



N° 2355

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2019.

PROPOSITION DE LOI

portant création d'une certification publique des performances sociales et environnementales des entreprises et expérimentation d'une comptabilité du XXI^e siècle,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

MM. Dominique POTIER, Boris VALLAUD, Mme Valérie RABAULT,
et les membres du groupe Socialistes ⁽¹⁾ et apparentés ⁽²⁾,

députés.

(1) *Mesdames et Messieurs* : Joël Aviragnet, Ericka Bareigts, Marie-Noëlle Battistel, Gisèle Biémouret, Christophe Bouillon, Jean-Louis Bricout, Luc Carvounas, Alain David, Laurence Dumont, Olivier Faure, Guillaume Garot, David Habib, Marietta Karamanli, Jérôme Lambert, George Pau-Langevin, Christine Pires Beaune, Dominique Potier, Joaquim Pueyo, Valérie Rabault, Hervé Saulignac, Sylvie Tolmont, Cécile Untermaier, Hélène Vainqueur-Christophe, Boris Vallaud, Michèle Victory.

(2) Christian Hutin, Régis Juanico, Serge Letchimy, Josette Manin.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le concept de responsabilité sociale et environnementale (RSE) est vieux comme le monde de l'entreprise dans son acception moderne. Un continuum philosophique relie les réponses philanthropiques aux bouleversements sociaux propres à la révolution industrielle du XIX^e siècle et celles écologiques liées, en ce début de XXI^e siècle, à l'anthropocène.

La RSE apparaît aujourd'hui pour l'essentiel comme une intention éthique visant à améliorer l'impact social et environnemental d'une économie marquée par la fulgurante accélération des avancées technoscientifiques et par le mouvement sans précédent de concentration et d'internationalisation des grandes entreprises qui les met en concurrence directe avec les États en matière d'édiction de normes et d'allocation des ressources.

Ce n'est que deux décennies après la grande alerte du Sommet de Rio que le mouvement de la RSE trouvera un cadre juridique avec l'adoption, à partir de mai 2012, des directives de l'Union européenne sur le *reporting* extra-financier en réponse à la crise de 2008 révélatrice, au-delà de la bulle spéculative, de la « grande déformation » du capitalisme contemporain.

Cette réforme des directives comptables communautaires rend obligatoire un *reporting* extra-financier et a fait naître une nouvelle génération d'agences de notation, d'indices boursiers et de labels. La démarche RSE fait désormais partie des objectifs des grandes entreprises françaises, de la loi relative aux nouvelles régulations économiques, dite « loi NRE », du 15 mai 2001 à la directive 2014/95/UE. Cette dernière, transposée via deux ordonnances récentes, oblige la plupart des entreprises, cotées ou non, de plus de 500 salariés à publier une « déclaration de performance extra-financière ».

Cette créativité - censée ré-enchanter l'entreprise, l'économie et la globalisation - a pu faire illusion. Mais aujourd'hui la profusion des allégations RSE, non ou mal contrôlées, ajoute de la confusion au lieu de refléter la réalité des pratiques et la véritable trajectoire des entreprises face aux défis du monde contemporain.

En fait, si les seuls indicateurs classiques de performance économique procurent une vision borgne de l'entreprise, ceux de la RSE nous en donnent une vision floue. Données peu accessibles, mouvement de concentration des opérateurs de la certification, informations qui

s'apparentent à de la publicité à destination des actionnaires ou des clients... : le *reporting* extra-financier est aujourd'hui dans l'incapacité de donner une vision juste et claire de l'impact social et environnemental de l'entreprise.

Aucune des démarches entreprises n'a été totalement vaine, mais nous croyons que le temps est venu de dépasser ce premier âge de la RSE. Cette conviction ne tient pas tant au décalage trop souvent observé entre des paroles et des actes mais à la limite consubstantielle d'un système autoproduit dans une dynamique privée sans la médiation d'un cahier des charges public.

