

Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

Le projet de loi relatif à « *la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* » est actuellement en cours de discussions parlementaires.

La lutte contre la corruption, la protection des lanceurs d'alerte et l'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts (ou lobbyistes) réunis sous le titre « *de la lutte contre les manquements à la probité* » y occupent une place importante. Parmi les principales dispositions dans ces domaines, on trouve la création d'un socle de droits communs à tous les lanceurs d'alerte ou encore la création d'une « *agence française anti-corruption* » destinée à pallier l'insuffisance, reconnue, de la France en matière de prévention et de répression des actes de corruption¹.

Dans ces domaines, en particulier celui de la lutte contre la corruption, le projet de loi semble être en capacité d'apporter des avancées réelles. Aprement discutée, l'inscription des organisations syndicales au registre des représentants d'intérêts reste exclue. Force Ouvrière défend cette exclusion.

Deux autres dispositions sont à mettre au crédit de ce texte, sous réserve toutefois de modifications encore possibles au cours du débat parlementaire : le principe d'un accord contraignant de l'assemblée générale des actionnaires sur la rémunération des dirigeants et la décision de rendre public les obligations des multinationales en matière de reporting financier. Ces deux dispositions qui ne figuraient pas dans le projet de loi initial et ont été déposés par amendement.

Le projet de loi compte également un ensemble de mesures très diverses. Une partie d'entre elles concernent le renforcement de la régulation financière et de la protection des consommateurs en matière financière.

D'autres, initialement envisagées par le ministre de l'économie dans son projet de loi Noé qui a finalement « coulé », s'inscrivent dans la perspective de favoriser le développement du travail indépendant et notamment l'auto-entrepreneuriat dans le domaine de l'artisanat. Pour ce faire, le projet de loi initial prévoit un assouplissement de la fiscalité des micro-

¹ Cette insuffisance vaut à la France d'être très mal classée à l'international sur ce sujet et de faire l'objet depuis plusieurs années de recommandations de la part de l'OCDE

entreprises (nouvelle dénomination des auto-entrepreneurs) mais également une remise en cause inquiétante des exigences de qualification professionnelle considérées comme autant de « *barrières inutiles à la création d'entreprises* ». Parce que la dangerosité d'une telle disposition (que Force Ouvrière a plusieurs fois rappelée), en termes notamment de qualité de service rendu au client, de concurrence déloyale - sans compter la problématique du financement de la protection sociale –, est vite apparue, elle n'a pas été votée en première lecture par l'Assemblée Nationale.

Il importe cependant de demeurer vigilant : non seulement le débat parlementaire n'est pas terminé mais, plus

fondamentalement, cette mesure d'abaissement des exigences professionnelles, s'inscrit à l'échelle européenne dans un contexte largement favorable au développement du travail non salarié via notamment la mise en œuvre d'un régime spécifique de libre prestation de services qui pourrait être, par excès de libéralisation, un véritable vecteur « d'uberisation » d'un champ de plus en plus large de métiers.

L'annexe à cette circulaire établie une présentation synthétique, assortie de l'analyse et des revendications de Force Ouvrière, des principales dispositions du projet de loi, telles qu'ont été proposées par le projet de loi initial et votées en première lecture à l'Assemblée Nationale.

