



Aurélien BAUDU
Professeur de droit public à l'Université de Lille (ERDP-CRDP - EA n°4487)

Regards sur la « réserve ministérielle » : la disparition d'une manne financière publique confidentielle des cabinets ministériels ?

Mots-clés : réserve ministérielle - réserve parlementaire

Initialement destinée à assurer la solidarité nationale de l'État au plan local face à l'imprévisibilité, au fil du temps elle a évolué vers un instrument électoraliste, confidentiellement orchestré par le cabinet du ministre de l'Intérieur et mis en musique par les préfets. Critiquée par la Cour des comptes, son exécution budgétaire a été interrompue par le Gouvernement, après que le Conseil constitutionnel ait censuré sa suppression jugée inconstitutionnelle...

Comme le dit le proverbe, « nul ne sait ce que l'avenir nous réserve ». Provenant du latin « *reservare* » qui signifie « retenir, conserver », la réserve serait l'action de mettre à part. En science des finances, on pense donc à des fonds publics mis de côté en vue d'un usage ultérieur au moment nécessaire, synonyme de provision permettant de parer à une conjoncture particulière. Initialement destinée à assurer la *solidarité nationale* de l'État au plan local face à l'imprévisibilité, au fil du temps elle a davantage assuré la *solidarité électorale* par le fait du prince. Il s'agit de fonds publics « réservés » mis à dispo-

sition de certains ministres par l'intermédiaire des cabinets ministériels, nichés et non cachés en loi de finances, au sein du budget général de l'État. Ils permettent au ministre de verser des subventions de l'État à des personnes tierces, qu'elles soient de droit public, comme les collectivités territoriales, ou de droit privé, comme les associations. Il serait donc cohérent qu'elles soient contrôlées avec rigueur en vertu de l'exigence constitutionnelle de bon usage des deniers publics... Les ministres ont longtemps préféré distribuer discrètement ces fonds publics, rien ne devant filtrer hors des cabinets ministériels. Existe-

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

Il y a-t-il une « réserve ministérielle » dans les différents ministères ? Officiellement, non. Celle du ministère de l'Intérieur serait la seule « réserve ministérielle » publique. Toutefois, selon certaines informations, le ministère des finances aurait disposé de sa propre réserve par le passé, supprimée en 2015 à la demande de la Cour des comptes¹. Si les autres ministères n'ont pas de « réserve ministérielle » officielle, en pratique tous les ministères « dépensiers » distribuent des subventions de l'État aux associations, et ils le font parfois en fonction de la situation du territoire d'origine du ministre. Le « jaune budgétaire » dédié à cela en loi de finances mériterait des précisions d'ailleurs². Par exemple, Patrick Kanner, ministre des sports de 2014 à 2017, le reconnaît volontiers dans l'émission audiovisuelle « *L'œil du 20 heures* », en novembre 2017 sur France télévisions, au sujet des subventions versées aux associations sportives du département du Nord dans le cadre de ses fonctions : « dans mon département, qui connaît autant de difficultés sociales, ce n'est pas scandaleux qu'il y ait un petit coup de pouce pour un territoire qui souffre ». On rappelle aussi qu'à la place de la « réserve parlementaire » supprimée, le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) a été abondé en loi de finances initiale pour 2018 de 25 M€ pour apporter des aides à l'accompagnement des petites associations, que leur projet soit lié à leur fonctionnement ou qu'il consiste dans le développement de projets innovants, voire structurants pour le tissu local. Il convient de se concentrer ici sur la pratique de la « réserve ministérielle » à destination des collectivités territoriales, mécanisme de provision et de subventionnement pour des travaux d'intérêt local piloté par l'Exécutif et leurs cabinets respectifs.

C'est par l'action de M. Hervé Lebreton, professeur de mathématiques et président de l'association pour une démocratie directe, que les contribuables ont pu découvrir la manière dont sont distribués ces deniers publics et faire tomber la confidentialité entourant la pratique de la « réserve ministérielle ». Le tribunal administratif de Paris ordonne au ministre de l'Intérieur de publier le détail de celle-ci pour 2011³. Il a fallu plus d'une année au cabinet de l'Hôtel de Beauvau pour se plier à la décision du juge administratif, lequel expliquait dans ses courriers adressés à ladite association qu'il n'était pas certain de pouvoir récolter toutes les informations relatives à ces dépenses publiques. Depuis, les données pour les années 2012 à 2017 ont été rendues publiques par le ministère de l'Intérieur. Si pendant longtemps, cette pratique est restée confidentielle et coutumière, reposant sur un échange de

