



MICHEL SAPIN
MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS

**Discussion générale sur le 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**

Assemblée nationale

Lundi 6 juin 2016

Contact presse :

Cabinet de Michel SAPIN

01 53 18 41 13



Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les députés,
Monsieur le garde des Sceaux, monsieur le Ministre de l'Economie,

J'ai aujourd'hui l'honneur de présenter à la représentation nationale un texte, je le crois, important, parce qu'il va doter la France d'un dispositif riche et complet en matière de transparence, de lutte contre la corruption transnationale et de modernisation de la vie économique. Ce texte va contribuer à faire de notre pays une démocratie moderne et solide sur ses valeurs et non une démocratie du soupçon ; il va contribuer à construire pour notre pays une économie au service de tous et à combattre une finance débridée au service de la corruption et de la spéculation.

Pour aboutir à la discussion qui s'ouvre aujourd'hui, j'ai travaillé étroitement ces dernières semaines avec les rapporteurs des trois commissions saisies, MM. DENAJA, COLAS et POTIER. Je les remercie très chaleureusement ainsi que tous les députés qui se sont consacrés, pendant de longues heures, à l'amélioration du texte.

Mesdames, messieurs les députés, ce projet de loi porte à mon sens deux objectifs qui, je pense, peuvent tous nous rassembler dans cette Assemblée :

- la transparence, d'une part pour lutter contre le soupçon ;
- la lutte contre la finance qui prospère sur les abus, qui contourne et qui corrompt et l'encouragement de celle qui, à l'opposé, permet de créer, de développer de l'activité et de l'emploi, d'innover, pour redresser et renforcer notre économie.

La transparence d'abord, parce que, chacun le sent bien, et certains classements internationaux nous le rappellent régulièrement : notre pays a encore des progrès à accomplir dans ce domaine, et le temps est venu de poursuivre la modernisation de notre droit national pour le mettre au niveau des grandes démocraties qui nous entourent.

Et je me permets d'insister sur cette dimension internationale car il suffit de dialoguer avec certains de nos homologues étrangers pour se rendre compte d'une chose : c'est que, si la France n'a pas hésité à proclamer en 1789 que « la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », notre pays et notre droit sont longtemps restés marqués par des constructions juridiques qui remontent parfois à l'Ancien régime et qui, depuis des siècles, traduisent la volonté du législateur de protéger l'Etat en toute occasion, de tout protéger comme secrets d'Etat afin de protéger l'action des pouvoirs publics et de ceux qui lui sont liés, en toutes circonstances.

C'est contre cette tradition, qui fait rimer pouvoir et secret, qui encadre - et trop souvent entrave les contre-pouvoirs les plus naturels - que la République et les Lumières ont, depuis le premier jour, entendu se battre pour garantir les droits du citoyen, c'est-à-dire sa protection.

C'est contre cette tradition, ancrée au cœur des ressorts les plus intimes et des habitudes les plus routinières de nos institutions, que le législateur républicain s'est tant de fois mobilisé.



Et aujourd'hui encore c'est avec cette volonté politique, cette inspiration profondément démocratique, qu'il nous faut renouer pour permettre à la France de relever les défis de la révolution numérique et de la mondialisation de l'information et de l'économie.

C'est le choix que le Président de la République a fait depuis son élection : ancrer la transparence dans nos institutions et créer le cadre juridique et les mécanismes nécessaires pour rendre dorénavant inéluctables les progrès de cette transparence.

L'objectif est évidemment de consolider la confiance de nos concitoyens dans les institutions publiques et ceux qui les dirigent – et chacun se souvient ici des débats sur la loi relative à la transparence de la vie publique - mais il est aussi de consolider la confiance des acteurs économiques dans une économie ouverte et saine.

C'est le deuxième pilier de ce projet de loi, qui porte sur la modernisation de l'économie et qui a pour finalité de développer la liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'un financement efficace et sûr de notre économie. Il a aussi pour ambition de sanctionner plus sévèrement encore cette finance dévoyée qui menace notre modèle économique et social.

La lutte contre la corruption, le combat pour la transparence sont, je l'ai dit, des impératifs moraux. Ils sont aussi facteurs de croissance : les études le montrent, le commerce prospère là où la corruption recule. Le projet de loi que je vous présente aujourd'hui aura un effet positif sur l'investissement et sur la croissance.

Le projet de loi s'appuie sur un ensemble de travaux, menés par exemple en France par le groupe de réflexion conduit par M. Jean-Louis NADAL, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), ou pour les travaux internationaux par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Il répond à une série de préoccupations exprimées par des organisations non gouvernementales et fait suite à une série d'échanges avec une multiplicité d'acteurs.

