
JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

(10^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mardi 13 octobre 1992



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE

1. Rappels au règlement (p. 3601).

MM. Pierre Mazeaud, Charles Millon, le président.

MM. Charles Millon, le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 3602)

2. Prévention de la corruption. - Discussion d'un projet de loi (p. 3602).

M. Pierre Bérégovoy, Premier ministre.

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique.

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances.

M. Yves Durand, rapporteur de la commission des lois.

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.

M. Alain Brune, rapporteur pour avis de la commission de la production.

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

3. Déclaration de l'urgence d'un projet de loi (p. 3621).

4. Demande de mise en accusation devant la Haute Cour de justice (p. 3621).

5. Rappel au règlement (p. 3621).

MM. Pascal Clément, le président.

6. Ordre du jour (p. 3622).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE, vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. Pierre Mazeaud. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud pour un rappel au règlement qui sera bref, s'il le veut bien.

M. Robert-André Vivien. Réglementairement !

M. Pierre Mazeaud. Mes deux rappels au règlement, monsieur le président, seront effectivement très brefs.

Le premier est fondé sur l'article 58, alinéa 1^{er}, de notre règlement, relatif au déroulement de nos travaux.

Les textes difficiles qui viennent aujourd'hui en séance publique ont été étudiés par la commission des lois au cours de trois séances. C'est donc dans la rapidité - quel euphémisme ! - que nous avons étudié ces textes qui soulèvent d'énormes problèmes sur la forme, bien sûr, mais surtout sur le fond, notamment sur le plan juridique.

Monsieur le président, dans la mesure où, en ce début de session, n'était prévu l'examen que de peu de textes, il eût été souhaitable, et normal, que la commission des lois - c'était d'ailleurs son avis unanime si j'en crois les propos de son président lui-même - disposât de plus de temps.

Mon deuxième rappel au règlement a trait à un problème plus délicat dont j'ai eu à plusieurs reprises l'occasion de rappeler l'importance. J'ai demandé, avec l'accord unanime des membres de la commission des lois, que, pour des textes de l'importance de celui que nous allons examiner, l'Assemblée nationale ait communication des avis du Conseil d'Etat. Le président de la commission des lois, dont je regrette d'ailleurs l'absence...

Plusieurs députés du groupe socialiste. Il arrive !

M. Pierre Mazeaud. ... nous avait répondu qu'il était tout à fait d'accord et qu'il demanderait que, comme cela avait été le cas à plusieurs reprises, cet avis nous soit communiqué. Or, il ne l'a pas fait. Je le regrette, d'autant qu'il était d'accord avec celui qui le sollicitait.

Il nous est difficile de délibérer sans cet avis. Je rappelle que M. Pandraud et moi-même avons déposé une proposition de loi tendant à ce que, pour les textes de grande importance, l'Assemblée nationale ait de plein droit communication des avis du Conseil d'Etat. Je souhaite, monsieur le Premier ministre, que le Gouvernement retienne cette proposition, car il importe que la représentation nationale connaisse autrement que par la presse le sentiment du Conseil d'Etat au sujet de textes dont elle a à délibérer. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. le président. Monsieur Mazeaud, la conférence des présidents a déjà entendu le premier point de votre exposé défendu si ce n'est par vous, du moins par un des vôtres.

Pour ce qui est du second, ce n'était pas la peine de vous adresser directement au Premier ministre. Il vous suffisait de vous adresser à moi. Cela dit, je suis sûr que le Premier ministre vous aura entendu.

M. Pierre Mazeaud. Je m'adressais d'abord à vous, monsieur le président !

M. le président. La parole est à M. Charles Millon, pour un rappel au règlement.

M. Charles Millon. Mon rappel au règlement revêtira une gravité relativement exceptionnelle. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Dimanche dernier, au cours d'une émission télévisée,...

M. Jean-Pierre Baeumler. Madonna !

M. Charles Millon. ... M. le ministre de l'agriculture et du développement rural s'est permis de tenir des propos tout à fait inacceptables, affirmant que les partis politiques ne servaient à rien et qu'il fallait qu'ils dépérissent.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Pas tous !

M. Charles Millon. Par de tels propos, les membres du Gouvernement alimentent le courant d'antiparlementarisme qui, malheureusement, se développe dans le pays.

M. Jean Beaufile. Grâce à vous !

M. Charles Millon. Plus grave encore, M. le ministre de l'agriculture et du développement rural, par ses analyses, ses arguments et ses affirmations, a violé l'article 4 de la Constitution (*murmures sur les bancs du groupe socialiste*) qui dispose : « Les partis et les groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. »

M. Francis Delattre. Eh oui !

M. Charles Millon. Comme il s'agit d'un ministre qui semble avoir un rayonnement médiatique tout à fait particulier...

M. André Labarrère. Son nom !

M. Charles Millon. ... et que M. le Premier ministre vient de le choisir pour une « mission impossible », je souhaiterais, monsieur le président, que vous demandiez immédiatement à M. le Premier ministre de s'expliquer sur ces affirmations...

M. Bernard Derosier. En Haute Cour, sans doute !

M. Charles Millon. ... qui portent atteinte à la Constitution et qui nous font craindre le développement de l'antiparlementarisme au sein même du Gouvernement.

Si M. le Premier ministre ne souhaitait pas nous répondre tout de suite, je demanderais alors une suspension de séance afin que les présidents de groupe puissent se concerter. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Monsieur Millon, vous savez très bien que je n'ai pas droit d'injonction à l'égard de M. le Premier ministre. Il vous répondra, si bon lui semble, quand il prendra la parole.

L'ordre du jour appelle... (*Vives protestations sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.*)

M. Robert-André Vivien. C'est scandaleux ! Suspension !

M. Francis Delattre. Staline, c'est fini !

M. Charles Millon. Je demande la parole !

M. le président. La parole est à M. Charles Millon.

M. Charles Millon. Monsieur le président, conformément au règlement, je demande une suspension de séance de dix minutes afin que nos groupes puissent se réunir sur le sujet que je viens d'évoquer.

M. le président. Le président ne quittera pas son siège et la séance reprendra à seize heures vingt-cinq précises !

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures quinze, est reprise à seize heures vingt-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

2

PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (nos 2918, 2941).

La parole est à M. le Premier ministre. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jean-Luc Prél. Applaudissez plus fort !

Plusieurs députés du groupe Union pour la démocratie française. Debout ! Debout !

M. Jean-Louis Debré. Non ! Couchés !

M. Pierre Bérégovoy, Premier ministre. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, lorsque j'ai présenté à votre assemblée, le 8 avril dernier, le programme d'action de mon gouvernement, j'ai défini quatre priorités immédiates :

La ratification du traité d'Union européenne : elle a été approuvée par le peuple français ;

M. Gilbert Gantier. A une large majorité !

M. le Premier ministre. La lutte contre le chômage...

M. Jean-Louis Debré. C'est très réussi !

M. le Premier ministre. ... et d'abord contre le chômage de longue durée : notre action commence à produire des résultats *(Vives exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

Plusieurs députés du groupe socialiste. C'est vrai !

M. Jean-Louis Debré. Trois millions de chômeurs !

M. le Premier ministre. La lutte contre l'insécurité : nous avons fait des progrès, dans les villes et sur les routes.

La lutte contre la corruption, enfin. *(« Ah oui ! » sur plusieurs bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

Si j'avais choisi de poser publiquement le problème de la corruption dans notre société, c'est parce que je ressentais douloureusement les attaques, le plus souvent perfides, dont étaient victimes les hommes publics aux prises avec l'exercice de responsabilités délicates, dans une société de plus en plus complexe.

M. Jean-Luc Prél. Boucheron ?

M. le Premier ministre. Le financement des partis, qui concourent à l'exercice de la démocratie et qu'il faut naturellement respecter, et celui des campagnes électorales étaient soumis, et le sont encore, à un discrédit injuste. Trop de polémiques, trop de controverses ont alimenté la rumeur pour qu'il ne soit pas nécessaire de clarifier les rapports de la société avec l'argent.

Je le dis avec gravité : les honnêtes gens sont légion dans notre pays, et il en est ainsi également dans notre vie politique. Ce n'est pas seulement des relations de la politique avec l'argent dont il nous faut parler, mais de la nécessaire transparence de l'activité économique en tous domaines.

Dans une démocratie, où la justice doit être indépendante et l'information libre,...

M. Francis Delattre. Il reste beaucoup à faire !

M. le Premier ministre. ... tout est public. Parce que nous vivons dans un Etat de droit, c'est à la représentation nationale, issue du suffrage universel, qu'il appartient de fixer les obligations et les devoirs de chacun.

J'ai souhaité, sur ce thème, que la réflexion soit attentive et la décision entourée des avis les plus divers et les plus impartiaux.

A cet effet, une commission composée de personnalités irrécusables et présidée par M. Bouchery, ancien procureur général auprès de la cour d'appel de Paris, a été réunie. Elle a reçu le concours des experts et a auditionné toutes les parties intéressées afin que tous les points de vue puissent s'exprimer. A l'issue de ses travaux, elle a élaboré soixante-quinze propositions, qui ont été rendues publiques. A son tour, le Gouvernement a travaillé. Il a consulté, lui aussi, les professionnels. Tous les ministres compétents ont contribué à cette lourde tâche. Le projet de loi qui est soumis aujourd'hui à votre discussion est le résultat de cette procédure contradictoire.

Dans nos sociétés, l'argent circule librement et il crée des richesses, mais il peut créer des injustices et être utilisé pour exercer une influence sur des décisions d'intérêt général. Pour la prospérité commune, nous devons en faire bon usage. Au nom de l'éthique collective qui nous rassemble, j'en suis convaincu, nous devons aussi combattre les abus.

Cette nécessité de clarifier les relations entre l'argent et la société n'est pas propre à la France. Toutes les grandes démocraties - les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne, l'Italie, la Grande-Bretagne - font face aux mêmes difficultés et aux mêmes risques. Toutes ont été ou sont ébranlées par des scandales : les grandes affaires boursières de New-York ou de Tokyo,...

M. Alain Madelin. Et Pechiney ?

M. le Premier ministre. ... les pots de vins qui ont défrayé la chronique allemande ou britannique, la faillite frauduleuse de la BCCI,...

M. Alain Madelin. Et la Société générale ?

Plusieurs députés du groupe Union pour la démocratie française. Et Naouri ?

M. le Premier ministre. ... les pratiques de la mafia en sont des exemples.

Depuis Panama, la France, elle aussi, a connu de loin en loin...

M. Louis de Broissia. Vous, c'est de proche en proche !

M. le Premier ministre. ... ses scandales, même si notre République a une grande tradition d'honnêteté à laquelle la très grande majorité des élus, des fonctionnaires et des chefs d'entreprises a été et reste fidèle. Mais, dans une société en changement permanent, il faut sans cesse sur le métier remettre l'ouvrage pour protéger notre économie et notre démocratie contre les tentations de l'argent facile. En cette matière comme en beaucoup d'autres, c'est la prévention qui importe.

Ce n'est pas une tâche nouvelle. Les gouvernements des dix dernières années ne sont pas restés inertes.

Trois lois successives, celle d'août 1985, que j'avais présentée au nom du gouvernement de Laurent Fabius, celle de janvier 1988, votée à l'initiative de M. Chirac et de M. Balladur, et celle de juillet 1989, que j'avais préparée en accord avec Michel Rocard, ont réformé les marchés boursiers. Elles ont abouti à l'indépendance de la Commission des opérations de bourse...

M. Alain Madelin. Très contestable !

M. le Premier ministre. ... et ont créé, sur notre marché financier, les règles de transparence et de sécurité nécessaires à la protection de l'épargne.

A l'époque où la COB n'était pas indépendante, je l'ai personnellement saisie chaque fois que cela a été indispensable. Nous n'avons plus à le faire maintenant puisqu'elle peut se saisir elle-même, et je revendique comme un honneur d'avoir proposé cette loi au Parlement, loi qui a d'ailleurs été votée à une très large majorité.

L'ordonnance sur la concurrence en 1986, la loi sur la lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue en 1990, la loi sur le contrôle des marchés publics en 1991 ont participé du même esprit.

Ces lois - et les parlementaires peuvent en être fiers - inspirent aujourd'hui les législations étrangères.

M. Pascal Clément. Pourquoi recommencer, alors ?

M. le Premier ministre. Le projet de loi qui vous est soumis s'inscrit dans la continuité de cette démarche. Il vise à renforcer la transparence de la vie économique, afin de garantir aux entreprises et aux consommateurs la sincérité des échanges. Il entend également renforcer la transparence de la vie publique, afin de garantir aux citoyens l'intégrité de notre démocratie.

M. Michel Sapin et M. Paul Quilès, entourés d'autres ministres, exposeront le contenu du projet, qui développe ces deux principes. Je me bornerai, pour ma part, à préciser les idées directrices du Gouvernement.

L'économie de marché peut produire le meilleur comme le pire, selon qu'elle respecte ou non les règles et le droit.

M. Alain Madelin. Parlez-nous de l'économie mixte !

M. le Premier ministre. Nous ne voulons pas restreindre la liberté des entreprises. Nous voulons au contraire la protéger. Nous leur permettons, en rétablissant la transparence, de connaître le vrai prix, le vrai contenu des contrats, en introduisant la concurrence, de choisir le meilleur prix, de réduire les coûts, là où subsistent des cartels ou des monopoles.

Le projet de loi ne prétend pas être exhaustif. Il s'attache par priorité aux secteurs les plus sensibles : ...

M. Jacques Toubon. « Sensibles » ! Qu'est-ce que cela veut dire ?

M. le Premier ministre. ... l'immobilier, l'urbanisme commercial, les concessions de service public, les marchés publics et la publicité.

Naturellement, il peut être complété et enrichi par le Parlement...

Plusieurs députés du groupe Union pour la démocratie française. C'est sûr !

M. le Premier ministre. ... mais pas amoindri. (Si ! sur plusieurs bancs du groupe Union pour la démocratie française.)

Je remercie d'ailleurs les commissaires, le président Gouzes, le rapporteur Yves Durand et tous les rapporteurs pour avis...

M. Pascal Clément. Et les autres ?

M. le Premier ministre. ... pour le travail remarquable qu'ils ont accompli - vous aviez raison, monsieur Mazeaud - en un temps très court...

M. Pierre Mazeaud. Trop court !

M. le Premier ministre. ... même s'il portait, reconnaissez-le, sur des sujets très connus de la représentation nationale.

M. Pierre-André Wiltzer. Non !

M. Jean-Louis Debré. Très connus de vous !

M. Gérard Gouzes, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Nous en avons déjà traité dans la loi du 15 janvier 1990 !

M. le Premier ministre. Dans tous ces domaines, les entreprises honnêtes, c'est-à-dire la très grande majorité d'entre elles, n'ont rien à redouter. Elles pourront mieux développer leurs activités demain qu'hier, car elles seront

mieux protégées contre les gaspillages et les risques de déviation auxquels conduisent les pratiques opaques et les entraves à la concurrence.

La transparence est aussi une nécessité de la vie publique. Qui croit à la démocratie - j'y reviens pour la seconde fois - croit aux partis politiques, et qui croit aux partis politiques doit s'attacher à les défendre contre la rumeur et le soupçon.

M. Charles Millon. Même Soisson ?

M. Francis Delattre. Virez Soisson !

M. le Premier ministre. La transparence est, avec l'élection des représentants et la séparation des pouvoirs, la pierre de touche de l'édifice démocratique, car elle fonde la confiance nécessaire au fonctionnement des institutions.

Vous le savez, la rumeur se nourrit toujours du secret qu'on lui oppose. Ne laissons pas les adversaires de la démocratie ou les avocats de l'antiparlementarisme cultiver le soupçon.

Plusieurs députés du groupe Union pour la démocratie française. Soisson ! Soisson !

M. le Premier ministre. Plus il y aura de clarté, plus la confiance sera grande entre les élus et l'opinion.

La question du financement des partis politiques et des campagnes électorales est difficile. Son acuité est plus grande encore avec le recours aux procédés modernes de communication. Avant les dernières élections régionales et cantonales...

M. Gilbert Gantier. Soisson et le Front national !

M. le Premier ministre. ... moins coûteuses, les élections de ces dernières années en avaient démontré le coût sur les murs de nos villes et dans nos boîtes aux lettres.

M. Francis Delattre. Une dictature, ça coûte moins cher !

M. le Premier ministre. Des progrès ont été accomplis par les lois adoptées en 1988 puis en 1990 sous l'impulsion du Président de la République et sur les propositions des gouvernements de Jacques Chirac et de Michel Rocard.

Cette question est-elle définitivement résolue ? Personnellement, je ne le crois pas, mais j'admets parfaitement que l'on pense le contraire ici ou là. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité que la question du financement par les entreprises soit posée clairement au Parlement.

Les entreprises finançaient depuis toujours les partis, sans limite, sans règle, sans contrôle. Les lois de 1988 et de 1990 ont introduit des plafonds, un contrôle et des règles. Où il y avait anarchie et parfois abus, le droit a été introduit, mais le financement demeure secret. Les citoyens ne savent pas qui donne et qui reçoit.

Surtout, est-il normal que les entreprises financent la vie politique ? Est-ce dans leur nature ? Et qui empêchera demain que, là où il y a eu don, les citoyens ne craignent qu'il y ait eu aussi influence ?

Ceux qui proposent de réduire les plafonds de dépenses, de rendre transparents les dons d'entreprises reconnaissent cette nécessité d'améliorer les choses, et ils ont raison.

Faut-il aller plus loin ? C'est la conviction du Gouvernement, en poursuivant jusqu'au bout la modernisation commencée en 1988 : interdire les dons d'entreprises aux partis politiques et aux candidats, et, naturellement, majorer la dotation aux partis pour leur permettre de fonctionner en garantissant leur indépendance.

Il nous est dit que ce serait le retour aux financements occultes et délictuels.

M. Pierre Mazeaud. Hélas !

M. le Premier ministre. Non, mesdames, messieurs les députés, car le risque peut être supprimé par l'efficacité des contrôles (Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française) et la crainte des sanctions.

Les lois actuelles nous en donnent les moyens. Et s'il faut les renforcer - je viens de vous entendre - renforçons-les ! Car il y aura toujours des malins pour tenter et des faibles pour céder. Leur comportement relève alors de la justice.

Le Gouvernement propose et défend son projet. Mais il n'entend pas dicter la loi au Parlement.

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. C'est nouveau, ça !

M. le Premier ministre. Je disais, le soir du référendum, qui s'est conclu de l'heureuse façon que vous savez. (*Exclamations sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Pierre Mazeaud. C'était limite !

M. le Premier ministre. ... qu'il fallait être à l'écoute des Français. Je le pense toujours. Il faut être naturellement, et d'abord - c'est le rôle du Gouvernement - à l'écoute du Parlement...

Plusieurs députés des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française. Du président !

M. le Premier ministre. ... toutes sensibilités confondues.

Le Gouvernement sera donc attentif aux amendements de tous les groupes et de tous les parlementaires.

Plusieurs députés des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française. Ah !

M. le Premier ministre. Son objectif, son seul objectif, est de rendre transparent le financement de l'action politique comme de toute l'économie, le mieux qu'il est possible, certain que l'on peut toujours faire mieux. C'est ce que le Gouvernement attend du Parlement tout entier comme un concours fort utile.

