

ASSEMBLÉE NATIONALE

21 juillet 2017

RÉGULATION DE LA VIE PUBLIQUE (LOI ORGANIQUE) - (N° 105)

Commission	
Gouvernement	

Rejeté

AMENDEMENT

N° 322

présenté par

Mme Rabault, Mme Batho, Mme Bareigts, Mme Laurence Dumont, Mme Pires Beaune, M. Bouillon, M. Aviragnet, M. Carvounas, M. David Habib, Mme Karamanli, M. Pueyo, M. Letchimy, M. Dussopt, Mme Untermaier, M. Hutin, M. Vallaud, M. Juanico et Mme Battistel

ARTICLE 9

Rédiger ainsi cet article :

« 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, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « trois » ;

« b) Il est complété par un 3° ainsi rédigé :

« 3° Une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements et de soutien aux actions menées par les associations. » ;

« 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 et de soutien aux actions menées par les associations » ;

« 3° Après le même article, 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 les sénateurs proposent pour soutenir l'investissement des communes et de leurs groupements et soutenir les actions menées par les associations pour l'exercice suivant.

« Ces projets répondent aux critères cumulatifs suivants :

« 1° Pour les communes, ils correspondent à la réalisation de projets d'investissement matériel ou immatériel des communes, de leurs groupements ainsi que de leurs établissements publics ; pour les associations, ils correspondent soit à de l'acquisition de matériel pour faire fonctionner l'association, soit à une aide financière pour organiser une manifestation précise ou des actions précises ;

« 2° Ils ne présentent pas un caractère permanent ;

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

« 4° Pour les communes, 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 € ; pour les associations, les fonds qu'il est envisagé de verser n'excèdent pas 10 000 € et ne représentent pas plus de 30 % du budget de fonctionnement de l'association ;

« 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 pour les communes. Pour les associations, le délai prévisionnel d'exécution est égal ou inférieur à deux 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. La liste est publiée avant le début de l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, du projet de loi de finances de l'année

« 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.

« III – Le présent article est applicable aux projets que les députés et les sénateurs proposent pour répondre aux besoins d'investissement des établissements français d'enseignement à l'étranger et des organismes publics et privés qui concourent aux actions de soutien et d'accompagnement aux Français établis hors de France en matière scolaire, de bienfaisance et de solidarité, et en matière de développement culturel, ainsi que de développement économique de la France. »

« II. – Le 9° de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est abrogé.

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

EXPOSÉ SOMMAIRE

État des lieux sur la réserve parlementaire

La pratique de la réserve parlementaire n'a jusque-là jamais été encadrée par la loi : elle consistait en l'ouverture de crédits budgétaires en loi de finances, sur la base d'un amendement gouvernemental, et les crédits étaient affectés selon un mode qui ne répondait à aucune disposition législative. Chaque député se voyait autorisé à flécher, en direction de communes ou d'associations de sa circonscription, une partie de ces crédits, sans que le montant soit clarifié par la loi pas plus que les bénéficiaires. Ces affectations étaient toutefois encadrées par le contrôle des Ministères concernés : chaque association qui se voyait attribuer de la réserve parlementaire devait renvoyer rempli le CERFA n°12156*05 qui faisait l'objet d'une étude approfondie par le Ministère concerné, chaque commune qui se voyait attribuer de la réserve parlementaire devait renvoyer un dossier fourni au Ministère de l'intérieur.

Depuis 2012, la majorité sortante a souhaité apporter des améliorations afin de rendre transparente la réserve parlementaire et de rendre plus juste son attribution. C'est ainsi :

- que chaque député, qu'il soit de la majorité ou de l'opposition, s'est vu attribuer 130 000€ : c'est-à-dire que ce député avait la possibilité de demander aux différents ministères de flécher ces crédits, selon les instructions qu'il leur donnait, après bien entendu vérification de la conformité des dossiers de demande de subvention remplis par les communes et les associations concernées
- que l'ensemble des attributions était rendu public en année (N+1) sur le site de l'Assemblée nationale.

