



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 33

PROVISIONS

Rapporteur spécial : M. Philippe VIGIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
I.– L'IMPACT DE LA PRÉSENTATION TRIENNALE DU BUDGET	9
A.– UN NOUVEAU PILOTAGE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT	9
B.– LA RÉFLEXION MENÉE SUR L'UTILISATION DES PROVISIONS	11
1.– Le choix d'une logique de responsabilisation	11
2.– Ne pas trop contraindre le bouclage budgétaire	12
3.– Les mesures générales de revalorisation des traitements	13
II.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2009	15
A.– LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES	15
1.– Le dispositif d'exonérations sociales sur les heures supplémentaires	15
2.– Premier bilan du dispositif	16
B.– LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES	17
EXAMEN EN COMMISSION	19

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoit l'inscription d'une réserve de budgétisation sur la mission *Provision* pour un montant de 0,7 milliard d'euros pour 2010 et 1,2 milliard d'euros pour 2011.

La réserve de budgétisation doit servir au stade de la préparation des prochaines lois de finances pour 2010 et 2011. Il s'agira prioritairement de faire face à une évolution plus forte que prévu des dépenses liées à la charge de la dette, des pensions et du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. À titre subsidiaire, la réserve de budgétisation pourra également être mise à profit pour abonder les crédits de certaines missions qui subiraient un choc externe, que le rapport annexé au projet de programmation définit comme un « *cas de force majeure* ».

Dans le cadre de la pluriannualité, le Gouvernement a fait le choix, en dépit des observations de la commission des Finances sur les décrets d'avance consécutifs à des dépenses liées aux aléas climatiques et sanitaires, de favoriser le recours à la fongibilité des crédits au sein des programmes, plutôt que recourir aux crédits inscrits sur les provisions.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS RELATIVES AUX *PROVISIONS*

(en millions d'euros)

	Exécution2007		LFI 2008		PLF 2009	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Dotation n° 551 :</i> <i>Dotation relative aux rémunérations publiques</i>			150	150	150	150
<i>Dotation n° 552 :</i> <i>Dépenses accidentelles et imprévisibles</i>	32,8	26,6	75	75	75	75

Dotation n° 551

Une provision de 150 millions d'euros est demandée sur le programme *Provision relative aux rémunérations publiques*. Ces crédits sont destinés à reconduire le dispositif de financement des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires des fonctionnaires, prévues par l'article 1^{er} de la loi TEPA du 21 août 2007. Il est proposé de reconduire cette provision à titre conservatoire, car l'évaluation exacte de la mise en œuvre du dispositif en 2008 n'était pas encore faite lors de la préparation du présent projet de loi de finances.

Dotation n° 552

Comme pour 2008, une provision de 75 millions d'euros est demandée sur le programme *dépenses accidentelles et imprévisibles*.

INTRODUCTION

La mission *Provisions* est l'expression du pragmatisme de la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 (LOLF). Elle réunit deux réserves permettant de répondre à des situations imprévues en s'affranchissant en partie des rigidités de la structure du budget. Elle est prévue par les alinéas 3 à 5 de l'article 7 de la LOLF qui disposent qu'une « *mission spécifique regroupe les crédits des deux dotations suivantes* :

1° 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 ;

2° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles »

Cette mission déroge à l'esprit de la LOLF, puisque les deux programmes qui sont les supports budgétaires de ces dotations ne concourent à aucune politique publique et échappent à la logique de performance. La deuxième dotation ne constitue pas non plus un regroupement par nature de dépense tel qu'il prévalait sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959.

Cette mission spécifique est pilotée par la direction du Budget du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique qui n'a pas la maîtrise de la répartition des crédits alloués à ces dotations.

Puisque la LOLF ne soumet les deux programmes à aucune logique de performance, ils ne font l'objet d'aucun indicateur et l'annexe explicative qui s'y rapporte ne comporte de projet annuel de performances. De même, l'exécution des crédits est présentée dans un document annexe au projet de loi de règlement et non dans un rapport annuel de performances.

Durant l'exercice budgétaire, les dotations sont réparties entre les différents programmes, dans la limite des besoins et des crédits ouverts, conformément à l'article 11 de la LOLF.

