

COUR DES COMPTES

RAPPORT AU PARLEMENT

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58 (6°)

DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

o0o

DÉCRETS D'AVANCE DES 14 JUIN, 19 AOÛT, 3 SEPTEMBRE ET 28 OCTOBRE 2004

RESUME DES PRINCIPALES CONSTATATIONS DE LA COUR

Après avoir examiné les mesures d'annulation et d'ouverture de crédits introduites par les décrets n° 2004-543 et 2004-544 du 14 juin 2004, par les décrets n° 2004-817 et 2004-818 du 19 août 2004, par les décrets n° 2004-931 et 2004-932 du 3 septembre 2004 et par les décrets n° 2004-1146 et 2004-1147 du 28 octobre 2004, 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 ne permet toujours 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 (reports de paiements, notamment) et si les ouvertures de crédits opérées répondaient toutes à la condition d'urgence posée par le texte organique ;

2- que l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2005, des dispositions de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001, qui prévoit que les décrets d'avance pourront être pris "après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances", devrait permettre au Parlement de mieux apprécier les conditions de mise en œuvre de mesures d'annulation et d'ouverture de crédits par voie réglementaire ;

3- que, dans ces conditions, la rédaction du rapport prévu à l'article 58 (6°) de la loi organique suppose que la Cour continue, après l'entrée en application de l'article 13 précité, d'être elle-même tenue informée - dans des conditions améliorées - de tout projet de décret d'avance ou de loi de finances rectificative, selon des modalités qui lui permettront d'examiner la situation des dotations concernées et la nature des mesures justifiant une ouverture de crédits dérogatoire ;

4- que les mouvements de crédits effectués par voie administrative postérieurement au vote de la loi de finances pour 2004 sont présentés à la ratification du Parlement, à l'article 16 du projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2004, qui constitue bien "le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée" ;

5- 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 ; que ce pourcentage est néanmoins dépassé sur plusieurs budgets civils ainsi que sur celui de la défense ; que les annulations d'autorisations de programme effectuées par voie réglementaire représentent, quant à elles, 2,73 % des autorisations votées par le Parlement sur les budgets civils ;

6- que les ouvertures de crédits réalisées par les décrets n° 2004-543, n° 2004-818, n° 2004-932 et n° 2004-1147 présentaient généralement un caractère d'urgence suffisant pour justifier le recours à la procédure du décret d'avance ;

7- que, toutefois, une majorité d'ouvertures a été rendue nécessaire par le seul fait que certains chapitres importants continuent de ne faire l'objet d'aucune ouverture de crédits en loi de finances initiale ou d'ouvertures manifestement sous-évaluées, alors même

que les dépenses qu'ils ont vocation à financer sont certaines, qu'elles constituent des charges permanentes de l'Etat et que leur montant est relativement stable d'une année sur l'autre ou fait l'objet de prévisions d'exécution dont il n'est pas tenu compte.

La Cour relève que cette manière d'opérer contrevient à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui dispose, à son article 6, que "le budget décrit l'ensemble des recettes et dépenses budgétaires de l'Etat" ; que cette pratique est, en outre, manifestement contraire au principe de sincérité de la loi de finances énoncé notamment à l'article 32 de la LOLF.

Elle renouvelle, notamment, sa recommandation que soient désormais inscrits en loi de finances initiale les crédits destinés à couvrir les dépenses induites par les opérations militaires extérieures (OPEX), les crédits de couverture des indemnités dues au titre des calamités agricoles et les crédits nécessaires à l'indemnisation des victimes de calamités publiques.

