

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DEBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

(120^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du lundi 12 décembre 1994



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Déclaration de l'urgence de propositions de loi** (p. 8857).

2. **Financement de la vie politique. - Déclarations de patrimoines et incompatibilités professionnelles. - Marchés publics et délégations de service public.** - Discussion des conclusions de rapports sur des propositions de loi (p. 8857).

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.

M. Raoul Béteille, rapporteur de la commission des lois, pour les propositions de loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; M. le président de la commission des lois.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur de la commission des lois, pour les propositions de loi sur le patrimoine des titulaires de certaines fonctions publiques et les incompatibilités professionnelles.

M. Xavier de Roux, rapporteur de la commission des lois, pour les propositions de loi relatives aux marchés publics et délégations de service public.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.

QUESTION PRÉALABLE (p. 8870)

Question préalable de M. Sarre sur la proposition de loi organique relative à la déclaration du patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel : MM. Georges Sarre, le président de la commission des lois. - Rejet.

DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE (p. 8874)

MM. François d'Aubert,
Jean-Pierre Soisson,
André Fanton,
Alain Bocquet,
Martin Malvy,
Jean-Jacques Hyest.

M. le président de la commission des lois.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

3. **Ordre du jour** (p. 8889).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

DÉCLARATION DE L'URGENCE DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre des lettres m'informant que le Gouvernement déclare l'urgence sur :

- les deux propositions de loi de M. Pierre Mazeaud relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales (n° 1704 et 1705) ;
- la proposition de loi de M. Pierre Mazeaud relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement (n° 1707) ;
- et les dix propositions de loi de M. Pierre Mazeaud relatives aux marchés publics et aux délégations de service public (n° 1693 à 1702).

Acte est donné de cette communication.

2

FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE. - DÉCLARATIONS DE PATRIMOINES ET INCOMPATIBILITÉS PROFESSIONNELLES. - MARCHÉS PUBLICS ET DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC

Discussion des conclusions de rapports sur des propositions de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions des rapports de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les propositions de loi suivantes de M. Pierre Mazeaud :

- proposition de loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République (n° 1703, 1776) ;
- proposition de loi relative au financement de la vie politique (n° 1704, 1776) ;
- proposition de loi tendant à augmenter la réduction d'impôt accordée au titre des dons faits par des particuliers aux partis et aux candidats aux élections (n° 1705, 1776) ;
- proposition de loi organique relative à la déclaration du patrimoine des membres du Parlement (n° 1706, 1769) ;
- proposition de loi organique tendant à renforcer le régime des incompatibilités professionnelles applicables aux parlementaires (n° 1708, 1769) ;

- proposition de loi relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement, des titulaires de certaines fonctions électives, des fonctionnaires et agents publics exerçant des fonctions d'autorité (n° 1707, 1769) ;

- proposition de loi relative aux délégations de service public (n° 1693, 1782) ;

- proposition de loi relative à la publicité des ventes de terrains constructibles par les collectivités publiques (n° 1694, 1782) ;

- proposition de loi relative à la transparence des comptes des délégataires de service public (n° 1695, 1782) ;

- proposition de loi relative à l'effet suspensif du déferé du préfet en matière de marchés publics et de délégation de service public (n° 1696, 1782) ;

- proposition de loi relative à la saisine de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de service public (n° 1697, 1782) ;

- proposition de loi relative au service central de prévention de la corruption (n° 1698, 1782) ;

- proposition de loi relative à l'information des parquets des juridictions financières (n° 1699, 1782) ;

- proposition de loi relative aux droits d'enquête des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes (n° 1700, 1782) ;

- proposition de loi relative au délit d'octroi d'un avantage injustifié dans les marchés publics et les délégations de service public (n° 1701, 1782) ;

- proposition de loi tendant à renforcer la surveillance des procédures de passation des marchés (n° 1702, 1782).

La conférence des présidents a décidé que ces textes donneraient lieu à une discussion générale commune.

La parole est à M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Monsieur le président, monsieur le ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, monsieur le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale, mes chers collègues, il n'est pas habituel que le président de la commission s'exprime en tête d'un débat, avant même les rapporteurs et les ministres.

Il n'est pas plus fréquent que l'Assemblée soit amenée à délibérer de textes résultant de seize initiatives parlementaires, inscrites par le Gouvernement à l'ordre du jour prioritaire. La rareté de cet événement explique sans doute le caractère inhabituel de la situation qui me conduit à prendre la parole en premier aujourd'hui.

Je bornerai, mes chers collègues, ce bref propos liminaire à une précision technique et à une observation politique.

Au regard de la technique législative, je rappelle que dix-huit propositions de loi ont été déposées sous ma signature, à la suite du groupe de travail sur la clarification des rapports entre la politique et l'argent créé au début de l'actuelle session parlementaire à l'initiative de notre président, Philippe Séguin.

Deux de ces propositions tendaient à limiter le cumul du mandat parlementaire ou des fonctions gouvernementales avec des fonctions exécutives locales ou à interdire un tel cumul entre fonctions exécutives locales. Ces initiatives ont été considérées par le Gouvernement comme étrangères au débat qui nous occupe et n'ont donc pas été incluses dans l'inscription à l'ordre du jour prioritaire. Le groupe de travail en avait débattu. Il est vrai que c'est sans doute le seul point où il n'était pas unanime, parce qu'il lui était apparu que le statut de l'élu étant concerné, il était sans doute difficile de ne pas traiter de ce qui constitue une spécificité française. Mais, indépendamment de ce que l'on peut en penser sur le fond - et chacun connaît ma position sur le sujet - le lien entre cumul des mandats et clarification des relations entre l'argent et la politique peut ne pas s'imposer comme une évidence. Ces deux propositions de loi ne sont donc pas en discussion en tant que telles. Si elles doivent vous être soumises, elles le seront par voie d'amendements, qui donneront à chacun d'entre nous la possibilité de dire si les questions de la transparence de la vie publique et de la possibilité d'en concentrer les responsabilités entre les mêmes mains n'ont véritablement rien à voir entre elles.

Les seize autres propositions de loi ont été regroupées en trois thèmes.

Le premier concerne le financement des activités politiques et fait l'objet du rapport confié à M. Raoul Béteille. Ce rapport, compte tenu de la nature juridique des textes en cause, conclut à une proposition de loi organique et à une proposition de loi ordinaire.

Le deuxième thème touche au statut des élus. Il regroupe les dispositions intéressant les déclarations de patrimoine des parlementaires, des membres du Gouvernement, des élus locaux et d'un certain nombre de fonctionnaires dits d'autorité, ainsi que des modifications, au demeurant d'ampleur très limitée, concernant les incompatibilités professionnelles applicables aux parlementaires. Il s'agit des dispositions qui seront rapportées par M. Philippe Bonnacarrère et qui, pour la même raison que précédemment, aboutissent à deux propositions de loi, une organique et une ordinaire.

Enfin le troisième volet, qui englobe dix des propositions initiales, concerne les marchés publics et les délégations de service public. Le rapport de M. Xavier de Roux conclut à l'adoption d'une seule proposition de loi ordinaire.

Au total, dix-huit propositions de loi ont été déposées. Seize sont soumises à votre examen. Elles sont regroupées en trois rapports, qui concluent à l'adoption de cinq textes : deux de valeur organique et trois de valeur ordinaire.

Tout cela n'est pas très simple et demandait, je le crois, à être précisé par le président de votre commission des lois d'entrée de jeu.

Mon deuxième propos, mes chers collègues, sera davantage politique. A l'image du bas-relief ornant la façade de notre tribune qui représente l'Histoire écrivant sous la dictée de la Renommée, je n'ai été dans cette affaire que le scribe qui tient la plume. Mais l'inspiration de ces textes, même s'il va de soi que je la partage, n'est pas la mienne, elle ne fait que traduire des positions quasi unanimes d'un groupe de travail, qui a fonctionné pendant plusieurs semaines, et au sein duquel tous les groupes de l'Assemblée nationale étaient représentés.

Bien entendu, de ces propositions, mes chers collègues, chacun d'entre nous est libre de prendre ce qui lui convient et de laisser ce qui ne lui semble pas pertinent. Le fait qu'elles soient issues d'un groupe de travail, réuni

à l'initiative de notre président, et qu'elles aient fait l'objet, au moment de leur élaboration, d'un consensus quasi total ne lie naturellement aucun d'entre nous.

Mais, en sens inverse, il serait contraire à la vérité de prétendre aujourd'hui que ces textes ne traduisent pas un accord véritable. On peut si on l'estime nécessaire revenir dessus, mais on ne peut pas dire qu'il n'a pas existé.

Certains d'entre nous se demandent, et je ne conteste nullement leur bonne foi, s'il est opportun de légiférer sur la corruption et s'il n'y aurait pas, de la part des élus, une sorte de tendance à s'autoflageller. Cette interrogation se subdivise elle-même en deux questions :

Est-il utile de légiférer alors que nous possédons déjà un arsenal suffisamment fourni avec, outre le code pénal, les lois de 1988, 1990 et 1993 ? J'ai moi-même suffisamment dénoncé la propension à l'inflation législative pour ne pas être sensible à l'objection. J'y répondrai qu'il ne s'agit précisément pas de bouleverser le droit en la matière, mais simplement d'y apporter certains correctifs, d'ampleur d'ailleurs limitée, dont les événements récents me semblent avoir démontré la nécessité.

La deuxième partie de la question peut se formuler de cette façon : légiférer sur la corruption, n'est-ce pas céder, dans une certaine mesure, à la mortification et se désigner soi-même au discrédit public ? Mais discrédités, nous le sommes déjà largement et nous risquons de le devenir totalement si nous ne nous attachons pas à régler le problème.

Car s'il est vrai que l'immense majorité des élus et des responsables politiques exercent leurs fonctions avec dévouement et désintéressement au service de tous nos concitoyens, il est tout aussi vrai que les erreurs prêtées à certains d'entre nous, et dont la justice seule aura à dire si elles ont été réellement commises, rejaillissent sur l'ensemble des responsables politiques. Et si l'on peut comparer l'épidémie de la suspicion à celle de la peste, je dirai, avec le poète : « Ils ne mouraient pas tous, mais tous étaient frappés. »

Le fait que le code pénal sanctionne le vol ou le code de la route les excès de vitesse n'a jamais signifié que tous les citoyens étaient des voleurs ou tous les conducteurs des chauffards. Mais personne ne nie qu'il existe des gens malhonnêtes dans la vie ou imprudents au volant, et qu'il convient donc de fixer les règles destinées à prévenir ces comportements, voire, s'il le faut, à les sanctionner.

Il en va de même pour la corruption. Je dis bien que l'innocence de la majorité d'entre nous n'a pas à rougir de devoir se préoccuper des errements de quelques-uns qui, selon le mot d'un humoriste dont j'ai oublié le nom, « résistent à tout, sauf à la tentation ».

Encore faut-il que la règle soit claire ; et s'il y a un domaine dans lequel elle ne l'est pas, c'est bien celui des marchés publics et des délégations de service public. Le droit en la matière est devenu une sorte de maquis confus, propice à tous les égarements, voire aux embuscades. C'est pourquoi j'ai proposé à la commission des lois de créer une mission d'information chargée de réfléchir à la simplification et à l'unification du droit de la commande publique, pour le fonder à nouveau sur des principes simples et donc compréhensibles par toutes et tous.

M. Jacques Limouzy. Très bien !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. En attendant, nous pouvons dès aujourd'hui colmater quelques fissures et perfectionner ce qui existe déjà, en particulier en supprimant la participation des activités privées au financement de la vie publique.

Entendons-nous bien, mes chers collègues : il ne s'agit pas de désigner les élus à une suspicion illégitime pour l'immense majorité d'entre nous, mais précisément de parfaire le dispositif qui les soustraira à la défiance de nos concitoyens.

Tel est l'objet du débat qui nous réunit. Il est grave, il est sérieux, mais il nous appartient de le régler avec sérénité. C'est ce à quoi la commission des lois s'est efforcée, au cours de longs débats. C'est ce qu'il nous revient de faire, mes chers collègues, sous les yeux d'une opinion qui nous jugera à l'efficacité de nos actes et pas seulement à la pureté de nos intentions. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Raoul Béteille, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour les propositions de loi relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales.

M. Raoul Béteille, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre d'État, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, j'ai le devoir d'être rapide - c'est devenu la qualité la plus recherchée de nos jours -, clair cependant, ...

M. Robert Pandraud. Comme d'habitude !

M. Raoul Béteille, rapporteur. ... et cela ne sera pas toujours facile, objectif et mesuré, c'est-à-dire que j'essaierai d'instruire en quelque sorte à charge et à décharge, c'est une vieille habitude chez moi, bref, d'être utile à la discussion qui va suivre et qui, n'en doutez pas, aura des répercussions de première grandeur - il reste à savoir si elles seront bonnes - sur la santé, je veux dire aussi bien sur la vigueur que sur la moralité, de nos institutions.

De quoi s'agit-il ? Il s'agit que quelque chose de radical, si j'ose dire, et, comme tel, de tout à fait nouveau, en tout cas, me semble-t-il, à ce stade de la procédure parlementaire - vous êtes invités à sauter le pas pour de bon dans l'hémicycle - de tout à fait nouveau même si la question de l'opportunité d'un geste aussi chirurgical que celui qu'on vous propose était évidemment présente, puisqu'ils y ont répondu par la négative, dans l'esprit de ceux qui ont déjà saisi la représentation nationale de la difficulté, car la représentation nationale a déjà légiféré sur le point dont il s'agit.

Nous observerons que la loi du 11 mars 1988, relative, et je cite le titre *in extenso* à dessein, à la transparence financière de la vie publique, la loi du 15 janvier 1990, relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification des financements des activités politiques, et 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 - et ces titres sont éloquentes -, nous observerons que ces trois lois qui ont précédé celles que vous êtes invités à voter procèdent d'abord d'un constat qui s'impose à nous comme à nos prédécesseurs : c'est que, et je le dis avec force une fois pour toutes, la démocratie a un coût. Et puis, ils procèdent de la conséquence que nos prédécesseurs en ont tirée. Ils ont estimé que la participation des personnes morales, des entreprises notamment, au financement de la démocratie, c'est-à-dire de l'activité politique, est inévitable.

Eh bien, c'est cette conséquence, ce deuxième pilier des dispositifs existants, qui est au contraire niée par les propositions de loi que je rapporte aujourd'hui. Il s'agit cette fois de rompre tout lien entre le monde de l'économie,

qu'on appelle parfois, avec une certaine intention qui n'est pas forcément bienveillante, le monde des affaires, et la politique, c'est-à-dire la conduite de la nation, mais le mot de politique n'est pas toujours prononcé avec la vénération qui serait souhaitable.

Bref, à cause précisément de ces sous-entendus, il s'agit cette fois de rompre tout lien entre l'argent et la politique. Et pourquoi cela ? Parce que le groupe de travail sur la clarification des rapports entre la politique et l'argent, qui est à la source de l'ensemble des dix-huit puis seize propositions de loi de M. Pierre Mazeaud, a entendu dissiper le malaise créé par la permanence des sous-entendus que je viens d'évoquer et rendre désormais impossibles - mais est-on sûr que le mot soit français ? - certains comportements, Pierre Mazeaud y faisait allusion à l'instant, qui sont heureusement peu nombreux, mais qui ont été encore plus regrettables que les sous-entendus parce que, les sous-entendus, on peut toujours les mettre au compte de la malveillance.

Le groupe de travail a estimé que, même dans le respect de la transparence et des limites établies par les trois lois de 1988, 1990 et 1993, il est encore et toujours impossible d'affirmer que les financements occultes ont disparu et il a estimé que la question de l'indépendance des élus et des partis politiques demeure posée, d'où la nécessité de nouveaux textes et de la rupture immédiate et sans concession qui est organisée en conséquence par les propositions n^{os} 1703, 1704 et 1705. Ce sont celles que j'ai été chargé de rapporter.

L'essentiel est dit aux articles 1^{er} de la proposition de loi n^o 1704 devenu l'article 3 dans le texte de la commission et 6 de la même proposition devenu l'article 12 dans le texte de la commission. Je cite exprès ces concordances entre les textes initiaux et le texte de la commission car je sais que certains d'entre vous n'ont pu travailler que sur les propositions initiales et ne viennent d'avoir le texte de fusion dont je vais parler que récemment.

Ces deux articles interdisent tout don des personnes morales, le premier aux candidats, le second aux partis.

Tel est encore une fois le cœur du débat d'ensemble instauré dans cet hémicycle par le bouquet de toutes les propositions de loi de M. Mazeaud à la suite des conclusions du groupe de travail, étant observé que, des trois textes dont j'ai été chargé, le plus important est la proposition de loi n^o 1704 relative au financement de la vie politique puisque la proposition de loi n^o 1705 n'a pour objet que d'en tirer les conséquences en droit fiscal, de sorte que le texte adopté par la commission fusionne le tout en une seule proposition, et que la proposition de loi organique n^o 1703, elle, n'a d'autre objet que d'étendre au financement de l'élection présidentielle les dispositions contenues dans la proposition de loi n^o 1704.

On soulignera que le groupe de travail présidé par M. Philippe Séguin a voulu éviter le retour à l'état de droit, ou plutôt de non-droit, propice aux pratiques occultes antérieures à la loi du 11 mars 1988.

Nous sommes ici en présence de trois soucis qu'il faut bien avoir en tête : premièrement, ne pas placer les formations politiques sous la dépendance de l'État, qui détermine chaque année, par le vote de la loi de finances, le montant des crédits qui leur sont consacrés ; deuxièmement, encourager l'émergence de forces nouvelles, éviter d'avantager à l'excès les partis en place ; troisièmement, éviter qu'une partie de l'aide de l'État, accrue du fait de la disparition des dons des personnes morales, ne soit versée à des organisations habilement créées dans la seule perspective de se procurer des sommes considérables sans se fatiguer autrement, si vous me permettez l'expression.

D'où les trois orientations des textes qui vous sont proposés : premièrement, une nouvelle limitation des dépenses électorales ; deuxièmement, un encouragement accru des citoyens - le citoyen, vous savez, c'est la personne physique en droit ; si on mettait cela dans la Marseillaise, cela ferait une drôle de Marseillaise :

« Aux armes, personnes physiques !

« Formez vos bataillons ! » (*Sourires*) ...

... un encouragement accru, disais-je, des personnes physiques à participer au financement de la vie publique, campagnes électorales et partis ; troisièmement, une aide publique revue et corrigée - on dit en langage distingué : réorientée.

Voyons donc d'abord ce qu'il en est de la nouvelle limitation des dépenses électorales.

L'article 2 de la proposition n° 1704 a été réparti entre les articles 4 et 15 dans le texte de la commission, sans autre changement que cette répartition et une amélioration de la rédaction du II de l'article initial. Les nouveaux textes réduisent de moitié les plafonds applicables aux élections cantonales, régionales et européennes en réservant un sort particulier aux municipales. J'en donne le détail : premier tour, même diminution de moitié ; deuxième tour : dépenses supplémentaires autorisées atteignant 30 p. 100 du nouveau plafond applicable au premier tour.

Pourquoi ce sort particulier pour les municipales ? En deux mots, c'est parce que la loi de 1988 avait introduit le plafonnement pour l'élection présidentielle, la loi de 1990 l'avait étendu aux élections européennes et aux élections locales, sauf aux municipales ou aux cantonales, dans les circonscriptions de moins de 9 000 habitants, et la loi du 29 janvier 1993 l'avait abaissé seulement pour les élections législatives. Les plafonds applicables aux élections européennes et locales n'avaient donc pas été abaissés, d'où une anomalie qui fait que, dans une circonscription de 100 000 habitants, le plafond applicable pour les élections législatives est de 350 000 francs et le plafond applicable pour les municipales, dans les mêmes conditions, est de 905 000 francs. Il fallait résoudre cette difficulté.

L'article unique de la proposition de loi organique n° 1703, dans la même perspective, réduit d'un tiers les plafonds des dépenses applicables à l'élection présidentielle : premier tour, 90 millions de francs au lieu de 124 ; deuxième tour, 120 millions de francs au lieu de 171.

Qu'en est-il maintenant de cet encouragement accru à la participation des citoyens, deuxième des trois orientations des textes qui vous sont proposés ?

L'idée est que, pour compenser le déficit causé par l'interdiction des dons des personnes morales, il faut que les personnes physiques - les citoyens - donnent davantage aux candidats et aux partis, leurs dons demeurant toutefois plafonnés comme ils le sont aujourd'hui. Il faut donc améliorer le régime de la réduction d'impôt sur le revenu organisé par l'article 200 du code général des impôts. Quel est le droit actuel ? Les dons des personnes physiques aux candidats ou aux partis peuvent faire l'objet d'une réduction d'impôt de 40 p. 100 de leur montant dans la limite de 1,25 p. 100 du revenu imposable. L'article 1^{er} de la proposition de loi n° 1705, devenu l'article 17 dans le texte de la commission, élève la réduction d'impôt à 50 p. 100 du montant des dons dans la limite de 5 p. 100 du revenu imposable, cette limite de 5 p. 100 s'ajoutant à celle qui est prévue pour les dons faits aux organismes d'intérêt général ou aux associations reconnues d'utilité publique. Quant à l'article 2 de la même proposition n° 1705, devenu l'article 18 du texte

de la commission, il dispose que le coût de cette mesure est compensé par la suppression de la réduction d'impôt prévue à l'article 238 *bis* du code général des impôts pour les dons des entreprises, des personnes morales, dons désormais interdits.

La troisième direction explorée, si j'ose dire, par le texte est une réorientation de l'aide publique. L'aide de l'Etat aura à jouer un rôle accru. Il faut donc l'augmenter mais aussi la réorienter en faveur des candidats et la distribuer aux partis avec plus de rigueur. C'est pourquoi l'article 3 de la proposition n° 1704, devenu l'article 5 dans le texte de la commission, étend un dispositif qui n'existe présentement que pour l'élection présidentielle et les élections législatives, à toutes les élections pour lesquelles les dépenses électorales sont plafonnées et le financement des campagnes réglementé.

Ce dispositif, c'est le remboursement forfaitaire par l'Etat des dépenses retracées dans le compte de campagne du candidat. Il ne pourrait être supérieur à 30 p. 100 - devenus 50 p. 100 dans le texte de la commission - du plafond des dépenses électorales applicables aux candidats ni, bien sûr, au montant de ses dépenses réelles.

Pour limiter la charge de l'Etat et éviter la multiplication des candidatures déposées dans le seul but de glaner des fonds publics, ce remboursement ne concernerait que les candidats ayant obtenu 5 p. 100 des suffrages exprimés au premier tour du scrutin, ce qui est déjà le cas pour les législatives, et serait refusé à ceux qui auraient méconnu les textes relatifs aux plafonds de dépenses ou au dépôt des comptes de campagne et à ceux dont le compte aurait été rejeté et qui n'auraient pas déposé leur déclaration de patrimoine.

Enfin, le groupe de travail présidé par M. Philippe Séguin a estimé que l'aide publique ne devait aller qu'à des organisations ayant réellement une activité politique et non à d'habiles pillards collecteurs de fonds publics. Or le Conseil constitutionnel - sans le vouloir, bien entendu - a favorisé ces entreprises malhonnêtes en déclarant le seuil de 5 p. 100 prévu par la loi du 15 janvier 1990 contraire à la Constitution. Le résultat, c'est que, s'agissant de l'octroi de la première fraction de l'aide publique distribuée en fonction des résultats obtenus au premier tour des dernières législatives, l'absence de tout seuil a rendu possible un détournement scandaleux de l'aide publique par de faux partis politiques disant vouloir protéger les pâquerettes ou les poissons rouges, et n'ayant rencontré aucune difficulté malgré cela à présenter le nombre minimum de candidature requis par la loi et à obtenir un nombre de suffrages significatif. D'où l'article 5 de la proposition n° 1704 devenu l'article 9 dans le texte de la commission. Cet article réintroduit un seuil de 4 p. 100, abaissé à 2,5 p. 100 dans le texte de la commission, pour pouvoir bénéficier de la première fraction de l'aide publique, et il prévoit que, pour le calcul de cette aide, ne sont pas pris en compte les suffrages obtenus par des candidats ultérieurement déclarés inéligibles pour non-respect de la législation sur le financement des campagnes.

De même, l'article numéroté 7 dans la proposition n° 1704 comme dans le texte de la commission, ce qui est un hasard heureux, oblige le candidat à déposer personnellement sa candidature aux législatives. Dans les circonstances frauduleuses déjà évoquées, certains candidats ont été bien étonnés d'apprendre qu'ils étaient candidats.

J'ajoute ici que l'article 3 déjà analysé de la proposition n° 1704, devenu l'article 5 dans le texte de la commission, contenait un alinéa autorisant les candidats à demander qu'une somme égale à la moitié du rembourse-

ment forfaitaire susceptible de leur être accordé leur soit versée à titre d'avance dès le début de la période électorale, disposition reprise de l'élection présidentielle et répondant au souci du groupe de travail de favoriser l'émergence de nouveaux courants de pensée.

Avec plus ou moins de bonheur, j'ai déposé un amendement de suppression de cet alinéa, amendement qu'a adopté la commission. Je redoutais, en effet, les risques d'abus et de détournement et d'impossibilité de récupération et je comptais faire adopter quelques instants plus tard un article additionnel après l'article 5, devenu l'article 9 dans le texte de la commission, article additionnel instituant une nouvelle forme d'aide publique différente, moins facile à mon avis, mais j'avais tort, à utiliser à des fins malhonnêtes, indépendante des suffrages obtenus et destinée aux formations et non aux candidats, aux formations nouvelles apparues entre deux élections législatives. Une contribution forfaitaire de l'Etat d'un montant de 2 millions de francs aurait été attribuée aux formations ayant reçu des dons d'au moins 10 000 personnes réparties dans trente départements pour un montant total d'au moins 1 million de francs.

