

I- LE RESPECT DE LA CONDITION D'URGENCE

L'examen auquel la Cour a procédé des dispositions introduites par les décrets d'avance publiés en 2003 a visé notamment, pour chacun des chapitres concernés, à constater la réalité de l'urgence à ce qu'il soit procédé, en cours de gestion, à l'ouverture de crédits supplémentaires.

A) L'ouverture de crédits opérée sur le budget des affaires étrangères

D'un montant de 15 M€, elle a été effectuée par le décret du 16 juin sur le chapitre 42-37, qui retrace les *Autres interventions de politique internationale*. Selon les explications données par le ministère, les crédits correspondants étaient destinés à l'octroi d'une aide humanitaire d'urgence aux populations irakiennes, par l'intermédiaire du comité international de la Croix rouge, des organisations spécialisées des Nations-Unies et des principales organisations non gouvernementales françaises intervenant dans le secteur des aides d'urgence.

Le caractère imprévisible de la dépense, au moins dans son calendrier, et l'urgence invoquée pour justifier le recours à la procédure du décret d'avance ne sauraient être contestés.

La Cour relève, toutefois, que le chapitre 42-37 faisait l'objet, à la date du décret d'avance, d'une mesure de mise en réserve de crédits d'un montant de 15,085 M€ et que le financement de la dépense envisagée en faveur des populations irakiennes aurait dès lors dû être assuré par ces crédits, qui étaient disponibles, même s'ils avaient été mis en réserve.

Elle observe, dès lors, que le recours à la formule dérogatoire du décret d'avance a eu pour effet, sinon pour objet, de tourner les règles limitant les virements de crédits à 10 % du montant des crédits ouverts, afin d'atténuer les effets des mises en réserve de crédits qui avaient été pratiquées, à la date de la mesure, sur l'un au moins des chapitres concernés.

B) Les ouvertures de crédits opérées sur le budget de l'agriculture

Trois séries d'ouvertures ont été effectuées sur ce budget :

1- Le décret du 16 juin a procédé à l'ouverture de 22,246 M€ au titre des dépenses ordinaires du chapitre 43-23. Cette dotation, intitulée *Actions de formation, actions éducatives, actions de développement agricole et rural et soutien aux organisations syndicales d'exploitants agricoles*, supportait notamment, jusqu'alors, les moyens de fonctionnement de l'agence nationale de développement agricole (ANDA).

L'ANDA était en cours de dissolution et l'article 80 du chapitre précité, qui porte les crédits s'y rapportant, a été doté en loi de finances initiale pour 2003 d'un crédit (25,7 M€) correspondant au fonctionnement de cette structure en mi-année.

Toutefois, il est apparu, fin mai, que l'Agence de développement agricole et rural (ADAR), appelée à se substituer à l'ANDA, ne serait pas opérationnelle à l'été, comme prévu initialement, et que le financement budgétaire de cette dernière devait dès lors être provisoirement prolongé.

Tel est l'objet de l'ouverture de crédits supplémentaires opérée par voie réglementaire sur le chapitre 43-23, dont les crédits disponibles à la date du décret d'avance (17,39 M€) ne permettaient pas, en effet, de supporter la dépense.

Les services de ministère de l'agriculture n'ont pas fourni d'explication sur le retard accumulé dans la constitution de l'ADAR ni indiqué la date à laquelle elle sera en activité⁴ ; subsiste donc une incertitude sur la prévision d'exécution et, partant, sur l'appréciation du bon niveau des crédits ouverts, qui pourraient, le cas échéant, s'avérer excessifs.

Hormis cet élément d'incertitude, il apparaît, dans la limite des investigations actuelles de la Cour, que l'urgence à procéder à l'ouverture de crédits sur le chapitre 43-23 était avérée au sens de l'ordonnance organique.

2- Une seconde ouverture de 100 M€ a été opérée sur le budget de l'agriculture par le décret du 8 septembre, dont elle constituait la mesure unique. Les crédits correspondants ont été portés dans leur intégralité sur le chapitre 46-33 (*Participation à la garantie contre les calamités agricoles*).

