

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, 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, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guéné, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA MISSION	5
II. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DEUX DOTATIONS	6
A. PRÉSENTATION ET FINALITÉ DES PROGRAMMES.....	6
1. <i>Le programme 551</i>	6
2. <i>Le programme 552</i>	6
B. DES CRÉDITS PAR VOCATION DÉROGATOIRES	7
1. <i>Des crédits globaux, dont l'emploi déroge au caractère limitatif des programmes</i>	7
a) Une procédure de répartition par voie réglementaire.....	7
(1) Les crédits du programme 551 sont répartis par arrêté.....	7
(2) Les crédits du programme 552 sont répartis par décret	8
b) Une dérogation au caractère limitatif des programmes	8
2. <i>Des dotations dénuées d'objectif de performance</i>	8
III. LA MISE EN PLACE D'UNE RÉSERVE DE BUDGÉTISATION PLURIANNUELLE AU SEIN DE LA MISSION « PROVISIONS »	9
IV. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2009	10
A. LES CRÉDITS DE LA MISSION : UNE DEMANDE STABLE	10
B. VENTILATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME	10
1. <i>Les crédits du programme 551 : une provision reconduite</i>	10
2. <i>Les crédits du programme 552 : une demande stable</i>	11
MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	13
EXAMEN EN COMMISSION	15

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA MISSION

Cette mission **spécifique** 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).

Comme le prévoit la LOLF, s'agissant d'une mission « *spécifique* » regroupant deux dotations, **aucun objectif de performance** n'est fixé.

Dans le cadre de la **pluriannualité**, le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012 confère à la mission « Provisions » le rôle de « **réserve de budgétisation** » afin de faire face aux aléas de programmation.

Votre rapporteur spécial souligne **la stabilité des crédits demandés au titre des deux programmes de la mission**.

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

Au 10 octobre 2008, 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, 88 % seulement des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

II. 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 ;*

« 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 ».*

Chaque dotation constitue un programme.

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

A. PRÉSENTATION ET FINALITÉ DES PROGRAMMES

Cette 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 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)**.

La partie « 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 répartir ces crédits sur d'autres titres. Ce fut par exemple le cas lors de l'exercice 2007 au cours duquel ces crédits avaient financé les opérations de couverture du risque de change en devises des traitements des agents du ministère des affaires étrangères et européennes¹, dépenses qui auraient du figurer en titre 2.

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 distingue 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 alinéa 3 de la LOLF).

¹ Voir la contribution de votre rapporteur spécial sur les crédits de la mission « Provisions » dans le rapport n° 433 (2007-2008) fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007.
<http://senat.fr/rap/107-433-2/107-433-2.html>

(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^{er}).

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 précitée.

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.

En outre, dans la mesure où ces crédits représentent une dotation prévisionnelle, ils n'ont pas vocation à être entièrement consommés. De plus, en cas « *d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* », l'article 13 de la LOLF prévoit une procédure encadrée d'ouverture de crédits par décret d'avance.

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, par conséquent, ne font 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 » sont les seules dotations prévues par la LOLF avec les deux qui composent la présente mission.

III. LA MISE EN PLACE D'UNE RÉSERVE DE BUDGÉTISATION PLURIANNUELLE AU SEIN DE LA MISSION « PROVISIONS »

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a présenté le **projet de loi de programmation des finances publiques** pour les années 2009 à 2012, première mise en œuvre de cette nouvelle catégorie de loi introduite par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Destinée à fixer « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* », cette loi programme jusqu'en 2012, par mission, l'ensemble des dépenses de l'État.

Ce budget pluriannuel prévoit, dans le respect du plafond global de dépense, une **réserve dite « de budgétisation »**, non répartie entre missions, destinée à **abonder exceptionnellement les plafonds des exercices 2010 et 2011**. Cette réserve est intégrée à la mission « Provisions ». Son montant s'établit à **510 millions d'euros en 2010 et 1 milliard d'euros en 2011**.

