



MICHEL SAPIN
MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS

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

**Audition par les commissions des lois, des finances
et des affaires économiques**

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

Sénat

Mardi 21 juin 2016

Contact presse :

Cabinet de Michel SAPIN

01 53 18 41 13



Madame, Messieurs les présidents,
Messieurs les rapporteurs,
Mesdames, Messieurs les sénateurs,

Je vous remercie de m'accueillir dans cette enceinte et suis heureux de pouvoir échanger avec vous sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Comme vous le savez, **ce projet de loi**, que je porte avec Jean-Jacques URVOAS, Stéphane LE FOLL et Emmanuel MACRON, **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.

Ce projet que vous allez faire loi doit hisser la France aux meilleurs standards internationaux et renforcer la confiance de nos concitoyens dans leur système politique et économique. Il porte à mon sens deux objectifs qui je pense peuvent tous nous rassembler :

- la transparence, d'une part ;
- l'encouragement de la bonne finance et la lutte contre la mauvaise finance, d'autre part.

La transparence d'abord, parce que c'est la condition *sine qua non*, de la confiance de nos concitoyens dans les institutions publiques et ceux qui les dirigent ; de la confiance aussi dans une économie ouverte et saine.

L'encouragement de la bonne finance et la lutte contre la mauvaise finance, ensuite, parce que le projet de loi a pour finalité de développer la liberté du commerce et de l'industrie et un financement efficace et sûr de notre économie. Mais il a aussi pour ambition de sanctionner plus sévèrement encore les dévoiements de la finance qui menace notre modèle économique et social. Je tiens à souligner que je suis, ainsi que l'ensemble de mes collaborateurs, à votre disposition, tout au long de l'examen de ce projet de loi par le Sénat, pour échanger afin d'améliorer le texte. Je remercie les rapporteurs, MM. PILLET, de MONTGOLFIER et GREMILLET pour leur mobilisation sur ce projet de loi et salue le travail qu'ils accomplissent.

L'Assemblée nationale a enrichi le texte considérablement le texte, en restant fidèle aux objectifs que poursuit le Gouvernement.

Je voudrais vous présenter les **grands axes** du projet de loi, sur lesquels je souhaite avancer tout particulièrement.

1^{ER} AXE : LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

Le projet de loi renforce la protection des lanceurs d'alerte en définissant un statut général des lanceurs d'alerte.

L'affaire des Panama Papers, notamment, a encore mis en lumière très récemment, s'il en était besoin, le rôle éminent des lanceurs d'alerte

Bien sûr il faut, pour le législateur, concilier, d'une part, la protection de la liberté de communication et d'expression du lanceur d'alerte contre toute atteinte ou sanction injustifiée et,



d'autre part, la sauvegarde de l'ordre public et la protection des droits des tiers, en particulier du droit au respect de la vie privée. L'alerte éthique repose sur la responsabilité individuelle et le sens de l'intérêt général. Elle ne peut s'affranchir du respect de règles visant à encadrer sa révélation pour vérifier son authenticité et son bien-fondé et mettre à même d'agir les autorités compétentes.

Mais la conciliation des exigences que j'ai mentionnée n'est aujourd'hui pas suffisamment équilibrée car la protection des lanceurs d'alerte reste insuffisante. Il n'est pas juste que ceux-ci subissent, dans l'indifférence générale, les conséquences, résultant de la révélation au public de faits, alors que cette révélation a profité à l'ensemble de la société.

C'est pour ce motif la protection des lanceurs d'alerte doit être renforcée en prenant en considération au moins deux préoccupations.

En premier lieu, la loi doit donner une définition du lanceur d'alerte à la fois précise et étendue. Celle-ci doit couvrir, c'est certain, les graves atteintes à la légalité. **Mais elle doit aussi prendre en compte les situations s'apparentant à celle d'Antoine DELTOUR** dont l'action a permis de mettre à jour des pratiques d'optimisation fiscales agressives, préjudiciables à l'intérêt général.

En second lieu, la loi doit déterminer un régime d'aide financière pouvant être accordée aux lanceurs d'alerte. Le lanceur d'alerte ne doit pas avoir à subir les conséquences financières de la révélation de faits d'intérêt général pendant des années de procédure judiciaire engagée pour faire valoir ses droits. C'est la raison pour laquelle la loi doit prévoir l'avance des frais de procédure judiciaire au bénéfice des lanceurs d'alerte dans une telle situation. Elle doit, en outre, garantir la réparation rapide de ses dommages financiers et moraux à charge pour l'autorité publique de se retourner contre l'auteur du dommage pour récupérer la somme qui a été versée au lanceur d'alerte.

