

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 21

PROVISIONS

Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre DEMERLIAT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DEUX DOTATIONS	7
A. PRÉSENTATION ET FINALITÉ DES PROGRAMMES.....	7
1. <i>Le programme 551</i>	7
2. <i>Le programme 552</i>	7
B. DES CRÉDITS PAR VOCATION DÉROGATOIRES	8
1. <i>Des crédits globaux, dont l'emploi déroge au caractère limitatif des programmes</i>	8
a) Une procédure de répartition par voie réglementaire.....	8
(1) Les crédits du programme 551 sont répartis par arrêté.....	8
(2) Les crédits du programme 552 sont répartis par décret	8
b) Une dérogation au caractère limitatif des programmes	9
2. <i>Des dotations dénuées d'objectif de performance</i>	9
II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2011.....	10
A. LES CRÉDITS DE LA MISSION DANS LE PROJET INITIAL : UNE ENVELOPPE GLOBALE EN FORTE HAUSSE.....	10
B. VENTILATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME	10
1. <i>Une budgétisation du programme 551</i>	10
2. <i>Les crédits du programme 552</i>	11
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	15

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Comme le prévoit l'article 7 de la LOLF, la mission « **Provisions** » présente des crédits destinés au financement :

- d'une part, des « mesures générales en matière de rémunérations », objet d'une première dotation (programme 551) ;
- d'autre part, des « dépenses accidentelles » et des « dépenses imprévisibles », objet d'une seconde dotation (programme 552).

S'agissant d'une mission « spécifique » regroupant deux dotations, **aucun objectif de performance** n'est fixé.

Non doté en loi de finances pour 2010, le programme 551 s'est initialement vu attribuer, dans le présent projet de loi de finances, une enveloppe de 59 millions d'euros afin de faire face à d'éventuels **besoins d'ajustements en gestion sur la dépense de titre 2**. Cette enveloppe a toutefois été annulée en totalité par l'Assemblée nationale en seconde délibération.

Votre rapporteur spécial vous propose **l'adoption sans modification des crédits de la mission « Provisions »**.

Au 10 octobre 2010, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DEUX DOTATIONS

La présente mission a été créée en application des alinéas trois 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* (programme 552) ;

« 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* (programme 551).

Chaque dotation constitue un programme.

Ces programmes sont pilotés par la direction du budget du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

A. PRÉSENTATION ET FINALITÉ DES PROGRAMMES

La mission comprend deux programmes.

1. Le programme 551

La dotation du programme **551 « Provision relative aux rémunérations publiques »** 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)**.

2. Le programme 552

La dotation du programme **552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »** a pour vocation de recevoir 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.

Ainsi, fin 2009, cette dotation a permis de financer à hauteur de **26,4 millions d'euros** (en AE et CP) **la campagne de vaccination contre le virus de la grippe A (H1N1)**.

Les crédits de cette dotation peuvent également, le cas échéant, être utilisés dans le cadre de mouvements réglementaires spécifiques comme, par exemple, les **interventions spéciales des forces de sécurité** ou les interventions à l'étranger. En 2009, un montant de 11,2 millions d'euros (en AE et CP) a ainsi été ouvert à ce titre au profit du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », action n° 02 « Coordination de la sécurité et de la défense ».

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

Toutefois, la « justification au premier euro » du document budgétaire de la présente mission indique que cette dotation est inscrite en crédits de fonctionnement « à titre conservatoire », laissant ainsi la possibilité à la direction du budget, en cas de besoin, de la répartir sur d'autres titres.

B. DES CRÉDITS PAR VOCATION DÉROGATOIRES

1. Des crédits globaux, dont l'emploi déroge 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) Une procédure de répartition par voie réglementaire

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

(1) Les crédits du programme 551 sont répartis par arrêté

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

Si cet arrêté **ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre 2 (dépenses de personnel)**, les crédits du présent programme échappent cependant à la règle selon laquelle « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat* » (article 7-III de la LOLF).

