



MICHEL SAPIN
MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS

Conférence de presse

Présentation du projet de loi **relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption** **et à la modernisation de la vie économique**

Discours de Michel SAPIN,
ministre des Finances et des Comptes publics

Bercy

Mercredi 30 mars 2016

Contact presse :

Cabinet de Michel SAPIN

01 53 18 41 13





Mesdames, Messieurs,

Ce matin, je présente en Conseil des ministres un projet de loi que je prépare depuis plusieurs mois.

Ce texte relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique porte une ambition, qui anime mon action depuis plusieurs années : celle de la transparence, cette transparence si nécessaire à notre démocratie et à notre économie car l'opacité est la mère de tous les soupçons, de toutes les défiances, de toutes les démagogues, de toutes les dérives.

Cette opacité se loge trop souvent dans la mondialisation économique et dans la complexité des circuits financiers : c'est le besoin d'une transparence et d'une connaissance accrue qui nous guide lorsque nous voulons faire davantage encore la lumière sur les flux financiers internationaux. Nous en parlerons dès demain lors d'un séminaire sur les questions financières internationales que j'accueillerai à Bercy.

L'opacité, c'est aussi l'enchevêtrement de sociétés internationales aux multiples ramifications : c'est le combat de la transparence que nous menons lorsque nous luttons contre la fraude et l'optimisation fiscale abusive, qui permet à certaines d'échapper à l'impôt.

L'opacité perdure aussi encore trop souvent dans la prise de décision publique. La multiplication des acteurs intervenant dans des processus secrets et la complexité des problèmes posés aux pouvoirs publics peuvent la nourrir. La probité des dirigeants publics est évidemment une condition indispensable pour asseoir la confiance. Les responsables politiques et les agents publics doivent à leurs concitoyens d'être parfaitement intègres et d'exercer de manière exemplaire leurs responsabilités.

Mais, si importante qu'elle soit, la probité des ministres, des fonctionnaires, des agents publics n'est pas, à elle seule, suffisante. Pour lever totalement le voile du soupçon, il faut rendre plus transparente encore notre démocratie.

C'est l'esprit de ce projet de loi.

Car la transparence est une conquête jamais achevée. Le projet de loi puise à cet égard son inspiration à la source même de notre Etat de droit, dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Son article 15 prévoit en effet que "la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration."

Ce texte est animé par le même esprit qui m'a conduit, il y 23 ans, à présenter à la représentation nationale une loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, loi baptisée "Sapin". Cette loi, vous vous en souvenez, a renforcé la transparence notamment dans le financement des campagnes électorales et des partis politiques et dans l'attribution des contrats des délégations de service public et de marchés publics.

Plus récemment, la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et celle du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, ont porté des dispositions allant dans le sens de la transparence et de la lutte contre la corruption, par exemple, en portant des dispositions sur la transparence du patrimoine et des intérêts des responsables publics ou encore sur les lanceurs d'alerte qui peuvent agir dans le domaine des atteintes à la probité.



Le projet de loi que je vous présente aujourd'hui - et qui est parfois surnommé "Sapin 2" - vise, d'une part, à renforcer la transparence des procédures de décisions publiques et, d'autre part, à mieux prévenir et à réprimer plus rapidement et sévèrement la corruption.

Ce projet de loi permettra de mettre la France au niveau des meilleurs standards internationaux dans le domaine de la transparence, et de la lutte contre la corruption.

La France, grande puissance économique, se doit d'être exemplaire en ces matières.

Elle le doit à ses citoyens car la démocratie ne peut s'épanouir que sous le contrôle vigilant de l'action publique par les citoyens.

Elle le doit à ses entreprises car elles ont tout à gagner à exercer leurs activités dans un environnement concurrentiel sain et transparent.

Elle le doit à son économie car le commerce prospère là où la corruption recule. Il existe, en effet, une relation entre l'indice de perception de la corruption d'un pays et le niveau d'investissement. Le projet de loi que je vous présente aujourd'hui aura un effet macroéconomique vertueux puisque, selon les évaluations économiques menées sur la base de travaux internationaux, il pourrait faire gagner à la France de l'ordre de 0,2 point de croissance par an.

Ce projet de loi contient, enfin, des mesures destinées à moderniser la vie économique, en permettant notamment un financement plus diversifié de notre économie tout en assurant la protection des investisseurs.

Premier volet, la transparence

Œuvrer pour la transparence, c'est d'abord accroître l'information sur ce qu'on appelle les représentants d'intérêt, qui agissent auprès du Gouvernement, des autorités administratives indépendantes et des fonctionnaires, et encadrer leurs pratiques.