Je souhaite, en tous les cas, une discussion digne et sereine. Nous avons la chance, qu'il nous faut apprécier, de vivre dans une démocratie. Les dérives, beaucoup moins importantes dans les démocraties qu'ailleurs, y sont connues de l'opinion et, pour cela, nos régimes, infiniment plus vertueux que ne le sont les dictatures ou les systèmes totalitaires, paraissent pourtant sujets à scandale. C'est la force et la grandeur des démocraties que de faire le jour, de faire la lumière sur ce qui ne va pas. C'est l'honneur de ceux qui servent la démocratie de tout faire pour prévenir et limiter les égarements inhérents à la nature humaine.

La démocratie vaut que l'on attache à ce débat l'importance qu'il mérite. Et votre présence nombreuse me montre que vous partagez l'opinion que j'exprime. C'est par respect pour la fonction parlementaire - et je vous demande de me croire - que j'ai souhaité ce débat. C'est par conviction que l'économie de marché, pour être juste, doit être organisée et les règles respectées par tous, c'est par attachement à la liberté comme source de vie et de progrès que je désire ardemment que ce projet de loi, amendé par le Parlement, puisse entrer en vigueur le plus tôt possible. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique.

M. Pierre Mazeaud. Vous partez, messieurs les socialistes ? Écoutez votre ministre, ne serait-ce que par déférence pour lui !

M. Yves Dollo. Et vous, monsieur Mazeaud, taisez-vous, par déférence envers le Parlement !

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Mesdames, messieurs les députés, en tant que ministre de l'intérieur, il m'appartient de vous présenter les titres II et IV du projet de loi, qui ont trait respectivement au financement de la vie politique et à la transparence du fonctionnement des collectivités territoriales.

Je voudrais auparavant vous parler brièvement de l'innovation contenue dans le titre I^{er}, sur lequel M. Mazeaud, garde des sceaux, reviendra plus longuement après la discussion générale. Il s'agit de l'institution d'un nouveau service auprès du ministre de la justice, chargé de centraliser et d'exploiter les informations destinées à la lutte contre la corruption.

Il faut être clair sur ce sujet. Les institutions de la République disposent déjà d'un certain nombre de mécanismes permettant de contrer de tels faits et l'actualité récente le

montre bien. Mais l'expérience a prouvé que l'information en la matière circulait mal et surtout lentement. Le rôle du nouveau service sera donc essentiellement de permettre la mise en place d'un dispositif d'alerte destiné à mobiliser les informations émanant des différents services concernés, de procéder à un diagnostic et, si nécessaire, de transmettre les dossiers à la justice.

Le titre II du projet de loi modifie le régime des dons aux candidats aux élections et aux partis ou groupements politiques. Son objectif est d'assurer l'indépendance des bénéficiaires vis-à-vis des donateurs.

Le législateur, vous le savez également, a été de plus en plus contraignant face au financement privé de la vie politique. Les dons avaient commencé à être encadrés par la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Mais cet encadrement ne concernait que les seules élections législatives et présidentielles. La loi du 15 janvier 1990 l'a étendu à l'ensemble des élections à l'exception des élections municipales et cantonales dans les communes et les cantons comptant moins de 9 000 habitants.

L'un des mérites de cette loi a été aussi de mieux définir la notion de dons, en l'élargissant aux dons en nature et aux avantages directs ou indirects dont peuvent bénéficier les candidats. De même, alors que la possibilité d'apport des personnes physiques a été revalorisée - passant de 20 000 francs par donateur à 30 000 francs - le plafond des dons des personnes morales était calculé différemment, pour pouvoir s'appliquer à l'ensemble des élections, avec une double limitation : une limite de 500 000 francs par donateur et un plafond de 10 p. 100 des dépenses électorales par candidat.

Le texte qui vous est soumis aujourd'hui se propose de façon plus radicale de dissocier complètement l'activité économique de l'activité politique.

En ce qui concerne les campagnes électorales, le projet de loi s'inscrit dans la même logique que les précédents textes, mais avec l'ambition de mieux sauvegarder l'indépendance des candidats et des formations politiques par rapport aux donateurs. L'encadrement des dons des personnes physiques est conservé, mais la possibilité de recueillir des dons de personnes morales autres que les partis ou groupements politiques est écartée.

Cette possibilité est en effet - M. le Premier ministre l'a souligné - source de conflits d'intérêts : en finançant la vie politique, les entreprises, qui poursuivent par nature des objectifs, qui ne sont pas désintéressés, pouvaient être tentées d'exiger des contreparties. C'est ce qu'il faut éviter pour que l'indépendance des candidats et des élus soit effectivement sauvegardée et pour garantir un fonctionnement sain des institutions démocratiques.

Plusieurs solutions pourraient être envisagées. Le texte qui vous est présenté a choisi, dans son article 8, d'interdire à toute personne morale, à l'exception d'un parti, d'un groupement politique ou d'une association de financement d'un parti politique, de financer la campagne d'un candidat, que ce soit par des dons en espèces ou en nature, ou des prestations de services ou des fournitures de biens à des prix de complaisance, ou encore en le faisant bénéficier de divers avantages directs ou indirects.

S'agissant des partis ou des groupements politiques, la réglementation des dons les concernant doit être évidemment la même que celle qui s'impose aux candidats. On pourrait estimer qu'en raison de leur taille et des autres ressources qu'ils perçoivent, notamment le financement public, les partis ou groupements sont moins l'objet de pressions de la part de personnes morales donatrices. Mais la grande liberté qu'offre l'article 4 de la Constitution pour former un parti politique pourrait être utilisée par un candidat qui, ne pouvant percevoir des dons d'entreprises, constituerait un parti à cette seule fin. C'est la raison pour laquelle, comme dans la loi du 15 janvier 1990, l'article 9 du présent projet de loi fait concorder la réglementation des dons aux partis ou groupements politiques avec celle qui s'applique aux candidats aux élections, et qu'il interdit les dons des personnes morales dans les mêmes conditions.

Cette interdiction a naturellement plusieurs conséquences techniques, et en premier lieu de modifier certaines dispositions législatives. Ainsi, les dispositions fiscales qui permettaient de déduire les dons du bénéfice imposable des entreprises n'ont plus lieu d'être. La suppression de ces avantages

fiscaux permettra d'abonder les recettes de l'Etat et de majorer en conséquence l'aide publique aux partis et aux groupements politiques.

Il en est de même pour le paragraphe 1 de l'article 20 de la loi du 15 janvier 1990 et pour les dispositions prévoyant l'information des actionnaires sur les dons aux candidats et aux partis, qui doivent être abrogées.

Enfin, la sanction d'exclusion des marchés publics, prévue à l'encontre des personnes qui n'ont pas respecté les plafonds des dons, doit sanctionner le fait pour une personne morale d'effectuer un don illégal ou de consentir des avantages assimilables.

J'en viens au titre IV.

Je tiens à souligner en préalable que le Gouvernement n'assimile certainement pas décentralisation et corruption, et il serait pour le moins caricatural de lui prêter une telle intention. Ce serait oublier trop rapidement que nous sommes nombreux, que vous êtes nombreux, dans cet hémicycle, à avoir, dès l'origine, soutenu cette grande réforme...

M. Pierre Mazeaud. La loi Defferre !

M. le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. ... lorsque Gaston Defferre l'a présentée. Mais il ne saurait y avoir de décentralisation solide, légitime et durable sans transparence, sans débat démocratique et surtout sans responsabilité. Et c'est bien de cela qu'il s'agit dans le titre IV du projet de loi. Les personnes sont hors de cause. Il ne s'agit pas de porter suspicion sur les 500 000 élus de France, qui s'engagent avec beaucoup d'énergie et avec beaucoup de courage parfois au service de leur collectivité. Il s'agit de consolider la démocratie dont est porteuse la décentralisation, en favorisant une plus grande transparence des procédures et en modernisant le contrôle de légalité.

D'abord, la transparence des procédures. Le projet de loi traduit le souci de donner aux collectivités des moyens d'action supplémentaires pour la gestion de leurs services, et notamment des services publics administratifs, selon des formes éprouvées pour les régies des services industriels et commerciaux. Les collectivités territoriales ont une parfaite connaissance de ces modes de gestion, qui permettent d'individualiser clairement les responsabilités sans recourir à la gestion directe ou par le biais associatif. La gestion directe ne permet pas une gestion autonome du service, la seconde - qui a ses mérites - ne permet pas la gestion de services importants.

La transparence des procédures, c'est également celle du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire. Le préfet et la collectivité engagent très souvent un débat juridique sur l'interprétation de telle ou telle disposition législative ou réglementaire. Le projet de loi comporte une mesure qui consiste à permettre au préfet de demander la lecture de ses observations aux organes délibérants sur leurs délibérations et sur elles seules. On voit bien l'intérêt d'une telle démarche, qui permet de poursuivre le débat au sein des organes délibérants des collectivités, les laissant libres de choisir en toute connaissance de cause entre le contentieux administratif et le retrait de la délibération.

Plus de transparence apparaît aussi nécessaire dans les sociétés d'économie mixte locales, qui sont l'émanation de la collectivité et dont certains des actes engagent la responsabilité juridique et financière de la collectivité. Il est indispensable, à ce titre, que l'assemblée délibérante de la collectivité soit parfaitement informée des conditions dans lesquelles ses prérogatives sont exercées en son nom.

On peut également constater que certaines constructions juridiques et financières sont devenues d'une telle opacité que la collectivité publique, qui détient une partie du capital, n'a pas toujours - c'est le moins que l'on puisse dire - une vision exhaustive de la situation de la société d'économie mixte. Cela n'est pas sain ; toute prise de participation d'une SEM dans une société commerciale doit faire l'objet d'une délibération en conseil municipal.

A propos de l'extension de la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière à certains actes des maires et des présidents d'exécutifs locaux, il est proposé de s'en tenir strictement au cas où l'élu ferait preuve d'une volonté manifeste de ne pas exécuter une décision de justice ou dans le cas d'engagement de sa responsabilité, en cas de réquisition du comptable.

L'autre volet du titre IV de la loi porte sur la modernisation du contrôle de légalité, qui est confié, je le rappelle, au délégué du Gouvernement par la Constitution, dans son article 72. Ce contrôle doit s'étendre à certains actes, notamment certaines décisions prises par des SEM locales, qui seraient soumis à ce contrôle s'ils étaient exécutés par la collectivité elle-même.

Moderniser le contrôle, c'est aussi le rendre perceptible par les citoyens. C'est le sens des mesures prévoyant que le déferé préfectoral assorti d'un sursis à exécution suspendra le caractère exécutoire d'un acte dans les domaines de l'urbanisme, des marchés publics et des conventions de délégation de services. Il s'agit là, notamment dans le domaine de l'urbanisme, d'éviter que le citoyen ne développe - ceci est particulièrement facile dans le climat actuel - un dangereux sentiment d'impuissance des autorités publiques. Lorsqu'il constate, par exemple, que des travaux débutent alors qu'une autorisation est entachée d'illégalité. Ce sentiment risque de rejallir non seulement sur l'Etat, mais sur l'ensemble des élus et même sur la démocratie.

Mesdames, messieurs les députés, telles sont rapidement brossées, les principales dispositions contenues dans les titres 1^{er}, II et IV de la loi que le Gouvernement soumet aujourd'hui à votre assemblée. Je ne doute pas que vous en partagiez les objectifs : il s'agit bien d'aller encore plus loin que ne le fait la législation existante pour favoriser la plus grande transparence dans l'exercice de la vie publique. M. Sapin, dans un instant, complètera mon propos en présentant les dispositions prévues pour assurer la même transparence dans l'exercice des activités économiques.

Ce qui importe au Gouvernement, c'est que ces objectifs soient atteints, à travers des dispositions législatives précises et claires. A partir d'un objectif que je crois partagé, il est naturel que le Parlement discute les modalités à retenir et qu'il ait ses propres conceptions de ces modalités, ainsi que l'a souligné le Premier ministre il y a un instant.

Le débat doit rester ouvert sur les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs visés, l'essentiel étant que nous soyons bien d'accord sur ces objectifs. Si c'est le cas, je ne doute pas que nous puissions nous entendre sur les moyens, après un dialogue auquel je suis moi-même très ouvert et tout prêt à participer. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'économie et des finances.

M. Jean-Louis Debré. Cela fait beaucoup de ministres pour un si mauvais projet.

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, pour permettre que le consommateur, le citoyen ou l'utilisateur ait accès à un bien, à une liberté ou à un service, des systèmes complexes mobilisant des moyens considérables ont été mis en place par notre société.

Il ne faut pas se le cacher, complexité rime souvent avec opacité. La tentation est grande, pour certains, d'exploiter les failles de ces mécanismes et de ces procédures afin d'en tirer profit pour eux-mêmes ou pour leurs proches.

On peut aussi considérer que ces tentations se nourrissent d'un certain affaiblissement des références morales. Il y a là un sujet de réflexion sur lequel je ne veux pas me risquer. Il me suffit aujourd'hui de relever que la complexité et l'opacité peuvent conduire à des pratiques occultes. Il faut donc les combattre.

Les règles du marché sont largement acceptées : elles garantissent la meilleure efficacité de nos systèmes de production et d'échanges. C'est en veillant au bon fonctionnement des marchés, c'est-à-dire au respect des règles de la concurrence, et à la transparence des procédures que l'on parviendra à lutter efficacement contre les dérives que nous voulons combattre.

La transparence, c'est ce qui permet à chacun de veiller à ce que ses intérêts ne soient pas lésés par les autres acteurs et à ce que la règle de droit ne soit pas utilisée à d'autres fins que celles pour lesquelles elle a été conçue. C'est pourquoi la volonté qui guide le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi est d'assurer, par une transparence accrue, le fonctionnement harmonieux de secteurs économiques où elle occupe aujourd'hui une place insuffisante.

J'ai coutume d'opposer l'argent qui crée à l'argent qui corrompt. La création s'opère dans la transparence, la concurrence et la clarté. La corruption se nourrit de l'opacité, des combines et des mystères.

Les maîtres mots des chapitres du projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter sont transparence et concurrence. Les mesures qui vous sont proposées répondent toutes à cette préoccupation. Elles ont l'ambition de fixer des règles du jeu claires là où règne encore l'opacité. C'est à mes yeux le plus sûr moyen de garantir un fonctionnement efficace de notre économie et de placer les procédures publiques au-dessus de tout soupçon, en particulier lorsqu'elles conduisent les décideurs publics à agir en relation avec le monde de l'entreprise.

Les mesures proposées ont suscité des réactions nombreuses, parfois passionnées, de la part des milieux professionnels concernés. Les groupes de pression se sont exprimés, ce qui me semble bien naturel dans une démocratie vivante et pluraliste. Face à cette situation, le Gouvernement et vos commissions ont su garder la tête froide.

J'ajouterai que les spécialistes en communication, concernés par une partie - une partie seulement - du texte, ont su montrer leur talent. Si la synecdoque est le procédé de style qui consiste à prendre la partie pour le tout, ils y sont passés maîtres, au point de faire croire que l'ensemble du texte ne parlait que de publicité.

Nous devons conserver, au cours de ce débat, le seul état d'esprit qui soit digne de notre mission, celui qui nous fixe pour seule ligne de conduite la recherche et la préservation de l'intérêt général qui, pour moi comme pour vous, ne vise certainement pas à satisfaire les intérêts de ceux qui parlent le plus fort ou de ceux qui disposent des moyens les plus efficaces pour se faire entendre.

Les dispositions proposées par le Gouvernement pour assurer une meilleure transparence des activités économiques portent sur quatre domaines dans lesquels des progrès substantiels peuvent être accomplis : le marché de la publicité, dont les règles du jeu doivent être clairement définies ; l'urbanisme commercial, dont les procédures doivent être moralisées ; les délégations de service public, dont un encadrement juridique est nécessaire ; les marchés publics, dont le contrôle doit être mieux assuré ; les activités immobilières, enfin, dont les règles doivent être rendues plus rigoureuses.

Je parlerai d'abord des dispositions sur la publicité. Celles qui sont proposées par le Gouvernement et les réactions qu'elles ont suscitées ces derniers mois illustrent parfaitement les préoccupations que je viens d'exposer.

La large concertation à laquelle j'ai procédé...

M. Ladislas Poniowski. Concertation tardive !

M. le ministre de l'économie et des finances. ... et les prises de position des professionnels représentant les annonceurs, les agences de publicité, les centrales d'achat, les supports et leurs régies, ont mis en lumière l'extraordinaire diversité, pour ne pas dire l'extraordinaire contrariété, des points de vue sur les quelques questions majeures que pose la réforme.

Cette situation me conforte dans l'idée que cette réforme réalise un équilibre raisonnable entre les positions et les intérêts des uns et des autres. Chacun a pris conscience que le marché de la publicité ne pouvait continuer à fonctionner durablement comme il fonctionnait aujourd'hui.

La publicité française a deux faces : l'une est celle de l'imagination, de la créativité, de la finesse, en un mot de la qualité - pour qui voyage à l'étranger, cette qualité saute aux yeux. L'autre face est plus sombre ; pour les étrangers, c'est la « maladie française », dont les symptômes sont maintenant bien connus : tarifs opaques et discriminatoires, pratiques de double facturation, de surcommissions et de commissions dites de « préconisation ».

Certes, tout n'est pas noir dans les circuits financiers de la publicité, mais tout ce qu'il y a de non-transparent nuit à l'image du secteur.

Le monde de la publicité n'a rien à craindre à plus de transparence. Il a, au contraire, tout à y gagner. C'est l'objet de la réforme que je vous propose.

Ce texte n'est pas né en un jour. Il est le fruit de cinq années de réflexion et de maturation...

M. André Santini. Oh ! la !

M. le ministre de l'économie et des finances. ... depuis le premier rapport du Conseil de la concurrence, en 1987,...

M. André Santini. C'était donc sous le gouvernement Chirac !

M. le ministre de l'économie et des finances. ... jusqu'au rapport Bouchery et à la concertation menée par mes soins depuis trois mois.

De tout cela, je retiens la nécessité d'atteindre deux objectifs : la transparence du marché de l'espace publicitaire et la clarification de la situation de ceux qui agissent comme intermédiaires sur ce marché.

Assurer la transparence, c'est garantir la clarté des ressources des agences de publicité et des centrales d'achat, mais aussi celles des médias. Assurer la transparence, c'est la condition d'une presse libre. C'est également, pour l'annonceur, la garantie, naturelle, de payer le juste prix.

Pour parvenir à cette transparence, il faut avant tout veiller à la sincérité des prix affichés. Les tarifs de base affichés par les supports sont souvent sans aucun rapport avec les prix réellement pratiqués. Les avantages divers, accordés sous forme de remises, de ristournes, de commissions, d'avoirs, représentent, selon les médias, de 20 à 70 p. 100 de ces tarifs. Ils sont souvent accordés aux seuls intermédiaires et à l'insu de l'annonceur. Le projet de loi respecte le principe de la liberté commerciale : des rabais, remises, ristournes, avantages divers pourront être accordés, mais leurs modalités d'attribution devront apparaître dans les conditions de vente, conformément à l'obligation générale désormais applicable à tous les prestataires de services.

Le même souci de transparence exige que toute personne qui fournit des services de conseil en plan média ou de préconisation de support d'espace publicitaire indique, dans ses conditions générales de vente, les liens en capital qu'elle entretient, même indirectement, avec des supports d'espace publicitaire ou des régies.

Deuxième grand objectif : la clarification du rôle des intermédiaires pour éviter tout conflit d'intérêts. Pour parvenir à cette clarification, il paraît essentiel de veiller à définir, dans ce secteur compliqué, qui fait quoi, pour qui, et pour quoi.

