

N° 602

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi organique (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE) et sur le projet de loi (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE) rétablissant la confiance dans l'action publique,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Claude Nougéin, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 580, 581 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
EXAMEN DES ARTICLES	9
PROJET DE LOI ORGANIQUE RÉTABLISSANT LA CONFIANCE DANS L'ACTION PUBLIQUE	9
• <i>ARTICLE 9</i> Suppression de la « réserve parlementaire »	9
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9</i> Publication de la « réserve ministérielle »	28
• <i>ARTICLE 13</i> Poursuite de l'exécution des crédits ouverts au titre de la « réserve parlementaire »	30
PROJET DE LOI RÉTABLISSANT LA CONFIANCE DANS L'ACTION PUBLIQUE	32
• <i>ARTICLE 12</i> Habilitation à créer un mécanisme de financement des campagnes électorales et de la vie politique	32
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	45
EXAMEN EN COMMISSION	49

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie mardi 4 juillet 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, sur le projet de loi organique n° 580 (2016-2017) et le projet de loi n° 581 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l'action publique.

Concernant le projet de loi organique :

- elle a émis un avis favorable à **l'adoption de l'article 9**, relatif à la suppression de la « réserve parlementaire » sous réserve de l'adoption d'un amendement n° COM-92 tendant à y substituer une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements ;

- elle a adopté un amendement n° COM-93 portant **article additionnel après l'article 9** visant à inscrire dans la loi la publication de la « réserve ministérielle » en format de données ouvertes ;

- elle a émis un avis favorable à l'adoption de **l'article 13** relatif à la poursuite de l'exécution des crédits ouverts au titre de la « réserve parlementaire » sans modification.

Concernant le projet de loi ordinaire, elle a émis un avis défavorable à l'adoption de **l'article 12** relatif à l'habilitation à créer un mécanisme de financement des campagnes électorales et de la vie politique, en adoptant un amendement de suppression n° COM-132.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, a annoncé le 1^{er} juin 2017 une réforme visant à rétablir la confiance dans l'action publique déclinée en trois projets de loi : une révision de la Constitution, une loi organique et une loi ordinaire.

Le Gouvernement a donc déposé le 14 juin 2017 un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire qui ont été renvoyés pour examen au fonds à la commission des lois, le projet de loi constitutionnelle devant être soumis ultérieurement au Parlement. Notre commission des finances s'est saisie de ces deux textes pour avis, pour les dispositions qui relèvent strictement de sa compétence, à savoir les articles 9 et 13 du projet de loi organique qui concernent la suppression de la réserve parlementaire et ses modalités d'application et l'article 12 du projet de loi ordinaire qui habilite le Gouvernement à créer un dispositif permettant d'assurer le financement des campagnes électorales et de la vie politique.

Dans la mesure où le Gouvernement n'a pas fait le choix de proposer une fiscalisation de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), mais propose un mécanisme de « remboursement » des frais sur justificatifs à l'article 7 du projet de loi ordinaire, la commission des finances ne s'est pas saisie de cet article. Votre rapporteur estime néanmoins que la rédaction de l'article considéré devrait à tout le moins permettre la mise en place d'un mécanisme permettant aux parlementaires de ne pas « avancer » des frais en lien direct avec leur mandat. Il estime par ailleurs que tout dispositif qui permettrait à l'administration fiscale d'apprécier elle-même la déductibilité des frais de mandat serait contraire au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs comme souligné par le Conseil d'État dans son avis.

Enfin, la commission des finances ne s'est pas saisie de l'article 2 du projet de loi organique qui prévoit que l'administration fiscale transmet au bureau de chaque assemblée et à chaque parlementaire, dans le mois suivant la date de son entrée en fonctions, une attestation constatant s'il a satisfait ou non aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable. Votre rapporteur relève néanmoins que, en l'état actuel du texte, cette attestation fiscale qui s'appuiera sur les vérifications de la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) validerait une situation donnée à la date de sa délivrance et en l'état des informations dont dispose l'administration sans valoir approbation de la régularité de la situation de l'élu qui pourra, le cas échéant et comme tout contribuable, faire l'objet d'un contrôle fiscal. Cette attestation présentera donc, en elle-même, un intérêt limité en ce qu'elle ne pourra d'ailleurs constituer une prise de position formelle de l'administration.

EXAMEN DES ARTICLES

PROJET DE LOI ORGANIQUE RÉTABLISSANT LA CONFIANCE DANS L'ACTION PUBLIQUE

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX PARLEMENTAIRES

CHAPITRE III

Dispositions relatives à la « réserve parlementaire »

ARTICLE 9

Suppression de la « réserve parlementaire »

Commentaire : le présent article prévoit de supprimer la « pratique » de la réserve parlementaire et d'abroger les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances imposant sa publication.

I. LE DROIT EXISTANT

La « réserve parlementaire » ou « dotation d'action parlementaire » consiste pour le Gouvernement à proposer l'ouverture de crédits en loi de finances pour soutenir financièrement des projets d'intérêt local, des fondations ou des associations, les projets étant soumis par les députés et sénateurs.

Ces subventions, exécutées dans les mêmes conditions que les autres dépenses de l'État, peuvent être attribuées, selon les règles de droit commun, à des collectivités territoriales pour participer à leurs projets d'investissement ou à des associations et des fondations pour soutenir les actions qu'elles mènent.

Aucun texte ne vient codifier cette pratique dont l'origine semble remonter aux années 1970, et qui relève de l'entière décision du Gouvernement, même si depuis 2013, le 9° de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit la publication en annexe du projet de loi de règlement de la liste des subventions octroyées à la demande des parlementaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet la suppression de la « réserve parlementaire » ou « dotation d'action parlementaire » selon l'expression choisie par le Sénat.

La « réserve parlementaire » n'ayant été créée par aucune disposition législative, celle-ci représentant dès lors une « convention de la Constitution » selon les termes du Conseil d'État, il est proposé par le I de l'article 9 d'en supprimer la pratique (« *Il est mis fin à la pratique de la «réserve parlementaire» consistant en l'ouverture de crédits en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d'opérations déterminées* »). Par coordination, le II du même article abroge le 9° de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui prévoyait la publication en annexe du projet de loi de règlement de la liste des subventions octroyées à la demande des parlementaires.

Il est à noter que le présent article ne propose pas d'interdire, en tant que telle « *l'ouverture de crédits en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d'opérations déterminées* » dans la mesure où une telle formulation pourrait contrevenir aux droits d'amendement des parlementaires. En effet, le propre du débat parlementaire est de pouvoir formuler des propositions au Gouvernement et que, le cas échéant, ces propositions soient entendues même si elles ne font pas l'objet d'amendement. Il ne peut être exclu que lors du prochain débat budgétaire des parlementaires émettent des idées et propositions que le Gouvernement ferait siennes et qui le conduiraient dès lors à déposer un amendement de crédit. L'objet du présent article ne vise donc pas à remettre en cause ce droit, quand bien même les propositions parlementaires feraient l'objet d'une grande précision.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. *UNE « PRATIQUE » QUI N'A JAMAIS ÉTÉ DÉCLARÉE CONTRAIRE À L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION ET DONT LA SUPPRESSION NE PRÉSENTE PAS DE CARACTÈRE NORMATIF*

Selon l'étude d'impact du Gouvernement, la pratique de la réserve parlementaire constituerait un « contournement » de l'article 40 de la Constitution aux termes duquel « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution de ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.* ».

Lors de son audition par la commission des lois du Sénat le 27 juin dernier, Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice est allée plus loin en mentionnant, non plus un simple « contournement », mais « *une pratique qui est originellement contraire à l'article 40 de la Constitution* ».

Or comme le souligne le Gouvernement lui-même, dans sa décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013 **le juge constitutionnel a admis le nouveau dispositif de transparence de la réserve parlementaire, sans remettre en cause la constitutionnalité de cette pratique.**

Par ailleurs, le montant de la « réserve parlementaire » a pu être pendant plusieurs années provisionné dès le projet de loi de finances et figurer dans la budgétisation initiale proposée par le Gouvernement au Parlement. L'inscription des crédits correspondants était réalisée sur la mission « provisions » (renommée « crédits non répartis » à compter de 2015), jusqu'au projet de loi de finances pour 2016, au cours duquel le Gouvernement a choisi de procéder différemment en majorant en seconde délibération de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale « à titre provisoire » les crédits de la mission « crédits non répartis » avant de procéder à leur ventilation en nouvelle lecture. Cette nouvelle procédure consistait à faire droit à une observation de la Cour des comptes qui pointait une « sur-budgétisation » de la mission « crédits non répartis » dans le projet de loi de finances initial qui nuisait à sa lisibilité. Il va de soi que le cadrage budgétaire élaboré par le Gouvernement prendra en compte, dès avant le dépôt du projet de loi de finances, l'existence de la « réserve parlementaire » : il ne s'agit en rien d'une dépense inattendue et non maîtrisée.

La répartition de l'enveloppe de la « réserve parlementaire » entre les missions et programmes budgétaires s'effectue en tout état de cause uniquement par amendement du Gouvernement. S'il est exact que les crédits d'une mission peuvent ainsi être augmentés au cours de l'examen au Parlement et dès lors constituer l'aggravation d'une charge publique, celle-ci résulte exclusivement de l'initiative gouvernementale et était par ailleurs jusqu'en 2015 mécaniquement compensée par la réduction du montant des

crédits non répartis de sorte que la « pratique » de la réserve parlementaire n'affectait en rien l'équilibre général du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement.

Ainsi, la « réserve parlementaire » ne consiste pas, pour les parlementaires, à accroître les dépenses publiques mais à jouer un rôle dans la répartition et l'affectation d'une part très limitée des crédits budgétaires, soit 147 millions d'euros en 2017 sur un total de dépenses du budget général de l'État de 446 milliards d'euros (0,03 % des crédits), pour des opérations ciblées, en faveur de l'investissement local ou du secteur associatif.

Pour mettre fin à cette « pratique », comme le souligne l'avis du Conseil d'État, il suffirait que le Gouvernement cesse de « faire droit aux demandes des parlementaires, tant au stade de la discussion des projets de lois de finances que de l'exécution de ces lois ». Seules les dispositions prévues par la LOLF relatives à la publication des montants en cause nécessiteraient donc une abrogation.

Un autre grief avancé par le Gouvernement dans son étude d'impact contre la réserve parlementaire est que le responsable de programme gestionnaire des crédits perd *de facto* une part de liberté de gestion (fongibilité asymétrique) qui est conférée *de jure* par la loi organique n° 2011-692 du 1^{er} août 2001. Cette perte de liberté ne saurait être niée mais doit être relativisée par le montant des crédits en cause comme souligné précédemment et par le fait que bien d'autres dispositifs, prévus par la loi organique relative aux lois de finances et la pratique budgétaire, limitent dans des proportions plus importantes la liberté du gestionnaire de crédits au premier rang desquels figure la mise en réserve de crédits et les pratiques de gels, surgels et annulations qui réduisent d'autant les marges de manœuvre des gestionnaires.

B. LA « RÉSERVE PARLEMENTAIRE » FAIT DÉSORMAIS L'OBJET D'UNE TRANSPARENCE TRÈS SUPÉRIEURE À CELLE DES DOTATIONS ATTRIBUÉES PAR L'ÉTAT ET SE VOIT APPLIQUER LES RÈGLES DE DROIT COMMUN

1. Une suppression motivée par la crainte de clientélisme...

Ainsi, la nécessité de légiférer est motivée par le Gouvernement non pas tant par des motifs juridiques que pour la raison qu'il s'agirait d'une « *pratique inefficace qui contribue à alimenter la suspicion de clientélisme à l'égard des parlementaires, souvent détenteurs d'un mandat local* ». Le Gouvernement a écarté la mise en place de « *critères d'attributions précis et rendus publics* » dans la mesure où ceux-ci ne seraient pas suffisants pour diminuer les « *dérives observées, tel que le clientélisme local* » et préféré la suppression pure et simple de la réserve parlementaire tout en précisant que les aides seraient redéployées au profit des territoires et des autres acteurs

bénéficiaires dans le cadre de dispositifs d'intervention existants afin de ne pas déstabiliser les territoires.

Enfin, l'étude d'impact du Gouvernement explique que, suite à la suppression de la réserve parlementaire, *« l'attribution des subventions sera faite dans une plus grande transparence et ne sera pas subordonnée à une connaissance particulière et privilégiée de l'élu »*. Ainsi, la connaissance du terrain et l'expérience des parlementaires quant aux besoins prioritaires sur un territoire donné seraient éminemment critiquables, et devraient être remplacés par des dispositifs administratifs dont la transparence n'est pas avérée.

En effet, **s'il est incontestable que le « secret » entourant la réserve parlementaire pendant de nombreuses années a pu contribuer aux soupçons de clientélisme, il convient de noter que d'importants efforts ont été réalisés depuis 2013 qui conduisent désormais à une transparence totale** tant sur la répartition de la réserve entre les parlementaires que sur l'attribution des crédits.

2 ... alors même que la réserve parlementaire fait désormais l'objet d'une transparence très supérieure à celle des dotations de l'État

Le 9° de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, introduit en 2013 par un amendement sénatorial, prévoit la publication en annexe du projet de loi de règlement de la liste des subventions octroyées à la demande des parlementaires.

Par ailleurs, les deux assemblées publient elles-mêmes ces informations.

Afin d'informer parfaitement les citoyens de l'utilisation de la dotation d'action parlementaire, **le Sénat met en ligne sur son site Internet la liste exhaustive des subventions proposées, chaque année, par les sénateurs**¹. L'ensemble des données est également disponible dans un format ouvert et réutilisable sur *data.senat.fr*, la plateforme des données ouvertes du Sénat. Un moteur de recherche permet de sélectionner les données par bénéficiaire, montant, sénateur ou sénatrice, et département.

L'Assemblée nationale a également mis en ligne depuis janvier 2014 un tableau retraçant l'utilisation de sa réserve parlementaire². Cette publication annuelle s'accompagne également de la possibilité de sélectionner des critères de recherche par bénéficiaire, montant, et député.

Aujourd'hui, les subventions attribuées au titre de la dotation d'action parlementaire font ainsi l'objet d'une publicité supérieure aussi bien à celle des subventions retracées dans le « jaune » budgétaire des

¹ https://www.senat.fr/dotation_daction_parlementaire/index.html

² http://www.assemblee-nationale.fr/budget/reserve_parlementaire.asp

subventions aux associations qu'à celle d'autres concours financiers aux collectivités territoriales, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) par exemple.