Le projet de loi prévoit la création d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts auprès du Gouvernement, à l'image du fichier mis en place en 2009 par l'Assemblée nationale et le Sénat pour répertorier les représentants d'intérêt s'adressant aux parlementaires.

Ce répertoire numérique sera tenu par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et accessible à tous sur internet.

Qu'est-il prévu pour les représentants d'intérêts qui se manifestent auprès de l'exécutif pour influencer sur l'élaboration de la loi ou du règlement ? Ils auront l'obligation de s'enregistrer et de déclarer les activités qu'ils exercent ainsi que, le cas échéant, les personnes pour qui ils sont intervenus.

Tout le monde pourra ainsi savoir qui exerce en France une activité de représentants d'intérêts et pour défendre quels intérêts.

Des obligations déontologiques applicables aux représentants d'intérêts seront inscrites dans le répertoire. Il s'agit de créer un cadre déontologique précis, applicable à tous. Pour être plus clair, c'en sera fini des cadeaux parfois petits par la taille mais grands par la valeur.

En cas d'infraction, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique pourra mettre en demeure le représentant d'intérêt et, en cas de réitération, rendre publique cette mise en demeure et infliger au contrevenant une amende de 30 000 euros maximum.



Œuvrer pour la transparence, c'est aussi renforcer la protection des lanceurs d'alerte intervenant dans le domaine des atteintes à la probité.

Qu'est-ce qu'un lanceur d'alerte ? C'est une personne qui est en mesure de signaler des comportements frauduleux ou des risques graves.

Deux catégories de personnes susceptibles d'effectuer des signalements ont été exclues de cette définition : les personnes dont la profession ou l'activité habituelle consiste précisément à alerter les autorités ou le public sur des risques graves ou des comportements répréhensibles ; les personnes qui effectuent des signalements à propos de comportements répréhensibles dont ils sont, au moins pour partie, les auteurs.

Ce droit d'alerte a pu, dans un premier temps, se heurter à des réticences en France pour des raisons historiques et culturelles. Il ne saurait, pourtant, se confondre avec la délation, inspirée par la volonté de nuire ou de satisfaire un intérêt personnel ou avec la désobéissance. En effet, le droit d'alerte s'inscrit dans la poursuite de l'intérêt général, qui plus est dans un cadre légal.

Le projet de loi prévoit que l'Agence nationale de détection et de prévention de la corruption, nouvellement créée, pourra les conseiller sur leurs droits et la protection juridique dont ils peuvent bénéficier.

Après vérification, elle blanchira leur signalement en les reprenant à son compte et en transmettant l'information à la justice.

Elle pourra prendre à sa charge les frais de procédure judiciaire que les lanceurs d'alerte ont parfois à engager pour faire valoir leurs droits ou lorsqu'ils sont attaqués pour dénonciation calomnieuse.

Mais le projet de loi va s'enrichir d'un volet plus ambitieux encore puisqu'il permettra aussi, par amendement, sur la base de travaux menés par le Conseil d'Etat, de fixer le cadre général de protection des lanceurs d'alerte, applicable à tous les lanceurs d'alerte de la fonction publique comme du secteur privé.

2^{ème} volet, la lutte contre la corruption

Vous le savez, la France est encore mal notée par des organisations internationales, comme l'OCDE, ou des organisations non gouvernementales, comme Transparency International. Il lui est reproché de manquer encore des dispositifs suffisamment puissants pour prévenir la corruption. Et de fait, les condamnations pour corruption internationale d'entreprises françaises ont été quasi inexistantes dans notre pays – ce qui a parfois conduit à des condamnations à l'étranger de nos entreprises.

C'est de toute évidence une situation inacceptable, et in fine nuisible à notre image mais également à nos entreprises. C'est ce retard que nous avons voulu combler pour mettre notre pays au niveau des grandes démocraties modernes.

Il s'agit d'abord de mieux prévenir et détecter la corruption.

Le projet de loi prévoit tout d'abord la création de l'Agence nationale de prévention et de la détection de la corruption, qui remplacera le service central de prévention de la corruption, dont elle reprendra bien sûr les missions, tout en assurant celles, nouvelles, qui lui seront attribuées.

Ce n'est pas un "machin administratif" de plus, mais bien un organisme aux larges pouvoirs, chargée de conseiller, former, contrôler et sanctionner le cas échéant.



Cette agence, dont les effectifs seront renforcés, à hauteur de 70 personnes, contre 16 dans le dispositif actuel, sera placée sous l'autorité du ministre des Finances et de la Justice mais elle sera indépendante dans ses missions de contrôle et de sanction.

Notre texte comporte aussi un certain nombre de dispositions s'appliquant aux entreprises, et notamment à celles d'au moins 500 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 100 millions d'euros.

