

IV- LE RESPECT DU PLAFOND D'ANNULATION FIXE PAR LA LOI ORGANIQUE

L'article 14-I de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours le montant cumulé des annulations susceptibles d'être opérées par voie réglementaire au cours de l'exercice budgétaire⁷.

Outre les décrets d'annulation des 16 juin, 8 septembre, 13 octobre, 17 et 26 novembre 2003, deux décrets d'annulation d'un montant significatif ont été pris au cours de la gestion 2003 : le décret n° 2003-226 du 14 mars 2003 (579.578.030 € en autorisations de programme et 1.439.601.432 € en crédits de paiement) et le décret n° 2003-946 du 3 octobre 2003 (1.155.004.654 € en crédits de paiement).

Le montant cumulé des sept décrets d'annulations précités⁸ s'établit, apprécié globalement par budget, comme indiqué dans le tableau ci-après :

Budget 2003 (Milliers d'€)	Crédits ouverts ¹		Crédits annulés		% annulations	
	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP
Affaires étrangères	443 602,0	4 117 460,8	5 290,0	113 400,0	1,19%	2,75%
Agriculture	246 589,0	5 180 092,0	7 000,0	382 506,0	2,84%	7,38%
Anciens combattants	0	3 499 171,0	0	22 900,0	0,00%	0,65%
Charges communes	151 000,0	119 442 768,5	0	7347,0	0,00%	0,01%
Culture et communication	567 529,0	2 496 800,5	0	2 125,325	0,00%	0,09%
Ecologie et développement durable	372 816,0	7 68 306,1	16 540,0	75 339,0	4,44%	9,81%
Economie, finances et industrie	2 141 125,0	14 921 207,0	56 563,0	552 783,01	2,64%	3,70%
Equipement - Services communs	79 008,0	4 271 325,1	1 707,0	19 919,0	2,16%	0,47%
Equipement - Urbanisme et logement	2 009 305,0	7 323 008,0	103 610,0	265 765,0	5,16%	3,63%
Equipement - Transports et séc. routière	2 211 710,0	8 031 297,3	128 760,0	351 147,0	5,82%	4,37%
Equipement - Mer	74 575,0	1 032 185,7	3 230,0	33 820,0	4,33%	3,28%
Equipement - Tourisme	14 405,0	75 294,1	333,0	7 880,5	2,31%	10,47%
Intérieur, sécurité intérieure, libertés loc.	2 389 693,0	19 659 221,0	2 260,0	115 160,0	0,09%	0,59%
Jeunesse et enseignement scolaire	140 807,0	54 007 446,0	7 500,0	238 334,0	5,33%	0,44%
Enseignement supérieur	916 062,0	8 827 316,1	64 850	62 457,5	7,08%	0,71%
Recherche et nouvelle technologies	2 359 530,0	6 130 559,3	123 036,03	152 511,57	5,21%	2,49%
Justice	706 550,0	5 037 088,1	0	0	0,00%	0,00%
Outremer	416 863,0	1 085 258,8	2 690,0	93 074,0	0,65%	8,58%
Premier ministre - Services généraux	31 792,0	1 144 624,1	2 862,0	39 697,51	9,00%	3,47%
Premier ministre - SGDN	9 495,0	48 288,6	1 000,0	2 000,0	10,53%	4,14%
Premier ministre - CES	1 000,0	32 189,8	0	0	0,00%	0,00%
Premier ministre - Plan	958,0	25 379,9	87,0	2 399,5	9,08%	9,45%
Premier ministre - Aménagement du terr.	270 000,0	267 641,1	24 300,0	49 655	9,00%	18,55%
Sports	10 830,0	403 769,9	0	29 323,5	0,00%	7,26%
Travail	98 530,0	15 724 119,1	0	358 575,0	0,00%	2,28%
Santé, famille, pers. hand. et solidarité	102 877,0	15 478 291,9	6 360,0	103 990,0	6,18%	0,67%
Ville et rénovation urbaine	240 000,0	370 308,0	21 600,0	38 768,0	9,00%	10,47%
TOTAL BUDGETS CIVILS	16 006 651,0	299 400 416,9	579 578,0	3 120 877,41	3,62%	1,04%
Défense	15 299 893,0	39 963 876,4	408 000,0	408 000,0	2,67%	1,02%
TOTAL	31 306 544,0	339 364 293,25	987 578,03	3 528 877,41	3,15%	1,04%

(1) LFI

⁷ Pour sa part, l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2003 dispose que "le montant cumulé des crédits ouverts (par décret d'avance) ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année".