Interrogé par la Cour, le ministère de l'agriculture fait valoir les éléments d'explication ci-après :

- la sécheresse de l'été 2003 a provoqué des destructions massives de récoltes et de très importantes pertes de fourrages pour l'élevage ;

- les premières estimations de rendement effectuées au mois d'août 2003 ont amené à annoncer des pertes indemnisables au titre des calamités agricoles comprises entre 1.400 et 1.500 M€, dont 530 à 630 M€ sur les fourrages et le maïs ensilage ;

- les indemnités dues au titre de la commission des calamités agricoles réunie le 30 août 2003 se sont élevées à 353 M€, dont 220 M€ à payer très rapidement ;

- le solde de trésorerie disponible sur le fonds national de garantie des calamités agricoles étant de 120 M€ à cette date, un décret d'avance de 100 M€ s'avérait nécessaire et urgent pour permettre de payer les avances sur les premières indemnités prévues pour début septembre.

Compte tenu de la nature des dépenses concernées et du montant en jeu, qui ne pouvait être supporté par le fonds de garantie sans abondement supplémentaire, la Cour estime que l'urgence à procéder à l'ouverture de crédits sur le chapitre 46-33 était avérée au sens de l'ordonnance organique.

3- Le décret du 17 novembre 2003 a procédé à deux ouvertures sur le budget de l'agriculture, d'un montant cumulé de 161,0 M€, qui a concerné deux chapitres :

- le chapitre 31-90 (*Rémunérations des personnels*) fait l'objet d'une ouverture de 12,0 M€. Cette mesure s'est avérée nécessaire en raison de l'insuffisance, estimée à 20,0 M€, de la dotation inscrite en loi de finances initiale, qui sera couverte, selon les indications du ministère -outre cette ouverture de crédits supplémentaires- par un abondement de 8,0 M€ dans le cadre d'une répartition de crédits, envisagée d'ici la fin de l'exercice 2003, en provenance du budget des charges communes. La Cour observe que le chapitre 31-90, qui

⁴ La structure, instituée par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002, n'était toujours pas constituée à la date de rédaction du présent rapport.

accusait déjà un déficit en fin de gestion 2002, a fait l'objet lors de l'élaboration du budget 2003 d'un abattement de 13,7 M€ de la ligne supportant les rémunérations principales.

En conséquence, si l'ouverture de crédits opérée sur le chapitre 31-90 répondait bien, au moment de la publication du décret le 17 novembre 2003, à une situation d'urgence liée à la nécessité pour le ministère de pouvoir assurer la paie de ses agents jusqu'à la fin de l'année, la Cour relève que cet état de fait résulte directement d'une évaluation manifestement insuffisante des crédits présentés au vote du Parlement lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2003.

- le chapitre 46-33 (*Participation à la garantie contre les calamités agricoles*) bénéficie d'un abondement de 149,0 M€, qui complète celui opéré par le décret d'avance du 8 septembre (100,0 M€) en vue du versement aux agriculteurs touchés par les conséquences de la sécheresse de l'été 2003 des indemnités allouées par la commission des calamités agricoles.

Comme pour celle précédemment effectuée et pour les mêmes motifs, l'ouverture de crédits opérée sur le chapitre 46-33 peut être considérée comme relevant de la situation d'urgence visée par l'article 11 (2°) de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

C) L'ouverture de crédits opérée sur le budget des services du Premier ministre (aménagement du territoire)

Un crédit supplémentaire de 12,45 M€ a été ouvert sur le chapitre 44-10 du budget des services du Premier ministre (section aménagement du territoire) qui supporte les dépenses du *fonds national d'aménagement et de développement du territoire et de prospection des investissements internationaux*. Celui-ci a vocation à financer des actions en faveur des bassins industriels en difficulté.

Le rapport au Premier ministre présentant le décret n° 2003-509 précité indique que cette ouverture est destinée à l'accompagnement du plan social de l'entreprise Metaleurop nord.

