



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**

***Sénat***

*Lundi 4 juillet 2016*

Contact presse :

Cabinet de Michel SAPIN

01 53 18 41 13



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

Le projet de loi que j'ai aujourd'hui l'honneur de vous présenter, et 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 ou encore la vie des sociétés.

Chacun sait à quel point ces matières sont devenues sensibles pour nos concitoyens, et le Gouvernement a entendu répondre à ces exigences nouvelles, car à travers elles, c'est l'image même de notre démocratie, et une part de la confiance de nos concitoyens dans leurs institutions qui sont en jeu.

Ce texte doit contribuer à faire de notre pays une démocratie moderne, sûre de ses valeurs et non pas une démocratie du soupçon ; il doit contribuer à construire pour notre pays une économie au service de tous et à combattre les excès d'une finance débridée et sans règles.

**Ce texte doit hisser la France aux meilleurs standards internationaux et renforcer la confiance de nos concitoyens dans leur système politique et économique. Il porte deux objectifs qui, je pense, peuvent tous nous rassembler :**

- l'accroissement de la transparence dans le fonctionnement de la vie politique et économique, d'une part ;
- l'encouragement de la « bonne finance » et la lutte contre la « mauvaise finance », d'autre part ; encouragement de la « bonne finance » car le projet de loi vise à développer la liberté du commerce et de l'industrie et à permettre un financement efficace et sûr de notre économie ; lutte contre la « mauvaise finance » puisqu'il a aussi pour ambition de sanctionner plus sévèrement encore les dévoiements de la finance qui menace notre modèle économique et social.

Pour aboutir à la discussion qui s'ouvre aujourd'hui, un débat intense s'est noué à l'Assemblée nationale, et ici-même, au sein des commissions ; un important travail s'est engagé d'où il est déjà ressorti des avancées considérables, et qui traduisent non seulement la volonté de votre Haute Assemblée d'avancer dans un esprit constructif, mais qui témoigne aussi de la capacité d'un tel texte de rassembler au-delà des clivages partisans.

Et au fond, sur un sujet comme celui-là, qui touche de si près à l'éthique et aux règles de notre vie publique, il est rassurant de constater que le travail parlementaire se déroule dans un tel esprit. Je tiens à cet égard à remercier les rapporteurs, MM. PILLET, de MONTGOLFIER et GREMILLET pour leur mobilisation sur ce projet de loi et à saluer le travail qu'ils ont accompli.

Je ne peux cependant vous cacher que le texte tel qu'il se présente en séance comporte quelques sujets de désaccord réel entre les deux assemblées, et entre le Sénat et le Gouvernement. Je pense tout particulièrement au statut et à la protection des lanceurs d'alerte, sur lequel les désaccords semblent marqués. Je souhaite que nos échanges éclairent le débat sur ce sujet et nous permettent de progresser pour rapprocher nos points de vue.



Plusieurs axes ont retenu l'attention de vos commissions, et je souhaite y revenir en quelques mots car il s'agit là d'enjeux majeurs sur lesquels je souhaite que nous puissions avancer.

### **1<sup>ER</sup> 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.

Les affaires d'Antoine DELTOUR et des Panama Papers, notamment, ont 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. Il n'est pas juste qu'Antoine DELTOUR soit condamné à des peines d'emprisonnement avec sursis et d'amende par une juridiction luxembourgeoise, alors que, grâce à son action animée par un sens fort de l'intérêt général, il a été mis fin à des pratiques d'optimisation fiscale agressives hautement préjudiciables à l'intérêt général.

C'est pour ce motif que 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.**

**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 l'octroi d'une aide financière aux lanceurs d'alerte lorsqu'en raison du signalement qu'ils ont effectué dans les conditions légales, ils connaissent de graves difficultés financières qui compromettent leurs conditions d'existence.

### **2<sup>EME</sup> AXE : LE REPERTOIRE DES REPRESENTANTS D'INTERETS**

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.

Vous le savez, l'Assemblée nationale a adopté un article 13 substantiellement modifié au regard de la version présentée par le Gouvernement. La commission des lois du Sénat a réécrit une partie considérable de ces dispositions. Je salue la volonté de la commission d'avancer dans le sens d'une plus grande transparence du fonctionnement des principales institutions de la République.

Toutefois, le Gouvernement a le souci de garantir, d'une part, la conformité à la Constitution des dispositions de cet article et, d'autre part, le caractère opérationnel du dispositif que nous souhaitons mettre en place. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a déposé des amendements au texte adopté par la commission. Il vous sera demandé :

- de supprimer les dispositions relatives au Président de la République et au Conseil constitutionnel, qui ne relèvent pas de la loi ordinaire ;
- de fixer vous-mêmes les obligations déontologiques auxquelles les représentants d'intérêts seront soumis, conformément à l'article 34 de la Constitution ;
- de substituer à la sanction pénale, sans doute excessive, que la commission a prévue, en cas de méconnaissance par un représentant d'intérêts de ses obligations déclaratives, une sanction administrative, mieux adaptée à la nature des manquements en cause, qui pourra être prononcée par la HATVP.

