

L'ESSENTIEL

PROJET DE LOI RELATIF À LA TRANSPARENCE, À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET À LA MODERNISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE

Vendredi 30 septembre 2016



L'essentiel du projet de loi

Ce jeudi 29 septembre à l'Assemblée nationale, les députés ont terminé l'examen en deuxième lecture du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Le texte sera examiné en deuxième lecture en novembre par les sénateurs.

« Lors de la première lecture au sein de cette assemblée, je vous ai dit les objectifs de ce texte que je résume ainsi : une plus grande transparence dans la vie publique et économique pour promouvoir la bonne finance et combattre la finance qui dévoie et corrompt. »

Michel Sapin, 28/09/2016, Assemblée nationale

« Au terme des premières lectures parlementaires, je crois pouvoir dire que l'Assemblée nationale et le Sénat ont des vues bien différentes sur les rôles respectifs du citoyen, de la société et de l'Etat. Pour ma part, je me suis toujours rangé depuis le début de mon action politique, et continuerai de rester, du côté de la lutte contre la corruption et de la plus grande transparence au service de nos concitoyens et de notre développement économique. »

Michel Sapin, 28/09/2016, Assemblée nationale

« Au vu de la première lecture ici à l'Assemblée nationale et des travaux en commission la semaine dernière, je crois pouvoir dire que le projet de loi que vous adopterez sera un texte au moins aussi ambitieux que son aînée et marquera de manière décisive l'histoire de notre pays dans les domaines de la transparence et de la lutte contre la corruption. »

Michel Sapin, 28/09/2016, Assemblée nationale

PARTIE I

Transparence

Un répertoire numérique des représentants d'intérêt est créé

Le projet de loi crée un répertoire public des représentants d'intérêts unique, commun au Gouvernement et au Parlement. Sont des autorités publiques susceptibles d'être contactées par des représentants d'intérêts : les membres du Gouvernement, dont le Premier ministre, leurs collaborateurs, les parlementaires, les élus locaux et les hauts fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. Pour pouvoir entrer en contact avec ces personnes, tout représentant d'intérêts devra être inscrit sur le répertoire qui sera tenu par la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Les représentants d'intérêts devront respecter un certain nombre d'obligations déontologiques (interdiction d'offrir des cadeaux d'une valeur significative, interdiction de communiquer des informations délibérément erronées...).

Les amendements 329 et 226 adoptés en séance élargissent et précisent la définition du représentant d'intérêts, qui est désormais la suivante : celui qui a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication avec l'une des autorités publiques mentionnées dans la loi.

« Nous voulons couvrir suffisamment largement les situations, pour ne pas donner des possibilités béantes à des lobbyistes de contourner la réglementation que nous mettons en œuvre. Mais nous ne voulons pas instaurer des contraintes à l'activité de lobbyiste qui aboutiraient à des complexités contradictoires à des principes constitutionnels. »

Michel Sapin, 28/09/2016, Assemblée nationale

Un « reporting pays par pays » public pour renforcer la lutte contre l'optimisation fiscale agressive

L'article 45 bis sur la mise en œuvre du reporting financier pays par pays public a été adopté.

La création d'une obligation de reporting financier pour les multinationales (autrement appelé « reporting pays par pays »), dans la loi de finances pour 2016, a été un outil utile et puissant pour lutter contre l'optimisation fiscale agressive des plus grandes multinationales en permettant aux administrations fiscales de mieux contrôler les pratiques de transfert de bénéfices et de base taxable vers des Etats à fiscalité privilégiée. L'article adopté consiste à rendre la publication de données sur l'activité des entreprises (nombre de salariés, chiffre d'affaire, impôts sur les bénéfices) accessible au grand public.

Une directive européenne est en préparation afin que les 28 Etats membres de l'Union Européenne se dotent d'un dispositif similaire.