Achévé de rédiger le 1er juillet 2016

Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique		
Titre 1 : De la lutte contre les manquements à la probité Objet : lutte contre la corruption		
Principales mesures du projet de loi voté en première lecture	Commentaires et Analyse Force Ouvrière	
Création d'une agence chargée de prévenir les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics, de favoritisme, et d'aider à leur détection par les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées (articles 1 à 5 bis)¹ L'agence sera notamment chargée d'élaborer la stratégie nationale anti-corruption, d'émettre des recommandations destinées à aider les acteurs publics dans la mise en œuvre de procédures internes de prévention et de détection, de veiller au respect par les entreprises françaises de l'obligation générale de conformité anti-corruption	Cette agence est une des réponses aux nombreuses recommandations de l'OCDE enjoignant la France à durcir son arsenal anti-corruption jugé très insuffisant pour prévenir en particulier les cas de corruption en matière de marchés publics et de contrats commerciaux passés à l'étranger. Placée sous l'autorité conjointe des ministres de la Justice et des Finances, cette agence disposera d'une indépendance fonctionnelle à l'égard des deux ministres mais sans pour autant bénéficier du statut d'autorité administrative indépendante.  Pour Force ouvrière, l'indépendance « réelle » de cette agence et le niveau de ses moyens humains et financiers détermineront l'efficacité de cette agence anti-corruption – une problématique commune au parquet financier.	

¹ La numérotation des articles correspond à celle du projet de loi voté en première lecture à l'Assemblée Nationale.

	Sont des acteurs publics susceptibles d'être contactés par des représentants d'intérêts : les membres du gouvernement, leurs collaborateurs, les parlementaires, les élus locaux, les hauts fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales.
Création, pour les sociétés ou groupe de sociétés d'au moins 500 salariés et dont le CA consolidé est supérieur à 100 millions d'euros, d'une obligation de mettre en place des mesures de prévention et de détection des faits de corruption ou de trafic d'influence (article 8), assortie d'une peine de mise en conformité et de publicité des condamnations (article 9) Parmi ces nouvelles mesures, celle d'adopter un code de conduite ainsi qu'un dispositif d'alerte interne visant à recueillir des signalements émanant d'employés (article 7). Dans ce contexte, l'agence aura pour mission celle de conseiller les entreprises dans leur nouvelle obligation, de les contrôler (de sa propre initiative ou à la demande du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et éventuellement de les sanctionner.	Intégré au règlement intérieur de l'entreprise, il est prévu que ce code de conduite fasse l'objet de la procédure de consultation des IRP – alors que la consultation des IRP n'était pas prévue dans le texte de loi initial. De même, s'il est intégré au règlement intérieur, il doit faire l'objet d'une communication à l'inspection du travail (notamment pour conformité).  Pour Force Ouvrière, il faudra veiller à ce que ce dispositif d'alerte destiné à permettre le recueillement des signalements de la part d'employés ne se transforme pas, par défaut d'encadrement, en un droit de délation entre personnel de l'entreprise (article 8 alinéa 7) et ce d'autant plus qu'est prévue la création d'un régime disciplinaire propre à ces infractions en interne (article 8 alinéa 12). S'il est intégré au règlement intérieur, les

	sanctions disciplinaires le seront aussi. De même, cette agence anti-corruption qui sera dotée d'une commission des sanctions n'est pas sans danger si elle devenait un nouvel ordre judiciaire, sans aucune garantie des droits de la défense.
Définition du lanceur d'alerte comme « une personne qui révèle, dans l'intérêt général et de bonne foi, un crime, un délit, un manquement grave à la loi ou au règlement ou des faits présentant des risques graves pour l'environnement, la santé ou la sécurité publiques, ou témoigne de tels agissements » (article 6A)	Alors que le projet de loi initial s'est contenté, à dessein, de poser les bases d'une définition au lanceur d'alerte (et seulement dans le secteur financier), le travail des commissions parlementaires a enrichi le texte initial en donnant une définition aux lanceurs d'alerte, en balisant leurs actions de « divulgation », et en encadrant leur responsabilité pénale. Leur « protection professionnelle » et financière sera assurée par le Défenseur des droits et élargie à la réparation des dommages moraux et financiers, c'est-à-dire au-delà des seuls frais de procédure envisagée par le texte initial.
Définition de la responsabilité du lanceur d'alerte : « la responsabilité pénale du lanceur d'alerte ne peut être engagée lorsque les informations qu'il divulgue portent atteinte à un secret protégé par la loi dès lors que cette divulgation est nécessaire et proportionnée à la sauvegarde des intérêts en cause » (article 6 B nouveau)	
	Contrairement au projet de loi initial, les IRP peuvent être les destinataires de l'alerte (article 6 c)

