



MICHEL SAPIN
MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

Conférence "Loi Sapin II : Anti-corruption

Regards croisés France Etats-Unis

organisée par la French American Foundation France

**Introduction de Michel SAPIN,
ministre de l'Economie et des Finances**

Paris

Mercredi 21 septembre 2016

Contact presse :

Cabinet de Michel SAPIN

01 53 18 41 13



Mesdames, Messieurs,

Je me réjouis d'être parmi vous aujourd'hui, parmi des chefs d'entreprise et des juristes, pour croiser les regards sur un sujet qui, vous le savez, me tient particulièrement à cœur, la lutte contre la corruption.

Je remercie particulièrement la French-American Foundation France pour l'organisation de cet événement et son invitation. C'est à mon sens une excellente initiative à un double titre.

Tout d'abord, la corruption est un phénomène complexe, qui ne connaît aucune frontière. Pour lutter efficacement contre elle, il faut une mobilisation de toutes les parties intéressées. Et ce genre d'événements permet d'avancer collectivement dans la compréhension de ce phénomène et dans l'élaboration des meilleures réponses à donner pour le contrer.

Ensuite, notre réunion est l'occasion de parler de l'actualité et du futur proche en échangeant sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. C'est un projet de loi que je porte notamment avec le ministre de la justice et que certains appellent "Sapin II".

"Sapin II" parce qu'il y a eu une loi "Sapin I", **la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques**. Entre Sapin I et Sapin II, il y a eu plus que des cheveux en moins pour moi : en près de 20 ans, la corruption, sa perception et les outils utilisés pour la combattre ont profondément évolué.

Il me faut donc d'abord vous entretenir des causes du projet de loi "Sapin II" avant de vous dire ce que sont les objectifs poursuivis.

La loi "Sapin I" avait pour cœur de cible la corruption à l'échelle nationale. Bien sûr, depuis 1993, la corruption n'a pas été éradiquée dans notre pays, tant s'en faut, et il reste encore des progrès à accomplir. Nous y reviendrons.

Mais l'un des changements majeurs est "l'internationalisation de la corruption" c'est-à-dire la corruption dite transnationale. Ce mouvement a accompagné et suivi la mondialisation des échanges et le développement économique de pays des continents sud-américain, africain et asiatique, qui sont devenus des marchés à conquérir pour les entreprises.

Cette corruption transnationale est moins visible par nos concitoyens car elle est loin du territoire français. Il n'en demeure pas moins qu'elle est tout aussi délétère et fait du tort à tous :

- **cette corruption est un frein au développement économique des pays où elle sévit** ; de nombreuses études économiques montrent que la corruption engendre des effets négatifs sur l'économie en pesant notamment sur le niveau, la structure et la qualité des recettes et des dépenses publiques. En outre, l'argent versé alimente souvent d'autres types de délinquance, à commencer, bien sûr, par la délinquance fiscale puisque cet argent n'est pas déclaré aux services fiscaux ;
- **la corruption transnationale fausse la concurrence entre les acteurs économiques** et dissuade aussi certaines entreprises d'investir dans les pays concernés ;
- enfin, **la corruption transnationale nuit à l'image** et à la réputation de la société corruptrice, de l'Etat dont elle a la nationalité et du pays où elle a lieu.



A mon sens, **une double réponse** doit être donnée à la corruption transnationale :

- **une réponse technique ou juridique**, qui consiste à permettre aux Etats de sanctionner des faits commis en dehors de leur territoire mais qui entretiennent un lien avec celui-ci ; la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée en 1997 sous l'égide de l'OCDE, a permis heureusement d'harmoniser les législations répressives dans ce domaine ;
- **une réponse qui relève de l'éthique de responsabilité**, dont l'objet est la diffusion d'une culture de la lutte contre la corruption dans les entreprises et les administrations publiques.

Bien sûr, la France n'est pas restée inerte depuis la loi "Sapin I". **Plusieurs lois sont intervenues postérieurement** pour renforcer notre arsenal juridique ou mettre en conformité notre droit interne avec les engagements internationaux souscrits par la France. Par exemple :

- la loi du 30 juin 2000 relative à la lutte contre la corruption, qui a créé l'infraction de corruption active d'agent public étranger ;
- ou encore la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, qui a assoupli les conditions de poursuite de faits de corruption commis à l'étranger.

Mais le constat unanimement partagé par les spécialistes est que **la France doit aujourd'hui moderniser, adapter à la nouvelle donne internationale, son appareil législatif**.

Deux éléments qui se conjuguent nous y incitent fortement.

