

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Examen, pour avis, d'un projet de décret d'avance et d'annulation en application de l'article 13 de la LOLF.. 2

Jeudi

15 novembre 2007

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 34

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence de
M. François Scellier,**



La Commission a examiné une proposition d'avis, présentée par **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, sur un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits, en application de l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF).

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé qu'en application de l'article 13 de la LOLF, les projets de décret d'avance doivent faire l'objet d'un avis préalable des Commissions des finances des deux assemblées.

Le présent décret d'avance est un « classique », présenté tous les ans à la même époque, tendant à abonder de 235,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 272,5 millions d'euros de crédits de paiement (CP) les moyens alloués aux opérations extérieures (OPEX) du ministère de la Défense. Par ailleurs, le décret vise à redéployer pour 95 millions d'euros au total, les crédits de personnel de différents programmes de ce ministère.

Le **Rapporteur général** a rappelé que, jusqu'à très récemment, les OPEX ne faisaient l'objet d'aucun crédit en loi de finances initiale. Depuis quelques années, une provision est inscrite sur le budget de la Défense et a été régulièrement augmentée : 24 millions d'euros en loi de finances pour 2004, 100 millions d'euros en loi de finances pour 2005, 175 millions d'euros en loi de finances pour 2006, 375 millions d'euros en loi de finances pour 2007.

Le **Rapporteur général** a rappelé les théâtres d'opérations sur lesquels sont déployés les militaires français ainsi que le coût de chaque opération. Au total, le coût des OPEX serait, en 2007, d'environ 685 millions d'euros. Compte tenu des redéploiements en gestion et de la provision prévue en loi de finances initiale, il est nécessaire d'ouvrir 235,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 272,5 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui est l'objet du décret d'avance.

Le **Rapporteur général** s'est étonné que le décret d'avance du 25 octobre dernier n'ait pas traité de cette question des OPEX. Surtout, il a regretté que le projet de loi de finances pour 2008 ait reconduit la provision à son niveau de 2007, soit 375 millions d'euros, rompant ainsi avec la démarche progressive de budgétisation de ces opérations.

Le **Rapporteur général** a également rappelé que les ouvertures de crédits sont équilibrées par des annulations de crédits équivalentes qui, comme les années précédentes, portent sur le programme *Équipement des forces*. Cependant, comme les besoins d'équipement de nos armées ne diminuent pas pour autant, ces crédits seront probablement, au moins pour partie, rétablis en loi de finances rectificative de fin d'année.

M. Jean-François Lamour s'est demandé pourquoi le présent décret d'avance comporte des ouvertures d'autorisations d'engagement et pourquoi celles-ci sont d'un montant différent de celui des crédits de paiement.

Le **Rapporteur général** a appelé que la LOLF a complété la traditionnelle comptabilité de caisse par une comptabilité d'engagement et, à ce titre, appliqué aux dépenses de fonctionnement la distinction classique entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. S'agissant des dépenses de personnel, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement sont bien sûr strictement équivalents. Le décalage provient donc de crédits de fonctionnement ou d'intervention.

M. Jean-Claude Flory a salué l'évolution positive qui a conduit à budgéter, dès la loi de finances initiale, les crédits des OPEX. Il a cependant regretté que cette évolution ne soit pas allée jusqu'à son terme et qu'en 2008, comme cette année, un décret d'avance sera vraisemblablement nécessaire pour assurer le financement de ces opérations.

Le **Rapporteur général** a fait état de ses contacts avec le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique afin que, au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2008, la provision au titre des OPEX du ministère de la Défense et la provision au titre des opérations de maintien de la paix du ministère des Affaires étrangères soient significativement rehaussées – à la condition, toutefois, de ne pas dégrader le déficit du budget de l'État.

M. Jean Launay a rappelé le quasi-consensus qui règne en matière d'opérations extérieures de la Défense ainsi que l'évolution positive consistant à prendre en compte, au moins partiellement, ces dépenses dès la loi de finances initiale. Il a cependant souhaité que cette évolution vers plus de transparence et de sincérité soit menée jusqu'à son terme et qu'elle concerne également les crédits d'équipement de nos forces armées, qui ne sauraient servir de variable d'ajustement.

Le **Rapporteur général** a précisé que, si des crédits sont ouverts au profit du programme *Équipement des forces* dans la loi de finances rectificative pour 2007, ils seront nécessairement reportés sur 2008, ce qui ne concourt ni à la bonne gestion budgétaire de ce programme, ni à la lisibilité du budget de l'État.

La Commission a ensuite *adopté* la proposition d'avis sur le projet de décret d'avance, qui comporte notamment les observations suivantes :

– les surcoûts entraînés par les opérations extérieures du ministère de la Défense découlent de la part d'imprévisibilité caractérisant ces opérations lors de l'élaboration de la loi de finances de l'année. Les montants des surcoûts constatés chaque année présentent néanmoins une certaine stabilité, qui invite à provisionner dès la loi de finances initiale une partie des crédits nécessaires à leur couverture. Malgré les progrès réalisés ces dernières années, la provision de 375 millions d'euros prévue par la loi de finances pour 2007 était entachée d'insuffisance manifeste. En conséquence, la budgétisation initiale de ces opérations doit être amplifiée afin, d'une part, de mettre fin au recours systématique aux ouvertures de crédits par décret d'avance et, d'autre part, de limiter le poids que ces surcoûts sont susceptibles de faire peser sur le reste du budget général. À cette aune, il est regrettable que le projet de loi de finances pour 2008 tende à reconduire une provision de même montant qu'en 2007 ;

– les redéploiements de crédits de personnel entre les programmes relevant du ministère de la Défense sont rendus nécessaires par des erreurs commises dans la répartition initiale de la masse salariale entre programmes. Compréhensibles en 2006 pour la première année d’application de la LOLF, ces erreurs sont plus préoccupantes cette année. Le Gouvernement pouvant désormais s’appuyer sur l’expérience d’un exercice budgétaire complet, il importe qu’elles soient corrigées dans le projet de loi de finances pour 2008 ;

– l’équilibre budgétaire défini par la loi de finances pour 2007 est préservé par des annulations de crédits, entièrement supportées par le ministère de la Défense, d’un montant équivalent à celui des ouvertures. Toutefois, il est probable que le rétablissement de tout ou partie des crédits ainsi annulés sera proposé dans le prochain projet de loi de finances rectificative pour 2007, ce qui ne manquerait pas d’alimenter les reports de crédits, déjà particulièrement importants sur le programme *Équipement des forces*.

*

* *