Encadrement de la divulgation : « des procédures de recueil des alertes seront établies par les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins 50 salariés » (article 6 C)	
Mise en place d'une protection, via un socle de droits communs à tous : « le lanceur d'alerte ne peut être licencié, faire l'objet d'une sanction, d'une mesure discriminatoire directe ou indirecte ou de tout autre mesure défavorable » (article 6 E)	Les lanceurs d'alerte sont protégés dans le cadre de leur contrat de travail (article 6^F et 6 FB). Parallèlement à cette protection, les articles L 1132-3-3, L 1161-1 et L4133-5 du code du travail sont supprimés (article 6 G). Pour Force Ouvrière, il est extrêmement dangereux de sortir du code du travail des règles de protection des salariés. En effet, ces articles ont une vocation plus étendue que la protection des lanceurs d'alerte.
Aide financière : « le Défenseur des droits peut accorder une aide financière destinée à la réparation des dommages moraux et financiers et à l'avance des frais de procédure ; le montant de l'aide est déterminée en fonction des ressources du la et de la mesure de représailles dont il fait l'objet lorsque celle-ci emporte privation ou diminution de sa rémunération » (article 6 F)	
Généralisation de la peine d'inéligibilité à toute personne condamnée pour manquements au devoir de probité (article 10)	Introduit par amendement de la commission des lois, le projet de loi voté en première lecture prévoit de rendre obligatoire le prononcé de la peine d'inéligibilité à toute personne condamnée pour une atteinte à la probité (concussion, corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, soustraction, détournement de bien, atteintes à la liberté d'accès et d'égalité des candidats dans les marchés publics et délégations de services publics), sous réserve de la possibilité pour la juridiction de décider de ne pas la prononcer pour une décision motivée.

Extension de l'incrimination de trafic d'influence aux agents publics étrangers (article 11) et levée des entraves au fonctionnement des autorités françaises lorsque les faits sont commis à l'étranger (article 12)	
Instauration d'une « convention judiciaire d'intérêt public » comme alternative préalable aux poursuites pénales pour les entreprises condamnées pour des faits de corruption (article 12 bis)	Retoqué par le Conseil d'Etat et retiré du projet de loi initial, le principe d'une « convention judiciaire d'intérêt public » a été voté en première lecture à l'AN. Venue de la pratique américaine, cette transaction pénale à l'égard de personnes morales convaincues de corruption active consiste à proposer à l'entreprise, sous condition de validation par un juge, une amende et la mise en place sous contrôle de la justice d'un programme de mise en conformité de ses procédures de prévention et de détection de la corruption et du trafic d'influence.
Titre 2 : De la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics (4 articles)	
Objet 1 : lutte contre les conflits d'intérêts	
Définition des représentants d'intérêts : « sont des représentants d'intérêts, les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les	La définition des représentants d'intérêts tenus de s'inscrire dans un registre (impliquant pour ces derniers un certain nombre d'obligations) a évolué entre

