

Académie de la comptabilité - jeudi 10 septembre 2026

2026 correspond aux 10 ans de la loi dite Sapin II et à une étape nouvelle et importante dans la lutte contre la corruption, notamment celle pouvant concerner la vie économique, la vie commerciale, les relations entre les acteurs économiques, entre les acteurs politiques et économiques.

Son titre est parlant : « loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de l'économie ».

L'objectif est d'établir ou restaurer la confiance aussi nécessaire qu'indispensable tant sur le plan national qu'international et de lutter contre tout ce qui peut la remettre en cause. La transparence, j'aurai l'occasion d'y revenir, est considérée comme un moyen pour y parvenir.

La corruption pervertit la relation d'échange, fausse la concurrence, abolit la confiance. Le sujet de la corruption est un sujet délicat et sensible d'autant que comme le remarquait le professeur Bruno Oppetit, « le phénomène de la corruption est unanimement réprouvé et universellement répandu », d'où parfois une certaine tolérance vis à vis de certains comportements.

Souvenons-nous, une procédure d'autorisation préalable de versements occultes de commissions par des entreprises a longtemps existé en France donnant une certaine légitimité à ces pratiques. Cette procédure n'a été abrogé qu'après une proposition du magistrat Bouchery, en 1993, dans un rapport qui a pu poser les bases de la législation moderne contre la corruption et pour la transparence de la vie économique en France.

Les crises économiques, des faillites brutales, les révélations de scandales politico-financiers qui ont marqué profondément les opinions publiques ont contraint les États à réagir et à échauder des instruments de lutte contre la corruption et les atteintes à la probité.

Les États-Unis ont commencé dès après la crise de 1929, renforçant à nouveau leur dispositif dans les années 1990 et 2000. L'Europe s'y est également mise ainsi que la France qui n'a pas été à proprement parler pionnière en la matière.

C'est au cours des années 1990 que la France a adopté plusieurs lois et dispositifs avec :

- la loi Sapin I relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

- la création du service central de prévention contre la corruption, de la commission de la transparence financière de la vie politique, de la commissions nationale des comptes de campagne et des partis politiques.

Face aux critiques sur l'insuffisance de ces premières mesures, le Président Sarkozy met en place une commission composée du vice-président du Conseil d'État, J.-M. Sauvé, du premier président de la Cour des comptes que j'étais alors et du premier président honoraire de la Cour d'appel de Paris, Jean-Claude Magendie pour de nouvelles propositions contre toutes les formes de conflits d'intérêts. 29 propositions ont alors été formulées mais c'est surtout le scandale Cahuzac et une certaine pression internationale qui vont conduire le Président Hollande et le législateur à prendre de nouvelles initiatives.

Plusieurs lois seront alors adoptées :

- la loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique avec la création de la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

- la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière avec la création du PNF.
- un décret du 25 octobre 2013 créant l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales.
- la loi du 9 décembre 2016 dite loi Sapin II relative à la lutte contre la corruption et à la modernisation de l'économie avec :
 - la création de l'Agence française anti-corruption (AFA) qui se substitue au service central de prévention de la corruption.
 - la mise en place de mesures dites aujourd'hui de régulation, de « compliance » pour les entreprises de plus de 500 salariés et appartenant à un groupe dont le chiffre d'affaire est supérieur à 100 millions d'euros.
 - la création de la convention judiciaire d'intérêt public.
 - la création du statut de lanceur d'alerte
 - la définition de la représentation d'intérêts, sa régulation avec l'établissement d'obligations déclaratives et déontologiques à respecter pour l'exercice de cette activité sous le contrôle de la HATVP.

Toutes ces dispositions ont pour objectif commun de renouer la confiance avec pour maîtres-mots mis en avant : la transparence - la prévention, la détection - le contrôle et un dispositif de sanctions possibles. De renouer la confiance mais aussi pour renforcer la crédibilité de la France sur la scène internationale, mise à mal par un certain nombre de rapports et par la politique extra-territoriale des États-Unis vis à vis des entreprises françaises travaillant à l'international.

