

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, 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° 22

**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 ; 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, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, 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<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360**

**Sénat : 100 (2009-2010)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DEUX DOTATIONS</b> .....	7
<b>A. PRÉSENTATION ET FINALITÉ DES PROGRAMMES</b> .....	7
1. <i>Le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »</i> .....	7
2. <i>Le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »</i> .....	7
<b>B. DES CRÉDITS PAR VOCATION DÉROGATOIRES</b> .....	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 .....	9
(2) Les crédits du programme 552 sont répartis par décret .....	9
b) Une dérogation au caractère limitatif des programmes .....	9
2. <i>Des dotations dénuées d'objectif de performance</i> .....	9
<b>II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2010</b> .....	10
<b>A. LES CRÉDITS DE LA MISSION : UNE DEMANDE GLOBALEMENT EN DIMINUTION</b> .....	10
<b>B. VENTILATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME</b> .....	10
1. <i>La répartition de la réserve de budgétisation pour 2010</i> .....	10
2. <i>Les crédits du programme 552 en augmentation par rapport aux années précédentes</i> .....	11
3. <i>Un programme 551 non budgété</i> .....	12
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	13
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	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.

Il convient de souligner que, cette année, les crédits demandés le sont exclusivement au titre du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles ».

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

*Au 10 octobre 2009, 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 ;*

« 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, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

### **A. PRÉSENTATION ET FINALITÉ DES PROGRAMMES**

Cette mission comprend deux programmes.

#### **1. Le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »**

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 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »**

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.

Ainsi, en 2008, cette dotation a financé à hauteur de 4 millions d'euros les surcoûts consécutifs aux **inondations survenues dans les départements de la Drôme et de l'Ardèche**.

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 2,5 millions d'euros (en AE et CP) a 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. Pour mémoire, lors de l'exercice 2007, ces crédits avaient financé les opérations de **couverture du risque de change en devises** des traitements des agents du ministère des affaires étrangères et européennes<sup>1</sup>, dépenses qui auraient dû 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 opère une distinction selon qu'il s'agit des crédits de l'une ou de l'autre des deux dotations composant la mission.

---

<sup>1</sup> 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>

(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<sup>er</sup>).

*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 publics<sup>1</sup> », 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.

---

<sup>1</sup> 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 2010

### A. LES CRÉDITS DE LA MISSION : UNE DEMANDE GLOBALEMENT EN DIMINUTION

La mission « Provisions », pour 2010, représente, en termes de crédits budgétaires, **120 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement (AE)** qu'en **crédits de paiement (CP)**, ce qui correspond, pour l'ensemble de la mission, à une réduction de 42 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finance pour 2009 (207 millions d'euros) et de 46,6 % par rapport aux crédits demandés en 2009 (225 millions d'euros).

De fait, cette année encore, **la présente mission constitue la moins dotée du budget général.**

### B. VENTILATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

Le tableau ci-dessous établit la comparaison des crédits demandés pour 2010 par rapport à ceux ouverts au titre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2009.

#### Évolution des crédits demandés en PLF et ouverts en LFI

(en milliers d'euros)

Dotation	Ouverts en LFI 2009		Demandés pour 2010		Variation 2010/2009 en valeur	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>551 Provision relative aux rémunérations publiques</b>	150.000	150.000	0	0	- 150	- 150
<b>552 Dépenses accidentelles et imprévisibles</b>	57.000	57.000	120.000	120.000	+ 63	+ 63

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2010

### 1. La répartition de la réserve de budgétisation pour 2010

Le rapport annexé à la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de **programmation des finances publiques** pour les années 2009 à 2012 a prévu la mise en place, au sein de la mission « Provisions », sur la dotation 552 « dépenses accidentelles et imprévisibles » d'une **réserve dite « de budgétisation »**, non répartie a priori entre les missions, destinée à **abonder exceptionnellement les crédits des missions du budget général au-delà des**

**plafonds des exercices 2010 et 2011.** Son montant devait s'établir à environ **600 millions d'euros en 2010 et 1,1 milliard d'euros en 2011**<sup>1</sup>.

Cette réserve est destinée à 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.

Cependant, selon les réponses au questionnaire parlementaire adressé par votre rapporteur spécial à la direction du budget, sur l'enveloppe de 599 millions d'euros prévue en 2010 par le budget pluriannuel au profit de la dotation « Dépenses accidentelles et imprévisibles » (552) de la mission « Provisions », seul subsiste un montant de **120 millions d'euros** au titre des crédits demandés pour 2010. **Le reliquat de 479 millions d'euros** a, en fait, été réparti *a priori* entre les missions, au titre de la réserve de budgétisation, afin de couvrir des dépenses qui n'étaient pas programmées lors de la construction du budget triennal.