Elles devront mettre en œuvre des procédures de détection et de prévention des faits de corruption ou de trafic d'influence. Cette obligation, qui peut consister dans la création d'un code de conduite ou d'un programme de formation du personnel, existe déjà dans plusieurs pays, dont le Royaume-Uni ou la Suisse.

L'Agence nationale de prévention et de détection de la corruption pourra vérifier si les entreprises – il y en aura environ 1600 concernées en France – remplissent cette obligation. A défaut, elle pourra leur adresser une mise en demeure ou leur infliger une amende allant jusqu'à un million d'euros pour les sociétés, 200 000 euros pour les personnes physiques, et rendre publique la sanction proposée.

Il s'agit ensuite de rendre plus effective la répression de la corruption.

A travers bien évidemment un renforcement de notre arsenal répressif.

Le projet de loi prévoit notamment de lever les "verrous" à la poursuite de faits de corruption ou de trafic d'influence d'un agent public étranger par :

- la suppression du monopole du Parquet pour poursuivre de tels faits : une constitution de partie civile sera donc possible ;
- la suppression de la plainte préalable de la victime ou d'une dénonciation officielle par le pays où les faits ont été commis.

Nous créons par ailleurs une infraction de trafic d'influence d'agent public étranger pour adapter notre procédure pénale aux enjeux soulevés par la corruption transnationale.

Il sera aussi possible de condamner des étrangers résidant habituellement en France pour des faits de corruption et de trafic d'influence commis à l'étranger. Actuellement, seuls les Français peuvent être poursuivis et condamnés en France pour ces deux délits lorsqu'ils sont commis à l'étranger. Cette extension permettra de sanctionner un ressortissant étranger à la tête d'une société à laquelle la loi pénale française est applicable.

Enfin, le projet de loi prévoit la création d'une peine complémentaire dite de mise en conformité des procédures de prévention et de détection de la corruption pour les entreprises.

Cette peine pourra être prononcée par un juge pénal à l'encontre d'une entreprise condamnée pour corruption afin de s'assurer qu'elle adapte ses procédures internes de prévention. Le non-respect de cette peine, dont la mise en œuvre sera confiée à l'Agence nationale de prévention et de détection de la corruption, sera constitutif d'un nouveau délit pénal !

Dernier point, le texte initial de cette loi comprenait une innovation juridique : l'institution d'une transaction pénale applicable aux sociétés mises en cause pour corruption et trafic d'influence.



L'objectif était de sanctionner sévèrement, mais plus rapidement, les sociétés qui ont commis des faits de corruption, notamment à l'étranger.

Sur ce point, le débat est ouvert entre spécialistes. Le Conseil d'Etat a relevé que cette innovation soulevait de nombreuses questions, tout en soulignant son efficacité dans la lutte contre la corruption transnationale. Nous verrons si les parlementaires veulent s'emparer du sujet, mais dans ces circonstances, le projet que nous soumettons au Parlement ne contient pas ce dispositif.

3^{ème} volet, la modernisation de la vie économique

Elle n'est pas la moindre si l'on regarde le nombre d'articles. Plusieurs des mesures sont en outre portées par des collègues, qu'il s'agisse d'Emmanuel Macron mais également de Stéphane Le Foll – que je laisserai communiquer par ailleurs sur les mesures qui concernent notamment le parcours de développement des entreprises ou encore les sociétés de l'agro-alimentaire. Je ne parlerai donc pas de toutes les mesures mais insisterai sur trois axes.

Le premier axe porte sur le renforcement de la régulation financière.

Rendre la régulation financière française encore plus efficace, cela permet de contribuer à la stabilité financière et la compétitivité de la place financière de Paris. Cela permet aussi d'accroître la protection des épargnants.

Le projet de loi prévoit ainsi plusieurs mesures pour étoffer les pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers. Face à de nouveaux moyens de financement comme le *crowdfunding*, par exemple, ses compétences n'ont pas été complètement adaptées (capacité de sanction par exemple) : le projet de loi pallie à ces "trous" dans la réglementation. Il s'agit aussi d'élargir le périmètre des manquements qui pourront faire l'objet de la procédure de composition administrative, mise en place par l'AMF en 2010, et qui fonctionne très bien. Il s'agit enfin de rendre plus transparent et plus sûr le marché des produits dérivés.

L'autre superviseur financier français, l'ACPR, qui supervise les banques et les compagnies d'assurance, verra ses pouvoirs renforcés : nous allons en particulier créer un régime pour assurer qu'en cas de nécessité, les mécanismes de faillite pour les assurances sont ordonnés, afin de renforcer la stabilité financière et la protection des assurés. C'est une première en Europe et j'espère que cette initiative française incitera l'Europe à agir dans ce domaine.