Ce projet de loi touche à différents domaines, de la vie publique et de la vie économique : les relations entre les pouvoirs publics et les représentants d'intérêts, la lutte contre la corruption, la protection des lanceurs d'alerte, la régulation financière, l'activité d'artisan, la vie des sociétés et des questions agricoles.

Au texte initial sont venus s'ajouter des enrichissements, notamment en matière de protection des lanceurs d'alerte, pour lequel le texte comportait une accroche, en attente de la conclusion des travaux menés par le Conseil d'Etat.

1ERE AMBITION : UNE TRANSPARENCE ASSUMEE ET REVENDIQUEE

Le projet de loi comporte donc toute une série de dispositions indispensables pour favoriser une meilleure transparence de notre économie et aider à rétablir ce lien de confiance entre la démocratie et les citoyens.

METTRE EN PLACE UN REPERTOIRE DES REPRESENTANTS D'INTERETS EFFICACE ET TRANSPARENT

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 il y a quelques années par l'Assemblée nationale et le Sénat pour répertorier les représentants d'intérêts s'adressant aux parlementaires.



L'objectif du Gouvernement est bien d'encadrer l'activité des représentants d'intérêts et non de l'interdire ou de la stigmatiser. Les représentants d'intérêts, par leur action, contribuent à la réflexion collective. Ils constituent des relais d'opinion utiles et nécessaires, que le Gouvernement et le législateur doivent écouter. Leurs informations et leurs arguments doivent être pris en considération.

Mais c'est parce qu'ils ont un pouvoir d'influence sur les pouvoirs publics qu'il faut rendre transparents les rapports qu'ils entretiennent avec ces derniers et que l'activité de représentation d'intérêts doit être encadrée.

Le projet du Gouvernement a été enrichi lors de l'examen en Commission. Je suis favorable à toute extension qui ira dans le sens de la transparence, tout en assurant la capacité opérationnelle à mettre en œuvre ce qui sera voté, d'une part, et à garantir la conformité des dispositions à la Constitution, d'autre part. Je suis notamment favorable à la création d'un registre unique, commun au Gouvernement, à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ainsi qu'à l'extension de l'obligation de l'inscription dans le répertoire aux représentants d'intérêt auprès des élus locaux.

PROTEGER LES LANCEURS D'ALERTE

Les affaires des *Panama Papers* et d'Antoine DELTOUR, notamment, ont encore mis en lumière très récemment, s'il en était besoin, le rôle primordial des lanceurs d'alerte. La manifestation de cette conscience citoyenne au bénéfice de l'intérêt général doit, à l'évidence, être mieux protégée. Il faut, d'abord, définir ce qu'est un lanceur d'alerte afin de l'identifier juridiquement, et ainsi de le protéger.

Il faut, ensuite, définir le "canal" que la révélation des informations dont il est dépositaire doit emprunter. Ce "canal" doit être balisé, clairement et précisément défini afin, d'une part, de vérifier les informations et protéger les tiers et l'organisation en cause contre tout signalement malveillant et, d'autre part, de mettre les autorités compétentes en mesure de les traiter.

Il faut aussi que tous les lanceurs d'alerte puissent bénéficier de la même protection, quel que soit le domaine dans lequel ils interviennent. Et cette protection doit être renforcée au regard de ce qui existe, afin qu'aucun lanceur d'alerte n'ait à pâtir, notamment au point de vue financier, de la divulgation, dans les conditions légalement prévues, d'une information d'intérêt général au public ou à la presse.

C'est la raison pour laquelle je crois que la protection des lanceurs d'alerte doit être confiée à une autorité publique indépendante. Je suis heureux de voir que le travail en commission a permis d'évoluer positivement dans cette direction.

2EME AMBITION : LUTTER PLUS EFFICACEMENT CONTRE LA CORRUPTION

Vous le savez, la France est encore mal évaluée par des organisations internationales, comme l'OCDE ou des organisations non gouvernementales, comme Transparency International France. Il lui est reproché de manquer encore des dispositifs suffisamment puissants pour prévenir la corruption. Et il importe de souligner que la justice française n'a condamné définitivement aucune société française pour corruption active d'agent public étranger depuis 2000, date de la création de cette infraction. Cependant, certaines de ces sociétés françaises ont été sanctionnées, parfois lourdement, par des justices étrangères.



C'est de toute évidence une situation inacceptable, *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 à ce titre la création de l'Agence française anticorruption, ainsi baptisée par la commission des lois, 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.

Il crée aussi une obligation de vigilance dans le domaine de la lutte contre la corruption, applicable à certaines entreprises.