Par ailleurs, les modalités de répartition de la « réserve parlementaire » ou « dotation d'action parlementaire » pour le Sénat sont également publiques et transparentes.

Les modalités de répartition de la réserve parlementaire

Afin de rendre la gestion de la dotation d'action parlementaire plus équitable, rigoureuse et efficace, le Bureau du Sénat a arrêté, le 11 mars 2015, un certain nombre de décisions visant à préciser le cadre d'attribution de ces subventions.

Une dotation institutionnelle, dotée de 3 millions d'euros, est gérée de façon collégiale par le Président et les vice-présidents du Sénat. Elle vise à soutenir des actions d'intérêt général au niveau national ou à l'international et à venir en aide aux collectivités territoriales victimes de catastrophes naturelles ou d'événements graves justifiant un effort de solidarité. Le reste de la dotation parlementaire (53,26 millions d'euros) est affecté aux groupes politiques au prorata de leurs effectifs, soit 153 046 € par Sénateur. Chaque groupe répartit ensuite librement entre ses membres la somme qui lui a été attribuée.

Pour ce qui concerne l'Assemblée nationale, chaque parlementaire, de la majorité comme de l'opposition, peut proposer l'attribution de subventions à hauteur de 130 000 euros en moyenne, la modulation de la répartition entre les députés relevant de chaque groupe politique.

Les membres du Bureau de l'Assemblée nationale disposent d'une réserve de 140 000 euros, les vice-présidents de l'Assemblée nationale, les questeurs, les présidents de groupe, les présidents de commission disposent de 260 000 euros, le Président de l'Assemblée nationale de 520 000 euros.

3. ... d'une procédure de dématérialisation améliorant les modalités de traitement des dossiers...

Une des critiques portées à la réserve parlementaire, au-delà de la question de la transparence qui vient d'être évoquée, **est son coût administratif**¹. L'étude d'impact du Gouvernement indique ainsi que la suppression de la réserve parlementaire « devrait se traduire par ailleurs par un allègement de charge administrative estimé à 4 millions d'euros » et par « l'économie de 6 emplois d'administration centrale qui étaient entièrement consacrés à la gestion des travaux divers d'intérêt local ». Aucune économie n'est attendue sur le budget des préfetures. Les modalités de chiffrage de l'allègement de la charge administrative ne sont pas précisées.

¹ Dans un référé du 27 novembre 2014, la Cour des comptes pointait un coût de gestion élevé au regard des montants unitaires attribués pour l'ensemble des subventions pour travaux divers d'intérêt local (réserve parlementaire et réserve ministérielle) et estimait alors que 85 ETPT, selon une estimation basse, étaient mobilisés pour la gestion de ces subventions.

Outre le fait que le coût administratif de la gestion de la réserve ministérielle sera maintenu dans le dispositif proposé par le Gouvernement, il faut souligner que **la procédure administrative avait précisément été très sensiblement améliorée ces dernières années grâce au dynamisme des équipes en charge des « subventions pour travaux divers d'intérêt local » au ministère de l'intérieur**. Ainsi, un site internet dédié¹ a été ouvert le 15 novembre 2016, permettant désormais à l'administration de recevoir 30 à 35 % des dossiers en ligne. La dématérialisation des procédures était destinée à se généraliser et à réduire d'autant le coût administratif du dispositif.

4. ... et ne déroge en rien aux critères de droit commun

En réponse à votre rapporteur, la direction du budget a confirmé que **les critères de recevabilité des demandes de subvention ne se distinguent pas, en droit, de ceux applicables aux subventions de l'État pour des projets d'investissement**. Ces critères sont définis, notamment, par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour les projets d'investissement ainsi que par l'arrêté des ministres de l'intérieur et du budget du 2 octobre 2002.

En particulier, les demandes doivent concerner des opérations inscrites en section d'investissement des budgets des collectivités territoriales qui « présentent un intérêt local évident » ; les opérations concernées peuvent être corporelles (acquisitions immobilières, travaux de construction ou de réparation, etc.) ou incorporelles (études de programmation ou de conception préalables à la réalisation de travaux, acquisition de logiciels, etc.). La subvention demandée ne peut dépasser 50 % du montant total de l'opération ni excéder 200 000 euros.

5. Une « réserve ministérielle » qui ne fait l'objet d'aucune modification

Enfin, alors même que la « réserve parlementaire » serait supprimée, **ce qu'il est convenu d'appeler la « réserve ministérielle » ne fait l'objet d'aucune mention ni réforme dans le présent article**.

Or le ministère de l'Intérieur instruit les demandes de subventions à des projets d'investissement des collectivités territoriales accordées au titre de la « réserve parlementaire » comme de la « réserve ministérielle » en accordant et versant ces subventions sur l'action 01 du programme budgétaire 122, « aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », ligne « subventions pour travaux divers d'intérêt local ».

Les subventions accordées au titre des réserves parlementaire et ministérielle sont attribuées selon les mêmes règles, c'est-à-dire en

¹ <http://www.interieur.gouv.fr/Demande-de-subvention-pour-les-collectivites-territoriales>

application du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 modifié relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement et de sa circulaire d'application en date du 19 octobre 2000.

Compte tenu des délais pour commencer et finir une opération, les subventions peuvent être versées jusqu'à sept années après leur notification. Actuellement, 25 140 opérations sont ouvertes qui représentent une dépense potentielle de 215,9 millions d'euros en crédits de paiements, qui seront liquidées selon un échéancier prévisionnel pendant sept ans¹.

Les subventions accordées au titre de la réserve ministérielle sont publiées, depuis août 2013, et chaque année, sur le site internet du ministère de l'Intérieur² mais uniquement en format pdf et non en données ouvertes³.

Le tableau ci-après détaille l'évolution des crédits de la réserve ministérielle depuis 2011. Il comprend les crédits inscrits en loi de finances initiale ainsi que le montant des crédits correspondants aux subventions attribuées.

Crédits et subventions de la « réserve ministérielle »

	Crédits inscrits en LFI en M€	Subventions accordées en M€
2011	19	32,92
2012	19	27,74
2013	19	13,41
2014	16,1	10,43
2015	14,17	6,02
2016	8,36	3,89
2017	5,36	3,93 (au 01/06/2017)

Source : ministère de l'Intérieur

Le ministère a fait savoir à votre rapporteur que les prochains dossiers qui seront retenus au titre de la « réserve ministérielle » concerneront des dépenses liées aux intempéries de fin 2016-début 2017 survenues en Corse et non couvertes par les fonds « catastrophes naturelles ».

¹ L'année N d'attribution 6,7 % des subventions (en valeur) sont versées, l'année N+1 42 %, 70 % en année N+2, 82 % en année N+3, 87,4 % en N+4, 89,6 % en année N+5 et 90,7 % en année N+7.

² <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Subventions>

³ Le ministère de l'Intérieur a publié en « open data » les données des années 2011, 2014, 2015 et 2016 le 4 juillet 2017, jour de l'adoption du présent rapport.

***C. UNE ABSENCE DE PRÉCISIONS SUR L'AVENIR DES CRÉDITS QUI LAISSE
CRAINdre UN DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT ENVERS LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES ET LE SECTEUR ASSOCIATIF***

En 2017, la dotation d'action parlementaire du Sénat a été fixée en loi de finances initiale à 56,26 millions d'euros, montant inchangé depuis 2012. Le Sénat et l'ensemble des Sénateurs ont proposé d'attribuer 80,5 % de cette enveloppe soit 45,31 millions d'euros à la mission « relations avec les collectivités territoriales » et 19,5 % aux autres missions budgétaires (soit 10,95 millions d'euros).

Hormis la mission « relations avec les collectivités territoriales », les principales missions concernées par la dotation d'action parlementaire sont la mission « action extérieure de l'État » (1,9 million d'euros), « culture » (1,7 million d'euros), « direction de l'action du Gouvernement » (1,5 million d'euros), « sport, jeunesse et vie associative » (1,2 million d'euros).

Pour l'année 2016, l'attribution de la réserve parlementaire s'est élevée à 81,86 millions d'euros pour l'Assemblée nationale, dont 48,9 % sont allés à la mission « relations avec les collectivités territoriales » (soit 39,6 millions d'euros) et 51,1 % aux autres missions budgétaires, principalement les missions « sport, jeunesse et vie associative » (12,2 millions d'euros), « culture » (8,1 millions d'euros) et « solidarité, insertion et égalité des chances » (4,1 millions d'euros), « outre-mer » (2,1 millions d'euros), « égalité des territoires et logement » (2 millions d'euros).

1. La « réserve parlementaire » apporte un soutien important aux petites collectivités territoriales dans un contexte de réduction de leurs moyens...

La dotation d'action parlementaire apporte à l'investissement local un soutien qui n'est pas seulement symbolique dans le contexte actuel de baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Elle représente l'équivalent d'une majoration de 9 % des subventions reçues au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Il s'agit la plupart du temps d'un complément aux crédits attribués par l'État ce qui explique que les montants moyens soient relativement peu élevés : ainsi, **65 % des dossiers de « dotations d'action parlementaire » du Sénat soumis par les sénateurs sont compris entre 2 000 et 10 000 euros**, 19,7 % sont inférieurs à 2 000 euros, 11 % sont compris entre 10 000 et 20 000 euros, 3 % entre 20 000 et 50 000 euros, et **seulement 0,6 % des dossiers sont supérieurs à 50 000 euros** (seuls 3 projets en 2015 et 7 projets en 2016 ont bénéficié d'une subvention supérieure à 100 000 euros). Par ailleurs, 81 % des sénateurs présentent moins de 30 dossiers de subventions.

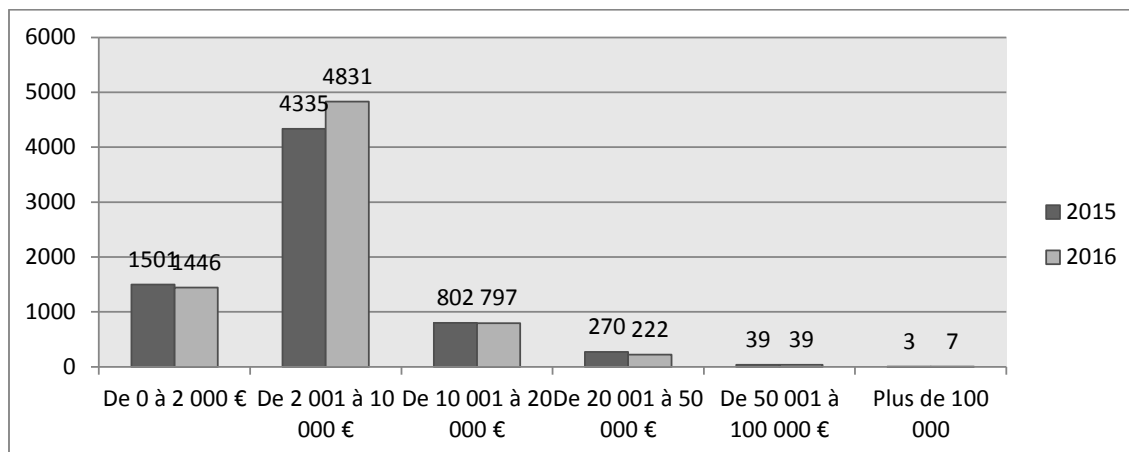
Typologie des subventions attribuées par l'État aux associations et des subventions au titre de la « réserve parlementaire » des deux assemblées

Indicateur	Réserve AN		DAP Sénat		Subventions de l'État aux associations
	2015	2016	2015	2016	2015
Moyenne	5 349,43 €	4 898,69 €	7 508,35 €	7 261,31 €	62 228,27 €
Médiane	3 000,00 €	3 000,00 €	5 000,00 €	5 000,00 €	5 000,00 €
La plus élevée	360 000,00 €	250 000,00 €	257 000,00 €	250 000,00 €	88 908 000,00 €
La plus basse	276,00 €	300,00 €	214,00 €	245,00 €	5,00 €
Nombre de dossiers	15 169	16 546	6 950	7 342	33 037
Dossiers 122-01	4 476	4 854	5 567	5 853	
Dossiers hors 122-01	10 693	11 692	1 383	1 489	
Montant total	81 145 449,00 €	81 053 646,00 €	52 183 066,00 €	53 312 552,00 €	2 055 835 423,00 €
Montant 122-01	41 925 276,00 €	39 639 317,00 €	42 520 452,00 €	43 322 290,00 €	- €

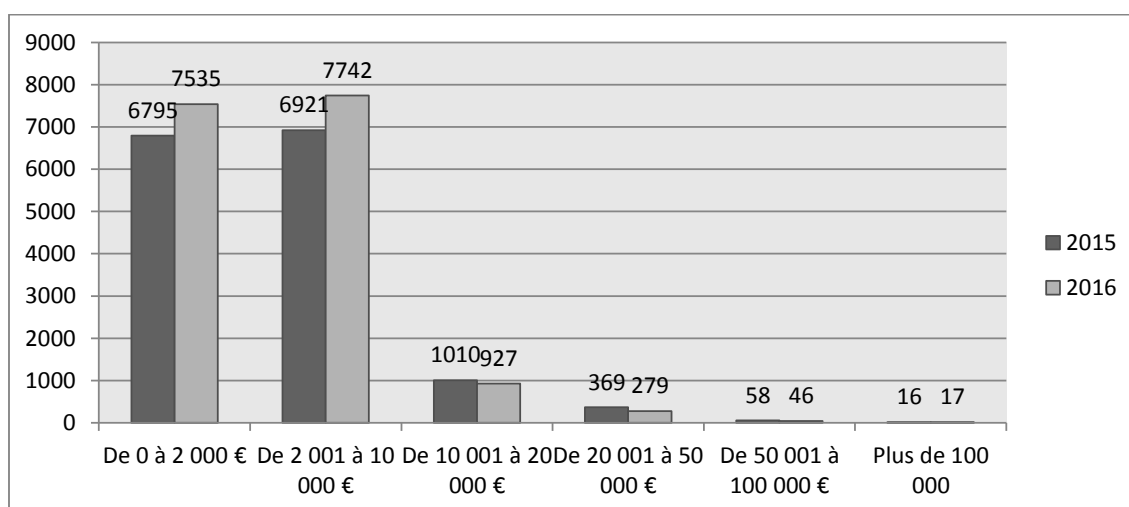
Source : sites internet de l'Assemblée nationale et du Sénat ; Jaune budgétaire des subventions de l'État aux associations

Répartition par montant des dossiers de « réserve parlementaire »

Sénat



Assemblée nationale



Source : sites internet de l'Assemblée nationale et du Sénat

2. ... elle irrigue également le tissu associatif et contribue à la cohésion sociale

En deux ans, de 2015 à 2016, les députés et sénateurs ont octroyé **des subventions pour les associations pour des montants qui, pour certaines d'entre elles, sont loin d'être négligeables** : 500 000 euros environ pour les Restos du Cœur comme pour le Secours populaire et plusieurs dizaines de milliers d'euros pour d'autres structures associatives (143 500 euros pour Reporters sans frontières, 117 500 euros pour la Ligue des droits de l'homme,

95 500 euros pour la Licra, 90 660 euros pour l'association Vaincre la Mucoviscidose, 38 800 euros pour la Ligue contre le Cancer).

