

N° 160

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2012

PROPOSITION DE LOI

*tendant à donner un **cadre juridique** aux subventions allouées au titre de la **réserve parlementaire** et à instaurer des **règles** garantissant l'**équité** et la **transparence**,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean Louis MASSON,

Sénateur

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le système dit « de la réserve parlementaire » permet aux députés et aux sénateurs de faire allouer des subventions de l'État. Leur finalité est en priorité de financer les investissements des collectivités territoriales (communes...) et accessoirement, de soutenir des personnes morales de droit privé ayant (au moins en principe) une activité d'intérêt général.

Ce système de la réserve parlementaire existe depuis les années 1970 et relève d'une « pratique coutumière » qui s'est instaurée progressivement (réponse à la Q.E n° 219 de M. MASSON, J.O. Sénat du 2 août 2007). De ce fait, il a fonctionné pendant longtemps dans une sorte de quasi secret, de nombreux parlementaires n'ayant même jamais été informés de son existence. En réalité, il ne profitait qu'à un petit nombre d'initiés, dans des conditions plus que contestables.

Le principe de la réserve parlementaire n'est pas critiquable car les collectivités territoriales allouent elles aussi des subventions. Par exemple aux communes de la part des départements ou des régions et aux associations d'intérêt général, de la part de l'ensemble des collectivités territoriales. De même dans de nombreux conseils généraux, une partie des subventions sont allouées sur proposition personnelle de chaque conseiller général ou du président de la commission compétente.

Si aujourd'hui les dotations de la réserve parlementaire prêtent le flanc à des critiques, c'est donc moins en raison de leur principe qu'en raison de l'opacité et du caractère occulte de leur processus décisionnel. Le présent exposé des motifs évoque successivement : - le processus d'affectation des subventions de la réserve parlementaire ; - les critiques formulées par le passé à l'encontre du système et les efforts de moralisation enregistrés ; - les améliorations qui restent indispensables pour une véritable transparence permettant un contrôle démocratique de l'utilisation des fonds publics.

I – Le mécanisme actuel de la réserve parlementaire

Originellement, la finalité tout à fait louable de la réserve parlementaire était de subventionner les investissements des collectivités territoriales pour permettre la réalisation de projets dont le coût dépassait les capacités financières de la collectivité concernée. Cela reste encore actuellement la vocation prépondérante du système. Ce type de subvention est d'autant plus légitime qu'il est rigoureusement encadré. En effet, il doit s'agir obligatoirement d'investissements ; leur dossier est vérifié au préalable et le paiement n'est effectué qu'après un second contrôle en bonne et due forme.

Le champ de la réserve parlementaire s'est ensuite élargi au profit des personnes morales de droit privé (associations, fondations...) ayant des activités d'intérêt général. Toutefois, ce type de subvention n'est soumis à aucun contrôle quant au caractère réel de l'intérêt général. En outre, il peut s'agir de subventions de fonctionnement sans justification particulière et pour l'utilisation desquelles la structure bénéficiaire ne rend ensuite strictement aucun compte.

En pratique, l'enveloppe globale de la réserve parlementaire pour l'année N est négociée entre le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat (représentés par leur président, le président de la commission des finances et le rapporteur général du budget). Lorsque le Gouvernement dépose le projet de budget en octobre de l'année N-1, celui-ci est structuré en missions. Parmi celles-ci, il insère une petite ligne dans la « mission provisions », laquelle regroupe « des crédits destinés à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote de la loi de finances. Ces crédits sont ensuite répartis en tant que de besoin entre les autres missions, en cours d'exercice, par voie réglementaire » (Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2012 ; Sénat 17 novembre 2011, N°107, tome III, annexe 14, page 57).

En octobre de l'année N-1, chaque parlementaire notifie par l'intermédiaire de son groupe politique, la liste des personnes de droit privé (associations, fondations...), qu'il entend faire subventionner en fournissant quelques informations les concernant et en précisant le montant de la future subvention. Les subventions prévues pour des personnes morales de droit privé relèvent de ministères différents (Anciens combattants pour les associations patriotiques, Jeunesse et Sports pour les associations sportives...).

En collationnant le total des notifications des députés et des sénateurs, chaque ministère connaît alors le montant des abondements budgétaires qui

lui seront nécessaires pour les dossiers de réserve parlementaire qui lui seront adressés. Par différence, le Gouvernement calcule aussi le solde, lequel sera affecté aux investissements des collectivités territoriales ; ce solde représente en fait une part prépondérante de la réserve parlementaire.

Dans chaque chambre, lors de l'examen du budget en première lecture, avant le vote final, le Gouvernement présente en seconde délibération une série d'amendements qui vident en quasi-totalité la ligne « dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission provision. Ces amendements abondent la ligne de chaque ministère du montant prévisionnel des demandes qui lui seront adressées au titre de la réserve parlementaire. L'amendement principal correspond au ministère de l'Intérieur, plus précisément à la « mission relations avec les collectivités territoriales, programme 122 ».

