

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 20

PROVISIONS

Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre DEMERLIAT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. OBSERVATIONS SUR LE RETARD DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE	5
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	6
III. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DEUX DOTATIONS	7
A. LE PÉRIMÈTRE DES CRÉDITS	7
1. <i>Un « isolement », par la LOLF, des crédits destinés aux dépenses accidentelles et aux mesures générales en matière de rémunération</i>	7
2. <i>Un périmètre inchangé, en pratique, par rapport aux chapitres correspondants du budget des charges communes</i>	7
a) Le programme 551	7
b) Le programme 552	7
B. LA NATURE DES CRÉDITS	8
1. <i>Des crédits globaux, dont l'emploi emporte une dérogation au caractère limitatif des programmes</i>	8
a) La procédure de répartition	8
(1) Les crédits du programme 551	9
(2) Les crédits du programme 552	9
b) Une dérogation au caractère limitatif des programmes	9
2. <i>Des dotations, dénuées d'objectif de performance</i>	9
IV. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2006	10
1. <i>Les crédits de la mission</i>	10
2. <i>Ventilation des crédits par programme</i>	11
a) Les crédits du programme 551	11
(1) Une budgétisation nulle	11
(2) Un bon signe	11
b) Les crédits du programme 552	12
(1) Une forte hausse	12
(2) Des justifications insuffisantes	12
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

I. OBSERVATIONS SUR LE RETARD DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE

Les dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoient que le gouvernement répond aux questionnaires budgétaires des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, au plus tard, **le 10 octobre**. Or, à cette date, **votre rapporteur spécial n'avait reçu aucune réponse** à la quarantaine de questions que, pourtant, il avait adressées au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, suivant les prescriptions de l'article 49 précité, *avant le 10 juillet*.

Plusieurs de vos autres rapporteurs spéciaux sur des missions qui relèvent du même ministère ont fait valoir un semblable phénomène de retard des réponses à leurs questionnaires budgétaires¹.

Il apparaît donc que **le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, maître d'œuvre dans l'introduction de la LOLF, n'en a pas respecté l'une des dispositions essentielles : celle qui a vocation à assurer, en amont de la discussion budgétaire, l'information du Parlement**. Votre rapporteur spécial, naturellement, le déplore ; tout particulièrement à l'occasion de cette année de première mise en œuvre intégrale de la LOLF.

¹ Cf. les missions « Développement et régulations économiques », « Engagements financiers de l'Etat », « Gestion et contrôle des finances publiques », « Participations financières de l'Etat », « Remboursements et dégrèvements », « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mise en œuvre de la LOLF a opéré le **transfert vers la présente mission de crédits du budget des charges communes**, destinés au financement :

- d'une part, des « mesures générales intéressant les agents du secteur public », objet d'une première dotation (programme 551) ;
- d'autre part, des « dépenses éventuelles » et des « dépenses accidentelles », objet d'une seconde dotation (programme 552).

La présente mission, ce faisant, n'a **pas modifié le périmètre** de ces crédits, sinon en fusionnant la deuxième série précitée sous l'intitulé des seules dépenses *accidentelles*. Cette **disparition formelle des dépenses éventuelles** est logique dès lors que la LOLF supprime la notion de crédits « provisionnels » (que les crédits pour dépenses éventuelles avaient vocation à abonder au besoin).

La transition s'avère ne présenter aucune difficulté particulière. Ainsi, notamment, pour la répartition des crédits des dépenses accidentelles, la procédure décrétole est conservée. En outre, comme le prévoit la LOLF, s'agissant d'une mission « *spécifique* » regroupant deux dotations, **aucun objectif de performance** n'est fixé.

Cependant, **en ce qui concerne le programme 552, la forte hausse des crédits demandés pour 2006 par rapport aux crédits équivalents inscrits en loi de finances initiale pour 2005**, en particulier quant aux autorisations d'engagement, **suscite les interrogations de votre rapporteur spécial**. Celui-ci estime que la sincérité budgétaire impose de veiller à ce que les crédits demandés au titre de ces dépenses ne servent pas, dénaturés, à corriger des évaluations de crédits initiales insuffisantes.

Sous réserve de ces observations, votre rapporteur spécial vous propose l'**adoption des crédits de la mission « Provisions »**.

III. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DEUX DOTATIONS

A. LE PÉRIMÈTRE DES CRÉDITS

1. Un « isolement », par la LOLF, des crédits destinés aux dépenses accidentelles et aux mesures générales en matière de rémunération

La présente mission a été créée en application des alinéas trois (*in fine*) à cinq du paragraphe I de l'article 7 de la LOLF.