2EME AXE : LE REPERTOIRE DES REPRESENTANTS D'INTERETS

Vous le savez, l'Assemblée nationale a modifié substantiellement les dispositions relatives au répertoire des représentants d'intérêts, dans l'esprit qui est celui du Gouvernement.

Pour l'essentiel, elle a élargi la liste des autorités publiques auprès desquelles les représentants d'intérêts peuvent se manifester, prévu de nouvelles obligations déclaratives et créé une sanction, applicable aux représentants d'intérêts en cas de manquement à l'une de leurs obligations en état de récidive légale, d'interdiction d'entrer en communication avec les autorités publiques.

L'action des représentants d'intérêts doit être rendue transparente par la loi, non pas pour stigmatiser les uns et les autres, mais pour renforcer la légitimité de l'action publique. Les citoyens doivent pouvoir savoir qui intervient auprès des autorités publiques pour influencer leurs décisions. C'est une exigence démocratique impérieuse qui, je le rappelle, trouve sa source, dans l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789. Cette transparence ne jette pas le discrédit, elle rassérène. Il n'y a donc pas lieu de s'en méfier dès lors qu'elle est raisonnée et au service d'un objectif d'intérêt général.

Les modifications introduites par l'Assemblée nationale vont dans le bon sens et je suis favorable à la plupart d'entre elles. Mais je crois utile de rappeler les bornes de cette transparence qui sont, d'une part, celles que la Constitution fixe à la loi et, d'autre part, le maintien du caractère opérationnel du dispositif que nous souhaitons mettre en place.



En outre, je suis favorable à un registre unique, commun au Gouvernement et au Parlement et à l'application des mêmes obligations à l'ensemble des représentants d'intérêts, quelle que soit l'autorité publique avec laquelle ils communiquent. De telles mesures seraient des simplifications appréciées des représentants d'intérêts.

Par ailleurs, les obligations déclaratives et déontologiques imposées aux représentants d'intérêts, qui ne peuvent être prévues que par la loi en application de l'article 34 de la Constitution, ne doivent pas méconnaître la liberté d'entreprendre et la liberté de communication dont ceux-ci jouissent.

Dans ces conditions, le répertoire des représentants d'intérêts sera un outil au service de nos concitoyens, qui participera utilement à l'entreprise de re-légitimation de l'action publique, engagée par ce Gouvernement et profitable à tous.

3EME AXE : 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 France*. Il lui est reproché de manquer encore des dispositifs suffisamment puissants pour prévenir la corruption.

Et il est remarquable que la justice française n'a condamné définitivement aucune société française pour corruption 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 nationale de prévention 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.

Il crée aussi une obligation de vigilance dans le domaine de la lutte contre la corruption, applicable à certaines entreprises et établissements public à caractère industriel et commercial.

Il s'agit ensuite de rendre plus effective la répression de la corruption, à travers un renforcement de notre arsenal répressif. Deux mesures me semblent particulièrement significatives à cet égard. Il s'agit, d'une part, de la peine complémentaire dite de mise en conformité des procédures de prévention et de détection de la corruption pour les entreprises, et d'autre part, de la convention judiciaire d'intérêt public, introduite dans le projet de loi par l'Assemblée nationale.

Je suis convaincu que vous pourrez améliorer le texte pour lui garantir sa pleine cohérence et son effet utile afin de mettre notre pays aux meilleurs standards de lutte contre la corruption, et en particulier de la corruption transnationale. J'appelle cependant votre attention sur la nécessité de maintenir le pouvoir de sanction de l'Agence de prévention de la corruption, qui est un gage d'efficacité et de célérité de son action.



4 EME AXE : LA MODERNISATION DE LA VIE ECONOMIQUE

Le texte que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui porte enfin sur la modernisation de notre vie économique. Il porte quatre ambitions cohérentes.

La première ambition 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. C'est, j'en suis certain, 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.

Afin de garantir la protection de **tous les assurés**, nous devons également veiller à harmoniser en regard le code de la mutualité. Les mutuelles ont par ailleurs besoin d'une gouvernance modernisée pour faire face à ces nouveaux enjeux de régulation. Le gouvernement propose de travailler par voie d'ordonnance à ce toilettage technique, et d'associer le Parlement à ces travaux.