En début d'année N, le président et les responsables de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat répartissent l'enveloppe parlementaire entre les groupes politiques. Toutefois, ils conservent une fraction substantielle qu'ils se partagent entre eux. Le président de chaque groupe politique effectue ensuite à son tour le partage entre les parlementaires de son groupe et là encore, ce n'est pas à parts égales.

Fin janvier, les personnes morales de droit privé qui ont été proposées par un parlementaire reçoivent de celui-ci, un formulaire qu'elles doivent retourner pour obtenir le versement de la subvention. De son côté, le parlementaire dispose de l'enveloppe de la dotation qui lui a été notifiée, déduction faite de ce qu'il a déjà prévu en octobre de l'année N -1 pour les personnes morales de droit privé. Pendant toute l'année N, il transmet alors au ministère de l'Intérieur les dossiers d'investissement des communes ou autres collectivités territoriales pour lesquels il propose une subvention parlementaire.

II – Les critiques passées et présentes à l'encontre du système

Depuis une quinzaine d'années, le système de la réserve parlementaire a été l'objet de nombreuses critiques, dont certaines sont fondées et d'autres tout à fait excessives. Afin d'y répondre au moins en partie, quelques décisions prises récemment ont moralisé certains aspects parmi les plus contestés.

*** L'absence de base juridique claire**

La réserve parlementaire existe en pratique mais n'est citée dans aucun texte législatif ou réglementaire. Faute de cadre juridique clair, les décisions et les arbitrages sont rendus de manière informelle, ce qui est incompatible avec les principes républicains devant régir l'utilisation des fonds publics.

*** Le caractère occulte de la réserve parlementaire**

Par le passé, la réserve parlementaire était un système totalement occulte que même beaucoup de parlementaires ignoraient. À la fin des années 90, des sénateurs disaient ainsi avoir siégé pendant plus de 15 ans avant d'apprendre son existence. Il en allait de même parmi les députés. Depuis lors, ce caractère occulte qui permettait de privilégier certains initiés à l'insu de tout le monde, a disparu.

*** Le manque de transparence**

Pour la transparence de la gestion des fonds publics, chaque citoyen doit pouvoir connaître le montant, le bénéficiaire et l'ordonnateur des subventions. Or par le passé, les ministères refusaient de fournir quelque indication que ce soit au sujet de la réserve parlementaire. C'était donc l'opacité totale mais le Conseil d'État oblige dorénavant le ministre de l'Intérieur à communiquer la liste des subventions de la réserve parlementaire allouées aux collectivités territoriales (réponse à la Q.E n° 31768, J.O A.N du 6 janvier 2009 et Q.E n° 1941, J.O Sénat du 20 septembre 2012).

Néanmoins, cette transparence est imparfaite car le nom des parlementaires ayant fait procéder aux attributions n'est pas précisé. En outre, pour les autres ministères, lesquels sont concernés par les subventions aux personnes morales de droit privé, l'obtention des renseignements relève encore du parcours du combattant.

*** Le favoritisme au profit de quelques privilégiés**

Lors du partage de la réserve parlementaire, le président de chaque assemblée et les responsables de la commission des finances s'attribuaient d'office des dotations démesurées. Parfois jusqu'à 4 M€ par an, alors que beaucoup de parlementaires de base avaient moins de 100 000 € (et parfois même moins de 50 000 €). La presse a d'ailleurs largement commenté le cas de l'un de ces initiés qui affectait plus de 1,5 M€ de réserve parlementaire à la commune dont il était maire et autant dans le reste de

son département, soit 20 à 30 fois plus que ce qu'un élu de base pouvait répartir dans l'ensemble de son département.

Cette injustice est heureusement en voie de disparition. En la matière, il faut rendre hommage à l'actuel président du Sénat, lequel a décidé qu'il n'y aurait plus de favoritisme au profit de quelques privilégiés et que la répartition de la réserve parlementaire entre les groupes politiques serait strictement proportionnelle à leur effectif.

*** Le chantage des groupes politiques sur leurs membres**

Dans les deux assemblées, la réserve parlementaire transite par les groupes politiques et leur président effectue la répartition à sa guise entre les membres. Or certains groupes utilisent cette répartition comme moyen de chantage. De même qu'il était anormal de favoriser les membres de la commission des finances par rapport aux autres parlementaires, il est également anormal de permettre des discriminations à l'intérieur des groupes politiques. Il s'agit en effet d'argent public et il n'y a pas de raison qu'un département soit pénalisé pour régler des comptes politiques.

*** Les dérives liées au choix des parlementaires**

Lorsqu'ils proposent l'attribution d'une subvention de la réserve parlementaire, les députés et les sénateurs agissent presque toujours en fonction de l'intérêt général. Malheureusement, il y a des exceptions.