A mon tour, j'ai été courtoisement critiqué pour cause d'abus possible et ma proposition d'article additionnel a été rejetée, après une discussion qui en faisait tellement ressortir les mérites que j'ai cru, un moment, avoir été suivi !

Je dois encore dire, pour essayer d'être complet, que la commission a bien voulu adopter deux amendements que j'ai proposés et qui, à l'article 1^{er} et à l'article 2 du texte de la commission, tendent à ajouter dans le code électoral les phrases suivantes : d'une part, « un même mandataire ne peut être commun à plusieurs candidats » ; d'autre part, « le candidat ne peut être membre de sa propre association de financement électorale ». Je crois que c'était indispensable.

La commission a également bien voulu adopter mon amendement de suppression de l'article 11-9 de la loi de 1988 tel qu'il a été introduit dans ce texte par celle de 1993, faisant contrôler la Commission des comptes de campagne par une commission composée des représentants de partis, de telle sorte que l'on faisait contrôler le contrôleur par le contrôlé. La suppression de cette anomalie figure à l'article 14 du texte de la commission.

La commission a encore adopté un amendement de M. Bernard Derosier instituant une réduction d'impôt sur le revenu au titre des cotisations aux partis politiques, similaire à la réduction d'impôt prévue pour les cotisations versées aux organisations syndicales. C'est l'article 16 du texte de la commission.

La commission a enfin bien voulu adopter un amendement de votre rapporteur maintenant à titre transitoire, pour les dons consentis par des personnes morales avant la publication de la loi nouvelle, les dispositions relatives à la publicité de ces dons.

Ce matin, en application de l'article 88 du règlement, la commission a examiné des amendements aux conclusions du rapport et a notamment adopté un amendement n° 1 déposé par votre serviteur, qui sépare définitivement le suivi et le contrôle de la campagne officielle et celui des autres dépenses de campagne électorale, un amendement par lequel j'ai cherché à éviter un financement occulte et postérieur au dépôt du compte au moyen de recettes nouvelles et qui interdit expressément dans la loi la présentation d'un compte en déficit, et un autre amendement qui accorde à la Commission nationale des

comptes de campagne et des financements politiques la qualité d'autorité administrative indépendante pour lui permettre une meilleure gestion.

Il faut ajouter que trois amendements importants de M. Pierre Mazeaud, prévoyant un régime transitoire pour les élections municipales - j'y reviendrai dans un tout petit instant - et présidentielles, ont été adoptés.

Mes chers collègues, voilà donc comment se présentent à cette heure, à peu près complètement, je crois, et sauf erreur de ma part, les trois propositions de lois initiales dont il s'agit après les travaux de votre commission des lois. Que faut-il en penser ? C'est ce dont nous allons débattre, mais je vais vous dire avec beaucoup de franchise ce que j'en pense personnellement à l'heure actuelle.

Il y a quelques bonnes choses certaines, des lacunes qui existaient dans le dispositif actuel ont été réparées. Pour le reste, c'est-à-dire pour le principal, j'ai beaucoup réfléchi et je vais pour le moment me contenter de noter que des questions peuvent se poser. En voici quelques-unes, assez brutalement formalisées parce que le temps m'est mesuré, mais il faut se dire que, dans ce cas-là, le choc des idées est toujours salutaire. (*Sourires.*)

Est-il bien sûr que, contrairement à ce qu'avaient admis les délibérations de 1990 et de janvier 1993, le recours au financement des candidats et des partis par les dons des personnes morales ne soit plus une nécessité matérielle - c'est le cas de le dire ?

M. Jacques Limouzy. Voilà !

M. Raoul Béteille, rapporteur. Les dons des citoyens et le concours financier de l'Etat, c'est-à-dire l'argent des citoyens, suffiront-ils et seront-ils consentis et supportés de bon cœur par nos compatriotes ?

Les personnes morales, les entreprises, acteurs de l'économie, n'ont-elles pas voix au chapitre politique ? Vous voyez que je vais au fond des choses ! Sans aller trop loin dans l'utilisation des brillances du langage, l'économie politique, cela existe ! Et pourquoi ces acteurs, qui assurent la vie économique de la nation à l'intérieur et à l'extérieur, n'auraient-ils plus le droit de contribuer par des sacrifices financiers à des changements leur paraissant souhaitables dans les orientations de la politique nationale, intérieure et étrangère ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. On rapporte au nom de la commission !

M. Raoul Béteille, rapporteur. Je parle au nom de la commission puis en mon nom personnel, je vous l'ai dit.

Pourquoi voir si facilement la volonté de corrompre là où il y a place pour le désir de contribuer à chasser du pouvoir une force politique pour en installer une autre, dans un sens comme dans l'autre d'ailleurs ? Les milliardaires rouges, cela existe peut-être encore !

Est-il sûr que toutes les personnes physiques soient dénuées de toute velléité de corruption ? Quand j'étais directeur des affaires criminelles, j'ai, comme on dit, vécu une affaire tragique de ce genre.

Est-il bon d'écrire une nouvelle loi lors de chaque affaire nouvelle faisant « la une » des journaux, alors surtout que les quelques affaires dont on parle tant aujourd'hui ont leur origine à une date antérieure aux textes existants ? (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Qui sait si ces textes dès lors ne suffisent pas ?

Les nouvelles dispositions n'auront-elles aucun effet pervers ou contraire à ce qui est recherché : réanimation du financement occulte, trop grande influence de l'Etat ?

D'autres solutions n'auraient-elles pas été meilleures : agences, fondations, c'est-à-dire séparation de la politique et de l'argent par l'installation d'un intermédiaire - on en parlera sans doute tout à l'heure ?

Enfin, il y a une difficulté majeure - et je tiens à le dire - née de l'application immédiate du texte.

M. Martin Malvy. Il dénature le rapport !

M. Raoul Béteille, rapporteur. L'application immédiate est dans la logique de la procédure d'urgence qui nous est imposée. C'est ce que j'ai soutenu. On ne peut pas nous demander de régler cette affaire en quelques jours à bride abattue et aboutir à des textes applicables seulement après les prochaines échéances électorales !

M. Jean Glavany. Il trahit la commission !

M. Raoul Béteille, rapporteur. Si c'était le cas, nous aurions encore devant nous tout le temps nécessaire pour faire un travail qui, à mon avis, aurait été plus sérieux que celui que je soumetts à votre appréciation. C'est, encore une fois, ce que j'ai soutenu en commission. J'ai plaidé pour l'application immédiate, mais l'application immédiate ainsi admise, comme je l'ai demandé au nom de la logique, n'en entraîne pas moins, malgré les mesures transitoires proposées par M. Pierre Mazeaud, une inégalité entre candidats dans les prochaines luttes électorales.

M. Jean Glavany. On ne peut pas laisser dire des choses pareilles !

M. Raoul Béteille, rapporteur. On pourrait certainement faire d'autres observations.

Nous sommes arrivés à un tournant dans la démarche de notre République.

M. Martin Malvy. Marche arrière toute !

M. Raoul Béteille, rapporteur. Peut-être est-ce bon, mais il était de mon devoir de rappeler que, surtout quand ils sont pris à grande vitesse, il y a des virages dangereux. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je voudrais rappeler à M. le rapporteur, comme à l'ensemble des rapporteurs, que l'on ne rapporte jamais en son nom personnel,...

M. Jean Glavany. Très bien !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. ... mais au nom de la commission. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*) Car c'est la décision de la commission qui l'emporte pour le rapport. Ce qui ne vous empêchera pas, monsieur Béteille, de faire connaître votre point de vue personnel au moment de la discussion des articles.

M. Raoul Béteille, rapporteur. Eh bien, vous le connaissez déjà !

M. Jacques Limouzy et M. Robert Pandraud. Vive Béteille !

M. le président. La parole est à M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour les propositions de loi relatives au patrimoine des titulaires de certaines fonctions publiques et aux incompatibilités professionnelles.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre d'État, mes chers collègues, à la suite des réunions du groupe de travail présidé par

M. Séguin et de la commission présidée par Mme Rozès, nous sommes invités à une réflexion sur le rôle des élus, sur les rapports entre la théorie et l'application. Je vous propose de suivre les travaux de la commission des lois. Je mènerai cette réflexion en affirmant en préambule que l'immense majorité des élus de ce pays exerce ses mandats avec conscience et dans l'honneur. Dans une démocratie, tout est une question d'équilibre.

Dans *L'homme et l'État*, Jacques Maritain estimait que l'hypermoralisme politique ne valait pas mieux que l'amoralisme politique. Effectivement, entre ces deux extrêmes, il y a sans doute place pour la conscience, par l'homme politique, des obligations qu'implique l'exercice de ses responsabilités.

M. Charles Millon. Très bien !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. C'est à cette recherche, en conscience, que je vous invite en vous proposant, comme l'a fait la commission, de répondre à deux questions. D'abord, un mandat électoral constitue-t-il une profession ? En d'autres termes, un parlementaire doit-il être considéré comme un professionnel ? La réponse à cette question sous-tend largement le premier volet relatif aux incompatibilités du texte que je rapporte.

Ensuite, à quelle transparence un élu doit-il obéir ? Cette question de la transparence et de la clarté sous-tend le volet consacré au patrimoine.

Le premier volet du travail de la commission porte donc sur les incompatibilités qui sont l'un des moyens d'améliorer l'indépendance des élus en charge de la souveraineté nationale. Cela va du statut aux immunités et à certaines incompatibilités permettant de préserver l'indépendance professionnelle.

La commission a d'abord travaillé sur l'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et les fonctions de membre du cabinet du Président de la République ou d'un ministre. Elle n'a pas souhaité l'inscription dans le texte d'une telle incompatibilité, non qu'elle ait refusé de tirer les conséquences de la séparation entre l'exécutif et le législatif, mais tout simplement parce qu'elle a considéré qu'un tel cumul, certes regrettable, était déjà interdit par la législation actuelle. En effet, l'activité parlementaire est incompatible avec l'exercice d'une fonction publique non élective, et ce principe semble devoir s'appliquer, par extension, à la fonction de membre d'un cabinet.

Ensuite, la commission a examiné la question de l'interdiction pour un parlementaire d'exercer une fonction de conseil, en particulier lorsqu'il s'agit de représenter les intérêts d'un groupe de pression ou de percevoir une rémunération au titre d'un contrat d'étude. Il existe déjà de nombreuses incompatibilités. Par exemple, un parlementaire ne peut exercer une fonction d'état-major dans une entreprise publique ; de la même manière, il ne peut utiliser son titre de parlementaire. La commission a donc estimé que les incompatibilités actuelles suffisaient et qu'il n'y avait pas lieu d'interdire l'exercice d'une activité de conseil durant le mandat parlementaire. Elle est donc partie d'une notion extrêmement large du professionnalisme. Elle a estimé que prohiber l'exercice d'une fonction de conseil porterait atteinte à la liberté, pour un parlementaire ou un grand élu, d'exercer une autre activité en parallèle de son mandat. Cela ferait ainsi du parlementaire un professionnel. Je m'écarte légèrement de cette position car je considère que l'on peut trouver un point d'équilibre entre légiférer de manière très générale et fixer une sorte de code d'éthique ou, au contraire, lister les professions à incompatibilités. Il ne faut pas, me semble-t-il, adopter une position trop générale. Il est inutile, dans un texte législatif, de donner le sentiment de

faire la morale. Lister des professions nous conduirait à adopter une démarche corporatiste. Je me permettrai donc de vous suggérer de prendre la notion de déontologie comme axe de référence et de considérer que si le législateur a une fonction normative, il ne lui appartient pas d'édicter un code de déontologie. Certes, la déontologie est importante et chacun doit avoir en conscience son éthique personnelle. Mais définir un code d'éthique ne relève pas du domaine législatif. La ligne de partage pourrait tout simplement être l'interdiction d'exercer une activité nouvelle de conseil pendant la durée du mandat, sauf lorsque cette activité s'exerce dans un cadre déontologique connu et que des sanctions disciplinaires sont prévues, ce qui est le cas pour des professions ayant un minimum de réglementation.

La commission a refusé le principe d'une interdiction pure et simple de toute activité nouvelle, estimant qu'il s'agirait d'une atteinte trop importante à la possibilité d'exercer une activité durant le mandat. Certains commissaires ont souligné qu'un parlementaire pouvait, par exemple, avoir besoin de reprendre, durant son mandat, l'exercice de l'activité professionnelle d'un parent décédé.

En revanche, la commission a estimé que toute modification d'activité professionnelle devrait être déclarée au bureau de l'Assemblée ou du Sénat. Actuellement, le parlementaire doit remettre, en début de mandat, une déclaration certifiée sur l'honneur précisant le type d'activité exercée. A l'initiative du président de la commission, les modifications d'activité devraient également être déclarées.

Enfin, la commission a prévu une incompatibilité spécifique pour les membres du Conseil constitutionnel. Si elle est suivie, ceux-ci ne pourront plus exercer une fonction élective, quelle qu'elle soit. Ce n'est plus uniquement du mandat parlementaire, de ce que j'appelle les mandats de grand élu qu'il s'agit : toute fonction élective serait incompatible avec l'activité de membre du Conseil constitutionnel. Les raisons en sont extrêmement simples. Elles tiennent d'abord au recul exceptionnel que doit avoir le Conseil pour pouvoir exercer l'éminente fonction qui lui est confiée par les institutions. Ensuite, il ne faut pas oublier que le Conseil constitutionnel est également l'un des juges du contentieux électoral. Il serait préférable que ses membres ne puissent exercer un mandat électoral.

Le deuxième grand volet examiné par la commission au titre du statut de l'élu est relatif à tout ce qui concerne la transparence. C'est le volet patrimonial. La commission a fait certaines propositions. La première consiste à donner une compétence exclusive à la Commission pour la transparence financière de la vie politique, composée des trois plus hauts magistrats de ce pays : le vice-président du Conseil d'Etat, qui en est le président, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes. Cette commission serait donc la seule habilitée à recevoir les déclarations de patrimoine alors qu'elle ne reçoit actuellement que celles des grands élus non parlementaires et que les parlementaires déposent la leur sur le bureau de l'Assemblée ou du Sénat.

Deuxième proposition : il conviendrait de doter cette commission pour la transparence financière du statut d'autorité administrative indépendante. Quelles en seraient les conséquences pratiques ? D'abord, une autorité administrative, par définition, n'est pas une autorité judiciaire. Or il est extrêmement important que les élus déposent leur déclaration de patrimoine, au début et à la fin de leur mandat, devant une autorité administrative qui en appréciera les variations et non devant une juridic-

tion disposant d'un pouvoir de sanction. La procédure ne présentera aucun caractère disciplinaire. C'est à un examen qu'il sera procédé. La Commission pour la transparence financière aura un pouvoir de contrôle, de vérification, de la sincérité des déclarations notamment, et non le pouvoir d'investigation qui est celui d'une autorité judiciaire. Enfin, ce sera une autorité administrative indépendante, c'est-à-dire qu'elle aura la possibilité de se faire détacher des fonctionnaires et qu'elle disposera d'une certaine liberté d'organisation. De plus, elle bénéficiera d'une ligne budgétaire. Notez aussi qu'elle n'aura pas de contrôleur financier, ce qui paraît convenable s'agissant des plus hauts magistrats de ce pays.

Pour le dépôt des déclarations, la commission a proposé d'appliquer le même délai de deux mois dans tous les cas de figure. Cela présenterait un double avantage. D'abord, ce délai de deux mois correspondrait à celui imposé à l'élu pour établir son compte de campagne après son élection. Celui-ci aura donc une même règle, le réflexe patrimoine et le réflexe compte de campagne. Un risque d'omission ou de contentieux sera ainsi écarté. Ensuite, le délai imposé pour l'entrée en fonctions d'un ministre ou pour l'élection d'un parlementaire se trouvera ainsi prolongé de quinze jours à deux mois, ce qui permettra aux élus concernés d'établir les documents dans des conditions particulièrement rigoureuses et consciencieuses.

La commission a également proposé un amendement précisant la date d'estimation du patrimoine et les modalités de dépôt des déclarations. Les modalités d'estimation seront des modalités fiscales bien connues, à savoir celles des mutations à titre gratuit. Quant à la date d'estimation, ce sera celle du fait générateur, c'est-à-dire, pour vous, celle de votre élection. Les dates exactes seront donc connues, ce qui évitera les cas, signalés par la Commission de transparence financière, de biens évalués à leur date d'achat, vingt ans auparavant.

En revanche, la commission n'a pas souhaité que soit fixé un modèle de déclaration, comme le prévoyait la proposition de loi, tout simplement parce que, d'après le rapport antérieur de la Commission pour la transparence financière, certains collègues font établir des déclarations notariées pour l'évaluation de leurs biens et qu'il ne paraît pas nécessaire de le leur interdire en exigeant expressément un modèle qui relèverait d'ailleurs du règlement et non de la loi.

La commission vous propose également de permettre aux élus concernés de communiquer toute modification substantielle de leur patrimoine durant leur mandat. Une telle modalité présente en effet deux avantages. D'une part, le travail de vérification de la Commission nationale pour la transparence financière de la vie politique pourra s'effectuer non pas uniquement à la fin du mandat ou de la fonction, mais également durant le mandat lui-même. Le suivi sera donc plus précis. D'autre part, il sera d'autant plus facile à la commission d'apprécier les variations de patrimoine entre la déclaration de début de mandat et la déclaration de fin de mandat qu'elle aura été avertie des modifications intervenues en cours de mandat.

Sans la doter de pouvoirs d'investigation, il est proposé d'accorder à la Commission nationale des pouvoirs complémentaires en matière de communication. Elle pourrait se faire communiquer par l'élu lui-même ses déclarations de revenu et, s'il y a eu lieu, celles faites au titre de l'ISF.

Enfin, il a été proposé, après un débat très nourri, que la Commission nationale puisse transmettre au parquet tout dossier qui ferait apparaître une variation anormale

de patrimoine entre les deux déclarations. Entendons-nous bien sur la portée de cette communication. Il s'agit simplement de transmettre un dossier au parquet puisque la Commission nationale n'a ni fonctions judiciaires ni pouvoir d'investigation. Cela ne signifie pas que la commission a une présomption de délit, et c'est la raison pour laquelle il n'est pas proposé de publicité. La commission transmettrait au parquet qui pourrait diligenter une enquête selon les modalités habituelles et avec tout moyen d'investigation. Ainsi, en cas de variation anormale des patrimoines, la commission pourrait désormais faire procéder à toute vérification utile, ce qui n'était pas le cas auparavant. La sanction d'inéligibilité en cas de non-dépôt de la déclaration de patrimoine continuera à s'appliquer comme dans le passé.

Deux questions ont été très largement débattues par la commission et c'est même peut-être à leurs propos que les débats ont été les plus complets : quel devait être le champ de l'obligation de déclaration du patrimoine pour les élus et pour les fonctionnaires ?

En ce qui concerne les élus, la commission, dans sa réunion au titre de l'article 88 du règlement, a adopté des amendements rendant à élever à 30 000 habitants pour les communes et les groupements de communes le seuil à partir duquel s'applique l'obligation de déclaration alors que la proposition initiale prévoyait 20 000 habitants. Elle a eu en effet pour souci de ne pas soumettre à cette obligation un nombre exagéré d'élus, faute de quoi la Commission nationale aurait été « noyée » et n'aurait pu faire son travail dans les conditions les plus sérieuses.

J'ai dit que les groupements de communes seraient également visés, ce qui sera une innovation. Plus précisément, j'aurai dû parler des groupements de communes à fiscalité propre, ce qui exclut par exemple les SIVU, les syndicats intercommunaux à vocation unique, ainsi, évidemment, que leurs présidents, du champ de la disposition.

Le point principal de débat concernait les conseillers généraux et régionaux. Seraient-ils, quelle que soit leur fonction, exécutive ou non, soumis à déclaration ? La commission est d'avis de n'assujettir que ceux qui ont un rôle exécutif. Elle s'est interrogée sur le sort à réserver à ceux qui bénéficiaient d'une délégation. Certes, elle s'est bien rendue compte que cette notion de délégation entraînerait des difficultés pratiques, notamment pour le ministère de l'intérieur, mais elle propose toutefois de l'insérer dans le texte.

Reste l'extension à la fonction publique. La proposition entend soumettre à déclaration de patrimoine tous les fonctionnaires dits « d'autorité ». Dans sa réunion au titre de l'article 88, la commission n'a retenu que ceux qui sont susceptibles de participer à la négociation de marchés publics ou à une délégation de service public. Sur ce point, la position de votre rapporteur se distingue quelque peu de celle de la commission et il vous proposera la suppression de l'article 3, c'est-à-dire la non-extension aux fonctionnaires et agents publics de l'obligation de déclaration de patrimoine, et cela pour des raisons très simples. La première, c'est que je ne crois pas cela très opportun. Je considère qu'il est plus convenable de se fixer pour soi-même des règles drastiques que de les imposer à d'autres,...

M. François d'Aubert. Il ne faut légiférer sur rien, alors !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. ... d'autant qu'en dernière instance s'appliquent pour les fonctionnaires des règles hiérarchiques. La deuxième raison, c'est que le nombre de fonctionnaires concernés risque d'être considé-

table - plusieurs centaines de mille -, ce qui rendrait impossible le travail d'examen par la Commission nationale. La dernière proposition de la commission des lois restreint le champ des fonctionnaires d'autorité à ceux qui participent à la passation de marchés publics ou exercent une délégation de service public.

Mais comment définir un fonctionnaire d'autorité ? Il a entre ses mains une partie de la compétence régaliennne, une partie de l'*imperium*. En pratique, cela signifie que répondent à cette définition et l'agent de catégorie B d'une préfecture qui va délivrer un visa, et le gardien de la paix qui va demander à telle personne qu'il interpelle sur la voie publique de le suivre au poste. Faudrait-il que l'un et l'autre déclarent leur patrimoine ? Ce ne serait pas raisonnable. Donc, gardons-nous de tout excès !

M. Jean-Pierre Soisson. Ce serait grotesque !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. Une possibilité de repli aurait été de limiter la déclaration de patrimoine aux fonctionnaires nommés en conseil des ministres. Cette proposition a été faite pendant les travaux de la commission. Elle sera peut-être reprise tout à l'heure. Mais il existe un risque d'inconstitutionnalité. En effet, des fonctionnaires sont désignés en conseil des ministres sur proposition du Président de la République. Les soumettre à une obligation de déclaration de patrimoine pourrait être perçu comme une atteinte portée à une prérogative d'ordre constitutionnel du Président de la République.

Tel est, mes chers collègues, l'état de nos travaux après la discussion en commission de ces trois textes relatifs au statut de l'élu. En son nom, je vous en demande leur adoption car ils ont un caractère équilibré et très complet.

Contrairement à ce qui a pu être indiqué, la commission a travaillé en prenant le temps et avec beaucoup de sérieux.

Loin d'avoir vidé les propositions de leur substance, elle les a renforcées, notamment pour ce qui concerne le patrimoine. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Xavier de Roux, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour les propositions de loi relatives aux marchés publics et aux délégations de service public.

M. Xavier de Roux, rapporteur. Monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, nous voici à la fin d'un long marathon, puisqu'il a fallu travailler sans désemparer pendant un peu plus d'une semaine pour examiner les propositions de ce que l'on a appelé la commission Séguin pendant un temps plus bref pour examiner celles de la commission Rozès.

Dans ces conditions, la campagne menée sur le thème : la majorité ne veut pas examiner ces textes, donc elle ne veut pas lutter contre la corruption et moraliser la vie publique, n'a aucun sens, n'est qu'une campagne qui ressemble au fameux jeu du mistigri.

Le travail qui a été demandé à la commission des lois a été effectué dans un minimum de temps et, en dépit de certains commentaires, avec le plus grand sérieux.

En ce qui concerne la passation des marchés publics et les délégations de service public, nous étions saisis de dix propositions de loi pour modifier les règles de cession de biens ou de droits immobiliers par les collectivités

publiques, les règles de transparence des procédures et d'égal accès aux marchés publics; bref, pour modifier, ravauder une fois encore les textes.

Pour plus de clarté, j'ai tenté de rassembler ces dix propositions dans un texte unique et la commission des lois a bien voulu accepter cette présentation, qui est devenue la proposition dont nous discutons aujourd'hui.

A titre d'introduction et au risque de passer pour pédant, je rappellerai que l'on dit souvent que nous assistons depuis longtemps à une dérive et à un dépérissement du droit. Le droit, c'est le contrat social autour duquel s'organise la société. Il doit donc être, c'est une évidence, lisible et compréhensible.

Or, dès qu'il y a un problème, nous exigeons un texte, persuadés que trois articles changés dans la législation suffiront pour surmonter la difficulté.

Cette dérive, cette perte de la sécurité juridique, ont finalement éloigné le citoyen de la règle du droit et, faute d'être connue, la loi finit par se trouver hors la loi. C'est pour cela que je salue l'initiative de Pierre Mazeaud de faire examiner, dans un but de simplification, le code des marchés publics. Cette initiative me semble plus importante encore que le texte que nous examinons. Un texte de loi en effet ne doit pas constituer simplement un communiqué de presse.

En réalité, la question que nous avons à trancher est ailleurs. Depuis plus d'une décennie, nous assistons à une accélération de l'effondrement de la morale publique et peut-être même de la conscience publique tout court. Le marché, le bazar, l'argent ont tout envahi, comme si le socialisme à la française avait voulu répliquer au *Capital* de Marx par *La Cagnotte* de Labiche.

