

### III- LE RESPECT DE LA CONDITION DE CREDIT "SANS OBJET" ET L'APPRECIATION DES INCIDENCES DES ANNULATIONS SUR L'EXECUTION BUDGETAIRE 2003

La Cour a examiné, conformément aux articles 11 et 13 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et à l'article 14-I de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, si les crédits annulés pour assurer le financement des ouvertures de crédits opérés par les décrets d'avance publiés en 2003 étaient effectivement devenus sans objet.

Elle s'est par ailleurs appliquée plus largement, dans l'esprit des dispositions de l'article 13 de la loi organique, qui entreront en application le 1<sup>er</sup> janvier 2005, à apprécier les incidences des annulations de crédits liées aux décrets d'avance sur la gestion budgétaire en cours ainsi que, le cas échéant, sur celle des exercices suivants.

\*

L'incidence des annulations pratiquées par les décrets n° 2003-510, 2003-858, 2003-972, 2003-1081 et 2003-1125 sur les chapitres intéressés et sur les actions qu'ils ont vocation à financer a été mesurée dans cette double perspective.

#### A) Les annulations opérées sur le budget des affaires étrangères

Un crédit de 15 M€, égal à l'ouverture opérée sur le même fascicule budgétaire pour assurer le financement d'actions humanitaires d'urgence aux populations irakiennes, a été annulé sur le chapitre 41-43 du budget des affaires étrangères, sur lequel sont principalement imputés les *concours financiers* destinés à financer des contrats de désendettement et des programmes de développement dans les pays bénéficiaires des actions de la coopération française.

Le chapitre a été doté de 123,5 M€ en loi de finances initiale, auxquels se sont ajoutés des reports de crédits à hauteur de 1,84 M€, soit une ouverture totale de crédits de 125,34 M€ dont 6,09 M€ faisaient l'objet d'une mise en réserve à la date du décret d'annulation.

Selon les services du ministère des affaires étrangères, ce chapitre devrait laisser apparaître un important reliquat de crédits d'ici la fin de l'exercice, dû pour l'essentiel au report d'opérations dépendant pour partie de décisions du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, initialement programmées en 2003 et dont la réalisation n'interviendra pas dans les délais prévus. C'est ainsi que la dotation de l'article 40 a pu être ramenée de 91 à 36 M€ par divers mouvements internes et par l'annulation précitée.

*Dans ces conditions, il apparaît que les crédits annulés par le décret du 16 juin 2003 pouvaient être considérés comme étant devenus sans objet et que l'annulation opérée ne compromet dès lors pas l'exécution des projets qui ont vocation à être financés au moyen des crédits inscrits sur le chapitre 41-43.*

#### B) Les annulations opérées sur le budget de l'agriculture

Le budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a fait l'objet de trois séries d'ouvertures de crédits à l'occasion des décrets d'avance des 16 juin, 8 septembre et 17 novembre 2003, pour un montant total de 283,246 M€. Elles ont été compensées par des annulations de crédits de paiement et de dépenses ordinaires, d'un

montant total strictement identique, opérées sur vingt sept chapitres de ce même budget (cf. annexes I, II et IV).

Sur la base des éléments communiqués par le ministère de l'agriculture, la Cour relève :

- que des annulations de crédits mis en réserve avaient déjà été faites par le décret n° 2003-226 du 14 mars 2003 sur les chapitres 36-82 (-2,79 M€), 43-23 (-2,43 M€), 44-41 (-26,74 M€), 44-55 (-2,71 M€) et 61-45 (-4,44 M€) ;

- que toutes les lignes budgétaires sur lesquelles ont été portées les annulations effectuées avaient fait l'objet de mesures significatives de gel ou de mise en réserve de crédits (jusqu'à 20 % pour les chapitres 35-82, 61-45 et 61-61) ;

- que les services du ministère de l'agriculture, qui n'ont pas communiqué de prévisions d'exécution précises au 31 décembre 2003, indiquent que les annulations opérées ont été rendues possibles parce que les dépenses anticipées étaient soit inférieures à la prévision qui avait commandé l'inscription en loi de finances (chapitres 35-92 et 44-41), soit susceptibles de faire l'objet d'un réaménagement du calendrier de leur mise en œuvre (chapitres 61-45 et 61-61), soit encore parce que des économies auraient été ou pouvaient être réalisées sur les postes concernés (chapitres 34-97, 36-22 et 37-14 et chapitres 51-92, 56-20 et 57-01) ;