I.- L'IMPACT DE LA PRÉSENTATION TRIENNALE DU BUDGET

A.- UN NOUVEAU PILOTAGE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Conformément à l'article 34 de la Constitution, modifié lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le présent projet de loi de finances est présenté conjointement avec un projet de loi de programmation des finances publiques, qui constitue une avancée majeure pour appréhender nos comptes publics et un élément indispensable pour assurer leur redressement. L'introduction de cette démarche pluriannuelle se traduit par une programmation triennale des dépenses du budget général de l'État pour la période 2009-2011. Ainsi, l'article 5 de la loi de programmation présente, pour les trois prochaines années, des plafonds de dépenses par mission, à droit constant. Si le Parlement reste libre de modifier les crédits, dans le respect de l'article 40, les plafonds triennaux retenus doivent être « *regardés comme impératifs* » par le Gouvernement.

Cette nouvelle procédure triennale doit permettre de mieux maîtriser l'évolution d'ensemble des dépenses de l'État, de responsabiliser les ministres et enfin de donner une plus grande visibilité aux gestionnaires. Cependant, si le succès de la pluriannualité budgétaire dépend de la fiabilité des projections prévisionnelles et donc de la qualité de la budgétisation initiale, il n'en demeure pas moins que la gestion pluriannuelle nécessite également la fixation de règles claires précisant **les modalités de traitement des différents aléas susceptibles d'influer sur l'évolution des dépenses.**

Les aléas affectant *l'exécution* de la loi de finances de l'année demeureront traités au moyen des habituels outils réglementaires de gestion des crédits et, en particulier, de la réserve de précaution constituée en début d'exercice ou de la dotation 552 de la présente mission.

Corollaires du développement d'une vision pluriannuelle, d'autres aléas sont susceptibles d'affecter *l'élaboration* des lois de finances à venir. Toute la difficulté consistera à y faire face sans remettre en cause les grandes lignes de la programmation triennale. C'est à cette fin que le rapport annexé au projet de programmation identifie trois hypothèses d'ajustement des crédits, concrètement appelées à jouer au stade de la préparation des projets de loi de finances pour 2010 et pour 2011.

Parmi ces hypothèses figure le recours à une « **réserve de budgétisation** » prévue en début de programmation. Par différence avec l'actuelle réserve de précaution qui, on l'a vu, demeure utile au pilotage de l'exécution de la loi de finances, la réserve de budgétisation doit servir au stade de la préparation des prochaines lois de finances pour 2010 et 2011. Il s'agira prioritairement de faire face à une évolution plus forte que prévu des **dépenses liées à la charge de la dette, les pensions et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.** À titre subsidiaire, la réserve de budgétisation pourra également être

mise à profit pour **abonder les crédits de certaines missions qui subiraient un choc externe**, que le rapport annexé au projet de programmation définit comme un « *cas de force majeure* ». Bien entendu, ce cas de recours à la réserve doit demeurer exceptionnel, sauf à méconnaître le principe d'auto-assurance et à rouvrir par ce biais une négociation annuelle sur les crédits. Cependant, dans l'hypothèse - que l'on imagine peu probable en pratique - où des crédits de la réserve de budgétisation demeureraient disponibles après l'élaboration de la loi de finances, ceux - ci pourraient être utilisés en exécution pour faire face aux aléas en gestion, en complément de la réserve de précaution.

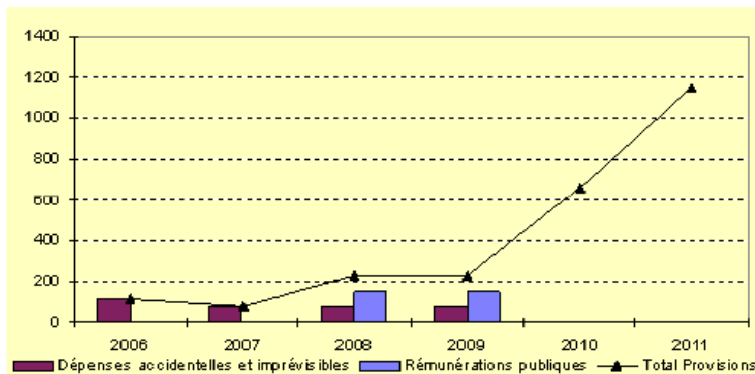
Conventionnellement, **la réserve de budgétisation figure sur la mission Provisions**. Comme le prévoit l'article 5 de la loi de programmation. Cependant, l'annexe bleue au présent projet de loi de finances présentant les provisions ne comporte pas de prévisions de crédits pour 2010 et 2011. Le Gouvernement fait valoir en effet que, pour ces exercices, les crédits ont prioritairement vocation à être répartis entre les autres missions du budget général au stade de l'élaboration des lois de finances.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, la mission *Provisions* n'a été que très modestement sollicitée.