organismes mentionnées au chapitre 1 ^{er} du code de commerce et au titre II du code de l'artisanat dont l'activité principale ou accessoire a pour finalité d'influer, pour leur compte propre ou celui de tiers, sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi, ou d'un acte réglementaire » en entrant en communication avec un certain nombre d'acteurs publics (article 13)	l'avant projet de loi, le projet de loi initial et le texte voté à l'assemblée nationale en première lecture – elle pourra encore évoluer au Sénat. La commission des lois a élargi le registre des représentants d'intérêts aux établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale et élargi le périmètre des acteurs publics auprès desquels l'exercice de cette activité emporte l'inscription obligatoire sur le registre dont la tenue est confiée à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).
Sont également des représentants d'intérêts [...] les personnes physiques [...] qui exercent à titre individuel une activité professionnelle répondant [aux conditions définies plus haut]	 Vivement débattue, l'inscription des organisations syndicales ou patronales au registre des représentants d'intérêts qui était exclue dans le projet de loi initial reste pour l'instant exclue du texte voté à l'AN en première lecture. Elles restent exclues de la notion de représentants d'intérêts en tant qu'acteurs du dialogue social au sens de l'article L 1 du code du travail. Pour Force Ouvrière , cette exclusion, cette « séparation des rôles et des notions », sont nécessaires.
Objet 2 : modernisation du droit domanial (article 15)	
Objet 3 : habilitation pour la création du code de la commande publique (article 16)	Cet article habilita le gouvernement à procéder, par ordonnance, à l'adoption de la partie législative du code de la commande publique. Cette habilitation s'inscrit dans le cadre du chantier de rénovation de la commande publique

	déjà engagé par la transposition des ordonnances de juillet 2015 et de janvier 2016 sur les marchés publics et les contrats de concession
Titre 5 : De l'amélioration de la situation financière des entreprises agricoles et du financement des entreprises (7 articles)	
Objet 1 : mesures destinées à aider les exploitations agricoles (articles 30 et 31)	
Objet 2 : mesures destinées à améliorer le financement des entreprises et de l'économie (articles 32 à 36)	
Habilitation pour la réforme du régime prudentiel des activités de retraite professionnelle supplémentaire et modernisation de certains dispositifs de retraite supplémentaire à adhésion individuelle (article 33)	Mesure initialement envisagée par le ministre de l'économie E. Macron sur le constat que la France serait le seul Etat membre à ne pas disposer de fonds de pension pour la gestion des produits de retraite supplémentaire par capitalisation : il s'agit donc d'autoriser la création d'une nouvelle catégorie d'organismes, les Institutions de Retraite Professionnelle (IORP) pour la gestion des contrats de « retraite professionnelle supplémentaire » par capitalisation souscrits par les employeurs pour le compte de leurs salariés (contrats PERE, contrat Madelin, PERCO). Ces contrats sont actuellement gérés par les organismes d'assurance qui, soumis à un régime prudentiel renforcé (Solvabilité II), seraient trop contraints pour assurer une bonne allocation de ces fonds.
Renforcement de la réglementation sur les délais de paiement (article 36)	Sur le constat de l'impact négatif qu'a le non-respect des délais de paiement sur la trésorerie des PME et des ETI, cet article vise à renforcer le dispositif de sanction déjà existant avec une augmentation du niveau des amendes

	de 375 000 euros à 2 millions. Amende que peuvent se voir aussi infliger les entreprises publiques.
Titre 6 : De l'amélioration du parcours de croissance pour les entreprises (12 articles)	
Objet 1 : faciliter la création et la croissance des micro-entreprises et autres entrepreneurs individuels	
Evolution du régime fiscal des micro-entreprises (article 37)	 Dans le projet de loi initial, ce titre comportait plusieurs mesures initialement prévues dans feu le projet de loi Noé du ministre de l'économie et dont l'objet était de favoriser l'entrepreneuriat individuel, et notamment l'entrepreneuriat artisanal, via une fiscalité plus incitative et une baisse des exigences de qualification professionnelle. Parce que ces mesures étaient dangereuses du point de vue de la qualité des services rendus au client, de l'avenir des métiers artisanaux au regard de la concurrence accrue d'indépendants sans qualification équivalente, sans compter l'impact négatif sur les finances publiques et notamment le financement de la protection sociale, Force Ouvrière se félicite qu'une partie de ces mesures n'aient pas été adoptées en première lecture ou pas adoptées en l'état.