Mme Véronique Nielertz. Très joli ! Quel talent !

M. Xavier de Roux, rapporteur. On a vu un sommet africain alimenter un réseau de fausses factures, des bureaux d'études liés à des partis faire métier de violer quotidiennement le code des marchés publics, de pratiquer le favoritisme et de fausser les adjudications; on a vu des contrats internationaux générer des prébendes et des entreprises favoriser la corruption.

Permettez à votre rapporteur de penser que s'il n'y a pas une prise de conscience collective de la gravité de ces pratiques, aucune loi au monde ne pourra les faire cesser puisqu'elles sont depuis longtemps réprimées par nos codes et par la morale tout court.

M. Alain Griotteray. Evidemment.

M. Xavier de Roux, rapporteur. Le texte qui vous est proposé a deux objectifs: la transparence des marchés publics, le renforcement des contrôles administratifs ou judiciaires.

Se rattachent ainsi au premier objectif la proposition de loi qui restaure les dispositions de la loi anticorruption du 29 janvier 1993, la proposition qui étend cette transparence aux comptes des entreprises délégataires; on peut également lui rattacher celle qui rétablit, dans une rédaction légèrement différente, une disposition de la loi du 29 janvier 1993 relative à la publicité des ventes de terrains constructibles, abrogée par une loi récente, et dont nous n'avons pas fini de discuter.

Au deuxième objectif, celui du renforcement des contrôles administratifs ou judiciaires sur les marchés et les délégations de service public, se rattachent la proposition de loi donnant au déferé du préfet dans ces domaines un caractère suspensif, la proposition de loi élargissant la saisine de la fameuse mission interministérielle créée par une loi de 1991, les propositions qui invitent respectivement le service central de la prévention

de la corruption à prêter son concours aux juridictions financières, et les parquets des tribunaux judiciaires à fournir des informations aux parquets des juridictions financières, la proposition qui accroît les pouvoirs d'enquête des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, la proposition qui permet de placer sous tutelle les commissions d'appel d'offres lorsqu'un marché a été jugé illégal ou qu'un appel a été infructueux, et enfin la proposition qui renforce le délit de favoritisme. Vous voyez que le menu était copieux !

Quelle appréciation porter sur l'ensemble de ces textes ? Je m'en tiendrai à l'opinion de la commission des lois.

Si l'on rapproche leur contenu des propos tenus au cours des auditions auxquelles a procédé le groupe de travail, on a le sentiment que les mesures prévues peuvent être de nature à remédier à telle ou telle insuffisance des lois en vigueur, que la pratique a pu mettre en lumière. Mais on ne peut s'empêcher de penser que l'essentiel de ce qu'il faudrait faire pour lutter contre la corruption et autres méfaits commis à l'occasion de ces procédures, ne réside pas dans la modification de quelques textes législatifs. En effet, à quoi bon ajouter de nouvelles dispositions législatives si, tout simplement, les textes en vigueur ne sont pas appliqués ? Et le groupe de travail présidé par le président Séguin a d'ailleurs exprimé exactement le même point de vue, mais sans en tirer toutes les conséquences, en notant qu'il serait vain de continuer à perfectionner les textes si, dans le même temps, on ne se donnait pas les moyens de les appliquer.

Tout se passe comme si, faute de pouvoir exercer un contrôle efficace sur l'action de l'exécutif et l'inciter à faire respecter les textes en dégageant les moyens nécessaires, notre assemblée se mettait à légiférer simplement pour rappeler qu'il existe des textes et que ces textes ne sont pas appliqués.

Cette façon de légiférer au deuxième degré a quelque chose d'un peu étrange mais il apparaît que, dans le domaine des marchés publics et des délégations de service public, les textes nécessaires ont été pris, sous réserve de quelques ajustements, sur lesquels nous reviendrons, et qu'ils sont suffisamment étoffés. C'est même plutôt, comme le disait le président Mazeaud, à un élagage, à une clarification d'ensemble de cette réglementation qu'il conviendrait de procéder par priorité.

Ce qui manque dans ce domaine comme dans d'autres, c'est simplement la volonté d'appliquer les textes, la volonté de dégager les moyens et les effectifs nécessaires au bon fonctionnement des procédures que nous instituons, chaque jour plus complexes, et enfin la volonté politique de sanctionner les infractions commises.

Volonté d'appliquer les textes ? On peut en douter s'agissant par exemple, monsieur le ministre d'Etat, du contrôle de la légalité qui existe fortement depuis 1982 mais qui fonctionne de département à département, d'une façon disons... diverse. Il semblerait que les fonctionnaires de catégorie A chargés d'exercer ce contrôle soient parfois insuffisamment nombreux. Il apparaît également de temps à autre que les préfets ne sont pas forcément jugés sur l'efficacité de leur action en matière de contrôle de la légalité, tant la loi sur la décentralisation a fait apparaître ici et là certaines féodalités.

Volonté de mettre en place les moyens nécessaires à l'application des textes ? Le code des marchés publics prévoit une règle simple et essentielle, c'est l'article 279. Il invite à assister aux réunions des commissions d'appel d'offres un représentant du directeur départemental de la

concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Or, en pratique, cette disposition n'est guère respectée, faute de moyens et aussi faute d'une jurisprudence qui a été fort loin - c'est l'affaire de la ville de Pamiers - puisque l'on a élevé le conflit. Mme Neiertz et moi-même avons signé un amendement qui est devenu un amendement de la commission des lois pour mettre fin à cette jurisprudence et pour redonner au conseil de la concurrence la possibilité d'intervenir en matière de délégation de service public.

Y a-t-il, enfin, volonté de sanctionner les infractions ?

Le délit de favoritisme, créé à grand fracas en 1991, n'a toujours fait l'objet d'aucune condamnation. La mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics, créée par la même loi a été fort peu saisie. Son rôle - rechercher et poursuivre des infractions prévues par le code pénal - a d'ailleurs été assez curieusement défini puisqu'il empiète très largement sur celui des parquets de la République, et il est probable que cette mission a fait beaucoup moins en ce domaine que les parquets.

Quant au service central créé pour coordonner la lutte contre la corruption, c'est le Conseil constitutionnel qui s'est chargé de le vider de sa substance.

Ajoutons à cela le vide déontologique du statut de la fonction publique et l'absence de toute règle de cette nature encadrant les comportements des acheteurs publics.

Dans ces conditions, faut-il légiférer ? Sans doute.

Nous vous proposons de délibérer sur un texte d'ensemble, qui regroupe, avec un certain nombre de modifications, les dispositions figurant dans les dix propositions de loi de Pierre Mazeaud.

S'agissant d'abord des procédures d'appel d'offres, nous n'avons pas souhaité suivre la proposition n° 1702 qui prévoyait l'éventualité d'un contrôle par le juge, contrôle un peu étrange car il se traduisait par une immixtion du judiciaire dans l'exécutif. Nous avons préféré une mesure beaucoup plus simple consistant à soumettre également les avenants à la commission d'appel d'offres. C'est une mesure de bon sens car chacun sait que les dérives que l'on constate ne sont pas dues à l'appel d'offres, procédure dont la solennité est une garantie, mais à la discrétion des avenants ultérieurs ou de procédures non moins discrètes : appels d'offres restreints ou marchés négociés.

Il nous semble du reste qu'il eût été préférable d'encadrer toutes ces échappatoires, de les entourer de plus de précautions, à défaut desquelles la réglementation nouvelle, aussi étoffée qu'elle soit, continuera de ressembler à une ligne Maginot avec des brèches de même ampleur et, peut-être, un sort identique.

Mais venons-en plus précisément aux principales modifications que la commission des lois vous soumet.

La première concerne le seuil d'application des procédures applicables aux délégations de service public. Nous avons assisté, à ce propos, vous vous en souvenez, à une sorte de psychodrame. Alors que la loi du 29 janvier 1993 n'avait fixé aucun seuil pour le recours à la procédure de la commission d'appel d'offres, la rendant ainsi applicable à toutes les délégations, même d'un montant modeste, la loi du 8 août 1994 a institué un seuil en limitant l'application, ce pour quoi on alla jusqu'à accuser le Gouvernement d'avoir voulu encourager la corruption...

Ce seuil était pourtant simple : 1 350 000 francs, soit 200 000 écus, montant correspondant à l'application pure et simple de la directive communautaire de 1992 sur les marchés de services.

Mais bon ! Nous étions partis pour rétablir la loi de janvier 1993 dans sa pureté initiale, lorsque de toutes parts, sur tous les bancs de la commission, j'entendis que l'on portait atteinte à l'un des fondements de la République : je veux dire aux transports scolaires, si chers à nos élus dans les départements ! Supprimer purement et simplement le seuil aurait eu pour effet, me disait-on, de mettre à bas tout le système du transport scolaire en France. Voilà que l'on revenait à des préoccupations plus terre à terre !

Après bien des péripéties, dont je vous fais grâce, la commission des lois, dans sa sagesse, a décidé ce matin de ramener le seuil à 450 000 francs de produit annuel pour les délégations de service public n'excédant pas trois ans. Il semble que cette solution puisse faire l'unanimité dans la mesure où elle permet d'épargner les transports scolaires.

Cela étant, je le dis sans vouloir être pessimiste ou tomber dans un excès de juridisme, il nous faudra réfléchir à la question de savoir si les transports scolaires doivent être considérés comme des délégations de service public ou bien, ainsi que je le pense, comme des marchés de services. Ils devraient alors relever d'une autre procédure, régie par le code des marchés publics.

Pour ce qui concerne, en second lieu, la publicité des ventes de terrains constructibles, le texte de la proposition de loi n° 1694 est proche de celui qui avait été adopté en 1993 puis abrogé par la loi du 9 février 1994. La commission des lois en a conservé l'essentiel. Le Gouvernement souhaitera peut-être l'amender en s'inspirant du dispositif élaboré par un groupe de travail mis en place voici neuf mois, dispositif qui avait déjà fait l'objet d'un premier amendement, déposé puis retiré, dans le cadre de la discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Pour notre part, nous sommes revenus à la limpidité du texte de 1993, tout en sachant que la nullité de la vente susceptible d'être prononcée pendant une période de cinq ans après la cession pour non-respect des règles de publicité, pose un très grave problème de sécurité juridique des transactions immobilières. Il faudra en être bien conscient lorsque viendra le débat sur l'article 11. Je pense notamment aux opérations conclues régulièrement par les communes avec des organismes bancaires, dans le cadre des zones industrielles et des usines-relais.

Troisièmement, nous avons tenté d'améliorer les éléments d'incrimination du délit de favoritisme tel qu'il existe depuis 1991 et tel qu'il n'a jamais été sanctionné. On le comprend du reste, car ce délit tient moins à la violation de règlements qu'à un comportement des parties, une procédure apparemment correcte pouvant dissimuler des actes de connivence.

Quatrièmement, pour ce qui est de la surveillance des procédures de marchés, la proposition de loi n° 1702 traitait fort curieusement de la même façon les marchés passés illégalement et les marchés infructueux, ce qui nous a semblé inadéquat, car il s'agit de deux situations très différentes.

De plus, je le répète, la solution consistant à faire présumer la commission d'appel d'offres par un magistrat désigné par le préfet n'était guère satisfaisante. Nous avons préféré mieux encadrer la conclusion des avenants en la soumettant également à la commission d'appel d'offres.

Cinquièmement, une modification de caractère technique, inspirée par un pur souci de coordination, vous sera soumise à l'article relatif au droit d'enquête des magistrats des juridictions financières.

Sixièmement, nous n'avons pas retenu l'article relatif au déferé suspensif du préfet en matière d'urbanisme, de marchés publics et de délégations de service public. Non que la commission des lois eût été hostile à ce dispositif, mais parce qu'il a déjà été voté dans les mêmes termes par les deux chambres dans un autre projet de loi.

Enfin, je me suis montré réservé à l'égard des dispositions relatives à la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de service public créée par la loi du 3 janvier 1991. Cette mission n'a fait, en réalité, que compliquer la recherche, la constatation et la poursuite des infractions pénales en matière de marchés publics. Il n'est pas bon de multiplier les organes de nature indéfinie et la poursuite des infractions pénales devrait rester le monopole du parquet. Le bilan qui a pu être fait du travail de la mission ne milite pas pour l'extension de sa saisine. Il semble de loin préférable, dans les matières que nous traitons, de rester le plus largement possible dans le droit commun.

Telles sont, mes chers collègues, les quelques modifications que la commission des lois a adoptées. En revanche, je lui ai demandé d'adopter tels quels les articles des propositions de loi relatives à la transparence des comptes des délégataires de service public, à l'information des parquets des juridictions financières, aux droits d'enquête des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

En vous soumettant un texte unique regroupant toutes les dispositions relatives aux marchés publics et aux délégations de service public, la commission a voulu en faciliter l'examen. Ce texte est évidemment amendable. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, chacun connaît le mot de Winston Churchill : « La démocratie est le pire des systèmes, à l'exception de tous les autres. » Permettez-moi de dire d'entrée qu'en ce qui concerne les rapports entre la politique et l'argent, entre le pouvoir et la fortune, ce mot me paraît tout aussi exact.

Alors, je ne voudrais pas qu'à partir d'affaires mettant en cause un certain nombre de responsables politiques, on jette l'opprobre sur l'ensemble de notre République,...

M. François d'Aubert. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... République dont la maille la plus solide est constituée de toutes celles et de tous ceux qui consacrent une partie de leur temps et de leur dévouement à la chose publique.

Vos rapporteurs l'ont rappelé. Je tenais, au nom du Gouvernement, à l'affirmer solennellement.

La démocratie française n'est certes pas un de ces systèmes parfaits qui naissent dans l'utopie et la vertu pour terminer dans la dictature et la terreur, sans avoir évité pour autant la corruption. Elle n'a donc de leçons à recevoir de personne, sinon d'elle-même.

Tel est bien, monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, le sens de l'initiative que votre assemblée a prise, rejoignant ainsi celle que le Gouvernement avait initiée en confiant à trois hautes personnalités le soin de réfléchir aux moyens d'améliorer et de rendre plus transparentes les règles de notre vie publique.

Cette nécessité, chacun s'en souvient, était apparue il y a sept ans à la suite des premières affaires concernant le financement occulte des partis. J'avais ainsi, au nom du gouvernement de M. Jacques Chirac, présenté le premier projet de loi relatif à la transparence financière de la vie politique. Ce fut la loi du 11 mars 1988, qui constituait la première législation en la matière et qui fut, par la suite, heureusement complétée par les lois des 15 janvier et 10 mars 1990, à l'initiative du gouvernement de M. Michel Rocard, et par celle du 29 janvier 1993, que l'on doit à Pierre Bérégovoy.

D'origine parlementaire, je tiens à le souligner, les textes que votre assemblée va maintenant examiner constituent donc le troisième étage d'un édifice législatif complet et qui trouvera ainsi, si ces textes sont adoptés, une cohérence certaine. C'est sur cette cohérence et sur ses conséquences que j'aimerais, à ce stade du débat, appeler l'attention de la représentation nationale.

Auparavant, je veux rendre hommage à la qualité des travaux de la commission des lois, et d'abord, naturellement, à la contribution de son éminent rapporteur, M. Pierre Mazeaud...

M. André Fanton. De son président !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. En effet ! Mais cela nous rajeunissait tous les deux, car, en 1988, c'est lui qui a rapporté, avec la même compétence, la première loi sur la transparence.

Le Gouvernement tient donc à rendre un hommage mérité au président de la commission des lois et à ses rapporteurs, MM. Bêteille, Bonnacarrère et de Roux.

Mesdames et messieurs les députés, deux grandes questions sont soumises à votre examen.

La corruption, comment s'en prémunir et comment la punir ? Telle est la première. Pour l'essentiel, les propositions qui vous sont soumises complètent et élargissent le champ d'application des lois précédentes en ce qui concerne la transparence et le contrôle des marchés publics et des délégations de service public, d'une part ; la transparence et le contrôle du patrimoine des hommes politiques, d'autre part. Elles permettent, si je puis dire, d'agir aux deux bouts du circuit : en amont de tarir la source, en aval de vérifier qu'il en a bien été ainsi.

Ces propositions vont dans le sens souhaité par le Gouvernement, qui déposera cependant des amendements visant à faire en sorte que la suspicion ne s'étende pas, à savoir que ces dispositions s'appliquent aux élus responsables d'un pouvoir exécutif ou d'une délégation significative, mais n'amalgament pas tous ceux qui, élus ou fonctionnaires, travaillent sous l'autorité responsable des premiers.

Il y aurait là, en effet, en ce qui concerne la fonction publique, démission du pouvoir exécutif, qui dispose déjà en la matière d'un arsenal législatif et réglementaire. De surcroît, on risquerait de voir la plupart des élus renoncer à prendre une quelconque responsabilité au sein de leur collectivité.

Méfions-nous des mesures maximalistes !

M. Jacques Myard. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Elles ont toujours les effets inverses de ceux que l'on veut obtenir. Celle-ci, n'en doutez pas, aurait pour effet pervers de détourner de la vie publique tous ceux qui ne font pas de la politique leur métier, mais qui acceptent dans leur commune la respon-

sabilité de tel ou tel secteur de la vie de la cité. Ils ne comprendraient pas pourquoi ils sont l'objet d'une telle disposition inquisitoriale.

M. Jacques Myard. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Notre République aurait tout à perdre - et notre démocratie rien à gagner - à ce que ces élus, qui représentent le plus souvent les forces vives de notre pays, renoncent à participer à la vie publique, de peur d'être montrés du doigt. Ce n'est d'ailleurs pas, à mon sens, ce que les Français attendent de nous, tout au contraire.

La deuxième question à laquelle les propositions de votre assemblée entendent répondre définitivement est celle du financement de notre vie politique dans la double dimension qu'elle revêt dans la réalité : les ressources des partis politiques et le financement des campagnes électorales.

À cette question, votre commission répond, comme l'a fait la commission présidée par Mme Simone Rozès, qu'en dehors des dons des personnes physiques, qui seront encouragés, il convient que la seule source de financement de notre vie politique soit désormais d'origine publique.

L'interdiction des dons des personnes morales - de toutes les entreprises, en clair - fait aujourd'hui l'unanimité. Le Premier ministre s'est lui-même prononcé dans ce sens tout en souhaitant que l'on puisse en mesurer les conséquences dans trois ans.

Le caractère absolu de cette interdiction, en effet, s'il coupe tout lien apparent entre la politique et l'argent, rompt aussi toute une tradition parfaitement honnête, que tout candidat connaît bien, et qui consiste, moyennant un don ou une publicité modeste, à associer à sa démarche les commerçants, les artisans et les petites entreprises de sa commune ou de sa circonscription.

M. André Fanton. Exactement !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Il nous faudra vérifier après expérience si cette évolution, qui va naturellement rendre les candidats plus dépendants des partis pour leur financement, n'aura pas dans le même temps fait disparaître tout lien naturel entre les candidats, les élus et leurs concitoyens.

Nous verrons bien, mais il me semble qu'il y va de cette relation de proximité qui s'établit à l'occasion des élections entre nos concitoyens et leurs représentants les plus proches, conseillers généraux, maires et députés.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement entend, pour sa part, pallier autant que faire se peut l'abandon de ce financement des entreprises locales. Il acceptera donc que soit porté à 50 p. 100 des plafonds autorisés le remboursement par l'Etat des dépenses électorales. Faute d'une telle mesure, il ne pourrait, en effet, y avoir d'autres candidats que ceux que les partis accepteraient de financer intégralement.

Quant au financement des partis et groupements politiques qui sera pour l'essentiel du ressort de l'Etat, il s'agit d'une réforme dont il nous faut bien mesurer la portée et maîtriser les conséquences. Les travaux du groupe de travail de votre assemblée ont d'ailleurs bien cerné toute l'étendue de cette évolution.

Le groupe présidé par M. Philippe Séguin s'est en effet référé aux travaux préparatoires à l'élaboration de la Constitution de 1958 au cours desquels fût proposée, pour ne pas être finalement retenue, une définition des partis qui entendait garantir et la transparence de leurs

ressources et le caractère démocratique de leur fonctionnement, et ce malgré l'absence d'un financement public.

Le rapport de votre groupe de travail souligne que l'objection soulevée alors tomberait d'elle-même « si le contrôle des ressources et des dépenses des partis politiques ne devait conduire qu'à leur reconnaître ou non le bénéfice du financement public et non à s'interroger sur leur existence même ».

« En d'autres termes, il ne semble contraire à aucun principe républicain d'imposer aux partis politiques des règles de transparence, dès lors que celles-ci ne sont que la contrepartie du bénéfice de fonds publics. Ce raisonnement a d'ailleurs été celui du législateur de 1988, lorsqu'il a décidé d'instituer un financement public des partis et, simultanément, d'obliger les formations bénéficiaires à présenter des comptes. »

Nul ne s'étonnera donc de me voir me référer à cette jurisprudence. Il est vrai qu'elle est de nature constitutionnelle. Il est tout aussi vrai, je tenais à le souligner, que le principe d'un financement quasi exclusif des partis par l'Etat soulèvera, à plus ou moins brève échéance, le problème de sa constitutionnalité.

M. Jacques Myard. Tout à fait !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 11 janvier 1990, a d'ailleurs fixé les limites constitutionnelles de l'aide publique aux partis et groupements politiques. Cette décision posait deux principes, dont la valeur ne paraît pas pouvoir être contestée : « l'aide allouée, pour être conforme aux principes d'égalité et de liberté, doit obéir à des critères objectifs et le mécanisme d'aide ne doit aboutir ni à établir un lien de dépendance d'un parti politique vis-à-vis de l'Etat, ni à compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées ou d'opinions ».

Dans cet esprit, les propositions retenues par la commission des lois conduiraient, à n'en pas douter, à réserver l'aide publique, c'est-à-dire dorénavant l'essentiel de la ressource de la vie politique, aux partis et formations dûment installés au Parlement. La conséquence serait de figer notre paysage politique dans sa configuration actuelle, sans possibilité pour des courants d'idées ou d'opinion nouveaux de naître ou d'émerger.

M. Patrick Balkany. Bien sûr !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Voilà pourquoi le Gouvernement a décidé d'introduire un amendement qui donne à notre vie politique la possibilité de respirer. Il s'agit de permettre à des mouvements de se créer, sous certaines conditions qui garantissent leur sincérité et leur audience dans l'opinion, et d'accéder dès lors à un financement raisonnable de leurs activités. Le Gouvernement attache le plus grand prix, et vous aussi certainement, mesdames, messieurs les députés, à l'espace de liberté qui sera ainsi ouvert à tous ceux de nos concitoyens qui souhaitent s'engager dans la vie publique, sans forcément se reconnaître dans les formations dûment estampillées.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, permettez-moi, avant que nous abordions l'examen article par article de vos propositions de loi, d'élargir un peu le propos et de le situer là où, à mon sens, nos concitoyens attendent que nous le situions.

Pour la troisième fois depuis 1988, et à chaque fois sous la pression des circonstances, nous entreprenons de rendre meilleures les conditions dans lesquelles s'exercent notre vie publique.

A l'instar d'autres grands pays démocratiques, nous entendons confier à l'État la régulation de notre vie politique. D'autres, et non des moindres, s'y sont toujours refusés. J'aimerais que le débat qui s'engage sache dépasser les considérations du moment et qu'ensemble, Gouvernement et Parlement réunis, majorité et opposition, nous puissions proposer aux Français la nouvelle règle du jeu qui les réconciliera avec leur démocratie et leur donnera l'envie et la possibilité d'y participer davantage. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.

M. Pascal Clément, *ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.* Monsieur le président, monsieur le ministre d'État, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs, l'économie de marché, qui a pour fondement la liberté des acteurs économiques, a comme corollaire la responsabilisation des différents agents chargés de l'exécution des services publics quelle que soit leur forme. Ces principes s'appliquent notamment à l'achat public qui représente environ 700 milliards de francs et 11 p. 100 du produit intérieur brut.

On peut distinguer dans ce chiffre celui des délégations de service public qui atteint par secteur concerné : 38 milliards de francs pour l'eau et l'assainissement ; 13,6 milliards de francs pour les transports interurbains, dont 3,6 milliards de francs pour les transports scolaires ; 11,5 milliards de francs pour les transports urbains de province et, enfin, 10 milliards de francs pour la collecte des ordures ménagères - tous problèmes à propos desquels, je le sais, beaucoup d'entre vous s'interrogent.

La commande publique joue donc un rôle moteur dans l'activité économique de notre pays. Des secteurs économiques en dépendent très étroitement : BTP, armement, aéronautique, informatique et télécommunications.

Mais au-delà de l'impact en termes économiques, c'est sur un autre plan que ce secteur trouve une importance toute particulière. En effet, l'exigence de transparence et d'efficacité qu'une collectivité se fixe quant à l'usage des fonds publics est un indicateur puissant de la vitalité de sa démocratie.

C'est pourquoi le Gouvernement est particulièrement attentif à ces questions et est soucieux de mettre en œuvre tous les instruments possibles au service d'un objectif simple : la transparence des choix et l'efficacité de la dépense publique.

Il est ainsi essentiel que la commande publique s'organise sur un dispositif qui soit à la fois cohérent, précis et accessible aux usagers que sont les collectivités publiques et les entreprises. Il est essentiel qu'elle soit mise en œuvre aux différents niveaux des administrations publiques par des institutions dont les missions soient bien définies et qui disposent des moyens juridiques matériels et humains appropriés.

Au cours de ces dernières années, des aménagements importants avaient été introduits, notamment dans la perspective de l'ouverture européenne des marchés publics. Ils visaient à renforcer la transparence dans l'attribution des marchés publics et des délégations de service public.