La dotation consacrée aux rémunérations publiques ne bénéficie d'inscription de crédits que depuis 2008, à hauteur de 150 millions d'euros destinés à financer les mesures en faveur des heures supplémentaires dans la fonction publique. La provision consacrée aux dépenses accidentelles et imprévisibles n'a été que faiblement dotée (111 millions d'euros en 2006, puis 75 millions d'euros en 2007 et 2008), au point de ne servir qu'à la couverture de besoins très ponctuels et d'ampleur limitée (50 millions d'euros en 2006 ; 27 millions d'euros en 2007). Ces montants seraient reconduits pour 2009, puis augmentés à près de 0,7 milliard d'euros en 2010 puis à 1,2 milliard d'euros en 2011. Quoique importants, ces crédits - inclus dans le champ de la norme de dépense - ne seront sans doute pas de trop pour faire face aux différents aléas pouvant affecter la mise en œuvre de la programmation triennale.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION PROVISIONS

(en millions d'euros)



N.B. : Les crédits pour 2010 et 2011 ne font pas l'objet d'une répartition *a priori* entre les deux dotations

B.– LA RÉFLEXION MENÉE SUR L'UTILISATION DES PROVISIONS

En ce qui concerne les provisions, dans son rapport Résultats et gestion budgétaire 2007, la Cour des comptes souligne que « *la préparation du budget pluriannuel 2009-2011 doit être l'occasion de préciser les conditions d'utilisation de cette dotation, ainsi que la Cour l'a déjà recommandé, dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur les souplesses en matière de redéploiements de crédits prévues par la loi organique (fongibilité des crédits au sein des programmes, virements et transferts entre programmes, décrets d'avance et dégel de crédits mis en réserve)* ».

1.– Le choix d'une logique de responsabilisation

La procédure budgétaire pluriannuelle vise d'abord à affermir la trajectoire de redressement des finances publiques et à accorder une plus grande visibilité aux gestionnaires en leur indiquant le montant de crédits dont ils pourront disposer au cours des trois années suivantes et en définissant une « feuille de route » de réformes structurelle à engager au cours de cette période.

Le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques précise que le **principe de responsabilisation** « *est le corollaire de la visibilité donnée sur les enveloppes triennales allouées à chaque mission. Il implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies. Il suppose, d'une part, de ne pas procéder, sauf situation exceptionnelle, à la révision annuelle des plafonds par mission dans le cadre des projets de lois de finances successifs, d'autre part, de limiter l'ensemble des mouvements susceptibles d'affecter en cours d'année les plafonds définis par mission. Il n'interdit toutefois pas des ajustements ponctuels, mais ceux-ci doivent rester*

limités et présenter un caractère subsidiaire par rapport aux mécanismes de responsabilisation (...) Le principe de responsabilisation s'applique également en exécution : il est le corollaire de la visibilité sur les moyens triennaux alloués à chaque mission. Il suppose que soient mobilisés en premier lieu les crédits libres d'emploi au sein du programme puis qu'il soit procédé, le cas échéant, à des redéploiements au sein de la mission ou du ministère pour faire face aux besoins ».

Pour faire suite aux remarques figurant dans le rapport de la Cour des comptes, on peut donc noter que **la mise en œuvre de la pluriannualité doit favoriser le recours à la fongibilité des crédits au sein des programmes**, et avoir des conséquences sur la gestion réglementaire des crédits, en développant les mouvements de crédits internes à la mission ou au ministère. En conséquence :

– le recours aux transferts de crédits ne devrait pas être affecté par la mise en œuvre de la pluriannualité, dès lors que le II de l'article 12 ne prévoit l'utilisation de cette procédure que *« dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine »* ;

– le recours aux virements de crédits devrait être privilégié, dans les conditions prévues par le I de l'article 12 de la LOLF, en cas de besoins de financement supérieurs aux prévisions sur un programme donné ;

– le recours aux décrets d'avance privilégiera l'annulation de crédits sur des programmes relevant de la même mission ou du même ministère que celui bénéficiant des ouvertures de crédits.