- que le phénomène de sous-consommation qui avait caractérisé l'exécution du budget 2002, qui s'était soldée par des reports de crédits importants en fin d'année, ne se reproduira vraisemblablement pas en 2003 compte tenu de l'importance des annulations opérées sur les dotations dont il s'agit ;

- que les trois séries d'annulations effectuées en 2003, qui ont créé de fortes contraintes sur le budget de l'agriculture et conduit les services à décaler un certain nombre d'opérations, se traduiront par des reports de charges sur l'exercice 2004. Ce pourrait notamment être le cas pour les chapitres 34-97 (*Moyens de fonctionnement des services*) et 44-70 (*Promotion et contrôle de la qualité*) ;

- que l'annulation de 110.694.823 € sur le chapitre 44-53 (*Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole*), rendue possible par l'ampleur des reports structurels en provenance de l'exercice précédent -que la Cour a déjà eu l'occasion de critiquer- devrait se traduire par une ponction d'un montant similaire sur les réserves des offices agricoles.

*Aussi, la Cour considère que les annulations opérées sur le budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales par les décrets n° 2003-510 et 2003-859 se sont appliqués à des crédits qui n'étaient -pour la plupart- pas à proprement parler devenus sans objet mais qui avaient été rendus disponibles du fait notamment du décalage dans le temps de certaines opérations.*

*Elle remarque, en particulier, que l'annulation opérée sur le chapitre 44-70 (Promotion et contrôle de la qualité) risque de se traduire par un report de charges sur l'exercice 2004, sauf à différer la mise en œuvre d'une partie des opérations de contrôle sanitaire au financement desquelles sont destinés ces crédits.*

- le financement du décret d'avance du 8 septembre 2003 a été assuré, dans son intégralité, par l'annulation de crédits qui avaient fait l'objet de mesures de gel ou de mise en réserve dès le début de l'exercice ; s'il limite *de facto* la portée de l'autorisation parlementaire

(même si la régulation budgétaire est conforme au principe selon lequel celle-ci constitue un plafond), le recours à cette formule appelle, dans le cas présent, deux commentaires : il a rendu possible la couverture d'une charge imprévue sans ouverture de crédits nouveaux ; en outre, l'imputation sur des crédits gelés de la dépense liée à la forte augmentation des indemnisations au titre des calamités agricoles a permis de limiter l'impact négatif de la mesure sur la gestion du budget de l'agriculture ;

- pour l'essentiel, les annulations effectuées par le décret n° 2003-858 ont porté sur des crédits reportés de l'exercice 2002, non seulement sur les chapitres d'équipement (crédits de paiement du titre VI) mais aussi sur les chapitres 44-36 (*Pêches maritimes et aquaculture - Subventions et apurement FEOGA*), 44-41 (amélioration des structures agricoles), 44-43 (*Aide alimentaire et autres actions de coopération technique*), 44-53 (*Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole*), 44-70 (*Promotion et contrôle de la qualité*) et 44-80 (*Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural*).

*Sans la juger formellement irrégulière, la Cour observe que la constitution, au moyen des reports de crédits non consommés en fin d'exercice, d'enveloppes destinées à être immédiatement gelées dès le début de l'année suivante en vue d'annulations ultérieures au titre de la régulation budgétaire ou de la couverture de dépenses nouvelles éventuelles aliène, à tout le moins, la lisibilité de la loi de finances.*

*Cette pratique met également en lumière le fait que le budget soumis au vote du Parlement ne correspondait qu'imparfaitement, pour nombre de dotations, aux besoins réellement anticipés au moment de sa confection.*

Par ailleurs, la Cour relève que le chapitre 43-23 (*Actions de formation, actions éducatives, actions de développement agricole et rural et soutien aux organisations syndicales d'exploitants agricoles*) du budget de l'agriculture a fait l'objet de mouvements de sens contraires : le décret du 8 septembre 2003 a annulé 0,530 M€ sur cette ligne alors que le décret du 16 juin 2003 avait procédé à l'ouverture de 22,246 M€.