« On vise, dans ce projet de loi, les grandes entreprises ayant la possibilité d'avoir des pratiques d'optimisation. Ne fragilisons pas les entreprises qui constituent le tissu économique de la France. »

Sébastien Denaja, 29/09/2016, Assemblée nationale

« On a jamais autant avancé : 6 milliards rentrent en plus dans les caisses de l'Etat [par rapport à 2011] au titre de la lutte contre la fraude fiscale. Dans les éléments d'appréciation que nous ne pouvons pas avoir, l'argument juridique et constitutionnel n'est pas une argutie : la décision du Conseil constitutionnel dit clairement que les dispositions de l'échange automatique d'informations sont constitutionnelles parce qu'elles ne sont pas rendues publiques. Leur publicité les rendrait donc inconstitutionnelles. Nous devons rester dans le champ de la directive européenne : elle prévoit une publicité pays par pays pour les pays de l'UE et les pays non-coopératifs. Pour les autres pays, seul un seul chiffre serait rendu public. Notre objectif : l'efficacité. »

Michel Sapin, 29/09/2016, Assemblée nationale

PARTIE II

Lutte contre la corruption

Une Agence française anticorruption est créée

Les articles 1, 2, 3, 4 et 5 traitant de l'organisation, des missions et du pouvoir de l'agence anticorruption ont été adoptés.

La loi crée une Agence française anticorruption, service placé sous l'autorité conjointe des ministres de la Justice et des Finances. Elle sera dirigée par un magistrat expérimenté, nommé par décret du Président de la République pour une durée de six ans non renouvelable. Celui-ci disposera d'une indépendance fonctionnelle à l'égard des deux ministres. L'Agence sera chargée notamment d'élaborer la stratégie nationale anticorruption, d'émettre des recommandations aux administrations publiques et aux sociétés sur la mise en œuvre de procédures de prévention de la corruption, et de veiller au respect par les entreprises françaises de l'obligation générale de conformité anticorruption et des peines de mise en conformité ordonnées par les tribunaux. Les effectifs de l'agence compteront 70 personnes environ et son budget annuel sera compris entre 10 et 15 millions d'euros.

La poursuite de faits de corruption, notamment à l'international, sera facilitée

L'article 8 créant une obligation de prévention contre les risques de corruption pesant sur certaines sociétés a été adopté.

La loi crée une obligation de vigilance applicable aux entreprises et établissements publics à caractère industriel et commercial d'une certaine dimension (> 500 salariés et ayant un chiffre d'affaires > 100M d'€) afin qu'elles mettent en œuvre des procédures de détection et de prévention des faits de corruption ou de trafic d'influence (par exemple, un code de conduite ou un programme de formation du personnel). Cette obligation s'appliquera à environ 1570 groupes, qui au total emploient 5,3 millions de salariés en France. L'Agence française anticorruption pourra vérifier sur pièce ou sur place que ces entreprises satisfont à cette obligation de vigilance.

L'article 9 relatif à la mise en place d'une peine dite de mise en conformité a été adopté.

Le projet de loi crée une peine complémentaire dite de mise en conformité, applicable aux personnes morales condamnée pour une atteinte à la probité, qui consiste en l'obligation de mettre en œuvre en leur sein des mesures de prévention et de détection des faits de corruption et de trafic d'influence. Cette peine sera exécutée par la société sous le contrôle de l'Agence française anticorruption.

L'article 10 visant à étendre la peine complémentaire de publicité des condamnations à toutes les infractions dites « d'atteinte à la probité » a été adopté.

Le projet de loi prévoit de rendre obligatoire le prononcé de la peine d'inéligibilité à toute personne condamnée pour une atteinte à la probité (concussion, corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, favoritisme, soustraction et détournement de bien public), sous réserve de la possibilité pour la juridiction de décider de ne pas la prononcer par une décision spécialement motivée. Cette proposition est issue du rapport du groupe de travail présidé par Jean-Louis Nadal, rendu en 2015 et intitulé « Renouer la confiance publique ».

L'article 12 relatif aux entreprises françaises coupables d'actes de corruption sur un territoire étranger a été adopté.

Le projet de loi supprime le monopole du parquet pour poursuivre les faits de corruption d'agent public étranger commis totalement à l'étranger. Les poursuites pourront donc être engagées dans ce cas à la suite d'un dépôt de plainte avec constitution de partie civile par une association comme Anticor ou Transparency International. De plus, le projet de loi crée l'infraction de trafic d'influence d'agent public étranger. Enfin, il étend le champ d'application de la loi pénale française en dehors du territoire national, ce qui permettra de poursuivre pour des faits de corruption ou de trafic d'influence commis à l'étranger, d'une part, une société qui exerce tout ou partie de son activité économique sur le territoire français et, d'autre part, un étranger résidant habituellement en France.