Dès lors que le principe de responsabilisation implique en principe que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission seront gérés dans la limite du plafond de ses crédits, **le recours à la dotation pour dépenses accidentelles et pour dépenses imprévisibles devrait être limité à la survenance d'aléas climatiques et sanitaires ou d'autres aléas pour lesquels il n'apparaît pas possible de s'en tenir au principe de responsabilisation.**

2.– Ne pas trop contraindre le bouclage budgétaire

Reprenant les observations de la Commission des Finances, votre Rapporteur spécial constatait dans son précédent rapport sur le projet de loi de finances pour 2008 que *« le recours aux provisions pour Dépenses accidentelles et imprévisibles pourrait se développer »*, et considère *« qu'il conviendrait donc pour chacune de provisionner dès la loi de finances initiale une partie des crédits nécessaires à la couverture des surcoûts causés par ces aléas »*.

En réponse, le Gouvernement remarquait que dans le cadre du budget pluriannuel 2009-2011, des rebasages ont été effectués à hauteur d'environ 1 milliard d'euros pour remédier aux cas où les dotations budgétaires

apparaissaient durablement sous-évaluées. Toutefois, il n'apparaît pas possible de provisionner la totalité des crédits nécessaires aux surcoûts causés par les aléas de type climatique et sanitaire, compte tenu de l'imprévisibilité de leur survenance et de leur ampleur. Entrer dans une telle démarche conduirait en effet à contraindre notablement l'exercice du bouclage budgétaire, pourtant déjà caractérisé sur la période 2009-2011 par un degré de contrainte sans précédent sur les dépenses des ministères hors dépenses héritées du passé (pensions et charge de la dette).

Dans le cadre d'une gestion budgétaire pluriannuelle, la fixation d'une norme de dépense **ne vaut que si son respect est garanti en exécution**. Pour piloter l'exécution de la dépense, **le choix a donc été fait d'utiliser la réserve de précaution**, constituée chaque année en début d'exercice, **comme un outil de régulation essentiel**. Ce volume de crédits mis en réserve permet, par l'intermédiaire de « dégels » ou d'annulations, de faire face aux aléas de gestion et aux éventuels besoins nouveaux. En 2008, 7,4 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 7,2 milliards d'euros de crédits de paiement avaient été « gelés » en début d'année, soit une hausse sensible par rapport à 2007. L'exposé des motifs du présent projet loi de finances tend à diminuer légèrement le montant de la réserve en 2009, en fixant le taux de « gel » à 5 % sur les crédits hors titre 2 (au lieu de 6 % en 2008) et en laissant inchangé à 0,5 % le taux applicable aux dépenses de personnel. La mise en réserve atteindrait ainsi 6,9 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 6,2 milliards d'euros de crédits de paiement en 2009.

Votre Rapporteur spécial note donc que **les Provisions seront dorénavant une variable d'ajustement dans la programmation budgétaire triennale, mais que les conditions de leur utilisation ne sont pas appelées à évoluer**.

3.– Les mesures générales de revalorisation des traitements

Le financement de la hausse du point de la fonction publique sur la période 2009-2011 ne nécessite pas la constitution d'une provision. La mise en place d'une négociation triennale très précoce (en juillet 2008) a permis en effet d'intégrer l'incidence de la hausse du point fonction publique dans les plafonds pluriannuels de dépense fixés par la loi de programmation des finances publiques.

Afin d'assurer une meilleure articulation de la négociation salariale avec la programmation budgétaire, le Gouvernement a profondément rénové le cadre de la négociation salariale. Celui-ci prévoit désormais la tenue d'une négociation triennale et des négociations annuelles obligatoires dont l'objet est de définir d'éventuelles mesures d'ajustement et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures décidées.

La tenue en juillet d'une négociation salariale pour la période 2009-2011 a permis ainsi d'intégrer dans le plafond par mission du budget pluriannuel les mesures générales suivantes :

– une hausse du point fonction publique de 0,5 % par an au 1^{er} juillet chaque année de la période de programmation ;

– une hausse supplémentaire de 0,3 % au 1^{er} octobre 2009.

II.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2009

A.– LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES

Le programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* est destiné au 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 » (article 7 de la LOLF).