Première condition de cette clarification : il est essentiel que les centrales et les agences ne puissent agir que dans le cas d'un contrat écrit de mandat. Ce contrat les liera aux annonceurs et à eux seuls. Il devra préciser les modalités de leur rémunération.

Cette clarification des rôles ne peut aller sans la clarification des circuits de paiement. Elle implique que l'acheteur d'espace ne puisse recevoir aucune rémunération de la part du support. La raison en est simple : l'acheteur d'espace n'est-il pas celui qui suggère à l'annonceur de choisir tel ou tel support ? Il faut éviter qu'il se trouve au centre d'un conflit d'intérêts. C'est pourquoi le Gouvernement propose que celui qui demande conseil rémunère ce conseil, ce qui paraît naturel. Le demandeur est ainsi assuré que le support est choisi sur une base totalement impartiale.

Je suis persuadé que ces nouvelles règles du jeu seront comprises et approuvées par une large majorité d'entre vous. Mais je sais aussi que cette réforme suscite des inquiétudes de la part des agences de publicité. Je souhaite que ce débat permette de répondre à leurs préoccupations économiques, qui sont légitimes.

Il va de soi que la clarification des flux financiers ne doit pas aboutir à une diminution des ressources des agences de publicité. J'apporterai sur cette question tous les éclaircissements que l'Assemblée nationale jugera nécessaires.

Deuxième grand type de dispositions : celles qui visent à moraliser les procédures d'urbanisme commercial.

Dans le domaine de l'urbanisme commercial, la réforme que le Gouvernement vous propose aujourd'hui n'a pas pour objet de rouvrir un débat sur la loi Royer. Cette loi se voulait l'instrument d'accompagnement de l'évolution du tissu commercial français et, de ce point de vue, elle a répondu, ces vingt dernières années, et elle continuera de répondre demain, à ce que l'on attendait d'elle en 1973.

Il n'est donc pas question, pour le Gouvernement, de remettre en cause les principes d'une soumission des implantations de grandes surfaces à autorisation préalable. Il n'est pas question non plus de remettre en cause les seuils en deçà desquels l'implantation des grandes surfaces reste libre.

La question posée aujourd'hui est celle de savoir si les procédures de décision actuelles doivent ou non être revues au regard des objectifs de transparence et de prévention de la corruption.

Il faut être clair : le Gouvernement fait le même constat que la commission présidée par M. Mazeaud et rapportée par M. Le Garrec sur le financement des partis politiques et, avec la commission Bouchery, il considère que les procédures actuelles sont une source avérée de pratiques répréhensibles, de détournements ou de corruption, auxquelles il est impératif de mettre fin. Par quel mécanisme ? D'abord par une réforme des instances de décision.

Le principe de commissions départementales dotées d'un pouvoir de décision et dans lesquelles siègent un certain nombre d'acteurs locaux doit être préservé. Mais c'est la composition même de ces commissions qui doit être modifiée, en visant deux objectifs.

Il convient d'abord d'adapter la composition de ces commissions en fonction du lieu d'implantation proposé, afin de mieux tenir compte des caractéristiques propres à chaque dossier et de diminuer les risques de dévoiement que comporte le fait, pour les membres de ces commissions, d'y siéger trop durablement.

Il convient ensuite de mieux garantir que les décisions ne seront prises qu'en vertu de l'intérêt général, ce qui implique d'écarter des commissions toute personne qui serait directement intéressée.

Quant aux recours contre les décisions des commissions départementales, le choix a été fait de les confier à une instance nouvelle, indépendante du pouvoir exécutif, sur le modèle des autorités administratives du type COB ou Conseil de la concurrence.

En instituant une commission nationale d'équipement commercial, composée en majorité de hauts magistrats et de membres d'inspections générales, ainsi que de personnalités particulièrement qualifiées désignées sur la base d'une liste établie par ces magistrats et inspecteurs généraux, nous voulons garantir que les recours ne seront examinés qu'en fonction, et en fonction seulement des critères d'intérêt général, déterminés par la loi, et des caractéristiques objectives de chaque dossier.

Mme Françoise de Panafieu. Vous y croyez ?

M. le ministre de l'économie et des finances. Ces critères - c'est le deuxième volet de cette réforme - doivent être mieux définis et actualisés afin que les commissions elles-mêmes et, le cas échéant, les juridictions saisies puissent trancher de la façon la plus transparente et la plus objective possible.

Au total, cet ensemble de mesures énergiques devrait permettre d'éradiquer du dispositif actuel tout ce qui l'expose aux soupçons. Je ne doute pas que, sur ce point également, une très large majorité d'entre vous s'associera à cette œuvre de transparence et de moralisation.

Troisième grand type de dispositions : celles qui visent à soumettre à un véritable encadrement juridique les délégations de service public.

Le Gouvernement estime que le moment est venu de combler les lacunes de notre droit qui, aujourd'hui, ne soumet pas ces délégations à un véritable encadrement.

La décision de déléguer la gestion d'un service public à un organisme tiers, le plus souvent à caractère privé, est une décision très importante pour une collectivité publique. Les secteurs dans lesquels interviennent concession et affermage touchent directement à la vie quotidienne de nos concitoyens et les sommes en cause sont souvent considérables.

Jusqu'à présent, l'idée qu'un tel choix de gestion est inhérent à la responsabilité qui incombe à la collectivité publique a prévalu sur toute autre considération. Aujourd'hui, la seule règle est celle du libre choix. Il n'est évidemment pas question de revenir sur ce principe de notre droit public. Cela est d'autant moins envisageable que, pour ce qui est des collectivités locales, le principe de libre administration s'opposerait à ce que le libre choix des délégataires soit bridé de quelque façon que ce soit.

Pour autant, le système actuel n'est pas satisfaisant, pour au moins deux raisons principales.

La première est qu'en l'absence de toute règle, notamment de procédure, sur les modalités de choix des délégataires, il est en pratique impossible de soumettre la délégation d'un service public à un véritable contrôle juridictionnel.

La seconde est que l'absence d'encadrement juridique a trop souvent pour effet de conduire les collectivités publiques à conclure des contrats économiquement déséquilibrés face à des partenaires privés très puissants et influents.

La Cour des comptes n'a cessé de déplorer, depuis de nombreuses années, la durée excessive des contrats, qui assure au concessionnaire une rente de situation, ou encore l'attribution privilégiée de marchés de travaux au concessionnaire ou aux sociétés auxquelles il est lié ou, enfin, les transferts anormaux de charges au détriment des usagers ou de la collectivité publique.

Il ne faut pas se dissimuler qu'en l'absence de tout encadrement du choix du délégataire, l'attribution de concessions peut faciliter des pratiques répréhensibles tels que le règlement de « droits d'entrée » en nature, sous forme de travaux, ou en espèces, au profit de la collectivité qui délègue ou pire, au bénéfice de tiers. Cette situation n'est, à l'évidence, pas admissible.

Il faut bien sûr, je le répète, préserver la liberté de négociation et de choix de la collectivité publique. A cet égard, le projet de loi apporte toutes les garanties. Mais le Gouvernement vous propose de concilier cette exigence avec deux autres principes, aussi importants pour le fonctionnement de notre économie et de notre démocratie : la mise en concurrence des entreprises intéressées et la transparence des procédures d'attribution des délégations de service public. C'est sur le fondement de ces principes que doit s'élaborer le cadre juridique qui fait aujourd'hui défaut.

Dois-je encore rappeler que les collectivités publiques conserveront leur pleine liberté de choix des entreprises délégataires et qu'elles ne perdront rien, bien au contraire, à mettre en compétition un plus grand nombre de concurrents performants ? L'intérêt général et l'intérêt des usagers y trouveront pleinement leur compte.

Il ne s'agit évidemment pas d'adopter une réglementation aussi développée et contraignante que celle des marchés publics. La procédure proposée est beaucoup plus simple et beaucoup plus légère.

Enfin, c'est pour donner sa pleine portée au principe de concurrence que le Gouvernement propose d'imposer une limitation de la durée des conventions en fonction, notamment, de la durée des investissements à réaliser par le concessionnaire, et de prohiber les clauses de reconduction expresse ou tacite.

Quant à la transparence, on peut s'étonner que, pour des décisions aussi importantes que celles de déléguer un service public, elle ne soit pas à ce jour réellement assurée. La procédure proposée placera désormais les assemblées délibérantes des collectivités locales au cœur de la décision.

Chacun restera donc dans son rôle : à l'assemblée délibérante reviendra la décision sur le principe même d'une délégation du service public ; à l'exécutif territorial la responsabilité de fixer la liste des entreprises dont les offres seront comparées, de négocier et de choisir l'entreprise délégataire ; à une commission émanant de l'assemblée délibérante, dans sa diversité, le soin de présenter ses observations sur les offres présentées ; à l'assemblée délibérante le pouvoir d'approuver le choix de l'exécutif dans des conditions garantissant sa bonne information.

Au total, c'est la démocratie locale qui sortira renforcée grâce à cette procédure.

M. Gérard Gouzes, président de la commission des lois. Très bien !

M. le ministre de l'économie et des finances. J'en viens au quatrième grand objectif du projet : mieux contrôler les marchés publics.

Leur réglementation est déjà très développée et le Gouvernement ne juge pas utile d'instaurer des contraintes supplémentaires là où le code des marchés publics s'applique déjà.

Mais n'est-il pas anormal qu'un certain nombre d'organismes ne soient actuellement soumis à aucune règle pour la passation de leurs marchés, alors qu'ils exécutent des missions d'intérêt général et qu'ils sont très largement financés par des fonds publics ? C'est à cette anomalie qu'il vous est proposé de mettre fin.

Il ne s'agit évidemment pas d'appliquer à ces organismes - des sociétés d'économie mixte ou des sociétés anonymes d'HLM - le code des marchés publics dans sa totalité, car ce ne serait pas raisonnable. En revanche, la bonne gestion des deniers de ces organismes qui, je le répète, sont pour l'essentiel financés sur des fonds publics, exige que les grands principes du code - publicité préalable et mise en concurrence - s'appliquent à certains de leurs marchés. Nous sommes bien, là encore, au cœur de la logique de transparence qui anime la démarche du Gouvernement.

Enfin, il est parfaitement logique d'étendre la compétence de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés aux établissements publics industriels et commerciaux. Comme vous le savez, des règles de publicité et de mise en concurrence vont être appliquées aux marchés de ces établissements en vertu d'une directive communautaire en cours de transposition dans notre législation.

Il en va de même pour les délégations de service public dans le cadre des dispositions que vous aurez à examiner.

C'est dans le même esprit que le Gouvernement vous propose d'étendre à tous les marchés publics et aux délégations de service public la procédure des recours juridictionnels pré-contractuels prévue par la loi du 4 janvier 1992.

Cinquième et dernier point du projet : rendre plus rigoureuses les règles qui régissent les activités immobilières. Un projet de loi sur la transparence des activités économiques conçu dans un but de moralisation aurait gravement péché par insuffisance s'il n'avait comporté des dispositions sur les activités immobilières. Le secteur de l'immobilier est l'un de ceux où se mêlent le plus étroitement l'action des responsables publics, intervenant en matière de logement, d'urbanisme et d'aménagement, et l'action des opérateurs privés. Parce qu'elles dépendent, dans une large mesure, de décisions publiques, les activités immobilières et les transactions auxquelles elles donnent lieu exigent la plus grande transparence possible. Une série de mesures permettra de mieux répondre à cette exigence.

D'abord, le Gouvernement propose que les cessions de terrains constructibles ou de droits à construire par les collectivités locales ou leurs opérateurs soient soumises à une procédure de publicité préalable et de compte rendu, afin de permettre à tous les acquéreurs intéressés de présenter des offres et d'empêcher qu'une personne privée puisse bénéficier, moyennant des contreparties illicites, d'un traitement privilégié.

Quant aux cessions à titre onéreux de promesses de vente de biens immobiliers par des professionnels, leur interdiction pure et simple permettra de mettre fin à des pratiques spéculatives qui perturbent le bon fonctionnement du marché et qui peuvent servir de support, dans certains cas, à des opérations de corruption.

Par ailleurs, le Gouvernement estime très souhaitable de réglementer plus rigoureusement les conditions dans lesquelles les collectivités peuvent demander des participations financières aux constructeurs pour la réalisation d'équipements publics. Transparence oblige, ces participations doivent être soumises à des règles précises de publicité. De plus, elles n'ont de justification que si les équipements à financer ont un lien avec l'intérêt principal des constructions projetées par les collectivités publiques.

Dans le domaine du financement social, les mouvements sur le capital des sociétés anonymes d'HLM qui gèrent des parcs immobiliers construits avec des fonds publics doivent être également mieux contrôlés.

Enfin, la gestion des fonds du « 1 p. 100 logement » a donné lieu, dans le passé, à des abus allant jusqu'à l'utilisation de ces fonds à des fins personnelles ou de corruption. La création de l'Agence nationale de la participation des employeurs à l'effort de construction a permis de renforcer la déontologie et le contrôle des gestionnaires qui lui sont assujettis, c'est-à-dire les organismes ayant le statut de collecteurs interprofessionnels du logement. Afin d'approfondir cet effort de réforme, il convient d'étendre la mission de cette agence à tous les collecteurs de fonds, quel que soit leur statut.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, l'impératif de transparence, qui est au cœur de ce projet de loi, est un impératif moral et éthique. C'est aussi un impératif économique. La transparence, c'est plus de concurrence et plus d'efficacité. La législation nouvelle qui vous est proposée aujourd'hui répond donc à l'intérêt bien compris des secteurs concernés.

A écouter les uns et les autres, il apparaît clairement que les principes qui sous-tendent les articles du texte que je défends devant vous sont largement approuvés, la plupart de ses dispositions également. Mais, selon certains, ce projet de loi viendrait trop tard. Il viendrait trop tôt selon d'autres. Ce qui, au bout du compte, revient au même.

M. Pierre Mazeaud. Ah non !

M. Jean-Louis Debré. Ça dépend pour qui !

M. Pierre Mazeaud. C'est une pirouette, monsieur le ministre !

M. le ministre de l'économie et des finances. Ma conviction est, tout au contraire, d'une grande clarté : il est tout simplement temps d'agir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Yves Durand, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Yves Durand, rapporteur. Monsieur le président, messieurs les ministres, comme l'a rappelé M. le Premier ministre, la lutte contre la corruption est une des priorités du Gouvernement. Et comme il a été également souligné lors d'une récente émission de télévision...

M. Pierre Mazeaud. Il vaudrait mieux le dire à l'Assemblée qu'à la télévision !

M. Yves Durand, rapporteur. ... s'il y a corruption, c'est qu'il y a corrupteurs, et il s'agit de s'attaquer, si je puis dire, à ces deux racines du mal qui touche notre pays comme d'autres, mais sans doute moins que d'autres. C'est d'ailleurs ce que souligne la première phrase de l'exposé des motifs du projet de loi, comme cela a été rappelé par bon nombre de collègues de notre commission : « La vie publique en France a une longue tradition d'honnêteté. Les Français sont attachés à cette tradition. Les élus et les fonctionnaires y demeurent dans leur grande majorité fidèles. »

M. René Dosière. Très bien !

M. Yves Durand, rapporteur. Il nous semble essentiel de le réaffirmer au moment même où nous commençons la discussion de ce projet de loi...

M. Pierre Mazeaud. Je ne vois pas pourquoi nous sommes là, alors !

M. Yves Durand, rapporteur. ... projet de loi qui fait suite à d'autres travaux parlementaires - loi de 1988 et loi sur le financement des partis politiques...

M. René Dosière. Loi bien timide !

M. Yves Durand, rapporteur. ... loi de 1989 sur les pouvoirs de la COB, loi de 1991 sur les marchés publics - mais aussi à la commission d'enquête parlementaire sur le financement de la vie politique, présidée par M. Mazeaud...

M. Pierre Mazeaud. Tout à fait !

M. Yves Durand, rapporteur. ... et dont le rapporteur fut notre collègue Jean Le Garrec.

M. Pierre Mazeaud. Où est-il ?

M. Jean-Louis Debré. Il est déjà parti !

M. Yves Durand, rapporteur. Les travaux de cette commission ont d'ailleurs, à de nombreuses reprises, servi de référence à notre réflexion. C'est donc pleinement consciente de l'importance des questions abordées par le projet de loi et de l'ampleur du sujet sur lequel il entend légiférer que notre commission a travaillé.

A ce point de mon rapport, messieurs les ministres, je me dois de me faire l'interprète de l'ensemble des commissaires pour regretter les conditions dans lesquelles ce texte a dû être étudié. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. Pierre Mazeaud. Très bien ! Messieurs les ministres, écoutez !

M. Yves Durand, rapporteur. Le calendrier, d'une part, la discussion en séance, simultanément, du projet de loi portant réforme de la procédure pénale, d'autre part, n'ont permis à la commission des lois que se censurer trois réunions, deux en matinées plus une la nuit de vendredi à samedi derniers...

M. Pierre Mazeaud. Oui, trois séances !

M. Francis Delattre. Aucune audition !

M. Yves Durand, rapporteur. ... à l'examen d'un texte qui comprend soixante articles...

M. Francis Delattre. C'est du bâclage !

M. Yves Durand, rapporteur. ... touchant à des domaines d'une grande diversité - publicité, urbanisme commercial, délégations de services publics, marchés publics, activités immobilières et dispositions relatives aux collectivités locales - sans parler du financement des campagnes électorales et des partis politiques.

M. Ladislav Poniatowski. On n'a jamais vu cela !

M. Pierre Mazeaud. Jamais !

M. Yves Durand, rapporteur. J'en profiterai d'ailleurs pour souligner que si c'est de ce dernier point, que l'on a le plus parlé, si c'est celui qui a été, en quelque sorte, le plus médiatisé, ce n'est pas pour autant l'unique sujet abordé par ce projet de loi. Comme l'ont rappelé M. le Premier ministre, puis M. le ministre de l'économie et des finances, c'est à l'ensemble de l'activité économique que ce texte tente d'appliquer le principe fondamental de transparence et les travaux de la commission des lois ont montré clairement que ni les uns ni les autres nous n'avons voulu focaliser l'attention sur le financement de la vie politique, même si c'est un point essentiel.

La majorité de la commission des lois a donc partagé le souci du Gouvernement d'établir la transparence dans la vie économique et dans les rapports qu'elle veut avoir avec la politique. Elle a cependant voulu affirmer, à l'unanimité, que cette recherche de la transparence ne pouvait se faire par la suspicion, notamment à l'égard des élus, suspicion qu'elle a cru déceler dans un certain nombre de titres du projet, peut-être dans son intitulé même, comme certains commissaires l'ont fait remarquer en proposant des amendements tendant à modifier cet intitulé.

Je vous ai écouté, monsieur le ministre de l'intérieur, et j'ai pris acte que tel n'était pas votre état d'esprit à l'égard des élus locaux, auxquels vous avez rendu hommage. Mais, même si les amendements relatifs au titre du projet de loi ont été repoussés par la commission, il m'apparaît nécessaire d'insister sur le caractère préventif du texte qui cherche avant tout à rendre impossible la corruption en « fermant les robinets », si je puis dire. La discussion du titre I^{er} instituant un nouveau service afin de prévenir la corruption fut assez significative à cet égard.

Le titre I^{er} du projet de loi est consacré à la création d'un service interministériel de lutte contre la corruption, option qui l'a finalement emporté sur celle qui aurait consisté à étendre à la lutte contre d'autres crimes et délits le champ d'intervention de la structure dénommée TRACFIN, instituée par la loi du 12 juillet 1990 et le décret du 13 février 1991 pour lutter contre le blanchiment des capitaux issus du trafic de stupéfiants.