Parallèlement au projet de loi, une proposition de loi portée par le député Dominique Baert fera enfin évoluer la répression des abus de marché, pour assurer une répression rapide et efficace, en répondant à la censure du Conseil constitutionnel de mars 2015. Dans le nouveau système, l'Autorité des marchés financiers et le Parquet national financier se concerteront avant tout engagement de poursuites pour définir la voie de sanctions la plus efficace ; en cas de désaccord, un mécanisme d'aiguillage sera utilisé. Les sanctions des abus de marché seront aussi renforcées.

Le deuxième axe porte sur une meilleure protection des consommateurs et des épargnants.

Je voudrais insister sur deux mesures particulièrement significatives :

Je souhaite interdire purement et simplement la publicité pour des plateformes internet qui proposent des instruments financiers très risqués. Les réclamations augmentent de façon alarmante auprès de l'Autorité des marchés financiers : depuis 2011, le nombre de réclamations a été multiplié par 18. Il faut savoir que plus de 90% des personnes qui s'adonnent à de tels paris perdent de l'argent, et parfois des sommes très conséquentes – sans compter les pratiques frauduleuses de certains acteurs.



Nous appuyons donc l'AMF dans l'ensemble de ses actions en la matière, y compris pour améliorer la coopération entre superviseurs européens. Ce texte portera pour sa part l'interdiction de la publicité qui contribuera à améliorer cette protection.

Par ailleurs, comme vous le savez, je veux faciliter l'usage des moyens de paiement modernes de façon sécurisée pour les consommateurs. Des nouveaux acteurs émergent dans ce domaine : c'est une chance, mais c'est aussi important de s'assurer que leur activité s'exerce dans de bonnes conditions. L'Union européenne a donc encadré leur activité en modernisant sa réglementation (par exemple, la généralisation de l'authentification renforcée dans les transactions en ligne, le renforcement des pouvoirs des superviseurs des établissements de paiement ou l'alignement de la réglementation des prestataires de services de paiement sans carte de crédit sur celle de tous les autres établissements de paiement).

Dans ce projet de loi, je prévois de transposer au niveau français la nouvelle réglementation communautaire. L'objectif est de créer des conditions de concurrence égales pour toutes les catégories de fournisseurs de services de paiement et favoriser la palette des services proposés au consommateur à travers l'Union européenne.

Le troisième axe concerne le financement de l'économie française.

Nul besoin de vous rappeler ce paradoxe français d'une épargne des Français très élevée (+ de 15%) et d'un investissement faible en actions et obligations d'entreprises. Il s'agit parfois d'adapter notre cadre prudentiel. Des règles prudentielles européennes s'appliquent aux assureurs depuis le début de l'année. Elles prennent mal en compte les activités d'assurance-retraite exercées en France, ce qu'on appelle parfois les régimes de retraite supplémentaire, qui répondent à des besoins de placement à long terme. Le projet de loi crée un régime prudentiel adapté pour ces activités, en maintenant un niveau de protection élevé des assurés. Cette évolution permettra d'offrir des perspectives de rendement accrues pour les épargnants et de dégager plusieurs dizaines de milliards d'euros pour le financement des entreprises françaises.

Il s'agit aussi d'accompagner le développement des investissements non bancaires dans l'économie, pour diversifier les canaux de financement de nos entreprises. Nous avons déjà pas mal avancé dans ce domaine depuis 2012 (je citerais par exemple l'accompagnement de l'initiative Euro PP, la création des fonds de prêts à l'économie, ou encore la réforme des titres de créance négociables) ; ce projet de loi va rendre encore plus propice le cadre réglementaire national, pour permettre plus facilement à des fonds de prêter, tels que les fonds européens d'investissement à long terme (appelés ELTIF).

Enfin, le Livret de développement durable distribué par les établissements de crédit et géré par la Caisse des dépôts et consignations comportera désormais un volet dédié à l'économie sociale et solidaire (qui représente 10% du PIB en France) : concrètement, les banques proposeront annuellement à leurs clients détenteurs d'un LDD d'en affecter une partie au financement d'une personne morale relevant de l'économie sociale et solidaire.

Je vous ai indiqué les grands axes de ce projet de loi. Mes équipes seront à votre disposition pour entrer dans le détail des différentes mesures, qui répondent toutes aux trois logiques qui guident ce texte : transparence, lutte contre la corruption et modernisation du cadre de l'activité économique.

Pour conclure, je voudrais insister encore une fois sur cette exigence de transparence. Il faut absolument rompre le cercle de la défiance entre les citoyens et les acteurs publics ou privés.

C'est tout le sens de ce texte, qui veut apporter sa pierre à l'édifice d'une démocratie apaisée, d'une République rassemblée.