Il ressort des explications fournies par les services que cet état de fait est étroitement lié au phénomène exceptionnel qu'a constitué l'inscription en cours d'année sur le chapitre précité des crédits nécessaires à la prolongation des activités jusqu'alors suivies par l'Agence nationale de développement agricole (ANDA), dans l'attente de la création de l'Agence de développement agricole et rural (ADAR). Il n'appelle dès lors pas d'observation.

### **C) Les annulations opérées sur le budget des services du Premier ministre (aménagement du territoire)**

Le décret n° 2003-510 du 16 juin 2003 procède, sur le chapitre 64-00 (*Aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi*) de la section V (aménagement du territoire) du budget des services du Premier ministre, à une annulation de crédits de paiement d'un montant de 6,225 M€. Cette mesure gage en partie l'ouverture de crédits (12,450 M€) opérée sur le chapitre 44-10 du même budget.

Compte tenu de la dépense réellement constatée sur ce chapitre à fin 2002 (36,856 M€ pour un total de crédits ouverts de 67,628 M€) et de l'importance des reports de crédits opérés

sur 2003 (30,771 M€), qui se sont ajoutés à une dotation de loi de finances initiale de 45 M€, les services anticipent, sans pouvoir la chiffrer, une sous-consommation significative.

*Les crédits disponibles se trouvant dès lors devenus en partie sans objet, l'annulation retenue sur le budget des services du Premier ministre (aménagement du territoire) ne met pas en péril les actions financées sur ce chapitre.*

**D) Les annulations opérées sur le budget de l'écologie et du développement durable**

Une annulation de 1 M€ est opérée par le décret n° 2003-510 précité sur le chapitre 67-30 (*Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*) du budget de l'écologie et du développement durable.

Ce chapitre s'est caractérisé, au cours des dernières années, par une consommation très faible des crédits ouverts en loi de finances (0,01 % en 2001 ; 46 % en 2002), qui traduit l'insuffisante fiabilité de la programmation et le caractère manifestement excessif des dotations soumises au vote du Parlement. Selon les estimations du ministère, l'agence devrait faire face en 2003 à un besoin accru de crédits de paiement, notamment dans le cadre de la politique des déchets.

Cependant, selon la même source, l'exécution 2003 devrait encore dégager un disponible important en fin de gestion.

*Dès lors, l'annulation opérée par le décret du 16 juin 2003 ne devrait pas soulever de difficulté sur le chapitre précité, dont les crédits peuvent être considérés comme devenus partiellement sans objet.*

**E) Les annulations opérées sur le budget de l'économie et des finances**

Deux chapitres du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont été concernés, pour un montant cumulé de 5 M€, par les annulations de crédits opérées par le décret n° 2003-510 du 16 juin 2003.

Le chapitre 36-10, qui supporte des *Subventions de fonctionnement*, a subi une annulation de 2 M€ sur son article 40 destiné au paiement de la subvention au budget annexe des monnaies et médailles, à propos duquel les services indiquent que le plan de charge de l'activité de frappe a, depuis le vote de la loi de finances initiale (26,5 M€), conduit à revoir à la baisse la prévision d'exécution. On peut donc raisonnablement considérer que les crédits annulés étaient devenus sans objet.

Une annulation de crédits de paiement de 3 M€ a par ailleurs été opérée sur le chapitre 62-92, répartie entre l'article 10 (*Actions concourant à la maîtrise de l'énergie*), pour 2,448 M€, et l'article 30 (*Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières*), pour 0,552 M€ (ce dernier article a fait, en outre, l'objet d'une annulation d'autorisations de programme de 2,263 M€). Les crédits correspondants ont été rendus disponibles en vue de leur annulation par le report de certaines tranches de projets d'équipement ou de recherche. Les opérations en cours et la plupart des programmes envisagés en 2004 seront néanmoins mis en œuvre compte tenu du montant important des reports en provenance de l'exercice précédent (19 M€), qui se sont ajoutés à la dotation de LFI (46,35 M€). Et la consommation des crédits disponibles sur l'article 30 (28,186 M€) était presque nulle au 30 juin 2003.