La cellule TRACFIN, rattachée au ministère de l'économie et des finances, reçoit et traite les déclarations de soupçon auxquelles sont tenus les organismes financiers en cas d'opérations susceptibles d'être liées au trafic de stupéfiants. Son action est efficace dans la mesure où sont réunies les conditions d'une participation active et confiante des organismes financiers. En effet, TRACFIN garantit l'anonymat de ses sources d'informations et s'interdit d'utiliser les informations qui lui sont transmises à d'autres fins que la lutte contre le blanchiment des capitaux issus du trafic des stupéfiants.

Suivant en cela les recommandations de la commission dite Bouchery, le Gouvernement n'a pas souhaité étendre à la lutte contre la corruption le champ d'intervention de

TRACFIN. La commission avait en effet fait valoir que les opérations de corruption ne transitent pas nécessairement par des établissements financiers, que la population concernée n'est pas la même - dans un cas, une criminalité dite organisée, dans l'autre dite astucieuse - et que les sommes en cause, souvent faibles, sont difficilement décelables par ces établissements ; mais surtout, l'assurance que les informations communiquées ne peuvent être utilisées à des fins fiscales est fondamentale pour garantir un climat de collaboration entre TRACFIN et les établissements financiers. Or, comme le souligne le rapport de la commission Bouchery, « la lutte contre les infractions de corruption qui se traduisent dans la plupart des cas par un enrichissement personnel implique nécessairement des investigations et, éventuellement, des sanctions de nature fiscale ».

Le projet prévoit donc la création d'un service spécialisé dans la lutte contre la corruption, conçu comme une cellule d'experts placée auprès du ministre de la justice et chargée de prévenir et de détecter la corruption au sens le plus large et sous toute ses formes.

M. Jean-Louis Debré. C'est une police parallèle !

M. Yves Durand, rapporteur. Il s'agit d'un service à la fois de renseignement, d'enquête et d'expertise au service des autorités administratives et judiciaires auxquelles - je tiens à le rappeler et cela a été clair dans les débats de la commission - il ne se substitue en aucun cas. D'ailleurs, le projet non seulement finalise son action, mais verrouille ses interventions afin d'éviter toutes compétences concurrentes.

A la crainte de nombreux commissaires de voir se créer un service à leurs yeux inutile du fait de l'existence de la mission interministérielle sur les marchés publics créée par la loi de 1991 et dont il aurait suffi d'accroître le champ de compétences, s'ajoutèrent les inquiétudes nées de l'article 5 du même titre I^{er} autorisant la communication des documents et l'audition des personnes nécessaires à l'accomplissement de la mission. C'est pourquoi la commission a souhaité réaffirmer la nature de ce service qui est, je le répète, un service d'information. Elle rappelle, par ailleurs, que s'il dispose de pouvoirs d'investigation importants, ceux-ci demeurent limités comparés à ceux reconnus à la mission interministérielle sur les marchés publics, laquelle, peut procéder à des enquêtes sur place et sur pièces, voire procéder à des saisies. Il serait donc contradictoire de créer un service tout en lui refusant les moyens d'agir. Néanmoins, la commission proposera de faire passer les sanctions dans le cadre contraventionnel en supprimant l'article 6 du titre I^{er}.

Vous me permettez maintenant, messieurs les ministres, de bousculer un peu l'ordre du texte pour examiner maintenant le titre III, réservant le titre II pour la fin de mon exposé.

Instaurer la transparence des activités économiques, tel est l'objet du titre III. La commission a suivi le Gouvernement sur l'ensemble de ses dispositions. Cependant, il lui a semblé que certaines d'entre elles relevaient davantage de l'organisation des secteurs de la vie économique que de la recherche de la transparence.

L'article 11, modifiant partiellement l'article 33 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, répond bien aux objectifs de la transparence puisqu'il vise à soumettre les transactions des prestataires de services destinés aux entreprises aux obligations de transparence tarifaire et de sincérité des conditions de vente imposées aux producteurs, grossistes et importateurs. Le paragraphe II revient à exiger que les modalités de rémunération de ces mêmes prestataires de services soient fixées dans un contrat écrit lorsque ceux-ci rendent en contrepartie des services spécifiques à leurs fournisseurs ou à d'autres prestataires de services.

L'article 12, précise les obligations du vendeur et de l'acheteur, le nombre d'exemplaires des factures et leur contenu. Cependant, l'application de ces principes de la transparence aux diverses structures d'activités économiques a suscité des interrogations au sein de la commission. C'est le cas notamment - M. Le Guen y reviendra sans doute lorsqu'il présentera son rapport pour avis - du marché de la publicité.

Je ne reviendrai pas sur ce qui a été dit de la très grande complexité et de la très grande diversité du milieu de la publicité, de ses activités, ni sur les recommandations de la commission Bouchery. J'observerai simplement qu'on peut manquer d'être frappé par la parenté qui existe entre les propositions du rapport d'information sur la publicité et les médias, présenté par notre collègue M. Le Guen, et celles du

rapport de la commission de prévention de la corruption, dite « commission Bouchery ». C'est en se fondant sur ce diagnostic et ces propositions que le ministre de l'économie et des finances annonçait, le 9 juillet dernier, que ces pratiques « dommageables sur le plan de la concurrence et de la liberté de la presse » devaient être corrigées par le projet de loi destiné à lutter contre la corruption. Ainsi, le chapitre 2 du titre III de ce projet, spécialement consacré aux prestations de services, vise à remédier au manque de clarté du fonctionnement du marché publicitaire.

Cette volonté de transparence se traduit par une clarification des fonctions des intervenants, le souci d'informer les annonceurs et l'introduction d'une plus grande sincérité dans les transactions. L'observation de ces règles est sanctionnée par des peines relativement fortes.

Nous pensons, monsieur le ministre de l'économie et des finances, qu'en séparant juridiquement la situation de l'acheteur d'espace publicitaire de la situation de celui qui fournit des conseils à l'annonceur, le texte a le mérite de distinguer nettement les statuts des intermédiaires dans la chaîne publicitaire. Désormais, les relations entre l'annonceur et l'acheteur d'espace publicitaire reposent sur un mandat, le second devenant le mandataire du premier. Cette fonction de mandataire exclut que l'intéressé puisse avoir le statut de grossiste. Les obligations du mandataire sont précisées par ailleurs dans un contrat détaillé. Quant aux rapports entre le prestataire agissant en tant qu'agence conseil et l'annonceur, ils ont la forme d'un contrat commercial.

Il y a là, à n'en pas douter, une amélioration de l'information des annonceurs qui participe aussi du souci de transparence.

Il en va de même de l'obligation pesant sur toute agence de conseil d'indiquer dans ses conditions générales de vente à l'annonceur les liens financiers qu'elle entretient ou que son groupe entretient avec des supports d'espace publicitaire ou des régions, en précisant le montant de ces participations, ces liens financiers n'étant pas interdits.

Enfin, les dispositions qui imposent désormais au vendeur d'espace de rendre compte à l'annonceur des conditions de diffusion du dernier message publicitaire obéissent à la nécessité de mettre un terme à des pratiques qui écartaient délibérément l'annonceur du circuit des prestations publicitaires au profit d'un simple rapport entre l'acheteur et le vendeur d'espace publicitaire.

Par ailleurs, cette clarification des rôles et cette meilleure information des annonceurs ne revêtaient qu'une portée limitée si, parallèlement, aucun effort n'était entrepris pour faire échec à l'opacité des transactions. Trois séries de dispositions concourent à garantir plus de transparence : celles qui imposent au mandataire de n'être rémunéré pour l'exercice de son mandat que par son mandant ; celles qui proscrivent toute rémunération du mandataire par un vendeur d'espace ; celles, enfin, qui interdisent au prestataire des services de conseil en plan média ou de préconisation d'espace publicitaire de recevoir une rémunération de la part du vendeur d'espace.

La commission a adopté le dispositif proposé tout en l'aménageant sur deux points.

D'une part, sans aller aussi loin que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales qui a étendu l'obligation du mandat écrit à tous les achats et à toutes les prestations, y compris celles de conseil, la commission des lois a étendu cette obligation aux achats autres que ceux d'espaces publicitaires.

D'autre part, elle a renforcé les sanctions applicables aux personnes morales ayant enfreint les règles posées par le chapitre II du projet de loi, en prévoyant de les exclure des marchés publics, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus.

De tels aménagements nous sont apparus nécessaires à la clarification des opérations dans le secteur de la publicité. Néanmoins beaucoup de commissaires, si ce n'est l'unanimité, se sont inquiétés des conséquences économiques et sociales de ce chapitre.

Par ailleurs, nous avons tous entendu, parce qu'elles se sont exprimées quelquefois bruyamment, les inquiétudes des professionnels, qui nous semblent parfaitement légitimes.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, il me semble souhaitable qu'à votre initiative soit tenue dès maintenant - sans qu'il s'agisse d'un préalable - une table ronde réunissant les différents secteurs de la profession, afin d'y examiner les modalités d'application du texte de loi...

M. Pierre Mazeaud. Il fallait le faire avant, voyons !

M. Jean-Louis Debré. Elle sera carrée, la table !

M. Francis Delattre. Votons le renvoi en commission pour mettre fin à ce bricolage !

M. Yves Durand, rapporteur... table ronde à laquelle le Parlement pourrait être, bien entendu, associé.

En ce qui concerne l'urbanisme commercial, chacun sait que le système d'autorisation d'ouverture des grandes surfaces, tel qu'il résulte de la loi du 27 décembre 1973, dite « loi Royer », n'a pas la meilleure presse. On lui prête de nombreux effets pervers liés à la « gestion de la rareté », la nécessité d'obtenir une autorisation suscitant des pratiques opaques et des interventions tarifées régulièrement dénoncées par les professionnels de la distribution, comme ce fut notamment le cas lors des auditions de la commission d'enquête sur le financement des partis et des campagnes électorales.

La mise en cause des décisions des commissions départementales d'urbanisme commercial - les CDUC - se fonde essentiellement sur leur composition et sur la motivation de leurs décisions. Sans remettre en cause, comme vous l'avez vous-même affirmé, monsieur le ministre, les fondements de la loi Royer - autre finalité qui supposerait un autre texte - le projet de loi se propose de faire la clarté sur les mécanismes d'autorisation d'ouverture des grandes surfaces dans le cadre de la moralisation des activités économiques.

Afin de garantir une plus grande transparence des décisions, le projet de loi modifie la composition et le fonctionnement des commissions départementales et de la commission nationale, en s'inspirant pour partie des recommandations de la commission de prévention de la corruption.

Force est de constater que, compte tenu de la composition actuelle des commissions d'urbanisme commercial, les suffrages dont la destination est la plus imprévisible sont ceux des élus. Les chambres consulaires s'opposant presque systématiquement aux implantations de grandes surfaces, au contraire des représentants des associations de consommateurs, ce sont les élus locaux qui font basculer la majorité dans un sens ou dans l'autre, alors même qu'ils peuvent n'avoir aucune implication dans le projet. Cette distance avec les implications locales du projet est encore accrue au sein de la commission nationale, les élus qui y siègent étant désignés par le Parlement.

Il est d'autre part reproché à la procédure d'appel des décisions des CDUC d'aggraver le manque de clarté dont souffre la délivrance des autorisations d'implantation du fait des interventions successives de la commission nationale et du ministre du commerce : la CNUC se contente de voter un avis, lequel ne lie pas la décision du ministre, qui se prononce souverainement à partir des dossiers que lui transmettent ses services. Le récent décret du 17 février 1992 n'apporte qu'une réponse partielle aux reproches faits au fonctionnement des commissions, même s'il comporte trois améliorations sensibles : le vote au sein des CDUC est désormais public ; le maire de la principale commune située dans la zone d'attraction du magasin participe à la CDUC ; les mandats des membres des commissions départementales et nationale ne sont renouvelables qu'une seule fois après un mandat de trois ans.

Le projet donne valeur législative à ces règles tout en les complétant par d'autres dispositions destinées à favoriser la transparence.

Aux actuelles commissions départementales d'urbanisme commercial sont substituées des commissions départementales d'équipement commercial. Par-delà le changement de vocabulaire, qui rend ce dernier plus proche de la réalité de la fonction de ces instances, le projet modifie sensiblement leur composition. Leur effectif est resserré, passant de vingt à sept membres, et recentré sur les élus locaux les plus directement concernés par le projet d'implantation. Ce recentrage, que nous avons tous jugé fondamental, présente l'avantage de mieux impliquer l'ensemble des élus concernés par le projet dans l'esprit de la coopération intercommunale et d'éviter

que les mêmes élus ne traitent, au cours d'une période assez longue, de tous les dossiers d'implantation des grandes surfaces dans un département, puisque la composition de la commission variera en fonction des dossiers traités.

De plus - et ce n'est pas là la moindre des évolutions - la commission départementale d'équipement commercial peut amender le projet d'implantation et non plus uniquement l'accepter ou le repousser, comme c'était le cas pour la CDUC. On peut donc considérer que le nombre des recours à la commission nationale sera réduit.

La commission nationale d'équipement commercial, qui succède à la commission nationale d'urbanisme commercial, connaît elle aussi, au-delà de son changement d'appellation, de profondes modifications.

Les décisions des commissions départementales peuvent toujours faire l'objet d'un recours auprès d'elle, mais si, jusqu'à présent, elle se contentait d'émettre un avis que le ministre du commerce pouvait ne pas suivre, elle acquiert dorénavant un réel pouvoir de décision puisqu'il lui appartiendra de statuer définitivement sur les appels formés devant elle. Le ministre du commerce est donc totalement écarté du processus de décision.

De plus, la commission nationale se présente, dans sa nouvelle composition, comme une autorité indépendante du pouvoir politique, puisqu'elle ne comprend plus d'élus. Ainsi, le projet de loi cherche à trouver un équilibre entre la représentation des élus dans les commissions départementales et l'indépendance de la commission nationale par rapport au politique. Certains collègues souhaitaient d'ailleurs aller plus loin en excluant aussi les élus de la commission départementale ; nous ne les avons pas suivis.

La composition de la nouvelle commission nationale et les compétences qui lui sont reconnues sont la garantie de l'objectivité et de la neutralité qui doit guider ses décisions, lesquelles devront être motivées afin d'assurer une meilleure sauvegarde des droits des demandeurs ou des opposants à l'implantation des grandes surfaces.

Enfin, le projet de loi précise les critères sur lesquels doivent se fonder les décisions en matière d'urbanisme commercial, condition première pour lever toute suspicion. Au nombre de ces critères figure notamment l'effet des projets sur l'équilibre entre les formes de distribution ainsi que sur la concurrence, qui est la meilleure garantie de la transparence. Par ailleurs, le projet rend obligatoire l'identification, dans les dossiers soumis aux commissions, des enseignes associées aux projets d'équipement commercial pour lesquels une autorisation est sollicitée. Cela permettra aux commissions de prendre leur décision en toute connaissance de cause et évitera les surenchères dont les enseignes font l'objet de la part des promoteurs munis d'autorisations.

Votre rapporteur ayant rappelé que l'objet du projet est la transparence des activités économiques et non les rapports entre les grandes surfaces et le commerce de détail, la commission n'a pas remis en cause l'existence de la loi Royer, mais a adopté des amendements améliorant le projet du Gouvernement. Elle a ainsi intégré dans la loi Royer l'article 19, relatif à l'obligation de déposer tout contrat conclu à l'occasion d'une opération d'urbanisme commercial auprès du préfet et de la chambre régionale des comptes, et assorti cette obligation d'une sanction pénale. Elle a également adopté un amendement rendant systématique la prise en compte de la nécessité d'une concurrence suffisante au sein de chaque forme de commerce lors de l'examen des demandes d'autorisation, et un amendement substituant au recours de plein contentieux un recours pour excès de pouvoir en cas de contestation des décisions de la commission nationale, afin de ne pas bloquer les mécanismes.

En matière de marchés publics et de délégations de service public, le législateur a eu à connaître de nombreux textes au cours des deux dernières années ; les uns ont été pris sous l'impulsion de l'harmonisation européenne, mais celle-ci ne concerne que les marchés d'un montant élevé ; les autres tendaient à approfondir la démocratie locale, mais leur portée est restée, hélas ! limitée, de telle sorte qu'une nouvelle étape doit être franchie. Notre commission en était d'ailleurs consciente, comme en témoigne la conclusion du rapport consacré au projet qui allait devenir la loi du 3 janvier 1991 tendant à améliorer la transparence et la régularité des procédures de marchés. Selon ce rapport dû à notre collègue Michel Suchod, « face aux pratiques multiples et diversifiées, le projet de loi n'est qu'une étape dans le processus de mora-

lisation des marchés publics, lesquels instituent un circuit privilégié pour les financements occultes, les fausses factures et les détournements de fonds publics ».

Dans ce domaine, le texte qui nous est soumis comporte des dispositions de portée significative : elles donnent un cadre juridique aux délégations de service public ; elles étendent aux sociétés d'économie mixte et aux organismes privés d'habitations à loyer modéré des règles de publicité et de mise en concurrence applicables aux marchés publics ; elles prolongent enfin sur plusieurs points - notamment celui si important du recours juridictionnel - les lois adoptées en 1991 et 1992.

Ainsi, les délégations de service public feront l'objet d'un appel public de candidatures, sans qu'il soit porté atteinte au libre choix du délégataire par la collectivité publique. Il y a là un point essentiel que vous avez rappelé, monsieur le ministre, et sur lequel la commission a insisté tout particulièrement. Il fallait, là aussi, parvenir à un équilibre entre la nécessaire publicité de l'appel d'offres et la liberté de choix des assemblées délibérantes des collectivités locales. Il a semblé à la commission que cet équilibre avait été trouvé dans le projet de loi.

Par ailleurs, le recours précontractuel en référé, institué par la loi de 1992, sera désormais étendu à l'ensemble des marchés publics et concernera également les délégations de service public, tandis que le champ de compétence de la mission interministérielle créée par la loi de 1991 couvrira, outre l'ensemble des délégations, les marchés conclus par tous les établissements publics, y compris ceux ayant le caractère industriel et commercial.

Au total, outre une transparence souhaitable et une meilleure mise en concurrence des entreprises, le texte donnera aux collectivités publiques les outils juridiques nécessaires pour négocier les meilleures conditions de réalisation des marchés et des services publics.

Après l'article 29, la commission a adopté un amendement du rapporteur précisant que les dispositions relatives aux délégations de service public ne seront applicables aux entreprises étrangères que sous réserve d'une application réciproque au bénéfice des entreprises françaises. En effet, comme le projet de loi soumet à des règles de publicité et de mise en concurrence l'ensemble des délégations de service public, il convient de subordonner la mise en œuvre de ces règles à une condition de réciprocité, les collectivités publiques des Etats ayant fréquemment recours pour leurs délégations à des procédures purement internes. Cet article additionnel répond à une vive inquiétude de la commission des lois au sujet de la réciprocité à l'étranger, qui constituait l'une des difficultés d'application du projet de loi.

Mme Nicole Catala. Il ne peut y avoir de réciprocité en la matière : c'est une énormité de le prétendre !

M. Yves Durand, rapporteur. Concernant les activités immobilières, vos longues explications, monsieur le ministre de l'économie et des finances, me permettront d'être un peu plus bref. J'insisterai cependant sur les problèmes posés à la commission par les articles 40 et 41.