bons procédés renouvelé chaque année entre le Gouvernement et le Parlement, en loi de finances, au sein du budget général de l'État et de la mission « Relation avec les collectivités territoriales », depuis l'entrée en vigueur de la LOLF du 1^{er} août 2001, sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, a été créée une ligne dédiée aux subventions pour travaux divers d'intérêt local (STDIL), attribuées aux collectivités territoriales. La présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale et rapporteur du texte organique sur la confiance dans la vie politique, ayant prévu l'interdiction de la « réserve ministérielle », lors des débats parlementaires de l'été 2017, a eu la formule suivante qui interpelle le juriste financier : « La réserve ministérielle n'est pas une pratique, contrairement à la réserve parlementaire. Ce que l'on appelle la réserve ministérielle correspond à l'action n° 1 du programme budgétaire n° 122 qui figure dans la mission intitulée *Relations avec les collectivités territoriales* »⁴. Quand on sait que ces deux pratiques relèvent de la même action (n° 1 : « aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »), du même programme (n° 122 : « Concours spécifiques et administration ») et de la même mission au sein du budget général de l'État, n'en déplaise à la présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale, il s'agit bien d'une pratique dans les deux cas, permise par la même ligne budgétaire ! Toutefois, ces deux pratiques ne reposent pas sur le même fondement constitutionnel : si la « réserve parlementaire » permettait de contourner la rigueur de l'article 40 de la Constitution étant donné que les parlementaires sont privés de l'initiative financière, le Gouvernement liant sa compétence d'exécution budgétaire⁵ ; la « réserve ministérielle » est une mise en œuvre du droit d'amendement du Gouvernement au projet de loi de finances lequel détermine et conduit la politique de la Nation, au sens de l'article 20 de la Constitution. En interdisant au Gouvernement d'attribuer des subventions aux collectivités territoriales, dont les crédits avaient pourtant bien été adoptés dans la loi de finances, le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur organique limitait « les prérogatives du Gouvernement » et « [portait] atteinte à la séparation des pouvoirs et [méconnaissait] l'article 20 de la Constitution ». Il l'a donc déclaré contraire à la Constitution⁶. Dans quelle mesure peut-on concilier le nécessaire besoin de solidarité nationale de l'État au plan local face à l'imprévisibilité et l'exigence de bon usage des deniers publics sans priver le Gouvernement de moyens d'action en faveur des collectivités territoriales ? Au ministère de l'Intérieur, aucune « réserve ministé-

¹ TA Paris, 5^e section, 3^e ch., 21 janv. 2015, *Association pour une démocratie directe*, jugement n° 1313074/5-3.

² Cf. annexe explicative intitulée « Effort financier de l'État en faveur des associations » prise en application de de l'article 186 de la loi de finances pour 2009, avec le récapitulatif des crédits attribués aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association est annexé au projet de loi de finances. Ces crédits sont ceux attribués au cours de l'année précédente. On y retrouve la liste des associations subventionnées diffusée dans un format électronique et classée en fonction des programmes sur lesquels les versements sont imputés. En 2017, près de 70 100 € versements aux associations au niveau des programmes ont été recensés. Au total, ces versements représentent 5,3 Mds€, soit une moyenne de 76 000 € par versement d'un programme au siège d'une association ou à un de ses établissements. Le montant médian est, quant à lui, égal à 5 100 €.

³ TA Paris, 23 avril 2013, *Association pour une démocratie directe*, jugement n° 1120921/6-1.

⁴ Y. BRAUN-PIVET, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique pour la confiance dans la vie politique*, A.N., XV^e leg., Doc. parl., n° 105 et 106, 20 juillet 2017, p. 385.

⁵ P. DAUTRY, « Réserve parlementaire » in G. ORSONI (dir.), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Economica, 2^e éd., 2017, p. 759.

⁶ Cons. const., déc. n° 2017-753 DC, 8 sept. 2017, § 51 et § 52. Cf. J.-E. GICQUEL, « La suppression de la réserve parlementaire ou la disparition d'une convention de la Constitution », *La Semaine juridique*. Édition générale, 25 sept. 2017, n° 39, p. 1710 ; P. BACHSCHMIDT, « À chaque pouvoir sa conception de la séparation des pouvoirs... », *Constitutions*, juillet-sept. 2017, n° 2017-3, p. 399-40.

rielle » n'a été exécutée pour les exercices 2018 et 2019. Il convient de revenir sur ce dispositif (I) et son évolution (II) jusqu'à sa mise en sommeil ministérielle.

I. Une manne financière publique d'ampleur modeste à destination principalement des communes, discrétionnairement attribuée par le ministre et son cabinet

Traditionnellement abondés lors du vote de la loi de finances par amendement du Gouvernement, 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 : les maires et les présidents d'intercommunalités principalement ; les présidents de conseils

départementaux⁷ et régionaux⁸ plus occasionnellement. D'ailleurs, ce sont plutôt les petites communes qui ont profité de la « réserve ministérielle ». Selon la Cour des comptes, de 2010 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. Dans son référé sur la « réserve ministérielle », la Cour a souligné que la Présidence de la République n'intervient plus, mais une partie des crédits a continué à être réservée aux ministres financiers en 2013⁹. Les subventions accordées au titre de la « réserve ministérielle » ont été publiées, depuis août 2013, et engagées par le ministre de l'Intérieur. L'analyse de l'allocation de celle-ci au sein du département du Nord et du Pas-de-Calais au cours de cette même période est riche d'enseignements.