La volonté de renforcer plus encore la transparence dans ce domaine a constamment inspiré l'action du Gouvernement depuis son entrée en fonction en mars 1993. Elle a obéi à une préoccupation principale : faire en sorte que cet aspect essentiel de la gestion de nos administra-

tions soit exemplaire au regard des principes de moralité de la vie publique, sur le respect desquels les citoyens jugent la qualité d'une démocratie.

La recherche de la transparence passe également par une amélioration des conditions d'accès des entreprises à la commande publique, qui doit s'effectuer dans un cadre de stricte égalité, notamment pour les PME.

Dans cet esprit, le Gouvernement, à l'initiative du ministre de l'économie, aujourd'hui retenu au Sénat, a introduit dans le cadre du décret du 27 avril 1994 une procédure de double enveloppe dans les appels d'offres. Celle-ci permet de ne retenir, de manière plus rigoureuse, que les offres des candidatures des entreprises qui sont en stricte conformité avec leurs obligations fiscales et sociales.

Dans le cadre des décisions prises par le Gouvernement pour la transparence et la responsabilité dans la vie publique, plusieurs mesures concernent les marchés publics. Je voudrais, mesdames et messieurs, vous les rappeler brièvement.

Les mesures législatives, tout d'abord.

Dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire, le Gouvernement a réintroduit la disposition donnant un caractère suspensif aux marchés et contrats de délégation de service public soumis par le préfet au contrôle de légalité.

De même, le Gouvernement, après concertation avec tous les milieux intéressés, a retenu un dispositif visant à garantir les conditions de transparence dans les transactions foncières des collectivités locales. Nous aurons l'occasion d'y revenir puisque le Gouvernement, à la demande du président Philippe Séguin, a accepté de retirer cette mesure du projet de loi relatif à l'aménagement du territoire afin qu'elle puisse être examinée dans le cadre de la présente discussion.

Enfin, le Gouvernement a décidé de donner un caractère prioritaire à la codification des dispositions relatives à l'achat public.

La succession des textes intervenus, en particulier pour la mise en conformité avec nos obligations communautaires, a pu, dans un premier temps, rendre plus complexe la démarche des opérateurs publics et être une source de difficultés dans l'application de la réglementation. Cette situation appelle une approche plus globale, ainsi qu'une mise en cohérence de l'ensemble des textes intervenus en matière de commande publique.

Il faut donc s'attacher à refondre les instructions d'application du code des marchés publics et des textes communautaires en tenant compte des modifications intervenues. Il faut donc s'attacher à créer de façon à aboutir à une présentation ordonnée de l'ensemble des textes concernant la commande publique - en gestion directe ou en gestion déléguée - dans le cadre d'un nouveau « code des marchés et conventions publiques », conformément au programme de la commission supérieure de codification.

Ce travail de codification devra avoir pour double objectif de donner une base juridique claire et ordonnée de la totalité des dispositions en la matière et d'offrir aux usagers de la commande publique un outil accessible et d'usage commode.

Par ailleurs, le Gouvernement a rappelé aux préfets la nécessité d'une application plus effective des dispositions actuelles, notamment en ce qui concerne le contrôle de légalité et le respect des procédures en matière d'avenants.

Tel est, mesdames et messieurs, le contexte général dans lequel s'inscrit l'examen des propositions de loi relatives aux marchés publics et délégations de service public.

Le texte que nous allons examiner s'attache à renforcer les exigences de transparence. En ce sens, il ne peut que recueillir le soutien du Gouvernement qui proposera cependant un certain nombre d'amendements techniques.

En revanche, il sera conduit à contester certaines des dispositions du texte, soit parce qu'elles se traduisent par un moindre degré d'exigence par rapport aux règles existantes, soit parce qu'elles font double emploi avec le droit actuel, soit, enfin, parce qu'elles sont sans objet avec le sujet traité, à savoir la commande publique.

Dans la première catégorie d'amendements, les amendements techniques, je rangerai les précisions que le Gouvernement souhaite apporter au pouvoir de contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur les comptes produits par les entreprises délégataires - c'est l'article 3 - ainsi que certains aménagements purement rédactionnels à l'article 7.

La seconde catégorie d'amendements porte sur des modifications de fonds.

A l'article 7, par exemple, qui concerne le régime des avenants, le Gouvernement estime contestable de porter atteinte au pouvoir de décision des assemblées délibérantes des collectivités locales. Tel qu'il est rédigé, en effet, l'article 7 présente le risque de transférer implicitement le pouvoir de décision réelle aux commissions compétentes, soit en matière de marchés publics, soit en matière de délégations de service public. Si le Gouvernement est d'accord pour que les commissions émettent un avis, il considère que c'est aller trop loin que de prévoir en fait que celui-ci doit être conforme. Tel est bien en effet ce qui résulte du deuxième alinéa de l'article 7.

Par ailleurs, le Gouvernement proposera également de supprimer l'article 8. Celui-ci transforme profondément la nature du contrôle exercé par les juridictions financières que sont la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. En effet, ces juridictions ont vocation à vérifier *a posteriori* les comptes des organismes soumis à leur contrôle. La rédaction actuelle de l'article 8 leur conférerait un pouvoir d'intervention à tout instant et sur tous les comptes des entreprises privées, dès lors qu'elles ont obtenu des marchés publics ou qu'elles sont titulaires de délégations de service public. Cela va très au-delà peut-être même de ce que souhaitait la commission des lois, du moins je le pense. Ce bouleversement des modalités du contrôle n'apparaît pas souhaitable au Gouvernement. Il lui apparaît qu'il est de nature à introduire une confusion des genres et c'est la raison pour laquelle il vous demandera de supprimer l'article 8.

Le Gouvernement proposera également de ne pas retenir la proposition visant à créer un observatoire de lutte contre les activités mafieuses en France. En effet, cette proposition est sans relation avec l'objet de ce texte de loi relatif aux marchés publics et aux délégations de services publics. En outre, je doute que cette disposition soit de nature législative.

Le Gouvernement a également déposé un amendement tendant à supprimer l'article 10 qui prévoit que les parquets peuvent saisir les juridictions financières des faits irréguliers dans la gestion des collectivités. Une telle disposition n'est pas nécessaire dans la mesure où les parquets ont d'ores et déjà ce pouvoir. Cela ressort des dispositions de l'article 41 du code de procédure pénale. La Cour de cassation a pleinement reconnu ce pouvoir et, d'ailleurs, je vous informe que le garde des sceaux, par une circulaire du 3 janvier 1990, a explicité ces différents éléments.

L'enjeu, mesdames, messieurs les députés, est clair. La détermination du Gouvernement aussi. Et la démarche illustrée par ces propositions de loi s'inscrit tout à fait dans la logique de l'action gouvernementale en cette matière. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Question préalable sur la proposition de loi organique relative à la déclaration de patrimoine et aux incompatibilités professionnelles

M. le président. J'ai reçu de M. Georges Sarre une question préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 4, sur la proposition de loi organique relative à la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel.

La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, nous allons légiférer sur les rapports entre la politique et l'argent sous le regard de nos citoyens. Il n'échappe en effet à personne que c'est en raison de la multiplication des « affaires » qu'est apparue la nécessité de réagir, et d'abord par voie législative. Fort heureusement, et M. le ministre d'Etat le rappelait, en la matière, nous ne partons pas de rien. En 1988 d'abord, puis en 1990 et 1993, des lois anticorruption ont permis d'assainir les rapports entre la politique et l'argent. A chaque fois, la droite a fait montre d'un empressement que je qualifierai de relatif. Nous savons tous ici les améliorations apportées par ces lois : premiers remboursements des campagnes électorales, dotation publique aux partis, contrôles accrus des passations de marchés publics et des délégations de service public, etc. Mais, mes chers collègues, j'attire votre attention sur le danger qu'il y aurait à ne voir là qu'un exercice de circonstance, contraint et donc inachevé.

Les législations de circonstance résistent rarement au temps. L'expérience nous a appris que toute gesticulation étrangère aux attentes profondes des Français aboutit au résultat inverse à celui recherché, c'est-à-dire à une défiance des citoyens à l'endroit de leurs représentants et, par ricochet, de la chose publique.

M. Jean-Jacques Hyest. Vous en savez quelque chose !

M. Georges Sarre. Ne cédon pas à la facilité d'une législation de circonstance. C'est pour demander solennellement à chacun d'entre nous de préciser dans quel esprit il entend élaborer cette nouvelle législation que je défends la question préalable.

En effet, ma crainte est grande : il ne faudrait pas que les lois votées ne traitent pas de l'essentiel et que leur objectif ne vise que leur seul affichage. Or c'est la quatrième fois que ce dossier revient devant le Parlement, en quelque six ans. Cette crainte a grandi au fil des réunions du groupe de travail sur la politique et l'argent. Je tiens d'ailleurs à saluer l'initiative de notre président et le travail tout à fait positif qui a été accompli dans ce groupe. Elle a encore été accentuée au vu des travaux de la commission des lois, auxquels j'ai pu m'associer de temps en temps, jusqu'à se muer en pessimisme, ces derniers jours, à l'écoute des déclarations de certains membres de la majorité et, plus encore, à la lecture des rapports de la commission des lois.

Que pouvons-nous constater ?

Les principales dispositions arrêtées, lors des séances du groupe de travail et qui ont pu sembler, un temps, admises par tous, sont aujourd'hui remises en cause par la majorité. Pourtant, celles-ci n'allaient pas encore – de mon point de vue – au fond de la logique de rénovation de la vie publique. Quelles sont ces reculades ? J'en citerai trois, hautement significatives.

La première, relative au statut de l'élu, concerne, entre autres, la proposition de loi organique à propos de laquelle je défends la présente motion : il n'est plus prévu de modifier les cas d'incompatibilité professionnelle, ni de renforcer les interdictions de cumul de mandats, ni de rendre publiques les déclarations de patrimoine.

La deuxième revient, du moins dans les déclarations de certains élus de la majorité, sur la volonté, un temps exprimée, d'interdire aux entreprises de financer des campagnes électorales ou des partis politiques. La déclaration du Gouvernement, par la voix du ministre de l'intérieur, a apporté un éclairage intéressant sur ce sujet.

La troisième, lourde de conséquences, interdit concrètement l'émergence de formations politiques nouvelles. La commission a, en effet, supprimé le système d'avance aux candidats du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne. Or un financement juste devrait impérativement, sous peine de bureaucratisation de la vie politique, permettre le renouvellement des partis, donc la présentation de nouveaux candidats, et, surtout, favoriser la naissance, par le débat des idées, de formations nouvelles.

Les dispositions rejetées par la majorité, en commission ou dans la presse, constituent pourtant les prémices d'un effort ambitieux et nécessaire de vivification de notre vie publique. Au travers de la question préalable, je vous appelle tous et toutes, solennellement, à lever les doutes, les ambiguïtés, les faux-semblants.

Si la majorité parlementaire voulait enterrer ces propositions et renoncer par avance à toute vaste réforme, il conviendrait que les députés de la majorité prennent leurs responsabilités face aux citoyens et votent cette question préalable. Cela signifierait clairement, devant le pays, que l'on ne veut rien changer. Mais si, comme je l'espère, vous rejetez cette motion, ne décevez pas l'attente de nos compatriotes en jouant double jeu.

L'appel que je lance, dois-je vous le rappeler, ne doit rien à la volonté d'ériger dans la hâte une législation de circonstance. Tout au contraire, je suis de ceux qui appellent à une vraie réflexion sur le sens de la démocratie représentative et sur le choix de la voir s'exercer – parce qu'il n'existe pas d'autre réalité politique tangible – dans le cadre de la République, ou, si l'on veut, de la nation incarnée dans l'État de droit. Cette ambition, qui est la nôtre, est nourrie de la conviction de la nécessaire adaptation d'un système politique sclérosé aux changements intervenus durant les deux dernières années.

J'en suis d'autant plus convaincu qu'il existe un danger croissant : celui d'approfondir la fracture entre les citoyens et la politique. Les présentes « affaires » pèsent sur la crédibilité des hommes politiques ne serait-ce que parce qu'elles symbolisent, de la façon la plus inacceptable, la coupure entre les élites et la base, entre les dirigeants et les militants, entre les élus et les citoyens. Fondamentalement, cependant, ce sentiment de rupture entre les représentants et le peuple trouve son origine ailleurs, d'abord dans l'affirmation répétée inlassablement qu'il n'est pas d'autres politiques possibles. Mais alors, à quoi servent les hommes politiques ? S'ils sont incapables d'imaginer les moyens d'infléchir les conditions de vie de leurs concitoyens, de quelle légitimité peuvent-ils se prévaloir ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Très bonne remarque !

M. Georges Sarre. Si un pays confronté au chômage massif, à la dégradation constante de la vie quotidienne de millions de personnes, n'était pas capable de trouver dans ses rangs des hommes ou des femmes porteurs d'une autre politique, cela signifierait que ce pays a perdu toute dimension politique. Cette absence d'alternative désespère les Français, confrontés à des difficultés croissantes. Voilà, d'après moi, la cause fondamentale du sentiment de rupture entre les citoyens et la chose publique.

L'affaiblissement de la nation politique entraîne celui du lien social. Je reprends ici l'hypothèse centrale de l'excellent ouvrage de Dominique Schnapper, couronné récemment par notre assemblée : « Dans toute nation démocratique, la politique institue le social. » Vous pouvez donc constater, mes chers collègues, que nous sommes confrontés à l'alternative que je vous ai présentée tout à l'heure. La crise de confiance dans le monde politique que les affaires suscitent, sinon révèlent, peut provoquer deux attitudes : l'une superficielle et intéressée aboutissant à un toilettage plus ou moins approfondi de la législation anticorruption ; l'autre mettant à plat les conditions d'exercice d'une citoyenneté active et éclairée, et qui opérerait une vaste réorganisation des conditions du débat politique en France.

Autant dire tout de suite que deux façons d'agir sont radicalement antinomiques de cette seconde voie.

La première, procédant d'un économicisme aussi réducteur qu'envahissant, est celle qui ramène l'individu à une machine à calcul. Cette vision utilitariste de la politique aboutit à une totale perte de sens.

La seconde, cousine de la première, professe le laisser-faire ! Avouée, elle abandonne aux forces du marché toute latitude pour traiter des questions de société ; caché, le laisser-faire prôné par certains se décline comme un appel lancé à la société pour se réformer elle-même.

Dans les deux cas est méconnue la réalité du lien social fondé par la communauté des citoyens, c'est-à-dire par l'institutionnalisation des moyens de dépassement des particularités locales, linguistiques, régionales, culturelles, religieuses.

Les Français nous invitent aujourd'hui à en finir avec la corruption et avec des financements occultes incompatibles avec l'exigence de transparence de la vie publique. Ils nous exhortent à rénover profondément les conditions d'exercice de la citoyenneté, afin de rétablir les moyens d'une participation politique de tous à la chose commune. C'est en cela, mes chers collègues, qu'il faut favoriser l'émergence de formations politiques nouvelles, par le débat d'idées.

Ainsi, les défis écologiques n'ont été que tardivement, et encore très imparfaitement, pris en considération dans notre pays. L'une des causes politiques majeures de ce retard tient à l'impossibilité qu'ont rencontrée, pendant longtemps, les écologistes à émerger comme une force politique nouvelle. Autre illustration : bien que l'effondrement des régimes communistes, la chute du mur de Berlin, l'éclatement de l'ex-Union soviétique, aient entraîné une formidable redistribution des données géopolitiques et géostratégiques en Europe, aucune conséquence sérieuse n'a véritablement été tirée de ces changements ; nous l'avons vu encore récemment dans un débat ici-même.

Ces deux exemples suffisent à montrer l'insuffisante capacité d'adaptation et d'innovation du système politique français. Dans une démocratie représentative, la légitimité repose sur la participation des citoyens, c'est-à-

dire, en dernier ressort, sur leur croyance, sur la certitude que les élus sont leurs représentants. Il ne saurait subsister la moindre équivoque à ce sujet, sous peine de porter un coup mortel au système représentatif. Or c'est de cela que souffre notre vie publique.

Cette équivoque est alimentée pour partie par les « affaires » qui, en éclaboussant quelques-uns, jettent la suspicion sur tous, mais le malaise est plus profond : il vient de l'inadéquation croissante de l'offre politique avec les exigences variées des citoyens, inadéquation qui génère deux effets pervers.

Le premier est une perte de confiance dans l'avenir du pays, laquelle est assez bien traduite par l'absence de reprise de la consommation et des investissements productifs. Les conditions économiques conjoncturelles y sont pour beaucoup, mais comment demander aux Français d'investir quand leur Gouvernement prône et met en œuvre une politique de renoncement ?

Sur le plan électoral, cette défiance se traduit par deux phénomènes : la tendance à une moindre participation des électeurs - baisse du nombre de votants, augmentation des votes blancs et nuls - et une réduction significative des suffrages accordés aux listes des partis dits « de gouvernement », c'est-à-dire de ces partis qui, justement, ont renoncé à remettre en question les dogmes libéraux et monétaires qui étouffent notre pays.

A la recherche d'alternatives, les Français ont apporté en masse leurs votes aux « petites » listes. Ce qualificatif traduit très exactement le terrorisme intellectuel exercé pour discréditer toute critique et toute personne ou mouvement qui s'élèvent pour dénoncer et cette lente agonie des forces vives du pays et l'abdication de ceux qui jurent qu'il n'est pas d'autre politique possible.

Le second effet pervers d'un débat politique figé est l'insertion auprès des médias. En effet, l'appauvrissement de l'offre politique se combine avec le fonctionnement propre de l'univers médiatique, la course à l'audience. Une bonne couverture médiatique est devenue l'assurance, bien plus que les propositions raisonnées ou l'assise d'un parti comptant de nombreux militants, d'une réussite électorale. A la recherche de moyens d'expression qu'ils ne trouvent pas ailleurs, les citoyens utilisent, consciemment ou non, leurs votes en faveur des noms ainsi propulsés pour signifier leur désir de changement. Ils ne sont pas dupes et les dernières élections en Italie, les municipales partielles, montrent combien le génie collectif des peuples ne se laisse pas bernier aussi facilement.

Il n'empêche, le vote pour une autre politique ne vaut que lorsque les vraies alternatives restent ouvertes au choix des citoyens. Néanmoins, une alternative ne se décrète pas, ne s'improvise pas. Il faut du temps, des hommes, des structures, en un mot, il faut s'assurer de la capacité d'émergence de nouvelles formations politiques, avec des idées et des propositions portant la contradiction aux partis établis, installés dans une routine confortable. En effet, l'histoire ne s'arrête pas et ceux qui feignent de le croire nous ménagent des lendemains qui déchantent.

Cela nous conduit à nous interroger sur le sens historique de la démocratie.

Elle est, je le crois, une tentative jamais aboutie, mais constante, de moraliser la compétition politique. L'institutionnalisation de cette démarche diffère d'un pays à l'autre en fonction des contingences historiques propres à chacun. En France, c'est à la République que nous devons le cadre dans lequel cet effort s'inscrit naturellement. Cependant, la République n'est pas une donnée, elle est un « construit ». Elle n'est certes pas en constant danger, mais elle reste toujours à achever.

Cet effort de Sisyphe, auquel les républicains sont astreints, tient au principe même des institutions représentatives républicaines : leur vertu particulière, pour reprendre l'expression de Montesquieu, est le civisme ou, pour parler comme les Grecs, l'amour de la chose publique. Cette attitude, indispensable à la survie du régime lui-même, doit être doublement nourrie : d'une part, par le dévouement manifeste des hommes publics qui servent la République, d'autre part, par la certitude, façonnée par l'expérience, que chaque vote compte, que les jeux ne sont jamais faits d'avance.

Comment mieux permettre l'existence de ce double mouvement, sinon en facilitant la concurrence entre les expressions politiques, non pas une concurrence de façade, mais des exposés contradictoires et raisonnés venant informer l'opinion des citoyens ? Là encore, l'exigence démocratique rejoint l'exigence éthique pour demander, comme un service vital à la pérennité du régime, de favoriser l'émergence de forces politiques nouvelles.

Nous devons donc, avant tout, réaffirmer le rôle et la place des élus. Concrètement, on peut, dans trois domaines, réaffirmer le caractère profondément désintéressé et exigeant de la démarche qui conduit un homme ou une femme à solliciter les suffrages des citoyens. Être élu est d'abord un honneur mais aussi une charge, par laquelle on s'engage à servir le bien public, et à le servir, à temps plein.

Il convient d'abord de renverser le principe d'autorisation du cumul d'une activité professionnelle et d'un mandat parlementaire posé par la loi organique du 24 janvier 1972 en revenant, mes chers collègues, à des principes républicains de base : tout citoyen élu pour représenter la nation doit consacrer ses activités, toutes ses activités, à l'accomplissement de son mandat. Il faut alors permettre aux intéressés d'exercer leur mission dans les meilleures conditions : c'est à l'évidence une activité à temps plein que les élus doivent accomplir. Cela constitue également un moyen de revaloriser et d'améliorer le bon fonctionnement du Parlement.

En outre, la généralisation du principe des incompatibilités permet de revenir sur un effet pervers de la loi de 1972. Sous prétexte d'éviter la professionnalisation de la vie politique, cette législation a, en effet, consacré une inégalité de traitement des citoyens devant l'élection selon leur profession.

Les fonctionnaires, placés en disponibilité, n'exercent plus leur emploi public, à l'exception des professeurs d'université. Les salariés du secteur privé sont, de fait, contraints à la démission. Seules, les professions libérales et les chefs d'entreprise bénéficient dans la réalité de la possibilité offerte par la loi de 1972 de cumuler mandat parlementaire et activité professionnelle ; encore faut-il distinguer ceux qui, tels les commerçants ou les artisans, ne peuvent pas « abandonner » leur boutique. A double titre donc, il convient de généraliser le régime des incompatibilités.

La même logique qui pousse à interdire la poursuite d'une activité professionnelle antérieure conduit à limiter le cumul des mandats électoraux. En la matière, beaucoup a déjà été fait.

Je ne crois pas qu'il soit possible aujourd'hui d'interdire le cumul d'un mandat national et d'un mandat local, car il constitue l'une des particularités du système politique français et en fait la souplesse et l'efficacité. Elu au scrutin d'arrondissement, un député est aussi un homme de terrain. Le couper du lien vital avec les réalités concrètes de la vie quotidienne, en lui interdisant tout

mandat local, opérerait à coup sûr une mise à distance tout à fait préjudiciable. En revanche il s'impose que ce même élu ne concentre pas entre ses mains des fonctions législatives à l'échelle nationale et exécutives à l'échelon local. Pour assumer pleinement et sereinement leur mandat, les parlementaires doivent disposer du temps suffisant pour élaborer ou étudier convenablement les textes législatifs, nombreux et souvent complexes. Voilà pourquoi il importe de rendre incompatible le cumul d'un mandat parlementaire et l'exercice d'une fonction d'exécutif régional, départemental ou communal pour les villes de plus de 100 000 habitants.

L'exercice de fonctions électives doit d'abord être pensé et perçu comme un devoir et non comme un privilège. C'est dans cet esprit que le législateur a plafonné le montant des indemnités cumulées; mais il convient sans doute d'aller plus loin. L'obligation de déclaration de patrimoine étendue à tous les détenteurs d'un mandat national ou local, et aux fonctionnaires exerçant une fonction d'autorité doit être rendue publique. A cet égard, monsieur le rapporteur Bonnacarrère, votre conception du fonctionnaire d'autorité m'a laissé absolument pantois! A mes yeux, un fonctionnaire d'autorité est nommé en conseil des ministres. Il ne peut s'agir de l'agent de police, pour reprendre votre exemple, qui verbalise tel ou tel qui a commis une faute de conduite. Nul n'est besoin de laisser inutilement naître le soupçon d'enrichissements réalisés grâce à la vie publique quand il est si simple de prouver le contraire.

Assurer le financement public de la vie publique est le deuxième volet d'une réforme nécessaire pour faire « respirer » notre système politique. Notre objectif doit, ici, être double.

Il s'agit d'abord de soustraire les hommes politiques aux pressions exercées par les groupes d'intérêt. J'interroge ceux qui sont hostiles ou réservés: qui peut, parmi nous ou ailleurs, honnêtement croire qu'une entreprise, dont l'objet propre est la recherche de profits, puisse donner de l'argent à un candidat ou à un parti sans en attendre en retour des faveurs? C'est pourquoi il est nécessaire d'interdire à toute personne morale de verser des dons.

Il convient ensuite de permettre à toutes les idées de solliciter les suffrages avec autant de chances d'être entendues les unes que les autres: les formations nouvelles, les candidats non soutenus par un parti établi et financièrement bien doté, ne doivent pas être en situation d'infériorité. Les idées ne valent que par elles-mêmes et il appartient aux citoyens seuls de trancher.

Ce double objectif entraîne une série de conséquences.

Au moins, en ce qui concerne les élections au scrutin de circonscription, et notamment les élections législatives, il faut interdire aux partis de financer tout ou partie des campagnes des candidats qui se réclament d'eux. Il n'y a plus ainsi de prime donnée aux candidats des partis institués, ce qui, par contrecoup, favorise l'émergence de nouvelles candidatures. En outre, cela permet aux élus d'être moins dépendants de leur parti: ils ne doivent de comptes à personne d'autre qu'aux citoyens. Il faut aborder la question de la sclérose des partis par l'étatisation. Cela seul est essentiel. C'est pourquoi il est nécessaire que l'effort financier public porte plus sur les candidats que sur les partis. Là se trouve, je le crois, la clef du renouvellement de la vie politique.