Elle réitère, également, le vœu que soient soumises au vote du Parlement des ouvertures de crédits plus en rapport avec les prévisions de dépenses disponibles pour ce qui concerne en particulier le financement des structures d'hébergement d'urgence (notamment en faveur des demandeurs d'asile), des dépenses d'équipement des établissements d'enseignement supérieur et des dispositifs d'insertion des publics en difficulté, qui donnent lieu chaque année à d'importantes ouvertures de crédits par voie réglementaire ;

8- 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 ; que de nouveau, cependant, ont été annulés des montants de crédits de paiement significativement supérieurs aux annulations d'autorisations de programme ;

9- que, sur de nombreux chapitres, les crédits annulés n'avaient été rendus disponibles qu'au prix d'un report de paiements ou, en infraction avec les textes organiques et notamment avec le principe de l'annualité budgétaire, de reports de paiements sur l'exercice suivant ;

10- que plusieurs annulations ont été effectuées au moyen de crédits qui avaient été manifestement surévalués dans la loi de finances initiale, dans des conditions qui ne correspondaient pas aux prévisions de dépenses réelles disponibles au moment du débat budgétaire, au sens de l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

11- qu'une partie des annulations de crédits opérées à l'occasion des décrets d'avance s'est appliquée, cette année encore, à des crédits qui avaient été reportés de l'exercice précédent et immédiatement mis en réserve dès le début de l'année en vue d'annulations ultérieures au titre de la "régulation budgétaire" ou de la couverture de dépenses nouvelles éventuelles ;

12- que ces mouvements de crédits, qu'ils soient réalisés par voie réglementaire ou renvoyés en LFR, induisent un écart croissant entre l'exécution et l'autorisation budgétaire initialement accordée par le Parlement ; qu'ainsi, ils altèrent significativement la clarté et la sincérité du budget de l'Etat ;

13- que plusieurs dotations ont été, dans un premier temps, et alors même que les crédits n'étaient pas devenus sans objet, utilisées comme des réserves de crédits permettant

de compenser des ouvertures effectuées par voie réglementaire sur d'autres postes de dépenses, puis qu'elles ont fait l'objet de propositions d'abondement en collectif budgétaire ;

14- que cette pratique, qui consiste à présenter au vote du Parlement des ouvertures de moyens budgétaires sur des chapitres dont les crédits sont devenus insuffisants du seul fait des annulations délibérément opérées à cet effet, n'est pas conforme aux règles en vigueur relatives aux mouvements de crédits ;

15- que la compensation d'ouvertures de crédits opérées par voie administrative au moyen d'annulations effectuées sur des chapitres à caractère provisionnel - comme ce fut le cas, par exemple, en 2004 pour le chapitre 37-61 du budget de l'intérieur (Remboursement de dépenses d'élection) - est d'autant plus critiquable quand elle vient aggraver la situation d'insuffisance des dotations auxquelles elles s'appliquent ;

16- qu'il convient d'éviter, de manière plus générale, que le recours à la procédure dérogatoire du décret d'avance - parce qu'il constitue une anticipation de l'autorisation parlementaire - ne devienne, de manière inappropriée, un outil de gestion budgétaire courante.

*

RAPPORT SUR LES ANNULATIONS ET OUVERTURES DE CREDITS OPERES PAR LES DECRETS D'AVANCE DES 14 JUIN, 19 AOÛT, 3 SEPTEMBRE ET 28 OCTOBRE 2004
--

PRESENTATION

1- Les décrets d'avance pris au cours de l'exercice 2004

Quatre décrets d'avance ont été publiés en 2004 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 2004¹. Ces textes font l'objet d'une demande de ratification incluse dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004 :

- le décret n° 2004-544 du 14 juin 2004 a opéré une ouverture de crédits de 253,325 M€ en crédits de paiement et de 83,0 M€ en autorisations de programme.

Les ouvertures ont été effectuées en faveur du budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (47,3 M€ en CP), du budget de l'économie, des finances et de l'industrie (7,0 M€ en CP et 17,5 M€ en AP), du budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (29,525 M€ en CP et 65,5 M€ en AP), du budget de l'outremer (12,0 M€ en CP) et sur la section "*Santé, famille, personnes handicapées et solidarité*" du budget du travail, de la santé et de la solidarité (186,5 M€ en CP).