Quel bilan en quelques mots peut-on tirer de la mise en place de cette législation abondante ? Assurément plutôt positif même si comme pour tout bilan, il peut être contrasté et révélateur de certaines insuffisances.

La loi Sapin II, pour ne parler que d'elle, a profondément modifié le modèle français. On est passé, avec cette loi, d'une politique essentiellement centrée sur la répression des faits de corruption à une politique plus structurée de prévention, de détection, de conformité et de responsabilisation.

L'idée est que la corruption ne doit pas seulement être considérée comme une infraction mais aussi comme un risque qu'une entreprise, qu'une collectivité doit être capable d'identifier,

de maîtriser, comme un risque aussi pour l'État de droit et la démocratie.

J'observe que dans l'ancien code pénal, la corruption figurait au chapitre des « infractions contre la paix publique ». Aujourd'hui elle est placée dans un titre consacré aux atteintes à l'autorité de l'État et dans une section relative aux « manquements à la probité ». Le code du travail comprend aussi certaines dispositions concernant les entreprises et les acteurs économiques.

Aujourd'hui, la corruption n'est plus seulement envisagée comme le versement d'un pot de vin mais aussi comme un outil de pénétration de l'État et de l'économie par des réseaux criminels. Le 2ème plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2025-2029 illustre cette connexion entre corruption et criminalité organisée.

Des obligations de prévention sont ainsi imposées aux grandes entreprises. Elles consistent dans la mise en place d'un code de conduite, d'un dispositif d'alerte, d'une cartographie des risques, de procédures d'évaluation des tiers, de contrôles comptables, de formations, d'un dispositif de contrôle interne et d'un régime disciplinaire.

L'AFA reçoit pour mission de sensibiliser, prévenir, contrôler. Elle peut saisir, en cas de non respect des obligations, une commission des sanctions, indépendante de l'agence elle-même.

Avant la loi Sapin II, aucun organisme doté d'une mission générale de prévention n'existait réellement.

En 2025, l'AFA avait diligenté 175 contrôles d'acteurs économiques.

Dans ses rapports d'activité, l'AFA fait état d'une maturité croissante au sein des entreprises face au phénomène de corruption : 92% des entreprises interrogées déclaraient ainsi en 2022 avoir mis en oeuvre des mesures de prévention et de détection contre 70% en 2020 ; ce pourcentage monte à 98% pour celles assujetties à la loi Sapin II.

Une autre innovation de la loi Sapin II a consisté dans la création de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) sur le modèle des accords négociés aux États-Unis en l'adaptant « à la française ».

C'est plus qu'une innovation. La CJIP relève du concept de la « justice négociée », étranger jusque là dans notre droit.

La CJIP se distingue de la comparution sur reconnaissance de culpabilité ou le plaider coupable introduit dans notre droit en 2004 pour des petits délits puis élargi en 2011 aux délits, à l'exception de ceux au-delà d'une certaine peine de prison (+ de 5 ans). Cette procédure sous-entend l'acceptation des faits et la reconnaissance de sa culpabilité par l'auteur.

La CJIP n'exige pas de reconnaissance de culpabilité. Elle correspond à une alternative aux poursuites pénales, ne débouche pas sur une condamnation, ne figure pas au casier judiciaire de la personne morale mise en cause.

Elle entraîne l'abandon des poursuites et l'extinction de l'action publique sous réserve que le mis en cause exécute les engagements qui lui sont imposés et qu'il accepte.

La CJIP financière concerne les délits de trafic d'influence, de corruption sous toutes ses formes, la fraude fiscale et le blanchiment de ces mêmes infractions.

Cette CJIP est à l'initiative des parquets mais la procédure et le résultat doivent être validés par le juge du siège.

Les engagements consistent :

- dans le paiement d'une amende d'intérêt public qui ne peut être supérieure à 30% du chiffre d'affaire annuel,
- dans un programme de mise en conformité sous le contrôle de l'AFA,
- dans la réparation éventuelle des dommages aux victimes.