Un nouvel âge de la RSE doit a contrario contribuer à une renaissance de l'esprit d'entreprise comme du civisme. Ce nouveau « langage commun » entre la société et le monde économique ne peut être conçu par la seule puissance privée.

La clarté suppose un socle commun, une norme maîtrisée par la puissance publique, évaluée et révisée avec mesure au rythme du renouvellement démocratique. Cette norme publique prendrait la forme d'un label ou d'une notation établie sur la base d'un nombre limité de critères indiquant les impacts sociaux et environnementaux ainsi que la qualité de la gouvernance. Le contrôle établi par des certificateurs privés agréés par l'État permettrait un classement simple et lisible. Ce dernier donnerait la possibilité à tout citoyen, dans ses statuts de consommateur mais aussi le cas échéant d'épargnant ou de collaborateur, de procéder à une comparaison claire des performances des entreprises en matière de RSE et à orienter par ses choix l'économie dans un sens vertueux.

L'État pourrait renforcer l'impact d'une telle notation en expérimentant l'effet d'un bonus financier comme accélérateur des évolutions attendues par la création d'un label commun. Qu'elles soient fiscales, sociales, ou d'accès aux marchés publics, les mesures proposées viseraient les entreprises ayant réalisées des efforts significatifs en matière de RSE. L'État reconnaîtrait ainsi leur contribution positive à une politique de prévention évitant des dépenses publiques de « réparation » sociales et environnementales.

Cette expérimentation, pour une durée de trois ans, concernerait des catégories d'entreprises non soumises au *reporting* extra-financier. Construite sur la base du volontariat - idéalement dans le cadre de filières ou de territoires organisés - elle permettrait, en concertation avec toutes les

parties prenantes, de préparer avec réalisme et souci de l'effectivité, la modélisation attendue pour l'ensemble des entreprises.

Notre proposition de loi répond à une attente croissante des acteurs économiques. Pour les dirigeants de PME ou d'ETI notamment, un label public serait un moyen de rééquilibrer des rapports trop souvent léonins - y compris dans la mise en œuvre des clauses sociétales - avec les grands donneurs d'ordres privés et publics.

Plus largement, elle serait une réponse à un mouvement profond dont nous sommes témoins : une quête de sens de ceux qui entreprendront demain. Cette aspiration culturelle a besoin d'un cadre loyal pour prendre corps : grâce notamment au levier d'une RSE modernisée, la génération qui vient peut contribuer à faire de l'entreprise un creuset de solutions en réponse aux enjeux contemporains.

La mise en œuvre d'un label public de RSE est, dans notre esprit, une étape précieuse sur le chemin d'une nouvelle comptabilité adaptée à l'entreprise du XXI^e siècle. La conception d'un tel instrument de mesure est à la croisée de nombreux travaux de recherche contemporains.

Un tour d'horizon des initiatives existantes permet de conclure à notre incapacité à concevoir et mettre en œuvre à court terme une comptabilité alternative. L'humilité et la prudence qu'impose un tel exercice comme le simple réalisme quant à son acceptabilité politique ne doivent pas nous faire renoncer à une réforme en profondeur de notre système normatif. Nous proposons en conséquence d'engager un processus de construction progressif d'une nouvelle comptabilité. L'indexation du rapport de certification de la nouvelle RSE aux documents comptables traditionnels doit ainsi être conçue comme une première étape permettant de sortir du statut quo. L'expérimentation proposée doit créer les conditions d'un travail de recherche-action continu visant à tester la pertinence de possibles « hybridations » entre les normes comptables financières et celles issues de la nouvelle certification RSE.

Dans le prolongement de la loi du 13 avril 2015 visant la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques, nous proposons ainsi qu'un processus expérimental permette, aux entreprises de plus de 50 salariés volontaires de tester de nouveaux indicateurs de mesure rendant compte de la gestion de leur capital naturel, humain et financier.