En vertu de l'article 5 de la LOLF, les crédits affectés au programme 551 sont repris sous le titre 2, relatif aux dépenses de personnel.

Selon l'article 11 de la LOLF : « *Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.* ».

Les lois de finances pour 2006 et 2007 ne comportaient pas de provision en faveur des rémunérations des agents du secteur public, les crédits de rémunération ayant été « *intégralement répartis entre les missions et programmes supportant les moyens de personnels relatifs aux diverses politiques publiques* ».

Pour 2008, 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été inscrits sur le programme 551 afin de financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires effectuées dans la fonction publique de l'État.

Cette provision de 150 millions d'euros est reconduite pour l'exercice 2009.

1.– Le dispositif d'exonérations sociales sur les heures supplémentaires

L'article 1^{er}-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 ») étend aux fonctionnaires le dispositif d'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires. Ses modalités de mise en œuvre ont été précisées par le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 portant application aux agents publics de l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Ainsi, toute heure supplémentaire ouvre droit à une réduction de cotisations salariales de sécurité sociale proportionnelle à sa rémunération, dans la limite des cotisations et contributions obligatoires dont le salarié est redevable au titre de cette heure.

Le montant des crédits inscrits avait été évalué l'an dernier en partant d'une hypothèse d'exonération de la totalité des charges sociales salariales pesant sur les heures supplémentaires effectuées par les fonctionnaires. Deux paramètres avaient été pris en compte :

– en 2006, la dépense au titre des heures supplémentaires s'est élevée à 1,1 milliard d'euros dans la fonction publique de l'État ;

– les heures supplémentaires dans la fonction publique sont rémunérées sous forme d'indemnités, soumises à cotisations à un taux de 13,76 %.

Le coût de l'exonération obtenu est donc de 13,76 % de 1 100 millions d'euros soit 150 millions d'euros pour la fonction publique de l'Etat.

Dans un souci de simplicité, afin d'éviter de mettre en place un dispositif particulier de compensation, il a été décidé que le dispositif d'exonération ne devait pas modifier les modalités de versement des cotisations aux organismes, ni les circuits financiers actuels. Les cotisations continuent à être prélevées et les fonctionnaires se voient rembourser simultanément par les ministères employeurs ces cotisations sur leur bulletin de traitement par une ligne supplémentaire.

Ce dispositif ne se traduit pas par une minoration individuelle du taux de la cotisation pension ou vieillesse et ne modifie pas les flux financiers correspondant aux cotisations reversées par les employeurs au compte d'affectation spéciale *Pensions* ou au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE), en permettant ainsi de garantir leur équilibre.

2.– Premier bilan du dispositif

Le recours à la technique de la provision relative aux rémunérations publiques se justifie quand il s'agit de dépenses qui, au moment du vote de la loi de finances initiale, ne peuvent être réparties de façon fiable entre programmes.

Votre Rapporteur spécial avait ainsi estimé dans son précédent rapport qu'il était nécessaire d'attendre une première année de mise en œuvre et la montée en puissance des dispositions de la loi TEPA en ce qui concernent les heures supplémentaires effectuées dans la fonction publique pour estimer le coût exact de l'exonération et calibrer au plus juste les crédits nécessaires aux ministères en fonction des besoins. Il avait également ajouté que, dans une logique de bonne gestion budgétaire, le programme 551 avait vocation à ne pas être abondé et qu'il était donc souhaitable, qu'à l'issue de la période transitoire d'un an, chaque ministère assure la gestion des heures supplémentaires de ses agents et prévoit le montant des exonérations de cotisations sur le titre 2 pour chaque mission.

Cependant, il apparaît que **le bilan de la mise en œuvre du remboursement des exonérations sociales n'a pu encore être fait lors de la préparation du présent projet de loi de finances.**

En effet, les heures supplémentaires étant effectuées de manière très irrégulière tout au long de l'année (notamment à l'Education nationale en raison des congés scolaires), le premier bilan de la mise en œuvre du dispositif ne pourra être effectué qu'au terme de l'année qui s'achève.

Au vu des données d'exécution à fin août (115 millions d'euros d'exonérations), il apparaît à ce stade que la provision devrait être fortement mobilisée, voire intégralement consommée sur l'année, sachant que les paiements en septembre et octobre sont généralement faibles. Une prévision plus précise sera effectuée sur la base des données de paie d'octobre, qui permettront d'évaluer le volume d'heures supplémentaires alloué à la suite de la rentrée scolaire par le ministère de l'Education nationale.