⁸ 15 décrets d'annulation avaient été publiés, depuis le 1^{er} janvier 2003, à la date de dépôt du présent rapport.

Il ressort de ces données que, si elles peuvent atteindre des pourcentages significatifs sur certaines sections ministérielles, *les annulations opérées par voie administrative au cours de l'exercice budgétaire 2003 n'excèdent pas, s'agissant des dépenses ordinaires et des crédits de paiement, le seuil fixé par la loi organique au regard du montant global des crédits ouverts par la loi de finances.*

Les annulations d'autorisations de programme effectuées par voie réglementaire représentent en revanche 3,62 % des autorisations votées par le Parlement sur les budgets civils et 3,15 % du montant total de celles ouvertes dans la loi de finances initiale.

*

CONCLUSION

Après avoir examiné les mesures d'annulation et d'ouverture de crédits introduites par les décrets n° 2003-509 et 2003-510 du 16 juin 2003, par les décrets n° 2003-858 et 2003-859 du 8 septembre 2003, par les décrets n° 2003-972 et 2003-973 du 13 octobre 2003, par les décrets n° 2003-1080 et 2003-1081 du 17 novembre 2003 et par les décrets n° 2003-1124 et 2003-1125 du 26 novembre 2003, la Cour constate :

1- que les conditions de forme fixées par l'article 11 (2°) de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ont été respectées, même si le rapport au Premier ministre, purement formel, ne permet pas, dans sa forme actuelle, d'apprécier notamment si les crédits annulés étaient réellement devenus sans objet, si la mesure pouvait avoir une incidence sur les conditions de l'exécution budgétaire et si les ouvertures de crédits opérées répondaient toutes à la condition d'urgence posée par le texte organique ;

2- que les mouvements de crédits effectués par voie administrative postérieurement au vote de la loi de finances pour 2003 sont présentés à la ratification du Parlement, à l'article 15 du projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 19 novembre 2003, qui constitue bien "le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée" ;

3- que les ouvertures de crédits opérées par les décrets n° 2003-509, n° 2003-859, n° 2003-973, n° 2003-1080 et n° 2003-1125 présentaient généralement un caractère d'urgence suffisant pour justifier le recours à la procédure du décret d'avance ;

4- que, en particulier, les ouvertures réalisées sur le chapitre 46-33 du budget de l'agriculture pour réparer les conséquences de la sécheresse de l'été 2003 répondaient à la nécessité de verser les indemnités accordées par la commission des calamités agricoles dans des délais incompatibles avec le vote d'une disposition législative ;

5- que, toutefois, le financement d'une aide humanitaire aux populations irakiennes aurait dû être assuré sans ouverture de crédits par décret compte tenu du montant des crédits mis en réserve sur le chapitre 42-37 du budget des affaires étrangères, qui auraient pu faire l'objet, à cet effet, d'une mesure de levée de la mise en réserve ;

6- 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. Cependant, la Cour relève qu'ont été annulés des montants significativement différents d'autorisations de programme et de crédits de paiement ;

7- que les tensions prévisibles sur le chapitre 53-30 de la section mer du budget de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer laissent craindre, néanmoins, que d'importants reports de charges soient opérés sur l'exercice 2004, au risque de faire peser une charge de trésorerie sur les établissements publics portuaires bénéficiaires des financements de l'Etat ;

8- que l'annulation effectuée par le décret du 16 juin 2003 sur le chapitre 44-79 de la section travail du budget du travail, de la santé et de la solidarité a contribué, pour partie, à une insuffisance de crédits, qui a motivé une ouverture sur le même chapitre par le décret

d'avance du 17 novembre 2003 ;

9- que certaines des annulations auxquelles il a été procédé se sont appliquées, sur plusieurs budgets, à des crédits qui avaient été -à cet effet- rendus disponibles mais qui n'étaient pas à proprement parler devenus sans objet dès lors que les opérations pour la réalisation desquelles ils avaient été inscrits n'ont pas été mises en œuvre ou achevées ;