De manière plus générale, **la réserve parlementaire subventionne de nombreuses « petites » associations au niveau local**, par exemple en 2016 :

- **1815 associations sur le programme 163 « Vie associative »** de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » pour un total de 5,4 millions d'euros ;
- **1670 associations sportives locales** bénéficiant d'un agrément du ministère des sports et affiliées à une fédération sportive pour un total de 5,3 millions d'euros sur le programme 219 « Sport » de la même mission ;
- **378 associations du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** pour un total de 2,8 millions d'euros ;
- **107 subventions pour des associations relevant du programme 167 « Liens entre la nation et son armée » de la mission « Anciens combattants »** pour un montant de 400 000 euros (les subventions octroyées par l'État s'élevant à 200 000 euros) ;
- **67 associations du programme 147 « politique de la ville »** ont été soutenues pour un total de 195 750 euros.

3. ... elle apporte un soutien significatif pour certains programmes

Dans son avis, le Conseil d'État a invité le Gouvernement à « veiller à ne pas priver (...) un certain nombre d'organismes publics ou privés de ressources indispensables pour assurer les missions de service public qui lui sont confiées ».

Lorsque l'on étudie l'impact de la réserve parlementaire, celle-ci apparaît en effet apporter **un soutien récurrent à certains programmes budgétaires** et donc à certaines politiques publiques, si bien que sa disparition devrait poser des difficultés si les crédits des lignes correspondantes n'étaient pas abondés dans les prochains projets loi de finances sauf à ce que dans certains cas, les collectivités territoriales soient encore mises davantage à contribution.

En voici quelques exemples.

Ainsi, la réserve parlementaire abonde le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'État ». Les principaux bénéficiaires des subventions sont **les instituts et alliances françaises ainsi que les lycées français** voire certains consulats ou les bals du 14 juillet. Pour les alliances françaises, le montant total de la réserve parlementaire qui leur est versé, soit 882 900 euros en 2016, est loin

d'être négligeable au regard des subventions totales de de l'État qui s'élèvent à 6,7 millions d'euros.

La réserve parlementaire intervient aussi largement pour la **démocratisation et l'irrigation culturelle des territoires** dont les crédits sont regroupés à l'action 2 du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture » : elle représente près d'un cinquième du total des crédits destinés à l'irrigation culturelle (8 millions d'euros sur 44 millions d'euros) et 7 % du total des crédits de l'action 2. Sa suppression se traduirait donc par une diminution de 20 % du financement des réseaux, fédérations, petites structures qui maillent le territoire et permettent à tous d'accéder à une vie culturelle de qualité.

De même, la mission « **administration générale et territoriale de l'État** » (programme 232 « financement de la vie politique, culturelle et associative ») a bénéficié de 343 700 euros de réserve parlementaire en 2016, montant mineur par rapport à l'ensemble des crédits du programme mais très significatif s'agissant **des seules actions « cultes » et « vie associative »** pour lesquelles la réserve parlementaire représente pour l'une environ 10 % des interventions et pour la seconde plus de la moitié. Il s'agit principalement de financer des travaux sur des bâtiments religieux qui appartiennent aux communes (réfection du toit d'une église, par exemple) mais aussi, à un moindre titre, des associations.

La réserve parlementaire vient également abonder les crédits du programme 134 « **Développement des entreprises et du tourisme** » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour financer **l'économie sociale et solidaire** (245 400 euros), des opérations en faveur des **commerces de proximité** (460 000 euros) et le **développement du tourisme** (228 000 euros). Dans ce dernier cas, la réserve parlementaire représente 6,3 % des crédits de l'action 21 « Développement du tourisme ».

Concernant le programme 207 « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités », un montant de 47 500 euros a été alloué au titre de la réserve parlementaire en 2016 pour la contribution de diverses associations aux actions de **sécurité routière** : si ce montant n'est pas très élevé, il convient de rappeler l'importance de soutenir ces actions, alors que la mortalité routière a augmenté pour la troisième année consécutive en 2016, une première depuis 45 ans.

De plus la réserve parlementaire correspond à 20 à 30 % selon les années des « **crédits éducatifs divers** » de l'action 06 « Actions éducatives complémentaires aux enseignements » du programme 230 « Vie de l'élève » de la mission « enseignement scolaire », soit environ 1 million d'euros ce qui est peu de chose à l'échelle des crédits de la mission mais représente un nombre important d'actions sur le territoire.

Enfin, il apparaît que pour **certaines fondations politiques** (Jean Jaurès, Fondapol), les subventions issues de la réserve parlementaire et

notamment de la dotation institutionnelle des deux assemblées (soit respectivement 508 000 euros et 120 000 euros en 2016) complétaient de manière importante les subventions accordées par les services du Premier ministre (respectivement 1,5 million d'euros et 1 million d'euros en 2015).

4. ... mais le Gouvernement n'a pris aucun engagement sur l'avenir de ces crédits

En raison de l'article 40 de la Constitution, les parlementaires ne peuvent proposer eux-mêmes de créer un fonds qui se substituerait, d'une manière ou d'une autre, aux crédits de la réserve parlementaire qui étaient jusqu'à présent ouverts suite à des amendements du Gouvernement en loi de finances. Pourtant, en leur proposant de supprimer la « pratique » de la réserve parlementaire et donc de conforter le Gouvernement dans son intention de ne plus faire droit à des demandes d'ouvertures de crédits pour des projets déterminés, **celui-ci se doit de clarifier ses intentions sur ce qu'il entend proposer, ou non, dans le prochain projet de loi de finances.**

a. La création annoncée d'un « fonds d'action pour les territoires ruraux » démentie par la Garde des Sceaux

Lors de sa conférence de presse du 1^{er} juin 2017, avant l'examen du projet de loi en Conseil des ministres, François Bayrou, alors Garde des Sceaux, a évoqué la création d'« un fonds d'action pour les territoires ruraux », « transparent et soumis à critères précis et publics ». Ces précisions ni figurent ni dans le projet de loi ni dans l'étude d'impact qui lui est associée.

De fait, lors de son audition par la commission des lois du Sénat le 27 juin dernier, Mme Nicole Belloubet, Garde des sceaux, ministre de la justice, en réponse à une question de notre collègue Alain Richard, **a semblé écarter toute création d'un nouveau fonds** au profit d'un abondement de fonds existants, dont elle n'a pu préciser ni le montant ni la nature : « *pour la question de la réserve parlementaire, monsieur le sénateur, vous citez M. Bayrou dans le texte, évoquant la réorientation vers un fonds d'action territoriale. Le projet de loi ne prévoit rien de précis en ce sens, ce qui suscite sans doute votre inquiétude. À ce stade, je ne peux pas m'engager. Des hésitations demeurent entre une affectation à un fonds territorialement orienté ou à des fonds transversaux autour de politiques plus transversales, par exemple la politique en faveur des handicapés. Les arbitrages ne sont pas encore rendus.* »

L'étude d'impact du projet de loi est en effet terriblement lacunaire sur ce sujet, mentionnant une « éventuelle réallocation des crédits vers des dispositifs existants et normés, dont les règles d'allocation sont connues et publiques ».

Ainsi, plusieurs hypothèses seraient en cours d'examen dont **l'abondement de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**

ou, le cas échéant, de la **dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)** ou de la **dotation de politique de la ville (DPV)**.

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

La DETR est une dotation de l'État destinée à financer les dépenses d'équipement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre situés en milieu rural. Son montant s'élève en 2017 à **996 millions d'euros**.

Ses crédits sont répartis en enveloppes départementales, dont le montant est calculé en fonction de la population des communes et EPCI éligibles, de leur potentiel fiscal par habitant, de la densité du département et du potentiel financier par habitant des communes. Les communes et EPCI éligibles sont définis à partir de critères essentiellement démographiques. En 2017, 97 % des communes sont éligibles.

Les crédits de l'enveloppe départementale sont attribués aux projets des communes et des EPCI par le préfet. Il est assisté d'une commission départementale, composée de représentants des communes et des EPCI du département, qui fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et les taux minimaux et maximaux de subvention applicables. Elle donne également un avis sur les projets dont la subvention porte sur un montant supérieur à 150 000 euros.

En 2015, 19 170 opérations ont été subventionnées sur 26 653 demandes de subvention (72 %).

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)

La DSIL est une dotation exceptionnelle de l'État, mise en place en 2017, destinée à financer les dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements. Son montant s'élève à 816 millions d'euros.

Cette dotation est constituée de deux enveloppes, dont la première est divisée en trois parts, conformément au tableau ci-dessous :

	Financement des grandes priorités d'investissement (600 millions d'euros)	Financement des contrats de ruralité (216 millions d'euros)
Part 1	« Part pactes métropolitains d'innovation » (130 millions d'euros)	
Part 2	« Part grandes priorités thématiques du bloc communal », répartie en fonction de la population des régions (440 millions d'euros)	Enveloppe répartie entre les régions en fonction de la population des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants.
Part 3	« Part grandes priorités d'aménagement du territoire » (30 millions d'euros)	

La dotation de politique de la ville (DPV)

La DPV est une dotation de l'État destinée à financer les actions prévues par les contrats de ville. Son montant s'élève en 2017 à **100 millions d'euros**.

Sont éligibles les communes des départements d'Outre-mer et les premières communes de métropole classées en fonction d'un indice synthétique établi à partir du potentiel financier par habitant, du revenu par habitant, de la proportion de bénéficiaires d'aides au logement. Les communes doivent également bénéficier de la dotation de solidarité urbaine (DSU) dite « cible », comprendre au moins 19 % de leur population dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ou en zone franche urbaine et faire partie du périmètre d'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

L'enveloppe départementale est égale à la somme de deux sous-enveloppes : la première, représentant 75 % des crédits de la dotation, est répartie entre départements en fonction de l'indice synthétique de leurs communes éligibles ; la seconde enveloppe est répartie entre les départements en fonction de l'indice synthétique de la première moitié de leurs communes éligibles à la première enveloppe. La quote-part outre-mer est répartie entre les départements concernés en fonction de leur population.

Les crédits attribués au titre de la DPV font l'objet d'une convention entre l'État et la commune ou l'EPCI si ce dernier est compétent en matière de politique de la ville.

Concernant **la place des parlementaires dans le nouveau dispositif**, il convient de rappeler que l'article 141 de la loi de finances pour 2017 a **modifié la composition des commissions départementales de la DETR** :

dans les départements comptant moins de cinq parlementaires, l'ensemble des députés et sénateurs en sont membres, dans les autres départements, deux députés et deux sénateurs sont désignés, respectivement, par l'Assemblée nationale et par le Sénat pour en être membres. Cependant, le renouvellement de l'Assemblée nationale en juin 2017 et le renouvellement partiel du Sénat en septembre 2017 rendant difficile la désignation des parlementaires chargés de siéger au sein des commissions départementales de la DETR, le report à 2018 de la présence des parlementaires dans les départements en comptant plus de quatre a été décidé dans le cadre de la loi n° 2017-262 du 1^{er} mars 2017 relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle.

En tout état de cause, l'article 10 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable (GBCP) du 7 novembre 2012 dispose que « les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses ». Ainsi, quand bien même les parlementaires siègeraient tous aux commissions de la DETR, les crédits correspondants resteraient directement confiés au ministre, ordonnateur principal et aux préfets en tant qu'ordonnateurs secondaires de l'État par délégation.

b. La non reconduction des crédits pour les autres bénéficiaires de la réserve parlementaire

Au-delà des incertitudes pesant sur l'avenir des crédits alloués aux collectivités territoriales, **le Gouvernement n'a fait mention d'aucun dispositif susceptible de prendre le relais des crédits de la réserve parlementaire qui irriguent actuellement le tissu associatif et certaines politiques publiques.**

Bien au contraire, l'étude d'impact montre que l'un des enjeux de la réforme est d'économiser le montant de ces subventions. Elle indique ainsi « *la suppression de la réserve parlementaire permettrait de dégager une économie brute de 146 millions d'euros. Dans le cadre de la discussion afférente au PLF 2018, une partie de cette économie pourrait être réallouée au bénéfice des petites communes et des territoires ruraux via des dispositifs existants.* » **Ainsi, les crédits qui ne concernaient pas directement les petites communes et les territoires ruraux disparaîtraient.**

Pour ce qui concerne spécifiquement les associations, celles-ci ne seront plus désormais soutenues que par les moyens existants, qui n'apportent pas de garantie particulière en matière de transparence.

Ainsi, selon le dernier jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations », **plus de 33 037 attributions de subventions aux associations sont intervenues dans le cadre des programmes du budget général de l'État en 2015 pour un montant total de 2,06 milliards d'euros, soit une moyenne de 62 200 euros par subvention mais avec un montant médian de seulement 5 000 euros.** Si le tome 3 du jaune budgétaire dresse

une liste alphabétique des associations subventionnées, seul le montant de la subvention est mentionné et non la nature précise des actions soutenues ou, le cas échéant, la personne qui a porté le projet. Les critères d'octroi des subventions et de sélection des dossiers ne sont pas strictement définis.

Ainsi, **chaque ministère apparaît disposer d'une certaine « marge de manœuvre » pour accorder des subventions aux associations**, qui peuvent, dans certains cas, comme pour le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » être des crédits d'intervention des cabinets des ministres. Chaque année, le Premier ministre accorde également des subventions aux fondations et associations œuvrant en faveur des droits de l'Homme ou au développement de la citoyenneté (6,1 millions d'euros en 2016, les crédits versés au titre de la réserve parlementaire s'élevant sur le même programme à 1 million d'euros). Il reviendra donc au Gouvernement de décider de l'ensemble des subventions.

D. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Compte tenu de ces éléments, votre rapporteur vous propose d'inscrire dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) un dispositif de soutien parlementaire aux communes et à leurs groupements sous la forme d'une dotation au sein de la mission prévue par l'article 7 de la LOLF qui comporte déjà une dotation pour dépenses accidentelles et pour dépenses imprévisibles, et une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, et d'en préciser les modalités d'attribution.

Ce dispositif présenterait d'importantes garanties en matière de transparence :

- le Gouvernement proposerait dès le projet de loi de finances le montant des crédits qu'il souhaite inscrire au titre de la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements ;

- chaque année, le bureau de chaque assemblée transmettrait au Gouvernement une liste de projets ayant vocation à être soutenus par cette dotation, liste qui serait publiée en open data. La publication de la liste « en amont » permettrait notamment de prévenir et de traiter tout éventuel conflit d'intérêts ;

- ces projets devraient respecter six critères précis, notamment en ce qui concerne leur nature (investissement matériel ou immatériel et caractère exceptionnel) et leur finalité (mise en œuvre d'une politique d'intérêt général). Les subventions issues de la dotation seraient soumises à un double seuil : elles ne pourraient pas représenter plus de 50 % du projet et 20 000 euros ;

- le Gouvernement vérifierait que ces projets respectent les critères précités ; il pourrait les faire bénéficier de la dotation dont il aura lui-même proposé le montant dans le projet de loi de finances ;

- avant le 31 mai de chaque année, le Gouvernement publierait en open data la liste des projets ayant bénéficié, au cours du précédent exercice, du présent dispositif.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption du présent article ainsi modifié.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9

Publication de la « réserve ministérielle »

Commentaire : le présent article a pour objet de prévoir la publication de la « réserve ministérielle » en format de données ouvertes.

I. LE DROIT EXISTANT

La « réserve ministérielle » consiste en des subventions versées à partir de l'action 01 « aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » du programme budgétaire 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». La ligne budgétaire « subventions pour travaux divers d'intérêt local » concerne à la fois les crédits de la réserve ministérielle et les crédits de la réserve parlementaire.

Les crédits de la réserve ministérielle sont engagés par le ministre de l'Intérieur sur proposition de membres du Gouvernement, de parlementaires ou le cas échéant d'élus locaux.

De 2010 jusqu'à mai 2012, plus de 70 % des crédits ont été engagés à l'initiative des services de la Présidence de la République, une partie des crédits restants l'étant à l'initiative des services du Premier ministre ou du ministre des finances. Depuis, la Présidence de la République n'intervient plus, mais une partie des crédits a continué à être réservée aux ministres de l'économie et du budget en 2013¹.

Les subventions sont attribuées en application du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 modifié relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement et de sa circulaire d'application en date du 19 octobre 2000.

Les subventions accordées au titre de la réserve ministérielle sont publiées, depuis août 2013, et chaque année, sur le site internet du ministère de l'Intérieur² mais jusqu'à tout récemment³ uniquement en format pdf et non en données ouvertes.

¹ Référé n°71261 de la Cour des comptes du 27 novembre 2014.

² <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Subventions>

³ La direction de la communication du ministère de l'intérieur a publié en « open data » les données des années 2011, 2014, 2015 et 2016 le 4 juillet 2017 c'est-à-dire le jour de l'examen en commission des finances et en commission des lois du présent projet de loi organique. Les données des années 2012 et 2013 avaient été publiées en open data le 23 juillet 2014.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel a pour objet d'inscrire dans la loi organique la publication de la « réserve ministérielle » avant le 31 mai de chaque année avec pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé et le nom du ministre, du membre du Parlement ou de l'élu local l'ayant proposé et d'imposer sa publication sous forme de données ouvertes.

En novembre 2014, la Cour des comptes recommandait déjà d'étendre aux subventions attribuées au titre de la réserve ministérielle la publication prévue par l'article 11 de la loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 ou *a minima* de rendre compte de façon détaillée dans le rapport annuel de performances de l'emploi de ces crédits.

Enfin, votre rapporteur considère que si la suppression « sèche » de la réserve parlementaire, c'est-à-dire sans création d'une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements, devait être adoptée, la réserve ministérielle qui répond à des caractéristiques similaires devrait être également supprimée.

Décision de la commission : votre commission propose à la commission de lois l'adoption de cet article additionnel.

TITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

ARTICLE 13

Poursuite de l'exécution des crédits ouverts au titre de la « réserve parlementaire »

Commentaire : le présent article a pour objet de permettre que les crédits de réserve parlementaire dans les lois de finances antérieures à l'exercice budgétaire 2018 puissent continuer à être exécutés jusqu'à leur terme.

I. LE DROIT EXISTANT

La « réserve parlementaire » ou « dotation d'action parlementaire » consiste pour le Gouvernement à proposer l'ouverture de crédits en loi de finances pour soutenir financièrement des projets d'intérêt local, des fondations ou des associations, les projets étant soumis par les députés et sénateurs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à permettre de continuer à exécuter les crédits ouverts au titre de la « réserve parlementaire » dans les lois de finances antérieures à 2018.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article étant un dispositif permettant de s'assurer que les crédits inscrits au titre de la « réserve parlementaire » qui n'ont pas encore donné lieu à la prise d'arrêté de subventions ne seront pas brutalement arrêtés au 1^{er} janvier 2018, il est proposé de ne pas le modifier.

Interrogée par votre rapporteur, la direction du budget a précisé que dès lors que l'objet final de la subvention serait clairement défini par le parlementaire avant le 31 décembre 2017, la rédaction du présent article autorisera un report technique et un engagement juridique sur le début de l'exercice 2018. En revanche, plus aucune modification dans l'emploi de la

réserve parlementaire ne pourrait être acceptée après le 31 décembre 2017 et plus aucune réimputation de crédits effectuée.

Décision de la commission : votre commission propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

PROJET DE LOI RÉTABLISSANT LA CONFIANCE DANS L'ACTION PUBLIQUE

TITRE V

DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

CHAPITRE III

Accès au financement et pluralisme

ARTICLE 12

Habilitation à créer un mécanisme de financement des campagnes électorales et de la vie politique

Commentaire : le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à créer un mécanisme de financement des candidats et partis politiques soumis à la loi du 11 mars 1988.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES LOIS DU 11 MARS 1988 DÉFINISSENT LE CADRE DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE ET DES ÉLECTIONS

L'article 4 de la Constitution dispose que les partis et groupements politiques « *se forment et exercent leur activité librement* ».

Toutefois, le législateur est intervenu pour définir le cadre juridique applicable aux élections et aux partis politiques. **La loi organique du 11 mars 1988¹ ainsi que la loi du 11 mars 1988² relatives à la transparence financière de la vie politique** en constituent le socle.

S'il convient de distinguer le financement de la vie politique s'attachant aux partis politiques, et celui des campagnes électorales, des principes analogues s'appliquent. **Trois éléments principaux** doivent être relevés :

¹ Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

² Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

- premièrement, **un encadrement de la collecte de fonds**, ayant pour conséquence de limiter les sources de financement ;
- deuxièmement, **l'instauration d'un financement public** ;
- troisièmement, **l'institution d'un système de contrôle administratif et juridictionnel des recettes et des dépenses**, se traduisant par le dépôt des comptes des candidats et des partis politiques auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

L'encadrement de la collecte de fonds a, en priorité, porté sur les dons :

- les partis politiques ne peuvent recevoir plus de 7 500 euros par an de dons numéraires et de cotisations¹. La loi du 11 octobre 2013² a modifié l'assiette de ce plafond, qui ne s'entend plus par parti, mais par donateur. Par ailleurs, **les dons et avantages en nature des personnes morales sont proscrits**, à l'exception des partis ou groupements politiques³ ;

- **les candidats à une élection sont soumis à des règles analogues** : les dons des personnes physiques sont plafonnés à 4 600 euros et les dons des personnes morales sont interdits⁴.

B. L'ENCADREMENT LÉGAL DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

La loi du 11 mars 1988 détermine des critères permettant aux partis politiques d'être éligibles au financement public. En vertu du principe constitutionnel de l'article 4, il ne s'agit pas d'une obligation imposée aux formations politiques, mais d'un **encadrement légal de leur accès au financement public**.

Deux critères principaux s'appliquent :

- d'une part, le parti doit avoir désigné un **mandataire financier** ;
- d'autre part, le parti doit **déposer à la CNCCFP des comptes certifiés** par deux commissaires aux comptes.

Sous ces conditions, **les formations politiques se placent sous le régime de la loi du 11 mars 1988**, ce qui leur permet :

- de **bénéficier de l'aide publique directe** octroyée par l'État aux partis politiques ;
- d'être **dispensées du contrôle de la Cour des comptes** et du droit régissant les associations subventionnées ;

¹ Article 11-4 de la loi du 11 mars 1988.

² Article 15 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

³ Article 11-4 al. 3 de la loi du 11 mars 1988, introduit par la loi du 19 janvier 1995.

⁴ Article L. 52-8 du code électoral.

- de **pouvoir financer une campagne électorale ainsi qu'un autre parti politique**¹.

Le nombre de partis politiques soumis à la loi du 11 mars 1988 est croissant : de 28 formations en 1995, la CNCCFP en a recensé 255 en 2004 et **451 en 2015**. Cependant, à cette date, seuls 328 partis ont déposé un compte certifié exploitable et peuvent être considérés comme actifs.

Une majorité d'entre eux a enregistré un résultat déficitaire (174 formations, soit 53 %). **Le solde agrégé était toutefois excédentaire** de 5,3 millions d'euros, en amélioration par rapport à la tendance passée.

Évolution du solde des partis politiques ayant déposé un compte certifié à la CNCCFP

									<i>(en millions d'euros)</i>
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
-25,6	11,2	17,2	-0,3	-3,2	-54	6,5	-2,4	5,3	

Source : *commission des finances du Sénat*²

C.LE CONTRÔLE DU COMPTE DE CAMPAGNE

En application de l'article L. 52-12 du code électoral, chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement des dépenses électorales et ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés doit **établir un compte de campagne** retraçant l'ensemble des recettes perçues selon leur origine et l'ensemble des dépenses engagées.

Quatre catégories de recettes peuvent être retracées dans le compte de campagne : l'apport personnel du candidat, dont d'éventuels emprunts, les dons des personnes physiques, les contributions des partis politiques et les recettes commerciales et autres produits divers.

Depuis la loi du 25 avril 2016³, la période prise en compte pour le compte de campagne s'entend des six mois précédant le premier jour des élections. Elle demeure toutefois d'un an pour l'élection présidentielle⁴.

¹ En vertu de l'article L. 52-8 alinéa 2 du code électoral, « les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat ».

² Données publiques sur <http://www.data.gouv.fr/fr/datasets/comptes-des-partis-et-groupements-politiques/>

³ Loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections.

⁴ Il peut être relevé que le financement de la campagne pour l'élection présidentielle obéit à des règles partiellement dérogatoires du droit commun du financement des campagnes électorales, fixées par l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, de valeur organique. La jurisprudence de « cristallisation » prévoit que les dispositions ordinaires auxquelles il est fait référence par une disposition organique « sont rendues applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de l'adoption définitive de cette loi organique » (Conseil constitutionnel, n° 2008-566 DC).

Le candidat doit recourir à un mandataire financier, tenu d'ouvrir un compte bancaire retraçant la totalité des opérations financières de la campagne. Depuis la loi du 14 avril 2011, **le droit au compte est ouvert** au mandataire, sur le modèle de la procédure applicable à toute personne physique ou morale domiciliée en France.

Le droit au compte du mandataire financier

L'article L. 52-6 du code électoral précise que « tout mandataire financier a droit à l'ouverture de ce compte, ainsi qu'à la mise à disposition des moyens de paiement nécessaires à son fonctionnement, dans l'établissement de crédit de son choix. (...) »

« En cas de refus de la part de l'établissement choisi, le mandataire peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne un établissement de crédit situé dans la circonscription dans laquelle se déroule l'élection ou à proximité d'un autre lieu de son choix, dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception de la demande du mandataire et des pièces requises. »

Si elle reprend le droit au compte ouvert à toute personne physique ou morale domiciliée en France définie à l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, la procédure du code électoral ne renvoie pas à un décret pour préciser ce que recouvrent les « moyens de paiement nécessaires » au fonctionnement du compte mis à disposition. Les établissements de crédit en livrent parfois une interprétation différente, réduisant la portée de ce droit pour les mandataires financiers.

Source : commission des finances du Sénat

La CNCCFP assure le contrôle des comptes de campagne, qu'elle peut approuver, modifier, ou rejeter. Le droit au remboursement forfaitaire des frais de campagne est conditionné par l'obtention d'au moins 5 % des suffrages exprimés et par l'approbation du compte de campagne par la CNCCFP.

Les dépenses de campagnes doivent par ailleurs respecter des plafonds¹. Pour l'élection présidentielle, le plafond est actuellement fixé à 16,851 millions d'euros pour le premier tour, et à 22,509 millions d'euros pour les deux candidats présents au second tour. Ce dépassement peut entraîner le rejet des comptes de campagne par la CNCCFP.

D. UN ENCADREMENT RÉCEMMENT ÉTENDU

Alors que les dispositions législatives ne concernaient pas les emprunts contractés par les candidats ou les partis politiques

¹ Fixés à l'article L. 52-11 du code électoral pour l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et à l'article L. 308-1 du même code pour l'élection des sénateurs.

auprès d'un établissement bancaire ou d'une personne physique, **des dispositions récentes** ont été prises afin de renforcer l'information sur ces emprunts :

- la loi du 11 octobre 2013 a complété les informations transmises à la CNCCFP dans le cadre du contrôle des comptes des partis politiques afin qu'elle dispose de **l'identité des prêteurs et des modalités de remboursement** prévues. Il s'agit de contrôler que le prêt ne contourne pas les dispositions relatives aux dons ;

- la loi du 6 mars 2017¹ a prévu de rendre publiques, à compter de 2018, les **informations relatives aux emprunts souscrits** par les candidats à une élection pour financer leur campagne ainsi qu'aux emprunts souscrits ou consentis par les partis politiques. Les flux financiers entre partis politiques sont toutefois exclus².