Aux termes de ces dispositions, « [...] *une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :*

« 1° *Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;*

« 2° *Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits. »*

Ce faisant, la mission « Provisions » regroupe des crédits qui, dans la nomenclature issue de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, figuraient au budget des charges communes.

2. Un périmètre inchangé, en pratique, par rapport aux chapitres correspondants du budget des charges communes

a) *Le programme 551*

La dotation du programme **551 « Provision relative aux rémunérations publiques »** correspond, dans la nomenclature de l'ordonnance n° 59-2, aux crédits des « **mesures générales intéressant les agents du secteur public** » du budget des charges communes (chapitre 31-94).

Cette dotation a vocation à permettre le financement des **mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition, par programme, ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.**

Conformément à l'article 5 de la LOLF, les crédits affectés au programme 551 sont repris sous le **titre 2 (Dépenses de personnel)**.

b) *Le programme 552*

La dotation du programme **552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »** correspond, dans la nomenclature de l'ordonnance n° 59-2,

aux crédits pour « **dépenses éventuelles** », d'une part, et pour « **dépenses accidentelles** », d'autre part, **du budget des charges communes** (respectivement, chapitre 37-94 et chapitre 37-95).

Pour mémoire, les crédits pour dépenses *éventuelles* constituaient une dotation « réservoir », qui servait à abonder les crédits dits « provisionnels » en cas d'insuffisance de ces derniers. Les crédits pour dépenses *accidentelles* permettaient quant à eux de couvrir les dépenses occasionnées par des calamités ou d'autres dépenses urgentes et imprévues¹.

Ces deux types de crédits, jusque là distincts, se trouvent **désormais fusionnés** au sein du programme 552. L'intitulé de celui-ci – « Dépenses accidentelles et imprévisibles » – réalise de fait la **disparition formelle de la notion de dépenses éventuelles**. Cette disparition est logique dès lors que la LOLF a supprimé la notion juridique de crédits « provisionnels² ».

La vocation de la dotation du programme 552 est ainsi d'assurer les **crédits nécessaires à des dépenses accidentelles, imprévisibles et urgentes** (notamment liées à des catastrophes naturelles, en France ou à l'étranger, ou à des événements extérieurs qui requièrent le rapatriement de Français). La nature même de ces dépenses explique que la répartition par programme ne puisse en être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Conformément à l'article 5 de la LOLF, les crédits affectés au programme 552 sont repris sous le **titre 3 (Dépenses de fonctionnement)**.

B. LA NATURE DES CRÉDITS

1. Des crédits globaux, dont l'emploi emporte une dérogation au caractère limitatif des programmes

La présente mission, avec les dotations des programmes 551 et 552 précités, rassemble des **crédits globaux**, destinés à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote. Ces crédits sont **répartis en tant que de besoin en cours d'exercice, entre les autres missions**, par programme.

a) La procédure de répartition

La procédure de répartition des crédits de la présente mission est fixée par l'**article 11 de la LOLF**. Cette disposition distingue selon qu'il s'agit des crédits de l'une ou de l'autre des deux dotations composant la mission.

¹ Cf. le rapport d'information n° 444 (1999-2000) fait, au nom de la commission des finances, sur la gestion et l'utilisation des dépenses éventuelles et accidentelles depuis 1990, par notre ancien collègue Louis-Ferdinand de Rocca-Serra.

² La notion de crédits « provisionnels », ambiguë, avait fait l'objet de nombreuses critiques. Avec la LOLF, le droit budgétaire ne distingue plus, désormais, qu'entre crédits « limitatifs » et crédits « évaluatifs ».

(1) Les crédits du programme 551

En ce qui concerne les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations (programme 551), ils sont répartis, par programme, par **arrêté du ministre chargé des finances** (LOLF, article 11, alinéa 2).

Cet arrêté **ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre 2, concernant les dépenses de personnel** (même disposition de la LOLF). Ce faisant, les crédits du programme 551 échappent, comme le réserve expressément le paragraphe III de l'article 7 de la LOLF, à la règle que pose ce paragraphe III et selon laquelle « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat* ».