Le contrôleur des dépenses engagées, qui assure le contrôle financier du budget de l'économie, des finances et de l'industrie, a fait savoir à la Cour que les annulations opérées par le décret n° 2003-510 sur les chapitres 36-10 et 62-92, qui s'ajoutent à celles mises en œuvre par le décret n° 2003-226 du 14 mars 2003 (6.333.100 M€ sur le 36-10 ; 10.731.000 M€ en autorisations de programme et 14.140.500 M€ en crédits de paiement sur le 62-92), ne se traduiraient pas par des insuffisances de crédits en fin d'année et n'entraîneraient aucun report de charges sur l'exercice 2004.

*Aussi, la Cour constate que les annulations opérées par le décret du 16 juin 2003 sur le budget de l'économie et des finances ne compromettent pas la mise en œuvre des actions financées sur les chapitres concernés, dont les crédits étaient devenus en partie sans objet.*

#### **F) Les annulations opérées sur le budget de la mer**

Le chapitre 53-30 (*Ports maritimes, protection du littoral et études générales de transport maritime*) de la section mer du budget du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer a subi, dans le cadre du décret du 16 juin 2003, une annulation de crédits de paiement de 2 M€.

Doté de 39,264 M€ en loi de finances initiale, auxquels se sont ajoutés 17,028 M€ de reports de l'exercice précédent, soit une ouverture totale de crédits de 56,292 M€, le chapitre 53-30 (qui devrait par ailleurs bénéficier de rattachements de fonds de concours pour un montant estimé par l'administration à un peu plus de 21 M€<sup>6</sup>) a déjà fait l'objet depuis le début de l'année :

- par arrêté du 9 mars 2003, d'un transfert de 5 M€ en autorisations de programme et en crédits de paiement pour le financement du plan POLMAR mer,

- par le décret du 15 mars 2003, d'une annulation de 1,99 M€ en autorisations de programme et de 0,68 M€ en crédits de paiement,

- de mesures de régulation budgétaire, sous la forme d'un gel de 4,740 M€ en autorisations de programme et de 13,442 M€ en crédits de paiement.

Compte tenu des prévisions de dépenses dont font état les services du ministère de l'équipement, qui concernent principalement les investissements en cours dans les ports autonomes et les ports d'intérêt national -au titre desquels l'Etat accuserait déjà des retards de paiement- de fortes tensions sont prévisibles sur le chapitre 53-30. Il pourrait en résulter d'importants reports de charges, qui conduiront les établissements publics, si les crédits mis en réserve ne sont pas rendus disponibles en temps utile, à supporter en trésorerie, grâce aux subventions qu'ils perçoivent d'autres partenaires, le décalage des versements attendus de l'Etat, voire à acquitter des agios significatifs sur les marchés de gros œuvre.

<sup>6</sup> A la date de publication du décret d'avance, les rattachements effectués s'élevaient à 6,73 M€.

Dans ces conditions, *il paraît difficile d'admettre que les crédits annulés par voie réglementaire sur le chapitre 53-30 du budget du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer puissent être considérés comme devenus sans objet au sens de l'ordonnance organique.*

*Les annulations appliquées à cette dotation risquent de se traduire par des reports de charges importants sur l'exercice suivant et de faire peser une charge de trésorerie sur les établissements publics bénéficiaires des financements de l'Etat.*

#### G) Les annulations opérées sur le budget de l'intérieur

Cinq chapitres du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ont fait l'objet d'annulations au titre du décret du 16 juin 2003, pour un montant cumulé de 7 M€. Il s'agit des dotations suivantes :

. chapitre 33-92 ( <i>Autres dépenses d'action sociale</i> ) .....	0,25 M€
. chapitre 34-01 ( <i>Administration centrale et services communs - Fonctionnement</i> )	0,50 M€
. chapitre 34-41 ( <i>Police nationale - Moyens de fonctionnement</i> ) .....	2,75 M€
. chapitre 34-82 ( <i>Dépenses d'informatique et de télématique</i> ) .....	0,50 M€
. chapitre 46-91 ( <i>Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques</i> )	3,00 M€

Sur la base des indications communiquées par le ministère de l'intérieur, la Cour relève :

- que des annulations de crédits avaient déjà été faites par le décret n° 2003-226 du 14 mars 2003 sur les chapitres 33-92 (-0,50 M€), 34-01 (-0,50 M€) et 34-82 (-1,00 M€) ;

