que les tiers co-contractants (fournisseurs, prestataires, banquiers...) puissent disposer d'informations financières sur celle-ci. Dès lors, limiter leur communication aux salariés ne me paraît pas pertinent.*

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – *A mon tour de saluer le travail d'expertise de Catherine Procaccia, qui était nécessaire. Il s'inscrit dans la continuité de la proposition de loi déposée par notre collègue député Nicolas Perruchot et adoptée par l'Assemblée nationale en 2012. Une totale transparence sur le fonctionnement et la gestion des comités d'entreprise est indispensable pour éviter tout soupçon. C'est pourquoi notre groupe soutiendra le texte tel que proposé par le rapporteur.*

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – *J'estime que c'est la moindre des choses d'informer préalablement les collègues de mes amendements, s'agissant d'un texte relatif au dialogue social dans les entreprises !*

J'entends la remarque d'Isabelle Pasquet au sujet de la subvention de fonctionnement et du manque d'outils dont disposent les organisations syndicales pour en assurer le suivi. Par ailleurs, il est nécessaire de passer par la loi car certaines dispositions relatives aux comités d'entreprise relèvent du domaine législatif.

A Jean-Noël Cardoux, je répondrai que ma position au sujet de la publication des comptes et du rapport de gestion s'est forgée au fil des auditions. Il s'agit de l'argent de l'entreprise, il est donc logique que les salariés soient les premiers informés. J'ai donc fait le choix de préciser que cette publication ne concerne que les salariés.

Je rappelle à Jean-Marie Vanlerenberghe que ma démarche n'est pas vraiment identique à celle de Nicolas Perruchot ; elle s'inscrit plutôt dans la continuité du travail que j'ai effectué en 2011 en tant que rapporteur pour avis sur la proposition de loi de simplification du droit dite « Warsmann ». J'avais alors déposé un amendement qui aurait permis de régler le problème juridique résultant de la recodification du code du travail, mais qui n'a malheureusement pas pu aboutir, le Sénat ayant rejeté ce texte en adoptant une question préalable.

Je souhaiterais, pour finir, insister sur un point. J'ai été très étonnée par l'unanimité des organisations syndicales sur ce sujet de la transparence financière des comités d'entreprise. Depuis que je siège à la commission, je n'ai jamais vu un tel consensus ! Toutes attendent que les conclusions du groupe de travail trouvent leur traduction dans la loi.

Je précise en outre que rien n'empêche le Gouvernement d'amender le texte de la commission en séance, ni – une fois celui-ci adopté par le Sénat- de le faire porter à l'Assemblée nationale par un membre du groupe socialiste. En réalité, le principal souci du Gouvernement est de trouver le bon véhicule législatif dans ce calendrier parlementaire très contraint. Qu'il saisisse donc l'opportunité de cette proposition de loi !

Mme Annie David, présidente. – *Nous passons maintenant à l'examen des amendements du rapporteur.*

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – *L'amendement n° 1 pose comme principe général l'obligation pour les comités d'entreprise de suivre les règles comptables, à l'image de ce qui existe actuellement pour les syndicats.*

L'amendement n° 1 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – *L'amendement n° 2 interdit à un même commissaire aux comptes de contrôler en même temps les comptes de l'entreprise et ceux du comité d'entreprise afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêt.*

Mme Isabelle Debré. – *Sachant que nous examinons aujourd'hui deux propositions de loi, comment cela va-t-il se passer en pratique en séance publique ? Sur quel texte allons-nous travailler ?*

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – *Les amendements que je présente vont permettre d'établir un texte unique.*

Mme Annie David, présidente. – *Le texte de la commission, élaboré à partir des amendements présentés par le rapporteur, va se substituer aux deux propositions de loi initiales.*

Mme Caroline Cayeux. – *Certains des articles de ma proposition de loi vont donc « tomber » ?*

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – *Oui, car la proposition de loi que j'ai déposée sert de base de travail à l'élaboration du texte de la commission.*

Mme Annie David, présidente. – *Je rappelle à nos collègues que deux propositions de loi ont été inscrites à l'ordre du jour de l'espace réservé au groupe UMP, celle de Catherine Procaccia et celle de Caroline Cayeux. Nous travaillons actuellement sur la première, que nous amendons afin d'établir le texte de la commission. L'examen en séance publique portera sur ce texte unique.*

L'amendement n° 2 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – *L'amendement n° 3 crée une procédure d'alerte déclenchée à l'initiative du commissaire aux comptes, sur le modèle de ce qui existe déjà dans le code du commerce moyennant quelques adaptations.*

L'amendement n° 3 est adopté.