(2) Les crédits du programme 552

En ce qui concerne les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, ils sont répartis, par programme, par **décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances** (LOLF, article 11, alinéa 1^{er}). Cette procédure reprend, *mutatis mutandis*, celle que prévoyait l'article 11 de l'ordonnance n° 59-2 s'agissant des dépenses « accidentelles » au sens de la nomenclature issue de cette ordonnance¹.

b) Une dérogation au caractère limitatif des programmes

Les crédits de la présente mission sont par nature susceptibles d'entraîner une **dérogation au caractère limitatif des programmes qu'ils viennent abonder**, suivant la procédure ci-dessus décrite.

Il convient cependant de souligner que **ces crédits de provisions**, en ce qui concerne le programme 551 comme le programme 552, **sont eux-mêmes des crédits limitatifs**, conformément au principe posé par l'article 9 de la LOLF.

2. Des dotations, dénuées d'objectif de performance

A l'instar de la mission « Pouvoirs publics² », la présente mission, composée de deux dotations, constitue, conformément aux dispositions de l'article 7, précité, de la LOLF, une mission « *spécifique* », **dénuée d'objectif de performance**. Ses programmes, par conséquent, ne font l'objet d'aucun indicateur, et leur présentation n'est pas accompagnée d'un projet annuel de performance.

¹ Cf. *supra*, A, 2, b.

² Cf. le troisième alinéa du paragraphe I de l'article 7 de la LOLF. Les dotations regroupées par la mission « Pouvoirs publics » sont les seules dotations prévues par la LOLF avec les deux qui composent la présente mission.

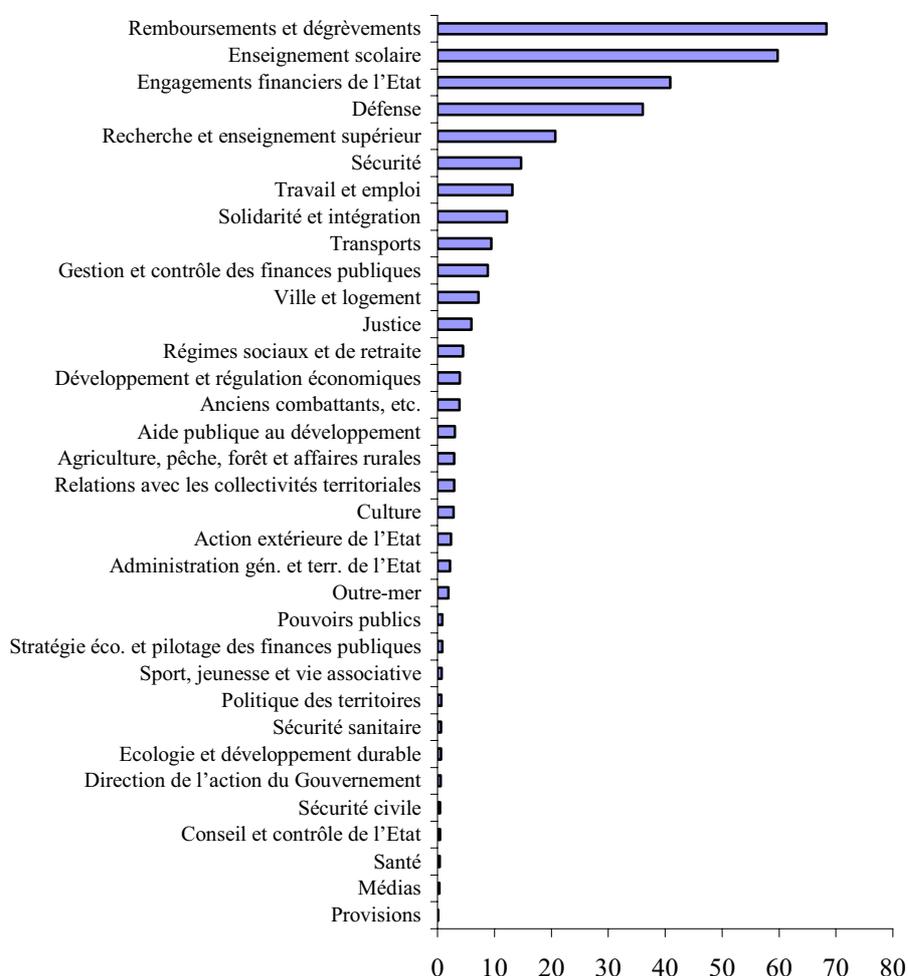
IV. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2006

1. Les crédits de la mission

La mission « Provisions », pour 2006, représente, en termes de crédits budgétaires, **487 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE)** et **135 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**. Ces CP en font **la mission la moins dotée du budget général**, comme le représente le graphique ci-après.