Le souci d'assurer plus de transparence dans la cession de terrains constructibles ou de droits à construire par les collectivités locales ou les sociétés d'économie mixte locales à des personnes privées est pris en compte à l'article 38. En soumettant ces projets de cession à une obligation de publicité préalable et en enjoignant aux élus ou au président de la société d'économie mixte locale d'en informer l'organe délibérant de leur collectivité ou de leur organisme, cet article assujettit les collectivités locales et les sociétés d'économie mixte locales à des obligations de nature à favoriser une plus grande concurrence parmi les offres des personnes privées intéressées par l'opération. En outre, des obligations particulières de publicité incombent aux sociétés d'économie mixte locales qui sont partie prenante au capital du bénéficiaire de la cession.

Sur le principe, la commission a suivi le projet de loi. Elle a néanmoins aménagé le dispositif en imposant les obligations de publicité instituées par cet article aux seuls concessionnaires de services publics locaux et en excluant les zones d'aménagement concerté et les programmes d'aménagement d'ensemble du champ d'application de l'article.

L'article 39 n'a soulevé aucun problème, puisqu'il est apparu à la commission que la cession aux professionnels de l'immobilier de droits attachés à des promesses de vente

constituait effectivement un facteur de hausse des prix et de spéculation. Il a ainsi recueilli le vote unanime et sans modification de la commission des lois.

Enfin, le régime des participations financières des constructeurs pour la réalisation d'équipements publics fait l'objet d'une nouvelle réglementation. Celle-ci se traduit par une limitation du nombre et du champ d'application des contributions financières exigibles, par la soumission de celles-ci à des règles de publicité et par le renforcement de l'action en répétition contre les participations indues.

Pour ne pas céder à la tentation de modifications ponctuelles dont on ne mesure pas toujours les implications et pour ne pas modifier l'équilibre atteint par les règles posées par la loi du 18 juillet 1985 relatives à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement, la commission estime qu'il convient d'engager une réforme tendant à limiter le nombre et le champ d'application des participations financières des constructeurs dans un cadre plus approprié que celui du présent projet de loi. Si ce dernier invite à une réflexion d'ensemble sur les participations financières des constructeurs pour la réalisation d'équipements publics, celle-ci pourrait être menée utilement dans un projet de loi spécifique.

Surtout, monsieur le ministre, la commission n'a pas été convaincue par la clarté de la notion d'« intérêt principal des constructions » inscrite à l'article 40, flou que l'on retrouve d'ailleurs à l'article 41. C'est la raison pour laquelle elle a supprimé les articles 40 et 41 du projet de loi.

M. le ministre de l'économie et des finances. Comme ça, c'est moins flou ! (Sourires.)

M. Yves Durand, rapporteur. Le dispositif destiné à assurer une plus grande publicité à ces participations s'inscrit dans le prolongement des dispositions précédentes. Il convient de ranger parmi les mesures proposées pour poursuivre cet objectif la liaison opérée entre l'autorisation de construire, celle de lotir, d'aménager un terrain destiné à l'accueil d'habitations légères de loisirs ou l'acte approuvant un plan de remembrement et les participations financières ponctuelles ou exigées au titre du programme d'aménagement d'ensemble. En faisant de ces autorisations ou de cet acte le fait générateur de la participation, l'article 42 vise à mettre fin à des pratiques susceptibles d'être étrangères à leur finalité première. Dans le même esprit, il impose que ces participations, ainsi que celles qui doivent être consenties dans le cadre de la réalisation des zones d'aménagement concerté, figurent sur un registre mis à la disposition du public en mairie.

Cette procédure n'est pas sans conséquences sur le régime juridique de l'action en répétition. Si celle-ci se trouve élargie aux taxes et contributions de toute nature et aux participations financières requises dans les ZAC, l'innovation de l'article 42 réside surtout dans l'extension des droits à l'action en répétition aux acquéreurs successifs et à leurs ayants droit. Jusque-là réservée aux seuls constructeurs, cette action en répétition pourra trouver à s'exercer plus facilement. Elle courra à compter de l'inscription sur le registre et se prescrira par dix ans, contre cinq ans pour les constructeurs. On ne peut exclure cependant que ce dispositif ne soit une source d'instabilité juridique et financière pour les collectivités locales. Ces craintes expliquent les restrictions proposées par la commission pour réduire la portée de l'action en répétition, puisque celle-ci ne serait ouverte qu'aux premiers acquéreurs, et ce pour une durée de cinq ans au lieu de dix.

Le projet de loi comporte aussi des mesures anti-spéculatives destinées à protéger le capital des sociétés anonymes d'HLM gérant des logements sociaux et ayant donc bénéficié de fonds publics. A cet effet, le prix de cession des actions sera plafonné, les augmentations de capital par incorporation de réserves seront soumises à agrément et l'apport des plus-values encadrée.

Dans un domaine voisin, le texte harmonise les conditions de collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction - le fameux « 1 p. 100 » - afin d'en clarifier la gestion et d'en améliorer le contrôle. Les organismes collecteurs devront se doter d'une association professionnelle ou interprofessionnelle pour collecter et gérer les fonds ; ces associations, revêtant la même forme juridique, seront pareillement soumises au contrôle de l'institution créée à cet effet par la loi de 1987, l'Agence nationale de la participation des employeurs : l'ANPEEC. Cette harmonisation, qui suscite des

réticences, ne dessaisit pas les organismes habilités à procéder à la collecte mais les invite à créer une association spécialisée dans cette tâche. Ici encore, la contrainte nouvelle engendrée par le texte paraît faible au regard de la transparence de gestion et de l'efficacité du contrôle qui en résultent.

Pendant, la commission a été sensible aux signes d'évolution de certains collecteurs du « 1 p. 100 », notamment les chambres de commerce et d'industrie. D'une part, ces dernières ne se sont pas montrées hostiles au contrôle de l'ANPEEC ; d'autre part, une règle de comptabilité nouvelle, applicable depuis le 1^{er} janvier 1992, permet l'individualisation du 1 p. 100 dans les budgets des chambres de commerce et d'industrie, et donc le contrôle à la fois de la collecte et de la gestion. La seule différence avec les organismes collecteurs, tels que les CIL, réside dans l'absence de représentation des salariés. C'est pourquoi la commission a maintenu le texte de l'article 46 en l'état, tout en restant ouverte à toute avancée permettant de prendre en compte la représentation des salariés.

J'en viens au titre IV qui regroupe diverses dispositions relatives aux collectivités locales et entre lesquelles il serait assez vain de chercher un quelconque fil conducteur. Elles sont de portée fort inégale et appellent des appréciations variées.

M. Pierre Mazeaud. Ah ! Lesquelles ?

M. Yves Durand, rapporteur. Certaines de ces dispositions vent dans le sens d'une plus grande transparence de la gestion des collectivités locales et tendent à l'assurer par l'amélioration des conditions d'information des assemblées délibérantes. Les mesures proposées à ce titre se situent dans le droit-fil des progrès récemment accomplis par la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République.

M. René Dosières. Très bonne loi !

M. Yves Durand, rapporteur. Perfectionnant sur divers points un texte que le Parlement a adopté définitivement il y a moins d'un an et relevant de la même inspiration, ces dispositions ne peuvent que rencontrer notre approbation.

Sous cette première rubrique, on peut placer nombre des dispositions de l'article 52 et les deux alinéas que l'article 53 propose d'ajouter à la loi du 7 juillet 1983.

Au sein d'une deuxième catégorie peuvent être regroupées diverses dispositions qu'il faut bien considérer comme peu flatteuses pour les élus locaux, bien qu'elles ne posent pas de véritables problèmes de principe, au regard, notamment, des lois de décentralisation.

M. Pierre Mazeaud. Ah ?

M. Yves Durand, rapporteur. Je dois d'ailleurs souligner, monsieur le ministre, que la loi du 2 mars 1982 a été considérée comme excellente par tous les commissaires...

M. Gérard Gouzes, président de la commission des lois. Même par ceux qui avaient voté contre !

M. Yves Durand, rapporteur. ... y compris en effet, et peut-être surtout, par ceux qui s'y étaient opposés, ce qui prouve que les choses avancent et que l'idée fait son chemin.

M. Pierre Mazeaud. La loi, dites-vous, a été trouvée excellente par tous les commissaires. Pas par tous, monsieur le rapporteur !

M. Yves Durand, rapporteur. Il est vrai que M. Mazeaud a renouvelé quelques critiques...

M. Gérard Gouzes, président de la commission des lois. C'est un euphémisme !

M. Pierre Mazeaud. En effet !

M. Yves Durand, rapporteur. ... qui ont amené quelques ombres au tableau.

Au sein de cette deuxième catégorie j'inclurai notamment l'article 51, relatif à l'information des assemblées locales dans le cas où le préfet défère une délibération au tribunal administratif. Cet article ne semble pas apporter de progrès décisif par rapport à la situation actuelle. Il a un caractère redondant qui semble témoigner d'une certaine défiance à l'égard des exécutifs locaux. La commission a donc décidé de le supprimer.

M. Pierre Mazeaud. Ah !

M. Yves Durand, rapporteur. De même, il paraît difficilement acceptable de voir figurer dans une loi des dispositions qui permettent au préfet d'adresser directement tel ou tel document aux membres des assemblées délibérantes locales dans l'hypothèse où le maire, le président du conseil général ou celui du conseil régional n'aurait pas satisfait à une obligation que la loi lui impose.

M. Pierre Mazeaud. Le ministre de la justice trouve que cela ne va pas assez loin !

M. Yves Durand, rapporteur. De telles dispositions présupposent que les élus négligent d'appliquer la loi. Elles ont donc un caractère quelque peu déplaisant. Elles figurent pourtant dans la deuxième partie de l'article 52 du projet de loi que la commission proposera de modifier afin de les en faire disparaître.

Enfin, pourraient relever d'une troisième catégorie d'autres dispositions qui posent des problèmes encore plus sérieux, en ce sens qu'elles paraissent traduire une remise en cause de certains principes fondateurs de la décentralisation.

M. René Dosière. Il y a encore des esprits centralisateurs !

M. Yves Durand, rapporteur. Tel est le cas, en premier lieu, de l'article 58 qui, dans des domaines limités, mais importants - urbanisme, marchés et conventions de délégation de services publics - donne un effet suspensif à la demande de sursis à exécution adressée par le préfet au tribunal administratif. Avec une telle disposition, nous nous trouvons incontestablement en présence d'une remise en cause, certes limitée, mais réelle, du principe selon lequel les actes des collectivités locales sont exécutoires de plein droit.

La commission est tout aussi consciente que le Gouvernement de la gravité des préjudices qui peuvent naître du commencement d'exécution d'un acte manifestement illégal. Faut-il pour autant chercher à lui apporter une solution en portant une telle atteinte au principe fondamental de la décentralisation ? La commission a considéré qu'il convenait de rechercher un moyen terme en admettant le principe de l'effet suspensif de la demande de sursis à exécution, mais aussi en lui donnant un caractère temporaire d'un mois en se référant à la loi sur l'administration territoriale de la République.

Encore plus critiquables apparaissent, du point de vue du respect des principes de la décentralisation, les dispositions de l'article 59 qui permettent au préfet d'obtenir que l'inspection générale de l'administration, corps de contrôle de l'Etat, réalise des enquêtes sur la gestion des collectivités locales en disposant à cette fin des pouvoirs d'investigation les plus étendus. Il est à craindre que ne soit ainsi recherchée, dans une direction totalement incompatible avec les principes de la décentralisation, une solution à un problème qui relève de la seule responsabilité de l'Etat, celui du manque de moyens des services des préfetures chargés d'assister les préfets dans l'exercice du contrôle *a posteriori* de la légalité des actes des collectivités locales.

M. René Dosière. Très bien !

M. Yves Durand, rapporteur. La commission n'a pas accepté cette approche. Aussi propose-t-elle la suppression de l'article 59.

Il faut souligner également que le titre IV comporte une mesure importante, qui reprend une disposition d'un projet de loi déposé en avril 1990 sur le bureau de notre assemblée et jamais examiné : il s'agit de l'inclusion des élus locaux investis de fonctions exécutives dans le champ de compétence de la cour de discipline budgétaire, prévue à l'article 55. La commission n'en a pas contesté le principe, mais elle a tenu à préciser la rédaction des dispositions définissant les infractions pour lesquelles des élus pourraient être traduits devant la cour.

Enfin, on notera que la commission a eu le souci d'étendre l'application du principe de transparence au fonctionnement des juridictions financières. En effet, à l'initiative de notre excellent collègue René Dosière...

M. René Dosière. Merci !

M. Yves Durand, rapporteur. ... elle a adopté un amendement selon lequel les décisions de toute nature de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes devront être prises après une audience contradictoire. Elle n'est pas allée jusqu'à prévoir la publicité des débats, compte tenu des

effets pervers qu'aurait pu avoir cette disposition, mais il lui a semblé que le caractère contradictoire de l'audience pouvait à la fois être un facteur d'efficacité et de justice.

M. René Dosière. Merci de le reconnaître !

M. Yves Durand, rapporteur. J'en terminerai en traitant du titre II, relatif au financement des campagnes électorales et des partis politiques. Il regroupe les articles 8 à 10 du projet de loi, qui ont pour objet d'apporter une modification importante au régime résultant des lois du 11 mars 1988 et du 15 janvier 1990 en interdisant aux personnes morales de verser des dons à des candidats à des élections ou à des partis politiques.

C'est avec les deux lois du 11 mars 1988 que le financement de la vie publique est sorti, en France bien plus tard que dans d'autres pays, de ce que le rapporteur de la commission d'enquête sur le financement des partis et des campagnes électorales, M. Le Garrec, a pu qualifier d'état de non-droit. Ces deux textes de loi, tout comme le rapport, ont témoigné de la volonté du Président de la République, de deux gouvernements et de deux majorités parlementaires de mettre un terme à une opacité dont les effets pernicieux pour la démocratie commençaient à se faire sentir avec une particulière gravité, nous en étions tous conscients.

Je présenterai ultérieurement le détail de chacune des dispositions proposées. Pour l'instant, il convient de rappeler dans quelles conditions et suivant quelles étapes le régime actuel a été mis en place. Ce n'est qu'au vu de ce rappel que nous pourrions apporter une réponse à l'interrogation fondamentale que soulève la mesure prévue par le projet de loi : l'interdiction de la participation des personnes morales, c'est-à-dire des entreprises, pour l'essentiel, au financement des campagnes électorales et des partis politiques constitue-t-elle un retour en arrière par rapport aux décisions prises par le législateur en 1988 et surtout en 1990 ? Doit-elle au contraire être analysée comme la conséquence d'un approfondissement de la réflexion sur ce que doit être, dans une démocratie moderne et transparente, le régime du financement de la vie politique ?

Après les lois de 1988 et de 1990, faute d'une disposition législative spécifique, les dons des personnes morales aux candidats, quoique explicitement autorisés, pouvaient encore être considérés comme non conformes à leur objet social, ce qui continuait de faire planer sur les dirigeants des entreprises concernées le risque de poursuites pour abus de biens sociaux et pour divers délits connexes. En sens inverse, la pratique des dons aux candidats était encouragée, pour les personnes physiques comme par les personnes morales, par leur déductibilité fiscale.

La législation adoptée en 1988 a aussi entendu apporter une solution à la question de la clarification du financement des partis politiques eux-mêmes, sans pour autant retenir un dispositif similaire à celui mis en place pour le financement des campagnes électorales présidentielles et législatives. Cette solution a, en effet, été recherchée dans la voie du financement public des partis représentés au Parlement, une dotation budgétaire devant être répartie chaque année entre eux en fonction du nombre de députés ou de sénateurs ayant déclaré s'y rattacher.

En revanche, les textes de 1988 sont restés muets sur la question du financement privé des partis politiques, de sorte qu'aucune règle particulière n'a été prévue pour les dons versés par les personnes physiques.

On n'aura garde d'oublier, au terme de ce rappel du contenu de la législation adoptée en 1988, que c'est elle qui a également institué le mécanisme des déclarations de patrimoine imposées à certains élus.

Tout en relevant de la même inspiration que les dispositions de 1988, la loi du 15 janvier 1990 est allée plus loin, tout d'abord pour ce qui concerne les dépenses électorales en prévoyant l'inscription aux comptes de campagne des candidats des dépenses effectuées à leur profit par les partis ou groupements politiques ; en favorisant le respect des plafonds ; en instituant un mécanisme de contrôle du respect par les candidats des obligations qui leur étaient imposées.

La loi du 15 janvier 1990 a également apporté au moins autant d'innovations dans le domaine du financement des partis politiques en réformant, à compter du prochain renouvellement de l'Assemblée, les règles de répartition de l'aide publique directe ; en imposant aux partis bénéficiaires de

l'aide publique des obligations comptables plus rigoureuses ; en reconnaissant, enfin, aux partis politiques la possibilité de recevoir les dons de personnes physiques, mais aussi de personnes morales.

Les lois de 1988 et de 1990 représentent, en fin de compte, une tentative du législateur de limiter l'évolution des dépenses électorales et, surtout, de faire disparaître les pratiques de financement occulte auxquels tous les partis avaient recours.

Il serait sans doute illusoire de croire que le choix du réalisme fait en 1990, si méritoire soit-il, a donné une solution définitive au problème des rapports entre l'argent et la politique. La question en est encore posée et le restera sans doute longtemps ; un climat de suspicion à l'égard des élus continue de régner. Même si nous devons le regretter, même si nous devons réaffirmer que, dans leur immense majorité, ils ne méritent pas d'être considérés comme ils le sont trop souvent aujourd'hui, il nous faut en tenir compte et, en conséquence, prendre à nouveau des mesures allant dans le sens de la transparence de la vie politique, en revenant sur la législation adoptée en 1990 ou en la prolongeant s'il le faut.

Une approche est possible, que le Gouvernement semble avoir fait sien en nous présentant les articles 8 à 10 du projet, approche qui consiste à rompre le lien entre l'argent et la politique, dont la loi de 1988, et surtout, celle de 1990 avaient pris acte et qu'elles avaient tenté d'organiser en lui donnant une clarté dont il avait cruellement manqué jusque-là.

Cette approche se traduit par l'introduction dans le projet de loi qui nous est soumis de dispositions interdisant aux personnes morales, pour l'essentiel les entreprises, de participer en quoi que ce soit au financement des campagnes électorales et des partis politiques. Elle se fonde sur l'idée que toute entreprise qui verse un don à un candidat à une élection ou à un parti politique en attend nécessairement un « retour », ce qui paraît d'ailleurs naturel de la part d'une personne morale à but lucratif.

Selon cette conception, tout élu ou tout parti politique qui aurait bénéficié des dons d'une entreprise verrait nécessairement sa liberté amoindrie, sans qu'il soit, bien entendu, question de parler à ce stade de corruption. Par ailleurs, toujours selon la conception qui inspire le titre II, il n'entrerait pas dans la vocation des entreprises, purement économique, d'intervenir en quoi que ce soit dans la vie publique, notamment en participant à son financement.

Le rapporteur, puis la commission, ont adhéré au constat qui est à l'origine des dispositions qui nous sont soumises : il est, effectivement, très clair que la société française n'est aujourd'hui pas prête pour ce type de débat. Il est tout aussi évident que la question des liens entre l'argent, celui des entreprises notamment, et la politique n'a pas reçu une solution entièrement satisfaisante et qu'il faut essayer d'aller plus loin.