L'amendement n° 4 oblige les comités d'entreprise soumis à la certification de leurs comptes à instaurer, dans leur règlement intérieur, une commission des marchés afin de mieux encadrer leurs achats et le choix de leurs prestataires.

Mme Annie David, présidente. – Avec cette commission des marchés, les comités d'entreprise pourront-ils toujours privilégier des prestataires intervenant dans les secteurs du commerce équitable ou de l'économie sociale ou solidaire ? Ou bien devront-ils choisir le mieux disant ? Autrement dit, pourront-ils fixer des critères sociaux pour l'achat de biens et de services ? Car les comités d'entreprise servent aussi à proposer des offres culturelles que je qualifierai de sociales.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Je vous rassure, ils pourront toujours le faire. Ils seront même bien plus libres qu'aujourd'hui de fixer ou non un critère social pour leur politique d'achats de biens et de services. Si un tel critère est choisi, la commission des marchés veillera à ce qu'il soit respecté.

M. René-Paul Savary. – Le règlement intérieur est-il obligatoire pour les comités d'entreprise ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Il l'est.

M. René-Paul Savary. – La mise en place d'une commission des marchés sera donc rendue obligatoire ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – C'est l'objectif de cet amendement.

L'amendement n° 4 est adopté.

L'amendement n° 5 propose, conformément aux conclusions du groupe de travail tripartite, de prévoir la communication d'un rapport de gestion, comprenant notamment la présentation du comité d'entreprise, les actions menées pendant l'année écoulée et le bilan financier. Ce rapport sera communiqué à tous les membres du comité d'entreprise, répondant ainsi en partie à l'une des préoccupations exprimées à l'article 1^{er} de la proposition de loi de Caroline Cayeux. Par ailleurs, il est précisé que la publication des comptes du comité et du rapport de gestion ne concerne que les salariés.

Mme Caroline Cayeux. – Avec Catherine Procaccia, nous avons une petite divergence sur la notion de publication des comptes et du rapport de gestion. Pour ma part, je souhaiterais qu'il n'y ait aucune restriction à cette publication. Cet amendement me gêne car il ne vise que les salariés.

M. Jean-Noël Cardoux. – C'est un non-sens de réserver cette publication aux seuls salariés ! Admettons qu'un tiers ait connaissance de ces données, la responsabilité du commissaire aux comptes serait alors engagée !

Mme Annie David, présidente. – Prévoir l'information des salariés constitue déjà un progrès : avançons pas à pas.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – J'attire votre attention sur le fait que la rédaction proposée n'est pas restrictive. Il est écrit « le comité d'entreprise assure la publication de ses comptes et du rapport de gestion auprès des salariés » : rien n'interdit au comité de communiquer plus largement ces informations, ni à un tiers de les demander.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Sans compter que le comité d'entreprise peut décider, dans son règlement intérieur, de publier ses comptes. Je n'ai pas l'intention de modifier mon amendement à ce stade. Le débat parlementaire permettra, s'il le faut, de faire évoluer la rédaction.

Mme Isabelle Debré. – Pour ma part, je voterai cet amendement. Rien n'empêche en effet le comité d'entreprise d'étendre la communication de ses comptes et de son rapport de gestion à des tiers. Aucun interdit n'est posé.

M. René-Paul Savary. – S'agit-il bien d'une obligation de publicité envers les salariés ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – C'est bien cela.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je ne souhaite pas voter cet amendement.

L'amendement n° 5 est adopté.

L'amendement n° 6 élargit le champ d'application de la proposition de loi à toutes les structures assimilables à un comité d'entreprise et aux institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières.

Mme Annie David, présidente. – Cette proposition va plus loin que celle du groupe de travail, qui consistait à n'étendre les nouvelles règles de transparence financière qu'aux comités centraux d'entreprise et aux comités interentreprises.

L'amendement n° 6 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 7 prévoit que les obligations comptables s'appliqueront à partir de l'exercice comptable de 2015, et que les obligations de certification et de consolidation des comptes concerneront l'exercice comptable de 2016 et les suivants. Nous décalons donc d'un an les dates retenues par le groupe de travail.

L'amendement n° 7 est adopté.

Je remercie mes collègues des groupes socialiste et communiste républicain et citoyen (CRC) de ne pas avoir pris part au vote, afin que le débat ait lieu en séance publique. Je suis sûre que celui-ci permettra de faire avancer les choses.