10- que des reports de charges significatifs pourraient résulter des annulations de crédits mises en œuvre sur le budget de l'agriculture en contrepartie de l'ouverture de 259 M€ au titre de l'indemnisation des pertes de rendement subies notamment par les producteurs de céréales du fait de la sécheresse de l'été 2003 ; un insuffisance risque, en particulier, d'être constatée sur le chapitre 44-70 (Promotion et contrôle de la qualité) ;

11- que les annulations opérées par voie réglementaire n'excèdent pas, pour ce qui concerne les crédits ordinaires et les crédits de paiement, le seuil fixé par la loi organique au regard du montant global des crédits ouverts par la loi de finances ;

12- que le recours, pour financer une partie des ouvertures de crédits mises en œuvre par voie administrative en cours de gestion, à l'annulation sur certains chapitres budgétaires de crédits manifestement surévalués en loi de finances initiale pose une nouvelle fois la question de la sincérité du budget soumis au vote du Parlement ;

13- qu'un nombre important des annulations de crédits opérées à l'occasion des décrets d'avance s'est appliqué à des crédits mis en réserve qui avaient été reportés de l'exercice précédent ; que la constitution, par ce moyen, d'enveloppes de crédits non consommés destinées à être immédiatement mis en réserve 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 altère significativement la lisibilité de la loi de finances ;

14- que, à l'inverse, un certain nombre d'ouvertures de crédits par décret d'avance ont été rendues nécessaires en raison de la sous-évaluation de certaines dotations présentées au vote du Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2003.

A cet égard, la Cour réitère sa recommandation que les crédits nécessaires au financement des opérations militaires extérieures (OPEX) donnent lieu à une inscription en loi de finances initiale de manière à renforcer la sincérité du budget de la défense.

Elle observe, également, que la situation de forte tension qui caractérise le chapitre 46-81 de la section santé du budget du travail, de la santé et de la solidarité résulte de la sous-estimation manifeste -et répétée- des crédits présentés au vote du Parlement. Elle estime qu'il s'agit là aussi 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 ;

15- que, de manière plus générale, le recours à la procédure dérogatoire du décret d'avance, dont la fréquence pourrait laisser craindre qu'elle ne devienne de manière inappropriée une mesure de gestion budgétaire courante, ne saurait, dès lors qu'elle constitue une anticipation de l'autorisation parlementaire, que garder un caractère exceptionnel.

ANNEXE I

ECONOMIE GENERALE DU DECRET D'AVANCE DU 16 JUIN 2003

DECRET D'AVANCE DU 16 JUIN 2003

Affaires étrangères	42-37	Autres interventions de politique internationale	0	15 000 000	0	0	0
	41-43	Concours financiers	0	0	0	0	15 000 000
		Total budget des affaires étrangères	0	15 000 000	0	0	15 000 000
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	43-23	Actions de formation, soutien aux organisations syndicales...	0	22 246 000	0	0	0
	35-92	Forêts - Travaux d'entretien	0	0	0	0	1 537 000
	36-20	Enseignement agricole	0	0	0	0	2 000 000
	44-41	Amélioration des structures agricoles	0	0	0	0	6 000 000
	44-55	Primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes	0	0	0	0	2 209 000
	61-45	Fonds forestier national et autres opérations forestières	0	0	0	0	8 500 000
	61-61	Développement stockage, transformation et commercialisation	0	0	0	0	2 000 000
		Total budget de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales	0	22 246 000	0	0	22 246 000
Premier ministre - Aménagement du territoire	44-10	Fds national d'aménagement et de développement du territoire	0	12 450 000	0	0	0
	64-00	Aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi	0	0	0	0	6 225 000
		Total budget Premier ministre - Aménagement du territoire	0	12 450 000	0	0	6 225 000
Ecologie et développement durable	57-10	Fonds d'intervention contre les pollutions accidentelles	23 000 000	23 000 000	0	0	1 000 000
	67-30	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	0	0	0	0	0
		Total budget écologie et développement durable	23 000 000	23 000 000	0	0	1 000 000
Economie, finances et industrie	38-10	Subventions de fonctionnement	0	0	0	0	2 000 000
	62-92	Actions dans les domaines de l'énergie et des matières premières	0	0	0	0	3 000 000
		Total budget économie, finances et industrie	0	0	0	0	5 000 000
Equipement, transports, logement, tourisme et mer	53-30	Ports maritimes, protection du littoral et études générales	0	0	0	0	2 000 000
Intérieur, Sécurité intérieure et libertés locales	33-92	Autres dépenses d'action sociale	0	0	0	0	250 000
	34-01	Administration centrale et services communs - Fonctionnement	0	0	0	0	500 000
	34-41	Police nationale - Moyens de fonctionnement	0	0	0	0	2 750 000
	34-82	Dépenses d'informatique et de télématique	0	0	0	0	500 000
	48-81	Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques	0	0	0	0	3 000 000
		Total budget intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	0	0	0	0	7 000 000
Travail, santé et solidarité - Travail	44-78	Promotion de l'emploi et adaptations économiques	0	0	0	0	5 100 000
Défense	51-81	Especes - Systèmes d'information et de communication	0	0	0	0	1 250 000
	52-81	Etudes	0	0	0	0	8 000 000
	54-41	Infrastructures	0	0	0	0	1 650 000
		Total budget de la défense	0	0	0	0	8 000 000