En outre, des exigences particulières de vigilance s'imposent aux banques lorsqu'elles entrent « en relation d'affaires » avec des « **personnalités politiquement exposées** » (telles que l'obtention d'un accord émanant d'un membre élevé de la hiérarchie, l'établissement de l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou encore la réalisation de contrôles renforcés sur une base continue). Alors que ces obligations n'étaient auparavant exigées que pour les personnalités politiquement exposées (PPE) « résidant dans un autre État membre ou dans un pays tiers », cette distinction a été supprimée en 2015³, rendant les mesures de vigilance obligatoires pour toutes les PPE, y compris nationales, et alourdissant substantiellement la charge des banques en la matière.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Conformément à l'article 38 de la Constitution, le présent article autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi, les mesures législatives nécessaires pour que les candidats, partis et groupements politiques soumis à la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique puissent, en cas de défaillance avérée du marché, le cas échéant après intervention du médiateur du crédit aux candidats et aux partis

¹ Loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats.

² Dans la mesure où les dispositions relatives à l'élection présidentielle relèvent de la loi organique, les dispositions de cette loi ne lui sont pas applicables.

³ Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission.

politiques, assurer le financement de campagnes électorales et de la vie politique par l'obtention de prêts, avances ou garanties.

La demande d'habilitation concerne à la fois le financement des campagnes électorales et le financement des partis politiques se plaçant sous le régime de la loi du 11 mars 1988.

S'agissant de **l'intervention**, deux éléments peuvent être soulignés :

- d'une part, elle est conditionnée à l'existence d'une « défaillance avérée du marché » : il s'agit donc d'un **mécanisme subsidiaire au marché** ;

- d'autre part, elle est **possible même en l'absence de recours préalable au médiateur du crédit** prévu à l'article 10 du présent projet de loi. Il s'agit ainsi de prendre en compte les délais contraints enserrant la collecte des fonds pour une campagne électorale.

S'agissant de la **forme du dispositif**, le deuxième alinéa du présent article prévoit **deux possibilités : soit une structure dédiée, éventuellement adossée à un opérateur existant, soit un mécanisme spécifique de financement.**

Ses règles de fonctionnement doivent être précisées par l'ordonnance afin de **concilier l'impartialité des décisions prises et la viabilité financière du dispositif.**

Il est par ailleurs prévu qu'un projet de loi de ratification est déposé dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'ACCÈS AU FINANCEMENT BANCAIRE CONSTITUE UNE NÉCESSITÉ POUR LE PLURALISME DES OPINIONS POLITIQUES

Le financement de la vie politique et des campagnes électorales est confronté à **deux évolutions contraires** :

- d'une part, **les dépenses électorales augmentent**. Ainsi, pour les élections municipales de 2014, scrutin pour lequel les dépenses totales sont les plus élevées, le montant déclaré par les candidats à la CNCCFP s'élevait à 102,4 millions d'euros, en progression de près de 25 % par rapport au scrutin précédent ;

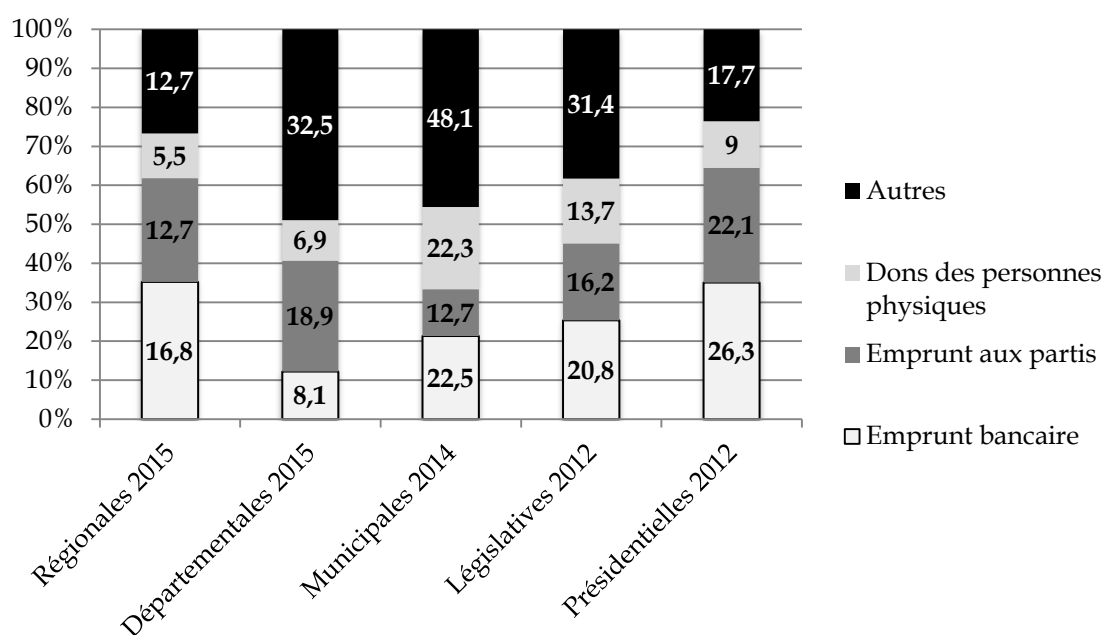
- d'autre part, **les sources de financement ont été progressivement restreintes** pour répondre aux exigences relatives à la transparence du financement de la vie politique.

De fait, **l'essentiel des recettes des comptes de campagne provient désormais de l'apport personnel du candidat**, ce qui regroupe également les emprunts contractés en son nom.

Le graphique ci-après présente l'origine des recettes des comptes de campagnes déposés à la CNCCFP pour les cinq derniers scrutins principaux pour lesquels les données sont disponibles. À l'exception des élections départementales, **l'emprunt bancaire représente entre 20 % et 35 % du montant total des recettes déclarées**. Il est **complété par l'endettement auprès des formations politiques**, soulignant la porosité du financement de la vie politique et des campagnes électorales.

Montants et part des différentes sources de financement déclarées

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données publiées par la CNCCFP

Par ailleurs, une baisse tendancielle de la part de l'emprunt bancaire au profit d'une hausse de l'emprunt auprès des partis peut être observée¹. Ainsi, pour les élections régionales de 2015, le financement par emprunt bancaire représentait 35 % des recettes totales, contre 52 % en 2010.

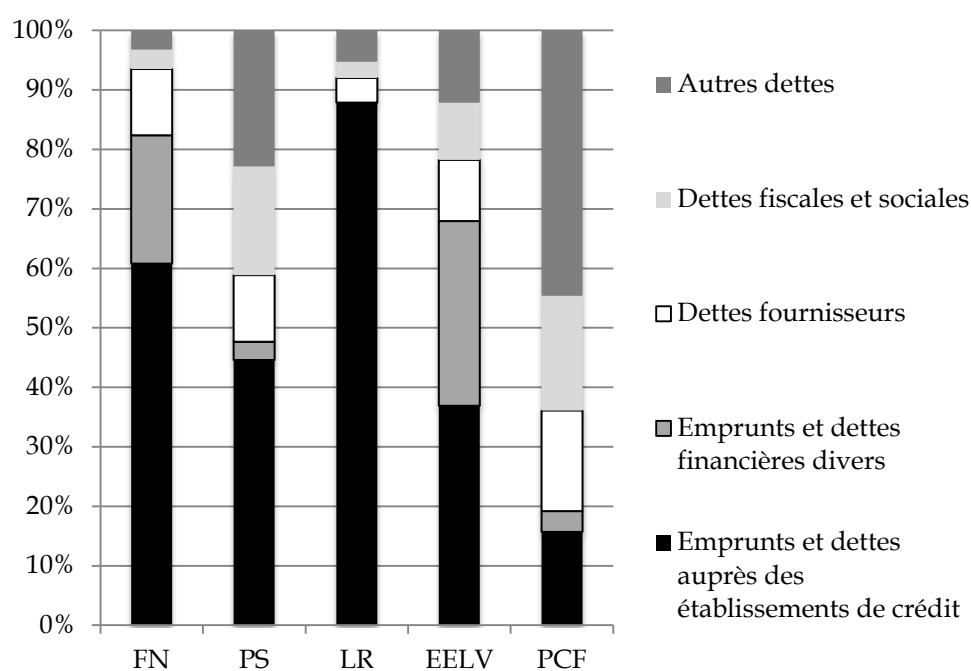
Encore convient-il de distinguer selon les scrutins, dans la mesure où les dépenses moyennes par candidat varient fortement. Pour les élections présidentielle de 2012 et régionales de 2015, la dépense moyenne s'élevait respectivement à 740 000 euros et près de 300 000 euros par candidat. Pour les autres scrutins, le montant des dépenses ne dépasse pas 22 000 euros en moyenne. **Le besoin de financement et le type d'emprunt contracté ne sont donc pas identiques.**

¹ Cette augmentation résulte en partie de la décision du Conseil d'État du 24 juillet 2009 reconnaissant la possibilité pour les partis politiques de consentir des prêts aux candidats qu'ils soutiennent sans avoir eux-mêmes souscrit d'emprunt bancaire.

Les données communiquées par la CNCCFP traduisent la forte **hétérogénéité des conditions d'accès à l'emprunt selon les candidats**. C'est par exemple le cas dans une même circonscription entre deux candidats dont les chances d'accéder au remboursement de leurs frais de campagnes pouvaient être jugées similaires : le premier a emprunté un montant important sur une maturité courte, alors que le second a souscrit quatre emprunts différents de faible montant auprès de quatre établissements différents, sur une maturité plus longue.

Les comptes des formations politiques font également état d'une structure d'endettement différente. Parmi les cinq partis ayant les recettes les plus importantes¹, le Front national était le seul à n'avoir aucun emprunt bancaire en cours entre 2006 et 2013, ce qui n'est plus le cas en 2015.

Répartition des dettes des cinq partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2015



Source : commission des finances du Sénat à partir des données publiques communiquées par la CNCCFP

¹ Parti socialiste, Les Républicains, Parti communiste français, Front national et Europe Écologie Les Verts.

B. LES PARTICULARITÉS DE LA VIE POLITIQUE PEUVENT ENTRAÎNER UN RATIONNEMENT DE L'ACCÈS AU CRÉDIT, QUE D'AUTRES OUTILS PEUVENT EN PARTIE TRAITER

Trois risques spécifiques de la vie politique peuvent entraîner une restriction d'accès au crédit :

- **un risque de crédit, en raison de la difficulté d'apprécier la solvabilité** du candidat ou du parti. Leurs ressources dépendent en effet principalement des résultats électoraux et du respect d'obligations juridiques conditionnant l'approbation du compte de campagne des candidats ;

- **un risque juridique au titre de la conformité**, pour des opérations réalisées par des personnalités politiques exposées au sens de la quatrième directive anti-blanchiment ;

- **un risque d'image**, les établissements bancaires pouvant préférer maintenir une neutralité politique. La publication des emprunts et prêteurs résultant de la loi du 6 mars 2017 renforce ce risque.

De ce point de vue, **votre rapporteur formule deux observations** :

- premièrement, **le rationnement de l'offre de crédit lié à des défaillances de marché doit être nuancé**. L'analyse des données communiquées par la CNCCFP relatives à l'emprunt des candidats aux élections régionales de 2015 reflète la grande disparité des emprunts contractés. Pour des demandes d'emprunt sensiblement équivalentes¹, deux candidats aux élections régionales se sont ainsi vus appliquer un taux allant du simple au double. **L'accès au crédit est donc ouvert à des candidats présentant un profil de risque distinct : le marché joue son rôle** ;

- deuxièmement, l'article 10 du présent projet de loi prévoit de **créer un médiateur du crédit** aux candidats et aux partis politiques chargé d'une mission de conciliation auprès des établissements financiers ayant rejeté une demande de prêt. **Ce dispositif pourrait permettre d'atténuer certaines asymétries d'information** entre les établissements de crédit et les candidats ou partis. De plus, le risque réputationnel pour une banque consentant un prêt à l'issue de l'intervention du médiateur de crédit serait fortement réduit.

Par ailleurs, les articles 8 et 9 du présent projet de loi prévoient d'introduire de nouvelles exigences pour les prêts consentis aux partis politiques et pour le financement des campagnes électorales. **En particulier, seuls les établissements de crédit ou les sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'Espace économique européen pourraient consentir un prêt.**

¹ La maturité de l'emprunt est identique (11 mois), mais le montant emprunté par le candidat bénéficiant du meilleur taux est supérieur de près de 25 %, ce qui accentue d'autant l'écart des conditions d'emprunt.

Dans ces conditions, la difficulté principale qui demeure pour un établissement de crédit est d'**estimer la capacité d'un candidat ou d'un parti politique à bénéficier de l'aide publique** et ainsi de disposer des ressources nécessaires pour rembourser un emprunt.

Or le dispositif proposé, largement inabouti, n'apporte guère de réponse.

C. DISPOSITIF PROPOSÉ EST INABOUTI

Votre rapporteur estime que le choix du Gouvernement de proposer un dispositif présenté comme nécessaire au financement de la démocratie de façon précipitée, en procédant par une demande d'habilitation, est inadapté.

De fait, la rédaction du présent article résulte principalement d'une reformulation proposée par le Conseil d'État, qui a souligné dans son avis que le Gouvernement « *demande au Parlement une habilitation à légiférer avant même d'avoir fait procéder à une étude préalable de faisabilité* ». Précisant qu'il ne lui est « *pas possible d'apprécier l'adéquation de la mesure envisagée au regard des objectifs annoncés par le Gouvernement* », le Conseil d'État relève que « *le Gouvernement ne justifie pas en quoi la création d'un dispositif spécifique chargé de consentir des prêts, avances ou garanties à des candidats et partis ou groupement politiques, serait nécessaire afin de garantir la transparence de la vie politique, alors que le présent projet de loi crée déjà directement, aux mêmes fins, un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques* »¹.

Par ailleurs, **la Caisse des dépôts et consignations, à laquelle devait initialement être adossée la structure² semble n'avoir jamais été associée aux travaux préparatoires, témoignant de l'impréparation du projet.**

Aussi **les caractéristiques du dispositif demeurent-elles très incertaines**. Sont ainsi envisagées la possibilité d'une structure dédiée, éventuellement adossée à un opérateur existant, ainsi que l'intervention d'un mécanisme spécifique de financement, sous forme de droit exclusif confié par voie d'appel d'offre à un établissement de crédit chargé d'un service d'intérêt économique général.

Votre rapporteur relève que, dans le cas de création d'une structure autonome, **elle ne pourrait prendre la forme d'un établissement de crédit. Cette forme serait en effet disproportionnée** eu égard aux exigences prudentielles qui lui seraient appliquées, et à son activité. La seule voie envisageable serait donc celle d'une société de financement, relevant d'un cadre prudentiel national

¹ Avis du Conseil d'État n° 393324, séance du lundi 12 juin 2017, page 8.