(2) Les crédits du programme 552 sont répartis par décret

Les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis, par programme, par **décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances** (LOLF, article 11, alinéa 1).

b) Une dérogation au caractère limitatif des programmes

Les crédits de la présente mission constituent une **dérogation au caractère limitatif des programmes qu'ils viennent abonder**. Néanmoins, et conformément au principe posé par l'article 9 de la LOLF, ces **crédits sont eux-mêmes limitatifs**.

Dans la mesure où ils représentent une dotation prévisionnelle, ces crédits n'ont pas vocation à être entièrement consommés. D'autant que la LOLF, dans son article 13, a prévu un autre instrument réglementaire de majorations des crédits d'un programme : la procédure de décret d'avance, limitée au seul cas « *d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* ».

2. Des dotations dénuées d'objectif de performance

A l'instar de la mission « Pouvoirs publics¹ », la présente mission, composée de deux dotations, constitue, conformément à l'article 7 précité de la LOLF, une mission « *spécifique* », **dénuée d'objectif de performance**. Ses programmes ne font, par conséquent, l'objet d'aucun indicateur, et leur présentation n'est pas accompagnée d'un projet annuel de performances.

¹ Cf. le troisième alinéa du paragraphe I de l'article 7 de la LOLF. Les dotations regroupées par la mission « Pouvoirs publics » ainsi que les deux qui composent la présente mission sont les seules enveloppes budgétaires ayant le statut de « dotations ».

II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2011

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION DANS LE PROJET INITIAL : UNE ENVELOPPE GLOBALE EN FORTE HAUSSE

La mission « Provisions » représentait, dans le projet de loi de finances initial, tel que déposé à l'Assemblée nationale, en termes de crédits budgétaires, **259,8 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP)**, ce qui correspondait, pour l'ensemble de la mission, à une augmentation de 116 % par rapport aux crédits **demandés** en projet de loi de finances (PLF) pour 2010 (120 millions d'euros) et de 344 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finance initiale (LFI) pour 2010 (58,5 millions d'euros).

Néanmoins, cette année encore, **la présente mission constituait la moins dotée du budget général.**

B. VENTILATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

Le tableau ci-dessous établit la comparaison des crédits initialement demandés pour 2011 par rapport à ceux ouverts au titre de la LFI pour 2010.

Évolution des crédits demandés en PLF 2011 par rapport aux crédits ouverts en LFI 2010

(en milliers d'euros)

	Ouverts en LFI 2010		Demandés pour 2011		Variation 2011/2010 en valeur	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
551 - Provision relative aux rémunérations publiques	0	0	59 000	59 000	+ 59 000	+ 59 000
552 - Dépenses accidentelles et imprévisibles	72 500	58 500	200 765	200 765	+ 125 265	+ 142 265

1. Une budgétisation du programme 551

Dans le cadre du dernier projet de loi de finances, aucun crédit n'avait été inscrit sur la dotation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » en raison d'une **répartition a priori de l'intégralité des crédits de titre 2 sur les programmes des missions concernées**, signe d'un effort de prévision et d'une bonne budgétisation.

Cette année, votre rapporteur spécial observe que le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a estimé utile, lors de l'élaboration du présent projet de loi de finances, de

prévoir **un montant de 59 millions d'euros en AE et en CP** afin de « *faire face à d'éventuels besoins d'ajustements en gestion sur la dépense de titre 2, qui ne peut pas être abondée par redéploiement au sein de chaque programme en vertu du (...) principe de fongibilité asymétrique* ».

S'il est compréhensible que la gestion de l'ensemble de la masse salariale de la fonction publique puisse nécessiter une certaine souplesse pour pallier un risque d'erreur « frictionnel » susceptible d'apparaître en cours d'année, cette justification a appelé, de la part de votre rapporteur spécial, deux remarques.

D'une part, la présente dotation a vocation à financer **des mesures générales de rémunération**, comme par exemple une revalorisation du point de la fonction publique. **Il ne s'agit en aucun cas du financement d'« aléas » de gestion**. C'est d'ailleurs la première fois que cet argument était invoqué sur cette dotation.