Le compte-rendu de la réunion interministérielle tenue au cabinet du Premier ministre le 23 avril 2003 apporte davantage de précisions sur la justification de cette opération et sur les modalités de sa mise en œuvre :

- le Gouvernement a souhaité -pour des raisons sociales- que soit versée aux salariés de l'entreprise Metaleurop Nord, sur le budget de l'Etat, une avance de 15.000 € sur les indemnités pour préjudice moral, financier et sanitaire qui leur ont été consenties par un protocole d'accord signé le 4 avril 2003 ;

- cette avance a été financée par l'annulation d'un crédit total de 12,45 M€, répartie pour moitié sur le budget des services du Premier ministre (section aménagement du territoire - chapitre 64-00) et sur celui du ministère du travail, de la santé et de la solidarité (section travail - chapitre 44-79) ;

- en contrepartie, une ouverture de 12,45 M€ a été opérée sur le budget de l'aménagement du territoire (chapitre 44-10, exonéré des mesures de régulation), et l'avance versée à partir d'un article d'exécution créé à cette fin, intitulé "*Avance sur indemnité pour préjudice moral et sanitaire aux salariés de Metaleurop Nord*" ;

- l'Etat ne souhaitant pas payer directement l'avance aux salariés, une association a été créée, sous le nom "Chœurs de fondeurs", avec laquelle il a signé une convention en vertu de laquelle l'association était chargée d'assurer le versement des fonds ; pour ce qui les concerne, les salariés, adhérents ou non de l'association, ont été invités à signer, d'une part, un mandat autorisant celle-ci à percevoir l'avance en leur nom et, d'autre part, une convention à fin de subrogation de l'Etat dans leurs droits à réparation du préjudice à hauteur de l'avance sur indemnité versée ;

- l'association a ouvert un compte auprès de la caisse des dépôts et consignations et a donné ordre à la trésorerie générale du Pas-de-Calais d'effectuer les virements sur les comptes des salariés figurant sur une liste certifiée par les liquidateurs.

Sans se prononcer à ce stade sur la formule juridique retenue, la Cour estime que le contexte qui prévalait au moment où a été signé le décret d'avance pouvait relever, compte tenu des décisions prises par le Gouvernement, de la condition d'urgence posée par les textes.

Compte tenu de ces éléments, il apparaît que l'urgence à procéder à l'ouverture de crédits sur le chapitre 43-23 était avérée au sens de l'ordonnance organique.

D) L'ouverture de crédits opérée sur le budget de l'écologie et du développement durable

Une ouverture de crédits supplémentaires de 23 M€ en autorisations de programme et en crédits de paiement a été opérée par le décret du 16 juin précité, sur le chapitre 57-10 du budget du ministère de l'écologie et du développement durable, qui porte les crédits du *fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles*. Les crédits, gérés de manière déconcentrée par le préfet maritime de l'Atlantique, les préfets de zone de défense et les préfets de département concernés, ont été délégués à partir des articles 10 (opérations réalisées dans le cadre du plan Polmar) et 20 (opérations hors plan) du chapitre de rattachement.

Cette mesure visait à prendre en charge les dépenses liées à la résorption et à la prévention de la pollution des plages de la côte atlantique consécutive au naufrage du pétrolier *Le Prestige* en novembre 2002.

S'agissant de la nécessité d'ouvrir des crédits par voie réglementaire sur le chapitre 57-10, la Cour relève :

- que cette ligne budgétaire n'a, comme les années précédentes, pas été dotée en loi de finances initiale ; à cet égard, elle réitère l'appréciation formulée dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, selon laquelle, eu égard à la multiplication des pollutions accidentelles, l'inscription d'une dotation de base lui paraît souhaitable sur ce chapitre ;

- que l'imputation de la dépense sur un chapitre unique du titre V répond aux contraintes particulières du financement de la lutte contre les pollutions marines, même si la nature d'une partie des charges aurait pu justifier leur rattachement au titre III ;

- qu'un audit de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'environnement, diligenté en mars 2003 afin d'expertiser l'utilisation des crédits du fonds Polmar à la suite du naufrage du *Prestige*, a conclu à un besoin de crédits supplémentaires d'un montant minimum de 10 M€ ;

- que les premières actions de lutte contre la pollution issue du *Prestige* avaient été financées, pour un total de 26,5 M€, au moyen de deux décrets de dépenses accidentelles des 15 janvier et 15 février 2003 et d'un arrêté de transfert du 7 mars 2003 en provenance du budget de l'équipement (respectivement pour 8,5 M€, 13 M€ et 5 M€ en autorisations de programme et en crédits de paiement) ;

- que le Gouvernement justifie le recours à la procédure du décret d'avance par le caractère imprévisible de la dépense. De fait, même si l'accident du pétrolier est survenu le 13 novembre 2002, soit plus d'un mois avant le vote définitif du projet de loi de finances pour 2003, les délais nécessaires à l'appréciation des dommages induits et au déclenchement du plan Polmar (notifié, selon les départements, entre le 3 décembre 2002 et le 3 janvier 2003) n'ont pas permis le dépôt d'un amendement avant l'issue du débat.