Dans le **contexte macro-économique de crise financière**, cette enveloppe de 479 millions d'euros de réserve a permis, « *en complément des marges dégagées par la révision à la baisse de la charge de la dette en 2010 [due à la diminution des taux d'intérêt et à la révision à la baisse des prévisions d'inflation], de couvrir les besoins de financement apparus à ce titre* ». Ces besoins de financement ont concerné, par exemple, l'augmentation des prestations sociales sur les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Ville et logement » ainsi que les interventions en faveur de l'emploi sur la mission « Travail et emploi », mais aussi, plus ponctuellement, la révision à la hausse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

## **2. Les crédits du programme 552 en augmentation par rapport aux années précédentes**

En ce qui concerne la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », et comme indiqué ci-dessus, **120 millions d'euros en AE et en CP** sont demandés au titre des aléas susceptibles d'intervenir en 2010, soit un montant nettement supérieur (+ 60 %) aux deux derniers projets de loi de finances, qui prévoyaient 75 millions d'euros en AE et en CP.

**Votre rapporteur spécial souligne que le taux de consommation des crédits n'était que de 35 % en 2007 et 25 % en 2008.** Une telle augmentation du montant de la dotation demandée pourrait laisser craindre un très faible taux de consommation lors de l'exercice 2010. Pour autant, **comme on vient de le voir, cette enveloppe en forte hausse est justifiée par la mise**

---

<sup>1</sup> Voir le rapport établi en vue du projet de loi de finances pour 2009 : Rapport général n° 99 (2008-2009) du 20 novembre 2008, tome III, annexe 21 (mission « Provisions ») M. Jean-Pierre Demerliat.

**en place de la réserve de budgétisation prévue par la loi de programmation des finances publiques.**

### **3. Un programme 551 non budgété**

S'agissant de la dotation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques », à l'instar des projets de loi de finances pour 2006 et 2007, aucun crédit n'est demandé pour 2010.

**On peut y voir le signe d'une bonne répartition budgétaire.** En effet, l'objet du programme 551 étant, comme 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 implique que l'ensemble des rémunérations a pu être réparti *a priori* entre les programmes des autres missions.

La répartition *ex ante* de l'ensemble des rémunérations publique pour 2010 comprend le financement des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires effectuées dans la fonction publique de l'Etat<sup>1</sup>, dispositif qui avait fait l'objet d'une demande de crédits de 150 millions d'euros sur ce programme lors des deux derniers projets de loi de finances. Votre rapporteur spécial s'était alors interrogé sur une éventuelle pérennisation de cet usage de la dotation, dans la mesure où les exonérations devaient de préférence être inscrites dans les dépenses de personnel de chaque ministère.

**Dans la perspective d'une rationalisation des crédits comme dans celle d'une meilleure lisibilité budgétaire, votre rapporteur spécial se félicite de cette répartition *ex ante*.**

---

<sup>1</sup> Dispositif prévu par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES 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 **10,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 21 octobre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial, sur la mission « Provisions ».**

**M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial**, a tout d'abord précisé que les deux dotations-programmes composant la mission « Provisions » regroupent des crédits destinés à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote de la loi de finances. Ils sont répartis en tant que de besoin, en cours d'exercice, entre les autres missions, par voie réglementaire.

Il a signalé que la dotation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » a 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 » a pour objet de prévoir les crédits nécessaires à des dépenses accidentelles, imprévisibles et surtout urgentes. Il s'agit, 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 charges, compte tenu de leur nature même, ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Il a ensuite 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, **M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial**, a constaté que le montant des crédits demandés pour 2010 (120 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) fait à nouveau de la mission « Provisions » la moins dotée du budget général.

Il a souligné que, conformément au rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012, la réserve de « budgétisation » intégrée à la dotation pour « dépenses accidentelles et imprévisibles » afin d'abonder exceptionnellement les plafonds des missions pour les exercices 2010 et 2011 a été répartie entre missions à hauteur de 479 millions d'euros, pour couvrir des dépenses non programmées lors de la construction du budget triennal et, notamment, les besoins de financement apparus avec la crise financière.

S'agissant de la répartition des crédits par programme, il a observé que la demande de crédits sur la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », d'un montant de 120 millions d'euros en

autorisations d'engagement et en crédits de paiement, est en augmentation par rapport à 2009. Il a précisé que ce montant correspond, en fait, au reliquat subsistant une fois que la réserve de budgétisation susmentionnée a été répartie.

En ce qui concerne la dotation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques », il a indiqué qu'elle ne fait l'objet d'aucune demande de crédit, ce qui traduit une bonne répartition des dépenses de personnel entre ministères lors de l'élaboration du projet de budget pour 2010.

En conclusion, **M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial**, a proposé l'adoption des crédits de la mission « Provisions ».

**La commission a alors décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Provisions » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.**

\* \*

\*

**Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, 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.**