ANNEXE II

ECONOMIE GENERALE DU DECRET D'AVANCE DU 8 SEPTEMBRE 2003

DECRET D'AVANCE DU 8 SEPTEMBRE 2003

Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales									
34-97	Moyens de fonctionnement des services		0	0	0	0	0	0	6 000 000
36-20	Enseignement agricole		0	0	0	0	0	0	2 900 000
36-22	Subventions de fonctionnement à divers établissements publics		0	0	0	0	0	0	1 930 000
37-11	Dépenses diverses		0	0	0	0	0	0	2 680 000
37-14	Statistiques		0	0	0	0	0	0	2 100 000
43-23	Actions de formation, soutien aux organisations syndicales...		0	0	0	0	0	0	530 000
44-21	Recherche		0	0	0	0	0	0	149 000
44-36	Pêches maritimes et aquaculture		0	0	0	0	0	0	1 510 000
44-41	Amélioration des structures agricoles		0	0	0	0	0	0	6 252 000
44-43	Aide alimentaire et autres actions de coopération technique		0	0	0	0	0	0	9 000 000
44-53	Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation		0	0	0	0	0	0	4 500 000
44-70	Promotion et contrôle de qualité		0	0	0	0	0	0	6 500 000
44-80	Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural		0	0	0	0	0	0	1 800 000
44-84	Contrats territoriaux d'exploitations agricoles		0	0	0	0	0	0	6 100 000
46-33	Participation à la garantie contre les calamités agricoles		0	100 000 000	0	0	0	0	0
51-92	Espace rural et forêts - Travaux et acquisitions		0	0	0	0	0	0	2 684 000
56-20	Enseignement et formation agricoles		0	0	0	0	0	0	1 108 000
61-01	Equipement des services et divers		0	0	0	0	0	0	3 000 000
61-21	Recherche		0	0	0	0	0	0	2 799 000
61-40	Adaptation de l'appareil de production agricole		0	0	0	0	0	0	16 861 000
61-44	Aménagement de l'espace rural		0	0	0	0	0	0	6 087 000
61-45	Fonds forestier national et autres opérations forestières		0	0	0	0	0	0	10 070 000
61-61	Développement stockage, transformation et commercialisation		0	0	0	0	0	0	2 979 000
66-20	Enseignement et formation agricoles		0	0	0	0	0	0	2 461 000

ANNEXE III

ECONOMIE GENERALE DU DECRET D'AVANCE DU 13 OCTOBRE 2003

DECRET D'AVANCE DU 13 OCTOBRE 2003

		BUDGET				ANCIENNES ANNONCES			
		2003		2004		2005		2006	
		C	D	C	D	C	D	C	D
Travail, santé et solidarité - Travail	34-94	Statistiques et études générales	0	0	0	0	0	0	400 000
	36-61	Subventions aux établissements publics et autres organismes	0	0	0	0	0	0	13 780 000
	43-06	Dotation de décentralisation formation professionnelle et apprentissage	0	0	0	0	0	0	940 000
	43-70	Financement de la formation professionnelle	0	0	0	0	0	0	114 640 000
	44-73	Relations du travail et amélioration des conditions de travail	0	0	0	0	0	0	1 640 000
		Total section Travail	0	0	0	0	0	0	0
Travail, santé et solidarité - Santé	34-94	Statistiques et études générales	0	0	0	0	0	0	2 000 000
	42-01	Coopération internationale des secteurs santé, solidarité et travail	0	0	0	0	0	0	1 000 000
	43-02	Interventions en faveur des droits des femmes	0	0	0	0	0	0	1 800 000
	46-32	Actions en faveur des rapatriés	0	0	0	0	0	0	3 800 000
	46-81	Action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion	0	0	145 000 000	0	0	0	0
	57-93	Equipements administratifs, sanitaires et sociaux, études et recherche	0	0	0	0	0	0	5 000 000
	Total section santé, famille, personnes handicapées et solidarité	0	0	145 000 000	0	0	0	0	13 600 000
		5 000 000		0		0		5 000 000	