Dès lors, compte tenu du caractère imprévisible de la mesure, l'urgence à procéder à l'ouverture de crédits à ce titre était avérée au sens de l'ordonnance organique.

Toutefois, la Cour observe que le recours à la procédure prévue à l'alinéa 1° de l'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 (décret pour "dépenses accidentelles") aurait été mieux adapté en la circonstance.

E) L'ouverture de crédits opérée sur la section *santé* du budget Travail, santé et solidarité

Le décret n° 2003-973 du 13 octobre 2003 a ouvert 145,0 M€ sur le chapitre 46-81 de la section *santé, famille, personnes handicapées et solidarité* du budget travail, santé et solidarité, qui porte les crédits destinés au financement de l'*action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion*.

L'analyse des ouvertures de crédits opérées par le décret du 13 octobre précité conduit à mettre en avant les éléments ci-après :

- appréciée globalement, la situation du chapitre apparaît structurellement déséquilibrée : en dépit de reports de crédits systématiques en provenance de l'exercice précédent (qui résultent de l'effet cumulé de l'ouverture tardive des crédits de collectif, des délais de rattachement des fonds de concours et de l'application d'objectifs de reports prédéfinis), la dépense constatée (1.013,1 M€ en 2002) est en net dépassement par rapport aux crédits de LFI (949,8 M€ en 2002) ; les mesures de gestion (répartitions, transferts...) et le produit des fonds de concours attendus (prélèvement sur l'Office des migrations internationales) ne permettent pas de couvrir les charges exposées et justifient l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative (40,0 M€ en 2002) ou par décret d'avance (145 M€ en 2003) ;

- la tension qui caractérise la gestion du chapitre depuis plusieurs exercices résulte principalement de la croissance continue des besoins d'hébergement d'urgence liée au flux des demandeurs d'asile, pour lesquels les dotations inscrites en loi de finances sont manifestement insuffisantes pour couvrir les besoins résultant de l'augmentation du nombre des bénéficiaires ;

- le rapport au Premier ministre joint au décret d'avance du 13 octobre 2003 indique la répartition globale des moyens supplémentaires ouverts sur cette dotation selon leur destination :

. financement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile jusqu'à la fin de

l'année 2003 (53,7 M€),

. financement de 1.000 places supplémentaires dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) (2,7 M€),

. accueil d'urgence généraliste (26 M€),

. financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), au titre de l'application de décisions de justice favorables aux salariés de ces structures et de leurs déficits persistants (20 M€),

. remise à niveau de la subvention de l'Etat accordée au fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), ces crédits ayant été mobilisés en cours d'exercice pour financer une partie de l'hébergement d'urgence (42,6 M€) ;

- le ministère a indiqué à la Cour que les abondements au titre du FASILD et de l'hébergement d'urgence étaient inéluctables : ils correspondent, pour le premier, à un engagement du Gouvernement rendu public au conseil d'administration de l'établissement le 18 juillet ; pour le second, ils visent à tirer les conséquences des résultats d'une enquête effectuée par la direction des populations et des migrations auprès des préfets réalisée début août 2003 sur les besoins en matière d'hébergement.

Selon les mêmes indications, ces crédits visent, pour moitié, à assurer le remboursement de dépenses supportées par les associations de juin à fin août 2003 et, pour le reste, à ajuster les dotations destinées à prendre en charge le coût de l'hébergement d'urgence -sans augmentation de capacité- jusqu'à la fin de l'année.

En conséquence, la Cour constate que l'ouverture de crédits opérée par le décret n° 2003-973 du 13 octobre 2003 sur le chapitre 46-81 répondait à une situation d'urgence dès lors que les dotations concernées se trouvaient en situation de forte insuffisance par rapport aux besoins. Elle relève en outre que, pour l'essentiel, les dépenses destinées à être couvertes par ces crédits supplémentaires résultaient d'engagements ou de charges dont le remboursement ou le paiement ne pouvaient attendre le vote d'une loi de finances rectificative, sauf à générer des reports de charges importants, qui auraient pu peser indûment sur l'exercice 2004 et qui auraient été critiquables dans leur principe.