Il s'agit ensuite de rendre plus effective la répression de la corruption, à travers un renforcement de notre arsenal répressif. En particulier, le projet de loi lève les « verrous procéduraux » en vigueur en cas de faits de corruption commis hors du territoire de la République. Ainsi, il sera mis fin au monopole du parquet pour l'engagement des poursuites lorsque les faits de corruption sont commis dans leur totalité à l'étranger ; une ONG pourra par exemple se constituer partie civile pour mettre en mouvement l'action publique dans un tel cas. En outre, il ne sera plus nécessaire, pour que les poursuites puissent être exercées, qu'elles soient précédées d'une plainte de la victime ou d'une dénonciation officielle par l'autorité du pays où les faits ont été commis.

Nous créons, par ailleurs, une peine complémentaire dite de programme de mise en conformité des procédures de prévention et de détection de la corruption applicables aux entreprises.

Je suis convaincu que vous aurez l'audace nécessaire pour compléter le texte afin de mettre notre pays aux meilleurs standards de lutte contre la corruption, et en particulier de la corruption transnationale.

Sur la proposition de Sandrine MAZETIER, porte-parole des députés du groupe socialiste, écologiste et républicain, vous avez notamment souhaité, en commission, donner la possibilité à une société mise en cause pour une atteinte à la probité de s'acquitter d'une amende au Trésor et de mettre en place un programme de mise en conformité de ses procédures internes de prévention de la corruption, en contrepartie de l'extinction de l'action publique. Cette procédure de « convention judiciaire d'intérêt public », laissée à la discrétion de l'autorité judiciaire, pour être acceptée, devra présenter les garanties procédurales permettant tout à la fois de garantir les droits de la défense, le caractère équilibré du règlement transactionnel qui s'effectuera sous le contrôle d'un juge indépendant, et la publicité de la sanction afin que nul ne puisse penser qu'il existe une justice négociée en coulisse.

Cette procédure permettrait, si vous l'adoptiez et le Gouvernement s'en remettra à votre sagesse, de sanctionner plus vite et plus fort ces sociétés. Car il est un fait peu contestable : tous les pays qui sanctionnent des sociétés pour des faits de corruption commis en dehors de leur territoire utilisent la voie transactionnelle. La France ne peut pas rester à la remorque ou dans le sillon des justices étrangères, en particulier, de la justice américaine. Il en va de la souveraineté de notre pays dans le domaine pénal.

3EME AMBITION : MODERNISER LA VIE ECONOMIQUE

Le texte porte enfin sur la modernisation de notre vie économique. Il porte quatre objectifs cohérents. A cet égard et en ayant examiné les amendements que vous avez pu déposer – je pense notamment à certains de ceux portés par l'opposition -, je me permets de rappeler que nous aurons d'autres occasions, et notamment les textes financiers de fin d'année pour aborder vos suggestions en particulier fiscales.



Permettez-moi de revenir sur l'objet précis du texte que je présente aujourd'hui sur ce volet de modernisation.

Le premier objectif vise 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. Nous en avons beaucoup discuté avec votre rapporteur de la commission des finances et c'est une préoccupation que nous partageons.

Le projet de loi prévoit ainsi plusieurs mesures pour étoffer les pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers. L'autre superviseur financier français, l'ACPR, verra également ses pouvoirs renforcés : nous allons en particulier créer un régime de résolution pour les assurances, une première en Europe, afin de renforcer la stabilité financière et la protection des assurés.

Enfin, vous avez en commission décidé de renforcer les pouvoirs du Haut conseil de stabilité financière, que je préside depuis maintenant deux ans. Cette institution, qui veille à l'interaction entre les développements financiers et la stabilité économique, a effectivement un rôle majeur à jouer : je salue donc votre initiative qui vise à enrichir ses pouvoirs.

Le deuxième objectif est celui d'une meilleure protection des consommateurs et des épargnants. Je voudrais insister sur deux mesures particulièrement importantes.

Je souhaite interdire purement et simplement la publicité pour des plateformes internet qui proposent des instruments financiers très risqués. Depuis 2011, le nombre de réclamations auprès de l'AMF a été multiplié par 18. 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. Vous vous apprêtez à améliorer la disposition initiale du texte en donnant à l'AMF des pouvoirs supplémentaires et je salue cette initiative.

Par ailleurs, comme vous le savez, je veux faciliter l'usage des moyens de paiement modernes de façon sécurisée pour les consommateurs. C'est notamment la raison pour laquelle je souhaite restreindre la durée de validité du chèque à six mois, ce qui permettra également de diminuer l'incertitude liée au délai d'encaissement du chèque. La commission des affaires économiques a souhaité fixer une date claire d'entrée en vigueur qui permette également aux acteurs de s'adapter ; j'en suis tout à fait d'accord.

J'ai noté qu'un amendement élargissant la compétence de l'Observatoire de la sécurité des cartes de paiement avait été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 et donc n'avait pu être discuté en Commission des Lois. Le gouvernement est toutefois favorable à cette mesure et la soutiendra si elle est défendue dans l'hémicycle.