Une convention judiciaire d'intérêt public sera instaurée

Le projet de loi instaure une convention judiciaire d'intérêt public qui pourra être proposée par le procureur de la République avant l'engagement des poursuites à une société mise en cause pour atteinte à la probité. Un juge contrôlera la légalité de cette convention lors d'une audience publique. Cette convention sera publiée sur le site internet de l'Agence française anticorruption et fera l'objet d'un communiqué de presse.

Dans ce cadre procédural, l'entreprise devra verser une amende au Trésor public dont le montant est proportionné aux avantages tirés des manquements constatés dans la limite de 30% de son chiffre d'affaires annuel. Elle devra également se soumettre, pour une durée maximale de trois ans et sous le contrôle de l'Agence française anticorruption, à un programme de mise en conformité de ses procédures de prévention et de détection de la corruption et du trafic d'influence.

La France sera mieux armée pour lutter contre les fonds vautours

L'article 24 bis a été adopté : la France se dote ainsi d'un dispositif nouveau pour lutter contre les fonds vautours.

L'article 24 bis crée un dispositif spécifique destiné à empêcher en France l'activité des fonds dits « vautours » ou « procéduriers ». Leur stratégie consiste à racheter à bas prix la dette d'Etats en grave difficulté économique ou en défaut de paiement, puis à refuser de participer à toute restructuration concertée avec les autres créanciers, voire à la rendre impossible, afin d'exiger par voie judiciaire le paiement plein de la créance. Cette stratégie du passager clandestin rend plus difficile la résolution ordonnée et coopérative des crises de dettes dans les pays en développement, nuit aux relations diplomatiques normales entre Etats et conduit souvent des entreprises françaises à se retrouver prises entre deux feux. En donnant au juge les moyens juridiques de refuser les saisies de biens d'un Etat étranger sur le sol français lorsqu'il y a clairement un comportement de ce type, la France ouvre une voie nouvelle et envoie un signal fort sur la nécessité de lutter contre la mauvaise finance au niveau international.

Combiné à l'article 24, qui clarifie la protection conférée aux biens des États lorsqu'ils sont protégés par des immunités diplomatiques, en ligne avec les conventions de Vienne sur les immunités diplomatiques de 1961 et de New York de 2004 sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, ce dispositif établit un équilibre entre ces objectifs et le respect des principes constitutionnels comme le droit de propriété.

Les lanceurs d'alerte seront mieux protégés

Les articles 6 à 7 concernant la définition et la protection des lanceurs d'alerte, ainsi que les conditions de signalement et de révélation de l'alerte ont été adoptés.

La définition du lanceur d'alerte a été élargie par la commission des lois. Elle permettra de couvrir les situations du type de celles d'Antoine Deltour. Le « canal » de révélation a été prévu de manière, d'une part, à protéger le lanceur d'alerte contre les risques de représailles et, d'autre part, à protéger les tiers de signalement erroné ou mensonger pouvant leur nuire.

Le projet de loi crée un socle de droits communs à tous les lanceurs d'alerte, quel que soit le champ de l'alerte. Ces nouvelles dispositions ne seront toutefois pas applicables lorsque les faits en cause seront relatifs au secret de la défense nationale, au secret médical ou celui applicable entre un avocat et son client.

Les lanceurs d'alerte seront mieux protégés. En particulier, ils bénéficieront d'une irresponsabilité pénale en cas de divulgation, dans les conditions fixées par la loi, d'un secret légalement protégé.

Le projet de loi met également en place des dispositifs de recueil garantissant l'anonymat du lanceur d'alerte. Il interdit toute sanction, discrimination ou mesure défavorable prononcée à l'encontre d'un lanceur d'alerte. Le Défenseur des droits pourra prendre à sa charge les frais de procédure judiciaire engagés par le lanceur d'alerte pour faire valoir ses droits, ainsi qu'une aide financière lorsqu'il connaît de graves difficultés financières à cause de la divulgation de l'information.

