



COMPTES DU CE

VERS DE NOUVELLES OBLIGATIONS

La future réglementation sur la tenue des comptes du comité d'entreprise n'est pas un serpent de mer. L'actualité a reporté le sujet, mais il n'est pas abandonné. Retour sur le rapport Perruchot, qui a mis le feu aux poudres, et sur la proposition de loi adoptée en première lecture en 2012.

En introduction de son volumineux rapport (229 pages) daté de l'automne 2011, l'ex-député du Nouveau Centre, Nicolas Perruchot, plantait le décor : « *Le financement des acteurs de la vie sociale revêt des enjeux importants dans la mesure où il peut influencer sur le comportement des organisations concernées, leurs prises de position et l'adhésion qu'elles emportent auprès de leurs ressortissants.* » Il défendait ainsi les travaux de la commission d'enquête sur le financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés à un moment où les partenaires sociaux avaient engagé des négociations sur la modernisation et le fonctionnement du paritarisme. Le député considérait nécessaire d'obtenir un état des lieux sur les masses financières et leurs destinations, et ajoutait que les syndicats avaient intérêt à cette

transparence alors que quelques affaires étaient médiatisées. Le rapport n'a pas fait l'objet d'une publication officielle (la commission de l'Assemblée a refusé de le publier à deux mois de la présidentielle), mais a filtré dans la presse et peut encore aisément être consulté sur la toile. Certains raccourcis et amalgames n'ont pas plu aux syndicats, à raison.

Une initiative inappropriée ?

Issue du rapport parlementaire, la proposition de loi sur le financement des CE, conduite par Nicolas Perruchot en personne, a fait des remous dans le contexte d'affaires pointant la mauvaise gestion de quelques gros CE (rapport de la Cour des comptes sur la gestion du CE de la RATP, risque de cessation des paiements pour le CE Air France, exclusion de la Cfdt de représentants du personnel Sea France...).



Les syndicats y ont vu une manœuvre visant à les discréditer et télescopant leur initiative auprès du ministère du Travail en février 2011. Ils avaient en effet eux-mêmes proposé d'examiner les obligations des CE en matière comptable, notamment suite à une incohérence, au moins de rédaction, intervenue lors de la recodification de 2008⁽¹⁾. En novembre 2011, un calendrier de concertation courant jusqu'en avril 2012 a été établi. Fin mars 2013 cependant, rien n'est définitivement scellé. La proposition de loi a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 janvier 2012 après que la commission des Affaires sociales ait auditionné les partenaires sociaux et modifié significativement le texte initial contre lequel s'étaient élevés des députés de l'opposition d'alors, comme les syndicats. La proposition de loi reste encore à compléter et à préciser sur plusieurs points.

Que dit le rapport Perruchot ?

Une estimation des ressources des CE. Plusieurs thématiques sont abordées dans ce rapport, établi au nom de la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale, à commencer par de prétendus « *moyens considérables* » dont disposeraient les CE. Ainsi, le rapport estime les ressources des CE à environ 580 millions d'euros au titre du 0,2 % et à plusieurs milliards pour les ASC du fait de moyens souvent attribués au-delà des obligations légales et complétés des contributions des salariés bénéficiaires des prestations. Parmi les moyens, le rapport fait aussi une estimation à près de 1,4 milliard d'euros des 47 millions d'heures de délégation pour les seuls élus, auxquels s'ajoutent les locaux et matériels mis à disposition par l'employeur. Ces estimations font partie des approximations et amalgames critiqués. ►►

DECRYPTAGE

Les grands axes de la réforme

4 NOUVELLES OBLIGATIONS POUR LES CE

(à moduler selon les ressources du CE)

01 L'établissement des comptes

02 La certification des comptes

03 La publication des comptes

04 La procédure de mise en concurrence

Le projet de loi ne fait que présenter les grands axes de la réforme et renvoie les modalités pratiques et la fixation des seuils à des décrets d'application. Il n'apporte aucune précision concernant le financement de l'établissement et de la certification des comptes et ne renvoie pas la question aux décrets d'application.