Selon le rapport annexé au projet de loi précité, « *la réserve de budgétisation se justifie par la nécessité de provisionner les risques inhérents à la programmation, qu'il s'agisse des incertitudes de prévisions macro ou micro économiques ou de facteurs accidentels et imprévisibles, non pris en compte dans la programmation initiale* ».

La destination prioritaire de cette réserve sera d'abonder, si nécessaire, les postes de dépenses suivants : charges d'intérêt de la dette, contributions de l'Etat au compte d'affectation spéciale « Pensions » et prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

La part de la réserve non utilisée pourra permettre d'ajuster les plafonds annuels par mission, sous conditions.

Enfin, la part de la réserve de budgétisation qui ne serait pas utilisée pour abonder les missions en loi de finances sera soit utilisée pour faire face aux aléas de gestion, en complément de la réserve de précaution, soit annulée.

En tenant compte de cette réserve, pour **2010**, le plafond des crédits de la mission, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, sera porté à **660 millions d'euros**. Pour **2011**, ce montant est fixé à **1,15 milliard d'euros**.

IV. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2009

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION : UNE DEMANDE STABLE

La mission « Provisions », pour 2009, représente, en termes de crédits budgétaires, **225 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP)**, ce qui correspond au montant demandé en loi de finance pour 2008 et au plafond de crédit fixé par la direction du budget du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Cette année encore, **la présente mission constitue la moins dotée du budget général.**

B. VENTILATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

Le tableau ci-dessous retrace la comparaison des crédits demandés pour 2009 par rapport à ceux ouverts au titre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2008.

Evolution des crédits demandés en PLF et ouverts en LFI

(en milliers d'euros)

Dotation	Ouverts en LFI 2008		Demandés pour 2009		Variation 2009/2008 en valeur	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
551 Provision relative aux rémunérations publiques	150.000	150.000	150.000	150.000	0	0
552 Dépenses accidentelles et imprévisibles	75.030	75.030	75.000	75.000	-30	-30

1. Les crédits du programme 551 : une provision reconduite

A l'instar de la loi de finance pour 2008, le projet de loi de finances pour 2009 prévoit **150 millions d'euros** de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques », au titre des seules rémunérations d'activité.

A nouveau, cette demande de crédits est formulée pour **financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires** effectuées dans la fonction publique de l'Etat, conformément à l'article 1-IV de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « loi TEPA ») et selon les mêmes méthodes de calcul que lors du dernier projet de loi de finance : les indemnités de rémunération de ces heures supplémentaires ou complémentaires sont soumises à **un taux de cotisation de 13,8 %**. Sachant qu'en 2006, la dépense au titre des heures

supplémentaires s'est élevée à 1,1 milliard d'euros dans la fonction publique d'Etat, **le coût prévisionnel de l'exonération de cotisations sociales est estimé à environ 150 millions d'euros**¹.

Votre rapporteur spécial s'est interrogé sur une éventuelle pérennisation de cet usage de la dotation dans la mesure où **les exonérations devraient de préférence être inscrites dans les dépenses de personnel de chaque ministère**, comme il avait eu l'occasion de le souligner dans son rapport sur les crédits de la mission pour 2008².

Selon les informations que votre rapporteur spécial a pu recueillir auprès de la direction du budget, au 10 octobre 2008, les crédits ouverts en loi de finances pour 2008 n'avaient fait l'objet d'aucun arrêté de transfert. Les services du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique **n'ayant pas eu la possibilité d'évaluer précisément les besoins de crédits issus du dispositif prévu par la loi TEPA**, une nouvelle inscription de ces crédits prévisionnels sur la mission « Provisions » a été décidée. En tout état de cause, **cette provision de crédits n'a pas vocation à être pérennisée** et votre rapporteur spécial y veillera.