Allocation de la « réserve ministérielle » sur la période 2011-2017 au sein du département du Nord

Exercice	Ministre de l'intérieur / ministre chargé des collectivités territoriales	Commune	Majorité municipale	Nature du projet	Montant de la « réserve ministérielle » allouée en €
2011	M. B. HORTEFEUX	Allennes-les-M.	DVG	Extension Mairie	30 000 €
		Avesnes-les-A.	DVG	Aménagement accueil périscolaire	20 000 €
		Cappelle-brouck	DVG	Sonorisation et éclairage des fêtes	3 500 €
		Carnin	DVD	Réhabilitation salle polyvalente	25 000 €
		Hem	DVD	Équipements publics	120 000 €
	M. P. RICHERT	Herlies	DVD	Réfection de salle	30 000 €
		Houplin	DVG	Construction local des sports	15 000 €
		La Flamengie	DVD	Construction d'une statue	40 000 €
		Provin	DVG	Restauration d'une église	30 000 €
		Taisnières/Hon	DVG	Réfection de voirie	20 000 €
				TOTAL	333 500 €

⁷ Par exemple, en 2012, seules deux subventions au titre de la « réserve ministérielle » ont été allouées à des projets départementaux : pour le Conseil général de la Savoie, pour l'aménagement d'un carrefour routier, avec un projet porté par Michel BOUVARD son président ; et pour le Conseil général de Seine Saint Denis, pour un transfert de centre départemental de protection maternelle et infantile, avec un projet porté par Claude BARTOLONE son président.

⁸ Par exemple, en 2014, une seule subvention au titre de la « réserve ministérielle » a été allouée à un projet régional : pour le Conseil régional de Basse-Normandie, pour la construction de vestiaires dans un centre sportif, avec un projet porté par Laurent BEAUVAIS son président.

⁹ C. comptes, Référé sur les subventions pour travaux divers d'intérêt local, n°71261, 27 nov. 2014.

Dossier

> Cabinets
ministériels et
finances publiques

Exercice	Ministre de l'intérieur / ministre chargé des collectivités territoriales	Commune	Majorité municipale	Nature du projet	Montant de la « réserve ministérielle » allouée en €
2012	M. C. GUÉANT	Dourlers	DVD	Réfection d'une école	33 000 €
		Fresnes/Escaut	DVD	Construction d'un bâtiment public	20 000 €
		Lambersart	DVD	Restructuration de l'hôtel de ville	100 000 €
		Lambersart	DVD	Construction d'une salle des sports	200 000 €
		Wargnies le P.	DVD	Construction d'une salle des fêtes	20 000 €
		Marcq en B.	DVD	Parcours de sécurité sur la commune	150 000 €
				TOTAL	523 000 €
2013	M. M. VALLS	-	-	-	0 €
				TOTAL	0 €
2014	M. M. VALLS	La Flamengie	DVD	Aménagement d'une place	25 000 €
				TOTAL	25 000 €
2015	M. B. CAZENEUVE	-	-	-	0 €
				TOTAL	0 €
2016	M. B. CAZENEUVE	Préseau	SE	Monument aux morts	2 900 €
		Tourcoing	DVD	Poste de police municipale	50 000 €
				TOTAL	52 900 €
2017	M. B. CAZENEUVE	Arneke	DVD	Salle polyvalente	50 000 €
		Orchies	PS	Cour d'école	20 000 €
		Villers-Guislain	SE	Aménagement de terrain	5 000 €
		Wattrelos	PS	Terrain de ootball	20 000 €
				TOTAL	95 000 €
				TOTAL GÉNÉRAL	1 029 400 €

Source : Ministère de l'Intérieur, DGCL.

Sur sept exercices, les communes du Nord « retenues » pour la « réserve ministérielle » ont ainsi perçu 1 029 400 €, soit une moyenne annuelle de 147 057 € pour le département. Celles du Pas-de-Calais, sur la même période, ont perçu 1 401 500 €, soit une moyenne annuelle de 200 214 € pour le département. Cette observation signifie, pour le ministre de l'Intérieur, et donc les préfets des départements concernés, que la « réserve ministérielle » correspondrait à une enveloppe moyenne équivalente à celle d'un député ou d'un sénateur pour leur « réserve parlementaire », pour chaque département, ce

qui n'est pas insignifiant d'un point de vue politique. On remarque souvent qu'il y a derrière les porteurs de projets communaux ou intercommunaux, des parlementaires de la circonscription¹⁰ ou des anciens parlementaires de celle-ci¹¹, appartenant à la même majorité politique que le ministre, qui assurent ou veillent à la bonne transmission du dossier vers le cabinet de ce dernier. La « réserve ministérielle » était-elle une session de rattrapage de la « réserve parlementaire » pour le dossier de subventionnement local ? Très certainement.

Allocation de la « réserve ministérielle » sur la période 2011-2017 au sein du département du Pas-de-Calais

Exercice	Ministre de l'intérieur / ministre chargé des collectivités territoriales	Commune	Majorité municipale	Nature du projet	Montant de la « réserve ministérielle » allouée en €
2011	M. B. HORTEFEUX	Audruicq	DVD	Sécurisation école	25 000 €
		Bailleulmont	SE	Restauration église	6 000 €
		Bailleulval	SE	Restauration salle des fêtes	2 000 €
		Behagnies	SE	Aménagement route et chemins	15 000 €
		Ecoivres	DVD	Extension de la salle communale	20 000 €
		Estree Blanche	SE	Vidéosurveillance	1 000 €
	M. P. RICHERT	Fouquereuil	SE	Enfouissement de réseaux	15 000 €
		Marck	PS	Aménagement Maison de la Nature	25 000 €
		Mory	SE	Réfection mairie et annexes	7 000 €
		Nedon	SE	Restauration vitraux d'une église	5 000 €
		Neuve-Chapelle	SE	Aménagement de la mairie	20 000 €
		Nortkerque	SE	Construction d'un préau à l'école	25 000 €
		Quesques	SE	Construction d'un groupe scolaire	80 000 €
		Rely	SE	Restauration école et monument	15 000 €
Saint-Floris	SE	Réfection de rue	15 000 €		