Les CP des missions du budget général dans le projet de loi de finances pour 2006

(en milliards d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2006

Par ailleurs, il convient d'emblée de souligner que les crédits demandés pour 2006 correspondent **intégralement** au **programme 552** « Dépenses accidentelles et imprévisibles ».

2. Ventilation des crédits par programme

Compte tenu de la stabilité du périmètre de la mission par rapport aux chapitres correspondants du budget des charges communes¹, une comparaison des crédits demandés par rapport à ceux ouverts au titre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2005 peut être établie. Tel est l'objet du tableau ci-dessous.

Evolution des crédits ouverts en LFI

(en milliers d'euros)

Dotation	Ouverts en LFI 2005		Demandés pour 2006		Variation 2006/2005 <i>en valeur</i>		Variation 2006/2005 <i>en %</i>	
	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>
551 Provision relative aux rémunérations publiques	0	0	0	0	0	0	0	0
552 Dépenses accidentelles et imprévisibles*	81.160**	81.160**	487.000	135.000	+ 405.840	+ 55.840	+ 600	+ 166

* En LFI pour 2005, crédits pour dépenses éventuelles et crédits pour dépenses accidentelles cumulés.

** Dépenses éventuelles : 40.475 ; dépenses accidentelles : 40.685.

a) Les crédits du programme 551

(1) Une budgétisation nulle

Comme pour 2005, **aucun crédit** n'est demandé pour 2006 en ce qui concerne la dotation du programme 551 « Provisions relative aux rémunérations publiques ».

(2) Un bon signe

L'objet du programme 551 étant, comme on l'a indiqué plus haut, d'assurer les rémunérations publiques dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits, une budgétisation nulle **suppose que l'ensemble des rémunérations a pu être réparti a priori entre les programmes des autres missions.**

Dans la perspective d'une rationalisation des crédits comme dans celle d'une meilleure lisibilité budgétaire, votre rapporteur spécial s'en félicite.

¹ Cf. supra, III, A, 2.

b) Les crédits du programme 552

(1) Une forte hausse

En ce qui concerne la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », **487 millions d'euros en AE et 135 millions en CP** sont demandés pour 2006, soit **respectivement 6 fois plus et 1,6 fois plus que les crédits équivalents** (c'est-à-dire les crédits pour dépenses éventuelles et les crédits pour dépenses accidentelles cumulés) **inscrits en LFI pour 2005**.

(2) Des justifications insuffisantes

La hausse, s'agissant des **CP**, est justifiée par le gouvernement, suivant l'une des réponses au questionnaire budgétaire qui ont été transmises à votre rapporteur spécial, comme « *liée notamment à l'accroissement de ces dépenses depuis plusieurs années, ce qui a conduit dans certains cas à traiter ces dépenses par décret d'avance* ». L'importance de la hausse des **AE**, cependant, paraît au premier abord témoigner de prévisions alarmantes.

Selon les éléments d'information qui ont pu être recueillis par votre rapporteur spécial auprès des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **celles des AE demandées qui ne trouvent pas leur correspondance dans les CP**, et qui représentent un montant de **352 millions d'euros** (soit plus de 70 % du total des AE), **correspondraient, pour la plus large part, aux frais de justice**¹. Ces derniers, en effet, étaient jusqu'à présent réglés sur crédits évaluatifs, sans ordonnancement préalable ; s'agissant de dépenses qui, dans les dernières années, ont montré un fort dynamisme (+ 24 % en 2004²), la LOLF, en imposant le principe de crédits limitatifs³, a rendu nécessaire, en la matière, une prévision au titre de dépenses « accidentelles ».

Ces explications, toutefois, ne satisfont pas entièrement votre rapporteur spécial, qui demandera davantage d'éclaircissements au gouvernement. En particulier, il s'interroge **sur les raisons du « transit », par la présente mission, d'AE qui sont d'avance destinées à des dépenses relevant de la mission « Justice »** – dont le rapporteur spécial est notre

¹ La notion de frais de justice recouvre toutes les dépenses occasionnées par une procédure civile, pénale ou administrative (réquisitions aux opérateurs de télécommunication, examens médicaux et expertise, frais de fourrière, frais d'huissier, frais d'enquête, de contrôle judiciaire et de médiation, frais postaux et indemnités versées aux jurés).

² Cf. le rapport d'information n° 478 (2004-2005) fait, au nom de la commission des finances, sur la mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire, par notre collègue Roland du Luart, p. 9 et suivantes.