Cette mesure a été compensée par l'annulation d'un montant total identique de crédits, à raison de 282,325 M€ en CP et de 83,0 M€ en AP, effectuée sur plusieurs budgets ministériels par le décret n° 2004-543, pris en application de l'article 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001² ;

- le décret n° 2004-817 du 19 août 2004 a ouvert 149,467 M€³ en crédits de paiement sur le budget des affaires étrangères (3,917 M€⁵) et sur la section "*Travail*" du budget du travail, de la santé et de la solidarité (145,55 M€). Cette mesure était financée par une annulation de même montant en crédits de paiement sur ces deux budgets et de 1,572 M€⁵ en autorisations de programme sur la section précitée ;

- le décret n° 931 du 3 septembre 2004 a ouvert 42,0 M€ de crédits de paiement sur plusieurs chapitres d'investissement de la section "*Enseignement supérieur*" du budget de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. Cette ouverture était compensée par une annulation de même montant sur différents chapitres de dépenses ordinaires de la section "*Jeunesse et enseignement scolaire*" du même budget ;

¹ A compter du 1^{er} janvier 2005, le régime des décrets d'avance relèvera de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 (avis préalable des commissions des finances ; limite de 1 % des crédits ouverts).

² L'article 14 s'applique depuis le 1^{er} janvier 2002.

³ Chiffre arrondi.

- le décret n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 a procédé à l'ouverture de 886,6 M€ de dépenses ordinaires sur la section "Mer" du budget de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (0,4 M€), sur la section "Travail" du budget du travail, de la santé et de la solidarité (194,0 M€) et sur le budget de la défense (692,2 M€). En contrepartie, une annulation de même montant a été effectuée sur chacune des sections concernées.

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 16 du projet de loi de finances rectificative pour 2004 adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2004, qui propose à la ratification du Parlement les dispositions des décrets d'avance des 14 juin, 19 août, 3 septembre et 28 octobre 2004.

3- La compétence de la Cour des comptes

L'article 58 (6°) de la loi organique du 1^{er} août 2001 - en vigueur depuis le 1^{er} 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".

Le présent rapport est établi en application du sixième alinéa de l'article 58. Il a pour objet de vérifier la régularité formelle des décrets d'avance des 14 juin, 19 août, 3 septembre et 28 octobre 2004 (I^{ère} partie) et leur conformité aux conditions de fond posées par la loi organique (II^{ème} partie).

En termes de procédure, la Cour observe, comme elle avait déjà été contrainte de le faire en 2003, que les modalités - notamment de délais - selon lesquelles elle est informée des décrets d'avance et du projet de loi de finances rectificative devront être améliorées afin de lui permettre de se conformer dans des conditions satisfaisantes à l'exigence d'un dépôt du rapport prévu par l'article 58 (6°) conjointement à celui du projet de collectif.

Il revient à la Cour de formuler une appréciation sur les décrets d'avance des 14 juin, 19 août, 3 septembre et 28 octobre 2004, dont la ratification est demandée par le projet de loi de finances rectificative adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2004. Tel est l'objet du présent rapport.

PREMIÈRE 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° 2004-544 du 14 juin 2004, n° 2004-931 du 19 août 2004, n° 2004-817 du 3 septembre 2004 et n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 étaient accompagnés d'un rapport au Premier ministre, établi par le secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire.

La Cour a déjà eu l'occasion, dans son rapport au Parlement en application de l'article 58 (6°) de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'observer que ce document correspond au rapport très 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 ou 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"*.

Elle ne peut que renouveler cette observation : en effet, aucun des décrets d'avance publiés en 2004 n'était accompagné d'un rapport détaillé faisant état des éléments de fait qui ont conduit à déroger aux principes posés notamment aux articles 11 (2°) de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et 14-I de la loi organique du 1^{er} août 2001 et établissant les modalités précises de l'équilibre financier de chacune des dotations et/ou sections budgétaires concernées.

En particulier, le document produit n'énonce aucune explication permettant d'apprécier, 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.