2. Les crédits du programme 552 : une demande stable

En ce qui concerne la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », **75 millions d'euros en AE et en CP** sont demandés au titre des aléas susceptibles d'intervenir en 2009, soit **un montant équivalent aux deux derniers projets de loi de finances**.

Ce montant confirme la stabilité de la demande de crédits pour cette dotation et ne pose donc aucune difficulté particulière.

¹ Source : Secrétariat général du service des affaires budgétaires et immobilières du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

² Rapport général n° 91 (2007-2008) du 22 novembre 2007, tome III, annexe 22 (mission « Provisions ») M. Jean-Pierre Demerliat.

**MODIFICATION APPORTÉE
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

En **seconde délibération et à titre non reconductible**, l'Assemblée nationale a **majoré** les crédits du programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Provisions » de **46 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 28 octobre 2008, 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 précisé que la dotation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » avait vocation à permettre le financement des mesures générales en matière de rémunération, dont la répartition, par programme, ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Puis il a rappelé que la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » avait pour objet de prévoir les crédits nécessaires à des dépenses accidentelles, imprévisibles et surtout urgentes. Il s'agissait, notamment, des dépenses liées à des catastrophes naturelles, en France ou à l'étranger, ou à des événements extérieurs nécessitant le rapatriement de ressortissants français. La répartition de toutes ces dépenses, compte tenu de leur nature même, ne pouvait être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Il a indiqué que la présente mission devrait être impactée par la pluriannualité, mise en œuvre par le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012, qui prévoit une réserve de « budgétisation » non répartie entre missions, destinée à abonder exceptionnellement les plafonds des exercices 2010 et 2011. Cette réserve est intégrée à la mission « Provisions », pour un montant de 50 millions d'euros en 2010 et d'1 milliard d'euros en 2011, afin de « provisionner les risques inhérents à la programmation.

En tenant compte de cette réserve, pour 2010, le montant total des crédits de la mission, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, est porté à 660 millions d'euros et à 1,15 milliard d'euros pour 2011.

M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial, a ensuite formulé plusieurs observations. Il a ainsi indiqué que la mission rassemblait des crédits globaux destinés à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote, et répartis par programme, en cours d'exercice, entre les autres missions. Ces crédits, eux-mêmes limitatifs, sont cependant, par définition, susceptibles de constituer une dérogation au caractère limitatif des programmes qu'ils auraient à compléter. Il a insisté sur le caractère « spécifique » de la mission « Provisions », qui se trouve dénuée d'objectif de performance et d'indicateur.

S'agissant du montant des crédits, il a constaté que le montant pour 2009 (225 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) est stable par rapport à 2008. Il a signalé qu'à nouveau cette année,

le montant de ces crédits de paiement faisait, de la mission « Provisions », la mission la moins dotée du budget général.

S'agissant de la répartition des crédits par programme, il a précisé que la dotation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » faisait à nouveau l'objet d'une demande de crédit à hauteur de 150 millions d'euros afin de financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires effectuées dans la fonction publique de l'Etat, mesure introduite par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Il a rappelé son souhait que cette provision demeure transitoire et qu'il n'y soit pas recouru à nouveau. Or, les services de Bercy n'ayant pas eu la possibilité d'évaluer précisément le dispositif prévu par la loi TEPA, une nouvelle inscription de ces crédits prévisionnels sur la mission « Provisions » a été décidée pour 2009. Il a donc fait part de son intention de veiller à ce que cette provision de crédits ne soit pas pérennisée.

En ce qui concerne la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », il a observé que la demande de crédits (75 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) était stable par rapport à 2008.

En conclusion, **M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial**, s'en est remis à la sagesse de la commission quant à l'adoption sans modification par le Sénat des crédits de la mission « Provisions ».

Après avoir remercié le rapporteur spécial pour la clarté de son exposé, **M. Jean Arthuis, président**, a estimé que cette mission représentait une application du principe de précaution.

La commission a alors décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Provisions ».

Réunie le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte de la modification apportée par l'Assemblée nationale.