² Conférence de presse de François Bayrou, Ministre d'État, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, 1^{er} juin 2017.

Dans ces conditions, **le respect des dispositions de l'article 38 de la Constitution n'est pas garanti**, dans la mesure où le juge constitutionnel a récemment renforcé son contrôle sur les objectifs de l'habilitation. À l'occasion de son examen de la loi « égalité et citoyenneté », il a ainsi censuré une habilitation pour laquelle « le législateur [avait] insuffisamment précisé les finalités des mesures susceptibles d'être prises par voie d'ordonnances »¹.

Deux éléments du présent article sont insuffisamment précisés :

- **les objectifs et les conditions d'intervention du dispositif**, dès lors que seul l'objectif d' « assurer le financement de campagnes électorales et de la vie politique » est mentionné ;

- **l'absence de garantie sur le mode de gouvernance et le respect du pluralisme politique.**

D. LE DISPOSITIF PROPOSÉ N'EST PAS OPÉRANT

Ces insuffisances se retrouvent dans le fonctionnement du dispositif envisagé. **Deux questions ne sont pas traitées.**

Premièrement, **l'intervention n'est prévue qu'en cas de « défaillance avérée du marché », sans que cette condition ne soit expliquée.** Les difficultés d'interprétation liées au caractère « avéré » de la défaillance de marché pourraient par ailleurs alimenter d'éventuels contentieux sur la décision de la structure.

L'insolvabilité d'un candidat ou d'un parti n'entre pas dans ce cadre, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une défaillance de marché mais d'une défaillance de l'emprunteur. Sont donc principalement visées les asymétries d'information, qui ne permettent pas à l'établissement bancaire d'apprécier les chances du candidat ou du parti de disposer des ressources futures pour rembourser son emprunt.

Deuxièmement, il est prévu que **le mécanisme devra concilier les objectifs de d'impartialité et de viabilité financière.** Or l'évaluation de la solvabilité future repose en grande partie sur la projection de réussite électorale d'un candidat ou d'une formation politique. Il existe donc un **risque fort de conflit entre les deux objectifs.**

E. LE DISPOSITIF ENTRAÎNE DES RISQUES FINANCIERS

Votre rapporteur formule deux observations :

- visant essentiellement les asymétries d'information, **le dispositif envisagé ne peut apporter de réponse complémentaire au marché.** Devant concilier l'impartialité et la viabilité financière, il ne saurait financer des

¹ Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, cons. 13.

candidats ou partis insolubles, au risque de remettre en cause les règles actuelles et de conduire à un financement public des candidats quelle que soit leur réussite électorale ;

- à terme, le mécanisme pourrait entraîner deux évolutions distinctes : **soit un risque de sélection adverse**, où seules les demandes non satisfaites par le marché et donc *a priori* plus risquées lui seraient adressées, **soit un risque de déport progressif**, le marché rationnant progressivement son offre de crédit pour le financement de la vie politique.

Quoiqu'il en soit, **les risques financiers seraient importants**. L'étude d'impact annexé au présent projet de loi précise l'ampleur financière du dispositif, estimant que **le volume des prêts ou garanties accordés pourrait atteindre 100 millions d'euros** en année d'élection présidentielle.

Surtout, **votre rapporteur pour avis regrette le caractère parcellaire des informations disponibles pour étayer la présomption de sous-optimalité du marché du crédit** pour le financement de la vie politique, dans un contexte où l'encadrement du recours à l'emprunt est récemment intervenu et où des propositions visent à le renforcer. Il souscrit en ce sens aux observations du Conseil d'État sur les lacunes du projet du Gouvernement.

Aussi considère-t-il qu'il n'est pas opportun de mieux définir le champ de l'habilitation demandée et qu'il est préférable d'approfondir la réflexion en préalable à toute intervention. C'est ainsi qu'il comprend des propos de la ministre de la justice lors de son audition par la commission des lois du Sénat le 27 juin dernier : *« les modalités de mise en place de ce mécanisme de financement ne me semblent pas complètement abouties au moment où nous parlons. C'est la raison pour laquelle j'évoquais la mise en place d'une mission [des inspections générales des finances et de l'administration] qui permettrait d'identifier les causes des difficultés du financement pour estimer les montants en jeu et évaluer l'impact éventuel des règles de financement sur l'ensemble des crédits qui seraient nécessaires. Cette mission d'inspection serait également chargée d'examiner les modalités de création de la Banque de la démocratie. [...] Toutes [les options] sont sur la table. Nous souhaitons que cette mission IGA-IGF nous permette d'y voir un petit peu plus clair. »*

Décision de la commission : votre commission émet un avis défavorable à l'adoption de cet article et en propose la suppression.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

I. PROJET DE LOI ORGANIQUE

ARTICLE 9

N° COM-92

A. – Alinéa 1

Remplacer cet alinéa par dix-huit alinéas ainsi rédigés :

I. – Le chapitre II du titre II de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifié :

1° Le I de l'article 7 est ainsi modifié :

a) À la seconde phrase du troisième alinéa du I, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « trois » ;

b) Après le 2°, il est inséré un 3° ainsi rédigé :

« 3° Une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements. » ;

2° Au premier alinéa de l'article 11, après le mot : « imprévisibles », sont insérés les mots : « et sur la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements » ;

3° Après l'article 11, il est inséré un article 11-1 ainsi rédigé :

« *Art. 11-1.* – I. – Chaque année, le bureau de chaque assemblée adresse au Gouvernement la liste des projets que les députés et sénateurs proposent pour soutenir l'investissement des communes et de leurs groupements pour l'exercice suivant.

« Ces projets répondent aux critères cumulatifs suivants :

« 1° Ils correspondent à la réalisation de projets d'investissement matériel ou immatériel des communes, de leurs groupements ainsi que de leurs établissements publics ;

« 2° Ils présentent un caractère exceptionnel ;

« 3° Ils permettent la mise en œuvre d'une politique d'intérêt général ;

« 4° Les fonds qu'il est envisagé de verser n'excèdent pas la moitié du montant total du projet concerné et le plafond de 20 000 euros ;

« 5° Un même projet ne peut être proposé par plusieurs députés ou sénateurs ;

« 6° Leur délai prévisionnel d'exécution est égal ou inférieur à sept ans.

« Cette liste précise, pour chaque projet proposé, le nom de l'éventuel bénéficiaire, le montant proposé, la nature du projet à financer, et le nom du membre du Parlement à l'origine de cette proposition. Chaque assemblée la publie dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

« II.- Avant le 31 mai de chaque année, le Gouvernement publie la liste des projets ayant bénéficié, au cours du précédent exercice, de la dotation prévue au I. Elle est publiée dans les conditions prévues au dernier alinéa du même I. »

B. – Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

III. – Le présent article entre en vigueur à compter du 1^{er} septembre 2017.

C. – En conséquence, rédiger ainsi l'intitulé de la division :

Soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9

N° COM-93

Après l'article 9

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- Avant le 31 mai de chaque année, le Gouvernement publie les critères d'éligibilité et la liste de l'ensemble des subventions accordées, au cours du précédent exercice, par le ministre de l'intérieur, pour des travaux divers d'intérêt local au titre de la « réserve ministérielle ».

Cette liste précise, pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé et le nom du ministre, du membre du Parlement ou de l'élu local l'ayant proposée. Le Gouvernement la publie dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

II.- En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle et de son intitulé ainsi rédigé :

Chapitre III *bis*

Renforcement des obligations de publicité de la « réserve ministérielle »

II. PROJET DE LOI ORDINAIRE

ARTICLE 12

N° COM-132

Supprimer cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 juillet 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, sur le projet de loi organique n° 580 (2016-2017) et le projet de loi n° 581 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l'action publique.

EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Notre commission des finances s'est saisie pour avis, sur ces deux textes, des dispositions qui relèvent de sa compétence, soit les articles 9 et 13 du projet de loi organique, qui concernent la suppression de la réserve parlementaire ou dotation d'action parlementaire et l'article 12 du projet de loi ordinaire qui habilite le Gouvernement à créer un dispositif permettant d'assurer le financement des campagnes électorales et de la vie politique.

L'article 9 du projet de loi organique a pour objet la suppression de la dotation d'action parlementaire. Cette « réserve » n'ayant été créée par aucune disposition législative, il est proposé par le I de l'article 9 d'en supprimer la « pratique ». Par coordination, le II du même article abroge la disposition de la loi organique relative aux lois de finances, la loi organique relative aux lois de finances, qui prévoyait la publication en annexe du projet de loi de règlement de la liste des subventions octroyées à la demande des parlementaires.

Relevons que l'article ne propose pas d'interdire, en tant quel telle, l'adoption d'amendements de crédits du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement, ce qui nous empêcherait de formuler toute proposition dans le débat budgétaire, mais bien la pratique spécifique de la réserve parlementaire.

Quels sont les motifs avancés par le Gouvernement ? Selon l'étude d'impact, cette pratique constituerait un « contournement » de l'article 40 de notre Constitution et lors de son audition au Sénat le 27 juin dernier, Nicole Belloubet, ministre de la justice, est allée plus loin en mentionnant « une pratique qui est originellement contraire à l'article 40 de la Constitution ».

Or comme le souligne le Gouvernement lui-même, dans sa décision du 9 octobre 2013, le juge constitutionnel a admis le nouveau dispositif de transparence de la réserve parlementaire prévu par la LOLF, sans remettre en cause la constitutionnalité de cette pratique.

Par ailleurs, le montant de la « réserve parlementaire » a pu être pendant plusieurs années provisionné dès le projet de loi de finances et

figurer donc dans la budgétisation initiale de l'État proposée par le Gouvernement au Parlement. La répartition de l'enveloppe de la « réserve parlementaire » entre les missions et programmes budgétaires a toujours procédé d'amendements du Gouvernement. Ainsi, cette pratique ne conduit pas les parlementaires à accroître les dépenses publiques mais seulement à jouer un rôle dans la répartition et l'affectation d'une part très limitée des crédits budgétaires, 146 millions d'euros en 2017 sur un total de dépenses du budget général de l'État de 446 milliards d'euros, soit 0,03 % des crédits, pour des opérations ciblées, en faveur de l'investissement local ou du secteur associatif.

Pour mettre fin à cette « pratique », comme le souligne l'avis du Conseil d'État, il suffirait que le Gouvernement cesse de « faire droit aux demandes des parlementaires, tant au stade de la discussion des projets de lois de finances que de l'exécution de ces lois ». Seules les dispositions prévues par la LOLF relatives à la publication des montants en cause nécessiteraient donc une abrogation.

Ainsi, la nécessité de légiférer est motivée par le Gouvernement non pas tant par des motifs juridiques que pour la raison qu'il s'agirait d'une « pratique inefficace qui contribue à alimenter la suspicion de clientélisme à l'égard des parlementaires, souvent détenteurs d'un mandat local ».

Or, s'il est incontestable que le « secret » entourant la réserve parlementaire pendant de nombreuses années a pu contribuer à cette suspicion, d'importants efforts ont été réalisés depuis 2013 qui conduisent désormais à une transparence totale tant sur la répartition de la réserve entre les parlementaires que sur l'attribution des crédits.

Tout d'abord, une disposition de la LOLF, introduite en 2013 par un amendement sénatorial, prévoit la publication, en annexe du projet de loi de règlement, de la liste des subventions octroyées à la demande des parlementaires. Par ailleurs, les deux assemblées publient elles-mêmes ces informations en ligne sous forme de données ouvertes. Vous vous souvenez d'ailleurs qu'à la demande du président du Sénat, nous avons entendu l'ensemble des groupes et fait des propositions pour renforcer la transparence, aujourd'hui supérieure aussi bien à celle des subventions retracées dans le « jaune » budgétaire des subventions aux associations qu'à celle d'autres concours financiers aux collectivités territoriales, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) par exemple.

Quant aux modalités de répartition entre les parlementaires de la « réserve » du Sénat, elles sont également publiques et transparentes.

Une des critiques portées à la réserve parlementaire, au-delà de la question de la transparence qui vient d'être évoquée, est son coût administratif. L'étude d'impact indique ainsi que la suppression de la réserve parlementaire « devrait se traduire (...) par un allègement de charge administrative estimé à 4 millions d'euros » et par « l'économie de 6 emplois

d'administration centrale qui étaient entièrement consacrés à la gestion des travaux divers d'intérêt local ». Aucune économie n'est attendue sur le budget des préfetures, dont les agents ne se contentent pas de gérer la réserve parlementaire. Les modalités de chiffrage de l'allègement de la charge administrative ne sont pas précisées.

Outre le fait que dans le dispositif proposé par le Gouvernement, le coût de gestion de la réserve dite « ministérielle » sera maintenu, il faut souligner que la procédure administrative avait été très sensiblement améliorée ces dernières années pour les subventions aux collectivités locales. Ainsi, un site internet dédié a été ouvert le 15 novembre 2016, permettant désormais à l'administration de recevoir 30 % à 35 % des dossiers en ligne. La dématérialisation des procédures était destinée à se généraliser et à réduire d'autant le coût administratif du dispositif.

Enfin, la direction du budget a confirmé que les critères de recevabilité des demandes de subvention ne se distinguent pas, en droit, de ceux applicables aux subventions de l'État pour des projets d'investissement. Ces critères sont définis, notamment, par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour les projets d'investissement ainsi que par l'arrêté des ministres de l'intérieur et du budget du 2 octobre 2002.

Par ailleurs, alors même que la « réserve parlementaire » serait supprimée, ce qu'il est convenu d'appeler la « réserve ministérielle » ne fait l'objet d'aucune mention ni réforme dans le présent article alors qu'elle s'exposerait à des critiques similaires. Les crédits de la réserve ministérielle inscrits en loi de finances initiale se sont élevés à 19 millions d'euros entre 2011 et 2013 puis, en 2014 et 2015, ont représenté respectivement 16 et 14 millions d'euros avant de chuter à 8,4 millions d'euros en 2016 et 5,4 millions d'euros en 2017.

Pour ce qui concerne la réserve parlementaire, la dotation d'action parlementaire du Sénat a été fixée en loi de finances initiale 2017 à 56,26 millions d'euros, montant inchangé depuis 2012. En exécution, 80,5 % des 53,3 millions d'euros réellement dépensés en 2016 sont allés à la mission « relations avec les collectivités territoriales » et 19,5 % aux autres missions budgétaires. En exécution 2016, le montant concernant l'Assemblée nationale s'est élevé à 81,86 millions d'euros, dont 48,9 % pour la mission « relations avec les collectivités territoriales » et 51,1 % pour les autres missions budgétaires.