La Cour constate, toutefois, que lui a été communiqué cette année par les services du ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire, de manière informelle, un ensemble de fiches techniques, qui auraient aussi été préalablement adressées aux commissions des finances des assemblées parlementaires aux fins de parfaire leur information, présentant les raisons qui justifiaient, selon le Gouvernement, les mesures réglementaires d'ouverture de crédits.

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 8 juin, 27 juillet, 17 août et 19 octobre 2004.

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

17 novembre 2004, 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 2004. Il est donc conforme en cela aux prescriptions de l'ordonnance organique.

Il comporte, à son article 16, une demande de ratification des ouvertures de crédits opérées par les décrets n° 2004-544 du 14 juin 2004, n° 2004-931 du 19 août 2004, n° 2004-817 du 3 septembre 2004 et n° 2004-1146 du 28 octobre 2004.

En conséquence, la Cour constate :

- que les conditions de forme posées par l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ont été respectées,

- que l'information communiquée aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et à la Cour à l'appui des décrets portant ouverture ou annulation de crédits par voie réglementaire a été améliorée par rapport à l'exercice précédent ; que cette information demeure toutefois lacunaire, pour ce qui concerne en particulier le choix des chapitres budgétaires objets d'annulations (pour expliquer notamment la raison pour laquelle des ressources pouvaient, le cas échéant, s'être trouvées sans objet) et l'incidence de ces mesures sur les services ou opérations destinés à être financés au moyen de ces dotations (modification du contenu et/ou du calendrier de mise en œuvre de programmes, reports de paiements...);

- que, l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2005, des dispositions de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001, qui prévoit que les décrets d'avance pourront être pris "après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances", devrait permettre au Parlement de mieux apprécier les conditions de mise en œuvre de mesures d'annulation et d'ouverture de crédits par voie réglementaire ;

- que, dans ces conditions, la rédaction du rapport prévu à l'article 58 (6°) de la loi organique suppose - outre les questions de calendrier évoquées ci-dessus - que la Cour continue, après l'entrée en application de l'article 13 précité, d'être elle-même tenue informée de tout projet de décret d'avance, selon des modalités qui lui permettront d'examiner la situation des dotations concernées et la nature des mesures justifiant une ouverture de crédits dérogatoire.

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 1^{er} août 2001, elles sont fixées respectivement :

a) s'agissant des *ouvertures de crédits*, par l'article 11 (2°)⁴ 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*" ;

b) 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 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (applicable depuis le 1^{er} 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.

*

Les développements ci-après ont pour objet d'examiner les décrets d'avance publiés en 2004 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 devenus sans objet et l'appréciation des incidences des annulations sur l'exécution budgétaire 2004 (III),
- la condition de plafonnement des annulations (IV).

⁴ 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 1^{er} 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 1^{er} janvier 2005.

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 2004 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 3.916.657 €, elle a été effectuée par le décret du 19 août 2004 sur le chapitre 36-30, qui supporte les *subventions aux établissements publics*. La mesure a été intégralement financée par des annulations de crédits opérées sur le budget des affaires étrangères.

Selon les explications données par le ministère, ces crédits, ajoutés à ceux qui avaient été mis en réserve et qui ont été "dégelés" à cette occasion, ont été affectés à la mise en œuvre de la réforme du droit d'asile.

Plus précisément, ils ont permis l'installation de la commission de recours des réfugiés (CRR) de l'office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) dans de nouveaux locaux et le recrutement à titre temporaire de 125 personnes chargées de résorber les stocks de dossiers en retard, suite à l'annonce d'une réduction à trois mois de la durée de traitement des dossiers de demande d'asile.

Le Gouvernement fait valoir que les conclusions du cabinet sollicité pour formuler des recommandations en vue de la rénovation de la prise en charge des demandes d'asile ont été connues tardivement et qu'elles n'ont pu, de ce fait, être prises en compte dans le projet de loi de finances pour 2004. Il justifie l'ouverture de crédits par voie réglementaire par l'urgence qui s'attachait, compte tenu de l'insuffisance du fonds de roulement de l'OFPRA, à mettre en mesure ce dernier d'acquitter le loyer de la nouvelle implantation à compter du 2 juillet 2004.