La commission adopte la proposition de loi n° 679 dans la rédaction issue de ses travaux.

Mme Isabelle Debré. – Madame la présidente, je tiens à vous faire part du mécontentement de mon groupe au sujet de l'organisation, demain matin, d'une table-ronde avec les organisations patronales sur le projet de loi retraites alors que, dans le même temps, l'examen en séance publique du projet de loi sur les métropoles se poursuit.

Mme Annie David, présidente. – Compte tenu de la charge de notre programme de travail, il était matériellement impossible de fixer toutes les auditions au mercredi matin.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
Mme PROCACCIA, rapporteur	1	Obligations comptables pour les comités d'entreprise différenciées selon leur taille	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	2	Modalités de la certification et de la certification des comptes	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	3	Création d'un droit d'alerte spécifique pour les commissaires aux comptes	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	4	Création d'une commission des marchés dans les comités d'entreprise soumis à la certification de leurs comptes	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	5	Règles relatives à la communication du rapport de gestion et des comptes du comité d'entreprise	Adopté
Articles additionnels			
Mme PROCACCIA, rapporteur	6	Extension des dispositions de la loi à toutes les institutions assimilables à un comité d'entreprise et aux institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	7	Dates d'entrée en vigueur différenciées des dispositions de la loi	Adopté

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Vendredi 13 septembre 2013

- **Valérie Chartier**, assistante confédérale - secteur conventions collectives - négociation collective - représentativité - comités d'entreprise - organisation du travail - Force Ouvrière (FO)
- **Nicolas Perruchot**, ancien député, conseiller régional - région Centre
- **Benjamin Raigneau**, conseiller technique chargé du dialogue social et du droit du travail, cabinet du Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social
- **Jean-Michel Pecorini**, secrétaire national - secteur développement syndical et dialogue social et **Christophe Mickiewicz**, directeur financier - confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)
- **Annelore Coury**, sous-directrice des relations individuelles et collectives du travail et **Camille Dojka**, chargée d'études à la direction générale du travail (DGT)

Vendredi 27 septembre 2013

- **François Branchu**, responsable du service vie au travail - Dialogue social et **Thierry Bettencourt**, trésorier adjoint - Confédération française démocratique du travail (CFDT)
- **Genevière Roy**, vice-présidente chargée des affaires sociales - Confédération générale des petites et moyennes entreprises

Lundi 30 septembre 2013

- **Eric Lafont**, secrétaire confédéral et **Jean-Pierre Gabriel**, conseiller confédéral - Confédération générale du travail (CGT)

ANNEXE 2
AVIS DES ORGANISATIONS SYNDICALES
DE SALARIÉS ET D'EMPLOYEURS
REPRÉSENTATIVES AU NIVEAU NATIONAL
ET INTERPROFESSIONNEL

(application de l'article 6 du protocole organisant, à titre expérimental,
la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen,
par le Sénat, des propositions de loi relatives aux relations individuelles
et collectives du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle,
approuvé par le Bureau du Sénat du 16 décembre 2009)



Puteaux, le 30 Juillet 2013

Réf. :
JFR/GT/KJ

Le Président

Madame Annie DAVID
Présidente de la Commission des Affaires Sociales
Sénat
Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

Madame la Présidente,

Vous avez bien voulu, par lettre en date du 25 Juillet dernier, solliciter l'avis de notre Confédération, en application de l'article 2 du protocole organisant, à titre expérimental, la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen, par le Sénat, des propositions de loi relatives aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Cette demande d'avis porte sur les propositions de loi n°679 « visant à un contrôle des comptes des comités d'entreprises » et n°724 « relative à la gestion des comités d'entreprises » déposées par les membres des groupes UMP et UDI ainsi que sur l'éventualité d'une négociation portant sur les sujets qu'elles abordent.

Après examen de ces propositions de loi, notre Confédération considère qu'il n'est pas nécessaire de mettre en œuvre une négociation nationale interprofessionnelle sur ces sujets.

Vous remerciant par avance de l'attention que vous voudrez bien accorder à notre réponse,

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma considération distinguée.

Jean-François ROUBAUD



Commission des affaires sociales du Sénat
Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard
75 291 PARIS

Réf : MG/FBJR

Paris, le 30 août 2013

Monsieur,

Suite au dépôt auprès de la présidence du Sénat les 18 et 27 juillet 2012 de deux propositions de loi relatives à la gestion des comités d'entreprise, vous souhaitez recueillir l'avis de notre organisation dans le cadre de la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen de ces propositions de loi.