¹⁰ Par exemple, pour le département du Pas-de-Calais, pour l'exercice 2012 validé en décembre 2011, les intervenants ont été, d'une part, André FLAJOLET, député UMP du Pas-de-Calais jusqu'au 17 juin 2012, pour dix des douze dossiers de « réserve ministérielle » du Pas-de-Calais ; et d'autre part, Daniel FASQUELLE, député UMP puis LR du Pas-de-Calais. À l'inverse, pour l'exercice 2013 validé en décembre 2012, suite à l'alternance à l'Assemblée nationale, pour le département du Pas-de-Calais, les députés PS Michel LEFAIT et Luc CARVOUNAS et le sénateur PS, Jean-Claude LEROY ont été les intervenants.

¹¹ Par exemple, en 2012 et 2013, Jean-Paul DELEVOYE, ancien député et sénateur du Pas-de-Calais, alors président du CESE, est intervenu pour plusieurs demandes de « réserve ministérielle ».

Dossier

> Cabinets
ministériels et
finances publiques

Allocation de la « réserve ministérielle » sur la période 2011-2017 au sein du département du Pas-de-Calais

Exercice	Ministre de l'intérieur / ministre chargé des collectivités territoriales	Commune	Majorité municipale	Nature du projet	Montant de la « réserve ministérielle » allouée en €
		Saint Venant	DVD	Aménagement d'un parking	25 000 €
2011	M. P. RICHERT	Simencourt	SE	Renforcement d'éclairage public	10 000 €
		Syndic. Eau Lys	SE	Aménagement de retenues d'eaux	15 000 €
		Valhuon	SE	Réfection d'une école	12 000 €
		Vaudricourt	SE	Extension locaux de la mairie	15 000 €
		Verquigneul	DVG	Construction d'un groupe scolaire	70 000 €
					TOTAL
2012	M. C. GUÉANT	Allouagne	PCF	Rénovation de la salle des fêtes	30 000 €
		Calonne/Lys	SE	Mise en place d'une sécurité incendie	15 000 €
		Com. Com. V. Canche	DVD	Aménagement pépinière d'entreprises	90 000 €
		Essars	DVD	Réhabilitation de local	20 000 €
		Estree Blanche	SE	Construction de garages	15 000 €
		Flers	DVD	Restauration d'une église	25 000 €
		Guarbecque	DVG	Installation d'une citerne incendie	10 500 €
		Hauteclouque	LR	Réhabilitation d'une mairie	20 000 €
		Mazinghem	SE	Travaux de voirie	10 000 €
		Mont Bernenchon	SE	Rénovation d'une école	25 000 €
		Quernes	SE	Extension d'une salle communale	25 000 €
		Saint-Venant	DVD	Extension d'une allée	30 000 €
			TOTAL	315 500 €	

Exercice	Ministre de l'intérieur / ministre chargé des collectivités territoriales	Commune	Majorité municipale	Nature du projet	Montant de la « réserve ministérielle » allouée en €
2013	M. M. VALLS	Croisette	SE	Aménagement de trottoirs	60 000 €
		Hénin-Beaumont	DVG	Relocalisation d'une école	100 000 €
		Herlincourt	SE	Restauration d'une église	8 000 €
		Lespesses	SE	Aménagement d'une mairie	5 000 €
		Ligny-les-Aire	SE	Aménagement de la place de la mairie	5 000 €
		Quiestède	SE	Acquisition de tableaux pour une école	5 000 €
		Saint-Martin au Laert	PS	Réparation d'une église	180 000 €
			TOTAL	363 000 €	
2014	M. M. VALLS	Hestrus	DVD	Rénovation d'une église	25 000 €
		Mont en Ternois	SE	Installation d'une réserve incendie	5 000 €
		Rimboval	LR	Aménagement d'une route départementale	50 000 €
			TOTAL	80 000 €	
2015	M. B. CAZENEUVE	Cremarest	SE	Restauration des vitraux d'une église	50 000 €
		Essars	DVG	Aménagement d'un restaurant scolaire	20 000 €
		Saint Denoeux	DVD	Renforcement d'une route	20 000 €
			TOTAL	90 000 €	
2016	M. B. CAZENEUVE	Hamelincourt	SE	Rénovation d'une école	15 000 €
		Marck	DVD	Aménagement de rue	30 000 €
		Saint-Venant	LR	Travaux de voirie	15 000 €
			TOTAL	60 000 €	
2017	M. B. CAZENEUVE	Bournonville	SE	Réparation de rue	20 000 €
		Calais	LR	Création de zone d'activités	50 000 €
			TOTAL	70 000 €	
			TOTAL GÉNÉRAL	1 401 500 €	