En premier lieu, la France est observée et évaluée par plusieurs institutions ou organisations internationales, comme l'OCDE. Elle l'est d'autant plus qu'elle est une grande puissance économique mondiale. Elle ne peut rester à la traîne, elle doit tenir son rang de nation engagée résolument contre la corruption. Il en va de l'image de notre pays et de la crédibilité de son action internationale pour la transparence de la vie publique et de la finance.

Or, si on adopte un point de vue mondial, la France se situe dans une situation médiane dans le classement des pays qui luttent contre la corruption :

- c'est ce que dit notamment l'ONG Transparency international : **en 2015, la France était placée au 23^e rang dans le classement mondial établi par l'ONG Transparency international** en fonction de l'indice de perception de la corruption¹. Sa position est peu ou prou stable ces dernières années puisqu'elle était classée au 22^e rang en 2013 et au 26^e en 2014.
- **L'OCDE** estime également que le système français de prévention et de répression de la corruption transnationale n'est pas satisfaisant (évaluation de la France en 2013 et 2014).

Ce n'est pas une situation acceptable ; la France peut et doit mieux faire.

¹ Après l'Uruguay, 21^e ou le Qatar, 22^e et à égalité avec le Chili.



Le second facteur qui nous conduit à réagir vigoureusement est un indicateur chiffré qui dit plus qu'un long discours : **la justice française n'a condamné définitivement aucune société française pour corruption active d'agent public étranger depuis la création de cette infraction en 2000.**

Cette situation nous vaut des critiques sur le thème, plus ou moins sous-entendu, de la complaisance de la France envers cette forme de délinquance commise par "ses" sociétés à l'étranger. Comme si la France fermait les yeux pour ne pas pénaliser ses sociétés qui exportent et investissent par-delà nos frontières.

Il est vrai qu'il fut un temps où la loi fiscale française était bien compréhensive envers les entreprises qui versaient des pots-de-vin pour obtenir un marché public dans un pays étranger. Mais ce temps est révolu depuis longtemps maintenant, il a pris fin sous le Gouvernement de Lionel Jospin qui a interdit la déduction du bénéfice soumis à l'impôt des pots-de-vin versés dans le cadre des soumissions aux appels d'offres internationaux. L'Etat, comme la très grande majorité des entreprises françaises, ne peut aujourd'hui être taxé de complaisance avec la corruption.

L'enjeu est donc de donner à l'Etat les outils juridiques pour sanctionner rapidement et sévèrement la corruption commise à l'étranger. C'est la souveraineté pénale de notre pays qui est en cause. Car, vous le savez, le travail que ne fait pas la France, ce sont d'autres Etats qui le font à sa place. Je pense en particulier aux Etats-Unis qui ont adopté depuis plusieurs décennies un mécanisme transactionnel leur permettant de sanctionner vite et fort les entreprises qui corrompent des agents publics étrangers.

J'ai eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises, **l'objectif principal du projet de loi "Sapin II" est de porter la législation française au niveau des meilleurs standards internationaux dans le domaine de la lutte anticorruption.**

La France pourra rattraper son retard en la matière par rapport, par exemple, au Royaume-Uni qui a adopté une loi anticorruption ambitieuse (le "UK Bribery act") en 2010.

Cet objectif de la loi fait écho à l'action du Gouvernement tendant à introduire davantage de transparence dans la vie publique. Car la transparence est l'ennemi juré de la corruption. Le projet de loi résonne ainsi avec **la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique**, qui a créé la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et soumis les décideurs publics à de nouvelles obligations déclaratives afin de mieux prévenir les conflits d'intérêts.

Pour atteindre l'objectif que le Gouvernement s'est assigné, le projet de loi porte deux séries de mesures.

En premier lieu, le projet de loi ancre solidement dans notre droit l'approche préventive de la lutte contre la corruption.

Le développement de cette approche passe, d'une part, par la responsabilisation accrue des acteurs économiques et, d'autre part, par la création d'une agence nationale de prévention de la corruption :

- **la responsabilisation des acteurs économique**, c'est-à-dire le respect d'une obligation dite de vigilance par les entreprises les plus exposées au risque de corruption, sur le territoire national mais aussi à l'étranger, qui consiste à mettre en place un plan de prévention de la corruption.



J'ai rencontré de nombreux chefs d'entreprises durant la phase de concertation sur le projet de loi "Sapin II" et beaucoup d'entre eux m'ont dit que les entreprises avaient mis en œuvre de tels plans déjà exigés par la justice américaine.