- que la principale annulation opérée par le décret du 16 juin 2003 s'est appliquée au chapitre 46-91, qui revêt un caractère provisionnel ; que cette annulation, qui est la plus forte opérée par le décret n° 2003-510, a porté sur une dotation dont le niveau de la dépense est particulièrement imprévisible et qu'elle présentait dès lors le risque de générer une situation d'insuffisance de crédits avant la fin de l'exercice ;

- que les lignes budgétaires sur lesquelles ont été portées les annulations effectuées ont fait l'objet de mesures significatives de gel ou de mise en réserve de crédits ;

- que le "programme d'emploi des crédits" établi par les services du ministère de l'intérieur fait état de prévisions d'exécution sensiblement supérieures aux montants disponibles ; qu'il pourrait dès lors résulter de cet état de fait des insuffisances de crédits en fin d'année ; que les annulations introduites par le décret du 16 juin auraient eu pour effet d'aggraver ;

- que les conditions d'exécution du budget de l'année précédente laissent prévoir, néanmoins, que la contrainte pourrait être moindre que celle qui est aujourd'hui anticipée, compte tenu en particulier de l'importance des reports opérés sur l'exercice 2003, notamment sur les chapitres 34-41 (140,9 M€) et 34-82 (36,8 M€), dont les taux de consommation laissent penser qu'ils pourraient être à nouveau non négligeables fin 2003.

*Aussi, la Cour considère que les annulations réalisées pour compenser les ouvertures opérées par le décret d'avance ne semblent pas avoir été de nature à perturber la gestion en cours, sous réserve de la levée de la mise en réserves de crédits en fin d'exercice.*

**H) Les annulations opérées sur la section *travail* du budget travail, santé et solidarité**

La section *travail* du budget travail, santé et solidarité a fait l'objet de trois séries d'annulations au cours de l'exercice 2003.

**1- Le décret d'annulation du 16 juin 2003**

Le décret n° 2003-510 du 16 juin 2003 a opéré une annulation de crédits de 6,225 M€ sur le chapitre 44-79 budget du ministère du travail, de la santé et de la solidarité (section travail), dont la vocation est de financer des *actions de promotion de l'emploi et d'adaptations économiques*. Cette mesure était destinée à couvrir la moitié du coût des avances, par l'Etat, de l'indemnité pour préjudice moral et sanitaire versée aux salariés de l'entreprise Metaleurop Nord. Cette annulation a été imputée à l'article 50 (*Accompagnement des restructurations : dotation globale déconcentrée*).

L'imputation de cette dépense est conforme à la destination du chapitre précité et n'appelle pas d'observation. S'agissant de l'incidence de la mesure sur la gestion de cette ligne budgétaire, la Cour observe :

- que les crédits ouverts sur le chapitre 44-79 s'élèvent à 732,248 M€ (dont 587,718 M€ inscrits en loi de finances initiale et 144,530 M€ de reports en provenance de l'exercice précédent), auxquels devraient s'ajouter, selon les estimations gouvernementales, 259,85 M€ de produits de fonds de concours, soit un total de 992,098 M€ ;

- que ce même chapitre a fait l'objet, depuis le début de l'exercice 2003, d'un gel des reports pour 102,719 M€ (blocage "officiel" individualisé par article) et de la mise en réserve de 17 M€ (blocage "officieux" opéré par le contrôleur financier, non individualisé par article) ;

- que le montant des rattachements de fonds de concours opérés à la date du décret d'avance s'élevait à 79,286 M€ ;

- que la dépense réellement exposée en 2002 a été de 913,46 M€ et qu'elle avait nécessité, au-delà des reports et rattachements de fonds de concours, un abondement en loi de finances rectificative (20 M€) et par un décret de virement (65,7 M€ pour le paiement de l'allocation spéciale du fonds national de solidarité (ASFNE) et des retraites progressives) ;

- que, dès lors, la situation du chapitre apparaissait, après les annulations du 16 juin et compte tenu notamment des mesures de gel, comme particulièrement tendue. Cette situation a d'ailleurs reçu confirmation par l'ouverture de 53,45 M€ opérée, en complément d'une levée de la mise en réserve effectuée sur ce chapitre, par le décret d'avance du 17 novembre (examinée ci-dessus).