Pour la CFDT, s'agissant des comptes des comités d'entreprises, la ligne est la même que pour les comptes des organisations syndicales : la transparence s'impose à tous les CE. Les élus des salariés sont « comptables » de l'argent qu'ils gèrent au nom des salariés et il doit y avoir obligation de transparence et de tenue des comptes dans le respect des dispositions légales et éthiques. Pour la CFDT, la désignation d'experts indépendants (experts et commissaires aux comptes) permet de vérifier la bonne tenue des comptes et le respect des règles. Ce sont ces principes qui doivent être déclinés dans une évolution du cadre légal.

A ce titre, en février 2011, la CFDT avec la CGT, la CFTC et la CFE/CGC avait saisi M.BERTRAND, Ministre du Travail sur les problèmes d'application du Code du Travail suite à sa recodification quant à la désignation éventuelle par le CE d'un commissaire aux comptes.

Suite à cette interpellation, le Ministre du Travail a proposé la mise en place d'un groupe de travail associant les partenaires sociaux sous l'égide de la Direction Générale du Travail. Les travaux ont débuté en janvier 2012 et après plusieurs réunions ont abouti à l'établissement de principes dans le cadre d'une nouvelle réglementation sur la transparence financière des CE. Parallèlement à ces travaux, un autre groupe a été mis en place par le Ministère de l'Economie sous l'égide de l'Autorité des Normes Comptables (ANC) dont l'objectif était de bâtir les normes comptables applicables dans les CE.

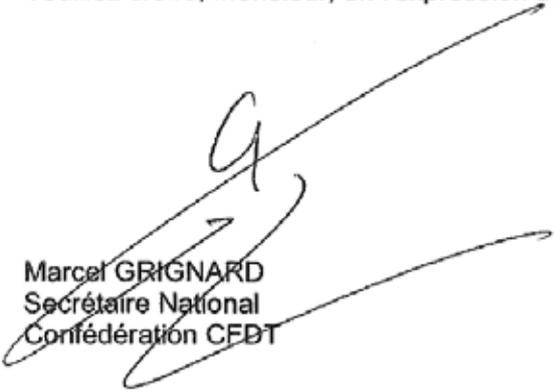
.../...

La feuille de route sociale issue de la grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013 prévoit que « sur la base du relevé de conclusions du groupe de travail animé en 2012 et 2013 par la DGT, des dispositions législatives seront proposées au Parlement sur la transparence des comptes des comités d'entreprise avant la fin 2013. Ces dernières feront l'objet d'une concertation avant leur dépôt ».

Compte tenu de ces éléments, la CFDT est en attente du projet de loi tel qu'annoncé par la feuille de route sociale et donnera en son temps son avis sur son contenu.

Nous souhaitons, tant pour des raisons de respect du travail accompli par les partenaires sociaux sous l'égide du Ministère du Travail que pour des raisons d'efficacité, que le travail parlementaire n'interfère pas sur le processus engagé depuis deux ans.

Veillez croire, Monsieur, en l'expression de mon profond respect.



Marcel GRIGNARD
Secrétaire National
Confédération CFDT



SECTEUR CONVENTIONS COLLECTIVES

Négociation collective - Représentativité - Comités d'Entreprise - Comités de groupe - Organisation du travail
☎ : 01.40.52.84.17 - 📠 : 01.40.52.84.18 - marie-alice.medeuf@force-ouvriere.fr

Madame Annie DAVID, Présidente
Commission des Affaires Sociales -
Sénat
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 6

Paris, le 16 septembre 2013

N. Réf. : MAMA/VC n° 108-13

Vos réf. : S/2013.085

Objet : Avis sur les propositions de Loi n°679 et 724-2012 sur la transparence financière des CE

Madame,

Par courrier du 25 juillet 2013, vous saisissez la confédération FORCE OUVRIERE pour avis sur les propositions de loi n°679 et 724-2012 sur la transparence financière des CE, déposées devant votre assemblée.

Je vous prie de trouver ci-après l'avis de la confédération FORCE OUVRIERE sur le texte de ces deux propositions de lois, ainsi que sur l'opportunité d'une négociation nationale interprofessionnelle sur le sujet des comptes et de la transparence financière des CE :

1/ Concernant le texte de la Proposition de loi n°679 du 18 juillet 2012 :

Sur le 1^{er} alinéa :

Les dispositions du premier alinéa de l'article unique de la proposition seraient en retrait par rapport au droit existant : en effet, tout comité d'entreprise est d'ores et déjà dans l'obligation d'établir des comptes annuels et de les porter à la connaissance des salariés de l'entreprise, en application de l'article R.2323-37 du code du travail.