³ Cf. l'article 9, précité, de la LOLF. Pour mémoire, désormais, seuls ont un caractère évaluatif les crédits relatifs, d'une part, aux charges de la dette de l'Etat et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat, objet de la mission « Engagements financiers de l'Etat », et, d'autre part, aux remboursements, restitutions et dégrèvements d'impôts, objet de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

collègue Roland du Luart – et qui, compte tenu des montants en jeu, paraissent en grande partie anticipées.

D'une manière générale, en effet, comme le soulignait en 2000 le rapport de notre ancien collègue Louis-Ferdinand de Rocca-Serra¹, **la sincérité budgétaire impose de veiller à ce que les crédits demandés au titre des dépenses accidentelles ne servent pas, dénaturés, à corriger des évaluations de crédits initiales insuffisantes pour d'autres missions.**

¹ Rapport n° 444 (1999-2000), précité, p. 10.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, en seconde délibération, a adopté un **amendement présenté par le gouvernement, majorant les crédits demandés au titre de la dotation du programme 552, « Dépenses accidentelles et imprévisibles », de 98.266.107 euros** en autorisation d'engagement comme en crédits de paiement.

Les crédits de ce programme, de la sorte, ont été portés à 585.266.107 euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 3 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial, sur la mission « Provisions ».

M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial, a tout d'abord tenu à signaler le « singulier manque de performance » dont le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait témoigné, dans son délai de réponse aux questionnaires budgétaires. Il a indiqué que, le 10 octobre dernier, date limite impérative de réponse aux questionnaires fixée par l'article 49 de la LOLF, il n'avait reçu aucune réponse à la quarantaine de questions qui avaient été adressées au ministère avant le 10 juillet. Il a précisé qu'il avait, depuis lors, reçu les réponses attendues, mais que ce retard n'était pas satisfaisant.

Rejoignant les propos de **Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale sur la mission « Remboursements et dégrèvements »**, il a rappelé que plusieurs autres rapporteurs spéciaux avaient déjà eu à signaler de tels retards, en ce domaine, de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il a cité pour exemples M. Marc Massion, rapporteur spécial sur la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », et M. Bernard Angels, rapporteur spécial sur la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ». Il a exprimé son regret que le ministère chargé de mettre en œuvre la LOLF n'ait pas davantage fait porter ses efforts sur l'information du Parlement, à la date prescrite par la loi organique.

Pour ce qui concerne la mission « Provisions » elle-même, **M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial**, a souhaité commencer par quelques rappels. Il a indiqué, d'abord, que la mission « Provisions » avait été créée en application de l'article 7 de la LOLF, cet article prévoyant expressément les deux dotations constitutives, respectivement, des deux programmes de la mission. Il a également relevé que ces programmes regroupaient des crédits qui, dans la nomenclature issue de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, figuraient au sein du budget des charges communes.

Il a précisé, en premier lieu, que la dotation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » correspondait aux crédits des « mesures générales intéressant les agents du secteur public » de l'ancien budget des charges communes. Il a expliqué que cette dotation avait vocation à permettre le financement des mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition, par programme, ne pourrait être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Il a rappelé, en second lieu, que la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » correspondait aux crédits de l'ancien budget des charges communes pour « dépenses éventuelles », d'une part, et pour « dépenses accidentelles », d'autre part. Il a signalé que ces deux types de crédits, qui jusque là étaient distincts, se trouvaient désormais fusionnés au sein du programme 552. Il a fait observer que l'intitulé même de ce programme dénotait la disparition formelle de la notion de dépenses éventuelles. Il a expliqué que cette disparition résultait logiquement de la suppression, par la LOLF, de la notion juridique de crédits « provisionnels », que les crédits pour dépenses éventuelles avaient vocation à compléter, en tant que de besoin. Pour finir sur ce point, il a indiqué que cette dotation pour « dépenses accidentelles et imprévisibles », comme son nom l'indiquait clairement, avait pour fin d'assurer les crédits nécessaires à des dépenses accidentelles, imprévisibles, et urgentes. Il a précisé qu'il s'agissait notamment des dépenses liées à des catastrophes naturelles, en France ou à l'étranger, ou à des événements extérieurs qui nécessiteraient le rapatriement de Français. Il a fait valoir que la répartition de toutes ces dépenses, compte tenu de leur nature même, ne pouvait être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial, a ensuite formulé plusieurs observations sur les crédits de la mission « Provisions », et d'abord du point de vue de leur nature. Il a ainsi indiqué que la mission rassemblait, en ses deux dotations, des crédits globaux destinés à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote, et répartis en tant que de besoin par programme, en cours d'exercice, entre les autres missions. Il a remarqué que ces crédits, eux-mêmes limitatifs, étaient cependant, par définition, susceptibles d'entraîner une dérogation au caractère limitatif des programmes qu'ils auraient à compléter. Il a insisté, d'autre part, sur le caractère « spécifique » reconnu par la LOLF à la mission « Provisions ». Il a ainsi fait observer que cette mission se trouvait dénuée d'objectif de performance et que ses programmes, subséquemment, ne faisaient l'objet d'aucun indicateur.