*Aussi, la Cour relève que l'annulation opérée sur ce chapitre par le décret du 16 juin 2003 a été suivie, sur le chapitre 44-79, d'une ouverture de crédits par le décret d'avance du 17 novembre 2003.*

**2- Le décret d'annulation du 13 octobre 2003**

Cinq chapitres de la section *travail* du budget travail, santé et solidarité font l'objet d'une annulation, parmi lesquels le chapitre 43-70 (*Financement de la formation*

*professionnelle*) supporte à lui seul une réduction de dotation de 114,64 M€ (sur un total de 145,0 M€). Ces mesures appellent les commentaires suivants :

- le chapitre 34-94 (*Statistiques et études générales*), qui avait fait l'objet de mesures de mise en réserve pour un total de 4,87 M€, dont 2,7 M€ ont été levées en juillet, subi une annulation de 0,4 M€ (soit 3,9 % de la dotation de LFI majorée des reports). Compte tenu de la prévision d'exécution à la date de rédaction du présent rapport, le chapitre ne devrait pas enregistrer d'insuffisance en fin d'exercice ;

- le chapitre 36-61 (*Subventions aux établissements publics et autres organismes*) avait déjà donné lieu à une annulation de 50 M€ par décret du 14 mars 2003 et d'une mise en réserve de 7,16 M€. Il enregistre une nouvelle annulation de 13,78 M€ (soit 1,14 % de la dotation de LFI majorée des reports), imputée sur la subvention à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Selon les éléments fournis à la Cour par les services du ministère, elle apparaît compatible avec les besoins prévus d'ici la fin de la gestion ;

- le chapitre 43-06 (*Dotations de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage*) est l'objet d'une annulation de 0,94 M€ (soit 0,07 % de la dotation de LFI majorée des reports), qui ne compromet pas son exécution 2003 ;

- le chapitre 44-73 (*Relations du travail et amélioration des conditions de travail*) enregistre une annulation de 1,640 M€ (soit 4,04 % de la dotation de LFI majorée des reports), dont il n'apparaît pas qu'elle doive susciter des tensions majeures en fin de gestion ;

- l'annulation de 114,64 M€ sur le chapitre 43-70 (*Financement de la formation professionnelle*), a été rendue possible, selon les indications recueillies par la Cour, par la faible consommation des crédits inscrits en LFI. Cet état de fait résulterait, d'une part, du retard pris par les partenaires sociaux pour conclure les conventions locales destinées à définir les conditions d'application des accords de branche signés en matière de formation professionnelle et, d'autre part, du nombre plus faible que prévu des actions de formation professionnelle engagées par les petites et moyennes entreprises.

***En conséquence, les annulations opérées sur la section travail du budget travail, santé et solidarité ont porté sur des crédits dont il est possible de considérer qu'ils étaient devenus sans objet au sens de l'article 14-I de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Elles ne devraient dès lors pas avoir d'incidence sur les conditions de l'exécution budgétaire 2003 ni induire de reports de charges sur l'exercice suivant.***

### 3- Le décret d'annulation du 17 novembre 2003

Ce texte a procédé à deux annulations de crédits sur la section *travail* du budget travail, santé et solidarité :

- un crédit de 26,35 M€ est annulé sur le chapitre 43-70 (*Financement de la formation professionnelle*) ; cette mesure n'appelle pas d'autre observation que celle formulée précédemment,

- une annulation de 27,10 M€ est appliquée au chapitre 44-01 (*Programme "nouveaux services-nouveaux emplois"*) ; le ministère explique l'importance des crédits inutilisés sur cette ligne budgétaire par l'option prise de mettre ce dispositif en extinction et de soutenir le secteur marchand plutôt que les initiatives associatives.