- **la création d'une agence nationale de prévention de la corruption** : cette agence remplacera le Service central de prévention de la corruption, dirigée aujourd'hui par Madame Xavière Simeoni, ici présente, que je remercie pour son engagement dans la lutte contre la corruption. Cette agence disposera de pouvoirs de contrôle du respect de l'obligation de vigilance, mais également d'un pouvoir de sanction administrative.

Je fonde de grands espoirs dans cette approche préventive car elle implique le dialogue constructif entre l'Etat et les acteurs économiques et promeut une vision morale de l'économie.

La seconde approche que le projet de loi suit est le renforcement de la répression.

Je voudrais à cet égard m'arrêter un bref instant sur deux mesures du projet de loi qui illustrent bien les enjeux de la lutte contre la corruption transnationale.

Tout d'abord, le projet de loi permettra à la justice pénale de passer plus facilement lorsque les faits de corruption sont commis à l'étranger.

C'est ainsi que le projet de loi supprime les obstacles à la poursuite de faits de corruption active d'un agent public étranger, commis en totalité à l'étranger. Cette mesure répond à la critique de complaisance de l'Etat envers les entreprises françaises, puisque le procureur de la République ne détiendra plus le monopole de l'engagement des poursuites dans ce domaine.

En outre, le projet de loi étend l'extraterritorialité de la loi pénale française en créant un nouveau critère de compétence, la résidence habituelle de l'auteur des faits sur le territoire français. Cette mesure permettra à la justice française de poursuivre des dirigeants, de nationalité étrangère, de sociétés françaises. Mais le problème de fond qui est posé aujourd'hui à la France n'est pas tant celui de l'étendue du champ d'application de la loi française en dehors de notre territoire, qui est en réalité au moins aussi vaste que celui des pays comparables au nôtre, que la capacité d'appliquer la loi française en dehors de notre territoire là où elle est applicable.

L'autre mesure dont je veux parler, la "convention judiciaire d'intérêt public", appelée par certains "transaction pénale", tend à répondre à cette préoccupation. Cette mesure a été introduite par voie d'amendement parlementaire qui s'est inspiré fortement de l'avant-projet du Gouvernement.

Si cette convention peut susciter des interrogations légitimes en raison de l'absence de déclaration de culpabilité qui en résulte pour la société mise en cause, les faits montrent qu'elle est un instrument efficace de lutte contre la corruption transnationale. C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'Etat a relevé dans son avis du 24 mars 2016 sur le projet de loi Sapin II, alors même qu'il a disjoint la mesure pour des motifs inspirés davantage par la morale que par le droit.

Aujourd'hui, la quasi-totalité des sanctions infligées par des autorités étrangères à des entreprises pour des faits de corruption d'agent public étranger ont été prononcées dans un cadre transactionnel.



Le dispositif prévu dans le projet de loi permettra de sanctionner vite et fort tout en garantissant, sous le contrôle d'un juge du siège indépendant, les droits de la défense et la publicité de l'affaire (audience publique de validation) :

- **vite** car l'entreprise sera incitée à coopérer avec les autorités, il n'y aura pas de jugement "classique", ce qui permettra de faire l'économie du temps d'audiencement de l'affaire qui peut être supérieur à un an dans plusieurs juridictions et il n'y aura pas de voie de recours ouverte contre l'ordonnance de validation de la convention rendue par le juge.
- **fort** car le montant des amendes pourra être très élevé et l'entreprise pourra être soumise à l'obligation de mettre en place un plan de prévention de la corruption sous le contrôle de l'Agence nationale de prévention de la corruption.

Ce nouvel instrument permettra de "nationaliser" la répression de la corruption d'agent public étranger par des sociétés françaises, qui est aujourd'hui le fait des autorités étrangères, lesquelles frappent d'autant plus sévèrement qu'elles constatent que la France ne sanctionne pas "ses entreprises".

Au-delà de ces réponses juridiques, je crois important de rappeler que le projet de loi "Sapin II" est le vecteur d'un sens moral au service du développement économique sain de la France et des entreprises françaises. La direction générale du Trésor a d'ailleurs publié cet été une étude sur le lien entre croissance et corruption, de laquelle il résulte que si la France convergeait vers la notation de l'Allemagne et du Royaume-Uni dans les classements internationaux, le gain de croissance économique pourrait avoisiner 0,2 point de pourcentage par an.

Voilà, Mesdames et Messieurs, quelques mots pour introduire le débat sur un sujet passionnant, la lutte contre la corruption, qui nous engage tous. Je serai heureux d'échanger avec vous lors de la table ronde qui va réunir Mme Simeoni et Mme Graulle.

Je vous remercie.