1^{ère} OBLIGATION Établir des comptes annuels

L'article 1 de la proposition de loi prévoit une obligation annuelle de tenue de comptabilité (fonctionnement et ASC) pour tous les comités d'entreprise : « Les comptes annuels sont arrêtés par le ou les membres du comité d'entreprise désignés par le règlement intérieur et sont approuvés à l'occasion d'une réunion plénière. » La rédaction de cet article revient sur la première intention, qui avait suscité la polémique en définissant que les comptes du CE seraient arrêtés conjointement par le président et le secrétaire, ce qui remettait en cause l'indépendance du comité d'entreprise et donnait un pouvoir nouveau à l'employeur : l'autonomie de gestion du CE en matière de dépenses vis-à-vis de la direction était mise en cause. Toutefois, si la nouvelle rédaction du texte permet de rassurer les élus, le projet de loi mentionne que les conditions d'application concrètes sont renvoyées à un décret d'application : rien n'est donc définitivement acté sur ce point ! Par ailleurs, le texte implique que le règlement intérieur du CE devienne « véritablement » obligatoire, puisque ce sera le document officiel qui désignera le membre du CE chargé d'établir et responsable du rapport de gestion du CE.

2^e OBLIGATION Quelle certification des comptes ?

Au surplus d'établir des comptes avec des obligations nouvelles selon le seuil de ressources retenu par les décrets d'application, la réforme va plus loin en exigeant pour les comités d'entreprise les plus importants une certification des comptes. L'article 3 bis de la proposition de loi adoptée en première lecture prévoit alors la nomination obligatoire d'un com-

missaire aux comptes (CAC) pour ces CE. Le CAC sera distinct de celui de l'entreprise et sa mission sera analogue à celle des commissaires aux comptes intervenant sur les comptes des entreprises, ou aujourd'hui des syndicats, à savoir :
- une certification des comptes et l'émission d'une opinion sur ces comptes
- un contrôle de la sincérité et de la concordance des informations mentionnées dans le rapport sur les procédures d'appel à la concurrence
- un devoir d'alerte en cas de faits de nature à compromettre la continuité d'exploitation du CE (la proposition de loi indique que dans ce cas le CAC informe le secrétaire et le président du CE).
Pour la première fois, il s'agit donc d'introduire un contrôle externe qui, de notre point de vue, portera également sur l'affec-

tation des dépenses par le comité et donc sur la distinction des budgets du CE. Le CAC se positionnerait sur une mauvaise imputation budgétaire ou une utilisation frauduleuse du 0,2 % de fonctionnement pour des serviettes de plage ou des verres à bourgogne, par exemple...
La proposition ne détaille pas les implications du non-respect de l'obligation ou de l'absence de certification par le CAC en termes de sanction ou de responsabilité.

3^e OBLIGATION Des conditions de publication

Dans un souci de transparence à l'égard des salariés, le projet de loi (Art.3) précise que les comptes annuels du CE devront appliquer des conditions plus lar-

ges de publication qu'actuellement au-delà de seuils de ressources et de modalités définies par décret. Aujourd'hui, le Code du travail prévoit un simple affichage dans l'entreprise à destination des salariés. Il est certes possible que le législateur retienne les mêmes dispositions que celles prévues pour les organisations syndicales, mais celles-ci, auditionnées par la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale, ont insisté sur l'opportunité d'une publication interne à l'entreprise uniquement, puisque l'objectif doit rester d'informer les salariés électeurs et bénéficiaires des actions du CE. Si un choix différent devait être finalement retenu, notons que les règles applicables aux organisations syndicales sont une publication obligatoire sur le site Internet du Journal Officiel, accompagnée du rapport du commissaire aux comptes quand les ressources sont supérieures à 230 000 € et au choix, soit sur leur propre site Internet, soit sur celui du Journal Officiel, pour les organisations dont les ressources sont inférieures. Le CE devrait échapper à cette publicité externe probablement inutile, sauf à vouloir renseigner sur la masse salariale de chaque entreprise !

