COUR DES COMPTES

RAPPORT AU PARLEMENT

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58 (6°)

DE LA LOI ORGANIQUE DU 1ER AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

o0o

DECRETS D'AVANCE DES

16 JUIN, 8 SEPTEMBRE, 13 OCTOBRE, 17 NOVEMBRE ET 26 NOVEMBRE 2003

RAPPORT SUR LES ANNULATIONS ET OUVERTURES DE CREDITS OPEREES PAR LES DECRETS D'AVANCE DES 16 JUIN, 8 SEPTEMBRE, 13 OCTOBRE, 17 ET 26 NOVEMBRE 2003

PRESENTATION

1- Les décrets d'avance pris au cours de l'exercice 2003

Cinq décrets d'avance ont été publiés en 2003 en application de l'article 11 (2°) de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui continue de s'appliquer, sur ce point, jusqu'au 31 décembre 2004[1]. Quatre de ces textes font l'objet d'une demande de ratification incluse dans le projet de loi de finances rectificative pour 2003 :

a) le décret n° 2003-509 du 16 juin 2003 a opéré une ouverture de crédits de 72,7 M€ en faveur des budgets de l'écologie et du développement durable (23 M€), du Premier ministre (section aménagement du territoire) (12,45 M€), des affaires étrangères (15 M€) et de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (22,25 M€).

Cette mesure a été financée par l'annulation d'un montant identique de crédits effectuée sur plusieurs budgets ministériels par le décret n° 2003-510, pris en application de l'article 14 de la loi organique du 1er août 2001[2] ;

b) le décret n° 2003-859 du 8 septembre 2003 a ouvert 100,0 M€ sur le budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Il était couvert par une annulation de même montant sur différents chapitres du même budget ;

c) le décret n° 2003-973 du 13 octobre 2003 a procédé à l'ouverture de 145,0 M€ sur la section *santé, famille, personnes handicapées et solidarité* du budget travail, santé et solidarité. En contrepartie, une annulation du même montant a été effectuée sur les sections *travail* et *santé, famille, personnes handicapées et solidarité* du même budget ;

d) le décret n° 2003-1080 du 17 novembre 2003 a réalisé une ouverture de 216.575.325 € sur les budgets de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (161.000.000 €), de la culture et de la communication (2.125.325 €) et de la section travail du budget du travail, de la santé et de la solidarité (53.450.000 €). Cette mesure était compensée par des annulations de mêmes montants effectuées sur chacun des budgets précités.

*

[1] A compter du 1er janvier 2005, le régime des décrets d'avance relèvera de l'article 13 de la loi organique du 1er août 2001 (avis préalable des commissions des finances ; limite de 1 % des crédits ouverts).
[2] L'article 14 s'applique depuis le 1er janvier 2002.

Par ailleurs, le décret n° 2003-1124 du 26 novembre 2003, publié postérieurement au dépôt du projet de loi de finances rectificative, a ouvert 400 M€ sur le budget du ministère de la défense. Une annulation de même montant a été effectuée sur le même budget.

2- La demande de ratification par le Parlement

En vertu de l'article 11 précité, la ratification par le Parlement de l'ouverture de crédits supplémentaires opérée par voie administrative doit faire l'objet d'une demande incluse *"dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée"*.

Tel est l'objet de l'article 15 du projet de loi de finances rectificative pour 2003 adopté en conseil des ministres le 19 novembre 2003, qui propose à la ratification du Parlement les dispositions des décrets d'avance des 16 juin, 8 septembre, 13 octobre et 17 novembre 2003. Le projet ne prévoit pas, en revanche, la ratification du décret d'avance du 26 novembre précité, qui a été publié postérieurement à la date de son dépôt.

3- La compétence de la Cour des comptes

L'article 58 (6°) de la loi organique du 1er août 2001 -en vigueur depuis le 1er janvier 2002 en application de l'article 65 du texte précité- dispose que *"la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la constitution comporte notamment : (...) 6°) le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances"*.