Les frais de toutes les campagnes électorales doivent être remboursés à une hauteur suffisante. Tous les arguments d'égalité, de justice, vont dans ce sens, mais surtout, c'est utile. Que serait une démocratie qui refuserait

de payer le prix de sa propre perpétuation et de son renouvellement? Là encore, il s'agit de faire vivre un débat d'idées riche qui offre aux citoyens des analyses et des propositions alternatives et leur permet de voter, de se déterminer en raison. Pour cela, toutes les candidatures doivent pouvoir s'exprimer. Il appartient aux électeurs seuls d'éliminer telles ou telles.

C'est pourquoi je vais plus loin que vous, monsieur le ministre d'Etat: un taux de remboursement des dépenses à 80 p. 100, assorti de leur plafonnement, me paraît convenir.

M. Eric Duboc. Très bien!

M. Georges Sarre. Il reste 20 p. 100 pour l'action militante; croyez-moi, ce n'est pas rien! La France connaît trop le prix de la liberté, conquise par le sang de ses fils, pour renâcler à un effort budgétaire que l'on peut fort bien encadrer et maîtriser. Toutefois, assurer un taux de remboursement suffisant, si j'ose employer cette formule, ne suffit pas. Encore faut-il que les candidats puissent bénéficier d'une avance publique. Sinon, par quels moyens feraient-ils campagne? En empruntant? En s'adossant à un parti disposant de larges moyens financiers? Comment? Dès lors, aucune audace ne serait permise à de nouveaux candidats.

Privés de sources de financement d'entreprises, les partis politiques doivent cependant pouvoir continuer d'exercer le rôle fondamental qui est le leur. La volonté générale ne saurait être confisquée au profit de quelques-uns en vertu d'un privilège social ou financier. Les partis politiques, en se faisant les supports d'idées diverses, sont les vecteurs de ce débat et concourent ainsi à l'expression éclairée et raisonnée des suffrages. Il est donc légitime qu'ils reçoivent une subvention publique à hauteur de leur participation au débat public. J'avoue qu'il est difficile d'établir un étalon de mesures, mais je crois que c'est dans cette direction, monsieur le ministre d'Etat, qu'il conviendrait d'avancer. Le mode de calcul de cette aide doit répondre à un objectif: laisser ouverte la porte à des nouveaux venus, ne pas fermer le champ politique sur les acteurs du moment. Elle est naturellement proportionnelle aux suffrages exprimés, sans fixer de seuil minimum ou bien qui ne soit pas discriminant envers les formations nouvelles, par exemple 2,5 p. 100 des suffrages. Il doit ensuite ne pas reposer sur les résultats d'une seule élection: toutes les élections au suffrage universel direct participent de l'expression de la volonté générale. A ce titre, elles doivent chacune faire l'objet d'une dotation. Il est en effet tout à fait préjudiciable que celles-ci soient aujourd'hui calculées à partir des résultats d'une seule élection figeant pour cinq ans l'aide publique. Les partis qui émergent dans l'intervalle, à l'occasion d'autres élections, sont alors privés de moyens de façon tout à fait anormale. Cependant nous devons garder présent à l'esprit un risque que le financement public fait courir: celui d'une bureaucratisation des partis, de leur fonctionnement. Pour le prévenir, une précaution doit être prise: par l'accent mis sur le financement des campagnes, créer les conditions d'émergence de nouvelles formations; à défaut, le financement public des partis politiques serait potentiellement dangereux.

Troisième volet de la réforme: favoriser l'accès aux médias audiovisuels de toutes les formations politiques, et notamment de celles qui émergent.

La réalité du champ politique français recouvre aujourd'hui, pour une large part, le champ médiatique. Qu'on le déplore ou qu'on s'en réjouisse, c'est un fait avec lequel il faut composer. D'ailleurs, des réglementations existent déjà qui ont pour finalité d'assurer « l'honnêteté,

l'indépendance et le pluralisme de l'information, ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion ». Toutefois, il convient d'aller plus loin que le seul traitement proportionnel des formations politiques. En ce domaine, en effet, les situations acquises sont extrêmement cumulatives. Afin que le fonctionnement propre des médias n'interfère pas trop dans celui des choix des citoyens, faut-il envisager une démarche plus volontaire ? Traiter également chacune des formations politiques, quel que soit le nombre de ses représentants patentés, pour assurer le renouvellement de l'expression des courants de pensée et d'opinion politiques est une démarche qui s'inscrit naturellement dans le respect de la liberté de communication.

Pendant la durée des campagnes officielles, les candidats ou les listes d'une même circonscription doivent bénéficier d'un temps d'antenne identique. Il n'y a pas lieu de proportionner celui-ci aux précédentes consultations. Cela revient à figer le paysage politique et à accorder une prime supplémentaire aux sortants.

Hors des temps de campagne officielle, le partage des ondes doit se faire équitablement entre majorité et opposition. Il faut entendre par majorité les parlementaires qui appartiennent à celle-ci. L'opposition, quant à elle, ne se réduit pas à son expression parlementaire. D'autres élus, pour n'être ni députés ni sénateurs, représentent néanmoins une expression digne d'écoute. Aussi, l'opposition non parlementaire doit pouvoir bénéficier d'un égal accès aux médias audiovisuels. A la règle dite des trois tiers - un tiers du temps de parole au Gouvernement, un tiers à la majorité, un tiers à l'opposition - doit être substituée la règle des quatre quarts : un quart du temps de parole au Gouvernement, un quart à la majorité, un quart à l'opposition parlementaire, un quart aux courants de pensée, qui nourrissent le débat politique.

Ces trois trains de réformes devraient nécessairement faire l'objet de mesures d'accompagnement. Je n'évoquerai brièvement que la création de mécanismes d'aide à la réinsertion dans la vie professionnelle des ex-parlementaires. Nécessaires corollaires de la généralisation du principe des incompatibilités professionnelles, ces mécanismes assureraient concrètement l'égalité des citoyens devant l'élection. A ce titre, ils consacraient une démocratisation de la vie politique du même ordre que l'instauration de l'indemnité parlementaire.

La manière dont nous traiterons les propositions de loi qui nous sont soumises marquera, à n'en pas douter, l'évolution des rapports des Français à la chose publique. Voilà pourquoi, mes chers collègues, il est essentiel que notre assemblée signifie par un vote le sens qu'elle entend donner à son action. S'agit-il de voter quelques lois vidées de leur contenu, vides surtout de perspectives ? Alors, que chacun prenne ses responsabilités, vote cette question préalable et explique ensuite aux Français pourquoi rien ne devrait changer. Ou alors - et c'est l'ambition que je nourris - il s'agit pour nous, à l'occasion d'un contexte favorable, de procéder à une réflexion d'ensemble sur les conditions d'exercice de la vie publique afin d'y apporter les indispensables inflexions que j'ai évoquées devant vous. Il y aurait lieu de légiférer. Il y aurait même urgence. Car, dans ces conditions, il importerait alors de faire en sorte que la nouvelle législation s'applique aux futures élections. Les Français en effet ne comprendraient pas que le travail que nous réalisons n'ait aucune incidence sur les prochaines échéances. Et si, par principe, une loi l'applique dès sa promulgation, il faudra bien envisager des dispositions précises prenant en considération les comptes de campagne déjà ouverts. Il y a là - je

ne la méconnaiss pas - une difficulté juridique, liée à la non-rétroactivité des lois, mais il existe aussi une exigence politique qui nous impose d'imaginer une solution à ce problème, et c'est possible.

C'est pour soumettre ce choix à notre assemblée que j'ai défendu cette question préalable sur l'une des propositions de loi qui a été plus sévèrement édulcorée que les autres par la commission des lois.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. A titre personnel, j'aurais compris que l'un de nos collègues, qui s'oppose au fond du texte lui-même, déposât la question préalable. Monsieur Sarre, je ne le comprends pas de votre part, car vous avez fait partie du groupe de travail qui - je l'ai rappelé - a adopté la totalité des textes à la quasi-unanimité de ses membres.

Je relève une autre contradiction. Vous avez terminé votre propos en disant qu'il y avait urgence à délibérer. Or, la question préalable tend précisément à décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer. Je me demande dès lors si vous ne vous êtes pas trompé de sujet, mais peu importe. Il paraît au contraire nécessaire de délibérer et vous serez incontestablement utile dans ce débat, en ayant la possibilité - vous l'avez en tout cas jusqu'à maintenant - de déposer des amendements, compte tenu des propositions que je vous ai entendu faire.

Je crois que la commission a bien travaillé. Vous y avez d'ailleurs participé puisqu'elle vous a accepté en son sein. Je ne vois pas pourquoi il faudrait arrêter là le débat.

C'est la raison pour laquelle, mes chers collègues, je vous demande de rejeter la question préalable.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la question préalable.

(La question préalable n'est pas adoptée.)

Discussion générale commune

M. le président. Dans la discussion générale commune, la parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes conviés cet après-midi, demain et après-demain, à un débat qui est difficile. Nous le savons tous.

On peut y voir, comme M. le ministre d'Etat, l'achèvement d'un édifice commencé il y a quelques années pour lutter contre la corruption. On peut aussi y voir - ce seront les plus pessimistes - un besoin de légiférer qui, pour ma part, me paraît tout à fait légitime, mais qui est inspiré par les difficultés rencontrées depuis quelques mois, quelques années, peut-être depuis 1981, dans les relations entre la politique et l'argent. Nous allons, je l'espère, voter des textes législatifs qui permettront de clarifier les relations entre la politique et l'argent, de lutter contre la corruption, de nous doter d'un système de financement de la vie politique conforme à ce qui est nécessaire dans une démocratie moderne.

Néanmoins, ne nous faisons pas trop d'illusions : il est probable que, d'ici à quelques années, nous aurons à nouveau à légiférer car c'est un problème qui se pose en permanence.

Si seulement ce pouvait être l'occasion pour les Français de mesurer combien la corruption est un phénomène déstabilisateur sur les plans social, économique et politique.

C'est déstabilisateur socialement car, la corruption, c'est la tricherie. L'ascension sociale fondée sur le mérite a de moins en moins de sens au fur et à mesure que se développent la corruption dans la société et les systèmes d'enrichissement personnel. C'est déstabilisateur sur le plan économique car, la corruption, c'est la concurrence déloyale, par excellence, entre les entreprises. Et c'est déstabilisateur sur le plan politique, car cela entraîne une perte de confiance des citoyens à l'endroit du monde politique, perte de confiance dont il ne faudrait pas, néanmoins, exagérer l'ampleur. Il y a, bien sûr, quelques brebis galeuses mais ce n'est heureusement pas la règle générale et, en France, des centaines de milliers d'élus locaux ou nationaux, régionaux et départementaux font honnêtement leur travail.

Il importe certainement que l'opinion publique se réveille un peu ! Un sondage a montré récemment que 70 p. 100 des Français considéraient la corruption comme un phénomène inévitable. Nos concitoyens seraient-ils devenus en majorité un peuple de cyniques ? Honnêtement, je ne le pense pas. Reconnaissons tout de même qu'il y a des sondages qui « interpellent » !

Nous allons légiférer. Mais nous connaissons les limites de notre pouvoir. D'abord, les relations difficiles entre l'argent et la politique ne constituent pas un phénomène proprement français. Il est européen, voire international. Nous avons tous en tête le mauvais exemple italien, mais des cas récents de corruption ont été révélés également dans un pays aussi vertueux - en principe - que l'Allemagne fédérale, dans un pays où existait une déontologie financière - disait-on - comme la Grande-Bretagne, ou dans un pays où l'économie mixte est fort développée, comme l'Espagne ; sans parler d'autres pays de l'Union européenne, voire de pays développés du reste du monde. Légiférer chez nous n'empêchera pas ce qui peut se passer ailleurs.

Ensuite, légiférer pour les seules relations entre la politique et l'argent n'est que s'attaquer partiellement à la question, car d'autres rouages de la société française sont également touchés par ces relations difficiles et parfois malsaines avec l'argent. Nous le constatons à l'intérieur même du secteur économique. Cela peut arriver entre une banque et son client - ne fut-ce pas le cas dans une grande banque nationalisée ?

M. Michel Meylan. Eh oui !

M. François d'Aubert. Les relations entre le banquier et ses clients peuvent parfois être bizarres.

Mais cela peut arriver aussi entre la sphère purement administrative et la sphère économique, sans qu'il y ait aucune incidence politique : les acheteurs publics peuvent succomber aussi à la corruption.

Par conséquent, il serait injuste et anormal de dire que seul le monde politique est concerné.

Quand nous légiférons, nous devons donc garder cela en tête et ne pas oublier que les causes qui ont mené à la situation d'aujourd'hui sont finalement assez générales et qu'elles ne sont pas exclusivement du ressort de la vie publique ou de la vie politique. Néanmoins, celle-ci ne saurait être totalement exonérée.

Certains ont avancé qu'une des causes du développement de la corruption serait la décentralisation. Je crois que c'est une erreur. Si la décentralisation peut être éventuellement incriminée, c'est plutôt parce qu'il manque, parce qu'il manquait aux lois de décentralisation un volet concernant le contrôle.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Mais oui !

M. François d'Aubert. Cette fonction de contrôle est d'ailleurs trop oubliée, à tous les niveaux, dans l'ordre économique aussi bien que dans l'ordre politique.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est vrai !

M. François d'Aubert. Si la décentralisation donne l'impression - fausse - d'avoir une culpabilité dans ces affaires, c'est lié aussi à l'insuffisance du contrôle de légalité - cela a déjà été maintes fois souligné -, parfois à une insuffisante sévérité des autorités de tutelle, des préfets, par exemple, qui ne veulent pas se mettre en mauvais termes avec un grand élu. Cela tient aussi au fait que l'on manque de fonctionnaires capables ou ayant le temps de s'intéresser au fonctionnement des marchés publics.

Il est des causes qui tiennent directement aux autorités élues. Nous ne pouvons passer sous silence les grandes politiques de relations publiques que mènent aujourd'hui toutes les grandes collectivités, politiques qui, paradoxalement, ne se déroulent pas toujours dans un climat de transparence totale. Ne faut-il pas également incriminer un phénomène qui existe depuis bien longtemps dans l'administration française, celui des démembrements ? Il touche désormais les collectivités locales qui sous-traitent à des instances publiques ou semi-publiques, mal contrôlées, un certain nombre de leurs fonctions ou de leurs travaux, là aussi avec un manque de transparence certain.

La décentralisation n'est donc pas vraiment responsable parce que, s'il y avait davantage de contrôles *a posteriori*...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Voire *a priori* !

M. François d'Aubert. ... nous n'en serions pas là.

En outre, il existe en France, depuis quelques années, des « zones dangereuses » entre le public et le privé. C'est tout le problème de l'économie mixte sur lequel je ne reviendrai pas, si ce n'est pour faire remarquer qu'il ne se pose pas seulement au niveau national, mais aussi au niveau local : les délégations de service public concernant l'eau, entre autres, n'ont peut-être pas non plus fait l'objet de contrôles suffisants. La privatisation de services publics locaux n'a-t-elle pas été excessive ?

Il ne faudrait pas non plus passer sous silence - et c'est le dernier point - le rôle de l'environnement international dans la multiplication de ces dérapages. L'environnement international permet de dissimuler l'ampleur réelle de la corruption, en cachant - les artifices sont nombreux - l'argent illégalement gagné par des opérations à l'étranger. L'internationalisation des affaires, avec « la financiarisation » internationale, est un facteur de corruption. Le commerce international n'a jamais été - on le sait bien - un modèle de transparence, notamment lorsqu'il s'agit de marchés publics à l'étranger. Ce qui est grave, c'est que des organismes publics comme la COFACE puissent être mêlés à ce genre d'opérations litigieuses.

Enfin, l'internationalisation de la corruption accroît la dangerosité du système car l'argent de la corruption, une fois introduit dans le circuit international, est de l'argent sale, au même titre que l'argent de la drogue, du trafic d'armes ou de la criminalité internationale.

Aussi est-il indispensable de traiter le problème dans sa globalité, d'abord européenne et sans doute internationale, et nous devons nous préoccuper de la criminalité internationale à base financière. C'est pourquoi je me réjouis de l'amendement proposé par le groupe communiste tendant à la création d'un observatoire parlementaire sur la criminalité organisée. Il reprend une pro-

position de loi que plusieurs d'entre nous avons déposée il y a quelques mois et qui fut malheureusement repoussée par la commission des lois.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Pas malheureusement !

M. François d'Aubert. Nous en reparlerons, monsieur Mazeaud.

Venons-en maintenant aux textes qui nous sont proposés, dans ce contexte qui relativise la portée de ce que nous allons faire.

Dans toutes les affaires de corruption, la première phase est la découverte. Evidemment, plus de transparence entraînera sans doute davantage de découvertes. La corruption donne l'impression de s'accroître. Pour ma part, je le pense. Le groupe de travail présidé par Philippe Séguin a entendu de nombreux témoignages en ce sens.

Mais la découverte de la corruption a fait des progrès aussi parce que les techniques d'investigation se sont améliorées depuis quelques années, depuis la récente alternance, et c'est essentiel, parce que le Gouvernement ne bloque plus les affaires.

M. Jean-Jacques Hyest. Absolument !

M. François d'Aubert. ... et parce que la coopération internationale a progressé, y compris avec des paradis fiscaux, avec certains cantons suisses et même avec le Luxembourg.

Toutefois, des difficultés spécifiques subsistent qui sont liées à la délinquance financière en général pour laquelle il n'y a jamais de flagrants délits et qui ne fait que rarement l'objet de plaintes. A cet égard, on peut regretter que les collectivités qui sont lésées, ou dont les contribuables sont lésés par des actes de corruption, ne portent pas systématiquement plainte, ne se portent pas systématiquement partie civile pour récupérer l'argent qui a été volé.

Propre à la délinquance financière est également l'utilisation de structures intermédiaires. Et je souscris entièrement à la proposition de la commission Rozès de supprimer les bureaux d'études. Nous y viendrons peut-être un jour. Mais pour être complet, il faudrait y ajouter une plus grande transparence pour des activités juridiques telles que les sociétés civiles immobilières qui, grâce à des montages financiers fort peu transparents, permettent le recyclage de l'argent de la corruption.

En ce qui concerne la patrimoine des élus, la transparence doit simplement être améliorée. Il est proposé - cela me paraît de bon sens - que la commission pour la transparence financière de la vie économique étende son champ d'intervention. Je ne suis pas d'accord avec M. Bonnetcarrière quand il nous dit que les fonctionnaires d'autorité doivent en être exclus. Il ne faudrait pas qu'un *lobby* de la fonction publique cherche à échapper à une règle qui est normale dès lors que l'on manie des fonds publics. Il ne s'agit pas de jeter la suspicion sur telle ou telle catégorie de fonctionnaires. Peut-être les termes « fonctionnaires d'autorité » ne sont-ils pas les plus appropriés, mais on voit bien ceux à qui nous pensons, à savoir notamment les acheteurs publics.

Alors, je vous en supplie, soyons larges ! Ces acheteurs publics, et tous ceux qui surveillent les marchés publics, on les trouve dans les collectivités locales. Ce sont, par exemple, des secrétaires généraux des régions, des départements ou des grandes villes. Mais on les trouve aussi et surtout au niveau de l'Etat, dans les grandes administrations, sans oublier bien sûr les établissements publics et les sociétés nationales.

Là encore, ne limitons pas notre propos aux seuls élus. Prenons en compte la notion de responsabilité. Or, dans ces processus de décision, s'agissant par exemple de marchés publics, les responsabilités sont étendues.

Il est indispensable aussi d'avoir la collaboration des institutions financières, c'est une question de textes et une question de pratique. Je reconnais que la Cour des comptes n'a guère tendance à signaler aux parquets autres que le sien certains faits qui pourraient être considérés comme délictueux.

Le dispositif législatif que nous nous apprêtons à discuter est, en fait, pour l'essentiel, un dispositif de prévention de la corruption. C'est pourquoi il ne faut pas y voir un exercice d'autoflagellation. Il s'agit simplement de prévenir un phénomène qui a tendance à se développer.

Il a deux points d'application principaux.

En premier lieu, la suppression du financement des activités politiques par les personnes morales de droit privé s'impose aujourd'hui, parce que nous soupçonnons qu'il peut cacher, dans certains cas, des « renvois d'ascenseur » et que certains dons ne sont pas vraiment désintéressés. A l'inverse, nous connaissons tous des entreprises qui souhaitent simplement participer à la vie publique.

Le financement des activités politiques par les entreprises doit être supprimé. Soit ! Nous aurons peut-être dans quelques années à revenir sur ces textes mais c'est une nécessité d'aujourd'hui. Dès lors, il faut baisser les plafonds de dépenses, et prévoir des moyens financiers complémentaires. A cet égard, un financement public à concurrence de 30 p. 100 des dépenses de campagne électorale me semble insuffisant.

M. Jean-Jacques Hyest. Très juste !

M. François d'Aubert. Porter cette part à 50 p. 100, comme le suggère la commission des lois, est une bonne chose.

M. Arsène Lux. Ce n'est pas assez !

M. François d'Aubert. Cela nécessitera aussi quelques sacrifices de la part des formations politiques elles-mêmes qui devront sans doute organiser un peu moins de congrès coûteux et financer un peu plus les élus et les campagnes électorales.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur d'Aubert.

M. François d'Aubert. S'agissant des marchés publics, le dispositif qui nous est proposé par la proposition de loi de M. Mazeaud, corrigé quelque peu par M. de Roux, nous paraît satisfaisant, à cela près qu'il faut faire attention à la notion d'investissements matériels ou immatériels remplaçant celle de travaux, pour le renouvellement des délégations de service public. Plus la définition sera stricte, meilleure elle sera, et moins il y aura de dérives.

Cela dit, un tel dispositif ne va pas sans un système de sanctions. C'est la peur du gendarme. L'inéligibilité - nous aurons l'occasion d'en débattre - à vie ou peut-être un peu moins...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Tout à fait !

M. François d'Aubert. ... ainsi que l'obligation de rembourser me paraissent indispensables. Il a parfois été suggéré de copier le système italien où il serait question d'un « pardon » pour ceux qui auraient triché. En fait s'il était bien question de pardon dans les propositions du juge Di Pietro, il y ajoutait - les promoteurs de ces « belles idées » semblent l'oublier ! - que ceux qui avaient triché devraient rembourser et qu'ils seraient inéligibles à vie.

Enfin, un projet de loi de M. le garde des sceaux a été déposé au Sénat sur le blanchiment de l'argent sale. Le Gouvernement peut-il nous dire la date de l'inscription à notre ordre du jour de ce texte essentiel, car l'argent de la corruption – ne l'oublions pas ! – c'est aussi de l'argent sale.

Mes chers collègues, si nous avons une discussion positive, ces textes marqueront, j'en suis convaincu, un pas important dans la lutte contre la corruption et dans la clarification des relations entre la politique et l'argent. Mais apparaît à l'évidence la nécessité – et nous en sommes tous d'accord – d'un statut de l'élu et des partis politiques. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

M. Jean-Pierre Soisson. J'ai le sentiment qu'une décomposition politique est en cours, que la machine à laver est en marche, et que nous n'arrêterons ni l'une ni l'autre. Dans ces conditions, l'Assemblée nationale ne peut pas ne pas légiférer. Nous devons légiférer.

J'entends dire : « Elle le fait dans l'urgence. » Mais toutes les réformes importantes ont été effectuées dans ce pays sous la pression des événements ! Le problème est de savoir ce que nous devons faire : nous ne pouvons pas prendre le risque de ne pas en faire assez. Nous devons aller – je me tourne vers le président de la commission des lois – aussi loin que possible afin de traiter le mieux possible les problèmes des rapports entre la politique et l'argent. A légiférer, autant légiférer véritablement.

Je voterai donc les propositions de loi qui nous sont soumises, comme les amendements déposés par M. Mazeaud.

Permettez-moi trois observations, en n'ayant pas la prétention de couvrir l'ensemble du dossier.

La première concerne le financement des partis politiques. Il existe une commission nationale, présidée par M. René Vacquier, président de chambre à la Cour des comptes, qui examine les comptes des campagnes et le financement des partis politiques. Ses attributions sont beaucoup plus larges pour les premiers que pour le second. Ne pourrait-on les étendre et permettre à la commission d'examiner les conditions de fonctionnement des partis politiques ? Nous serons conduits à décider cette extension, je souhaitais vous la proposer.

Quelle que soit la solution qu'elle lui apportera, l'Assemblée devra étudier le problème du cumul des mandats et des fonctions. J'ai été, dans le même temps, ministre de l'agriculture, président du conseil régional de Bourgogne et maire d'Auxerre. Cela n'a duré que six mois et n'aurait pu, tout simplement pour des raisons d'emploi du temps et de santé physique, se prolonger plus longtemps. Nous devons aller vers l'interdiction du cumul des fonctions en y incluant celle de membre du Gouvernement.

Nous devons sans doute aller plus loin également pour les fonctions de président de conseil régional, de président de conseil général ou de maire d'une grande ville, et je suis proche des positions qu'a exprimées souvent M. Pierre Mazeaud.

Ma troisième observation concerne la passation et l'exécution des marchés publics.

La majorité va être conduite à revenir à certaines dispositions des lois Sapin. Il aurait mieux valu ne pas les abroger !

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. C'est bien vrai !

M. Jean-Pierre Soisson. Nous devons renforcer le rôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, et je le dis devant le président de notre assemblée, qui est, comme moi et comme M. François d'Aubert, qui m'a précédé à cette tribune, magistrat de la Cour des comptes. Ces dossiers ne pourront être traités que si la cour dispose de pouvoirs plus larges. Nous ne pouvons les lui refuser. Seules, demain, la cour et les chambres régionales sont à assainir la situation des marchés des collectivités locales.