Mais la question aujourd'hui posée est bien celle-ci : si la démocratie à un coût, que notre société doit assumer, l'interdiction de tout financement privé débouche tout naturellement sur une prise en charge de ces dépenses par la collectivité, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Cela constitue certainement une solution idéale au problème des rapports entre l'argent et la politique, quoique certains commissaires aient évoqué la nocivité que pourrait avoir un éventuel financement exclusif de la vie publique par l'Etat sur l'indépendance des élus.

Cependant, les Français sont-ils aujourd'hui prêts à consentir de telles charges ? Une véritable pédagogie ne doit-elle pas précéder un tel aboutissement ? C'est en l'absence de réponses à ces questions que la commission n'a pas cru devoir accepter les propositions radicales formulées par le Gouvernement sur la base de ce constat.

Il lui est apparu, sur un plan général d'abord, qu'elles conduiraient à bouleverser les conditions du financement des campagnes électorales et des partis politiques.

L'exposé des motifs du projet de loi évoque, certes, l'idée que l'interdiction des dons des personnes morales et, par conséquent, la disparition des déductions fiscales accordées aux donateurs, vont permettre de dégager, au sein du budget de l'Etat, des moyens supplémentaires qui pourraient venir abonder la dotation répartie chaque année entre les partis politiques. Toutefois, même si tel était le cas, l'interdiction des dons des entreprises n'en continuerait pas moins à poser

des problèmes financiers redoutables aux partis comme aux candidats. A ce titre, elle recèle, ne le dissimulons pas, un risque non négligeable de retour aux pratiques de financement occulte que la législation de 1990 avait tenté de rendre inutiles. Il serait vain, par ailleurs, d'imaginer que la seule aide budgétaire de l'Etat pourrait prendre le relais des dons des entreprises parmi les recettes des partis.

Le dispositif proposé par le Gouvernement se heurte également, selon la commission, à une autre difficulté plus circonstancielle mais non moins sérieuse.

Nous sommes entrés, depuis plusieurs mois déjà, dans l'année précédant la tenue des élections à l'Assemblée nationale. Nombre de candidats potentiels ont d'ailleurs, comme la loi leur en donne le droit, déjà créé des associations de financement électoral qui ont recueilli des fonds, notamment auprès des personnes morales. L'intervention de nouvelles dispositions interdisant désormais les dons de ces personnes morales poserait un problème redoutable et serait porteuse de rupture d'égalité entre les candidats.

Constatant que le problème du financement des partis et des campagnes restait posé, la commission s'est efforcée de lui chercher une solution, en s'inspirant de deux principes que je vais évoquer en conclusion de ce rapport.

Le premier est le réalisme. La démocratie, je le répète, a un coût et il serait vain, voire dangereux, de l'ignorer, comme cela a été le cas au cours de la période antérieure à l'intervention des lois de 1988 et de 1990. Admettre ce principe ne revient nullement à renoncer à toute maîtrise de l'évolution de ce coût, et la commission a d'ailleurs proposé un certain plafonnement des dépenses à la fois des campagnes et des partis.

Le second principe, nullement incompatible avec le premier, est un principe moral.

La participation des personnes privées, notamment des entreprises, doit être encadrée par des règles strictes destinées à en assurer la parfaite transparence. A cet égard, les dispositions des lois de 1988 et de 1990 ne vont sans doute pas assez loin. C'est pourquoi la commission a préféré, à l'interdiction générale des dons des personnes morales, un ensemble de dispositions qui préserve la possibilité, pour les candidats et les partis, de recevoir ces dons, mais qui introduit une nouvelle obligation de publicité, donc de transparence, pour les dons les plus importants : 5 p. 100 du plafond des dépenses électorales pour ce qui concerne les dons aux candidats et 50 000 francs par an pour les dons aux partis politiques.

On nous objectera que, compte tenu des problèmes que poserait dans l'état actuel des choses l'entrée en vigueur immédiate de ces nouvelles dispositions, la commission a décidé d'en repousser l'application au-delà des prochaines élections législatives. Je dois vous dire, messieurs les ministres, mes chers collègues, qu'à titre personnel je préférerais, contrairement à l'avis de la commission, que cette application soit immédiate.

Enfin, la commission a saisi l'occasion qui lui était offerte de porter remède à une insuffisance de la loi de 1988 concernant les modalités de répartition de l'aide publique aux partis politiques, afin de mettre un terme à la floraison de groupements qui ne paraissent être constitués qu'en vue de bénéficier d'une partie de la dotation budgétaire annuelle. La commission propose donc que la deuxième fraction de l'aide publique réservée aux partis représentés au Parlement ne soit versée qu'à ceux d'entre eux qui bénéficient aussi de l'attribution au titre de la première fraction, donc qui ont présenté des candidats aux élections législatives dans au moins soixante-quinze circonscriptions.

Messieurs les ministres, vous avez engagé avec le Gouvernement un grand débat devant l'opinion. Certes, les Français demandent beaucoup à leurs représentants. Il est sans doute légitime et à l'honneur de ceux qui sont investis d'un mandat populaire d'accepter de vivre quotidiennement une exigence de transparence et de rigueur. Autant dire qu'il y va de notre crédibilité, de la reconnaissance de nos concitoyens en nous-mêmes, donc de la démocratie.

C'est en pensant à ces valeurs que les membres de la commission des lois ont abordé ce texte, avec sérieux et sans démagogie, sans chercher à apparaître comme plus vertueux que d'autres. Les propositions qui sont sorties de leurs débats vont toutes dans le même sens : assurer dès aujourd'hui la transparence et redonner ainsi confiance et foi en la démo-

cratie. Je sais, messieurs les ministres, que vous partagez cet état d'esprit et que lui seul animera les débats qui s'engagent aujourd'hui. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, les articles 11 à 18 du projet de loi traitant des prestations de services en général et de publicité en particulier, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a souhaité être saisie pour avis du texte qui vient en discussion aujourd'hui. Elle a l'intention, forte de son expérience et de son travail, de vous faire part, monsieur le ministre de l'économie et des finances, de ses préoccupations, dont nombre d'entre elles ont été exprimées d'une façon unanime.

M. Eric Raoult. Très bien !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. S'agissant d'un projet de loi ayant initialement vocation à traiter seulement des phénomènes de corruption et portant encore, pour le grand public et pour la presse, ce titre, je souhaite, monsieur le ministre, avec vous, rétablir ce qui doit l'être.

Certes, nous avons bien noté l'évolution de l'intuitif du projet de loi, qui porte maintenant aussi sur la transparence de la vie économique, et nous avons constaté avec soulagement que la publicité se rattache à ce chapitre et à ce chapitre seulement. Aussi, je tiens avant tout à souligner combien il eût été injuste et regrettable que cette profession et ce secteur d'activité de l'économie française se trouvent rattachés à des problèmes de corruption et voient ainsi leur réputation entachée.

M. Louis de Broissia. Injuste et déshonorant !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Les dysfonctionnements qui peuvent exister dans ce secteur - j'aurai l'occasion d'y revenir - ne peuvent en aucune façon être assimilés à une quelconque malhonnêteté des femmes et des hommes qui travaillent dans la publicité. La recherche d'une meilleure transparence ne peut en aucune façon être comparée à la dénonciation et à la répression d'une activité délictueuse.

La publicité, vous le savez, est aujourd'hui un acquis positif de notre développement économique. Elle fait partie de notre environnement quotidien. La part qu'y prennent les entreprises françaises est à l'honneur de notre pays et nous devons nous féliciter de posséder, dans ce secteur, les principales entreprises européennes résistant à la pression anglo-saxonne, et tout particulièrement américaine.

M. Jean-Louis Debré. Il va voter contre le projet !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. D'abord, rappelons la place éminente qu'a prise la publicité dans notre société. A l'heure actuelle - et cette situation n'est bien évidemment pas propre à notre pays - il faut considérer que l'information, les loisirs, une partie décisive de notre système d'éducation et de notre culture sont directement financés par les ressources propres aux entreprises de production de biens et de services par le biais de la publicité dans la cadre de leur action commerciale. C'est un fait, la publicité influe d'une façon de plus en plus forte sur la production et sur notre environnement médiatique. Elle remplit un rôle économique certain dans le développement et l'amélioration des produits et des services. L'information du consommateur se fait principalement par ce biais, ce qui d'ailleurs ne signifie pas qu'il faille lui en laisser le monopole. L'innovation et la vulgarisation des techniques, des méthodes et des produits dépendent aussi pour l'essentiel du message publicitaire.

Le poids économique de ce secteur est devenu considérable, jusqu'à représenter aujourd'hui plus de 70 milliards de francs dans notre produit intérieur brut.

Sa croissance relative au sein de l'économie française est tout aussi importante. Présente chaque jour dans un secteur nouveau de la société, bénéficiant d'une croissance ininterrompue ces dernières années, telle que l'on a pu croire qu'elle serait infinie, drainant toujours plus de richesses au sein de notre économie nationale, créant se propre légende jusqu'à vouloir imposer partout ses normes et ses valeurs, la publicité s'est construite et imaginée un peu comme une sorte

de nouvelle conquête de l'Ouest, au point d'en connaître aussi, il est vrai, les inconvénients et les dysfonctionnements. Car le secteur de la publicité, c'est aussi l'absence de régulation interne, le manque de transparence et de normes, les succès aussi rapides et étonnants que les faillites retentissantes, les difficultés relationnelles avec les autres secteurs de l'économie, tour à tour fascinés ou irrités. Il est vrai qu'à la jeunesse de l'activité publicitaire, à sa croissance forte, exceptionnelle, répondent aussi parfois l'immaturité de ses comportements, la croissance de son poids économique, sa présence envahissant la société tout entière. Ses comportements économiques insuffisamment structurés ont caractérisé une époque qui, pendant quarante ans, fut l'épopée publicitaire.

La croissance extraordinaire de ce secteur économique, le caractère presque totalement nouveau de cette activité, comme de ses techniques pour beaucoup de ses clients, la séduction qu'a entraînée sa proximité avec les métiers d'art et de création, le caractère le plus souvent immatériel de son activité, son rôle déterminant, réel ou supposé dans le développement des entreprises et des marchés, ont concouru aux difficultés que ce secteur économique a rencontrées pour se structurer et pour se normaliser. Mais cette activité, avec ce bilan contrasté, participe au développement d'un secteur qu'il serait injuste de mépriser et à l'action de professionnels qui n'ont pas de raison d'être dénoncés. Ils ont su créer une dynamique utile à notre économie dans son ensemble. Leur créativité participe à notre univers culturel et les dysfonctionnements n'ont jamais donné lieu, globalement, à d'autres remontrances et d'autres sanctions que celles du Conseil de la concurrence.

Nous devons donc saisir l'occasion de ce débat pour rendre hommage à cette activité économique et à ces professionnels, en réaffirmant qu'ils n'ont, en aucune façon, à rougir de leur activité. Sans doute doit-on limiter ou canaliser l'énergie de cette industrie nouvelle, notamment en diffusant auprès de tous les consommateurs et de tous les annonceurs une culture critique qui dépasse les archaïsmes de la publiphobie et la béatitude de la publiphilie.

S'agissant plus particulièrement des entreprises françaises, je saisis l'occasion qui m'est donnée pour saluer leur dynamisme particulier, la qualité internationalement reconnue de leur créativité, la place qu'elles occupent en Europe face aux géants anglo-saxons. A ce propos, je regrette qu'une partie de la presse internationale ait pu se saisir d'une certaine confusion pour tenter d'affaiblir la réputation des entreprises françaises.

Avant d'intérioriser telle ou telle critique sur nos activités nationales et préconiser telle ou telle solution, pensons aussi à l'avenir de nos entreprises en n'oubliant jamais qu'il est toujours possible d'améliorer une situation et qu'aujourd'hui, si notre marché national n'est pas l'un des plus importants du monde - il est le sixième et ne représente que 3 p. 100 du marché mondial, nous avons su placer trois agences dans les vingt premières mondiales, que nous sommes en tête en matière d'achat d'espaces et que notre technicité est au tout premier rang dans de nombreux domaines.

M. Eric Raoult et M. Dominique Perben. Très bien !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Il ne s'agit pas, par ces propos, de se féliciter de réussites « entrepreneuriales » qui seraient isolées. Avoir des entreprises nationales de publicité de taille européenne et mondiale, capables d'investir à l'étranger, représente aussi un avantage considérable pour l'ensemble des entreprises françaises qui peuvent compter sur elles pour les accompagner dans leur marché à l'exportation. C'est d'ailleurs ce qui a fait longtemps le succès des agences américaines et des entreprises américaines qui ont su, sur leur marché national, trouver les moyens de rémunérer fortement leurs agences pour être présentes à l'étranger et accompagner le développement des produits américains, des entreprises américaines et, au travers de la publicité américaine, d'une certaine forme de culture qui elle-même a des conséquences en matière économique.

Je crois que, de ce point de vue, nous ne devons pas être naïfs. On entend parler d'une certaine maladie française, la *french disease*, mais les entreprises françaises en la matière sont parmi les rares à exister face aux entreprises américaines. Que les annonceurs français eux-mêmes y réfléchissent lorsqu'ils analysent le marché français. Cette réflexion vaut bien évidemment pour nous-mêmes qui nous préparons à légiférer.

La seconde remarque préliminaire porte sur l'interrogation de nombreux collègues à propos de l'opportunité d'un texte touchant à l'activité du secteur publicitaire au cours de cette session.

D'abord, nous savons tous que le Conseil de la concurrence s'est saisi de ce dossier, a remis un rapport comportant un certain nombre de griefs et s'appête à remettre ses conclusions dans les prochains mois. J'ai bien noté que le texte qui nous est présenté a vocation à régler l'avenir alors que le Conseil de la concurrence doit, lui, traiter des difficultés passées. Mais c'est bien à l'aune de ces dysfonctionnements passés que nous nous apprêtons à légiférer et les pénalités que le Conseil de la concurrence s'appête à édicter auront valeur non seulement de sanctions, mais aussi d'indications pour l'avenir. Cette procédure en cours n'a d'ailleurs pas facilité notre travail parce que, à ma connaissance, ni la commission d'enquête, ni la commission des affaires culturelles, ni le Gouvernement ni moi-même n'avons pu prendre connaissance des griefs ; c'est dire que nous nous trouvons dans une situation tout à fait singulière.

Opportunité ensuite par rapport au travail de la commission d'enquête parlementaire, présidée par Michel Péricard et dont Bernard Schreiner est le rapporteur, qui s'était fixé dans ses tâches prioritaires l'examen de ces questions et qui rendra public son rapport dans quelques semaines.

Opportunité enfin de traiter dans un même texte des questions touchant aux relations de l'argent avec l'action publique et d'autres qui concernent l'économie de marché dans ses relations internes. La commission Bouchery, faut-il le rappeler, ne plaide en aucune manière pour un texte de loi, insistant sur les relations entre l'action publique et la publicité.

Avant d'aborder les détails du projet de loi, ses objectifs de transparence et les conséquences qu'une nouvelle réglementation pourrait avoir sur le secteur publicitaire, il convient de savoir si ce secteur, dont j'ai rappelé le dynamisme mais aussi les imperfections, se trouverait en tant qu'intermédiaire entre annonceurs et supports capteur excessif de richesses.

Cette question est en fait au centre de bien des arrières-pensées et - il faut le reconnaître - de notre propre interrogation.

M. Robert-André Vivien. Très franc ! Très bien !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. A l'appui de cette thèse, on peut rappeler certaines sagas publicitaires avec leurs réussites éclatantes et leurs échecs triomphants.

Chacun a noté une tendance certaine des entreprises publicitaires à localiser leurs sièges sociaux dans les sites les plus coûteux de l'agglomération parisienne. Chacun a entendu parler du train de vie réel ou supposé, de salaires, exposés dans la presse professionnelle, qui étaient largement au-dessus du revenu moyen...

M. Jean-Louis Debré. D'un député !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis... des Français.

M. Michel Péricard. Ça les regarde !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Autant d'éléments qui peuvent nous inciter à considérer que le milieu publicitaire ne s'est pas toujours imposé une rigueur si ce n'est de gestion, en tout cas de comportement. Peut-on cependant parler d'enrichissement abusif ?

Il est vrai que durant les années de la déréglementation, les années 80, des taux de croissance à deux chiffres n'ont cessé d'être enregistrés et que la publicité, agences et centrales, a bien vécu, mieux sans doute que beaucoup d'autres secteurs économiques. Mais, dans le même temps, on ne saurait oublier que l'investissement publicitaire accompagnait l'explosion et la privatisation audiovisuelles, la multiplication des titres de la presse magazine, le développement de hors média. Investissement publicitaire doublant presque en cinq ans, triplant pour la télévision - 4,625 millions de francs en 1985 et 13 milliards en 1993 - explosion de l'offre, explosion de la demande, sophistication du conseil et de l'arbitrage expliquent la dynamique, puis l'enrichissement rapide d'un des secteurs les plus performants d'une économie, une dynamique certes parfois un peu artificielle mais pour laquelle on

ne peut pas vraiment parler d'enrichissement sans cause si l'on compare à d'autres activités comme l'activité boursière et l'immobilier au cours des mêmes années.

M. Louis de Broissia. Très bien !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Il est d'ailleurs vrai que nous nous flattions de ces résultats économiques.

Pour autant, faudrait-il que nous soyons jaloux des résultats de la publicité ?

Qu'en est-il aujourd'hui de ces résultats et de ces performances économiques ? A l'évidence, la crise de l'investissement publicitaire est présente et la conjoncture est nettement moins favorable. Les taux de marge nets de ces entreprises sont devenus comparables à ceux d'autres secteurs. La baisse des investissements publicitaires, la concurrence exacerbée entre les agences et entre les centrales ont considérablement réduit les marges et il serait vain d'espérer trouver une source de profit caché et distribuable aux annonceurs et aux médias. Ce n'est d'ailleurs pas du tout le but de ce projet de loi. Le ministre a souvent eu l'occasion de le rappeler et je crois que ce doit être un des messages forts qui doit ressortir de nos débats afin de ne pas créer d'illusions trompeuses et des appétits inconsidérés chez les médias ou chez les annonceurs. En effet, ces illusions pourraient avoir des conséquences graves sur le bon fonctionnement du processus publicitaire dans les mois à venir. Nous devons rechercher plus de sérénité dans la chaîne économique.

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Cela passe par un discours clair sur le coût, peut-être améliorable mais incontournable, des professions publicitaires.

A ce propos, nous devons aussi dissiper une autre illusion ou - si ce n'est une illusion - mettre en garde contre certains risques. Je crois qu'il faut reconnaître le rôle des intermédiaires et ne pas valoriser exagérément les contacts directs entre annonceurs et médias, dans l'intérêt propre des uns et des autres.

M. Robert-André Vivien. Tout à fait !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Il le faut pour des raisons techniques au travers du rôle qui est le leur - celui d'intermédiaire - en matière de création, de conseil en média planning et aussi dans l'achat d'espace, pour des raisons économiques, car l'histoire nous apprend à nous méfier des conséquences de ce que l'on appelle les circuits courts, mais aussi pour des raisons d'organisation du contact annonceur-média. Personnellement, je me méfie de ce rapprochement trop exclusif et trop systématique. Je crois profondément que l'indépendance de la presse dépend aussi d'un certain équilibre entre les médias, entre les annonceurs et entre chacune de ces deux parties.

Voilà qui me permet d'aborder l'un des éléments qui ont justifié ce projet de loi : les relations de la publicité et les médias.

Il est légitime d'étudier cette relation en ayant soin de considérer les médias non seulement comme un secteur économique important, mais comme l'une des garanties du bon fonctionnement de la démocratie. L'achat d'espace, de ce point de vue, doit être examiné d'une façon spécifique.