D'autre part, cette budgétisation pouvait s'apparenter à un **contournement des règles de fongibilité asymétrique et de crédits limitatifs** puisqu'il s'agissait d'abonder en cours d'année des charges de titre 2 en principe plafonnées.

2. Les crédits du programme 552

En ce qui concerne la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », et comme indiqué ci-dessus, **200,76 millions d'euros en AE et en CP** ont été initialement demandés au titre des aléas susceptibles d'intervenir en 2011, soit un montant nettement supérieur (+ 67 %) au dernier PLF, qui prévoyait 120 millions d'euros en CP.

Selon les informations dont dispose votre rapporteur spécial, au sein de cette enveloppe, environ 140 millions d'euros avaient été inscrits par anticipation, à titre non reconductible, pour être répartis ultérieurement conformément aux souhaits exprimés par les commissions des finances des deux assemblées.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** :

- de **90 millions d'euros** les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » afin de « gager », pour l'essentiel, les moyens supplémentaires inscrits, à titre non reconductible, sur les autres missions conformément aux souhaits exprimés par la commission des finances de l'Assemblée nationale ;

- de **59 millions d'euros** les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme « Provision relative aux rémunérations publiques », annulant ainsi la totalité des crédits initialement inscrits sur cette dotation, afin de « gager » une partie des ouvertures de crédits consenties, à titre reconductible, sur les autres missions.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 26 octobre 2010, sous la présidence de M. Jean Artuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial, sur la mission « Provisions » du projet de loi de finances pour 2011.

M. Jean Arthuis, président. – Avant d'aborder l'examen des rapports spéciaux, permettez-moi de faire le point sur l'organisation de nos travaux. J'ai pris la décision de reporter cette réunion en fin d'après-midi afin que chacun puisse participer au débat sur le vote final du projet de loi portant réforme des retraites et à la séance de questions cibles. Je proposerai une autre date à M. Bernard Vera, rapporteur spécial de la mission « Publications officielles et informations administratives », retenu par un engagement impératif à cette heure.

M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial. – La mission « Provisions » a pour originalité de regrouper en deux dotations programmes des crédits destinés à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote de la loi de finances, ensuite répartis en tant que de besoin entre les autres missions par voie réglementaire. En outre, conformément à la LOLF, elle est une mission spécifique dénuée de stratégie de performance : ses programmes ne font l'objet d'aucun objectif ni indicateur et leur présentation ne s'accompagne pas d'un projet annuel de performances.

D'un montant de 259,7 millions d'euros, cette mission est, cette année encore, la moins dotée du budget général. La dotation du programme « Provision relative aux rémunérations publiques » correspond aux « mesures générales intéressant les agents du secteur public », dont la répartition par programme ne peut être déterminée *a priori*. Pour 2011, le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État a prévu 59 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de « faire face à d'éventuels besoins d'ajustements en gestion sur la dépense de titre 2 ». Si cette dotation ne doit pas financer des aléas de gestion en matière de rémunérations publiques, ce qui pourrait s'apparenter à un contournement du principe de fongibilité asymétrique, ménager une certaine souplesse est légitime afin de corriger d'éventuelles erreurs marginales dans la gestion de la masse salariale de la fonction publique. Quant à la dotation du programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles », elle finance, comme son nom l'indique, les dépenses accidentelles, imprévisibles, et urgentes occasionnées, par exemple, par des catastrophes naturelles, en France ou à l'étranger, ou des événements extérieurs qui nécessiteraient le rapatriement de Français. En 2011, 200,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sont demandés, soit un montant supérieur aux deux derniers projets de loi de finances. D'après les informations disponibles, environ 140 millions d'euros sont inscrits au sein de cette enveloppe par anticipation, à titre non

reconductible, pour être répartis ultérieurement conformément aux souhaits exprimés par les commissions des finances.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter sans modification les crédits de la mission « Provisions ».

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Provisions ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.