Une proposition similaire était esquissée dans la proposition de loi « entreprise nouvelle, nouvelles gouvernances » du 6 décembre 2017 et dans le rapport Notat/Sénard publié en mars 2018. Des amendements avaient par ailleurs été proposés en ce sens lors de l'examen de la loi PACTE. Ce chantier d'une nouvelle comptabilité serait ainsi la traduction pratique de l'amendement défendu portant modification de l'article 1833 du Code Civil ayant trait à la définition des sociétés, dont les finalités ne peuvent être réduites au partage de bénéfices entre associés. L'entreprise de demain ne doit pas seulement « considérer » mais bien « prendre en compte » les conséquences économiques, sociales et environnementale de ses activités.

Une telle réforme est à notre sens équivalente à celle induite il y a un peu plus d'un siècle par la création du Commissariat aux comptes. La création d'une norme comptable commune et l'introduction d'un tiers, garant de l'authenticité des transactions ont été, en leur temps, fortement contestées par les forces conservatrices au nom de la liberté. Tout le monde s'accorde aujourd'hui sur le fait que cette modernisation de la comptabilité fut - par la confiance et la sécurité apportées aux contractants - un facteur de prospérité.

Cette proposition de loi s'inscrit dans le même mouvement d'idées que la loi du 27 mars 2017 sur le devoir de vigilance des multinationales pour les droits humains, qui mobilise la formidable capacité d'innovation des entreprises au service d'une visée commune : la lutte, au-delà de nos frontières, contre les atteintes graves à l'environnement et l'esclavage moderne. Après avoir suscité de vives résistances, cette loi fait aujourd'hui école dans le monde au point d'inspirer un projet de directive européenne et un traité onusien.

Cette philosophie se traduit également dans la réflexion en faveur d'une véritable codétermination reconnaissant les salariés comme partie constituante de l'entreprise et d'une authentique transparence fiscale dans les grandes sociétés. Ces propositions de rénovation en profondeur de l'économie de marché étaient au cœur de l'appel lancé en 2018 en faveur d'une « nouvelle entreprise européenne » unissant des droits nationaux par trop fragmentés et nous distinguant du capitalisme d'État asiatique comme des formes anglo-saxonnes du néolibéralisme ⁽¹⁾.

(¹) https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/05/11/les-salaries-de-l-ue-ne-peuvent-plus-continuer-a-etre-exclus-de-la-construction-europeenne_5297522_3232.html.

L'adoption de la présente proposition de loi donnerait autorité à la France pour plaider en faveur d'une directive armant l'Union européenne d'un cadre normatif innovant. *A contrario*, s'en remettre à une hypothétique évolution des normes de gestion à l'échelle européenne serait prendre le risque de ne pas être au rendez-vous de l'Histoire. Tout autant que le plaider au sein du Parlement et de la Commission, la capacité d'initiative d'une nation- ou de plusieurs d'entre elles - demeure une voie efficace pour engager une refondation à l'échelle de l'Union.

Engager un tel processus est d'autant plus urgent que l'Europe est en passe de perdre, à travers le rachat par des groupes américains de ses dernières agences de notation indépendantes, toute souveraineté en la matière. Il est urgent au moment où la Chine envisage elle-même des réformes radicales de ses propres instruments de comptabilité. Plus que jamais la fabrique d'un socle commun européen apparaît comme un élément stratégique dans la perspective d'une nouvelle génération de traités commerciaux. L'Europe, pour incarner ses valeurs et être une puissance commune au 21ème siècle, a besoin d'une boussole éthique qui se traduise par des instruments de mesure souverain. C'est nous semble-t-il l'esprit même des propositions faites par Patrick de Cambourg président de l'Autorité des normes comptables dans le rapport « *Garantir la pertinence et la qualité de l'information extra-financière des entreprises* » rendu au ministre de l'économie et des Finances en mai 2019.

Cette proposition de loi nous rappelle qu'au-dessus de la loi du marché il y a celle de la République, imposant à la première une visée et des limites. Au cœur de cette tension irréductible, il existe une voie de transformation prometteuse qui évite le double écueil de la suradministration et du marché de dupe.