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

Pour l'exercice de 2016, décidé en décembre 2015, les élus locaux affiliés politiquement à gauche auraient obtenu 70 % de la « réserve ministérielle ». Le cabinet ministériel de B. Cazeneuve, alors ministre de l'Intérieur, expliquait alors que c'était moins pire qu'avant ! En effet, ce même ratio aurait été de 87 % en 2013, et de 76 % en 2014 durant le ministère de M. Valls. Pire, pour l'exercice 2012, décidé en décembre 2011, les élus locaux affiliés politiquement à droite auraient obtenu 95 % de la « réserve ministérielle » durant le ministère de C. Guéant. Autre illustration, pour l'exercice de 2016, les communes du département de La Manche, dont était originaire le ministre B. Cazeneuve, ont perçu un total de 657 000€ de subventions issues de la « réserve ministérielle » du ministère de l'Intérieur, soit dix fois plus que celles du département du Pas-de-Calais et treize fois plus que celles du département du Nord lors du même exercice ! L'attribution d'une part de «

réserve ministérielle » du ministre de l'Intérieur, décision discrétionnaire du ministre et de son cabinet, résulte, d'une part, d'une proximité avec les parlementaires ou élus de leur appartenance politique, et d'autre part, du territoire dont est originaire le ministre. Les soupçons de clientélisme électoral dans l'attribution de la « réserve ministérielle » ne sont donc pas injustifiés, d'où la nécessité absolue d'un contrôle approfondi de l'exécution budgétaire de ces fonds publics par la Cour des comptes.

Ce sont toujours des dépenses travaux d'intérêt local (réfection d'écoles, de voirie, terrain de sport, etc.) auxquelles la « réserve ministérielle », par sa contribution, parfois significative, permet la réalisation ou l'achèvement, à la grande satisfaction des administrés, et donc des électeurs. Les véritables « messagers » de celle-ci sont avant tout les parlementaires¹². N'est-ce pas Clémenceau qui disait « on ne peut se faire à l'idée d'être privé de la manne préfectorale »¹³.

Programme n° 122, observation de l'évolution de la « réserve ministérielle » sur la période 2013-2017

Exercice budgétaire		2013		2014		2015		2016		2017	
		LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR
Prévision/Exécution											
Action n° 1 - aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	AE (M€)	137,2	156,4	113,8	124,8	106,7	147,8	123,6	99,6	147,5	296,6
	CP (M€)	159	189,7	125,8	145,4	130,7	145,9	127,6	118,6	112,5	317,2
Sous-action « Subventions pour travaux d'intérêt local »	AE (M€)	125,1	114,5	112,9	93,8	104,8	89,2	93,6	86,7	91,5	95,8
	CP (M€)	125,1	141,1	112,9	113,1	104,8	100,2	93,6	86,4	91,5	81,3
Dont « Réserve ministérielle »	AE (M€)	19,1	16,6	16,1	13,3	15,3	13,0	20,3	18,8	6,3	6,5
	CP (M€)	19,1	21,1	16,1	16,0	15,3	14,6	20,3	17,8	6,3	5,5
Dont « Réserve Parlementaire »	AE (M€)	106	93	96,8	80,5	89,5	76,2	73,3	67,9	85,2	89,3
	CP (M€)	106	117,9	96,8	97,1	89,5	85,6	73,3	68,6	85,2	75,8

Source : Direction du Budget.

¹² Lors de l'exercice de 2016, la très grande majorité des communes dont les dossiers ont été acceptés par le ministère de l'Intérieur sont des demandes portées par des parlementaires, essentiellement des députés. On compte seulement 19 demandes portées directement par des élus locaux.

¹³ V. G. CLEMENCEAU, *Vers la réparation*, 1899, p. 336.

Il s'agit toutefois d'une manne financière complémentaire d'ampleur très modeste au plan national. De 2013 à 2017, la « réserve ministérielle » représentait environ 15 % du volume de la sous-action intitulée « subventions pour travaux d'intérêt local » au sein de l'action n°01 du programme n°122¹⁴. Le volume de cette ligne budgétaire n'a cessé de décroître au cours de cette période. Elle représentait des montants nettement plus faibles que la « réserve parlementaire ». Elle a été en diminution constante jusqu'en 2017. Cette « réserve » à la discrétion du ministre de l'Intérieur est passée de 21,1 M€ de crédits de paiement (CP) en loi de règlement pour 2013 à seulement 5,5 M€ de CP en loi de règlement pour 2017.

II. Un pilotage de la « réserve ministérielle » très critiqué jusqu'à sa mise en sommeil

Trois traits de crayon méritent d'être retracés au sujet de la « réserve ministérielle » : son pilotage est-il encadré par voie réglementaire, car si les règles existent, il suffirait de veiller à leur bonne application (A) ; sa transparence d'exécution, réclamée par la Cour des comptes, est laborieuse (B) ; la réserve « ministérielle » n'a pas disparu, elle est seulement mise en sommeil par le Gouvernement (C).

A. Un pilotage de la « réserve ministérielle » encadré par voie réglementaire ?

Le responsable du programme est le Directeur général des collectivités territoriales (DGCL), placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. Au plan technique, ce sont des dépenses d'intervention, et notamment des crédits de transfert aux collectivités territoriales, consacrés aux subventions pour travaux divers d'intérêt local (STDIL), auxquels correspondent ces crédits ouverts en loi de finances à la demande discrétionnaire du Gouvernement. Ces crédits font l'objet d'arrêtés signés du ministre de l'Intérieur et sont gérés par son cabinet ministériel.