« Le travail commun [sur l'élaboration de cette définition du lanceur d'alerte] qui a été fait en commission est exceptionnel et nous donne satisfaction en tout point. [...] Avec cette rédaction, tous les cas [de lanceurs d'alerte] que nous citons souvent les uns et les autres sont couverts, en particulier celui de M. Deltour au Luxembourg. »

Michel Sapin, 28/09/2016, Assemblée nationale

PARTIE III
Modernisation de la vie
économique

La publicité pour les sites de trading sur instruments risqués sera interdite

Les députés ont adopté en séance publique les articles 28 et 28bis relatifs à l'interdiction de la publicité pour les sites de trading sur les instruments très spéculatifs et risqués.

Le projet de loi prévoit d'interdire purement et simplement la publicité pour des plateformes internet qui proposent des instruments financiers potentiellement très risqués pour les particuliers. Depuis 2011, le nombre de réclamations auprès de l'Autorité des marchés financiers 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 conséquentes.

L'Autorité des marchés financiers sera responsable de la mise en œuvre de la mesure et l'Autorité de régulation des professionnels de la publicité veillera, dans le cadre de ses missions, au bon respect de la mise en œuvre de cette interdiction par les régies publicitaires.

Le projet de loi prévoit également d'interdire aux sites de trading en ligne de parrainer ou de sponsoriser des clubs de football français.

Mieux protéger les épargnants

L'article 21 bis qui étend les pouvoirs du Haut Conseil de Stabilité Financière au domaine des assurances a été adopté.

L'article 21 bis vise à adapter les pouvoirs dont dispose le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) afin de lui permettre de remplir son mandat de « surveillance du système financier dans son ensemble, dans le but d'en préserver la stabilité et la capacité à assurer une contribution soutenable à la croissance économique ». L'article permet de prendre différentes mesures conservatoires transversales destinées à prévenir des risques représentant une menace grave pour le bon fonctionnement du marché et la situation financière des organismes d'assurance. Par exemple, le HCSF pourra suspendre, retarder ou limiter les rachats. La mesure, qui n'a évidemment pas vocation à être utilisée de manière courante, doit permettre, dans des situations exceptionnelles de crise grave et avérée, de renforcer la protection des assurés et éviter que les assurés les plus modestes et les moins connaisseurs ne soient pénalisés par rapport à d'autres, qui pourraient réaliser des arbitrages plus rapides.

Il a été précisé que le Haut Conseil de Stabilité Financière devra tenir compte des intérêts des assurés, des adhérents et des bénéficiaires des contrats d'assurance dans l'exercice des nouveaux pouvoirs que lui confie la loi.

« C'est un mécanisme de protection des petits épargnants avant tout, en cas d'épisode grave avéré, les victimes sont les plus petits qui ne sont pas informés. »

Michel Sapin, 29/09/2016, Assemblée nationale

« La véritable innovation porte sur l'ampleur des acteurs auxquels les mesures peuvent être imposées, (...) la première protection pour les assurés c'est que leur assurance ne fasse pas faillite. »

Romain Colas, 29/09/2016, Assemblée nationale

« Contrairement au secteur bancaire, il n'existe pas de régime de résolution dans le secteur assurantiel, c'est une vraie fragilité. Il fallait y répondre. »

Christophe Castaner, 29/09/2016, Assemblée nationale

Mobiliser davantage l'épargne des Français vers le financement d'entreprises sociales et solidaires

Les députés ont adopté l'article 29 visant à mobiliser l'épargne des français vers les entreprises sociales et solidaires, à travers la création d'une option solidaire pour le livret de développement durable (LDD).

Le projet de loi rebaptise le Livret de développement durable (LDD) en Livret de développement durable et solidaire. Les épargnants auront ainsi, chaque année, la possibilité d'affecter une partie de l'encours de leur LDD à une entité de l'économie sociale et solidaire (ESS), c'est-à-dire à l'ensemble des associations, coopératives, mutuelles, fondations et sociétés commerciales ayant un impact social.

Permettre aux épargnants de changer d'assurance emprunteur

Les députés ont adopté l'article 29 bis permettant le changement d'assurance emprunteur à tout moment de la vie du contrat de prêt immobilier.

Les emprunteurs peuvent déjà, depuis 2014, changer d'assurance emprunteur durant l'année qui suit le prêt, en prenant une assurance aux garanties identiques ou supérieures (il s'agit d'une mesure votée dans la loi Consommation début 2014). Les députés de l'Assemblée nationale ont voté un article qui autorise le changement d'assurance à tout moment durant la durée du prêt. Cela permettra à tout emprunteur de faire jouer la concurrence et d'opter pour l'assurance la moins chère.