La Cour déplore, néanmoins, que la situation de forte tension qui caractérise ce chapitre résulte en réalité d'une sous-estimation manifeste -et répétée- des crédits présentés au vote du Parlement. Elle estime qu'il s'agit là d'une entorse au principe de sincérité de la loi de finances.

Elle relève, enfin, que cette dotation n'a pas fait l'objet d'une remise à niveau dans le projet de loi de finances initiale pour 2004 présenté au vote du Parlement.

E) L'ouverture de crédits opérée sur la section travail du budget travail, santé et solidarité

Le décret d'avance du 17 novembre 2003 a procédé à l'ouverture de 53,450 M€ sur le chapitre 44-79 (*Promotion de l'emploi et adaptations économiques*) de la section travail du budget travail, santé et solidarité afin de permettre le financement des mesures d'accompagnement des restructurations et plans sociaux pour lesquels des versements de l'Etat devaient être opérés avant la fin de l'année.

De fait, les services font état d'une insuffisance du montant indiqué ci-dessus au titre des préretraites d'allocations spéciales du fonds national pour l'emploi (AS-FNE) et des préretraites progressives (PRP).

Bien que le ministère n'ait pas fourni d'explications détaillées sur le calendrier précis des paiements envisagés, la nature des opérations supportées par le chapitre 44-79 paraît justifier la nécessité de recourir à une mesure administrative en lieu et place d'une ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative.

Dès lors, la Cour estime que l'ouverture de crédits opérée sur ce chapitre par le décret n° 2003-1080 précité répondait, au moment de la mesure, à une situation d'urgence telle que prévue par l'article 11 (2°) de l'ordonnance organique. Néanmoins, elle observe que le chapitre 44-79 avait fait l'objet d'une annulation de crédits (examinée ci-après) par le décret d'annulation publié en accompagnement du décret d'avance du 16 juin 2003.

F) L'ouverture de crédits opérée sur le budget de la culture et de la communication

Une ouverture de 2.125.325 € a été effectuée par le décret du 17 novembre 2003 sur les chapitres 31-90 (*Autres rémunérations principales*) et 36-60 (*Subventions aux établissements publics*) du budget de la culture et de la communication.

Selon les explications fournies à la Cour, cette mesure résulte des modalités adoptées par le ministère dans la gestion budgétaire des programmes de titularisation de ses agents vacataires. Elle est étroitement liée aux annulations opérées simultanément sur les chapitres de rémunérations principales.

Le dispositif mis en œuvre est le suivant :

. chaque année, une partie des crédits ouverts sur les chapitres qui supportent notamment le paiement des vacations (chapitre 31-90 pour l'administration centrale ; chapitre 36-60 pour les personnels rémunérés par les établissements publics⁵) fait l'objet en début d'exercice d'un virement vers les chapitres de rémunérations principales (chapitres 31-01, 31-03, 33-90 et 33-91) en fonction du nombre de titularisations anticipé par les services ;

. au vu du nombre effectif des vacataires admis aux concours de titularisation, le ministère procède aux ajustements nécessaires ; si le taux d'échec aux concours est plus important que prévu, les crédits de vacations sont majorés à due concurrence ;

. d'ordinaire, ces ajustements prennent la forme d'un décret de virement. Toutefois, il n'a pas été possible de recourir à cette seule formule en 2003 ; en effet, le montant des ouvertures à opérer sur le chapitre 31-90 excédait 10 % de la dotation initiale de ce chapitre (limite fixée par l'article 14 de la loi organique) ;

. dès lors, un double dispositif a été mis en œuvre : le virement de crédits vers les chapitres 31-90 et 36-60 dans les limites autorisées par la loi organique et le recours à un décret d'avance pour le solde.

⁵ Bibliothèque nationale de France, écoles d'art et écoles d'architectures.

Aussi, l'ouverture de crédits opérée par le décret d'avance du 17 novembre 2003 répondait à la nécessité d'assurer le paiement de la totalité des vacations dues aux agents au titre de l'exercice 2003. On peut dès lors considérer qu'elle relève en l'espèce de la situation d'urgence évoquée par l'ordonnance organique.