Sur le 2^{ème} alinéa :

Le deuxième alinéa obligerait tous les comités d'entreprises à désigner un commissaire aux comptes pour établir et publier leurs comptes. Cette disposition fait fi du rôle du trésorier de comité d'entreprise, qui est chargé d'en tenir la comptabilité. De plus, les honoraires d'un commissaire aux comptes pour tenir, établir, « publier » et certifier les comptes annuels ne pourraient pas être supportés par une grande majorité de CE, notamment de PME, car ils ne disposeraient pas d'un budget de fonctionnement suffisant pour prendre en charge cette dépense supplémentaire. Par ailleurs, c'est le CE lui-même en tant qu'organe et personne morale qui est responsable de porter ses comptes à la connaissance des salariés, ses

mandants, (ce que rappelle d'ailleurs le premier alinéa de la proposition de loi). Cette charge ne devrait donc pas échoir à un tiers à l'entreprise.

Sur le 3^{ème} alinéa :

Le troisième alinéa comporte une incohérence : le compte rendu financier annuel ne peut pas être transmis à l'employeur 4 jours avant chaque réunion, dans la mesure où celui-ci n'est établi qu'une seule fois par an. Par ailleurs, il est surprenant de réserver à l'employeur un « privilège » de préséance concernant le compte rendu financier annuel, alors qu'il n'intervient à aucun moment dans les décisions d'affectation des dépenses du CE et que l'obligation de transparence des comptes s'impose vis-à-vis des salariés, en tant que mandants du comité qu'ils ont élu.

Concernant le texte de la Proposition de loi n°724 du 27 juillet 2012 :

Sur l'article 1^{er} :

Cet article ne concernerait que les sociétés anonymes à Conseil d'administration. Quid de toutes les autres formes de sociétés ?

Sur l'article 2^{ème} :

Cet article ne fait que rappeler la distinction déjà opérée par le code du travail entre le budget de fonctionnement et celui des ASC (articles L.2325-43 et L.2323-86). Quel serait l'objet et le champ du « contrôle » opéré par le commissaire aux comptes ? Par ailleurs, la formulation laisse ouverte la possibilité qu'il s'agisse du commissaire aux comptes de l'entreprise, lequel n'a pas à intervenir sur les comptes du comité d'entreprise. En effet, le commissaire se trouverait ainsi dans une situation de « conflit d'intérêts ». L'administration du Travail avait d'ailleurs déjà répondu en ce sens à l'occasion d'une question écrite devant l'Assemblée Nationale (n° 35587 - M. Goulet - JODébats AN du 2 décembre 1985, p. 5564)

Sur l'article 3^{ème} :

Cet article assimile les comités d'entreprises des entreprises publiques à des entreprises publiques en leur imposant les règles de passation des marchés publics, ce qui semble exorbitant du droit commun des C.E.

2/ Avis de la Confédération F.O sur l'opportunité d'une négociation nationale interprofessionnelle sur la transparence financière des CE avant toute intervention législative

La feuille de route sociale du gouvernement, issue de la conférence sociale des 20 & 21 juin 2013, prévoit l'intervention d'un projet de loi sur la transparence financière des CE avant fin 2013, après concertation des partenaires sociaux.

Cette concertation et le texte du projet de loi s'inscriront dans le droit fil du document de synthèse élaboré par le groupe de travail tripartite qui a mené ses travaux de janvier à novembre 2012 sous l'égide de la Direction Générale du Travail sur le même sujet. Le document de synthèse en question a fait l'objet de discussions approfondies et d'un consensus sur les principes retenus entre les partenaires sociaux, le Ministère du Travail et les représentants des experts comptables.

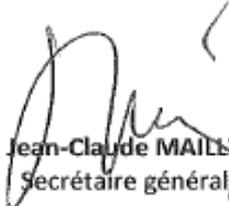
FORCE OUVRIERE, pour sa part, maintient son accord avec le texte élaboré dans le cadre de cette concertation sociale élargie.

C'est pourquoi FORCE OUVRIERE considère qu'il n'est pas opportun à ce stade de porter à l'ordre du jour parlementaire les deux propositions de loi soumises pour avis, d'autant moins que leur contenu ne correspond pas au document élaboré en concertation par la DGT pour le ministère du travail, qui doit servir de base au projet de loi qui sera présenté par le gouvernement d'ici cinq mois sur le même sujet.