Sur la durée de validité du chèque

Les députés ont voté contre l'article 25 visant à réduire la durée de validité du chèque de 1 an à 6 mois. L'amendement 195 voté en séance prévoit la remise d'un rapport sur les enjeux liés à la monnaie fiduciaire, dans un contexte de dématérialisation des moyens de paiement.

Un contrôle par l'assemblée générale des actionnaires de la rémunération des dirigeants d'entreprise

Le projet de loi va rendre contraignant le vote de l'assemblée générale des actionnaires sur la rémunération des dirigeants des sociétés cotées. Les salaires des dirigeants d'entreprises publiques dans lesquelles l'Etat est majoritaire ont été limités à 450 000 € annuels par le gouvernement actuel.

Faire évoluer les régimes de retraite collective supplémentaire au bénéfice des épargnants et des entreprises

Les députés ont adopté l'article 33 relatif à l'évolution des régimes de retraites supplémentaires.

Le projet de loi prévoit de faire évoluer les régimes de retraite collective supplémentaire, en créant une nouvelle forme d'organisme exerçant une activité de retraite professionnelle supplémentaire. Si les épargnants vont pouvoir continuer d'investir dans les produits d'épargne retraite existants, les organismes de retraite pourront davantage investir dans le financement de l'économie et offrir ainsi aux épargnants des perspectives de rendement supérieures. Environ 130 milliards d'€ d'encours en France sont concernés.

Permettre aux épargnants modestes de débloquer leur Plan d'Épargne Retraite Complémentaire (PERP)

Les députés ont voté l'article 33 bis qui va permettre d'autoriser, selon certaines conditions, le déblocage des PERP peu abondés, ce qui rendra un supplément de pouvoir d'achat aux personnes en difficulté financière souhaitant récupérer les sommes versées sur leur PERP.

Le PERP, dispositif d'assurance épargne retraite de long terme créé en 2003, est un placement de longue durée. Assorti d'un régime fiscal favorable, il a pour objectif d'assurer à son souscripteur un revenu complémentaire au moment de son départ en retraite, ce qui justifie l'absence de la possibilité de sortie anticipée et la faculté de racheter le contrat. Or, de nombreux PERP ont été souscrits par des personnes qui n'auraient pas dû souscrire un PERP, au regard de leur situation personnelle et de la composition de leur patrimoine et de leurs revenus : ils se sont contentés de modestes versements lors de la souscription de leur PERP (entre 1500 et 2000 euros), ensuite interrompus pendant plusieurs années.

Permettre des négociations commerciales plus équilibrées au sein des filières agricoles

Les députés ont adopté les articles 30 AC à 31 septies qui visent à apporter plus de transparence dans le secteur agricole, et à rééquilibrer les relations commerciales.

Le projet de loi vise à mieux réguler les secteurs agricole et agroalimentaire en favorisant la transparence sur l'ensemble de la chaîne de production pour aller vers une meilleure répartition de la valeur ajoutée. En particulier, il interdit la revente des contrats de vente de lait pour éviter la « marchandisation » du secteur dans le contexte de sortie des quotas européens, et renforce les prérogatives de l'Observatoire de la formation des prix et des marges, notamment en permettant à son Président de saisir le tribunal de commerce en cas de non-dépôt des comptes annuels des industriels et distributeurs du secteur. Il permet aussi aux acteurs de disposer d'une meilleure visibilité sur leurs prix en favorisant la construction de relations commerciales plus durables à travers des négociations qui pourront désormais couvrir une période allant jusqu'à trois ans, et en permettant une meilleure articulation entre les prix fixés dans les contrats agricoles et ceux des contrats commerciaux classiques de produits alimentaires. Le projet de loi améliore enfin les capacités de contrôle en matière de foncier agricole.

Retrouvez l'intégralité des mesures de ce projet de loi dans l'espace web dédié :
economie.gouv.fr/transparence-lutte-contre-corrupcion-modernisation

Et sur Twitter avec #Sapin2 et les comptes @_Bercy_ et @MichelSapin

Contact presse :

Cabinet de Michel SAPIN 01 53 18 41 13 sec.mef-presse@cabinets.finances.gouv.fr