4^e OBLIGATION La mise en concurrence des prestataires

L'article 4 de la proposition de loi impose de définir une procédure pour l'engagement de dépenses significatives. Le CE devra déterminer dans son règlement intérieur les procédures relatives à l'engagement et au paiement de ses travaux et achats de biens et services. Sur les procédures, la loi précise qu'il s'agira *a minima* de consulter plusieurs contractants potentiels et de comparer leurs offres sur des éléments objectifs et vérifiables, en conservant les pièces. Un rapport sera annexé aux comptes du CE et signé par les personnes désignées par le règlement intérieur du CE pour rendre compte du respect de ces procédures qui entrera, le cas échéant, dans le contrôle externe du commissaire aux comptes et sera publié. Cette obligation n'est pas à proprement parler un appel d'offres au sens où on l'entend pour les marchés publics, car les syndicats ont pointé qu'il ne serait ni légitime ni praticable, introduisant une extrême lourdeur dans le fonctionnement au quotidien des comités d'entreprise. L'idée sou-

nue par cette disposition est néanmoins la moralisation, avec un souci de mettre fin aux contrats passés « de gré à gré » entre responsables du CE et fournisseurs. Cette obligation serait aussi soumise à un seuil de ressources à fixer par décret, sachant que les seuils envisagés dans la version initiale de la proposition de loi sont de 15 000 € pour les travaux et de 7 200 € pour les achats. On observe que le renvoi au règlement intérieur est plus souple que les seuils de dépenses que la proposition initiale avait retenus. La loi ne précise pas les sanctions ou effets du non-respect de ces dispositions et il sera opportun de préciser si ces règles s'appliqueront ou non pour des dépenses que le CE décide d'engager, bien qu'à la charge de l'entreprise ; la question est déjà soulevée par des employeurs soumis aux marchés publics quand le Chsct ou le CE désigne son expert. Pour l'heure, l'indépendance du CE (arrêt de la cour d'appel de Bordeaux du 2/02/2012) comme celle du Chsct sont préservées. Il ne faudrait pas l'altérer par ce biais.

L'obligation adaptée aux ressources du CE

Le texte renvoie aux décrets d'application la fixation des seuils déterminant les obligations des CE : l'intention qui ressort des débats est que les seuils et obligations associées soient déterminés de façon à créer des obligations croissantes en fonction des ressources des CE. Tous les CE seront donc concernés, mais à des degrés divers, par la réforme. Ces seuils, qui restent à définir, seront calculés en fonction d'un niveau de ressources, et les éléments qui entreront dans les ressources ne sont pas encore précisés. La rédaction actuelle évoquant les ressources totales, il devrait s'agir au moins des deux budgets additionnés du CE : fonctionnement et activités sociales et culturelles. Il est évident qu'un seuil trop bas fera peser sur les CE des obligations disproportionnées, point que les syndicats ont soulevé car c'est le risque de « cannibalisation » des moyens du CE sur son budget de fonctionnement, destiné avant tout à l'exercice de ses attributions économiques. Le seuil de 230K € pour les obligations les plus fortes, qui figurait dans le texte initial, a été évoqué à plusieurs reprises lors des débats. Il concernerait 2 000 à 3 000 CE, soit moins de 10 % des CE. Une révision à la baisse est donc probable.

►► **La faiblesse des obligations comptables.** Le rapport souligne en regard de ces sommes importantes, mais qu'il conviendrait de diviser par autant de comités d'entreprise pour retrouver des proportions véritables, la faiblesse des obligations comptables et procédurales imposées aux CE. Il critique ainsi le caractère anormal d'obligations comptables informelles et réglementaires limitées à la seule obligation de réédition des comptes, quelles que soient les ressources. L'anomalie issue de la recodification de 2008 quant à la formulation de l'article R.2323-37 du Code du travail est aussi relevée. Lors des débats est apparue la nécessité de préciser le champ des obligations du CE suite à cette recodification.