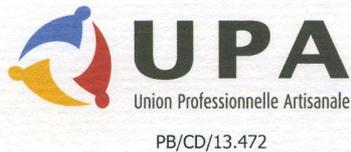
Par ailleurs, à l'ouverture des travaux du groupe tripartite menés par la DGT, l'ensemble des interlocuteurs sociaux, patronaux comme salariés, n'avaient pas souhaité engager une négociation nationale interprofessionnelle sur ce sujet, ni l'intégrer dans la délibération sur la modernisation du dialogue social qui était alors en cours.

C'est pourquoi FORCE OUVRIERE juge également qu'il n'est pas opportun de demander l'ouverture d'une négociation nationale interprofessionnelle sur la transparence financière des CE, à ce stade, dans l'attente du projet de loi gouvernemental annoncé pour fin 2013.

Vous assurant de mes salutations les plus respectueuses,



Jean-Claude MAILLY
Secrétaire général



Le Président

Madame Catherine PROCACCIA
Sénatrice du Val-de-Marne
Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

Paris, le 26 Septembre 2013

Madame le rapporteur,

Je vous remercie de votre invitation à l'audition du 27 septembre prochain à laquelle je ne pourrai malheureusement pas participer. Vous souhaitez connaître notre position sur votre proposition de loi visant à un contrôle des comptes des comités d'entreprise.

La loi du 20 août 2008 sur la rénovation de la démocratie sociale a introduit dans le code du travail l'obligation d'établir des comptes annuels pour les syndicats professionnels. L'accord du 17 février 2012 signé par les partenaires sociaux dont l'UPA sur la modernisation du paritarisme et de son fonctionnement pose en son article 2 un principe général de transparence qui doit présider à la gestion et à la gouvernance des organismes paritaires. Son article 4 précise également que l'exigence de transparence implique une obligation de certification et de publication des comptes.

L'UPA a toujours milité pour une meilleure transparence du financement du dialogue social et des organisations patronales et syndicales. En effet, nous considérons que la transparence des comptes permet de lever la confusion, le doute et parfois le discrédit que peuvent susciter le flou et l'imprécision.

Dans cet esprit, nous ne pouvons qu'appuyer votre volonté d'aller dans le sens de plus de lisibilité et de traçabilité.

Restant à votre disposition pour de plus amples renseignements,

Je vous prie d'agréer, Madame le rapporteur, l'expression de ma meilleure considération.

Jean-Pierre CROUZET



Mouvement
des Entreprises de France
MEDEF

Le Directeur Général Adjoint

Madame Annie David
15 Rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Paris, le 27 septembre 2013

Madame la Présidente,

Ne pouvant nous libérer pour l'audition que vous nous proposiez, et ainsi que vous nous l'avez suggéré, vous trouverez ci-après nos observations sur les deux propositions de loi concernant les comptes des comités d'entreprise.

Les deux propositions de loi, numéro 679 et 724, font suite :

- à la demande écrite de 4 organisations syndicales de clarifier les conditions d'application de l'article R 2323-37, en février 2011,
- à la mise en place, en novembre 2011, d'un groupe de travail paritaire, piloté par la DGT, qui a rendu ses conclusions au mois d'avril 2012,
- aux travaux de l'ANC sur les normes comptables qui pourraient être utilisées par les CE,
- à la PPL Perruchot, intervenue en parallèle du groupe de travail.

La rédaction de l'article R2323-37 du code du travail, issu de la recodification, prête en effet à confusion et rend difficile son application, notamment en ce qui concerne le rôle du commissaire aux comptes. Le comité d'entreprise se retrouve ainsi obligé de recourir au seul commissaire aux comptes de l'entreprise, pour une approbation (terme impropre) de son bilan.

Le Medef est évidemment favorable à la transparence et aux strictes règles de gouvernance, et c'est dans cet esprit qu'il a participé au groupe de travail piloté par la DGT et aux travaux de l'ANC.

Il refuse en revanche d'alimenter toute polémique ou soupçons injustifiés sur les organisations syndicales, par le biais de la mauvaise gestion médiatisée de quelques comités d'entreprise emblématiques, qui ne sauraient en aucun cas être représentatifs de l'immense majorité des comités d'entreprise.

C'est dans la continuité des travaux menés sur la transparence financière des organisations syndicales et patronales, et sur le financement du paritarisme que doit être abordée la question des comptes des comités d'entreprise.