• Simplification du passage du régime de l'entrepreneur individuel vers l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) ; de l'entreprise individuelle vers la société unipersonnelle par diverses dispositions de simplification (article 40 et 41) • Elargissement du champ de la dispense de recours à un commissaire aux comptes (article 42)	L'article 37 prévoyait, dans le projet de loi initial, de relever les plafonds de chiffre d'affaires en dessous desquels les micro-entreprises (nouvelle dénomination des autoentrepreneurs) bénéficient d'un régime fiscal et de TVA préférentiel (franchise de TVA) et de « lisser » les conséquences pour les micro-entrepreneurs du franchissement temporaire des seuils de chiffre d'affaire. Alors que le ministre de l'économie souhaitait un triplement des seuils, le projet de loi initial avait prévu un doublement, autorisé pour deux années seulement. Il n'a pas été adopté en l'état. En revanche, de cet article, il reste dans le texte adopté en première lecture le fait de permettre aux micro-entreprises ayant choisi un régime réel d'imposition de décider chaque année de rester ou pas sur cette option – actuellement, l'option « réel » peut être réactivée ou désactivée tous les deux ans seulement.
Objet 2 : faciliter la création d'entreprises artisanales	
Encadrement de l'obligation du stage préalable à l'installation des artisans (article 38)	L'article 38 vise à favoriser la création et le développement des activités artisanales en assouplissant les conditions liées au stage obligatoire.

Réformer les obligations de qualifications applicables à certaines activités artisanales (article 43)	L'objectif poursuivi par cette mesure est de ne plus imposer comme préalable à l'immatriculation au répertoire des métiers le suivi d'un stage. Celui-ci pourra être ainsi effectué après l'immatriculation voire même être supprimé dans le cas où, la demande de stage n'aurait pu être satisfaite dans les 30 jours suivant la demande ou si le demandeur a bénéficié d'un accompagnement à la création d'entreprise d'une durée minimale de trente heures et assortie d'une formation à la gestion d'un niveau au moins équivalent au stage (article 38).  A l'origine, l'objectif de cet article 43 était de fixer par décret une liste limitative de secteurs économiques soumis à obligation de qualification professionnelle au regard des risques pour la santé et la sécurité des personnes. En d'autres termes, il s'agissait de supprimer des exigences de qualification professionnelle dans un certain nombre de secteur d'activités pour aboutir in fine à la remise en cause de la notion même de savoir-faire et de métier, autant de barrage selon le ministre de l'économie à l'installation de travailleurs indépendants... Très dangereux, Force Ouvrière se réjouit que cet article n'ait pas été voté en l'état et ait été largement réécrit en première lecture pour laisser inchangé le dispositif actuel d'encadrement de la qualification professionnelle et reconstruire la définition actuelle de la « personne qualifiée ». L'article 43 voté allonge la liste des secteurs concernés par l'obligation de qualification à celui de la coiffure - pour ce secteur, un décret fixera les règles applicables à l'apprentissage de cette profession (dont les organismes de formation et les formateurs).
--	---

	Une disposition en revanche de cet article 43 a été votée et méritera d'être suivie de près. En effet, pour l'ensemble des secteurs listés, un décret fixera les conditions permettant à une personne qualifiée pour exercer un métier appartenant à un de ces secteurs d'exercer un métier connexe dans le champ de ce même secteur. Une dernière disposition, elle aussi inquiétante, porte sur l'assouplissement des règles permettant à un ressortissant de l'UE, et dont l'Etat ne réglemente pas l'activité concernée ou la formation, de s'établir en France. L'article 43 voté abaisse en effet l'obligation qui est faite à ces ressortissants européens d'avoir exercé dans un ou plusieurs Etats de l'UE (ou parties à l'accord EEE) de deux ans à un an (ou sur une durée équivalente à temps partiel). Ces deux dispositions sont le produit de la transposition dans le droit français de la directive européenne 2013/55/UE relative aux qualifications professionnelles et dont l'objet est de faciliter l'accès aux professions réglementées et d'améliorer la libre prestation de service en Europe, c'est-à-dire, pour résumer, « l'offre de services » par des personnes souvent peu qualifiées au sein du marché intérieur. La transposition pleine et entière de cette directive faisait, dans le projet de loi initial, l'objet de l'article 44 qui n'a pas été voté en première lecture par l'Assemblée nationale.  Pour Force Ouvrière, ce projet européen qui est d'accélérer dans l'UE « la prestation temporaire et occasionnelle de services », et
--	---