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

Une première mesure qui me paraît majeure, c'est de faciliter le financement de l'économie par les investisseurs. C'est pourquoi, conformément à ce que permet le droit communautaire, le projet de loi crée un régime prudentiel adapté pour les régimes de retraite supplémentaires, en maintenant un niveau de protection élevé des assurés. Cette évolution offrira des perspectives de rendement accrues pour les épargnants et permettra de dégager plusieurs dizaines de milliards d'euros pour le financement des entreprises françaises.

Je comprends que vous souhaiteriez que cette évolution puisse également s'appliquer aux PERP. Cependant, les PERP ne sont pas des produits de retraite professionnels au sens de la réglementation communautaire. A droit constant, cela n'est donc pas possible. Néanmoins, le



Gouvernement plaidera à Bruxelles pour que ce type de produits retraite puisse bénéficier des mêmes souplesses.

Par ailleurs, le Livret de développement durable 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. Vous souhaitez également étendre les obligations d'emploi de l'épargne réglementée qui incombent aux banques aux entités de l'ESS. Je pense que c'est une bonne mesure, qui incitera les banques à investir davantage dans ce secteur.

Ce texte doit aussi permettre d'améliorer les conditions d'exercice de nombreuses professions en assurant plus de transparence et en adaptant le système de qualifications professionnelles pour en améliorer l'accessibilité et la qualité. Il comporte enfin des mesures qui visent à mieux réguler l'économie, car l'objectif de transparence que cette loi propose passe aussi par la priorité donnée au "bien faire" plutôt qu'au "laisser faire", ce qui n'empêche pas, dès que cela se justifie, de simplifier les procédures et les démarches.

Je n'entrerai pas dans le détail des mesures qui ont déjà été longuement discutées en commission des affaires économiques et sur lesquelles le ministre de l'économie pourra revenir. Je tiens d'ailleurs à saluer ses travaux qui ont contribué à enrichir le texte et à en clarifier les objectifs là où cela était nécessaire.

Je comprends en particulier les préoccupations qui ont conduit à faire évoluer les dispositions en matière d'agriculture pour apporter plus de transparence sur les ventes de foncier agricole, et sur la formation des prix au sein des filières : on y retrouve bien l'esprit de ce projet de loi.

Vous avez également décidé en commission l'introduction d'une obligation de *reporting* financier public par pays pour les multinationales, qui serait applicable aux entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros, ce qu'avait proposé la Commission européenne début avril. Il s'agit là de prévoir dès à présent la mise en œuvre d'une directive que la Commission européenne a désormais présentée, et que je soutiens.

Pour conclure, je voudrais évoquer un débat qui a occupé l'espace public ces dernières semaines, à la suite des révélations sur le comportement inadmissible du conseil d'administration d'une grande entreprise, qui est resté sourd aux appels à la modération lancé par les actionnaires concernant la rémunération du dirigeant de cette grande entreprise.

Sachez tout d'abord que le Gouvernement partage pleinement l'objectif de modération de la rémunération des dirigeants. Votre commission des Lois a adopté un amendement qui prévoit que les assemblées générales d'actionnaires devront donner leur « feu vert » aux rémunérations des dirigeants d'entreprises. Vous aurez à travailler plus précisément encore lors de l'examen du texte et le Gouvernement proposera notamment des amendements sur la transparence des écarts de rémunération en entreprise.

Mesdames, messieurs les députés, l'esprit qui m'anime aujourd'hui est celui qui m'animait il y a 23 ans dans ce même hémicycle, lorsque je présentais devant la représentation nationale une loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. 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 de délégation de service public et de marchés publics.



C'est aussi cet esprit qui insuffle notre volonté de lutter contre la finance qui corrompt, qui dévoie, la finance qui s'affranchit de toute règle, de toute morale, de tout contrôle ; qui soutient notre détermination à séparer la finance qui spéculé et intrigue, de celle qui investit et crée de la richesse pour tous.

C'est cet esprit qui a guidé plusieurs de nos actions au cours de ce quinquennat. Les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, ainsi que la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, ont ainsi permis d'élever considérablement le niveau d'exigence des règles éthiques applicables aux responsables publics. A travers des mécanismes de publicité et de contrôle nouveaux, ces textes ont conforté les liens entre citoyens, élus et administrations.

Le texte que je vous présente aujourd'hui constitue non pas l'aboutissement de cette réforme d'ampleur mais son prolongement et sa consolidation. Le combat pour la transparence du fonctionnement d'une démocratie est une œuvre jamais achevée.

En conclusion, je vous appelle à travailler dans un esprit de rassemblement pour que cette loi, une fois achevé son parcours parlementaire, puisse apporter sa pierre à la construction d'une économie moderne et loyale à la construction d'une démocratie apaisée et confiante en elle-même, en un mot à une France plus sûre de son avenir et plus fière de ses valeurs.