Dans le cadre du groupe de travail précité et des auditions menées sur la proposition de loi Perruchot, le Medef a soutenu :

- la nécessité pour tous les comités d'entreprise, quelle que soit leur taille, de tenir des comptes (sous une forme classique ou simplifiée, voire sous la forme d'un simple état des dépenses et des recettes pour les plus petits) et de les publier, les modalités étant ensuite à décliner par décret en fonction de la taille et du montant des subventions.
- le libre choix du commissaire aux comptes laissé au comité d'entreprise dès lors que c'est ce dernier qui en assume les frais,
- la publication des comptes dans le périmètre de l'entreprise concernée,
- l'arrêté et l'approbation des comptes laissés à la seule responsabilité du comité d'entreprise, sans contrôle ni responsabilité de l'employeur.

Sur ces bases, vous trouverez ci-après nos observations sur la proposition de loi déposée par Mme Procaccia.

Ce texte pose le principe de la tenue et de la publication des comptes pour les CE au-delà de seuils à fixer par décret.

Le renvoi à plusieurs seuils semble indiquer que le décret prévoira une présentation simplifiée pour les CE de taille moyenne et une présentation classique pour les plus gros.

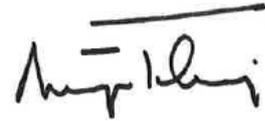
Il conviendrait de compléter ce dispositif en faisant référence aux plus petits CE qui, à titre dérogatoire, pourront opter pour un simple état des dépenses et recettes.

Ce texte vise également l'établissement d'un rapport de gestion, comme le prévoit déjà l'article R2323-37 du CT, mais abandonne le rythme annuel pour une présentation avant chaque réunion. Une telle fréquence ne se justifie à notre sens absolument pas.

Enfin, ce rapport de gestion est à destination de tous les salariés de l'entreprise et non de l'employeur qui n'a pas à exercer de contrôle sur la gestion des subventions par le comité d'entreprise.

S'agissant de la proposition de loi déposée par Mme Cayeux, comme précédemment, il convient de supprimer toute idée de contrôle de l'employeur sur les comptes du comité d'entreprise. En sa qualité de président du comité, l'employeur a accès aux documents comptables s'il le souhaite.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dominique Tellier', with a horizontal line above the name.

Dominique Tellier

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la Commission
Code du travail	<p data-bbox="603 443 986 539">Proposition de loi visant à établir un contrôle des comptes des comités d'entreprises</p> <p data-bbox="715 600 874 633">Article unique</p> <p data-bbox="576 667 1018 763">Après l'article L. 2325-1 du code du travail, il est inséré trois articles ainsi rédigés :</p> <p data-bbox="576 797 1018 987">« Art. L. 2325-1-1. – Tout comité d'entreprise est tenu d'établir des comptes annuels et d'assurer leur publication. Ces dispositions s'appliquent au-delà de seuils de ressources fixés par décret. »</p> <p data-bbox="576 1787 1018 2098">« Art. L. 2325-1-2. – Les comités d'entreprises sont tenus de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant responsable des comptes du comité d'entreprise, de l'établissement et de leur publication. Les modalités de nomination de ces commissaires aux comptes et suppléants sont déterminées par décret. Dans les comités d'entreprises concernés par le</p>	<p data-bbox="1059 443 1442 539">Proposition de loi visant à établir un contrôle des comptes des comités d'entreprises</p> <p data-bbox="1193 600 1305 633">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="1034 667 1476 797">Après l'article L. 2325-1 du code du travail, <i>sont insérés des articles L. 2325-1-1 à L. 2325-1-5</i> ainsi rédigés :</p> <p data-bbox="1034 797 1476 1592">« Art. L. 2325-1-1. – <i>Le comité d'entreprise est soumis aux obligations comptables définies à l'article L. 123-12 du code de commerce. Ses comptes annuels sont arrêtés par le ou les membres du comité d'entreprise désignés selon le règlement intérieur prévu à l'article L. 2325-2 du présent code et sont approuvés à l'occasion d'une réunion spécifique du comité d'entreprise. Un décret détermine les modalités d'application de ces dispositions en fonction des ressources financières, du bilan et du nombre de salariés employés à temps plein par le comité d'entreprise. Dans les conditions définies par ce décret, le comité peut adopter une présentation simplifiée de ses comptes avec la possibilité de n'enregistrer ses créances et ses dettes qu'à la clôture de l'exercice. Si ses ressources annuelles totales n'excèdent pas un seuil fixé par décret, il peut tenir un livre enregistrant chronologiquement l'ensemble des mouvements de son patrimoine.</i></p> <p data-bbox="1034 1626 1476 1756">« <i>Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret et par un règlement de l'Autorité des normes comptables.</i></p> <p data-bbox="1034 1787 1476 2040">« Art. L. 2325-1-2. – <i>Le comité d'entreprise soumis à l'obligation de certifier ses comptes, dans les conditions définies à l'article L. 2325-1, nomme au moins un commissaire aux comptes et un suppléant, qui ne peuvent pas remplir concomitamment les missions mentionnées à l'article L. 2323-8.</i></p> <p data-bbox="1114 2074 1476 2098">« <i>Si le comité d'entreprise con-</i></p>