La publicité, ou plutôt la vente d'espaces, étant devenue des ressources importantes des médias - la totalité, même pour les entreprises privées de l'audiovisuel - il est utile, bien qu'un peu paradoxal, d'assurer un bon fonctionnement du processus publicitaire d'achat d'espace pour assurer l'indépendance des médias. C'est ce à quoi veut contribuer ce texte, mais avouons qu'il est paradoxal d'affirmer que la publicité est une garantie de l'indépendance des médias. Ne poussons pas le paradoxe jusqu'au bout, si ce n'est pour souligner deux points que je crois fondamentaux.

Premièrement, il faut que nous réfléchissions aux barrières déontologiques et éventuellement réglementaires que nous devons ériger dans un univers médiatique largement dépendant de la publicité ; j'y reviendrai.

Deuxièmement, il faut à tout prix sauvegarder l'indépendance et l'activité des médias qui ne dépendent pas exclusivement de la manne publicitaire.

Je crois, en effet, que les problèmes d'indépendance de la presse vis-à-vis des annonceurs ne se posent pas particulièrement ou, plus exactement, pas seulement en terme de flux

financier lié à l'achat d'espace. Les nouvelles techniques de publicité : le bartering, le placement de produits, le parrainage, le publi-reportage, posent des questions plus graves encore et elles doivent être contrôlées. La vente d'espace devient de ce point de vue une garantie, un garde-fou contre certains dérapages. C'est pourquoi - je le signalais tout à l'heure - peut être dangereux un discours un peu rapide sur le rapprochement entre annonceur et média. J'espère que nous aurons bientôt l'occasion de réfléchir sur ces questions et, pour ma part, je souhaite que des propositions soient faites pour donner de meilleures garanties, et non pas une nouvelle réglementation, en renforçant le droit du consommateur.

Ma deuxième remarque nous concerne tous, pouvoirs publics, responsables politiques, responsables de médias, face à l'opinion publique : ne laissons pas s'installer l'illusion que les dispositions que nous allons prendre vont ramener une manne publicitaire qui permettrait à des médias en difficulté de repartir sans se remettre en question. Aussi devons-nous examiner avec la plus grande attention les difficultés que rencontrent ces médias.

Il est, par exemple, urgent d'examiner avec la presse les problèmes liés aux coûts de production et de distribution. Dans les mois qui viennent, nous serons confrontés à des crises graves qui mettront en cause la survie même d'un certain nombre d'entreprises, et en tout cas la liberté de l'information, si nous ne sommes pas capables de traiter ce problème avec le courage politique qu'il exige.

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Eric Raoult. Il va voter contre ce projet !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Ce ne sont pas les ressources publicitaires qui pourront nous dispenser de nous poser des questions.

Ce qui est vrai pour la presse l'est aussi pour d'autres médias. De ce point de vue, je ne peux que me féliciter du projet de budget pour l'audiovisuel public présenté par M. Jeanneney et qui me semble à la hauteur de ce que l'on peut espérer en la matière.

M. Eric Raoult. Ca, c'est moins bon !

M. Francis Delattre. C'est hors sujet !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Il faudra aussi que nous soyons capables de faire aboutir le projet de loi Jeanneney sur les radios ainsi qu'une révision plus globale des problèmes de réglementation en matière d'audiovisuel ou de publicité.

M. Francis Delattre. Il faut se dépêcher !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Des révisions sont donc indispensables pour favoriser le développement de nos médias et maintenir un certain pluralisme et une certaine indépendance.

M. Francis Delattre. Quelle logorrhée !

M. Eric Raoult. Non, il est très bon !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Ayant tenté de lever les ambiguïtés qui ont pu naître autour de la genèse de ce texte, je voudrais maintenant présenter ses objectifs au regard des dysfonctionnements réels qu'a connus l'activité publicitaire, tout particulièrement dans sa composante d'achat d'espace.

M. Jean-Louis Debré. Très bien !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Comme vous avez pu le lire dans l'exposé des motifs, les dispositions projetées visent à répondre principalement à deux critiques, la complexité et l'opacité de l'achat d'espace, et pour cela, à mettre en place des dispositions tendant à la transparence et à la réglementation des opérations.

Tout à l'heure, pour repousser l'idée de corruption, j'ai évoqué des dysfonctionnements. Reconnaissons qu'ils sont avérés et qu'il est utile pour tous qu'ils cessent.

Quels sont ces faits ? J'en vois principalement trois : d'abord, l'opacité des tarifs, ensuite, la double facturation, enfin, l'existence de ristournes dont l'annonceur-mandant n'a aucunement connaissance.

L'opacité des tarifs, d'abord. Nous avons atteint une situation où la plupart des tarifs officiels n'ont plus rien à voir avec la réalité et, selon le type de support, on assiste - pra-

tique bien connue - à des abattements de 20 à 70 p. 100 qui ne correspondent à aucune réalité économique. Cette inflation des tarifs est née de la pression de plus en plus forte exercée sur les médias dans le cadre de la concurrence exacerbée à laquelle se livrent les centrales, mais aussi de la volonté, assez partagée, de faire acheter par l'annonceur une remise particulièrement alléchante plus qu'une prestation dont la qualité serait avérée.

A cette opacité tarifaire s'ajoute un système complexe de double facturation et de commission exceptionnelle, le plus souvent illicite au regard des contrats existant avec l'annonceur, anormal au regard du droit commercial et toujours opaque pour l'annonceur.

Ces pratiques doivent cesser et doivent donc être sanctionnées. C'est ce que vise le projet de loi dans ses articles 11, 12, 13, 14 et 15, les sanctions étant prévues à l'article 18.

En effet, le projet de loi nous propose non seulement de mettre en place les principes de transparence, mais aussi de supprimer l'un des modes, jusqu'à présent accepté, de rémunération des intermédiaires : la commission d'agence.

Historiquement liée à la naissance de la publicité, la commission d'agence reversée par le support à l'intermédiaire semble entraîner une relation de dépendance entre le support et l'agence et contribue à l'opacité de la rémunération de l'intermédiaire. Cette opacité varie d'ailleurs avec la compétence de l'annonceur. En effet, beaucoup d'annonceurs, notamment parmi les plus importants, ont déjà intégré cette commission dans l'analyse des conditions de rémunération des agences. Ainsi, le projet de loi, en définissant le statut unique de mandataire, à l'article 13, et en interdisant tout lien financier entre l'acheteur ou le conseil en achat d'espace et les supports aux articles 14 et 15, propose de tourner la page d'une pratique ancienne qui se trouve à l'origine de toutes les ambiguïtés que j'ai dénoncées précédemment.

Ayant ainsi présenté rapidement le contenu du projet de loi et rappelé certaines données de ce secteur d'activité qu'est la publicité, j'aborderai franchement les difficultés que le texte soulève.

Je note au passage l'intérêt que présente l'article 16, qui précise les conditions d'une facturation régulière. Je me propose de revenir sur l'article 17 dans la conclusion de mon propos et j'ai déjà signalé que l'article 18 a vocation à préciser les sanctions applicables en cas de non-respect des articles 13, 14, 15 et 17.

On peut le constater, cette partie du projet de loi n'est pas sans susciter de nombreuses critiques, le plus souvent motivées, il est vrai, par des intérêts particuliers et corporatistes, ce qui est d'ailleurs parfaitement légitime.

M. Jean-Louis Debré. Pas toujours !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Mais nous avons parfois l'impression que l'on voudrait voir les parlementaires prendre telle ou telle direction non dans le but de mettre en place des dispositions favorables à sa propre activité, mais parfois simplement avec l'idée de nuire à celle du voisin.

C'est un peu ce à quoi faisait allusion M. le ministre tout à l'heure. Cela fait partie de contentieux internes à la profession. Notre rôle et le but de cette discussion sont de les aplanir et de faire en sorte qu'une certaine sérénité règne à l'intérieur de la profession et s'y maintienne. C'est, à mon avis, une des conditions de son bon fonctionnement économique et moral.

En effet, ces pratiques sont un peu choquantes et notre premier souci doit être d'éviter de servir d'instrument à des règlements de comptes qui n'ont que faire dans une procédure législative.

Nous souhaitons tous qu'au-delà de ce débat cette profession retrouve une certaine sérénité, ce qui suppose que nous agissions avec la plus grande équité.

Reconnaissons aussi qu'au-delà des difficultés sur lesquelles je reviendrai dans quelques instants, la profession est, je le crois très sincèrement, convaincue et approuve la volonté de transparence du Gouvernement.

Pour avoir rencontré, ces dernières semaines, beaucoup d'acteurs de la profession publicitaire, je suis persuadé de leur volonté réelle en la matière. C'est un acquis et nous avons la responsabilité de le faire fructifier. Il faut d'ailleurs

avoir conscience que le débat public instauré autour du projet de loi a éclairé tous ceux qui ne l'étaient pas encore et qu'il ne reste plus grand chose d'opaque.

Si, donc, les aspects touchant à la transparence sont acceptés - barèmes, tarifs, factures - c'est autour des aspects de réglementation professionnelle, c'est-à-dire les articles 13, 14 et 15, que surgissent des inquiétudes.

Il s'agit, précisons-le, principalement de la commission d'agence et du statut du mandataire. J'essaierai d'aborder franchement ces deux questions.

Pour ce qui est de la commission d'agence, le Gouvernement, par son projet, souhaite la supprimer pour quatre raisons :

Parce qu'elle maintient un lien économique qu'il juge fictif entre support et agence ;

Parce qu'il est difficile juridiquement de distinguer surcoût et commission d'agence ;

Parce qu'il devient aujourd'hui anormal d'indexer les revenus d'agence sur l'achat d'espace effectué ;

Enfin, par cohérence avec le statut de mandataire.

Les agences rétorquent - en tous cas, c'était une des conclusions du rapport Bouchery - ...

M. le ministre de l'économie et des finances. Il ne faut pas confondre !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. ... par deux arguments :

C'est une tradition historique et reconnue internationalement ;

C'est un des modes essentiels de rémunération des agences dont la disparition mettrait en péril de très nombreuses entreprises et mettrait en cause de très nombreux emplois.

M. Eric Raoult. Tout à fait !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. A cette inquiétude vraie, nous devons répondre en engageant le dialogue, tous ensemble, avec le Gouvernement. J'espère que ce débat nous en donnera l'occasion.

Personnellement, je crois avec le Gouvernement - ou plus exactement je croyais - qu'il faut tendre à détacher la rémunération des agences de l'achat d'espace : mais si l'on change substantiellement le mode de rémunération des agences, il faut sans doute vérifier que les annonceurs, tous les annonceurs, et pas seulement les plus éclairés d'entre eux, sont prêts à accepter cette transformation.

Le second argument du Gouvernement, celui du refus des surcommissions, s'il est juste d'un point de vue strictement juridique, n'est pas totalement convaincant d'un point de vue pratique.

A ma connaissance, il est effectivement très difficile de distinguer une surcommission d'une commission d'agence. Mais la plupart des surcommissions sont déjà illicites. Elles le seront encore plus demain en vertu des articles 11 et 12 du projet. Elles seront sans doute sanctionnées par le Conseil de la concurrence et on peut imaginer que peu d'agences et de médias s'y risqueront à l'avenir, eu égard à la lourdeur des sanctions envisagées.

M. Michel Péricard. On n'avait donc pas besoin d'une loi !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Ce n'est pas ce que je dis. Je me contente de dialoguer !

M. Eric Raoult. Il va voter contre !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Enfin, le troisième argument, qui est au fond le plus fondamental au plan théorique, est de savoir si cette fameuse commission d'agence - nous avons eu, hier soir, un débat qui entamait ce dialogue - a une autre réalité qu'historique et pratique. N'est-elle qu'un flux économique indirect provenant des annonceurs ? Pour ma part, après avoir beaucoup hésité, je n'y crois pas. Je pense que la commission d'agence a pour partie une réalité économique, qu'elle correspond à un flux économique qui ne provient pas, dans sa totalité, de l'annonceur et qu'elle rémunère un service rendu par le média.

M. le ministre de l'économie et des finances. Il va passer à droite !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Je vais essayer de présenter une argumentation honnête.

M. Robert-André Vivien. Vous êtes très bien, monsieur Le Guen !

M. Jean-Louis Debré. Le ministre est bien seul !

M. Eric Raoult. Il est contrit !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Les agences et les centrales jouent auprès des annonceurs un rôle favorable aux médias, argumenté certes par des expertises qui devraient être payées par l'annonceur. Mais cette commission rend compte aussi d'un savoir-faire, d'une intuition, d'une pratique qui ne se limitent pas à une description objective ou rationnelle du paysage médiatique.

Faudrait-il par exemple qu'un titre nouveau ait fait ses preuves pendant plusieurs mois avant de bénéficier d'un soutien publicitaire ?

De même, s'il ne faut sans doute pas en abuser, l'exemple de la présence inusitée de tel annonceur sur tel média *a priori* étranger à sa logique de média planning, peut se justifier. Et pourtant cela n'entre pas dans un calcul rationnel.

Encore faut-il que le publicitaire ait le goût des médias et ne soit pas le simple relais technique de la volonté de l'annonceur. Cette relation peut aussi être de nature commerciale sans que cela puisse être confondu avec de la préconisation abusive.

Je pourrais également parler de problèmes plus techniques comme ceux du du croire, des délais de paiement, qui participent aussi au service rendu aux médias.

Voilà des éléments qu'il nous faudra apprécier tout au long de cette discussion.

Le second point touche au statut de mandataire. La première de mes remarques consistera à interroger le Gouvernement sur la lecture juridique qu'il fait de l'article 13 et sur sa volonté politique qui d'ailleurs, je pense, devraient se confondre. Nous en avons des échos et des analyses juridiques différents. Le mandataire sera-t-il porteur d'un ou plusieurs mandats ? Les conséquences pour les médias - que ceux-ci d'ailleurs apprécient différemment - seront très différentes selon l'interprétation que nous en donnerons.

Au-delà de cet aspect économique, nous devons réfléchir aussi à ce que représente l'espace publicitaire. Certes, celui-ci doit être soumis d'abord à la responsabilité éditoriale et donc ne peut être considéré comme une marchandise comme une autre. Il est néanmoins une marchandise, par exemple lors des actions publiques promotionnelles menées à l'instigation d'une action publicitaire. Il est le plus fréquemment objet de négoce lors de ce qu'on appelle les opérations spéciales ou de *sponsoring*.

En dehors de ces deux problèmes majeurs - je veux parler de la commission d'agence et du statut de mandataire - d'autres difficultés apparaissent, mais qui recourent pour l'essentiel les questions déjà posées. Je me dois en particulier de parler des petites annonces classées qui touchent notamment au recrutement et dont les ressources proviennent essentiellement d'une forme de commission d'agence. Il en est de même ou presque en matière de publicité financière.

Ayant présenté les principaux points de ce débat, je souhaiterais maintenant vous présenter deux séries d'amendements que j'ai eu l'honneur de défendre devant la commission des affaires sociales et qui ont reçu son agrément, car ils me paraissent essentiels pour compléter le texte à partir du moment où l'on en partage la philosophie.

Une première série d'amendements vise à introduire ce que l'on appelle communément le « hors média » et les « frais techniques » dans les contraintes des articles 13 à 15, ces domaines étant par ailleurs soumis bien évidemment aux articles 11 et 12 qui portent sur l'ensemble des prestations de services quelle qu'en soit la nature.

Un autre amendement tend à étendre le parallélisme des formes juridiques en interdisant tout lien capitalistique à partir du moment où l'on interdit tout lien commercial entre des agences et des supports. Il s'agit là d'apporter une précision à l'article 17 ; j'y reviendrai.

Une première « famille » d'amendements de rédaction portant sur les articles 13, 14, 15, 16 et 18, tendant à étendre à la publicité « hors média » les garanties de transparence et d'indépendance des prescriptions d'action publicitaire définies pour les médias. Ce serait un comble d'exiger par la loi des garanties de vertu pour l'action publicitaire lorsqu'elle s'exerce dans les médias - garanties dont on sait qu'elles auront un coût - et de ne pas le faire lorsque la publicité

n'agit pas à l'intérieur des médias. Ce serait là donner une claire indication en faveur du transfert de l'action publicitaire. Quel comble pour notre texte, qui prétend défendre le droit de la presse, et organiserait en fait l'affaiblissement de ses ressources. Certains de mes interlocuteurs ont pu évaluer à 2 milliards de francs les transferts qui pourraient s'effectuer du secteur des médias vers le hors média.

Le second amendement a été plus contesté, notamment par nos collègues de la commission des lois, apparemment plus pour des raisons juridiques que pour des raisons de fond. Je vais essayer de les convaincre d'abord au fond, ensuite au plan juridique.

Au fond, l'amendement à l'article 17 que j'ai présenté avec mes collègues socialistes de la commission des affaires sociales tend à demander l'interdiction de lien financier entre une entreprise de conseil et une régie ou un support. Cette mesure, de bon sens, me semble en accord avec le projet de loi qui interdit tout lien commercial.

Cette mesure existe dans tous les pays du monde, à l'exception du Japon qui est le contre-exemple à ne pas suivre. Au moment où, au travers de cette loi, nous voulons donner l'exemple d'une législation d'avant-garde en matière de transparence - c'est d'ailleurs l'argument que nous avançons à ceux de nos collègues qui s'étonnent de mesures exceptionnelles au regard du droit commun européen - il serait paradoxal que nous maintenions des liens qui partout ont été jugés comme portant atteinte à la transparence.

Certains prétendent que cette mesure n'est pas réaliste ; je ne le crois pas. Je rappelle que le Gouvernement a déjà exigé, par exemple, la rupture de l'accord de cartel Carat-Eurocom ou encore de l'entente UGC-Gaumont en matière de cinéma, sans parler de ce qui se fait couramment à Bruxelles avec M. Brittan ou aux États-Unis.

Serait-ce attenter aux intérêts des entreprises françaises concernées ? Je ne le crois pas non plus et il ne s'agit que d'agréer des séparations qui ne seraient pas considérables du point de vue du capital et, en tout cas, représenteraient des opérations de transfert largement moins importantes que lors de certaines privatisations.

Serait-ce faire un procès d'intention aux firmes concernées ? Ce n'est ni mon propos ni mon intention et je veux être très net sur ce point. Mais qui peut répondre de l'avenir dans un marché aussi concurrentiel où, nous le savons, toutes les entreprises auront à lutter pour leur survie ? Certains, à mon avis à juste titre, ne s'émeuvent-ils pas déjà de prises de position à tendance monopolistique sur certains médias ?

Cette mesure, enfin, serait-elle anticonstitutionnelle ? Ni plus ni moins que l'ensemble de la loi. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Louis Debré. Ah oui ?

M. Louis de Broasia et M. Olivier Dassault. Très bien dit !

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur pour avis. Si la liberté de la presse légitime des dérogations à la liberté du commerce et au droit de propriété dans les articles 13, 14, et 15, je ne vois pas pourquoi elle s'évanouirait à l'article 17.

C'est pourquoi, à défaut d'argumentation nouvelle, je ne comprendrais pas les raisons qui pourraient nous conduire à renoncer à nous aligner sur le droit commun international, dans le prolongement même de l'esprit de ce texte.

En conclusion, je souhaite que nous ayons un débat de qualité, ouvert au dialogue, qu'il nous permette de rassurer une profession qui a besoin de l'être et de répondre aux véritables préoccupations des entrepreneurs, préoccupations presque existentielles pour certains d'entre eux, préoccupations sociales également puisque des emplois sont en cause dans ce secteur.