Les STDIL ont longtemps été régies par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement¹⁵, pris en conseil des ministres après avis de la Section des finances du Conseil d'État ; aux dispositions abrogées depuis le 1^{er} octobre 2018, puis reprises au décret n°2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour

des projets d'investissement, pris par le Premier ministre après avis de la Section des finances du Conseil d'État, mis en conformité avec la LOLF du 1^{er} août 2001 et le décret GBCP n°2012-1246 du 7 novembre 2012. Ces subventions peuvent être consacrées au financement des différentes phases d'une opération, telles que les études, les acquisitions immobilières, les travaux de construction ou d'aménagement, les grosses réparations, l'équipement en matériel à l'exclusion du simple renouvellement. Elle pouvait inclure aussi des dépenses connexes qui concourent directement à la réalisation du projet. La demande de STDIL est présentée par le bénéficiaire éventuel de l'opération, le maire de la commune, ou son représentant, et donc un parlementaire. Les pièces à produire à l'appui de la demande sont énumérées par arrêté ministériel¹⁶. Le ministre de l'Intérieur dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception du dossier de demande, pour réclamer la production des pièces manquantes ; et en l'absence de réponse de la part du ministre à l'expiration de ce délai de deux mois, le dossier est réputé complet.

Toute demande de subvention qui n'a pas donné lieu à décision attributive dans un délai de six mois à compter de cette même date est considérée comme rejetée implicitement. La décision attributive de subvention, qu'il s'agisse d'un acte administratif unilatéral ou d'une convention, comporte au moins la désignation du projet, ses caractéristiques, la nature et le montant prévisionnel de la dépense soumise à subvention, le calendrier prévisionnel de l'opération, les modalités d'exécution et de versement ainsi que les clauses de reversement. La subvention prévisionnelle est calculée à partir du coût du projet d'investissement présenté. Si, à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la notification de la subvention, le projet, l'opération ou la phase d'opération au titre duquel elle a été accordée n'a reçu aucun commencement d'exécution, l'autorité qui a attribué la STDIL constate la caducité de sa décision. Le versement de la STDIL est effectué sur justification de la réalisation du projet. Une avance peut être versée lors du commencement d'exécution du projet. Elle ne peut excéder 5 % du montant prévisionnel de la subvention, sauf disposition particulière. Des acomptes peuvent être versés au fur et à mesure de l'avancement du projet. Ils ne peuvent excéder 80 % du montant prévisionnel de la STDIL. L'autorité compétente exige le reversement total ou partiel de la subvention versée dans les cas suivants : si l'objet de la subvention ou l'affectation de l'investissement subventionné ont été modifiés sans

¹⁴ Les autres dépenses de transfert aux collectivités territoriales sont les subventions aux communes minières, les subventions aux communes en difficulté, la reconstruction de ponts détruits par faits de guerre, et autres subventions et aides aux collectivités territoriales.

¹⁵ Décr. n°99-1060 du 16 déc. 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement, *JORF* n° 0293, 18 déc. 1999 p. 18875.

¹⁶ Arrêté du 30 mai 2000 relatif aux pièces à produire à l'appui des demandes de subventions de l'État pour des projets d'investissement, *JORF* n°132, 8 juin 2000 p. 8659.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

autorisation ; le cas échéant, si le projet n'est pas réalisé dans le délai prévu.

Suite au premier décret du 16 décembre 1999, une circulaire d'application, à destination des préfets, conjointe au ministre de l'Intérieur et des Finances, avait été prise le 19 octobre 2000 et modifiée le 1er octobre 2003. Un arrêté interministériel du 2 octobre 2002, du ministre des Finances et de celui de l'Intérieur, avait plafonné la subvention de l'État à 50 % de la dépense subventionnable dans la limite de 200 000 €. Le législateur est également intervenu, avec l'article 140 de la loi de finances pour 2017, pour fixer une prescription quadriennale, lequel dispose que « lorsque le bénéficiaire d'une STDIL n'a pas déclaré l'achèvement du projet, de l'opération ou de la phase d'opération dans un délai de quatre ans à compter de la date de déclaration du début d'exécution, celui-ci est considéré comme étant terminé. Ce délai ne peut être prolongé. L'autorité qui a attribué la subvention liquide celle-ci. Le cas échéant, elle demande le reversement des avances et des acomptes versés, trop perçus. Aucune demande de paiement de la part du bénéficiaire ne peut intervenir après expiration du délai ». Depuis lors, et suite au référé de la Cour des comptes du 27 novembre 2014, les STDIL sont précisées par circulaires du 11 avril 2016 et du 29 décembre 2017, à destination des préfets. Le nécessaire respect de ce cadre réglementaire a été souligné par la Cour des comptes dans son référé du 27 novembre 2014.