Toutefois, la Cour estime que le recours à la procédure du décret d'avance est inadapté en l'espèce. Elle recommande, en conséquence, que le ministère de la culture et de la communication réexamine les modalités du suivi budgétaire des programmes de titularisation de ses agents vacataires de manière à limiter les mouvements de crédits de sens contraires et éviter d'avoir à recourir au mécanisme dérogatoire du décret d'avance.

G) L'ouverture de crédits opérée sur le budget de la défense

Le décret d'avance du 26 novembre 2003 a ouvert 400 M€ sur quatre chapitres du budget de la défense :

- la dotation du chapitre 31-31 (*Personnels militaires des armées et de la gendarmerie - Rémunérations principales*) est majorée de 365 M€ ;
- le chapitre 34-03 (*Armée de l'air - Fonctionnement*) bénéficie d'une ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 10 M€ ;
- 20 M€ sont ouverts sur le chapitre 34-04 (*Armée de terre - Fonctionnement*) ;
- un crédit supplémentaire de 5 M€ est ouvert sur le chapitre 34-06 (*Gendarmerie - Fonctionnement*).

Le ministère de la défense indique que ces ouvertures visent à permettre à l'Etat d'acquitter le coût des opérations extérieures (OPEX) dans lesquelles la France a été engagée en 2003 et fait valoir que le montant ouvert sera alloué à la couverture des rémunérations et des charges de fonctionnement supplémentaires associés au déploiement de 13.000 hommes en moyenne sur des théâtres extérieurs.

Ces explications appellent de la Cour les observations suivantes :

- le caractère en partie imprévisible des charges liées aux opérations extérieures de défense n'est pas contestable ; il complique l'exercice de prévision budgétaire et peut justifier que le montant réel de la dépense puisse être sensiblement différent de celui des crédits ouverts en loi de finances initiale ;

- à la date de publication du décret du 26 novembre 2003, les crédits nécessaires au paiement des rémunérations des personnels engagés dans des opérations extérieures et des charges de fonctionnement correspondantes étaient en effet indisponibles. Le souci de ne pas générer de reports de charges sur l'exercice suivant a pu justifier l'ouverture en urgence de crédits supplémentaires sans attendre la loi de finances rectificative ;

- cependant, ainsi que la Cour a déjà eu l'occasion de le relever, une insuffisance de crédits est constatée chaque année à ce titre, dont le montant s'avère de surcroît relativement stable (375 M€ en 2002 ; 365 M€ en 2003). Il est donc possible de programmer les moyens correspondant à la prise en charge de ces dépenses, même si un ajustement peut s'avérer nécessaire au vu du nombre et du coût des opérations extérieures effectivement réalisées ;

- l'option retenue, dans le souci de limiter artificiellement le montant du budget présenté au vote du Parlement, de ne pas inscrire en loi de finances les crédits nécessaires au

financement des opérations extérieures constitue donc une entorse au principe de sincérité de la loi de finances ;

Dans ces conditions, les ouvertures de crédits effectuées sur le budget de la défense par le décret n° 2003-1124 du 26 novembre 2003 répondaient à une situation d'urgence dès lors que les services ne disposaient pas des moyens d'assurer la couverture des engagements financiers de l'Etat au titre des rémunérations des personnels impliqués dans des opérations militaires extérieures et des charges de fonctionnement correspondantes.

Toutefois, la Cour relève une nouvelle fois qu'une correcte évaluation des besoins au stade de la préparation du budget et l'inscription dans la loi de finances initiale d'une dotation de base -fût-elle indicative et susceptible d'ajustement au vu des besoins réels- éviterait d'avoir à recourir de manière répétée au dispositif dérogatoire de l'ouverture de crédits en cours de gestion par voie administrative. Une telle formule contribuerait à renforcer la sincérité du budget de la défense.

En tout état de cause, la Cour considère que le recours, pour financer le coût des opérations militaires extérieures, à la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 aurait été mieux adapté à la nature de la dépense et aux circonstances qui ont justifié l'urgence à ouvrir des crédits supplémentaires.