Plus d'une quarantaine de CJIP financières ont été réalisées permettant à l'État de recouvrer plus de 4 milliards d'euros. Les CJIP, toutes procédures confondues (il existe également une CJIP environnementale créée par la loi de décembre 2020), représentent une douzaine de milliards d'euros.

Les autres innovations de la loi Sapin II sont :

- la création d'un statut du lanceur d'alerte, renforcé par la loi Wasserman du 21 mars 2022 (transposition d'une disposition européenne).
- enfin la définition et l'encadrement des activités de lobbying sous le contrôle de la HATVP. La loi reconnaît cette activité, l'encadre et impose des obligations déclaratives et déontologiques aux acteurs de ce secteur. 3479 représentants d'intérêt étaient inscrits en mars 2026 sur le registre tenu par la HATVP pour plus de 110 000 activités déclarées.

La France aujourd'hui dispose incontestablement d'un dispositif beaucoup plus complet qu'avant la loi Sapin II, ce qui est aujourd'hui reconnu au delà de nos frontières.

Quelques faiblesses et insuffisances restent toutefois identifiées et partagées par de nombreux acteurs : les commissions du Parlement ont ainsi formulé des propositions pour pallier les faiblesses existantes quant à la régulation des activités de lobbying par exemple.

La Cour des comptes a elle-même évoqué des résultats contrastés et quelques faiblesses dans un rapport d'évaluation de la politique de lutte contre la corruption de décembre 2025.

Elle a pu observer :

- une connaissance encore insuffisante des phénomènes de corruption
- un cadre juridique étoffé mais construit par empilement, d'où un manque de lisibilité
- un déploiement des instruments de prévention et de détection en progrès dans le secteur privé (même si seules 2% des sociétés sont concernées), encore lacunaire dans le secteur public

- des sanctions non pénales insuffisamment mises en oeuvre
- une chaîne pénale en tension et des moyens d'enquête insuffisants
- une stratégie anti corruption à assumer.

Ces faiblesses sont reconnues et partagées par beaucoup des acteurs qui suivent ce sujet.

Cette politique a du mal à être identifiée. Elle ne fait l'objet d'aucun programme ni d'aucune discussion au Parlement.

Elle ne semble plus faire l'objet d'une volonté politique aussi forte qu'à un certain moment, le retard pris pour la présentation du 2ème plan national de lutte contre la corruption (presque 3 ans) en est une certaine illustration, étant observé que cette présentation ne s'est pas faite non plus au niveau ministériel. Elle ne semble pas aussi complètement assumée quand on observe ainsi une absence de portage politique, l'absence de débats de ces sujets au Parlement, les critiques exprimées par les politiques quand les décisions prises par les organes mis en place par le législateur pour appliquer tout simplement la loi les concernent.

Au-delà de l'absence d'un véritable portage politique, le contexte international est moins porteur avec la décision de l'administration Trump de suspendre provisoirement une partie de la législation anti-corruption, les textes dits « omnibus » pris au niveau européen et l'idée que les règles imposées représentent des contraintes excessives et un coût important.

Je crois toutefois que cette lutte restera toujours d'actualité. La pression des investisseurs et des marchés va dans ce sens, de même que la persistance des mécanismes de suivi international par l'OCDE, l'ONU, la Banque mondiale, le FMI, quelques associations. Le poids des opinions publiques pèse également fortement (les exigences de probité et de transparence par les citoyens apparaissent clairement dans toutes les enquêtes d'opinion). L'importance pour les entreprises de la dimension réputationnelle pour elles contribue aussi à ce mouvement ainsi que le travail du juge qui se saisit de plus en plus des textes qui ont été votés.

Tout cela contribue à faire de la lutte contre la corruption et les atteintes à la probité un enjeu, un défi, une priorité. A partir d'un bilan objectif de la loi Sapin II, après 10 ans, un certain nombre

d'aménagements pourraient être apportés aux dispositifs existants en conciliant, dans ce domaine comme dans d'autres, sécurité et liberté, efficacité et éthique.

Merci de votre attention et à votre disposition pour échanger.

Didier Migaud