*Dès lors, il est possible de considérer que les crédits objets des annulations du 17 novembre 2003 étaient devenus sans objet et que l'exécution 2003 ne devrait pas s'en trouver perturbée.*

**I) Les annulations opérées sur la section *santé, famille, personnes handicapées et solidarité* du budget travail, santé et solidarité**

Une annulation de 13,6 M€ a été effectuée par le décret n° 2003-972 du 13 octobre 2003 sur la section *santé, famille, personnes handicapées et solidarité* du budget travail, santé et solidarité. Elle s'est appliquée à cinq chapitres des titres III, IV et V. Ces mesures justifient les observations ci-après :

a) le chapitre 34-94 (*Statistiques et études générales*) fait l'objet d'une annulation de 2 M€. Les crédits ouverts en 2003 sur ce chapitre avaient atteint, avant le décret d'annulation du 14 mars 2003, un niveau plus de deux fois supérieur à ceux dépensés l'année précédente, du fait de reports importants (les crédits non utilisés à fin 2002 ont été supérieurs de près de 40 % à l'objectif fixé de 6 M€) et en augmentation. Le décret de mars 2003 a procédé à une première annulation de 0,5 M€.

La nouvelle annulation porte sur des crédits mis en réserve en début d'année ; elle laisse, compte tenu du montant mis en réserve au titre des reports (1,9 M€), un montant de 3,9 M€ susceptible de faire l'objet d'une levée de la mise en réserve ; il convient de préciser que ce montant correspond à la prévision d'engagement établi par les services.

*Ces crédits pouvaient dès lors être considérés comme devenus sans objet.*

b) Une annulation de 1 M€ est opérée sur le chapitre 42-01 (*Coopération internationale*) de la section *santé* du budget du travail, de la santé et de la solidarité.

Malgré une augmentation sensible du taux de consommation des crédits en 2002 (75 % contre 35 % en 2001), les reports sur 2003 ont été supérieurs à l'objectif (3 M€). L'inscription en LFI 2003 de crédits en progression de 30 % avait donné lieu à débat lors de la discussion sur le budget ; de fait, ces crédits supplémentaires ont été annulés (2 M€) par le décret du 14 mars 2003.

A la date du décret d'avance du 13 octobre, ce chapitre laissait apparaître un disponible de 1,5 M€, auquel s'ajoutait un montant de crédits gelés ou mis en réserve de 3,87 M€.

*L'annulation a donc porté sur des crédits sans objet. Pour une part, cette situation découle cependant de la surévaluation de cette dotation en loi de finances initiale.*

c) Le chapitre 43-02 (*Interventions en faveur des droits des femmes*) donne lieu à une annulation de 1,8 M€.

Les crédits ouverts en LFI 2002 avaient été réduits en loi de finances rectificative de fin d'année à hauteur des crédits gelés, soit 3 M€. La dotation inscrite en LFI 2003, bien que progressant faiblement (+ 2 %), était supérieure de plus de 10 % aux crédits ouverts l'année précédente et, malgré la décroissance des reports, les crédits ouverts en 2003 ont été supérieurs de 22 % à la dépense 2002.

Ce chapitre, qui n'a pas été concerné par le décret d'annulation du 14 mars, laissait dès lors apparaître un montant de crédits disponibles, gelés ou mis en réserve de 5,3 M€ à la date du décret d'avance.

*On peut donc estimer que les annulations opérées à cette date ont porté sur des crédits sans objet, même s'il convient de souligner que les crédits votés y sont supérieurs, de manière chronique, aux besoins avérés.*

d) Une annulation de 3,8 M€ est effectuée sur le chapitre 46-32 (*Actions en faveur des rapatriés*).

Alors que le chapitre était alimenté en 2002 par des reports équivalents à 1,2 fois le montant de la LFI, le collectif de fin d'année a inscrit 19 M€ de crédits supplémentaires et les crédits gelés (7 M€) n'ont pas été annulés. La consommation étant structurellement faible sur ce chapitre, sa situation budgétaire peut être qualifiée d'anormale au regard du principe de sincérité, les crédits ouverts en 2003 représentant plus de deux fois la dépense 2002. Ce chapitre n'a pas été concerné par les annulations du 14 mars.

*Formellement, le décret d'annulation du 13 octobre 2003 a porté sur des crédits sans objet. Toutefois, cette situation, que la Cour a déjà eu l'occasion de dénoncer -la dernière fois dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002- est liée à une surévaluation manifeste et systématique des dotations inscrites dans le budget initial.*

e) Le chapitre 57-93 (*Equipements administratifs, sanitaires et sociaux, études et recherches*) fait l'objet d'une annulation de 5 M€ en crédits de paiement.