Le manque de règles d'achat. L'absence de règles relatives aux achats et la faiblesse des moyens de contrôle de la gestion des CE sont aussi mises en avant. Ce constat sert ensuite la dénonciation de dérives observées dans plusieurs rapports ou affaires. Il est reproché aux comités d'entreprise de financer des actions sans rapport avec leurs missions. Le rapport

« Il est reproché aux CE de financer des actions sans rapport avec leurs missions. »

Perruchot cite pour exemple le financement d'actions politiques ou revendicatives, des contributions à des meetings syndicaux, par exemple. Le rapport considère que les procédures internes sont trop faibles pour éviter les petits arrangements entre amis et dit que, même lorsque des procédures existent, elles sont peu respectées au moment de choisir un fournisseur. La tenue et l'approbation des comptes dans des conditions approximatives, la dérive des coûts de gestion et des gaspillages pouvant conduire à la quasi-faillite de certains CE, des pratiques sociales et d'hygiène et de sécurité douteuses dans la gestion des restaurants d'entreprise par exemple et, cerise sur le gâteau, quelques détournements de fonds complètent le tableau sombre, voire à charge, dressé par ce rapport.

Consensus pour plus de transparence

Sur l'objectif de transparence dans la gestion des CE, la proposition de loi a néanmoins rassemblé. La plupart des protagonistes ont souligné une juste continuité de la transparence financière imposée désormais aux organisations syndicales par la loi sur la réforme de la représentativité d'août 2008. La transparence financière mérite en effet de concerner aussi les comités d'entreprise. Ce qui ne veut pas dire qu'il soit opportun d'appliquer exactement les mêmes dispositions aux CE qu'aux syndicats : objets et besoins spécifiques, sources de financement et utilisation des ressources distinctes, bénéficiaires différents, demandent une adap-

Petits et moyens CE	CE de taille importante	CE contrôlant une ou plusieurs personnes morales
À priori les CE dont les ressources annuelles seraient inférieures au seuil déterminé par décret	À priori les CE dont les ressources annuelles seraient supérieures au seuil déterminé par décret	CE qui contrôlent une ou plusieurs personnes morales (prises de participation importantes au sens du II de l'article L 233-16 du code de Commerce)
Obligation de tenue d'une comptabilité recettes/dépenses mentionnant les montants, l'origine des fonds et les modes de paiement	Obligation de tenue d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe simplifiée. Les créances et les dettes peuvent n'être enregistrées qu'à la clôture de l'exercice	Obligation d'établir des comptes consolidés (bilan, compte de résultat et annexe)



► tation. Toutefois, la proposition initiale de loi, rédigée à la va-vite sans temps de concertation, ne faisait qu'un copier/coller des dispositions retenues pour les syndicats, alors que la situation des CE est très différente.

À titre d'exemple, le seuil des 230 000 € défini pour les syndicats était repris pour les comités d'entreprise. Ce point a été corrigé dans la version adoptée : le texte est passé à huit articles et renvoie désormais aux décrets le soin de fixer les seuils de ressources pour les obligations nouvelles, tout en modulant les obligations selon la taille des CE (cf. Les grands axes...).

Lors de leur audition, les syndicats ont donc insisté sur la disparité des situations des comités d'entreprise : bien des CE ont des ressources limitées et il n'est pas raisonnable d'alourdir fortement leurs obligations comptables. L'idée de moduler les obligations à partir du niveau de ressources dont disposent les CE a été retenue et le renvoi à des décrets ultérieurs doit permettre de laisser le temps pour mener la concertation. Les syndicats de salariés ont aussi mis en avant que le coût des obligations ne doit pas réduire à néant les moyens des CE pour exercer leurs attributions économiques : la certification des comptes n'est pas une mission financée par l'employeur ! Ils ont aussi pointé la

« L'intervention du commissaire aux comptes entérinera définitivement l'obligation légale de gestion séparée des budgets. »

nécessité de mobiliser des moyens pour la formation des élus afin d'accompagner les nouvelles obligations. Les syndicats ont également rappelé que l'employeur n'est pas un élu du personnel et ne doit pas intervenir dans la gestion du comité. Enfin, la pertinence de définir un plan comptable adapté pour les CE a été rappelée.

La confusion des budgets et les marchands du temple

Fin 2009, une proposition de loi UMP voulait permettre le transfert d'une partie ou de la totalité du reliquat du budget de fonctionnement au bénéfice des actions sociales et culturelles. Les députés à l'initiative du projet observaient que le budget de fonctionnement du CE est très souvent excédentaire.