Le cas le plus fréquent est lié aux cumuls abusifs de mandats. Il arrive notamment que certains députés-maire ou sénateurs-maire privilégient systématiquement leur commune. Compte tenu de la possibilité de connaître les attributions de la réserve parlementaire au titre du ministère de l'Intérieur, le suffrage universel peut heureusement apporter un correctif dissuasif. Ainsi en Moselle, un député-maire avait accaparé, deux années de suite la quasi-totalité de sa réserve parlementaire pour financer la construction d'une mairie somptuaire dans sa commune. Il a ensuite dû s'expliquer lors des élections législatives de 2012, ce qui a largement contribué à sa défaite.

En fait, les abus les plus scandaleux concernent les subventions parlementaires aux personnes morales de droit privé. Les fondations politiques servent par exemple souvent de pompes à finance pour les grands partis politiques. Or interrogé à plusieurs reprises, le ministre de l'Intérieur a fini par reconnaître, avec beaucoup de réticences, qu'en 2009, trois fondations liées à de grands partis politiques avaient perçu chacune environ 1,5 M€ (réponse à la Q.E. n° 16460 de M. MASSON, J.O. Sénat du 19 janvier 2012). C'est une preuve supplémentaire de ce que les

fondations sont pour les partis politiques, le moyen de contourner l'interdiction qui leur est faite de percevoir des dons ou subventions provenant de personnes morales.

Le cas des associations politiques est encore pire car à la différence des fondations, elles n'ont même pas l'obligation de tenir une comptabilité. Selon le journal en ligne Médiapart du 29 octobre 2012, un sénateur (à l'époque député) en aurait profité pour faire allouer des crédits relevant de sa réserve parlementaire à une association politico-écologique dont il était le président et dont le siège était dans son propre bureau. En outre, selon Médiapart, la comptabilité de l'association serait inaccessible et ledit sénateur prétend que l'argent a été utilisé pour payer des salariés, dont il ne se souvient plus du nom.

Ce dernier exemple est certes exceptionnel et tellement caricatural qu'il relève de poursuites pénales. Il illustre néanmoins les abus que permet l'absence totale de contrôle, ni a priori, ni a posteriori, sur les subventions de la réserve parlementaire qui sont affectées à des personnes morales de droit privé.

III – Clarifier et moraliser les règles pour l'avenir

La présente proposition de loi tend donc à clarifier et surtout à moraliser le système de la réserve parlementaire. Pour cela trois correctifs sont indispensables.

*** Donner une base juridique à la réserve parlementaire :**

La réserve parlementaire doit avoir une définition juridique précise. À savoir l'ensemble des crédits permettant d'allouer des subventions de l'État sur proposition des parlementaires. Pour chaque ministère, cela correspondrait à l'abondement effectué lors du vote de la loi de finances à partir de la « mission provisions » et éventuellement à d'éventuels abondements complémentaires.

*** Encadrer l'utilisation de la réserve parlementaire et éviter les abus :**

Pour éviter les risques de dérives au profit d'associations ou autres structures occultes, il faut qu'au moins 90 % de la dotation de chaque

parlementaire soient affectés aux investissements des collectivités territoriales. De plus, pour les subventions aux personnes de droit privé, il faut interdire qu'un parlementaire puisse faire attribuer des subventions à des fondations ou à des associations à but politique ainsi qu'à toute structure de droit privé où il aurait des responsabilités ou des intérêts.

*** L'équité entre parlementaires et la transparence de la répartition :**

Dans un but d'équité, il faut aussi que chaque député et que chaque sénateur bénéficie d'une part égale de la réserve parlementaire et cela indépendamment des groupes politiques.

Enfin, pour la transparence, le Gouvernement devrait publier au cours de l'année N+1, la répartition par ministère de la réserve parlementaire en précisant pour chaque subvention, son montant et son objet, le nom et l'adresse du bénéficiaire, le nom du parlementaire ayant fait la proposition.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① La réserve parlementaire est constituée par les crédits inscrits dans la loi de finances pour être mis à disposition de l'Assemblée nationale et du Sénat dans le but de contribuer au financement d'opérations d'intérêt local ou d'intérêt général.
- ② Le montant de ces crédits mis à disposition de l'Assemblée nationale est réparti à parts égales entre les députés pour que chacun puisse ensuite formuler ses propositions d'attribution dans la limite de sa part. Le montant de ces crédits mis à disposition du Sénat est réparti dans les mêmes conditions.

Article 2

Pour chaque parlementaire, 90 % du montant total des subventions de la réserve parlementaire doivent être consacrés à des projets d'investissements de collectivités territoriales. Les fondations et les associations à but politique ne peuvent pas bénéficier de subventions imputées sur la réserve parlementaire. Ces subventions ne peuvent être accordées à une structure de droit privé dans laquelle le parlementaire qui les propose exerce des responsabilités ou a des intérêts directs ou indirects.

Article 3

Le Gouvernement rend publique, au plus tard le 30 juin de chaque année, la liste des subventions imputées sur la réserve parlementaire durant l'année précédente. Cette liste précise, pour chaque subvention, le nom et l'adresse de la personne bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé et le nom du parlementaire qui a proposé la subvention.