Telles sont les trois observations que je souhaitais faire. Je voterai les textes en discussion. Que l'Assemblée, se saisissant d'un tel dossier, aille aussi loin qu'elle l'estimera nécessaire !

M. le président. La parole est à M. André Fanton.

M. André Fanton. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la politique et l'argent : pour un esprit peu averti de l'actualité politique, il pourrait s'agir d'un sujet de dissertation à l'usage d'étudiants en sciences politiques, mais, nous le savons les uns et les autres, il s'agit en réalité d'un vrai débat politique, oserais-je dire d'un débat de société, car, en vérité, il s'agit de savoir quelle place l'argent tient aujourd'hui dans notre société.

Sans forcer les mots, on peut dire que les années quatre-vingt ont vu pénétrer avec fracas dans le débat public les thuriféraires de l'argent roi. Tel homme d'affaires mirobolant était donné en exemple. Les étoiles du sport, du spectacle, de l'information même étaient jugées avant tout d'après le montant de leur rémunération, à l'image de ce qui se passe depuis longtemps aux États-Unis. Dans l'opinion publique se répandait l'idée que la réussite devait être mesurée à l'aune de l'argent qu'elle générait.

M. Eric Raoult. Exact !

M. André Fanton. Puisqu'il en était ainsi, tout pouvait s'acheter, tout était donc à vendre.

Dans le même temps, la vie politique, soumise à une médiation chaque jour plus grande, restait régie par des règles immuables. La télévision, les moyens rapides et modernes de communication avaient bouleversé le fonctionnement de la vie publique, mais candidats et partis restaient soumis à un système qui était toujours celui des années cinquante. Nul ne s'en préoccupait trop tant l'opinion publique, chacun le sait, reste méfiante à l'égard des partis politiques.

Ce n'est pas un des moindres mérites de Jacques Chirac que d'avoir, en 1988, proposé et fait voter par notre Parlement un premier texte prenant en compte les réalités du monde moderne, pour tenter d'organiser le financement des activités politiques, et surtout pour en assurer la transparence. Depuis, deux autres lois, en 1990 et en 1993, ont complété cette législation. Si, aujourd'hui, il nous est demandé de renforcer cet arsenal législatif, peut-être n'est-il pas inutile de s'interroger sur les raisons qui commandent notre débat.

Avant d'aborder la substance des textes qui nous sont soumis, je voudrais faire deux observations de caractère général.

Mes chers collègues, la plupart de celles et de ceux qui siègent sur ces bancs, tout autant que l'immense majorité de celles et de ceux qui, à travers le pays, dans nos conseils municipaux, dans nos assemblées départementales et régionales, qu'ils en soient de simples membres ou qu'ils y occupent des responsabilités, sont choqués, souvent indignés des amalgames qui sont faits tous les jours.

M. Michel Meylan. Très bien !

M. André Fanton. L'immense majorité de celles et de ceux qui ont choisi l'action publique pour y défendre des idées, pour apporter leur concours aux évolutions de la société d'aujourd'hui et de demain ne méritent pas cette suspicion qu'on veut faire peser sur eux.

Jacques Myard. Très bien !

M. André Fanton. Ils refusent ce débat réducteur qui, pour eux, met en cause leur probité, voire leur honneur. Ils le refusent d'autant plus que beaucoup de ceux qui donnent si facilement des leçons dans ce domaine ne sont pas toujours des exemples de désintéressement, d'honnêteté intellectuelle ou de probité morale.

M. Raymond Couderc. Tout à fait !

M. André Fanton. Ma seconde observation a trait au problème des incompatibilités.

On peut se poser le problème de l'incompatibilité de telle ou telle activité professionnelle avec le mandat parlementaire, nous aurons à y revenir. En revanche, la question de l'incompatibilité des fonctions ou des mandats est totalement étrangère au sujet qui nous occupe aujourd'hui. La traiter en même temps risque d'aggraver les malentendus si facilement entretenus dans l'opinion publique.

En vertu de quelle alchimie mystérieuse, un président de conseil régional, de conseil général ou un maire de grande ville deviendrait-il soudain plus vulnérable aux tentations financières du seul fait de son élection à l'Assemblée nationale ou au Sénat ? En réalité, il devient simplement davantage conscient des problèmes qui, au-delà des limites de ses responsabilités locales, se posent à la nation.

Faut-il rappeler que les procédures qui ont mis en cause tel ou tel parlementaire ne concernent nullement l'exercice de ses fonctions nationales, mais ont souvent leur source, directe ou indirecte, dans les activités qu'ils détiennent par ailleurs ?

Peut-être à cet égard n'est-il pas inutile de s'interroger sur les raisons des dérives qui ont été constatées dans certaines de nos collectivités locales.

La loi du 2 mars 1982 a supprimé la tutelle des collectivités locales, mais elle n'a pas songé à toutes les conséquences de cette décision. C'est ainsi que les assemblées départementales et régionales, par exemple, se sont trouvées dans la situation étrange et parfois dangereuse d'être la source à la fois du pouvoir délibératif et du pouvoir exécutif. Leur président se trouve ainsi devoir diriger une assemblée, où il dispose par définition d'une majorité, et être responsable du pouvoir exécutif. Ainsi a disparu le nécessaire équilibre des pouvoirs, qui devrait permettre le contrôle nécessaire des actes de l'exécutif par un pouvoir délibératif, sinon indépendant, du moins différent.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Très bien ! Revenons sur ces textes.

M. André Fanton. Un grand nombre des problèmes qui ont surgi à ces niveaux me semblent résulter de cette confusion des genres. Sans revenir sur les principes de la décentralisation, il serait utile, me semble-t-il, de réfléchir à une nouvelle organisation de nos assemblées départementales et régionales séparant clairement les responsabilités : un président pour l'assemblée, un responsable pour l'exécutif.

Mme Elisabeth Hubert. Très bien !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Comme en Corse !

M. André Fanton. Pourquoi, aujourd'hui, légiférer encore ? Chacun sait bien que des affaires récentes mettant en cause des élus en sont la raison essentielle. Peut-être aurait-on pu observer que la plupart d'entre elles concernent des faits antérieurs aux lois de 1988, 1990 et 1993. Or ces lois ont transformé profondément les conditions d'exercice de la vie politique en leur apportant une transparence dont il faut souhaiter qu'elle subsiste et même qu'elle s'améliore.

Nous voici donc saisis de seize propositions de loi. Quelle en est la philosophie d'ensemble ? Je pense qu'on peut les classer en trois catégories.

Il s'agit d'abord de réduire les dépenses. M. de La Palice pourrait affirmer tout aussitôt que, de ce fait, les nécessités de trouver des recettes pour y faire face seront moins impérieuses. On pourrait en quelque sorte paraphraser ce mot de Jules Renard : « Si, au lieu de gagner beaucoup d'argent pour vivre, nous tâchions de vivre avec peu d'argent. » (*Sourires.*) Nous verrons comment on peut traduire cette ambition.

Il s'agit ensuite d'accroître la transparence. Les lois de 1988, 1990 et 1993, je l'ai dit, avaient en définitive un tel objectif. Il me semble qu'il a été largement atteint. Il s'agit aujourd'hui d'aller plus loin, d'abord en améliorant les procédures de passation des marchés publics, ensuite en étendant à de nouvelles catégories l'obligation de déclaration des patrimoines.

Enfin, et ce n'est pas le point le moins important, il s'agit de garantir l'indépendance des élus. Tel est l'objectif, me semble-t-il, de la disparition de tout lien entre le monde économique et la politique.

L'ambition de cet ensemble de propositions est claire. Elle doit être approuvée. Il s'agit de protéger les élus du discrédit et de la malveillance, mais aussi de la compromission. Dans le même temps, il s'agit aussi et presque par voie de conséquence de défendre la réputation de nos entreprises, qui a été fort atteinte, notamment dans le domaine international, par les événements que nous avons vécus.

Tel est l'objet de la transparence accrue des patrimoines. Telle est aussi l'ambition des nouvelles règles de passation des marchés publics. Telle, enfin, est la raison du choix de renoncer au financement de la vie politique par les personnes morales.

Bien que dix des seize propositions aujourd'hui en discussion concernent le problème des marchés publics, il est bien certain que ce n'est pas la partie de ce projet d'ensemble qui provoque le plus de discussion, non pas que les propositions soient dénuées d'importance, tout au contraire, car elles résultent de constatations faites tant par les chambres régionales des comptes ou la Cour des comptes que par les divers organismes de contrôle qui, à l'occasion de leur audition par le groupe de travail présidé par le président de notre assemblée, ont apporté des éléments de réflexion sur ce sujet.

Si nous approuvons la plupart des dispositions qui nous sont proposées dans le rapport présenté par Xavier de Roux, je voudrais cependant faire quelques réflexions.

Les procédures qui s'appliquent aux marchés publics constituent à coup sûr l'une des matières les plus ardues de notre droit public. Leur complexité n'a d'égale que leur obscurité. Il y a là un vrai sujet de préoccupation pour des élus qui, en définitive, ont la responsabilité d'approuver ces marchés sans avoir nécessairement la capacité de juger, de plus en plus réservée à des spécialistes rompus à toutes les finesses de cette législation.

Les modifications presque permanentes de la loi créent pour ces élus une insécurité juridique d'autant plus grave que la matière est complexe mais, pis encore, cette complexité rend inégale la compétition qu'elle est censée organiser entre les entreprises. On risque d'assister, on assiste déjà, à une concentration des opérateurs. Les mieux équipés juridiquement, qui ne sont pas nécessairement les meilleurs sur le terrain, finissent par emporter de plus en plus de marchés aux dépens des entreprises petites et moyennes que la complexité de la législation et des procédures décourage peu à peu de présenter leur candidature.

Il était déjà difficile, nous le savons tous, de privilégier les entreprises locales, qui, pourtant, sont celles qui fournissent dans nos régions l'emploi qui y fait si cruellement défaut. On risque de n'avoir plus désormais que les grands groupes, avec leurs multiples filiales et leurs services juridiques sophistiqués, pour passer ces marchés qui jouent pourtant un rôle non négligeable dans l'économie française. C'est pourquoi nous nous félicitons de l'initiative prise par le président de la commission des lois de mettre en place au sein de celle-ci un groupe de travail chargé de réfléchir à une réforme globale de cette législation si touffue qu'en définitive ses résultats vont à l'encontre des objectifs qui ont fondé son existence.

Le problème de la transparence des patrimoines ne suscite guère de débats. En effet, nous y sommes habitués. Qu'il s'agisse des parlementaires, des présidents d'assemblée départementale ou régionale ou des maires des communes de plus de 30 000 habitants, ils sont obligés de faire une telle déclaration depuis un certain nombre d'années et cela n'a guère posé de problème. Aujourd'hui, il est proposé d'étendre cette obligation à d'autres catégories. La commission des lois, sur la proposition de son rapporteur, Philippe Bonnetant, a eu la sagesse d'en limiter le nombre. Il y aurait en effet un risque à l'étendre trop largement, celui de diminuer l'efficacité du contrôle.

Parmi les nouvelles catégories de citoyens soumis à cette obligation figurent un certain nombre de fonctionnaires, ceux notamment qui détiennent des responsabilités dans la gestion des marchés. De même, nous semble-t-il raisonnable d'y ajouter les dirigeants des entreprises publiques. Il ne s'agit en aucune façon de mesures discriminatoires dont les fonctionnaires pourraient s'offusquer mais simplement d'une démarche logique. Les responsables politiques se voient imposer des règles. Il est normal que les responsables administratifs qui ont les mêmes responsabilités se voient imposer les mêmes.

Mme Elisabeth Hubert. Tout à fait !

M. André Fanton. D'une tout autre nature sont les réflexions que l'on peut faire sur les incompatibilités professionnelles.

La nature du mandat que nous détenons et qui nous rassemble tous dans cet hémicycle est essentiellement précaire, et c'est l'honneur de la démocratie de le vouloir ainsi. Cette précarité a un sens – être parlementaire ne saurait en aucun cas être une profession – mais, nous le savons, et certains ici sont mieux placés que d'autres pour le dire, elle a aussi des conséquences. Le problème, c'est qu'elles ne sont pas les mêmes pour tous. En un mot comme en cent, disons-le sans fard, il y a les fonctionnaires et les autres.

M. Michel Meylan. Tout à fait !

M. André Fanton. Le statut même des fonctionnaires, qu'ils soient d'Etat ou territoriaux, leur assure de retrouver place dans l'administration lorsque leur mandat prend

fin. En revanche, les autres, quelles que soient leurs activités, se trouvent confrontés à une nécessaire reconversion, souvent difficile. C'est à partir de ce constat qu'il nous faut examiner les textes qui nous sont soumis.

Affirmons tout d'abord que le problème ne concerne pas la compatibilité matérielle d'une activité professionnelle et du mandat parlementaire. C'est le même problème que celui que j'évoquais tout à l'heure à propos du cumul des fonctions et des mandats. Cette question est étrangère aux rapports entre la politique et l'argent, mais deux problèmes doivent trouver une solution.

Le premier concerne le rôle des groupes de pression dans notre vie publique. Le rôle de ce genre d'activité aux Etats-Unis est bien connu. Il fait en quelque sorte partie de l'organisation des pouvoirs publics. Nous avons à nos portes le même genre de démarche – je parle de l'Assemblée parlementaire européenne, où les groupes de pression semblent avoir porte ouverte...

M. Alain Bocquet. Tout à fait.

M. André Fanton. Je n'ai pas dit table ouverte !

M. Alain Bocquet et M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Parfois ! (Sourires.)

M. André Fanton. Nous devons nous préoccuper de cet aspect des choses. Il nous faut veiller à ce que notre Parlement soit préservé du risque que font courir de telles pratiques à la vie démocratique.

De même, le rôle des bureaux d'études, qui ont souvent servi de vecteur à des combinaisons financières ni avouables ni honorables, doit être vigoureusement combattu.

J'en arrive au problème du financement de la vie politique. Ce problème, depuis 1988, est récurrent dans nos débats. Il a tourné notamment en 1993 autour du problème de la participation des personnes morales au financement de la vie publique. Il fut alors conclu par l'autorisation et la transparence de ce financement. Aujourd'hui, il nous est proposé de l'interdire totalement. Quelles sont les conséquences de ce choix ? Quels problèmes pose-t-il ?

Voyons d'abord les conséquences.

Le 19 novembre dernier, le *Journal officiel* a publié les comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 1993. Précisons tout de suite que ces comptes ne comprennent naturellement pas les comptes de campagne, qui avaient fait l'objet de publications différentes. Que mes collègues ne soient pas choqués que je ne cite pas toutes les formations politiques de l'Assemblée. Ce n'est pas de la discrimination, c'est seulement plus simple de donner des exemples.

Deux formations politiques ont fait figurer de façon très claire le détail de leurs ressources dans ces comptes : la première formation de l'opposition, je veux parler du Parti socialiste, et la plus importante formation de la majorité, le Rassemblement pour la République.

Que voit-on ? Sur un budget de 290 millions de francs, le Parti socialiste a reçu 167 millions de francs d'aides publiques, 35 millions de francs de personnes morales, 2 millions de francs de personnes privées. Le Rassemblement pour la République, sur un budget de 358 millions de francs, a reçu 134 millions de francs d'aides publiques, 47 millions de francs de personnes morales, 51 millions de francs de personnes privées.

La conclusion est claire. Désormais, ces deux formations politiques, mais les autres aussi, devront se passer des ressources versées par les personnes morales.

Quand on constate que le Parti socialiste tire moins de 1 p. 100 de son budget des ressources provenant des personnes privées et le RPR 15 p. 100, on voit que les res-

sources de remplacement ne seront guère faciles à trouver. En vérité, l'issue est évidente : les partis politiques devront réduire leur train de vie.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Très bien !

M. André Fanton. On ne pourrait que s'en féliciter si, dans le même temps, l'Etat ne prenait une place de plus en plus importante dans ce financement. Peut-être n'est-il pas inutile de rappeler à ce propos une décision du Conseil constitutionnel du 15 janvier 1990, comme l'a fait tout à l'heure M. le ministre d'Etat. Voici ce que disait le Conseil en traitant de ce sujet : « Considérant que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que l'Etat accorde une aide financière aux partis ou groupements politiques qui concourent à l'expression du suffrage ; que l'aide allouée doit, pour être conforme aux principes d'égalité et de liberté, obéir à des critères objectifs ; ... » - j'attire votre attention sur la phrase suivante - « ... qu'en outre, le mécanisme d'aide retenu ne doit aboutir ni à établir un lien de dépendance d'un parti politique vis-à-vis de l'Etat ni à compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions. »

Mes chers collègues, on peut se demander si, lorsque l'Etat finance l'activité d'un parti politique à 90 p. 100 ou 95 p. 100, l'indépendance de celui-ci n'est pas quelque peu compromise. Certes, la mesure qui nous est proposée aujourd'hui est populaire, même si la contrepartie qu'elle suppose, c'est-à-dire un financement par l'Etat, l'est moins. Nos compatriotes ont, dans cette affaire, un comportement que je qualifierai de schizophrénique, sans que cela soit une injure, dans la mesure où ils ne veulent pas que les personnes morales financent l'activité politique, mais ne veulent pas davantage que l'Etat finance cette même activité.

M. Patrick Balkany. C'est pour le moins paradoxal !

M. André Fanton. Parce qu'elle est populaire, cette disposition doit-elle pour autant être approuvée sans réflexion ? Je ne le crois pas. Chacun s'accorde à considérer que la législation mise en place en 1988, 1990 et 1993 a fait un pas décisif vers la transparence de la vie politique. Sous réserve de quelques modifications, dont la pratique a montré qu'elles devaient intervenir, on sait aujourd'hui combien dépensent les candidats, les partis ; on sait qui donne et qui reçoit. Il ne faudrait pas que la nouvelle législation fasse reculer la transparence. A cet égard, les débats qui se sont déroulés à la commission n'ont pas manqué d'intérêt. Que faire, par exemple, pour empêcher les publications périodiques, plus ou moins éphémères, de recevoir des contributions des personnes morales par le truchement d'encarts de publicité coûteux ? La liberté de la presse existe, la liberté de gestion aussi, et nous voyons tous les jours des personnes morales financer l'activité politique par ce biais. Il y a peu de jours, la presse a publié une mise en garde du président de l'Association des maires de France, adressée à ses collègues, à l'encontre d'une proposition faite par un établissement de crédit d'accorder des prêts destinés à financer leur prochaine campagne électorale.

Si le prêt est consenti avec une période de remboursement suffisamment longue, comment vérifiera-t-on l'origine des fonds destinés à son remboursement ? Les comptes de campagne auront été déposés. Le remboursement interviendra plus tard. Comment fera-t-on pour savoir comment le candidat a remboursé et d'où vient l'argent ? Et qu'en sera-t-il, mes chers collègues, de l'organisation de banquets coûteux ou de fêtes populaires auxquels participent de grandes entreprises ? (*Exclamations*

sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste). Nous l'avons tous fait ! Le parti communiste l'a fait, le Rassemblement pour la République l'a fait,...

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Modestement !

M. André Fanton. ... le parti socialiste a essayé de le faire ! (*Rires sur les bancs du groupe communiste*). Cela ne change rien au problème.

Il ne s'agit pas, dans mon esprit, de mettre en cause la voie qui est choisie pour les propositions qui nous sont soumises. Il s'agit simplement de mettre en garde contre les déceptions de demain qui, comme on disait hier, risquent d'être plus graves que les regrets d'aujourd'hui car elles risquent d'atteindre davantage encore l'image des partis politiques et des candidats aux élections.

M. Patrick Balkany. Très juste !

M. André Fanton. Il ne faudrait pas que seuls des candidats fortunés puissent affronter sans souci matériel le suffrage universel (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*). - *Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*) et qu'en revanche, faute de trouver les moyens de mener campagne, des hommes et des femmes de qualité soient écartés du Parlement ou soient obligés d'appartenir à une formation politique, M. le ministre d'Etat y faisait allusion tout à l'heure.

Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le groupe du Rassemblement pour la République adhère aux intentions des auteurs des propositions de loi qui nous sont soumises. Il souhaite qu'elles fassent l'objet d'un accord aussi large que possible. Au-delà des débats quelque peu théoriques et philosophiques sur la nature des rapports entre l'argent et la politique, il nous semble nécessaire de les aborder avec franchise. Souvenons-nous que dans notre pays, comme dans la plupart des pays latins, l'argent reste souvent un tabou. Lorsqu'on est amené à en évoquer le rôle, le dialogue est souvent faussé car, à l'image de l'iceberg de l'océan, l'argent n'apparaît que bien rarement dans toute sa réalité. Ne légiférons pas seulement pour sa partie visible. L'argent ne doit pas gouverner nos réactions et nos sentiments. Il ne doit pas davantage dicter nos choix. Mais ignorer son rôle, son existence, serait impossible. On a souvent dit que la politique avait un coût. Ayons le courage de le dire aux Français, de le leur faire comprendre et admettre. Mais ils ne le comprendront, ils ne l'admettront que s'ils sont convaincus que nous leur disons la vérité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*.)

M. le président. La parole est à M. Alain Bocquet.

M. Alain Bocquet. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, force est de reconnaître que si nous sommes appelés à légiférer sur ce problème crucial, nous le devons, entre autres, à la détermination de notre président et les députés communistes, qui réclament depuis le début une loi claire dans ce domaine, y ont contribué pour leur part.

Les Français attendent du débat d'aujourd'hui sur les rapports entre l'argent et la vie publique des réformes concrètes. La politique traverse en France une crise profonde qui constitue un défi majeur pour tous ceux qui ont à cœur de faire vivre la démocratie. Il n'y a pas pour autant de fatalité. Si la politique est en crise, si la multiplication des scandales exaspère les Français confrontés au chômage ou à l'exclusion, c'est que la société française vit

sous l'impérialisme de l'argent, de la recherche délirante du profit immédiat. Les députés communistes ont participé dans un esprit constructif aux rencontres qui ont eu lieu à l'initiative du Premier ministre et au groupe de travail de l'Assemblée nationale, parce qu'il s'agit d'un problème de fond qui est au centre de la démocratie pluraliste.

Si les Français ne se reconnaissent pas dans l'image que leur renvoient ceux qu'ils ont élus, cela tient à la domination de l'argent sur la vie publique. Cette cause principale n'induit aucun manichéisme de notre part. S'il existe une morale en politique, elle ne se nourrit pas de suspicion à l'égard des élus, qui, dans leur immense majorité, sont honnêtes et dévoués. A l'inverse, si la plupart des entreprises n'agissent pas dans l'illégalité, une prévention efficace de la corruption ne saurait renforcer la transparence sur les actes des élus pour respecter une sacro-sainte opacité de la part des multinationales.

Les Français attendent aujourd'hui que la justice fasse son travail en toute indépendance, que toute la lumière soit faite sur toutes les affaires, sans privilège ni bouc émissaire, dans le respect de la présomption d'innocence et la stricte application de la législation en vigueur. C'est une exigence de clarté et d'honnêteté qu'avaient déjà exprimée les députés communistes en votant seuls contre la loi d'amnistie du 15 janvier 1990.

M. René Carpentier. C'est vrai !

M. Alain Bocquet. Ceux qui ne répondraient pas à l'attente de l'opinion publique et essaieraient de dégager en touche porteraient une lourde responsabilité. Ils ne mesurent pas avec quelle force les Français condamnent des pratiques illégales qui insultent les pauvres, les chômeurs et les familles dont la crise multiplie les difficultés. Ce serait une erreur majeure de croire qu'aujourd'hui, après 1988, 1990 et 1993, une loi de plus pourrait servir de pare-feu. Un autre dévoiement de cette grande exigence populaire et nationale serait de donner l'illusion que la réponse serait dans une panoplie de dispositions complexes d'un ésotérisme au-dessus des citoyens pour retarder l'adoption urgente dès la présente session de mesures essentielles.

Pour les communistes, la lutte contre la domination de l'argent et pour l'enrichissement de la démocratie relève d'une seule et même démarche. Il y a corruption parce qu'il y a des corrupteurs avides de profits financiers. Ce n'est pas le pouvoir en soi qui corrompt - il est inutile également d'invoquer la nature humaine - c'est le système capitaliste et l'absence de démocratie qui sont à la source de la corruption, un système où travailleurs et citoyens sont enfermés dans un rôle passif, privés qu'ils sont du droit réel à l'information, au contrôle et à l'initiative. Rompre les liens entre pouvoirs publics et puissances d'argent relève d'un choix de classe à tous les sens du terme et les textes dont nous discutons ne peuvent que refléter cette contradiction.

Première contradiction : cette démocratie vivante, sans laquelle les gaspillages accompagnent la corruption et un rejet de la politique qui favorise toujours l'extrémisme de droite, ne doit pas connaître de frontière à la porte de l'entreprise. Elle doit s'exercer sur le lieu de travail comme dans le quartier, la commune, la région pour rendre ordinaire, à travers le droit syndical et le droit d'organisation des partis politiques dans l'entreprise, cette citoyenneté que la violence patronale met sans cesse en cause. Il est symptomatique que, dans les propositions de la commission des lois, rien n'effleure les corrupteurs eux-mêmes, les patrons des grands groupes privés qui faussent la concurrence en se partageant les marchés. Comment

ignorer que renforcer leur toute-puissance, qu'égratigner à peine la mise en examen de tel ou tel patron, par une politique de libéralisme sans frontières battant au rythme de Maastricht laisse le problème entier et prépare les scandales de l'avenir ?