La dotation d'action parlementaire apporte à l'investissement local un soutien qui n'est pas seulement symbolique dans le contexte actuel de baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Pour les communes, elle représente l'équivalent d'une majoration de 9 % du montant de subventions reçues au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) – laquelle ne fait pas l'objet de la plus grande transparence.

Il s'agit la plupart du temps d'un complément aux crédits attribués par l'État ce qui explique que les montants moyens soient relativement peu élevés : ainsi, en 2016, 20 % des dossiers de la « dotation d'action parlementaire » soumis par les sénateurs sont inférieurs à 2 000 euros, 65 % sont compris entre 2 000 et 10 000 euros, 11 % sont compris entre 10 000 et 20 000 euros, 3 % sont compris entre 20 000 et 50 000 euros et seulement 0,6 % des dossiers sont supérieurs à 50 000 euros.

La réserve parlementaire irrigue également le tissu associatif et contribue à la cohésion sociale. Elle subventionne de nombreuses « petites » associations au niveau local, par exemple en 2016, 1 815 associations rattachées au programme « vie associative », 1 670 associations sportives locales au titre du programme « sport », 378 associations au titre du programme « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » ou encore, en 2015, 237 associations œuvrant dans les secteurs de l'action sociale, de la culture et de la jeunesse et des sports en outre-mer.

Dans son avis, le Conseil d'État a d'ailleurs invité le Gouvernement à « veiller à ne pas priver (...) un certain nombre d'organismes publics ou privés de ressources indispensables pour assurer les missions de service public qui lui sont confiées ».

Lorsque l'on étudie l'impact de la réserve parlementaire, il apparaît que celle-ci apporte un soutien récurrent à certains programmes budgétaires et donc à certaines politiques publiques, si bien que sa disparition pourrait poser des difficultés si les crédits des lignes correspondantes n'étaient pas abondés dans les prochains projets loi de finances.

Ainsi, la réserve parlementaire abonde les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». Les principaux bénéficiaires des subventions sont les instituts et alliances françaises ainsi que les lycées français, dont certains ont, dans certaines régions, des budgets extrêmement modestes, voire certains consulats ou les bals du 14 juillet.

Elle intervient aussi largement, dans le financement, auquel elle contribue pour 20 %, des réseaux, fédérations, petites structures qui œuvrent dans ce domaine.

De même, elle finance de manière significative des travaux sur des bâtiments religieux qui appartiennent aux communes – églises, opérations en faveur des commerces de proximité, le développement du tourisme, etc.

Enfin, pour certaines fondations politiques comme la Fondation Jean Jaurès ou Fondapol, les subventions provenant de la dotation institutionnelle des deux assemblées, décidées de manière collégiale par le collège des vice-présidents, complètent substantiellement les subventions accordées par les services du Premier ministre.

Or le Gouvernement n'a pris aucun engagement sur l'avenir de ces crédits.

Lors de sa conférence de presse du 1^{er} juin 2017, François Bayrou a évoqué la création d'« un fonds d'action pour les territoires ruraux », « transparent et soumis à critères précis et publics ». Ces précisions ne figurent ni dans le projet de loi ni dans l'étude d'impact qui lui est associée.

Lors de son audition, Nicole Belloubet a semblé écarter toute création d'un fonds nouveau, au profit d'un abondement de dispositifs existants, dont elle n'a pu préciser ni le montant ni la nature. L'étude d'impact du projet de loi est terriblement lacunaire sur ce sujet, mentionnant une « éventuelle réallocation des crédits vers des dispositifs existants et normés, dont les règles d'allocation sont connues et publiques » - deux qualificatifs sur lesquels j'émettrai, à titre personnel, une réserve, si j'en crois les pratiques d'attribution de la DETR dans un certain nombre de départements.

Ainsi, plusieurs hypothèses seraient en cours d'examen qui sont principalement l'abondement de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou, le cas échéant, de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et de la dotation de politique de la ville (DPV).

Au-delà des incertitudes pesant sur l'avenir des crédits alloués aux collectivités territoriales, le Gouvernement n'a fait mention d'aucun dispositif susceptible de prendre le relais des crédits de la réserve parlementaire qui irriguent actuellement le tissu associatif et certaines politiques publiques.

Bien au contraire, l'intention est très claire, puisque l'étude d'impact montre que l'un des enjeux de la réforme est d'économiser le montant de ces subventions. Pour ce qui concerne spécifiquement les associations, celles-ci ne seront plus désormais soutenues que par les moyens existants, qui n'apportent pas de garantie particulière en matière de transparence.

Ainsi, selon le dernier jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations », plus de 33 037 attributions de subventions aux associations sont intervenues en 2015 pour un montant total de 2,06 milliards d'euros - des sommes sans commune mesure avec la réserve parlementaire. Si le tome 3 du jaune budgétaire dresse une liste exhaustive des associations subventionnées, les critères d'octroi des subventions et de sélection des dossiers ne sont pas strictement définis.

Si la dotation d'action parlementaire venait à être supprimée, il reviendrait donc au Gouvernement de décider de l'ensemble de ces subventions.

En conclusion, l'article 9 n'a pas de caractère normatif puisqu'il n'est pas besoin d'une loi organique pour supprimer une « pratique ». Le supprimer n'aurait pas de réelle incidence alors que le Gouvernement ne dit

rien sur ses intentions, notamment à l'égard des petites collectivités locales qui seraient les plus touchées par la suppression de la réserve parlementaire.

En l'état d'imprécision des intentions du Gouvernement, je vous propose donc un amendement pour inscrire dans la LOLF une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements pour financer des projets proposés par les parlementaires avec un plafond de 20 000 euros par subvention. Le Gouvernement déciderait lui-même du montant de la dotation qu'il souhaite inscrire, les projets seraient soumis par les bureaux des deux assemblées dans une totale transparence et la liste des subventions accordées serait rendue publique. Les critères seraient précisément définis par la loi organique.

Je vous propose également d'améliorer la transparence de la réserve ministérielle en imposant sa publication par la loi et en format ouvert.

Enfin, j'interrogerai le Gouvernement sur ses intentions quant à l'inscription de crédits budgétaires pour les programmes qui bénéficiaient de manière récurrente de la réserve parlementaire pour des objets spécifiques. Je pense aux alliances françaises et à certains établissements à l'étranger qui bénéficient d'un soutien récurrent et que la disparition de ces crédits fragiliserait.

Je vous propose de ne pas modifier l'article 13 du projet de loi organique qui a pour objet de permettre que les crédits de réserve parlementaire dans les lois de finances antérieures à l'exercice budgétaire 2018 puissent continuer à être exécutés jusqu'à leur terme.

J'en viens maintenant au projet de loi ordinaire.

L'article 12 porte en effet sur la « banque de la démocratie ». Comme vous le savez, le dispositif qui devait initialement figurer dans le projet de loi a été retiré suite à l'avis du Conseil d'État, qui l'a estimé trop lacunaire. Il a donc été remplacé par une demande d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance.

Trois remarques peuvent être faites.

Premièrement, sont visés à la fois le financement des campagnes électorales et celui des partis politiques déposant des comptes certifiés.

Deuxièmement, le mécanisme interviendrait à titre subsidiaire au marché, en cas de « défaillance avérée », par trois mécanismes de financement : l'obtention de prêts, d'avances ou de garanties.

Troisièmement, le dispositif prendrait la forme soit d'une structure dédiée, éventuellement adossée à un opérateur existant - la Caisse des dépôts et consignations a été évoquée sans en avoir été, semble-t-il, vraiment consultée... -, soit d'un mécanisme de financement.

L'accès au crédit bancaire constitue un enjeu fondamental pour la démocratie, à double titre. Il s'agit, d'une part, de garantir, ainsi que le

dispose l'article 4 de la Constitution « les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation », et d'éviter, d'autre part, le risque d'un financement opportun de partis ou campagnes.

D'autres dispositions du projet de loi, à mon sens de bon aloi, répondent d'ailleurs à cet objectif. Les articles 8 et 9 limitent ainsi les possibilités d'emprunt aux établissements bancaires ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen. L'article 10 crée un médiateur du crédit pour exercer une mission de conciliation entre les établissements financiers et les partis ou candidats. De fait, il devient complexe, notamment pour les parlementaires, d'ouvrir un compte dédié.

Cependant, la demande d'habilitation qui nous est soumise ne repose sur aucune étude préalable des besoins et des mesures nécessaires pour y répondre. En l'état, elle n'offre pas de réponse sur les moyens de concilier l'impartialité des décisions prises et la viabilité financière. Volontairement très large, elle présente un caractère prématuré. C'est d'ailleurs ce qu'a reconnu la ministre de la justice en annonçant une mission conjointe des inspections générales des finances et de l'administration sur ce sujet. Pour l'heure, nous ne saurions accepter de délivrer une habilitation aussi vague et dénuée d'orientations, au rebours de l'exigence du Conseil constitutionnel. Je vous propose donc de supprimer cet article 12.

Mme Michèle André, présidente. – Merci de cette analyse claire, qui rejoignant le travail que nous avons mené en 2015, confirme que la réserve parlementaire ne constitue en rien un contournement de l'article 40 et qu'il n'y a aucune nécessité juridique de supprimer par la loi un dispositif ne reposant sur aucun texte.

Outre que je crains qu'en voulant supprimer la réserve parlementaire au motif d'écartier le soupçon de clientélisme, on ne crée la suspicion. Je comprends mal, au plan des principes, pourquoi une subvention, comme par exemple, celles versées au titre de la DETR, accordée par un fonctionnaire bénéficierait d'une présomption d'intérêt général alors qu'une subvention proposée en toute transparence par un parlementaire serait entachée du soupçon de clientélisme. D'autant que les services de l'État qui instruisent les dossiers de réserve, s'ils s'abstiennent d'en apprécier l'opportunité, ont le devoir d'en contrôler la régularité avec la même rigueur qu'ils le font pour les subventions attribuées par l'État. Je puis vous assurer, pour les avoir à plusieurs reprises conviés, que les fonctionnaires qui instruisent ces dossiers s'en acquittent avec le plus grand sérieux.

J'ajoute que la suppression de la réserve est une punition collective infligée non pas aux parlementaires mais aux milliers de collectivités et d'associations qui bénéficiaient de ces subventions. Le rapporteur général a donné des chiffres au sujet du réseau culturel à l'étranger, des fondations

politiques ou de l'équipement des communes. Pour les Restos du cœur ou le Secours populaire, ce sont quelque 500 000 euros qu'il faudra trouver pour compenser la disparition de la réserve parlementaire.

La suppression ici proposée vient à contretemps, alors que le dispositif venait de devenir pleinement démocratique et transparent. Durant mes trois années à la présidence de notre commission, je me suis beaucoup investie dans le fonctionnement de la réserve parlementaire. Je sais qu'il est possible de rationaliser encore son fonctionnement, comme la Cour des comptes le faisait apparaître il y a quelques années, pour en réduire les coûts administratifs, dont je ne suis pas certaine, cependant, qu'ils soient aujourd'hui plus élevés que ceux d'autres subventions.

Avant que le rapporteur général ne présente ses amendements, je voudrais indiquer que si le texte définitif maintenait la suppression de la réserve, il faudrait obtenir du gouvernement confirmation que tous les dossiers de 2017 pourront être financés, même si les crédits correspondants ont été ouverts par le collectif budgétaire de fin d'année et que les arrêtés de subvention correspondants ne sont pris que début 2018.

Je voudrais aussi rendre hommage à toutes celles et tous ceux qui, dans tous les ministères et en particulier au ministère de l'intérieur, ont œuvré à la modernisation de la réserve parlementaire, pour en gommer les lourdeurs et mettre en valeur ses apports à la vie de nos territoires.

M. Yannick Botrel. - Partisan du maintien de la réserve parlementaire, je rejoins le rapporteur sur un certain nombre de points. Au Sénat, nous avons avancé vite et loin, en particulier sur la transparence : les montants par sénateur sont connus, la liste des subventions attribuées est rendue publique chaque année, autant de dispositions qui font au reste apparaître que 80 % des sommes allouées le sont au bénéfice des collectivités territoriales. Il n'y a donc, dans la réserve, guère sujet à débat ou scandale. Comme parlementaire, je ne suis d'ailleurs jamais interpellé sur son fonctionnement.

Le double seuil que vous retenez, de 20 000 euros maximum et 50 % du projet concerné, me paraît compatible avec les projets que nous soutenons. Mais comment se passeront concrètement les choses, entre le bureau du Sénat ou de l'Assemblée nationale et les parlementaires, pour l'établissement de la liste ? Et la répartition continuera-t-elle à être départementale ?

M. Richard Yung. - Quelques mots sur le projet de banque pour la démocratie. Un beau nom...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Encore faut-il mettre quelque chose dedans...

M. Richard Yung. - Un beau nom qui ne m'empêche pas de partager le sentiment qu'il cache une usine à gaz. Nous comprenons tous les

problèmes que pose le financement des campagnes électorales, mais à quoi bon, pour y répondre, créer un établissement public, alors qu'il existe des structures, comme la Caisse des dépôts et consignations ou la Banque publique d'investissement, qui permettraient de prévoir un mécanisme de répartition pour mettre les moyens à disposition de ceux qui en ont besoin. À quoi bon créer une nouvelle structure, sinon pour faire quelques heureux puisqu'il y faudra un président, un secrétaire général, des moyens... Je ne voterai pas ce projet, peu clair et prématuré.

S'agissant de la réserve parlementaire, je serai plus nuancé. Sa suppression constitue un message politique clair et répond à un engagement du Président de la République et de sa majorité. Il y a eu, dans le passé, des abus considérables imputables à de mauvaises utilisations de la réserve et à un manque de transparence, que nous payons injustement aujourd'hui, quand nous ne faisons que verser quelques dizaines de milliers d'euros à des associations sociales ou culturelles. Tel est l'état de l'opinion publique.

Si, comme vous tentez de le proposer par amendement, nous nous engageons dans une approche permettant de montrer que les décisions d'attribution sont prises collectivement par les élus, les responsables locaux, le préfet, je serais prêt à y adhérer.