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

décret, le compte rendu doit être certifié. »

« Art. L. 2325-1-3. – Dans un délai maximum de quatre jours avant chaque réunion, le comité d'entreprise est tenu de transmettre un compte rendu détaillé de sa gestion financière à l'employeur. Le compte rendu est porté à la connaissance des salariés selon les modalités définies à l'article R. 2323-37 du code du travail. »

trôle une ou plusieurs personnes morales, il est tenu d'établir des comptes consolidés, dans des conditions fixées par décret et selon les prescriptions d'un règlement de l'Autorité des normes comptables.

« Art. L. 2325-1-3. – Lorsque le commissaire aux comptes relève, à l'occasion de l'exercice de sa mission, des faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation du comité d'entreprise, il en informe le secrétaire et le président de celui-ci dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

« À défaut de réponse dans un délai fixé par ce décret, ou si celle-ci ne permet pas d'être assuré de la continuité de l'exploitation, le commissaire aux comptes invite, par un écrit dont la copie est transmise au président du tribunal de grande instance, l'employeur à réunir le comité d'entreprise dans les conditions prévues à l'article L. 2325-14 pour délibérer sur les faits relevés. Le commissaire aux comptes est convoqué à cette séance.

« Lorsque le comité d'entreprise n'a pas été réuni pour délibérer sur les faits relevés ou lorsque le commissaire aux comptes n'a pas été convoqué à cette séance ou si le commissaire aux comptes constate qu'en dépit des décisions prises la continuité de l'exploitation demeure compromise, il informe de ses démarches le président du tribunal et lui en communique les résultats.

« Art. L. 2325-1-4 (nouveau). – Le comité d'entreprise soumis à l'obligation de certifier ses comptes instaure, dans son règlement intérieur, une commission des marchés chargée de mettre en œuvre les procédures relatives à l'engagement et au paiement de ses travaux et achats de biens et de services. Ces procédures comprennent, au-delà de seuils fixés par le règlement, la consultation obligatoire de plusieurs cocontractants potentiels, une comparaison de leurs offres fondée sur des éléments objectifs et vérifiables et une conservation des pièces afférentes pour

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

une durée fixée par ledit règlement.

« Art. L. 2325-1-5 (nouveau). – Au plus tard trois jours avant la réunion annuelle de présentation des comptes du comité d'entreprise, le ou les membres du comité d'entreprise désignés selon le règlement intérieur prévu à l'article L. 2325-2 communiquent le rapport de gestion à l'attention de ses membres, dont le contenu est fixé par décret.

« Le comité d'entreprise assure la publication de ses comptes et du rapport de gestion auprès des salariés. »

Article 2 (nouveau)

La présente loi est applicable dans des conditions déterminées par décret :

1° À la délégation unique du personnel mentionnée à l'article L. 2326-1 du code du travail ;

2° Aux comités d'établissement mentionnés à l'article L. 2327-1 du même code ;

3° Au comité central d'entreprise mentionné au même article L. 2327-1 ;

4° Au comité de groupe mentionné à l'article L. 2331-1 du même code ;

5° Au comité d'entreprise européen mentionné à l'article L. 2341-4 dudit code.

La présente loi est également applicable, dans des conditions fixées par décret dans le cadre du statut national du personnel des industries électriques et gazières, aux institutions sociales dédiées au personnel de ces industries, mentionnées à l'article 47 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, notamment aux caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale des industries électriques et gazières et à la caisse centrale d'activités sociales du personnel des industries électriques et gazières.

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

Article 3 (nouveau)

L'obligation de tenue de comptes annuels prévue à l'article L. 2325-1-1 du code du travail s'applique à compter de l'exercice comptable 2015.

L'obligation de certification et, le cas échéant, de consolidation des comptes, prévue à l'article L. 2325-1-2 du même code, s'applique à compter de l'exercice comptable 2016.