

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, 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* ; 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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, 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 (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)



## SOMMAIRE

Pages

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA MISSION .....</b>	<b>5</b>
<b>I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DEUX DOTATIONS .....</b>	<b>6</b>
<b>A. PRÉSENTATION ET FINALITÉ DES PROGRAMMES.....</b>	<b>6</b>
1. <i>Le programme 551</i> .....	6
2. <i>Le programme 552</i> .....	6
<b>B. DES CRÉDITS PAR VOCATION DÉROGATOIRES .....</b>	<b>7</b>
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 .....	7
b) Une dérogation au caractère limitatif des programmes .....	7
2. <i>Des dotations dénuées d'objectif de performance</i> .....	8
<b>II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2008.....</b>	<b>8</b>
<b>A. LES CRÉDITS DE LA MISSION : UNE AUGMENTATION « OPTIQUE »</b> <b>DE 50,46 %.....</b>	<b>8</b>
<b>B. VENTILATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME .....</b>	<b>8</b>
1. <i>Pour la première fois, les crédits du programme 551 font l'objet d'une budgétisation</i> .....	9
2. <i>Les crédits du programme 552 : une demande stabilisée</i> .....	10
<b>MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>	<b>11</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>13</b>



## 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.

Il convient de souligner que, cette année, les crédits prévisionnels ne correspondent **plus seulement** au dernier **programme**. En effet, **150 millions d'euros** de crédits, ayant pour but de financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires effectuées dans la fonction publique d'Etat, font l'objet d'une inscription, à titre transitoire, sur la dotation relative aux rémunérations publiques.

Votre rapporteur spécial tient à saluer **la stabilité des crédits demandés au titre des dépenses accidentelles**.

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

*Au 10 octobre 2007, 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, **90 % 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 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)**.

## ***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).

(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 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. 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 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, par conséquent, ne font l'objet d'aucun indicateur, et leur présentation n'est pas accompagnée d'un projet annuel de performances.

## **II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2008**

### ***A. LES CRÉDITS DE LA MISSION : UNE AUGMENTATION « OPTIQUE » DE 50,46 %***

La mission « Provisions », pour 2008, représente, en termes de crédits budgétaires, **225 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP)**.

Malgré leur nette augmentation par rapport au PLF 2007, en raison de **l'inscription de 150 millions d'euros sur le programme relatif aux rémunérations publiques, la présente mission constitue toujours la moins dotée du budget général**.

Ces 150 millions d'euros supplémentaires entraînent optiquement, une augmentation du budget de la présente mission de plus de 50 % par rapport à 2007.

### ***B. VENTILATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME***

Le tableau ci-dessous retrace la comparaison des crédits demandés par rapport à ceux ouverts au titre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2007.

---

<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 » sont les seules dotations prévues par la LOLF avec les deux qui composent la présente mission.



### Évolution des crédits ouverts en LFI

(en euros)

Dotation	Ouverts en LFI 2007		Demandés pour 2008		Variation 2008/2007 <i>en valeur</i>	
	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>
<b>551 Provision relative aux rémunérations publiques</b>	0	0	150.000	150.000	150.000	150.000
<b>552 Dépenses accidentelles et imprévisibles</b>	75.459	75.459	75.000	75.000	<b>-459</b>	<b>-459</b>

#### **1. Pour la première fois, les crédits du programme 551 font l'objet d'une budgétisation**

Contrairement aux deux projets de loi de finances précédents, dans lesquels **aucun crédit** n'était demandé pour le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques », le projet de loi de finances pour 2008 prévoit 150 millions d'euros de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement au titre des seules rémunérations d'activité.

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**, dont le champ sera fixé ultérieurement par décret.

En effet, 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 étend aux fonctionnaires le bénéfice de la réduction de cotisations salariales de sécurité sociale dont ils sont redevables au titre d'une heure supplémentaire ou complémentaire.

Selon le secrétariat général du service des affaires budgétaires et immobilières du ministère de l'économie des finances et de l'emploi, 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**.

Ces dépenses ne pouvant être réparties de manière fiable entre les différentes missions concernées par le dispositif d'exonération, leur inscription sur la présente dotation est justifiée. Cependant, il faudra veiller à ce que cette provision reste transitoire et que, lors du prochain projet de loi de finances, les exonérations soient inscrites dans les dépenses de personnel de chaque ministère.

## **2. Les crédits du programme 552 : une demande stabilisée**

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 2008, soit **0,6 % de moins que les crédits ouverts en 2007**.

**Ce montant confirme le retour à la « norme » budgétaire, déjà souligné lors du précédent projet de loi de finances, après les « aléas » dus à la mise en œuvre de la LOLF en 2006.**

**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 **63,28 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

**Votre commission des finances vous propose l'adoption des crédits de la mission ainsi modifiés.**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 17 octobre 2007, sous la présidence de M. Claude Belot, vice-président, puis 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 rappelé 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 précisé, en premier lieu, 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.

Il a rappelé, en second lieu, que la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », comme son nom l'indiquait clairement, avait pour objet de prévoir les crédits nécessaires à des dépenses accidentelles, imprévisibles et surtout 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 ressortissants 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 ». 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 ne faisaient l'objet d'aucun indicateur.

S'agissant du montant des crédits, il a constaté que la mission, pour 2008, représentait 225 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. 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 programmes, il a précisé, en premier lieu, que la dotation du programme 551 « Provision relative aux

rémunérations publiques », contrairement aux deux exercices précédents, faisait l'objet d'une demande de crédit pour 2008. Son montant est fixé à 150 millions d'euros destinés à 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.

En ce qui concerne la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », il a observé que la demande de crédits, de 75 millions d'euros, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, était stable par rapport à l'exercice 2007.

En conclusion, **M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial**, a estimé qu'il s'agissait bien d'une confirmation du retour à la « norme » budgétaire. Il s'en est remis à la sagesse de la commission pour proposer l'adoption par le Sénat des crédits de la mission « Provisions ».

**M. Joël Bourdin** s'est étonné que le projet de loi de finances ne provisionne pas certaines charges dont l'existence était avérée. Il a cité l'exemple de l'amende que devrait payer l'Etat au titre du service public de l'équarrissage ou encore celui du fonds de garantie.

**M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial**, a considéré que l'objet du programme relatif aux dépenses accidentelles et imprévisibles de cette mission était, par définition, de financer des mesures fortuites.

**M. Joël Bourdin** a estimé que, de manière générale, la gestion et la prise en compte des provisions par la loi de finances lui apparaissaient quelque peu contraires aux règles comptables instaurées par la LOLF.

**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 22 novembre 2007, 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.**