La proposition de loi Perruchot n'a pas repris ce point, fort heureusement. Jean Auroux, père du budget de fonctionnement du CE en 1982, rappelait que cette proposition des députés UMP était une volonté d'affaiblir les droits des travailleurs : « Les employeurs voudraient voir les CE proposer plus de Pères Noël et moins d'experts, mais j'ai voulu le budget de fonctionnement pour que les CE aient un outil de formation et d'information, choisissent librement pour comprendre l'entreprise et avec qui le faire » (cf. SocialCE n° 50).

De plus, l'intervention future du commissaire aux comptes, au moins pour les plus gros budgets, devrait ancrer définitivement l'obligation légale de gestion séparée des budgets. Quant aux élus de CE qui veulent

croire les prestataires leur racontant qu'il n'y aucun risque et que l'Urssaf valide l'utilisation du budget de fonctionnement pour des actions sociales, qu'ils méditent la décision du Tribunal de grande instance d'Albi du 8 avril 2009. Un exemple parmi d'autres, qui

« Les CE vont devoir se doter d'un règlement intérieur ou le refondre en tenant compte de la nouvelle loi. »

condamne le CE pour avoir financé avec sa subvention de fonctionnement l'achat de cartes de réduction valables chez les commerçants partenaires du prestataire. Ce dernier ayant dit à tort au CE de financer ces cartes sur le 0,2 %, le CE pour sa défense a allégué

sa bonne foi, mais produit en vain le document de l'association qui indiquait que l'adhésion était imputable au budget de fonctionnement. Le juge a condamné le CE à puiser dans le budget social pour reconstituer le budget de fonctionnement.

S'agissant de l'Urssaf, il est vrai que longtemps il a été dit qu'elle ne se mêlait pas du budget de fonctionnement. Vrai tant qu'il est utilisé pour son objet et non pour financer des activités sociales, faut-il ajouter ! Ainsi, ce contrôleur Urssaf en Alsace qui a écrit clairement que « le coût d'acquisition d'une carte de réduction ne fait pas partie des prestations entrant dans le cadre de la tolérance ministérielle et s'analyse comme la prise en charge de dépenses personnelles incombant normalement aux intéressés. » Les nouvelles obligations comptables des comités d'entreprise vont évidemment intégrer ces questions.

La réforme dès 2013 ?

Les rapports visant une réforme des instances représentatives du personnel qui abordent le coût des IRP et les budgets du CE sont fréquents et nombreux. Le rapport Perruchot et la proposition de loi qui en découle s'inscrivent aussi dans cette veine en entrant sous l'angle de la nécessité de plus de rigueur et de transparence dans la gestion des budgets du CE.

Le texte finalement adopté en première lecture a été heureusement significativement réécrit pour mieux coller à la diversité des CE, et le renvoi aux décrets pour fixer le champ d'application présente le mérite de permettre à la concertation engagée entre les partenaires sociaux de pouvoir encore proposer des adaptations.

Il est clair que les CE vont devoir se doter d'un règlement intérieur ou refondre les règlements existants compte tenu de ce texte. De nombreuses interrogations subsistent, et si l'objectif est d'imposer la transparence financière et de « professionnaliser les élus », il faut également prévoir un accompagnement. En cette période de crise, espérons que le coût de la réforme n'obérera pas les budgets du CE, car les élus doivent rester actifs sur tous les fronts. La loi ne comporte aucun calendrier d'application, mais on peut imaginer que le texte ne pourra pas s'appliquer pour l'exercice 2013. Alors, une année de « calage » avant une pleine application de cette réforme en 2014 ? Autant anticiper et gagner en rigueur et transparence dans le fonctionnement du CE pour mieux servir les intérêts des salariés. ■

(1) Pour rendre le Code du travail plus lisible, une recodification est intervenue en mai 2008. Le principe de réécriture à « droit constant » n'a pas évité quelques maladresses de rédaction. Notamment, le texte laissait entendre que les comptes du CE devaient être validés par le commissaire aux comptes de l'entreprise ! La recodification a permis de rétablir l'indépendance du CE sur ce point.