B. Un pilotage confidentiel et non suffisamment encadré selon la Cour des comptes

Dès 2011, la Cour des comptes a réclamé davantage de transparence au sujet de l'emploi de ces crédits. Elle souhaitait une modification de la LOLF du 1^{er} août 2001 avec l'obligation de mentionner en annexe au projet de loi de règlement des informations sur la ligne de la sous-action « subventions pour travaux divers d'intérêt local » du programme 122 « Concours spécifiques et administration ». Elle ne le réclamait pas seulement au titre de la « réserve parlementaire », mais elle le demandait également pour la « réserve ministérielle » ! La liste des subventions versées en 2013, au titre de la « réserve parlementaire », a bien été publiée en annexe du projet de loi de règlement en application de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique¹⁷, et de l'article 54 de la LOLF du 1^{er} août 2001. Après une évolution en ce sens pour la « réserve parlementaire », la Cour a de nouveau recommandé d'étendre cette

publication aux subventions attribuées au titre de la « réserve ministérielle » conformément à ses recommandations formulées dans le cadre du référé précité du 27 novembre 2014¹⁸. Dans leur réponse commune, le ministre de l'Intérieur et le ministre des Finances ont rappelé « l'absence de toute disposition législative y obligeant le ministre de l'Intérieur, des dispositions en ce sens ont été prises dès 2013 avec la publication sur le site internet du ministère de l'Intérieur de l'ensemble des subventions attribuées en 2011¹⁹. En 2014, ont été publiées les aides allouées en 2012 et 2013 au titre de la réserve ministérielle », précisant que cette publication présenterait un caractère systématique. Par exemple, sur l'année 2011, 1249 subventions au titre de la « réserve ministérielle » ont été allouées, soit un montant moyen de 15 000 € par subvention, avec de fortes disparités selon les projets, avec une subvention allant de quelques milliers d'euros à plusieurs centaines de milliers.

Les modalités de gestion ont été pointées du doigt par la Cour. Les notes de celle-ci sur l'exécution des crédits du programme n°122 sont particulièrement éclairantes²⁰. Les recommandations de la Cour des comptes formulées dans le cadre d'un référé publié sur ces dépenses sont hélas souvent restées lettre morte pour l'essentiel²¹. Par exemple, dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances 2016, on apprend que la Cour avait recommandé la mise en place, pour chaque subvention, d'un dossier unique et partagé entre l'administration générale et les préfetures, ce qui n'existait pas avant fin novembre 2016, lorsqu'un logiciel de gestion des subventions utilisé par le bureau du Cabinet a été enfin modifié de façon à pouvoir transmettre plus facilement et plus rapidement les dossiers initiaux de demandes de subvention aux préfetures. De même, la Cour regrette l'absence d'encadrement de l'attribution de ces subventions par des règles de bonne gestion et le défaut de fixation de critères de taille et de capacité financière pour les collectivités territoriales et l'absence de cumul avec d'autres dispositifs d'aide d'État. La Cour des comptes regrette l'absence d'instauration d'un seuil minimal en montant et en pourcentage du coût du projet. La Cour souligne également le difficile raccourcissement des délais de réalisation des projets locaux financés par la « réserve ministérielle ». Si la DGCL précise que près de 83 % des projets étaient réalisés dans les trois années suivant l'année d'attribution de la subvention au vu des paiements effectués, il semble, selon la Cour, que les collectivités rencontrent des difficultés croissantes à obtenir les financements et les autorisations de travaux, en

¹⁷ Art. 11 L. org. n°2013-906, 11 oct. 2013, JORF n°0238, 12 oct. 2013 p. 16824.

¹⁸ C. comptes, référé n° 71261 au ministre des finances et des comptes publics et au ministre de l'intérieur, sur les STDIL, 27 nov. 2014.

¹⁹ Voir *Liste des subventions allouées en 2011 sur le programme 122-01 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »*, www.interieur.gouv.fr, rubrique « Subventions ».

²⁰ Voir par exemple, C. Comptes, Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programmes, Mission « Relation avec les collectivités territoriales – Exercice 2016 », mai 2017, La Doc. fr., p. 35 et 36.

²¹ C. comptes, référé n° 71261 au ministre des finances et des comptes publics et au ministre de l'intérieur, sur les subventions pour travaux divers d'intérêt local, 27 nov. 2014.

raison d'une multiplication des recours contentieux et juridiques, nécessaires à la réalisation des projets. Rappelons que l'article 140 de la loi de finances pour 2017 a supprimé, pour les STDIL, la prorogation de 4 ans pour achever l'opération, telle qu'elle était prévue par l'article 12 du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999²². La Cour avait déjà souligné la problématique des reports de ces crédits d'une année sur l'autre, conduisant à une consommation des CP supérieure à la prévision initiale. Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2013, la Cour des comptes avait souligné que « ces variations soulèvent des interrogations sur la qualité de la programmation de ces dépenses »²³. Pour les STDIL, les restes à payer sont souvent importants, ce qui correspond à un volume de CP en loi de finances non négligeable. Les clefs de paiement de ces travaux divers semblent relativement longues. En ce qui concerne les STDIL, un rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA)²⁴ de 2013 a donc établi une méthodologie permettant d'élaborer des clefs de paiement servant de base à des échéanciers pluriannuels. Parfois, en loi de finances rectificative, à la demande du Gouvernement, des annulations au titre des STDIL sont votées, correspondant à la rectification d'affectations erronées, ce qui interroge sur la qualité du travail prévisionnel en la matière.