Seconde contradiction : n'est-il pas paradoxal de mettre en accusation les partis politiques alors que c'est le présidentialisme qui sclérose en profondeur la vie démocratique ? A l'exception du Parti communiste français, toutes les formations politiques se sont moulées dans un système peut-être fait sur mesure pour son fondateur mais dont la légitimité s'est singulièrement délabrée, d'élection en élection, avec une concentration hypertrophiée du pouvoir et une interpénétration des rouages de l'Etat et des puissances financières qui a servi de terreau à nombre d'affaires.

La démocratie subit les épreuves conjuguées de la loi de l'argent-roi, du caractère monarchique de nos institutions et de leur dérive supranationale. Elle est victime d'une manipulation médiatique, d'une « sonde-médiacratie » qui sclérose les débats d'idées et les enjeux de société au profit des rivalités de personnes. Le délabrement de la démocratie est tel que, dans certains partis, des militants de formations politiques sont pris en otages par des personnalités médiatisées à outrance pour se retrouver, après un suspense savamment entretenu, un dimanche soir lors d'une émission de grande écoute, Gros-Jean comme devant. N'est-ce pas, camarades socialistes ! (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Ou divisés et déchirés, n'est-ce pas, chers collègues de la majorité, chiraquiens ou balladuriens ! Le parti communiste, quant à lui, a choisi une autre voie. La candidature de Robert Hue relève du choix démocratique des militants communistes. (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jacques Myard. Vous avez fait des primaires ?

M. René Carpentier. C'est vrai, même si ça vous étonne !

M. Alain Bocquet. Les partis politiques sont au centre de la démocratie. Tenter de porter atteinte à leur liberté, à leur indépendance serait d'une gravité extrême. Dans leurs diversités, ils font vivre la démocratie au plus près des gens, grâce au dévouement de leurs militants.

Le parti communiste, quant à lui, ce sont des centaines de milliers de femmes et d'hommes, confrontés à l'exploitation et à l'injustice qui, par le dialogue, la réflexion, la chaleur humaine du militantisme en assurent l'identité révolutionnaire. Son financement est assuré pour l'essentiel par les cotisations de ses membres (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement de la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*) par ses élus qui, dans la tradition des élus de la Commune de Paris, versent depuis 1920 leur traitement à leur parti et se voient reverser un salaire de 11 000 francs par mois et aussi grâce à une souscription permanente auprès de ses sympathisants.

M. René Carpentier. C'est vrai !

M. Alain Bocquet. Une récente enquête de l'AFP sur les budgets des partis politiques prouve que le Parti communiste français est le seul parti financé d'abord par ses adhérents et ses élus et à 70 p. 100 par ceux-ci et par ses sympathisants. M. Fanton vient d'y faire référence. L'indépendance des partis, c'est la sève de la démocratie pluraliste.

Pour clarifier les rapports entre la vie politique et l'argent, il faut une autre politique que celle que vous menez. Les scandales ne viennent-ils pas démontrer *a contrario* la cohérence du service public et des entreprises nationales SNCF, EDF-GDF et France Télécom, que la logique destructrice de Maastricht voue pourtant à la privatisation ? Ces mêmes affaires soulignent combien le statut de société privée préoccupée exclusivement de rentabilité financière est inadapté quand est en cause un service public aussi vital que celui de l'eau.

Comment ne serait pas en contradiction avec la morale une politique industrielle qui passe par pertes et profits 40 milliards de francs de moins-values fiscales au titre de la TVA en raison du marché unique ? Ce libéralisme, où le profit est roi, où les acquis sociaux sont des entraves à la finance, génère naturellement spéculation et dessous de table, quand ce ne sont pas le blanchiment de l'argent sale et les activités mafieuses. Une politique alternative résolument ancrée à gauche est la condition pour inverser ce processus. Une loi ne peut y suffire. Pour autant, il est possible tout de suite de prendre des mesures de fond marquant une rupture significative avec les pratiques antérieures.

Une première exigence est d'interdire le financement de la vie politique par les entreprises. Les communistes n'ont cessé de s'opposer au financement des partis par les entreprises. La vie nous a donné raison et toutes les formations rejoignent aujourd'hui cette proposition. Encore faut-il lui donner toute sa signification. Robert Hue, notre candidat aux présidentielles, a pour sa part déclaré qu'il n'y aurait aucun don d'entreprise dans ses dépenses de campagne. C'est une mesure simple qui doit s'appliquer sans exception et sans délai. Il n'est pas besoin d'invoquer la non-rétroactivité des lois pour l'actuelle campagne présidentielle et celle des municipales. Il suffit que l'interdiction soit applicable à compter de la date de promulgation de la présente loi. Tout report ne pourrait que confirmer chacun dans l'idée que la magouille continue. C'est la confiance des citoyens dans la République qui est en cause.

M. Michel Grandpierre. Très bien !

M. Alain Bocquet. Une seconde exigence est la transparence. Pourquoi cette frilosité, cette obsession à garder le secret sur les patrimoines ? Qui cela gêne-t-il ici même ? Y a-t-il un corrompu dans la salle ? Alors pourquoi attendre qu'un habile *paravazzi* révèle à la une d'un journal à scandales l'existence d'une villa somptueuse ? C'est pire !

C'est pourquoi les députés communistes ont demandé que, après les parlementaires et les membres du Gouvernement, les élus des régions et des départements, les maires et adjoints de villes importantes, établissent une déclaration de patrimoine, ainsi que certains hauts fonctionnaires, comme les directeurs départementaux de l'équipement. Mais surtout, ces déclarations doivent pouvoir être librement consultées et rendues publiques. Conserver leur confidentialité, ce serait entretenir à l'égard des élus une suspicion infondée. Il faut, au contraire, la clarté, la simplicité, donc la transparence, c'est-à-dire le droit d'information des citoyens pour qu'ils puissent se déterminer en toute connaissance de cause. Qu'on ne vienne pas invoquer une impossibilité technique ou le manque de moyens ! C'est un prétexte !

La transparence, c'est enfin une exigence au niveau de l'entreprise. Veut-on ou non s'attaquer aux causes de la corruption ?

La démocratie commande de donner aux comités d'entreprise un droit d'information réel et permanent sur le budget de l'entreprise et l'utilisation des fonds publics qu'elle reçoit.

La troisième exigence est celle de faire vivre la démocratie pluraliste. La démocratie a un coût, et le financement public doit contribuer à l'assurer. Il ne faudrait pas que, sous prétexte de moralisation, certains se dédouanent à bon compte en créant des difficultés accrues pour les partis politiques et en réduisant leurs moyens.

Un tel choix ne pourrait que scléroser un peu plus la diversité des partis, donc la liberté de choix des citoyens en donnant une prime aux sortants ou à des candidatures officielles.

Le pelé, le galeux, coupable d'illégalité, serait-ce le militant bénévole qui défend ses convictions en distribuant des tracts, alors que les médias peuvent vendre une campagne en préfabriqué, plébisciter quelques candidats et en censurer d'autres ? (« Très juste ! » sur les bancs du groupe communiste.)

Si les communistes, par exemple, approuvent une réduction de 30 p. 100 du plafond des dépenses pour l'élection présidentielle - notons au passage qu'ils n'ont, dans le passé, jamais atteint la moitié de ce plafond et que, pour les récentes élections européennes, ils figurent parmi les moins dépensiers - ils considèrent que cette mesure ne saurait pénaliser pour autant les candidats. Or c'est le cas si l'on réduit automatiquement le montant réel du remboursement aux candidats. L'équité exige donc que celui-ci reste inchangé en francs constants.

La promotion de la vie militante appelle également la suppression de la disposition de l'article 51 du code électoral, lequel interdit l'affichage libre trois mois avant le premier tour d'une élection. C'est une censure mesquine de la libre expression du suffrage à laquelle concourent tous les partis politiques.

Une quatrième et dernière exigence est de garantir un égal accès aux médias. Aujourd'hui, le premier des scandales ne réside-t-il pas dans les inégalités de traitement qui privent les citoyens d'une information pluraliste qu'ils sont en droit d'attendre, notamment du service public pour lequel ils payent une redevance ?

Quand en octobre, le Gouvernement a disposé sur France 2 de quatre heures et douze minutes d'antenne alors que le Parti communiste français n'a disposé que de neuf minutes, n'est-il pas irrationnel de prétendre comptabiliser dans un compte de campagne le moindre tract tiré à quelques milliers d'exemplaires et d'ignorer un passage d'une heure à la télévision qui est suivi par plusieurs millions de téléspectateurs ?

M. Paul Mercieca et M. René Carpentier. Très juste !

M. Georges Hage. Imparable !

M. Alain Bocquet. Pour empêcher les discriminations, nous proposons deux mesures : d'abord inscrire dans les comptes de campagne, hors journaux télévisés et campagnes officielles, les émissions où s'expriment un candidat. Le CSA pourrait fixer à cet égard un tarif progressif. Ensuite, le cahier des charges de tout service de radio et de télévision doit prévoir qu'il concourt à l'expression pluraliste des partis. Des sanctions doivent être prises en cas de manquement, par exemple au niveau de la taxation des recettes publicitaires. Simultanément, la presse d'opinion dans sa diversité, dont notre journal, *l'Humanité*, s'est toujours fait le défenseur, doit avoir les moyens de vivre.

Telle est l'approche des communistes sur les rapports entre l'argent et la politique. Nous aborderons l'examen des propositions de la commission des lois avec le souci d'adopter les mesures claires et significatives qu'attendent les Français.

Pourquoi compliquer à dessein ce qui est simple : interdiction immédiate du financement des partis par les entreprises, transparence des patrimoines, financement public des campagnes, égalité devant les médias, telles sont les urgences.

A la crise de la morale politique, on ne répondra pas par la censure de la démocratie.

Si une majorité se refuse à prendre des mesures franches et efficaces pour tenter, une fois de plus, de se protéger par quelques mesurette en trompe-l'œil, les députés communistes ne sauraient cautionner une telle opération. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Martin Malvy.

M. Martin Malvy. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, il y a vingt mois, jour pour jour ou presque, nous débattions ici même des moyens de lutter contre la corruption. Le sujet est vieux comme le monde, et il ne connaît pas de frontières. Mais nous étions loin, à l'époque, d'imaginer que le climat des affaires allait un peu plus tard enfler au point d'occuper pratiquement en permanence le devant de la scène, confondant des procédures dont les unes, liées au financement des partis politiques avant 1990, apparaissent banales au regard des autres, qui dévoilent de vastes opérations financières internationales, ou pire, débouchent sur la mise en examen d'élus pour enrichissement personnel, c'est-à-dire pour trafic d'influence.

Le débat de 1993, vous vous en souvenez, fut houleux. Il avait été engagé par le Gouvernement. La droite avait fait du sujet un thème de campagne et entendait l'exploiter. Je souhaite que nous sachions l'aborder dans les heures qui viennent avec plus de sérénité. Je suis convaincu que nous y parviendrons, d'abord parce que les affaires à l'origine de cette nouvelle discussion sont d'une autre ampleur et frappent - avec quelle force - l'actuelle majorité. La droite sera donc plus réservée. Ensuite, mesdames, messieurs, car l'opinion ne comprendrait pas que, dans les trois jours qui viennent, la représentation nationale hésite à prendre les décisions qui s'imposent et qui consistent à compléter la législation actuelle. Nous entendons donc bien que certains auraient décidé de s'y opposer...

M. Jean-Jacques Hyest. Bien sûr que non !

M. Martin Malvy. ... au prétexte de la précipitation. L'argument est fallacieux. Aucun des sujets abordés n'est nouveau. Aucune des propositions qui sont avancées ne peut étonner qui que ce soit. Chaque thème a déjà fait dans le passé l'objet de réflexions et de débats. Les propositions de loi ont été multiples et émanent de tous les rangs. Les conclusions du groupe de travail de l'Assemblée nationale qui vont servir de base à notre discussion ont été élaborées avec la participation des cinq groupes de l'Assemblée. Le chantier a été ouvert le 12 octobre. Pré-tendre qu'il y a précipitation relèverait de l'hypocrisie manifeste.

Nous devons légiférer. C'est notre rôle. Nous devons exiger que les textes que nous adopterons s'appliquent aussitôt votés. La société a changé. Nos institutions ont évolué. Si Montesquieu constate que « plus d'Etats ont

péri parce qu'on a violé les mœurs que parce qu'on a violé les lois », personne ne saurait trouver là prétexte à ne pas adapter la loi à l'époque.

En refusant de légiférer, en renvoyant à plus tard des décisions que nous pouvons prendre aujourd'hui, nous conforterions les détracteurs de la démocratie, et ceux qui prennent prétexte de déplorables affaires pour confondre dans la même opprobre tous ceux qui, profondément honnêtes - l'immense majorité des élus -, en constituent la trame indispensable.

Evitons de mêler des sujets qui parfois n'ont rien de commun. Ne traitons pas de la même manière, le financement de la vie publique et la corruption, la transparence des marchés et l'évolution des patrimoines, le cumul des fonctions et celui des mandats électifs. Notre débat doit être clair.

En montant à cette tribune pour évoquer les rapports entre l'argent et la politique, je ne peux m'empêcher de penser à nos prédécesseurs en politique qui, sous les Républiques précédentes, ont pu porter haut les couleurs de leurs idées, alors que n'existait aucune des techniques modernes de communication, en haranguant devant les usines ou sous les préaux des écoles, en distribuant avec des militants des tracts ronéotés, en affichant leur seule profession de foi...

Autres temps, autres mœurs. L'émergence de moyens de communication modernes a fait exploser les coûts de la vie politique sans pour autant, bien au contraire, vous en conviendrez, approfondir la réflexion.

M. René Carpentier. Très juste !

M. Martin Malvy. L'augmentation des pouvoirs des élus du fait de la décentralisation a délocalisé les enjeux sans que la décentralisation soit, elle, à mettre en cause ; l'absence de toute législation sur les partis et les campagnes a engendré des pratiques contestables pendant de nombreuses années. Ce n'est qu'à partir de 1988, sous l'impulsion du Président de la République ou à l'initiative des gouvernements socialistes, qu'a été votée - la droite s'y opposant, il n'est pas inutile de le rappeler - notre première législation sur la transparence de la vie publique, le financement des activités politiques et la lutte contre la corruption. Cet arsenal juridique, voulu et adopté par la gauche pour mieux prévenir les tentations et juguler les pressions, se composait notamment des lois de 1988 et 1990 sur le financement de la vie politique, de la loi d'orientation du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République et de la loi du 29 janvier 1993, dite loi Bérégovoy-Sapin, relative à la prévention de la corruption.

Pierre Bérégovoy voulait aller plus loin. Les esprits n'étaient pas mûrs.

M. André Fanton. Surtout chez vous !

M. Martin Malvy. Ils ont évolué. Cette fois, c'est l'Assemblée nationale qui a pris l'initiative. Je suis tenté de dire : enfin.

En effet, voilà qu'elle se saisit elle-même de textes visant à améliorer le fonctionnement de notre vie démocratique et à lutter plus efficacement contre la corruption, car, aussi étrange que cela paraisse, le Gouvernement n'avait à aucun moment envisagé de poursuivre l'œuvre législative déjà accomplie par ses prédécesseurs de 1988 à 1993. De fait, son attitude a été plutôt hésitante, chaotique sur ce dossier. Il aura fallu qu'un ministre échoue en prison, que deux ministres sautent du train en marche et que de très puissants industriels lâchent quelques

secrets bancaires sur de sombres trafics. Bref, il aura fallu que la nausée monte dans le pays pour que le Gouvernement, sur la sellette, se décide à évoquer le sujet.

En dépit de la pression des affaires, il s'est donc contenté d'une manœuvre désormais rituelle en créant le 11 septembre une commission sur la prévention de la corruption composée de Mme Simone Rozès et MM. François Ceyrac et André Bergeron, dont les propositions auraient pu être oubliées aussi vite que publiées. C'était, mes chers collègues, sans compter sur la réaction de l'institution parlementaire qui, par l'intermédiaire du président de l'Assemblée, annonçait le 30 septembre, la création - je cite car nous devons nous en souvenir dans la suite du débat - d'un « groupe de travail réunissant les représentants de l'ensemble des groupes et chargé de déboucher sur un texte commun », tant il est vrai - ajoutait le préambule - que, dans un tel domaine, « l'initiative parlementaire est probablement irremplaçable ».

Pendant sept semaines, avec les représentants et les présidents de chacun des groupes politiques de l'Assemblée, le groupe de travail a fourni une intéressante contribution débouchant, le 23 novembre, sur le dépôt de dix-huit propositions de loi.

Je ne sais quelle compétition étrangère au débat a pu s'engager, relevant peut-être d'autres perspectives. Mais chacun se souvient des tergiversations du Gouvernement :

Le Premier ministre, qui avait estimé en octobre qu'il était inutile de légiférer, revient sur sa position en novembre. Le garde des sceaux annonce le dépôt d'un projet de loi. Le ministre de l'intérieur confirme l'initiative gouvernementale. Le ministre chargé des relations avec l'Assemblée nationale déclare qu'il n'en a jamais été question. Bref, nous avons eu, en quelque sorte et pendant quelques heures, un vrai-faux projet de loi.

L'ultime changement de pied réside dans la question du financement des campagnes et des partis par les entreprises. Sur ce point, comme sur d'autres, le Premier ministre a évolué dans sa façon de penser : d'abord ne rien modifier - c'était le 1^{er} octobre ; puis l'annonce d'une expérience de trois ans, le 23 novembre. Nous nous félicitons de voir que, troisième version, le chef du Gouvernement campe maintenant sur les mêmes positions que nous, en prônant l'interdiction du financement, par les entreprises, des mouvements politiques et des campagnes. Le dispositif provisoire, évoqué cet après-midi par M. le ministre d'Etat, n'est pas, pour nous, acceptable.

Mais je ne suis pas sûr que toute la majorité nous suive dans notre démarche.

Certes, on peut comprendre - vos débats internes, chers collègues de la majorité, furent, paraît-il, agités - que de nombreux députés de droite redoutent désormais les conséquences de tous ordres que l'adoption de ces propositions de loi peut entraîner.

Mais, je le rappelle, vos représentants et les présidents de groupe ont participé aux travaux de l'Assemblée qui ont abouti aux dix-huit propositions de loi. Nous allons donc voir si, en réalité, vous ne misiez pas alors sur un simple effet d'annonce. Cette fois, c'est le Premier ministre qui vous a pris au mot, lui-même pris au piège de ses contradictions.

C'est bien cette majorité qui, depuis mars 1993, avec l'accord du Gouvernement, plutôt que d'améliorer la législation existante, n'a fait qu'y porter atteinte en supprimant deux dispositions essentielles de la loi Bérégovoy-Sapin du 29 janvier 1993,...

M. Jean Glavany. Ils ne s'en sont même pas aperçus !

M. Martin Malvy. ... la publicité des projets de cessions immobilières des collectivités locales, abrogée par l'article 16 de la loi Bosson du 9 février 1994, ainsi que l'obligation de mise en concurrence pour les délégations de service public et les marchés publics, supprimée par l'article 70 de la loi de 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Deux autres raisons peuvent aussi expliquer les réticences de certains. Le lien avec l'entreprise est peut-être plus difficile à couper d'un côté que de l'autre de l'hémicycle. La publication, au printemps dernier, des comptes des candidats aux dernières élections législatives, comme celle, le 19 novembre, des comptes des partis et groupements politiques pour 1993 déposés devant la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, est, à cet égard, instructive.

Enfin, le nombre de cumul de fonctions, voire de mandats, n'est-il pas notablement plus important d'un côté que de l'autre de notre assemblée ?

M. Jean-Jacques Hyest. Nous sommes plus nombreux, c'est normal !

M. André Fanton. C'est parce que vous avez été battus !

M. Martin Malvy. Je me réfère, mes chers collègues, aux données statistiques sommaires, mais officielles, publiées dans un *Bulletin de l'Assemblée nationale* de 1993.

Pour notre part, et au seuil des débats de fond qui vont commencer, nous avons noté - nous verrons si les faits apportent un démenti - la volonté de la droite et du Gouvernement de réduire la portée de la réflexion du groupe de travail de l'Assemblée ; certaines des propositions de loi émanant du groupe n'ont pas été inscrites à l'ordre du jour. Nous avons aussi regretté le souci de la majorité de vider de leur substance certaines dispositions, pourtant consuelement élaborées par les représentants des groupes réunis autour du président de l'Assemblée.

J'aborderai maintenant le rappel de nos propositions sur ce dossier éminemment complexe et qui touche au fonctionnement intime de notre vie démocratique.

Je le ferai après avoir rappelé notre participation active et constructive au groupe de travail.

Je le ferai après avoir rappelé ici, une fois encore, que c'est sous l'impulsion du Président de la République, et avec notre soutien, que l'ensemble des textes actuels - désormais partiellement amputés par vous - sur le financement des partis et des campagnes, la transparence de la vie publique et la lutte contre la corruption ont été adoptés.

Permettez-moi un peu d'histoire : ce n'est que sur la recommandation expresse du Président Mitterrand que Jacques Chirac, alors Premier ministre, faisait voter les lois du 11 mars 1988. Le 16 novembre 1987, le Président de la République déclarait en effet : « Pour en finir une fois pour toutes avec cette question qui empoisonne la vie des Républiques depuis plus de cent ans, il faut maintenant réglementer le financement des campagnes, réglementer le financement des partis politiques, contrôler ces financements, contrôler le patrimoine des élus d'un certain rang. Je demande qu'on le fasse : il suffit que le Gouvernement dépose une loi. »

Le chemin était tracé pour que la France rejoigne enfin le peloton de tête des pays démocratiques avec une réglementation appropriée de sa vie publique.

Mais, dès 1989, l'opposition d'alors, devenue aujourd'hui majorité, s'opposait à toute amélioration du dispositif. Ainsi, sur la loi du 15 janvier 1990 relative à la limi-

tation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, M. Bernard Pons déposait une exception d'irrecevabilité que le groupe du RPR soutenait avec 131 voix.

M. Jean Glavany. Il a oublié tout cela !

M. Martin Malvy. Ainsi, sur la loi du 29 janvier 1993, dite loi Bérégovoy-Sapin, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, le RPR s'opposait par 120 voix sur 125 à la disposition sur la publication de la liste exhaustive des personnes morales ayant consenti des dons aux candidats. Et sur l'ensemble des textes de loi de 1990, 1992 et 1993, les groupes du RPR et de l'UDF votaient contre ou au mieux s'abstenaient.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Pas en totalité !

M. Martin Malvy. Tout ces faits remis en mémoire, et c'était aujourd'hui nécessaire, les commentaires deviennent alors un peu superflus sur les volontés politiques des uns et des autres.

Ce rappel explique pourquoi nous avons considéré que le rétablissement des dispositions supprimées de la loi Bérégovoy-Sapin constituait un préalable à la discussion avec le Gouvernement. Par là, nous attendions de lui une démonstration de sa volonté réelle de lutter efficacement contre la corruption.

A l'issue des travaux du groupe de l'Assemblée, nous nous sommes félicités de la communauté d'approche de l'ensemble des participants par rapport aux problèmes posés par la nécessaire clarification des rapports entre le monde de l'argent et celui de la politique, même si nous avons déploré la timidité de certaines des conclusions.

Par contre, nous avons exprimé notre complet désaccord avec le souhait du groupe d'évoquer, dans le cadre du débat sur l'argent et la politique, et sur le même plan que les autres sujets, le problème du cumul des mandats et du cumul des fonctions. Cela dit, compte tenu de l'importance prise par ces débats dans le groupe de travail et dans l'opinion, il serait impensable que l'Assemblée ne se prononce pas maintenant sur ces sujets qui ont occupé largement notre temps. Nous n'accepterons pas la manœuvre qui consisterait, afin d'éluder définitivement la question - qui, il est vrai, n'a rien à voir avec la corruption -, à n'évoquer ni l'un ni l'autre, le cumul des fonctions, dans certains cas du moins, pouvant, tant les tentations ou les pressions peuvent être fortes et les intérêts croisés, infléchir les comportements et les choix.

Pour être encore plus clair, notre groupe a décidé de déposer des propositions de loi pour montrer la continuité et la cohérence de notre attitude depuis de longues années.

Ainsi, dans le cadre du débat sur les seules propositions de loi retenues par la commission des lois, nous défendrons des amendements sur les points qui continuent de faire débat : respect de la transparence des marchés ; financement des partis et des campagnes électorales ; incompatibilités ; contrôle du patrimoine des élus et des décideurs.

Sur la transparence des marchés, nous avons constaté que le groupe de travail avait accepté de revenir sur les dispositions votées par la majorité actuelle pour affaiblir le contrôle. Or la commission, sur proposition du rapporteur, n'a pas décidé le rétablissement des dispositions de la loi Sapin et a adopté une rédaction beaucoup plus souple, puisque les conditions restrictives exigées pour la prolongation des délégations de service public ne sont pas

applicables à celles qui sont inférieures à 700 000 francs annuels. Cela est inexplicable dans le climat actuel : nous attendons des éclaircissements.

M. Jean Glavany. C'est inacceptable !

M. Martin Malvy. De même, pourquoi n'avoir rétabli qu'en partie les dispositions abrogées de la loi Sapin, notamment l'article 51 de la loi de janvier 1993 portant sur la publicité de la cession des terrains constructibles par les collectivités publiques ?

Enfin, si nous saluons le renforcement du rôle des commissions d'appel d'offres, nous ne comprenons pas non plus pourquoi ont été écartées certaines de nos propositions concernant l'auto-saisine de la mission interministérielle sur les marchés publics et les délégations de service public, ainsi qu'une meilleure surveillance des procédures de passation des marchés.