Il revient donc à la Cour de formuler une appréciation sur les décrets d'avance des 16 juin, 8 septembre, 13 octobre et 17 novembre 2003, dont la ratification est demandée par le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 19 novembre 2003.

Bien que la ratification des ouvertures de crédits qu'il comporte ne figure pas dans le projet de collectif, la Cour s'est également attachée, dans le souci d'une information complète du Parlement, à examiner les caractéristiques du décret d'avance du 26 novembre 2003.

En termes de procédure, la Cour observe que, n'ayant pu prendre connaissance que le 26 novembre du projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 19 novembre, elle s'est trouvée dans l'impossibilité de se conformer à l'exigence d'un dépôt du rapport prévu par l'article 58 (6°) conjointement à celui du projet de collectif. Elle souligne, de surcroît, que la publication tardive de deux nouveaux décrets d'avance, respectivement le jour même du dépôt du projet de loi de finances rectificative et le 26 novembre, a constitué une difficulté supplémentaire.

*

Le présent rapport, établi en application du sixième alinéa de l'article 58 précité, a pour objet de vérifier la régularité formelle des décrets d'avance des 16 juin, 8 septembre, 13 octobre, 17 et 26 novembre 2003 (Ière partie) et leur conformité aux conditions de fond posées par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et par la loi organique du 1er août 2001 (IIème partie).

*

PREMIERE PARTIE - LE RESPECT DES CONDITIONS DE FORME

L'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose que des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avance si trois formalités sont respectées : un rapport du ministre chargé des finances au Premier ministre (1), un avis du Conseil d'Etat (2) et une demande de ratification par le Parlement incluse dans le plus prochain projet de loi de finances (3).

1- L'envoi d'un rapport du ministre chargé des finances au Premier ministre

Les décrets d'avance n° 2003-509 du 16 juin 2003, n° 2003-859 du 8 septembre 2003, n° 2003-973 du 13 octobre 2003, n° 2003-1080 du 17 novembre 2003 et n° 2003-1124 du 26 novembre 2003 étaient accompagnés d'un rapport au Premier ministre, établi par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire.

Cependant, il s'agit du rapport formel joint à tout projet de décret présenté à la signature du chef du Gouvernement et non, comme cela ressort des termes de l'article 11 précité, d'un rapport spécifiquement établi pour justifier la décision de recourir à la procédure exceptionnelle de l'annulation et de l'ouverture de crédits par voie administrative et établissant *"que l'équilibre financier prévu par la dernière loi de finances n'est pas affecté"*.

De fait, à l'exception du rapport de présentation du décret d'avance du 26 novembre 2003 -qui comporte une motivation précise de la mesure- le document produit n'énonce aucune explication propre à mettre le Parlement en état d'apprécier notamment, conformément aux exigences de la loi organique, 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- Le recueil de l'avis du Conseil d'Etat

Les projets de décret d'avance ont bien été soumis au Conseil d'Etat, dont la section des finances en a conduit l'examen respectivement dans ses séances des 10 juin, 26 août, 30 septembre, 7 et 18 novembre 2003.

3- La présentation au Parlement d'une demande de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances

Le projet de loi de finances rectificative pour 2003 adopté en conseil des ministres le 19 novembre 2003, qui n'a été précédé par aucun autre collectif budgétaire depuis le début de l'année, constitue la première occasion de ratification législative afférente à l'exercice 2003. Il est donc conforme en cela aux prescriptions de l'ordonnance organique.

Il comporte, à son article 15, une demande de ratification des ouvertures de crédits opérées par les décrets n° 2003-509 du 16 juin 2003, 2003-859 du 8 septembre 2003, 2003-973 du 13 octobre 2003 et n° 2003-1080 du 17 novembre 2003.

*En conséquence, **les conditions de forme posées par l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ont été respectées.***

La Cour remarque, cependant, que le rapport de présentation des décrets d'avance n'énonce, dans sa forme actuelle, aucune explication propre à mettre le Parlement en état 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.