C. L'absence de disparition juridique et financière de la « réserve ministérielle »

Dans son avis sur le projet de loi organique pour la confiance dans la vie politique, le Conseil d'État, sur rapport de sa section de l'Intérieur, rendu le 12 juin 2017, souligne également « que la fraction de crédits, dénommée « réserve ministérielle », destinée à financer des STDIL, doit également respecter les procédures budgétaires de droit commun, notamment en termes d'engagement de crédits, et ne pas permettre de reconstituer l'équivalent d'une « réserve parlementaire » qui serait laissée à la libre disposition du ministre de l'Intérieur ou d'autres membres du pouvoir exécutif. On ne peut que le suivre dans cet avis... Dans son avis du 4 juillet 2017, la commission des finances du Sénat a proposé d'inscrire en 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 sur le modèle de ce qui a été fait pour la

« réserve parlementaire » dans le rapport annuel de performance (RAP) de l'emploi de ces crédits, conformément aux vœux de la Cour des comptes formulé dans le référé précité du 27 novembre 2014. On ne peut que le suivre dans cet avis...

Pour faire admettre aux parlementaires la nécessité de la suppression de la « réserve parlementaire », la Garde des Sceaux, s'était ralliée fin juillet 2017 à une demande forte des parlementaires, de supprimer également la « réserve ministérielle » dans un souci de parallélisme²⁵. L'article 15 du projet de loi organique sur la confiance dans la vie politique prévoyait que « le Gouvernement ne peut attribuer de subventions aux collectivités territoriales et à leurs groupements au titre de la pratique dite de la "réserve ministérielle" ». La fragilité constitutionnelle de la suppression de la « réserve ministérielle » était certaine, quant à la volonté gouvernementale de supprimer ce mécanisme, elle était visiblement incertaine. A tel point que l'on peut opportunément se demander, étant donné que cet instrument résulte de la pratique et non de textes de droit, comment une loi organique pouvait-elle supprimer une pratique qui n'a pas de fondement textuel au niveau législatif ? C'est une véritable impasse juridique. Cette disposition législative organique interdit au Gouvernement de déposer des amendements au projet de loi de finances, ce qui constitue une violation manifeste du droit d'amendement du Gouvernement en matière financière. Or, la loi organique ne peut en aucun cas remettre en cause ce droit constitutionnellement garanti : la Constitution, ni même la LOLF du 1^{er} août 2001, ne fixant aucune règle de recevabilité financière à destination des membres du Gouvernement. Faut-il aller vers une limitation constitutionnelle du droit d'amendement du Gouvernement en matière financière ? Cela n'a aucun sens, sauf à étendre les dispositions de l'article 40 de la Constitution aux ministres dépensiers, afin de laisser aux seuls ministre des finances et Premier ministre la main sur ce texte complexe²⁶. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 8 septembre 2017, a confirmé cette analyse sur l'asymétrie entre la « réserve parlementaire » et la « réserve ministérielle » malgré une terminologie très proche²⁷. Dans le premier cas, le Gouvernement est à l'initiative de l'amendement qu'il présente après s'être entendu avec les membres de l'assemblée concernée, le Gouvernement liant sa compétence d'exécution budgétaire. Dans le second cas, le Gouvernement doit demeurer libre d'attribuer des subventions de l'État aux collectivités territoriales comme il l'entend, étant donné qu'il maîtrise seul l'initiative de la loi de finances. Le Conseil constitutionnel a donc logi-

²² Cf. instruction n°INTK1607224J publiée le 11 avril 2016.

²³ C. comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programmes*, Mission « Relation avec les collectivités territoriales – Exercice 2013 », mai 2014, La Doc. fr., p. 13.

²⁴ IGA, *Soutenabilité des crédits pour travaux divers d'intérêt local*, 2013.

²⁵ Cf. *Le Monde*, « Loi de moralisation : le Conseil constitutionnel sauve la réserve ministérielle », 8 sept. 2017.

²⁶ Voir notre analyse en ce sens, A. BAUDU, « Soutenir la recevabilité financière des initiatives « dépensières », LPA 9 juill. 2018, n° 136, p. 5.

²⁷ Cons. const., déc. n°2017-753 DC, 8 sept. 2017, *Loi organique pour la confiance dans la vie politique*, § 51 et § 52.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

quement considéré qu'il limitait « les prérogatives du Gouvernement » et « [portait] atteinte à la séparation des pouvoirs et [méconnaissait] l'article 20 de la Constitution ». Il l'a donc déclaré contraire à la Constitution. Certains se sont émus du caractère sibyllin de la formulation. Il s'explique par l'absence de limite constitutionnelle au droit d'amendement du Gouvernement en matière financière. Ainsi, la ligne de crédits correspondante n'est plus abondée en autorisations d'engagement (AE) depuis 2018. Pour 2019,

cette ligne a été uniquement dotée en crédits de paiement (CP) afin de couvrir les opérations antérieures (44,7 M€ en CP au total, comprenant également la « réserve parlementaire »). Il s'agit d'une mise en sommeil politique et non d'une disparition juridique et financière pour l'instant. La disparition de la « réserve ministérielle » n'a donc pas eu lieu, et on ne peut pas, contrairement à la « réserve parlementaire », prononcer son requiem. Comme le dit le proverbe, « nul ne sait ce que l'avenir nous réserve » ! ■