Nous réaffirmons donc notre souci d'approfondissement de la transparence des marchés d'Etat. Nous avons formulé des propositions innovantes qui pourraient être reprises, soit sur le service public de l'eau, soit sur les droits de l'opposition, soit sur l'accès aux marchés publics des sociétés contrôlant les médias.

Sur le financement de la vie publique, nous saluons l'accord de principe qui s'est établi sur nos positions, connues et défendues depuis longtemps. Nous nous félicitons que les membres du groupe de travail de l'Assemblée, puis de la commission, aient enfin accepté le principe du financement public.

L'interdiction des dons des personnes morales aux candidats s'accompagne des quatre points essentiels que nous souhaiions et qui ont été acceptés par la commission. Est acquise la réduction du plafond des dépenses électorales, y compris pour l'élection présidentielle. Le remboursement forfaitaire, par l'Etat, des dépenses électorales des candidats ayant obtenu au moins 5 p. 100 des voix, est porté, comme nous le proposons, de 30 à 50 p. 100. Le seuil ouvrant droit à un financement public pour les partis politiques est abaissé, à notre demande, à 2,5 p. 100 des suffrages exprimés. Enfin, il a été prévu, sur notre insistance, une réduction d'impôt sur le revenu au titre des cotisations aux partis politiques, similaire à celle prévue pour les cotisations versées aux organisations syndicales. On peut toujours trouver des inconvénients à un système et j'ai bien entendu les rapporteurs. Mais il suffit que la règle soit simple, claire et identique pour tous.

Il s'agit là d'une grande innovation dans notre vie publique. Ce sont les avancées que Pierre Bérégovoy avait lui-même proposées, convaincu de l'indispensable rupture qu'il convenait d'établir entre les entreprises et le financement de la vie publique, que nous allons mettre en œuvre.

Dans notre proposition de loi, nous pensons devoir aller plus loin, pour prendre en compte tous les changements intervenus dans la vie politique, notamment depuis la décentralisation.

Il nous semble utile de proposer une globalisation et un plafonnement des dépenses de communication des collectivités locales. Il y a une profonde contradiction, et une injustice certaine, à interdire toute campagne commerciale dans les six mois précédant une élection, ce qui fut décidé en 1992 et a profondément modifié depuis le déroulement des campagnes électorales, et à autoriser, pendant cinq ans et demi, des politiques de communication sur fonds publics, souvent proches de la propagande politique, au mépris et au détriment des minorités siégeant dans ces collectivités.

M. Jean Glavany. Très bien !

M. Martin Malvy. Sur les incompatibilités, nous avons été clairs. Nous avons, dès le début, exprimé notre complet désaccord avec le souhait du groupe de travail d'évoquer, dans le cadre d'un débat sur l'argent et la politique, le problème du cumul des mandats. L'amalgame entre corruption et cumul des mandats est malsain ; il est destructeur et à la limite infamant pour l'ensemble des élus qui œuvrent, loyalement et en toute probité, au bien commun. Ce n'est pas parce qu'ils sont en même temps ministre, député ou sénateur et président d'un conseil général ou maire que certains sont aujourd'hui soupçonnés. A qui voudrait-on faire croire que les élus, dans leur immense majorité, ne conçoivent le pouvoir, c'est-à-dire leur mandat électif, que comme un moyen de s'enrichir ?

Toutefois, sans entamer la nécessaire réflexion sur le fonctionnement de nos institutions, nous ne devons pas négliger la nécessité de faire évoluer aussi le régime des incompatibilités. Je l'ai déjà dit, nous ne pouvons accepter que cet aspect de nos discussions, en groupe de travail ou en commission, qui nous a pris beaucoup de temps, disparaisse totalement de nos débats dans l'hémicycle et soit renvoyé aux calendes grecques !

Ainsi, sur le cumul des mandats, notre proposition de loi incite à une réflexion sur les institutions, déconnectée du débat actuel sur l'argent et la politique et qui définisse des règles visant à revaloriser l'ensemble des fonctions politiques. Dois-je ici rappeler que la première pierre de l'édifice a été posée par Laurent Fabius, qui proposa à notre assemblée la première loi sur le cumul des mandats ? Dix ans après, nous devons, là aussi, aller plus loin. Nous pensons justifiée l'interdiction du cumul d'une activité parlementaire avec l'exécutif d'une collectivité dépassant 100 000 habitants, ce qui implique d'ailleurs de reconsidérer le statut des présidents des conseils régionaux et généraux et des maires de ces collectivités.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Certes !

M. Martin Malvy. Je crois que M. le président de la commission des lois souhaiterait aller plus loin en ce sens.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Oh oui !

M. Martin Malvy. Nous le soutiendrons.

De même, nous partageons la position de la commission sur l'interdiction pour un membre du Conseil constitutionnel d'exercer tout mandat électif. Mais nous aurions aimé la même vigilance vis-à-vis des membres du Gouvernement par rapport au cumul de fonctions électives.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. Ce sont des dispositions de nature constitutionnelle !

M. Martin Malvy. J'en viens au cumul d'un mandat avec des activités professionnelles. A cet égard, je trouve l'attitude de la commission bien naïve, ou alors foncièrement hypocrite.

M. Xavier de Roux, rapporteur. Oh !

M. Martin Malvy. Car enfin, le non-respect de certaines règles d'incompatibilité peut interférer sur les phénomènes de corruption, comme autant de tentations permanentes. Sans même aller jusque là, comment prétendre que les appréciations ne puissent pas être parfois « sous influence » ?

Je ne donnerai, en cet instant, qu'un exemple qui m'a frappé : n'y a-t-il pas quelque incongruité à voir voter les aides à la presse par des membres d'une assemblée, par ailleurs dirigeants influents d'organes de la presse écrite ? N'y a-t-il pas quelque contradiction à voir approuver le

budget de l'audiovisuel par d'honorables parlementaires, par ailleurs responsables éminents de sociétés privées, candidates à l'attribution de fréquences de télévision ou de radio, en concurrence avec le secteur public dont ils ont fixé les ressources annuelles ?

M. Jean Glavany. Excellents exemples !

M. Martin Malvy. Pour y remédier, le groupe de travail de l'assemblée ne proposait déjà que l'interdiction de cumul du mandat parlementaire avec une activité nouvelle et une activité de conseil. Or l'interdiction de commencer une activité professionnelle non exercée avant le mandat a été supprimée en commission, au prétexte que cette interdiction se heurte aux principes de la liberté d'entreprendre et de la liberté du travail, alors même qu'il n'y aurait aucun lien entre le fait d'embrasser une nouvelle profession et les phénomènes de corruption.

De même ont été refusées l'interdiction des fonctions de conseil ou de représentation des intérêts d'un groupe de pression, l'interdiction de perception d'une rémunération pour un contrat d'études, ainsi que l'interdiction d'exercer des fonctions de conseil auprès des entreprises nationales et établissements publics nationaux.

Mes chers collègues, les Français qui nous regardent ou qui nous liront s'indigneront d'une telle position adoptée par la majorité de la commission. Il faudra bien, dans le cours du débat, que ceux qui s'opposent à de telles incompatibilités disent en quoi elles les dérangent : est-ce un débat philosophique ou la défense d'intérêts matériels ?

M. Xavier De Roux, rapporteur. On verra !

M. Martin Malvy. Nous attendons des explications.

Pour mieux préparer l'avenir de nos institutions, nous pensons qu'il faut saisir ce débat pour adopter une attitude claire, lisible et ferme. Nous préconisons d'instituer l'incompatibilité du mandat parlementaire avec toute activité professionnelle, en distinguant l'incompatibilité totale avec toute activité privée liée directement ou indirectement à des activités financières et l'obligation de plafonnement des revenus, comme elle existe pour les élus, pour ceux qui continueraient d'exercer une activité privée, celle-ci ne pouvant, pour un élu national, que devenir secondaire.

Mme Véronique Neiertz. Très bien !

M. Martin Malvy. Un avocat ou un chirurgien pourraient donc continuer d'exercer en partie leur profession, soit bénévolement, soit partiellement, pour faciliter leur réinsertion professionnelle ultérieure. Alors que le professeur Debré, récemment nommé au Gouvernement, a annoncé qu'il continuerait d'opérer bénévolement une fois par semaine, comment pourriez-vous vous opposer, mes chers collègues, à ce que nous modifiions la législation en ce sens ?

M. Xavier De Roux, rapporteur. Démagogie !

M. Martin Malvy. Je conçois que de telles propositions heurtent certains, mais il faut rapidement en discuter pour, là encore, faire franchir à notre pays un pas décisif dans l'organisation de sa vie publique.

Sur la transparence des patrimoines, enfin, nous saluons la généralisation de la compétence de la commission pour la transparence de la vie politique, que nous appelons de nos vœux. Je vous rappelle que nous avons déposé une proposition de loi qui allait beaucoup plus loin mais que le Sénat a défigurée au point qu'elle n'a pu être appelée devant l'Assemblée.

Par contre, nous ne pouvons acquiescer à la volonté de rendre plus difficile la sanction de l'inéligibilité en prévoyant, comme la commission le propose, que la

commission pour la transparence soit compétente pour saisir le bureau de l'Assemblée, à charge pour ce dernier de saisir le Conseil constitutionnel qui prononcerait l'inéligibilité. On imagine aisément la suite...

Nous nous félicitons au contraire que la commission ait accepté notre amendement prévoyant la saisine du parquet en cas de constatation de variations anormales du patrimoine.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. C'est déjà la loi !

M. Martin Malvy. Enfin, nous saluons l'opiniâtreté de la commission qui, contre l'avis de son rapporteur, a maintenu l'obligation de déclaration de patrimoine touchant les fonctionnaires d'autorité.

Telles sont, monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, les quelques précisions que je tenais à vous apporter sur la position du groupe socialiste dans le débat qui s'ouvre. Tous ces thèmes seront bien sûr au cœur de nos échanges. Le moment est venu de faire franchir à la législation de 1988, 1990 et 1992 une étape décisive.

Nous attachons une importance majeure à ce que chacun des sujets abordés par le groupe de travail de l'Assemblée nationale et par la commission Rozès fassent l'objet de décisions conséquentes et immédiatement exécutoires, faute de quoi il n'y aurait eu qu'hypocrisie dans toute cette préparation.

Le renforcement d'une législation que nous avons voulue et votée, et l'assainissement de certaines pratiques qui ont nourri les affaires les plus récentes constituent une véritable œuvre de salut public. Encore ne faut-il céder ni à la facilité, ni à la démagogie, ni à la tentation de brouiller commodément les pistes.

Ainsi, le réveil opportun de certains dossiers, à la fin de la semaine dernière, comme la mutation, jeudi dernier, de deux chefs de la police financière, ne nous semblent pas des coïncidences fortuites et augurent mal, à notre avis, des intentions profondes de la droite et du Gouvernement.

Nous voterons les dispositions qui vont de l'avant. Nous réserverons, par contre, notre vote final et le soumettrons au respect des conditions que j'ai rappelées. C'est du respect de cette volonté minimale – que le Gouvernement a tous les moyens constitutionnels de faire respecter – que dépendra notre choix final.

Vous me permettrez, monsieur le président, de terminer mon intervention en évoquant la mémoire d'un homme dont j'ai, à plusieurs reprises, cité le nom cet après-midi.

Qui, mieux que Pierre Bérégovoy, pouvait rappeler à nos concitoyens qu'« on ne fait pas fortune en politique » ?

Certes, à la morgue de Mazarin et de Talleyrand, qui prouvaient que le talent pouvait s'accommoder de la vénalité, à l'affairisme bourgeois de la monarchie de Juillet ou du Second Empire, la République – la III^e, la IV^e, la V^e – n'a pas substitué, d'un coup, la vertu.

« La démocratie qui reposait sur le contrôle s'est endormie sur la complaisance », écrivait déjà Jouvelet, il y a quatre-vingts ans. Mais lorsque se produit une secousse, qu'elle vint hier de Panama, d'Oustric ou des piastres, qu'elle surgisse aujourd'hui du Var, de la Meuse ou de l'Isère, l'important est de se battre pour rendre plus transparente la démocratie, quitte à sacrifier quelques avantages, misérables par rapport à l'enjeu.

Souvenons-nous de cette séance du 8 avril 1992 où le Premier ministre, Pierre Bérégovoy, évoquait aussi crûment, pour la première fois dans notre enceinte – et sous les huées de vos bancs, mesdames et messieurs de la droite – l'urgence dans la lutte contre la corruption.

« Les décideurs en général, et les décideurs publics en particulier, affirmait-il à cette tribune, n'ont pas failli. Dans leur écrasante majorité, je les sais honnêtes. Mais, dans nos sociétés d'argent, les tentations sont grandes. Et dans nos sociétés d'information, les exigences de transparence sont fortes. Si le pays veut retrouver confiance en lui-même, il faut d'abord qu'il retrouve confiance en ceux qui le représentent et en ceux qui le dirigent. »

Et il ajoutait : « Il faut guérir la corruption, il faut aussi la prévenir. Nous avons déjà fait beaucoup, il faut faire plus encore. »

Mes chers collègues, méditons aujourd'hui l'avertissement que nous adressait et que nous lance toujours Pierre Bérégovoy. Puisse-t-on, lors de nos travaux, illustrer cette vision prémonitoire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

M. Jean-Jacques Hyest. « France, terre des arts, des armes et des lois. » (« Oh ! » sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.)

M. Alain Bocquet. Que c'est beau !

M. Jean-Jacques Hyest. Je ne ferai pas de commentaires, en cette fin d'après-midi, sur l'état des arts ni sur celui des armes dans notre beau pays. Mais je dois avouer que le poète avait raison et que notre appétit législatif n'est pas prêt de s'éteindre.

A tout problème, sa loi.

Lorsqu'une tribune s'effondre sur un stade : une loi ! Lorsque des CRS sont agressés dans les tribunes du Parc de princes : une loi ! Comme s'il ne suffisait pas du code pénal et des quelques 9 000 lois et 22 000 décrets pour éviter de légiférer encore !

Ne nous situons-nous pas aujourd'hui dans cette logique ? En effet, ne débattons-nous pas à cause de quelques affaires judiciaires touchant des élus et des responsables d'entreprises ? Pourtant, et on a tendance à l'oublier, dès 1972 nos prédécesseurs avaient légiféré pour régler des problèmes d'incompatibilités.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. J'étais là !

M. Jean-Jacques Hyest. Bien sûr, Pierre Mazeaud, était là. Ensuite, nous avons à nouveau légiféré en la matière en 1988. Je m'en souviens, c'était à la veille du débat présidentiel, lors d'une session extraordinaire.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. En janvier !

M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. En février !

M. Jean-Jacques Hyest. Nous avons effectivement achevé nos travaux en février.

Puis, il y a eu la loi de 1990 dont je rappelle qu'elle avait été précédée par une commission d'enquête parlementaire, présidée par Robert Savy.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'était une mission d'information !

M. Jean-Jacques Hyest. Effectivement, monsieur Mazeaud. En tout état de cause, commission d'enquête ou mission d'information, ses travaux s'étaient révélés utiles.

Enfin, il y a eu la loi Sapin qui a été promulguée en 1993 et à laquelle il a été fait allusion à plusieurs reprises aujourd'hui.

De nombreux travaux ont été récemment accomplis tant à l'initiative du Gouvernement que du président de notre assemblée, et je m'en réjouis. Certes, peut-être en faisons-nous trop mais cela nous donne au moins l'occasion de débattre de certains problèmes actuels.

Je n'évoquerai que très brièvement les dispositions relatives au patrimoine et aux incompatibilités. Ne serait-ce que parce que les lois en comportent déjà beaucoup. En outre, en quoi les incompatibilités seraient-elles une garantie d'honnêteté ? De nombreuses professions ont déjà leur code de déontologie. A cet égard, je souhaiterais surtout que l'on ne légifère pas en fonction des problèmes de personnes ou de préoccupations individuelles. A défaut, nous faillirions à notre mission.

En matière de patrimoine, en 1990, le législateur, après s'être interrogé, avait laissé le soin au bureau de chaque assemblée d'examiner les déclarations des parlementaires. Aujourd'hui, il est évident que ceux-ci doivent être soumis aux mêmes conditions que les grands élus territoriaux et les ministres. Du reste, on pourrait également admettre que le même traitement s'applique à des responsables administratifs ou à des gestionnaires de fonds publics, par exemple. A cet égard, le groupe de travail de notre assemblée et la commission des lois ont œuvré dans le bon sens.

J'axerai donc essentiellement mon propos sur le financement des partis et des campagnes électorales. En 1990, nous avons pensé qu'il suffisait d'encadrer le financement par les entreprises. Toutefois, en 1993, on avait limité à 30 p. 100 l'apport des entreprises dans les recettes des formations politiques. Aujourd'hui, et après y avoir longuement réfléchi, j'ai la profonde conviction que c'est une certaine conception de la société d'économie mixte qui a gâté notre système. Depuis douze ans, responsabilités publiques et responsabilités dans les entreprises ont été étroitement mêlées et cette situation, finalement, a puissamment contribué à affaiblir l'esprit public. C'est à cela qu'il importe aussi de mettre un terme aujourd'hui.

M. Francis Delattre. Très bien !

M. Jean-Jacques Hyest. Pourquoi par exemple est-il encore possible, alors que nous avons voté, au mois de juillet dernier et à l'initiative de M. Rossinot, une loi relative au pantouflage,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Tout à fait !

M. Jean-Jacques Hyest. ... qu'on puisse être vu pour responsable de marchés publics et le lendemain dans une entreprise qui a bénéficié de ces mêmes marchés ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Hyest. Ne croyez-vous pas qu'il faudrait commencer par appliquer strictement la loi ? Toutes les mesures prises ou à prendre ne concernent pas seulement les politiques.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. On a fait un texte, y compris pour le secteur de la défense !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le cas que vous citez est déjà sanctionné par le code pénal !

M. Jean-Jacques Hyest. Effectivement, monsieur le ministre d'Etat, théoriquement c'est interdit ! Mais de telles situations perdurent. Dans la mesure où c'est prévu

dans le code pénal, à la limite nous n'aurions pas dû légiférer à nouveau sur ce point précis. Puisque nous l'avons fait, au moins appliquons la loi !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Vingt-quatre dispositions législatives sont restées sans texte d'application depuis le début de la législature !

M. Jean-Jacques Hyest. Finalement, après examen approfondi, on s'aperçoit que le problème du financement des campagnes et des parties politiques...

M. Francis Delattre. A côté, c'est de la rigolade !

M. Jean-Jacques Hyest. ... est bien mineur au regard de tout ce qui se fait par ailleurs. En fait, le problème est né en grande partie avec la mode des campagnes pharaoniques qui a obligé les partis politiques à chercher et à trouver de l'argent. Nous avons fait un grand pas en 1990 en plafonnant les dépenses des campagnes électorales. Il nous faut aujourd'hui aller plus loin, surtout pour la campagne présidentielle. En effet, les malheurs de certains partis politiques ne viennent-ils pas du fait qu'ils ont dû financer la campagne d'un candidat, et que, pour ce faire, tous les moyens étaient bons ? La meilleure moralisation est celle qui passe par la suppression de la cause de la corruption. Abaissons donc encore le plafond des dépenses des campagnes électorales. En la matière, l'expérience s'est révélée positive. En effet, à l'issue des cantonales et des législatives qui ont été soumises à la loi de 1990, on s'est aperçu que le débat avait été de bonne qualité et que les candidats avaient dépensé moins d'argent. Une telle orientation nous ramène vers des notions plus saines de la démocratie.

Même encadré, le financement de la vie politique par les entreprises n'est pas une bonne chose. Chefs d'entreprise, responsables politiques, tous en conviennent. Sans qu'il s'agisse forcément de corruption, un tel système tend à créer des liens qui gênent les élus, qui peuvent gêner les entreprises. A terme, ce système peut favoriser une sorte de clientélisme dans les deux sens. A l'issue d'une longue réflexion, chacun en est arrivé à la conclusion que le financement par les entreprises n'est plus souhaitable. Encore faudrait-il voir si, dans les « affaires », il s'agit bien de cela... A titre personnel, je n'en suis pas totalement sûr.

Mais comment faire de la politique si le financement par les entreprises est supprimé ? Faudra-t-il avoir pour faire campagne - au nom des valeurs bien entendu - un milliardaire avec soi ? Je ne fais, bien sûr, allusion à personne ! (Sourires.)

Mme Christine Boutin. Inutile d'insister, tout le monde a compris !

M. Jean-Jacques Hyest. Comme personne, je pense, ne souhaite en arriver là, il nous faut absolument assurer l'égalité des candidats en matière de financement.

J'aime à le répéter, et je l'ai fait dernièrement encore à la commission des lois, monsieur le président Mazeaud : au XIX^e siècle, pour assurer l'égalité des candidats, le remboursement de toutes les dépenses de campagne était prévu : circulaires, affiches et bulletins.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Tout à fait !

M. Jean-Jacques Hyest. C'était les seules dépenses autorisées.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Oui !

M. Jean-Jacques Hyest. Du reste, monsieur le ministre d'Etat, aux termes du code électoral, ce sont toujours les seules dépenses autorisées !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Absolutement. C'est dans le code électoral.

M. Jean-Jacques Hyest. Modernisons le texte. Il faut, en effet, apporter un concours qui tienne compte des nouveaux moyens de communication et qui permette aux candidats de faire campagne dans des conditions décentes.

S'agissant des partis politiques, bien entendu je soutiendrais, comme certains, que les militants, et uniquement eux, financent leur parti. Néanmoins, même ceux qui le réclament admettent qu'un financement public est également nécessaire. De fait, l'esprit militant n'est pas forcément suffisant pour permettre aux partis politiques d'exercer leur rôle, qui est indispensable dans une démocratie.

A cet égard, n'allons pas répétant que les partis politiques dépensent trop. Déjà l'année dernière, il nous avait été expliqué qu'il fallait faire un petit effort, et les crédits publics furent de 10 p. 100 par rapport à ceux de l'année précédente. A trop aller dans cette direction, je crains que nous n'en revenions à des procédés auxquels nous essayons de mettre fin. Ce ne serait pas raisonnable.

Mme Christine Boutin. Tout à fait !

M. Jean-Jacques Hyest. Cela étant, si les contribuables ne veulent pas payer, il faudra bien trouver d'autres ressources. Je ferai une proposition dans le cadre de la discussion des articles.

Si notre débat est utile,...

M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Et il l'est !

M. Jean-Jacques Hyest. ... il ne doit pas cependant se dérouler sous la pression. Nous devons rester sereins. La corruption a toujours existé. La conception du pouvoir patrimonial de naguère et pour les choses sacrées, la simonie, prouvent que le passage du temps change peu les hommes.

Le rapport entre le temps médiatique et le temps de la justice pose problème, je voudrais que la justice puisse faire son travail et que nous soyons à même d'apprécier l'efficacité des lois votées antérieurement.

Mme Christine Boutin. Tout à fait d'accord !

M. Jean-Jacques Hyest. On vient de nous expliquer que beaucoup de très bonnes lois avaient été votées. Mais si ceux-là mêmes qui en avaient assuré la promotion demandent aujourd'hui d'autres lois, cela ne signifie-t-il pas qu'ils ne font pas entièrement confiance à celles qu'ils avaient votées antérieurement ?

Mme Christine Boutin. Tout à fait !

M. Jean-Jacques Hyest. On a beaucoup parlé de décentralisation, de cumul de mandats et de fonctions. Je souhaite, pour ma part, que l'on en débattenne un jour. Mais ne mélangeons pas tout. Si nous n'y prenons pas garde, nous risquons de jeter l'opprobre sur tous les élus locaux, sur tous les responsables de collectivités, sur ces centaines de milliers de salariés des entreprises qui concourent au service public. Dans ces dernières, précisément, l'inquiétude est grande. Or il s'agit parfois de nos plus beaux fleurons pour l'exportation.

Mme Christine Boutin. Tout à fait !

M. Jean-Jacques Hyest. N'y tuons pas l'initiative sous prétexte qu'il y a eu des problèmes ponctuels. Régions l'essentiel, assurons la rupture indispensable du lien entre les entreprises et la politique et nous aurons déjà bien travaillé. Et appliquons le code pénal !

Mais, pour ne pas paraître en retrait, examinons tout dans le sérieux juridique qui s'impose ici comme toujours. Rappelons-nous cependant que l'excès de complication ne permet souvent qu'aux plus malins de se débrouiller. Veillons surtout à restaurer l'esprit public dans notre pays : c'est là aujourd'hui l'essentiel, sachant toutefois que, comme l'écrivait Montesquieu, on ne règle pas les mœurs uniquement par la loi. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Monsieur le président, avant que vous ne leviez la séance, je rappelle que la commission des lois se réunira demain matin à neuf heures pour examiner de nouveaux amendements.

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

3

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion des conclusions des rapports de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République :

Sur les propositions de loi de M. Pierre Mazeaud n° 1703, 1704 et 1705 :

- proposition de loi relative au financement de la vie politique ;

- proposition de loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République.

M. Raoul Béteille, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 1776).

Sur les propositions de loi de M. Pierre Mazeaud n° 1706, 1707 et 1708 :

- proposition de loi organique relative à la déclaration du patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel ;

- proposition de loi relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement, des titulaires de certaines fonctions électives, des fonctionnaires et agents publics exerçant des fonctions d'autorité.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 1769).

Sur les propositions de loi de M. Pierre Mazeaud n^{os} 1693, 1694, 1695, 1696, 1697, 1698, 1699, 1700, 1701 et 1702 : proposition de loi relative aux marchés publics et délégations de service public.

M. Xavier de Roux, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n^o 1782).

(Discussion générale commune.)

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures trente-cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*