La société civile - par l'innovation territoriale, associative et ici à travers l'esprit d'entreprise - peut contribuer au bien commun au-delà du simple respect des lois. Ce profond levier de transformation de notre société par les acteurs privés a besoin, pour être efficace, d'être à minima régulé par la Loi. Ce « langage commun » est la condition d'un contrat social renouvelé.

L'éthique ne peut plus être seulement un fanion en haut du mât, elle doit devenir le gouvernail de notre économie. La raison d'être de nos entreprises serait vaine sans une authentique évaluation de leur façon de faire. C'est le sens profond de cette proposition de loi : donner à la société les instruments de sa propre transformation.

Ainsi, **l'article premier** prévoit la création d'un label public général, lisible et démocratique sur la base d'une notation innovante des performances non-financières des entreprises volontaires.

Sans présager de la concertation avec les parties prenantes, 9 champs doivent, à notre sens, a minima être pris en compte : la stratégie bas carbone de l'entreprise, son effort en matière d'économie circulaire et d'éco-mobilité, l'équilibre des relations avec les fournisseurs et les sous-traitants, la nature du lien avec l'écosystème territorial, la qualité de vie au travail, le niveau de gouvernance participative et de partage de la valeur au sein de l'entreprise et enfin l'égalité femme/homme.

L'identification des indicateurs et leur pondération devra être fixée par décret. Celle-ci devra naturellement être cohérente avec les engagements internationaux de la France, qu'il s'agisse de la stratégie européenne pour une « croissance inclusive et durable », de l'Accord de Paris sur le Climat ou des Objectifs de Développement Durable des Nations Unies.

Ce travail s'attachera à cinq objectifs :

1° La prise en compte de la diversité des secteurs économiques. Sur la base d'un socle commun, une déclinaison par secteur d'activité prendra en compte la variété des contextes.

2° Une simplicité pour les opérateurs afin d'éviter une charge indue pour les entreprises : 75 % des données doivent pouvoir être extraites des documents d'ores et déjà existants en matière de *reporting* extra-financier.

3° Une lisibilité pour les citoyens : une notation sur cent points, qui pourrait être complétée d'un code tricolore, doit faciliter une lecture et une compréhension simple et rapide.

4° Une stabilité de l'outil : L'actualisation des critères ou de leur pondération doit être limitée à 10 % de ceux-ci par mandat législatif afin de garantir une prévisibilité aux acteurs économiques.

5° Une construction démocratique : La définition des critères et de leur pondération se ferait en concertation avec les syndicats, le monde de l'entreprise et les autres acteurs de la société civile engagés sur ces questions et ferait l'objet d'une consultation publique.

Enfin, il est souhaitable que la mise en œuvre de ce label public en France se fasse en interaction avec la construction d'un tel dispositif à l'échelle européenne.

L'État confierait ensuite l'évaluation de cette notation à des organismes spécialisés, qu'il certifierait, mandaterait et contrôlerait, afin de s'appuyer sur les organismes existants et de ne pas créer une charge administrative déraisonnable.

L'article 2 autorise l'État à expérimenter des mesures sociales et fiscales particulières, selon la logique d'un dispositif de bonus, qui tienne compte de la notation des entreprises labellisées en application de l'article 1er et organise le dispositif de validation et de contrôle des informations donnant lieu à cet avantage fiscal ou social.

À titre expérimental, il autorise également l'État et les personnes morales de droit public à tenir compte de cette notation dans le cadre des procédures de marchés publics afin de favoriser les entreprises les plus vertueuses, selon des modalités précisées par décret. Alors que la commande publique représente 8 % du PIB soit 190 milliards d'euros en 2018, il s'agit d'un levier puissant.

Ces expérimentations feraient l'objet d'une évaluation annuelle transmise au Parlement permettant à celui-ci d'adapter au mieux le cadre législatif à cette évolution.