Au final, les députés de l'Assemblée nationale fléchaient chaque année, en moyenne, 40 millions d'euros vers les associations et 40 millions d'euros vers les communes.

Justifiée par l'absence d'un encadrement législatif en amont, la suppression de la réserve parlementaire proposée par le Gouvernement, pose la question du devenir de ces fonds : vont-ils être supprimés aux associations et aux communes ?

Si tel était le cas, les communes et les associations perdraient chaque année 80 millions d'euros de financement public, octroyé par l'État sur décision de l'Assemblée nationale. Elles perdraient également le financement octroyé par l'État sur décision des Sénateurs.

Concernant les associations, la moitié de leur budget provient de ressources publiques soit sous la forme de commandes publiques, soit sous la forme de subventions publiques. Ces subventions publiques s'établissent à un peu plus de 20 milliards d'euros par an, elles sont octroyées par l'Europe, l'État (dont la réserve parlementaire), les organismes sociaux, les conseils régionaux, les conseils départementaux, les communautés de communes et les communes : les communes, les conseils départementaux et l'État (dont la réserve parlementaire) assurent plus de 75 % des subventions accordées aux associations.

Les $\frac{3}{4}$ des associations françaises perçoivent moins de 1000 euros par an de subvention publique : ceci peut apparaître aux yeux de certains comme du saupoudrage, en réalité pour beaucoup de ces associations, c'est tout simplement le soutien qui leur permet de survivre ou de réaliser quelques investissements (notamment pour les petits clubs sportifs).

Concernant les subventions via la réserve parlementaire de l'Assemblée nationale, 11 690 associations en ont bénéficié en 2016 pour un montant moyen de 3200 euros par association (hors

attribution de la Présidence de l'assemblée nationale) : sur les 11 690 associations qui ont reçu en 2017 de la réserve parlementaire, 3984 ont reçu 1000 euros ou moins, 2837 ont reçu entre 1000 et 2000 euros.

Pour que ces financements continuent à pouvoir être assurés, deux possibilités se font jour : soit un maintien budgétaire dans le budget de l'État avec attribution par les ministères, soit un maintien budgétaire via la loi de finances avec la possibilité maintenue pour les députés et les sénateurs de continuer à pouvoir flécher des subventions avec une vision proche du terrain.

Ce qu'il aurait été souhaitable de mettre en œuvre et que la Constitution ne permet pas aux députés

Pour rendre plus robuste le dispositif d'attribution de la réserve parlementaire, l'idéal aurait été de pouvoir répliquer les règles en vigueur applicables aux collectivités locales lorsqu'elles décident d'attribuer des subventions aux associations. Or répliquer ces règles conduit à contraindre le Gouvernement à organiser un vote sur la liste des projets proposés par les parlementaires. Cela serait considéré comme une injonction au Gouvernement, ce qui est anticonstitutionnel.

Une autre alternative consisterait à créer un nouveau programme, qui serait entièrement dédié à la réserve parlementaire. Ainsi, lorsque ce programme serait soumis au vote, ce serait la liste entière des projets qui serait votée, ou amendée. Or dans notre droit, la création d'un programme n'est possible qu'en loi de finances. Par conséquent, elle n'est pas possible dans ce projet de loi organique.

Ce que propose l'amendement

- Pour les communes, l'amendement reprend in extenso la proposition formulée par le Sénat, et permet ainsi à l'ensemble des députés de débattre et voter l'alternative ainsi proposée démocratiquement dans la navette parlementaire ;
- Pour les associations, il les rend éligibles au fond créé par les Sénateurs
- Pour l'ensemble des projets (communes et association), il propose que la liste soit publiée avant le début de l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, du projet de loi de finances de l'année.

La mention des associations et fondations ne fait que reprendre la pratique existante et bien établie et, pour une même enveloppe, prévoit une diversification des bénéficiaires potentiels, sans créer de deuxième dotation.