Cour des comptes

ANNEXE IV

ECONOMIE GENERALE DU DECRET D'AVANCE DU 17 NOVEMBRE 2003

DECRET D'AVANCE DU 17 NOVEMBRE 2003

Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales		0	12 000 000	0	0	0
31-90	Rémunérations des personnels	0	0	0	0	15 226 421
34-97	Moyens de fonctionnement des services	0	0	0	0	1 800 000
36-22	Subventions de fonctionnement à divers établissements publics	0	0	0	0	1 721 704
37-11	Dépenses diverses	0	0	0	0	2 452 538
37-14	Statistiques	0	0	0	0	5 403
43-23	Actions de formation, soutien aux organisations syndicales...	0	0	0	0	730
44-36	Pêches maritimes et aquaculture	0	0	0	0	2 540 298
44-41	Amélioration des structures agricoles	0	0	0	0	78 971
44-43	Aide alimentaire et autres actions de coopération technique	0	0	0	0	110 694 823
44-53	Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation	0	0	0	0	18 124 966
44-70	Promotion et contrôle de qualité	0	0	0	0	1 038 745
44-80	Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural	0	149 000 000	0	0	0
48-33	Participation à la garantie contre les calamités agricoles	0	0	0	0	310
51-92	Espace rural et forêts - Travaux et acquisitions	0	0	0	0	481
56-20	Enseignement et formation agricoles	0	0	0	0	2 851 671
57-01	Equipement des services et divers	0	0	0	0	160 000
61-02	Conservatoire de la forêt méditerranéenne	0	0	0	0	999 529
61-21	Recherche	0	0	0	0	980 035
61-40	Adaptation de l'appareil de production agricole	0	0	0	0	811 116
61-44	Aménagement de l'espace rural	0	0	0	0	166 245
61-61	Développement stockage, transformation et commercialisation	0	0	0	0	1 746 014
66-20	Enseignement et formation agricoles	0	0	0	0	0
Total agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales		0	161 000 000	0	0	161 000 000
Culture et communication		0	0	0	0	1 279 216
31-01	Rémunérations principales	0	0	0	0	40 216
31-03	Indemnités et allocations diverses	0	0	0	0	0
31-90	Autres rémunérations principales	0	1 500 000	0	0	0
33-90	Cotisations sociales - Part de l'Etat	0	0	0	0	542 730
33-91	Prestations sociales versées par l'Etat	0	0	0	0	263 163
36-60	Subventions aux établissements publics	0	625 325	0	0	0
Total culture et communication		0	2 125 325	0	0	2 125 325
Travail, santé et solidarité - Travail		0	0	0	0	26 350 000
44-01	Programme "nouveaux services-nouveaux emplois"	0	0	0	0	27 100 000
44-79	Promotion de l'emploi et adaptations économiques	0	53 450 000	0	0	0
Total Travail, santé et solidarité - Travail		0	53 450 000	0	0	53 450 000

Cour des comptes

ANNEXE V

ECONOMIE GENERALE DU DECRET D'AVANCE DU 26 NOVEMBRE 2003

DECRET D'AVANCE DU 26 NOVEMBRE 2003

Défense		0	365 000 000	0	0	0
31-31	Personnels militaires des armées - Rémunérations principales					
34-02	Service de santé des armées					20 000 000
34-03	Armée de l'air - Fonctionnement		10 000 000			
34-04	Armée de terre - Fonctionnement		20 000 000			
34-06	Gendarmerie - Fonctionnement		5 000 000			
51-61	Espace et systèmes de renseignement					120 000 000
53-81	Equipement des armées					177 000 000
54-41	Infrastructures					76 000 000
66-50	Subventions sociales					7 000 000
						665 000 000

Cour des comptes