Nous sommes maintenant assurés de faire partager notre souci commun de transparence. Il s'agit de le faire partager par cette assemblée dans des conditions favorables au développement de processus économiques que nous saurons maîtriser. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

M. Louis de Broasia et M. Eric Raoult. Applaudissez donc, chers collègues socialistes.

M. Pierre Mazeaud. Moi, j'applaudis !

M. le président. La parole est à M. Alain Brune, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

M. Alain Brune, rapporteur pour avis. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le 8 avril dernier, lors de sa déclaration de politique générale, comme il vient de nous le rappeler, M. le Premier ministre nous avait annoncé qu'il entendait faire de la moralisation de la vie publique l'un des axes de l'action de son gouvernement.

Le projet de loi dont nous débattons aujourd'hui est la preuve que cet engagement est tenu. Il s'inscrit dans le cadre de toute une série de textes - lois de mars 1988 et de janvier 1990 sur le financement des partis et des élections, d'août 1989 sur la transparence du marché financier, de janvier 1991 sur les marchés publics - qui participent de la même démarche : préciser les réglementations obscures, rendre plus transparents les marchés et, ainsi mieux prévenir les soupçons d'irrégularité ou de corruption.

La commission de la production et des échanges a demandé à être saisie pour avis afin d'examiner les incidences économiques des dispositions proposées en limitant ses travaux au titre III, qui relève de ses attributions.

Son rapporteur, en dépit du peu de temps dont il disposait, et même s'il n'a pas toujours été suivi, pour des raisons sur lesquelles il reviendra, s'est efforcé d'aborder ces dispositions de manière constructive, en tentant de concilier l'objectif de transparence avec les réalités économiques.

De quoi s'agit-il en effet ? Certainement pas de dénoncer les élus, les entreprises, telle ou telle catégorie sociale ou professionnelle, mais, au contraire, de mettre en place une législation équilibrée visant à prévenir des situations répréhensibles et à mieux sanctionner ceux qui contreviendraient aux règles. En précisant des réglementations obscures, imprécises ou détournées de leur but, en rendant les procédures plus claires, plus accessibles à chacun, ces dispositions doivent contribuer à lever les soupçons d'opérations irrégulières qui, le plus souvent à tort d'ailleurs, pèsent sur certains mécanismes de notre vie économique et publique.

Qui, dans le contexte actuel, pourrait soutenir que ce type de mesures n'est pas nécessaire ? S'il est impossible d'affirmer que ce projet apporte une solution définitive à l'ensemble des problèmes, il convient de souligner qu'il engage un grand nombre de réformes importantes et courageuses, témoignant d'une volonté politique ferme.

Le titre III regroupe les dispositions relatives à la transparence des activités économiques. Riche de trente-neuf articles et découpé en sept chapitres, il vise deux grands objectifs : clarifier les procédures, lutter contre la spéculation.

Cette clarification des procédures concerne la publicité, l'urbanisme commercial, les marchés publics, les délégations de services publics, l'urbanisme et le 1^{er} p. 100 logement.

Le secteur de la publicité, outre ses tensions internes, est marqué par la confusion des rôles et des intérêts de ses nombreux opérateurs, d'une part, par son opacité, d'autre part.

Il y a d'abord une opacité des coûts réels de ses prestations. Comme l'affirme le rapport d'étape de juin 1992 de la commission Bouchery, « la valeur, en terme de prix, des moyens que les prestations publiques mettent en œuvre échappe aux critères habituels, et il est tout aussi difficile de la définir par rapport aux résultats. » La commission ajoute : « La même indétermination règne sur le coût des espaces. »

Opacité également des transactions. Les tarifs des espaces publicitaires ont perdu leur signification commerciale car ils font presque systématiquement l'objet de rabais, remises et ristournes qui restent trop souvent secrets pour l'annonceur.

Opacité enfin des rémunérations réelles des intermédiaires, qui n'apparaissent que rarement explicitement dans les contrats et les factures.

En conséquence, l'idée principale du projet de loi est de soumettre ce secteur au droit commun des relations commerciales. Ainsi, l'article 11, en étendant aux prestataires de services le champ d'application des règles relatives à la facturation, conduit les annonceurs et les intermédiaires à faire connaître les critères d'attribution des rabais, remises et ristournes.

Par ailleurs, le projet de loi clarifie les statuts des opérateurs du secteur de la publicité. Comme l'a proposé le rapport Bouchery, il retient pour l'acheteur d'espace publicitaire le statut de mandataire de l'annonceur. C'est la solution la plus équilibrée pour l'annonceur et le vendeur d'espace, celle

qui garantit la plus grande transparence puisque le mandataire ne peut plus effectuer des achats pour son propre compte dans le cadre d'une commande d'un annonceur et doit verser à ce dernier les avantages qu'il reçoit du vendeur d'espace. L'acheteur d'espace publicitaire est, en conséquence, exclusivement rémunéré par l'annonceur.

Les conseils en plan média et le préconisateur de support d'espace sont considérés comme des prestataires de services.

Le projet de loi garantit en outre l'information de l'annonceur sur les transactions faites dans le cadre de la campagne qu'il a commandée et dont il pourra suivre les conditions de réalisation.

Sur l'ensemble de ces dispositions, l'objectif de transparence est parfaitement clair afin d'établir un cadre précis, pour ce secteur. Cependant, si le projet permet de clarifier les pratiques, il ne peut pas ne pas susciter de légitimes interrogations sur les « hors média », qu'il ne couvre pas, mais aussi sur les commissions d'agence pratiquées dans la quasi-totalité des pays.

Concernant l'urbanisme commercial, le projet de loi réforme, d'une part, la procédure d'autorisation de création et d'extension des grandes surfaces dont la surface dépasse certains seuils et, d'autre part, la composition des commissions chargées de statuer sur ces autorisations. Il renforce, en outre, la transparence des transactions auxquelles donnent lieu les créations de centres commerciaux.

M. Pascal Clément. Déjà dit !

M. Alain Brune, rapporteur pour avis. Il ne s'agit donc pas de réformer, mais d'adapter la loi Royer.

Ainsi, le projet de loi ne remet pas en cause la procédure d'autorisation préalable et ne modifie pas son champ d'application. Le maintien du système de régulation actuel apparaît, en effet, nécessaire pour des raisons économiques - l'évolution des structures commerciales du pays n'est pas achevée et la suppression des mécanismes d'autorisation préalable déstabiliserait toute la distribution française - pour des raisons sociales car plusieurs millions de personnes sont concernées, et enfin pour des raisons tenant à l'aménagement du territoire, car le droit de l'urbanisme commercial met en œuvre des mécanismes spécifiques permettant la participation des élus locaux à l'équipement commercial de leur arrondissement envisagé en termes de zone de chalandise.

A ce titre, il faut noter que le rapport Bouchery concilié au maintien de la loi Royer « malgré ses défauts ». A dix-sept ans, on en a toujours quelques-uns !

Les dispositions du présent projet de loi s'inscrivent donc dans le processus d'amélioration du fonctionnement de la loi Royer engagé par le gouvernement de Michel Rocard.

La loi du 31 décembre 1990 a soumis à la procédure d'autorisation les lotissements commerciaux qui étaient constitués dans le but de contourner la loi par fractionnement des surfaces et a instauré une répartition intercommunale de la taxe professionnelle acquittée par les grandes surfaces.

Le décret du 17 février 1992 a imposé la publicité des votes au sein des commissions départementales et a interdit aux membres des commissions d'urbanisme commercial d'effectuer plus de deux mandats consécutifs.

En dernier lieu, des observatoires départementaux d'urbanisme commerciaux ont été créés.

Le projet de loi modifie, en premier lieu, la composition et les pouvoirs des commissions d'urbanisme commercial, qui deviennent des commissions départementales et nationale d'équipement commercial. Leur effectif est ramené à sept membres. Un dispositif spécifique est prévu pour Paris et pour les agglomérations de plus de cinq communes.

Si la composition tripartite des commissions départementales est maintenue, la présence majoritaire d'élus locaux non permanents est justifiée par l'approche en termes d'aménagement du territoire que le présent projet de loi entend privilégier.

La commission nationale est, elle, transformée en instance indépendante composée de quatre magistrats ou hauts fonctionnaires et de trois personnalités désignées par le ministre chargé du commerce en raison de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire, de distribution ou de consommation. Elle est chargée dorénavant de statuer sur les recours, le ministre n'intervenant plus dans la procédure.

La logique à l'échelon national sera donc administrative et non politique. La composition de la commission nationale empêchera que les clivages pouvant se former à l'échelon départemental ne se reproduisent à l'échelon national.

Les critères selon lesquels les commissions statuent sont réactualisés, ce qui n'avait jusqu'alors jamais été réalisé. De plus, les commissions pourront désormais autoriser partiellement les projets en réduisant les surfaces de vente demandées ou en supprimant certains éléments du projet incompatibles avec les critères d'autorisation.

Le projet de loi renforce, par ailleurs, la transparence des décisions d'urbanisme commercial.

Il confirme la publicité des votes au sein des commissions départementales et impose aux membres des commissions, à l'instar de ceux du Conseil de la concurrence, de faire connaître les intérêts qu'ils détiennent et les fonctions qu'ils exercent dans une activité économique. En particulier, les membres de la commission nationale ne pourront pas délibérer dans les affaires où ils ont un intérêt ou s'ils représentent une des parties intéressées.

Concernant les pétitionnaires, le projet de loi donne une valeur législative à la règle leur imposant de mentionner dans le dossier de demande le nom de la future enseigne exploitante. Par ailleurs, ils ne pourront déposer de nouvelles demandes pour le même terrain d'assiette tant que la décision de la commission départementale ne sera pas devenue définitive ou que, éventuellement, la décision en appel n'aura pas été rendue.

La transparence est encore l'objectif recherché dans les dispositions relatives aux délégations de service public et aux marchés publics.

La délégation de service public, mécanisme indispensable à une gestion efficace des collectivités publiques, s'est largement développée dans notre pays. Assez curieusement, les modalités de choix du délégataire sont actuellement peu réglementées. Le texte qui nous est soumis comble ce vide juridique, d'une part, en introduisant plus de concurrence et de transparence dans le choix des délégations et, d'autre part, en interdisant certaines dispositions comme les clauses de tacite reconduction.

La situation est différente pour les marchés publics qui, notamment depuis le vote de la loi du 3 janvier 1991, font l'objet d'une réglementation précise et satisfaisante. Dans ce domaine, le projet de loi vise à étendre à certains marchés des sociétés d'économie mixte, aux sociétés anonymes d'HLM et aux sociétés d'économie mixte d'aménagement et de construction les principes de publicité et de concurrence prévus par le code des marchés publics.

Enfin, pour les deux secteurs, il est proposé de renforcer les contrôles visant à assurer le respect de la réglementation.

Le projet de loi aspire également à introduire plus de transparence dans le domaine des participations d'urbanisme en limitant les possibilités d'y recourir, dans le cadre de ZAC ou de PAE, aux équipements réalisés dans l'intérêt principal des constructions, en interdisant la perception de contributions pour les équipements des services publics industriels et commerciaux, et, surtout, en rendant publiques les participations demandées et en renforçant les conditions d'exercice de l'action en répétition de l'indu.

Ces deux dernières mesures sont contenues dans l'article 42 du projet de loi et s'inscrivent parfaitement dans sa logique, ce qui me semble beaucoup plus discutable pour les deux autres séries de dispositions relatives à cette question, celles des articles 40 et 41. Si l'on peut comprendre le but de l'article 40 - éviter un usage abusif des participations d'urbanisme dans le cadre de ZAC ou de PAE - la méthode retenue n'est pas la meilleure. De fait, l'expression « intérêt principal des constructions » est floue. Si elle était interprétée au sens strict, elle pourrait se révéler très limitative et, en tout état de cause, laisserait, par son imprécision, une trop grande marge d'appréciation à la jurisprudence. Or, dans un domaine aussi essentiel pour l'aménagement urbain, il serait impensable que le législateur ne prenne pas clairement ses responsabilités et s'en remette à l'interprétation des juges.

Par ailleurs, la réglementation actuelle des participations d'urbanisme est, pour parler par euphémisme, assez complexe. Le rapport Bouchery a d'ailleurs émis des critiques sévères sur ce point précis.

M. Pascal Clément. C'est trop long !

M. Alain Brune, rapporteur pour avis. Lorsqu'on se réfère aux textes correspondants du code de l'urbanisme ou du code générale des impôts, on a l'impression d'avoir affaire à des dispositions compréhensibles par un nombre très réduit d'initiés. Or cet état de fait n'est pas acceptable : si l'on veut qu'elle soit correctement appliquée, la loi doit être claire...

M. Jacques Toubon. Très bien !

M. Alain Brune, rapporteur pour avis. ... et une refonte globale de ses dispositions est nécessaire et urgente. C'est la raison pour laquelle j'ai proposé à la commission de la production et des échanges qui, sur ce point, m'a suivi, de supprimer les articles 40 et 41.

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. Très bien !

M. Alain Brune, rapporteur pour avis. En ce qui concerne le l. p. 100 logement, le projet de loi, dans un louable souci de transparence, prévoit de poursuivre l'effort de moralisation entrepris avec la loi de décembre 1987, en obligeant les organismes collecteurs échappant au contrôle de l'ANPEEC à créer ou à rejoindre des associations interprofessionnelles agréées et en renforçant les sanctions applicables en cas d'irrégularités. Il s'agit bien ici de transparence et non pas d'interdiction de collecter. Il serait nécessaire de préciser ce point.

Enfin, à la frontière de la transparence et de la lutte contre la spéculation, il convient de citer l'article 38 relatif aux transactions immobilières des opérateurs publics, qui organise la publicité des ventes par des collectivités publiques de terrains constructibles ou de droits à construire.

S'agissant de la lutte contre la spéculation, l'article 39, en interdisant les cessions de promesse de vente à titre onéreux entre professionnels, va mettre un terme à un dispositif qui a été un puissant facteur de spéculation et qui est, au moins en partie, responsable des difficultés actuelles de nombreux professionnels de l'immobilier.

Attendue depuis longtemps, cette disposition a d'ailleurs été approuvée à la quasi-unanimité par la commission.

C'est également pour lutter contre toute spéculation dans un secteur, le logement social, qui, plus que tout autre, doit en être exempt, que les articles 43 à 45 limitent les occasions de plus-values spéculatives en plafonnant le prix de cession des actions, en interdisant les augmentations de capital par incorporation de réserves et l'amortissement du capital et en réglementant les réductions de capital.

En résumé, le maître mot de toutes ces dispositions est la transparence : transparence de la qualité en laquelle interviennent les opérateurs économiques, tant publics que privés ; transparence des transactions commerciales et financières ; transparence des procédures administratives publiques ; transparence des flux financiers, tant du point de vue de l'origine des fonds et des circuits qu'ils empruntent que de celui de leur destination finale et des moyens de les contrôler.

Dans ce cadre, j'ai proposé des modifications qui me paraissent de nature à préciser et à renforcer l'objectif fondamental de transparence du titre III. Cependant, les circonstances dans lesquelles ce texte a été examiné par la commission de la production et des échanges ont amené la majorité des commissaires présents à procéder à un examen purement formel des articles et amendements, débouchant sur un avis défavorable à l'adoption de la quasi-totalité des dispositions soumises au débat et au vote de la commission.

A titre personnel, je peux comprendre certains arguments avancés, notamment ceux qui sont relatifs au peu de temps laissé au Parlement pour analyser, discuter et amender ce texte, cependant mis en distribution à l'Assemblée nationale dès le 15 septembre. Toutefois, j'estime que la pratique de la « chaise vide » est, dans la plupart des cas, inacceptable. De même, une saisine pour avis se concluant par un examen des articles plus que formel - j'allais dire « de simple respect de la procédure » - m'est apparue tout particulièrement inopportune sur un tel sujet.

Néanmoins, en tant que rapporteur, je me dois de conclure en vous rappelant les décisions prises par la commission de la production et des échanges le 7 octobre dernier : adoption des amendements visant à supprimer les articles 40 et 41 ; avis favorable à l'adoption de l'article 39 ; avis défavorable à l'adoption des autres articles du titre III et rejet des autres amendements présentés par le rapporteur. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Pascal Clément. Cela n'a rien d'un rapport !

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

3

DECLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre une lettre l'informant que le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif à la prévention de la corruption...

M. Pierre-André Wiltzer. C'est une honte !

M. le président. ... et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Acte est donné de cette communication.

Plusieurs députés des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre. C'est scandaleux !

4

DEMANDE DE MISE EN ACCUSATION DEVANT LA HAUTE COUR DE JUSTICE

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de MM. Millon, Mattei et cinquante-neuf de leurs collègues une proposition de résolution « portant mise en accusation de Mme Georgina Dufoix, ancien ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale... »

M. Alain Calmat. Ça, c'est un véritable scandale !

M. Louis de Broissia. L'irresponsabilité est une honte !

M. le président. ... et de M. Edmond Hervé, ancien secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité nationale, chargé de la santé, devant la Haute Cour de Justice ».

M. Alain Calmat. Et la thalidomide ? Et le talc Morhange ?

M. le président. La liste des signataires sera publiée à la suite du compte rendu intégral de la présente séance.

Le Bureau se réunira demain à onze heures pour examiner, conformément à l'article 159 du règlement, la recevabilité de cette proposition de résolution.

5

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Pascal Clément. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Pascal Clément, pour un rappel au règlement.

M. Pascal Clément. Monsieur le président, je voudrais savoir ce que vous pensez de l'organisation de nos travaux.

Alors que, depuis seize heures, nous traitons d'un sujet important, il semble qu'une seule partie - modeste - de l'hémicycle ait droit à l'expression.

M. Jacques Toubon. Absolument !

M. Pascal Clément. Nous avons écouté trois ministres, puis trois rapporteurs.

Je n'ai pas à qualifier les discours de membres du Gouvernement. Mais je me permettrai de faire observer aux rapporteurs que leurs interventions n'avaient pas grand-chose à voir avec des rapports. Il s'agissait non de synthèses, mais de récits circonstanciés de ce qui s'était passé au sein des différentes commissions.

M. Jacques Toubon. Et des états d'âme !

M. Pascal Clément. Ce n'est pas cela, un rapport ! J'en viens à me demander s'il ne s'agissait pas, en fait, de *filibustering*...

M. Jacques Toubon. Absolument !

M. Pascal Clément. ... comme disent les Britanniques, afin que les députés de l'opposition ne puissent s'exprimer avant la levée de séance et que leurs interventions soient renvoyées à vingt et une heures trente.

Monsieur le président, je m'insurge contre de telles méthodes, qui n'ont rien à voir avec un Parlement démocratique. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.*)

M. Gérard Gouzes, *président de la commission des lois.* Tout ça parce que M. Clément avait un dîner ce soir !

M. Michel Périllard. On a voulu empêcher que les interventions des députés de l'opposition ne passent au journal télévisé de vingt heures !

M. le président. M. le président Clément sait que, pour autant, les débats se déroulent conformément au règlement de l'Assemblée nationale.

6

ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion du projet de loi n° 2918 relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (rapport n° 294) de M. Yves Durand, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Discussion :

- de la proposition de loi n° 2368 de M. Jean Auroux et plusieurs de ses collègues relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions électives ;

- de la proposition de loi organique n° 2370 de M. Jean Auroux et plusieurs de ses collègues relative à la déclaration du patrimoine des parlementaires.

La séance est levée.

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

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,*

JEAN PINCHOT