Je dois enfin ajouter que je ne vois qu'avantage à ce qu'un registre unique, commun au Gouvernement et au Parlement soit adopté et à ce que les représentants d'intérêts soient tous soumis aux mêmes obligations déclaratives et déontologiques. De telles mesures seraient des simplifications appréciées.

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.

Faire plus de transparence sur les relations entre les représentants d'intérêts, dont l'activité sera bien encadrée, et les pouvoirs publics constituera, je le répète, une avancée pour l'intérêt général.

### **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 transnationale.

Et il est à noter 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. En revanche, 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 et à la souveraineté de la France 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 publics 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, applicable aux entreprises, et d'autre part, de la transaction pénale, introduite dans le projet de loi par l'Assemblée nationale et que la commission des lois a maintenue après avoir amendé opportunément la rédaction de l'article.

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 restituer le pouvoir de sanction de l'Agence de prévention de la corruption, qui est un gage d'efficacité et de célérité de son action.

#### **4EME 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. L'habilitation a été supprimée en commission mais je vous proposerai de la réintroduire dans le texte ; nous aurons un échange que je souhaite approfondi sur les raisons pour lesquelles cette réforme est importante et sur ce que le Gouvernement souhaite faire.

L'Assemblée nationale a également 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.

Vous avez procédé à quelques modifications en commission des finances pour renforcer le dispositif des sanctions dans le domaine financier ou préciser les pouvoirs du HCSF. Nous aurons l'occasion d'en discuter en séance.

Outre ce renforcement des pouvoirs du Haut Conseil, il a été introduit une disposition visant à obliger les sociétés à déclarer l'identité de la ou des personnes contrôlant ou possédant véritablement leur structure, ce que l'on appelle les bénéficiaires effectifs. Désormais, les sociétés devront transmettre aux registres des commerces et des sociétés les informations nécessaires à cette identification, permettant ainsi à toutes et à tous de d'accéder à ces données. A l'instar du registre des trusts créé au début du mois de mai, je souhaite que cessent certaines pratiques consistant à se dissimuler derrière des structures complexes et opaques.

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. Ce texte mettra la France en pointe dans ce combat, avec un bon équilibre entre efficacité et constitutionalité. C'est une disposition très complémentaire de celle portée par le Gouvernement pour améliorer la protection des biens d'Etats étrangers en France. La commission des lois avait des interrogations légitimes sur l'articulation entre ces deux dispositions, qui l'avaient amenée à supprimer les deux articles afin d'y retravailler. C'est ce qui a été fait en bonne intelligence avec le rapporteur et le Gouvernement vous propose de rétablir ces deux dispositifs dans une rédaction fusionnée et améliorée, pour en assurer la sécurité juridique et l'efficacité.

### **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. L'équilibre qui y a été atteint 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 avez souhaité revenir au texte initial du gouvernement en commission : de mon point de vue pourtant, l'extension des obligations d'emploi inciterait les banques à investir davantage dans ce secteur et c'est la raison pour laquelle je serai favorable à l'amendement qui a été déposé en ce sens



Les dispositions visant à favoriser le parcours de croissance des entreprises, et notamment des entreprises artisanales, ont été considérablement enrichies par les travaux menés à l'Assemblée, et par ceux menés en commission au Sénat. Sur le principe, je ne peux que saluer ce travail en commun pour permettre de clarifier les règles applicables aux entreprises, notamment aux plus petites, et de les simplifier là où c'est nécessaire afin de fluidifier la vie économique.

Il en va de même pour le volet agricole, où là encore un important travail en commun a pu avoir lieu. Il s'agit de dispositions parfois subtiles mais non moins substantielles, qui touchent tant au foncier, c'est à dire au principal outil de production, qu'à l'organisation des chaînes de valeur dans ce secteur. La transparence doit être ici un moyen pour apaiser ce secteur et ainsi le renforcer.

Enfin, s'agissant de la rémunération des dirigeants des sociétés cotées, vos travaux ont permis, M. le rapporteur, de clarifier et d'améliorer la robustesse du dispositif proposé. J'observe toutefois que le texte actuel est en retrait par rapport aux dispositions votées par les députés avec le soutien du Gouvernement, alors que celles-ci constituaient un véritable progrès sur lequel il faut capitaliser. C'est pourquoi je défendrai devant vous un amendement pour redonner aux actionnaires un pouvoir réel sur l'encadrement de la rémunération des dirigeants.

Mesdames, Messieurs les sénatrices et sénateurs,

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 séance. Mon expérience de 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 devons être fiers.