Les reports de 2002 sur 2003 ont été supérieurs de près de 46 % à l'objectif (16 M€). Un montant de CP de 6,5 M€ a déjà été annulé par le décret du 14 mars 2003 et la ligne budgétaire laissait apparaître, à la date du décret du 13 octobre, un disponible très supérieur aux besoins (dont 8,8 M€ mis en réserve au titre des reports).

Pour l'essentiel, cette situation résulte -de manière chronique- des modalités critiquables de gestion prévisionnelle de ce chapitre (mauvaise capacité d'anticipation, échéancier de crédits de paiement inadapté, surpondération de la première année d'exécution des programmes).

*Les crédits annulés sur ce chapitre par le décret n° 2003-972 peuvent donc être considérés sans objet au sens de l'ordonnance organique, même si cet état de fait est lié au mode de gestion inapproprié de cette dotation.*

#### **J) Les annulations opérées sur le budget de la défense**

Opérées par les décrets d'annulation des 16 juin et 26 novembre 2003, elles concernent exclusivement des chapitres d'équipement, pour un montant total de 408 M€ en crédits de paiement (et 8 M€ en autorisations de programme).

Le décret du 16 juin a annulé 8 M€ sur ce budget au titre de la contribution du ministère de la défense aux dépenses induites par le naufrage du pétrolier *Le Prestige*.

Le décret du 26 novembre a procédé à une annulation totale de 400 M€, pour couvrir les ouvertures de même montant effectuées simultanément sur le budget de la défense pour la couverture du coût des opérations extérieures (OPEX).

Ces mesures appellent les observations ci-après :

- l'annulation totale de 125,10 M€ en CP sur le chapitre 51-61 (*Espace - Systèmes d'information et de communication*) correspond à au retard pris dans la mise en œuvre des projets Hélios II et Syracuse III, au titre desquels les paiements correspondants n'interviendront qu'en 2004 ;

- les annulations opérées sur les chapitres 34-02 (*Service de santé des armées* : 20 M€), 52-81 (*Etudes* : 1,25 M€ en CP) et 66-50 (*Subventions sociales* : 7 M€) ont été rendues possibles du fait du caractère excédentaire des crédits disponibles par rapport aux besoins. La Cour relève, en particulier, que les dotations du service de santé des armées laissent régulièrement apparaître un disponible ;

- l'annulation de 177 M€ en crédits de paiement sur le chapitre 53-81 (*Equipement des armées*) porte sur des crédits en principe destinés à la direction des constructions navales (DCN), dont le changement de statut et le passage à une comptabilité commerciale auraient entraîné, selon le ministère de la défense, un important retard dans la facturation des services rendus à l'Etat. Les annulations opérées sur le chapitre 53-81 pourraient néanmoins se traduire par des reports de charges sur l'exercice 2004 ;

- il en est de même du chapitre 54-41 (*Infrastructures* : 8,0 M€ en AP et 77,65 M€ en CP). Si les deux annulations effectuées en gestion 2003 ne devraient pas perturber significativement la mise en œuvre des actions, opérations ou programmes en cours, les services n'ont pas été à même d'apporter la preuve que les chapitres précités ne se trouveront pas confrontés à terme, du fait de ces mesures, à des insuffisances de crédits.

***De fait, les annulations décidées sur le budget de la défense à l'occasion des décrets d'avance des 16 juin et 26 novembre 2003 ont porté sur des crédits qui, compte tenu de décisions prises en gestion, se trouvaient effectivement disponibles.***

***Ces mesures pourraient néanmoins induire des reports de charges significatifs, notamment sur les chapitres 53-81 et 54-41.***

#### **K) Les annulations opérées sur le budget de la culture et de la communication**

D'un montant de 2.125.325 €, ces mesures ont fait l'objet d'une analyse conjointe avec celle relative aux ouvertures effectuées sur les chapitres 31-90 et 36-60 (cf. supra).

***Les crédits de rémunération dont il s'agit des chapitres 31-01, 31-03, 33-90 et 33-91 du budget de la culture et de la communication pouvant être considérés comme devenus sans objet, ces annulations ne devraient pas avoir d'incidence sur les conditions de l'exécution 2003.***