	dont l'abaissement des exigences de qualification et/ou d'expérience professionnelle est une des modalités, est potentiellement dangereux à la fois pour les consommateurs mais également du point de vue du caractère déloyal de la concurrence dont il est un vecteur .
	En vertu de cet article, l'Etat établira des plans de formation nationaux – soumis à la consultation du CNEFOP – par lesquels il organisera et financera au profit des demandeurs d'emploi des actions de formation permettant d'occuper des métiers connaissant un faible développement ou un caractère émergent.  Pour Force Ouvrière, les concepts évoqués non définis à ce stade restent à préciser comme doivent l'être également les modalités d'organisation et de coordination de ces plans avec les autres acteurs non plus (article 38 bis).
Objet 3 : mesures qui concernent les grandes entreprises	
Instauration d'un reporting financier public (article 45 bis)	L'article adopté, inscrit par amendement de la commission des lois, vient compléter l'obligation de reporting financier déjà existante pour les multinationales et inscrite dans la loi de finances 2016. En vertu de cette obligation qui est une recommandation de l'OCDE dans son plan de lutte contre l'optimisation fiscale des entreprises, les multinationales doivent

	fournir, chaque année, à l'administration fiscale, des données détaillées sur leur activité à l'étranger. Cet article vise en particulier à rendre ce reporting financier ou reporting « pays par pays » accessible au grand public – ce qui constitue son principal apport et n'avait pu être obtenu dans le cadre des discussions du PLF 2016 car frappé d'inconstitutionnalité. Parmi les informations devant être renseignées par la multinationale, et pour chacune de ses implantations (succursales, filiales...) à l'étranger : le nombre de salariés, le chiffre d'affaire, le résultat avant impôts, le montant de l'impôt dû, le montant de l'impôt sur les bénéfices payé, le montant des bénéfices non distribués. Déjà applicable aux entreprises dont le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 750 millions d'euros, le « reporting pays par pays » sera applicable aux entreprises dont le chiffre d'affaires sera abaissé à 500 millions puis à 250 millions respectivement 2 ans puis 4 ans après l'entrée en vigueur de ce dispositif. Le principal apport de cet article est de rendre ce reporting public et d'étendre son périmètre au « monde ». Ses avancées ont des chances de voir le jour si elles sont en adéquation avec la directive européenne, actuellement en préparation, et qui vise elle aussi à ce que les 28 Etats membres de l'UE se dotent d'un dispositif de reporting « pays par pays ».
--	---

	Convaincue que la juste contribution aux charges publiques est au cœur du pacte républicain, Force Ouvrière soutient toutes les mesures visant à lutter contre l'optimisation fiscale et l'évasion fiscale.
Vote contraignant de l'assemblée générale des actionnaires sur la rémunération des dirigeants d'entreprises (numéro article 54 bis)	Alors que, jusqu'alors, l'avis des actionnaires n'était que consultatif, cet article, inscrit par amendement, prévoit le principe d'un accord contraignant de l'assemblée générale des actionnaires sur la rémunération des dirigeants d'entreprises privées, qu'il s'agisse de la sa rémunération fixe, variable ou de tout élément de rémunération reflétant [sa] performance. Convaincue depuis longtemps de l'inefficacité du principe de l'autorégulation (ou chartes éthiques) qui encadrerait jusqu'alors la rémunération des dirigeants, Force Ouvrière accueille favorablement cette disposition. Plus largement, pour Force Ouvrière, seul le recours à la loi et surtout à la fiscalité est pertinent pour assurer un encadrement de fait des rémunérations, encadrement qui ne peut se limiter aux seules sociétés cotées.