*

II- LE RESPECT DE LA CONDITION DE PRESERVATION DE L'EQUILIBRE FINANCIER PREVU A LA DERNIERE LOI DE FINANCES

Il s'agit de veiller à ce que les ouvertures de crédits effectuées par voie réglementaire ne viennent pas majorer les charges de telle manière que le solde budgétaire prévu à l'article d'équilibre de la loi de finances s'en trouve affecté.

a) Le tableau 1 ci-après retrace, par fascicule budgétaire, le total des ouvertures et annulations autorisées par les décrets n° 2003-509 et 2003-510 (l'économie générale du décret d'avance est présentée en annexe I au présent rapport) :

TABLEAU 1 - EQUILIBRE DU DECRET D'AVANCE DU 16 JUIIN 2003

Fascicules budgétaires (euros)	Ouvertures		Annulations	
	AP	CP	AP	CP
Affaires étrangères	0	15 000 000	0	15 000 000
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	0	22 246 000	0	22 246 000
Premier ministre - Aménagement du territoire	0	0	0	6 225 000
Ecologie et développement durable	23 000 000	23 000 000	0	0
Economie, finances et industrie	0	0	0	5 000 000
Equipement, transports, logement, tourisme et mer	0	0	0	2 000 000
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	0	0	0	7 000 000
Travail, santé et solidarité - Travail	0	0	0	6 225 000
Défense	0	0	8 000 000	8 000 000
TOTAL	23 000 000	72 696 000	8 000 000	72 696 000

b) Le tableau 2 ci-après retrace les ouvertures et annulations autorisées par les décrets n° 2003-858 et 2003-859 (l'économie générale du décret d'avance est présentée en annexe II au présent rapport) :

TABLEAU 2 - EQUILIBRE DU DECRET D'AVANCE DU 8 SEPTEMBRE 2003

Fascicule budgétaire (euros)	Ouvertures		Annulations	
	AP	CP	AP	CP
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	0	100 000 000	0	100 000 000
TOTAL	0	100 000 000	0	100 000 000

c) Le tableau 3 ci-après retrace les ouvertures et annulations autorisées par les décrets n° 2003-972 et 2003-973 (l'économie générale du décret d'avance est présentée en annexe III au présent rapport) :

TABLEAU 3 - EQUILIBRE DU DECRET D'AVANCE DU 13 OCTOBRE 2003

Fascicules budgétaires (euros)	Ouvertures		Annulations	
	AP	CP	AP	CP
Travail, santé et solidarité - Travail	0	0	0	131 400 000
Travail, santé et solidarité - Santé	0	145 000 000	0	13 600 000
TOTAL	0	145 000 000	0	145 000 000

d) Le tableau 4 ci-après retrace les ouvertures et annulations autorisées par les décrets n° 2003-1080 et 2003-1081 (l'économie générale du décret d'avance est présentée en annexe IV au présent rapport) :

TABLEAU 4 - EQUILIBRE DU DECRET D'AVANCE DU 17 NOVEMBRE 2003

Fascicules budgétaires (euros)	Ouvertures		Annulations	
	AP	CP	AP	CP
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	0	161 000 000	0	161 000 000
Culture et communication	0	2 125 325	0	2 125 325
Travail, santé et solidarité - Travail	0	53 450 000	0	53 450 000
TOTAL	0	216 575 325	0	216 575 325

e) Le tableau 5 ci-après retrace les ouvertures et annulations autorisées par les décrets n° 2003-1124 et 2003-1125 (l'économie générale du décret d'avance est présentée en annexe V au présent rapport) :

TABLEAU 5 - EQUILIBRE DU DECRET D'AVANCE DU 26 NOVEMBRE 2003

Fascicule budgétaire (euros)	Ouvertures		Annulations	
	AP	CP	AP	CP
Défense	0	400 000 000	0	400 000 000
TOTAL	0	400 000 000	0	400 000 000

*

Ces données appellent les observations suivantes :

- les annulations et les ouvertures de crédits de paiement (CP) et de dépenses ordinaires (DO) opérées par les textes précités sont d'un montant global strictement identique ; la condition posée à l'article 11 (2°) de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est donc, pour ce qui les concerne, satisfaite ;

- cette appréciation doit néanmoins être nuancée par le constat que les ouvertures d'autorisations de programme (+23 M€), qui engagent l'Etat pour le futur, sont -dans les décrets du 16 juin 2003- près de trois fois supérieures aux annulations présentées en compensation de cette mesure (-8 M€).

Dès lors, la Cour constate que les annulations auxquelles il a été procédé n'étaient pas de nature à affecter l'équilibre financier prévu par la dernière loi de finances.

Elle relève, toutefois, qu'ont été annulés des montants significativement différents d'autorisations de programme et de crédits de paiement

*