En effet, les enseignants représentent près de 90 % des bénéficiaires, et le volume des heures supplémentaires varie sensiblement au cours de l'année, notamment durant les vacances scolaires et lors de la rentrée.

Compte tenu de ces incertitudes, il est proposé pour 2009, à titre conservatoire, de reconduire une provision de 150 millions d'euros sur la dotation 551.

Votre Rapporteur spécial s'étonne tout de même que, compte tenu des informations disponibles sur les bénéficiaires du dispositif (90 % sont enseignants), que les crédits destinés au financement des exonérations de cotisations n'aient pas été directement inscrits dans le projet de loi de finances sur le titre 2 des programmes concernés.

B.- LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES

La dotation inscrite sur le programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles* a, selon l'annexe jointe au présent projet de loi de finances, « pour objet de permettre le financement en cours de gestion de dépenses urgentes comme par exemple des catastrophes naturelles en France ou à l'étranger ou des événements extérieurs pouvant nécessiter le rapatriement de Français d'un pays étranger ». Ces dotations sont réparties, dans la limite des besoins et des crédits ouverts, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, conformément à l'article 11 de la LOLF.

Le présent projet de loi de finances tend à ouvrir **75 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce montant, comparable à celui de la loi de finances pour 2007.

En 2007, seuls 32,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 26,6 millions d'euros en crédits de paiement ont été répartis par décret afin d'abonder les crédits de divers programmes du budget général.

La Cour des comptes a porté des appréciations critiques sur le recours aux provisions pour couvrir des dépenses, à hauteur de 15,2 millions d'euros, de trois programmes de la mission *Action extérieure de l'État* afin de faire face à des variations de taux de change et du coût de certaines dépenses de personnel ; elle a ainsi souligné que « *cette imputation n'a pas respecté l'interdiction, énoncée par la LOLF, d'abonder des dotations de personnel à partir des crédits d'une autre nature ; de plus, si leur montant peut varier en cours d'année, les dépenses concernées ne sont pas en elles – même imprévisibles.* »

Selon le Gouvernement, le recours à la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles s'explique par la contrainte calendaire particulièrement importante. En effet, il a été constaté, à la fin du mois de novembre 2007, une insuffisance de crédits sur le titre 2 de la mission *Action extérieure de l'État* pour permettre le paiement de l'ensemble de ses dépenses de rémunération au titre de l'exercice 2007. Les crédits devaient être disponibles avant le 12 décembre, et, en tout état de cause, avant le 20 décembre, date de la paye.

Afin de respecter les plafonds de crédits prévus par la loi de finances, il aurait été nécessaire de retarder le paiement de certaines indemnités ou avances dues aux personnels rémunérés par le ministère des affaires étrangères et européennes.

Plusieurs solutions ont été envisagées pour garantir les paiements à l'échéance, mais les délais requis pour recourir à un décret d'avance ont été jugés trop longs et un amendement à la loi de finances rectificative aurait assuré la disponibilité des crédits après promulgation de la loi fin décembre. Aussi le recours à la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a – t il été choisi en raison de la nécessité d'assurer un financement rapide à une dépense qui ne pouvait être différée.

Il convient de noter en ce qui concerne l'exercice 2008, qu'à la date du 30 septembre, deux mouvements réglementaires ont été effectués à partir de la provision pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour un montant total de 2,46 millions d'euros au profit de l'action n° 02 *Coordination de la sécurité et de la défense* ; du programme n° 129 *Coordination du travail gouvernemental*, de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

En application de l'article 56⁽¹⁾ de la loi organique relative aux lois de finances, ces deux décrets n'ont pas été publiés au Journal officiel.

*
* *

(1) « Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au Journal officiel. Il en est de même des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou aux affaires étrangères. »

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion à l'issue de la commission élargie, après l'audition de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, et de M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services (voir le compte-rendu du 4 novembre 2008 à 17 heures ⁽¹⁾), votre commission des Finances examine, sur le rapport de votre Rapporteur spécial, les crédits de la mission Provisions. Elle adopte les crédits de cette mission, conformément à l'avis favorable de votre Rapporteur spécial.

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/C009.asp