S'agissant du montant des crédits, il a indiqué que la mission, pour 2006, représentait 487 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 135 millions d'euros de crédits de paiement. Il a signalé que le montant de ces crédits de paiement faisait, de la mission « Provisions », la mission la moins dotée du budget général.

Il a signalé, en premier lieu, que la dotation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques », comme les lignes budgétaires équivalentes pour 2005, ne faisait l'objet d'aucune demande de crédits. Il a rappelé que cette dotation avait vocation à assurer le paiement des rémunérations publiques, dont la répartition par programme ne pouvait être déterminée avec précision au moment du vote des crédits. Par conséquent, il a fait valoir qu'une budgétisation nulle de ce programme supposait que l'ensemble des rémunérations avait pu être réparti a priori entre les programmes des autres missions. Il s'est félicité de cette situation, dans la

perspective d'une rationalisation des crédits, comme dans celle d'une meilleure lisibilité budgétaire.

En second lieu, il a indiqué que, pour la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », par rapport aux crédits équivalents inscrits en loi de finances initiale pour 2005, 6 fois plus de crédits d'engagement étaient demandés, et 1,6 fois plus de crédits de paiement.

Il a exposé que la hausse des crédits de paiement, suivant l'une des réponses fournies par le gouvernement au questionnaire budgétaire, se trouvait liée, notamment, à l'accroissement des dépenses éventuelles et accidentelles depuis plusieurs années. Il a indiqué que cette situation avait en effet conduit, dans certains cas, à traiter ces dépenses par décret d'avances. Par ailleurs, il a indiqué que, d'après le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les autorisations d'engagement qui ne trouvaient pas leur correspondance dans les crédits de paiement (soit 352 millions d'euros), étaient destinées, pour la plus large part, au financement de frais de justice. Il a remarqué que ces frais, jusqu'à présent, avaient été réglés sur crédits évaluatifs, sans ordonnancement préalable. Il a rapporté que, selon le ministère, pour ces dépenses qui, dans les dernières années, avaient témoigné un fort dynamisme, la LOLF, en imposant le principe de crédits limitatifs, avait rendu nécessaire une provision au titre de dépenses accidentelles.

M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial, a toutefois exprimé son insatisfaction à l'égard des explications fournies par le gouvernement. Il a indiqué qu'il demanderait à celui-ci, en séance publique, davantage d'éclaircissements. Il s'est notamment interrogé sur les raisons du « transit », par la mission « Provisions », d'autorisations d'engagement destinées, par avance, à des dépenses relevant de la mission « Justice ». Il a souligné que ces dépenses pour frais de justice, compte tenu des montants provisionnés, paraissaient en grande partie anticipées.

Pour conclure, en citant le rapport rédigé en 2000 par M. Louis-Ferdinand de Rocca-Serra au nom de la commission des finances et consacré aux dépenses éventuelles et accidentelles, il a souligné que la sincérité budgétaire imposait de veiller à ce que les crédits demandés pour la mission « Provisions » ne soient pas dénaturés et ne servent pas, ainsi, à corriger des évaluations de crédits initiales insuffisantes, au profit d'autres missions.

A l'issue de cette présentation, un débat s'est engagé.

M. Yves Fréville s'est interrogé sur l'absence d'autres types de provisions que ceux des programmes 551 et 552 au sein de la mission homonyme. Il a fait observer que de nombreuses provisions se trouvaient, par ailleurs, prévues dans d'autres missions du budget général.

M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial, a indiqué, en réponse, que les crédits regroupés par la mission « Provisions », au contraire

des provisions figurant dans d'autres missions, étaient en principe des crédits pour provisions non affectées a priori.

M. Jean Arthuis, président, a observé que la mission « Provisions » constituait un simple « isolement », par la LOLF, de crédits qui figuraient auparavant dans le budget des charges communes.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Provisions ».

Réunie le **jeudi 24 novembre 2005**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.