L'article 3, autorise l'État à expérimenter une nouvelle norme comptable des entreprises de plus de 50 salariés tenant compte des incidences sociales et environnementales de leurs activités. La lecture croisée des informations financières et non-financières doit permettre d'évaluer l'actif et le passif de l'entreprise à l'aune de l'ensemble de ces indicateurs notamment par l'indexation de la nouvelle certification RSE aux documents comptables obligatoires de l'entreprise et par une réforme du rapport de gestion.

L'article 4 est un article technique qui prévoit de gager les éventuelles charges ou pertes de recettes pour l'État résultant des dispositions des articles 1^{er} à 3 par une augmentation à due concurrence du taux de la « flat tax ».

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① La notation des performances non-financières des sociétés et l'évaluation de leurs incidences sur la société et l'environnement s'effectue sur la base d'un label public général.
- ② Les critères de notation retenus et leur pondération sont définis par voie réglementaire, après concertation avec les organisations représentatives des entreprises, de leurs salariés et de la société civile et consultation publique, afin d'attribuer à chaque société une notation établie sur cent points.
- ③ Ceux-ci devront, sans que cette liste ne soit exhaustive, couvrir les champs de la stratégie bas carbone de la société, son effort en matière d'économie circulaire et d'éco-mobilité, l'équilibre des relations avec ses fournisseurs et ses sous-traitants et du lien avec l'écosystème territorial, la qualité de vie au travail, le niveau de gouvernance participative et de partage de la valeur au sein de la société et l'égalité entre les femmes et les hommes.
- ④ Ils font l'objet d'une révision, dans la limite de 10 % des critères, tous les cinq ans, après débat au Parlement.
- ⑤ L'État identifie, mandate et contrôle les opérateurs habilités à traiter les informations non financières nécessaires à l'évaluation de la notation précitée, à les vérifier et à les certifier dans le cadre de la délivrance du label public précité aux sociétés volontaires.
- ⑥ Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

Article 2

- ① À titre expérimental, l'État peut mettre en œuvre des mesures sociales et fiscales particulières tenant compte de la performance non-financière des entreprises, telle qu'évaluée en application de l'article 1er de la présente loi et visant à favoriser les sociétés disposant de la meilleure notation.

- ② À titre expérimental, l'État peut également autoriser les personnes morales de droit public soumises au code de la commande publique et dans des conditions précisées par décret pris en Conseil d'État, à favoriser l'accès des sociétés les mieux notées aux marchés publics.
- ③ Ces expérimentations sont mises en œuvre pour une durée de trois ans à compter de la publication du décret mentionné au dernier alinéa du présent article.
- ④ Elles font l'objet d'une évaluation dont les résultats sont présentés au Parlement, ainsi que d'un rapport annuel, transmis aux commissions compétentes en matière d'économie de l'Assemblée nationale et du Sénat.
- ⑤ Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

Article 3

- ① À titre expérimental, l'État peut autoriser la mise en œuvre d'une nouvelle norme comptable applicable aux sociétés dont l'effectif salarié est d'au moins 50 salariés, intégrant les incidences sociales et environnementales de leurs activités, leur contribution au bien commun et leur impact territorial, de sorte à en tirer les conséquences dans l'évaluation de leur actif et de leur passif.
- ② Celle-ci, ainsi que la certification publique prévue à l'article 1^{er} de la présente loi le cas échéant, est annexée aux documents comptables obligatoires applicables aux sociétés considérées.
- ③ La durée de l'expérimentation est de trois ans à compter de la publication du décret mentionné au dernier alinéa du présent article.
- ④ Elle fait l'objet d'une évaluation dont les résultats sont présentés au Parlement.
- ⑤ Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

Article 4

- ① I. – La perte de recettes pour l'État résultant des dispositions de la présente loi est compensée par la majoration à due concurrence du taux du 1^o de B du 1 de l'article 200 A du code général des impôts.

- ② II. – La charge pour l'État résultant des dispositions de la présente loi est compensée par la majoration à due concurrence du taux du 1° du B du 1 de l'article 200 A du code général des impôts.