M. François Patriat. – Les dérives passées ne plaident pas, de fait, pour le maintien de la réserve parlementaire. Les Français y voient une pratique clientéliste qui n'est plus acceptée aujourd'hui. Comment gérer les choses, au reste, dans un département comme le mien, qui compte 707 communes alors que l'on peut donner à 20 communes par an ? À chaque fois que l'on attribue une subvention, on fait un ingrat et vingt aigris. La reconnaissance que nous vaudrait cette pratique ? On constate plutôt un certain cynisme chez les maires, qui ont tendance à aller frapper à toutes les portes pour essayer d'obtenir de l'un ou de l'autre, quand ce n'est pas de l'un et l'autre, une part de la réserve. Je n'ai jamais été partisan du maintien de cette réserve, et souscris donc sans état d'âme au projet de loi.

En revanche, je n'oublie pas que la France compte de nombreuses petites communes rurales, dont 150 dans le département dont je suis l'élu, qui comptent moins de 100 habitants. Et c'est pourquoi je plaide, dans le même temps, pour la création d'un fonds d'aide forfaitaire aux petites communes rurales, afin de leur permettre d'engager, grâce à des subventions de 5 000 à 10 000 euros, des dépenses auxquelles elles ne peuvent faire face.

M. Alain Houpert. – Que sont les 147 millions d'euros de la réserve parlementaire au regard des économies qui ont été réalisées sur les dotations aux collectivités territoriales ? Ces subventions viennent en aide aux communes, pour de petites sommes, sur des chapitres dépourvus d'aide – pour le logement, les réserves eau et incendie, l'équipement en défibrillateurs... La réserve parlementaire, en somme, vient appuyer, au bénéfice des plus faibles, des actions de solidarité territoriale.

Au demeurant, je pourrais préférer la voir supprimée, tant elle nous vaut, comme le disait François Patriat, plus de reproches que de bénédictions, mais je veux que mon territoire s'élève. Je veux que les parlementaires que nous sommes, sans esprit partisan, puissent aider les petites communes qui n'ont rien. Et pas besoin, pour cela, d'inventer le fil à couper le beurre. Je souscris à la proposition d'alignement du rapporteur sur la règle s'appliquant aux subventions de l'État, qui ne peuvent dépasser 50 % du montant de l'investissement projeté, et j'irais plus loin que lui encore sur la transparence : vous visez la réserve ministérielle, mais *quid* de la réserve présidentielle ?

M. Bernard Delcros. – Je veux rappeler que la réserve parlementaire est encadrée par l'État. Ne laissons pas penser, par nos propos, que toute latitude est aujourd'hui laissée aux parlementaires. Cette dotation permet d'aider les projets de petites communes dont les opérations ne sont bien souvent pas éligibles à d'autres aides. Je suis prêt à suivre notre rapporteur sur le seuil et les critères proposés. En ajoutant que je ne vois pas de raison, en effet, de ne pas appliquer les mêmes critères à la réserve ministérielle.

M. Claude Nougéin. – J'approuve totalement vos propos, madame la présidente, sur les départements ruraux, dont nous sommes l'un et l'autre des représentants. J'ajoute que les maires que j'ai eu l'occasion de rencontrer sont, toutes tendances confondues, vent debout contre ce projet de suppression de la réserve parlementaire, qui profite pleinement aux petites communes. Une réserve dont il est fait usage dans la plus grande transparence, contrairement aux procès d'intention auxquels se plaisent certains médias. Il faut rétablir la vérité. La réserve parlementaire n'est rien de plus que la cerise sur le gâteau qui permet de boucler certains petits projets.

M. Jacques Genest. – Je félicite à mon tour notre présidente pour ses propos, et approuve les orientations de notre rapporteur général. La réserve parlementaire est très importante pour les petites communes. Le plafond de 20 000 euros que notre rapporteur propose de retenir permettra de subventionner des projets qui ne sont pas éligibles à la DETR. Et j'estime comme vous que ces dotations, qui tissent un lien entre le Sénat et les territoires, ne doivent aller qu'aux communes et à leurs groupements, à l'exclusion des associations, à l'égard desquelles le risque de clientélisme ne peut être écarté.

M. Éric Doligé. – Notre rapporteur demande la transparence sur la réserve ministérielle. Pourquoi ne pas aller au bout, et faire de même pour la réserve présidentielle ?

Mme Michèle André, présidente. – La réserve ministérielle est publiée.

M. Éric Doligé. – Mais pas celle du Président de la République. Que fait René Dosière ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il n’y a pas de réserve présidentielle en tant que telle. Mais peut être le Président de la République peut-il orienter des subventions en passant par un département ministériel.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mon amendement COM-92 répond à certaines des préoccupations qui se sont exprimées. Le dispositif tel que je le conçois, avec un plafond de 20 000 euros, ne se télescope pas, comme l’a rappelé Jacques Genest, avec la DETR, qui, réservée aux projets structurants, ne finance pas les petits projets. Mon amendement prévoit également que la dotation ne pourrait plus subventionner que les investissements des communes et de leurs EPCI, à l’exclusion des associations.

Bernard Delcros a raison de souligner que la situation qui prévalait il y a quatre ou cinq ans n’a plus cours. Mais il reste que l’on peut encore améliorer la transparence en prévoyant de confier au bureau de chaque assemblée le soin de transmettre la liste des projets au Gouvernement. La même transparence devrait prévaloir pour la réserve ministérielle : mon amendement suivant y pourvoit.

Je dois dire que si l’on devait aller vers la suppression pure et simple de la réserve, j’en viendrais à militer pour la suppression de toute subvention passant par un ministère qui ne fait pas l’objet d’une totale transparence ! Il en est dont les montants sont sans commune mesure avec la réserve parlementaire, et qui ne font pourtant pas l’objet de la même transparence. Quand on sait que le budget de l’État subventionne des milliers d’associations... Les parlementaires ont toute légitimité démocratique, mais ils ne peuvent, en revanche, siéger dans toutes les commissions ad hoc.

M. Alain Houpert. – Quid de la réserve présidentielle ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Comme je l’ai dit, elle ne passe pas par le budget de l’Elysée.

Mme Michèle André, présidente. – Comment régler le problème des alliances françaises et des fondations, que vous avez évoqué ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J’interrogerai le Gouvernement. Je l’ai dit, il faut leur maintenir une forme de soutien. Il en va de leur survie. Le ministère des affaires étrangères pourrait proposer un dispositif.

L’amendement COM-92 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 sous réserve de l'amendement qu'elle a adopté.

Article additionnel après l'article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ai dit ce qu'il en était de mon amendement COM-93, qui étend l'exigence de transparence à la réserve ministérielle.

L'amendement COM-93 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.

Article 13

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT AU PROJET DE LOI

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Comme l'a dit Richard Yung, créer une banque pour le financement des campagnes électorales et de la vie politique serait s'engager prématurément dans un processus très lourd. Je ne nie pas qu'il existe, en matière de financement, des difficultés, mais le gouvernement reconnaît lui-même qu'il n'a pas de dispositif à proposer, puisqu'il a diligenté une mission conjointe des inspections générales des finances et de l'administration. Nous ne pouvons, à ce stade, lui signer un chèque en blanc. Je pense, au-delà, qu'il est d'autres solutions que la création d'une banque, qui, comme l'a rappelé là encore Richard Yung, suppose un président, un secrétaire général, des locaux, des voitures de fonction...

M. André Gattolin. – Un haut fonctionnaire du Conseil d'État ou de la Cour des comptes...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est pourquoi je demande, par mon amendement COM-132, la suppression de l'article 12.

L'amendement COM-132 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois la suppression de l'article 12.

Mme Michèle André, présidente. – Notre rapporteur participera tout à l'heure à la réunion de la commission des lois pour y défendre notre position.

Dans la perspective de l'examen en séance publique des deux projets de loi rétablissant la confiance dans l'action publique, et dans un souci de transparence, je souhaite quant à moi apporter quelques précisions à la jurisprudence applicable aux initiatives parlementaires relatives aux moyens du Parlement.

J'ai en effet été saisie par le Président Philippe Bas, pour avis, sur la recevabilité d'amendements déposés en vue de l'élaboration du texte de la commission des lois.

Les dépenses des assemblées font partie des charges de l'État et se trouvent donc dans le champ de l'article 40. En effet, dans une décision de 2003, le Conseil constitutionnel considérait que l'augmentation du nombre de sénateurs aurait « une incidence directe et certaine sur les dépenses du Sénat, lesquelles font partie des charges de l'État ».

Cependant, le Conseil constitutionnel a consacré, dès 2001, le principe d'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, qui « déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement ; cette règle est inhérente au principe de leur autonomie financière, qui garantit la séparation des pouvoirs ».

Une décision de 2012 a réaffirmé ce principe : le Parlement ne peut, à travers la loi, diminuer le traitement du Président de la République et du Premier ministre, au nom de la séparation des pouvoirs. Le commentaire aux cahiers de cette même décision précise que le principe de séparation des pouvoirs s'applique également aux assemblées : « la séparation des pouvoirs a pour corollaire l'autonomie des assemblées dont l'objet est de permettre la bonne exécution d'une mission constitutionnelle, le vote de la loi et le contrôle de l'exécutif, en toute indépendance ».

Si le Sénat doit pouvoir déterminer lui-même les crédits nécessaires à son fonctionnement, on peut donc considérer que l'article 40 ne peut y faire obstacle. Cette analyse est corroborée par le commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel de la décision précitée de 2003 : « l'article 40 de la Constitution ne saurait être entendu [...] comme faisant obstacle à la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement. ».

La possibilité pour les parlementaires de proposer une augmentation des dépenses des deux chambres – et non de leur seule assemblée – soulève en revanche plus de questions, dans la mesure où elle suppose qu'une assemblée puisse imposer une charge à l'autre assemblée. Le Sénat serait particulièrement concerné, dès lors que l'Assemblée nationale peut disposer du dernier mot.

La première solution consisterait à limiter la possibilité de déroger à l'article 40 aux seules initiatives sénatoriales concernant le Sénat. Je considère que cette solution serait excessivement restrictive, dans la mesure

où de nombreuses dispositions sont communes à l'ensemble des parlementaires.

Certes, la rédaction pourrait être adaptée pour ne s'appliquer qu'aux seuls sénateurs, mais cela supposerait de rompre l'équilibre entre les deux assemblées. De plus, modifier les dispositions communes contraindrait alors à procéder à une deuxième lecture, même en cas d'accord entre les deux chambres dès l'origine : une disposition relative aux sénateurs introduite au Sénat serait étendue aux députés par l'Assemblée nationale, avant d'être adoptée conforme en deuxième lecture au Sénat.

Je préconise une deuxième solution, afin de maintenir l'équilibre entre les deux chambres. En effet, l'existence de dispositions communes témoigne du souhait d'assurer l'équilibre des moyens entre les deux assemblées.

C'est ainsi, par exemple, que les crédits attribués à chaque assemblée sont inscrits au projet de loi de finances sur proposition d'une commission commune, composée paritairement. Cette solution permettrait de surcroît de débattre des moyens du Parlement dans son ensemble, et non du Sénat et de l'Assemblée nationale pris séparément.

Dès lors, ce raisonnement me conduit à considérer que l'article 40 n'est pas opposable aux initiatives sénatoriales concernant les dépenses relatives au fonctionnement du Sénat ; qu'il ne l'est pas non plus aux initiatives sénatoriales concernant les dépenses relatives au fonctionnement du Sénat et de l'Assemblée nationale, à condition, d'une part, que le droit en vigueur prévoit des dispositions communes, d'autre part, que l'équilibre entre les deux chambres soit maintenu.

C'est sur ce fondement que j'ai répondu aux interrogations du Président Philippe Bas.

Si certains collègues peinent à comprendre la procédure de l'article 40, invitez-les à venir me voir. Il arrive que de deux amendements très proches dans leur objectif, l'un soit déclaré irrecevable et pas l'autre, selon le dispositif juridique retenu. Mon objectif n'est pas d'agir en gendarme casqué, mais de faciliter la vie de nos collègues.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous n'avons pas été saisis des dispositions relatives à l'indemnité représentative des frais de mandat, l'IRFM, mais permettez-moi d'en dire quelques mots, car elles sont à la limite de nos compétences.

Un amendement de la commission des lois prévoit la prise en charge des frais de mandat selon un système non plus déclaratif, mais sur justificatifs. Je suis disposé à le voter mais en revanche, je veux appeler votre attention sur le fait qu'une fiscalisation de l'indemnité de base et de l'IRFM, déduction faite des frais, reviendrait à créer un contrôle de l'administration fiscale sur la nature de ces frais et porterait atteinte, ainsi que le Conseil

d'État l'a d'ailleurs estimé, à la séparation des pouvoirs. Je ne suis pas favorable aux initiatives en ce sens.

Mme Michèle André, présidente. – Nous aurons l'occasion de reparler de l'IRFM. Imaginons que tous les frais soient contrôlés par le Sénat : les questeurs auraient quelques soucis, car il faudrait bien recruter des contrôleurs.

M. Richard Yung. – Ne pourrait-on imaginer un système simplifié ?

Mme Michèle André, présidente. – La commission des lois travaille sur ce sujet, mais nous avons jugé utile d'avoir un échange. Il faudra être attentifs à ses préconisations.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Elle préconise une gestion sur justificatifs, dans les conditions prévues par le bureau de chaque assemblée. Cela n'interdit pas une prise en charge directe de certains frais, qui évite au parlementaire d'avoir à en faire l'avance.

Mme Michèle André, présidente. – Je rappelle qu'il existe un guide de l'IRFM, propre à nous orienter. Nos questeurs devraient discuter avec ceux de l'Assemblée nationale.

M. Philippe Dallier. – Mieux vaudrait trouver, en effet, un système commun.

M. Roger Karoutchi. – Ce qui est préconisé serait l'équivalent d'un droit de tirage. Mais cela suppose bien que dépense par dépense, un fonctionnaire parlementaire fasse le point. Clairement, on entre dans un tout autre système. Autre question, dès lors qu'il ne s'agira plus d'un stock mais d'un droit de tirage, il faudra annualiser la somme.

M. Bernard Lalande. – La confiance n'exclut pas le contrôle. Si l'on retient un système de tirage, quatre ou cinq personnes y suffisent. Créer un service *ad hoc* pour contrôler les dépenses des sénateurs serait susciter, encore, un climat de suspicion. Il faut avoir confiance dans les représentants de la nation.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le point central est dans le remboursement sur justificatif.

M. Alain Houpert. – Si un tel système est retenu, il faudra prévoir une trésorerie d'avance.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est pourquoi l'amendement de la commission des lois retient les termes de « prise en charge », laquelle peut aller du remboursement à l'avance, en passant par la prise en charge directe.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie. Il est bon que notre commission des finances puisse aborder clairement ce sujet de l'IRFM.