Enfin, l'Assemblée nationale a souhaité renforcer les pouvoirs du Haut conseil de stabilité financière. Cette institution, qui veille à l'interaction entre les développements financiers et la stabilité économique, a effectivement un rôle majeur à jouer auquel vous êtes, je n'en doute pas, également sensibles.

Plusieurs de vos amendements que j'ai pu voir et que vous discuterez en commission des finances ont pour objectif de renforcer le dispositif des sanctions dans le domaine financier ou de préciser les pouvoirs du HCSF. Nous aurons sans doute l'occasion d'en discuter en séance.

Enfin, l'Assemblée nationale a souhaité introduire une disposition novatrice pour lutter contre les pratiques prédatrices de ce que l'on appelle les fonds vautours – c'est une bonne chose et le texte a trouvé un bon équilibre entre efficacité et constitutionnalité, que le Gouvernement soutient. J'en profite pour évoquer une disposition différente, même si elle touche des matières similaires, celle portée par le Gouvernement pour améliorer la protection des biens d'Etats étrangers en France : je redis ici qu'elle n'a rien à voir avec la question des biens mal acquis et qu'elle ne vise pas non plus à protéger spécifiquement les intérêts de tel ou tel dirigeant étranger.

La deuxième ambition est celle d'une meilleure protection des consommateurs et des épargnants.

Je voudrais insister sur une mesure particulièrement importante pour moi.

J'ai souhaité 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. Cette mesure a été renforcée à l'Assemblée nationale. Dans son ensemble l'équilibre atteint à l'assemblée me semble bien couvrir les situations qui sont à l'origine des plaintes.



La troisième ambition 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.

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. L'assemblée a souhaité également étendre les obligations d'emploi de l'épargne réglementée qui incombent aux banques aux entités de l'ESS. Vous souhaitez revenir au texte initial du gouvernement : de mon point de vue pourtant, l'extension des obligations d'emploi incitera les banques à investir davantage dans ce secteur et c'est la raison pour laquelle j'y étais favorable.

Les discussions à l'Assemblée nationale ont aussi été l'occasion de rechercher un équilibre plus solide concernant les dispositions visant à favoriser le parcours de croissance des entreprises, et notamment des entreprises artisanales. Le texte actuel maintient ainsi un niveau de qualification élevé pour l'accès aux professions artisanales, tout en clarifiant certaines situations, notamment celle relevant des « activités multiservices », qui bénéficieront d'une certaine souplesse afin de permettre à des entrepreneurs de sortir de l'économie informelle. Les députés ont également proposé de faciliter le recours aux mécanismes de validation des acquis de l'expérience (VAE). Je salue ces avancées, chères au monde de l'artisanat.

Je comprends également la volonté qui a été celle des députés d'enrichir le volet agricole du texte, en particulier pour apporter plus de transparence sur les ventes de foncier agricole, et plus de transparence sur la formation des prix au sein des filières : on y retrouve bien l'esprit de ce projet de loi. J'observe que de deux articles dans le texte initial, nous en sommes aujourd'hui à 25 sur ce volet, avec encore, je crois, de nombreux amendements reçus en vue de la commission. Il faut y voir la preuve que ce texte est le fruit d'un dialogue avec les parlementaires...

Enfin, s'agissant de la rémunération des dirigeants des sociétés cotées, je me félicite de l'approche constructive qui a été la vôtre dans l'examen des dispositions qui ont été introduites par les députés, avec le soutien du Gouvernement. Vous avez en effet, M. le rapporteur, clarifié et amélioré la robustesse du dispositif proposé. Comme je l'ai dit en séance à l'Assemblée nationale, les dispositions adoptées par les députés constituent un véritable progrès sur lequel il faut capitaliser.

Mesdames, Messieurs les parlementaires,

C'est avec une vraie émotion que près de vingt-cinq ans après avoir présenté à votre assemblée un projet de loi portant quasiment le même titre j'engage aujourd'hui le débat avec vous.

J'ai voulu à la fois vous présenter l'esprit qui m'anime et laisser toute sa place aux discussions que vous aurez en commission dans les heures qui viennent. Ma longue expérience parlementaire me conduit aujourd'hui à vous faire partager une ambition de co-construction qui doit permettre de



montrer que sur l'essentiel – la consolidation de la probité et l'éthique en politique comme dans l'économie – nous parvenons à nous rassembler, pour bâtir le cadre d'une démocratie moderne dont nous pouvons être fiers.