Comme indiqué précédemment, les dispositions du décret n° 2003-1124 du 26 novembre 2003, publié postérieurement au dépôt du projet de loi de finances rectificative, ne sont pas au nombre des mesures dont la ratification est demandée au Parlement dans le projet précité.

*

SECONDE PARTIE - LE RESPECT DES CONDITIONS DE FOND

Relevant, jusqu'au 31 décembre 2004, d'un régime transitoire entre les dispositions respectives de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et de la loi organique du 1er août 2001, elles sont fixées respectivement :

- s'agissant des ***ouvertures de crédits***, par l'article 11 (2°)[3] de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, en vertu duquel des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avance sous réserve que soient satisfaites deux conditions :

→ que l'ouverture opérée réponde à un *"cas d'urgence"*,

→ *"que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances* (ne soit) *pas affecté"* ;

- s'agissant des ***annulations de crédits***, par l'article 13 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances (applicable jusqu'au 31 décembre 2004) et l'article 14-I de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (applicable depuis le 1er janvier 2002) :

. l'article 13 de l'ordonnance organique dispose que *"Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé"* ;

. l'article 14-I de la loi organique prévoit qu'un crédit peut être annulé, par un décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, dans deux hypothèses :

→ *"afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée"*,

→ lorsqu'un crédit est *"devenu sans objet"*.

Cet article précise par ailleurs que le montant cumulé des crédits annulés par décret ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

*

On examinera ci-après les décrets d'avance publiés en 2003 au regard du respect des conditions posées par les textes organiques en vigueur :

- la condition d'urgence (I),

- la condition de préservation de l'équilibre du budget (II),

- la condition de crédits sans objet et l'appréciation des incidences des annulations sur l'exécution budgétaire 2003 (III),

- la condition de plafonnement des annulations (IV).

---

[3] L'article 11 prévoit en outre la possibilité d'ouvrir des crédits par voie réglementaire pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles (1°) ainsi qu'en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national (3°).

L'article 13 de la loi organique du 1er août 2001, qui fixe le nouveau régime des décrets d'avance (situation d'urgence, neutralité au regard de l'équilibre budgétaire, ouvertures possibles dans la limite de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année) sera applicable à compter du 1er janvier 2005.

SOMMAIRE

Pages

AIDE-MÉMOIRE DU PROJET DE COLLECTIF POUR 2003 5

EXPOSÉ GÉNÉRAL : LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2003 9

I.- UNE PRÉVISION D'EXÉCUTION EN LIGNE AVEC LES CRÉDITS VOTÉS PAR LE PARLEMENT 9

A.- LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT PROJET 10

1.- Des crédits supplémentaires pour 3,4 milliards d'euros 11

2.- 2,4 milliards d'euros d'annulations, qui capitalisent les effets de la régulation budgétaire en 2003 17

B.- LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS AU COURS DE L'EXÉCUTION 2003 25

1.- Quatre décrets d'avance publiés avant le dépôt du présent projet 25

2.- PLFR et crédits votés 29

II.- LA CONFIRMATION D'UNE MOINS-VALUE CONJONCTURELLE DE RECETTES DE 10 MILLIARDS D'EUROS 32

A.- DES RESSOURCES FISCALES FORTEMENT AFFECTEES PAR L'ATONIE DE LA CROISSANCE AU PREMIER SEMESTRE 2003 33

B.- UN NIVEAU DE RECETTES NON FISCALES HISTORIQUEMENT FAIBLE 35

III.- LE DEFICIT DE L'ÉTAT : LAISSER JOUER LES STABILISATEURS AUTOMATIQUES POUR NE PAS COMPROMETTRE LA REPRISE DE L'ACTIVITÉ TOUT EN ENGAGEANT L'INDISPENSABLE EFFORT DE REDRESSEMENT STRUCTUREL 39