Compte tenu du caractère tardif de la décision de réduire sensiblement les délais de traitement des demandes d'asile, il n'était possible de prévoir, au moment de la détermination des dotations du budget 2004, ni le montant, ni le calendrier de la dépense qui en résulterait. L'urgence paraît donc pouvoir être invoquée pour justifier le recours à la procédure du décret d'avance.

Le mouvement soumis à ratification dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2004 peut dès lors être jugé conforme, à cet égard, aux exigences de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

B) L'ouverture de crédits opérée sur le budget de l'agriculture

Le décret du 14 juin 2004 a ouvert 47,3 M€ au titre de la *Participation de l'Etat à la garantie contre les calamités agricoles* (un montant identique a été annulé sur le même budget).

Les explications fournies à la Cour sur cette mesure la conduisent à formuler les remarques suivantes :

- l'ouverture de crédits effectuée sur le chapitre 46-33 a eu pour objet de permettre le financement des décisions de la commission nationale des calamités agricoles, adoptées à

l'occasion de ses réunions de janvier et mai 2004, en faveur de l'indemnisation des dommages constatés sur les cultures fourragères suite à la sécheresse de l'été 2003 ;

- la prévision d'exécution communiquée par les services laisse apparaître un besoin total, sur l'exercice 2004, de 232,57 M€ à comparer au montant des crédits disponibles à la date du décret d'avance (150 M€), soit une insuffisance de 82,57 M€ ;

- le chapitre 46-33 n'a fait l'objet, une fois encore, ainsi que la Cour a déjà été amenée à le dénoncer, d'aucune dotation en loi de finances initiale, en dépit du fait que l'évaluation des dommages indemnifiables par les directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt (DDAF) était disponible, même si elle méritait d'être affinée, dès le mois de septembre 2003 ;

- une ouverture a été opérée sur ce chapitre en loi de finances rectificative pour 2003, qui a fait l'objet, comme les années précédentes, d'un report intégral sur l'exercice suivant, dont il constitue l'intégralité des crédits disponibles (150 M€) ;

- si la nécessité d'assurer sans délai le versement des indemnités dues aux agriculteurs déclarés éligibles par la commission nationale des calamités agricoles ne peut être contestée, l'ouverture de crédits opérée par le décret n° 2004-544 n'a été rendue nécessaire que par le double fait du défaut d'inscription en LFI et de l'insuffisance des crédits ouverts en collectif d'automne 2003 et reportés sur 2004 ;

- dans ces conditions, l'ouverture de crédits effectuée à nouveau à titre dérogatoire ne répond pas à la situation d'urgence telle quelle est prévue à l'article 11 (2°) de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et à l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La Cour constate que l'ouverture de crédits opérée par voie réglementaire sur le chapitre destiné à financer l'indemnisation des calamités agricoles ne relève que formellement de la situation d'urgence prévue par le texte organique.

Elle renouvelle son appréciation sur les conditions dans lesquelles est utilisé le chapitre 46-33 ; en soustrayant à la discussion sur le projet de loi de finances initiale les crédits relatifs à la politique d'indemnisation, en renvoyant à un article du collectif budgétaire l'inscription des crédits nécessaires et en induisant un report systématique et intégral des crédits sur l'exercice suivant, cette pratique altère significativement la sincérité de la loi de finances.

C) L'ouverture de crédits opérée sur le budget de l'économie, des finances et de l'industrie

Le décret du 14 juin 2004 a ouvert 17,5 M€ en autorisations de programme et 7,0 M€ en crédits de paiement sur le budget du MINEFI au titre des *actions en faveur de l'énergie et des matières premières*.

Cette ouverture était justifiée, selon l'administration, par la nécessité de permettre à la France d'honorer ses engagements au titre du *"Partenariat mondial du G8 de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes"*.

Le programme prévoit un certain nombre d'opérations dont la plupart devaient trouver un début d'application dès le premier semestre 2004 (élimination du plutonium militaire russe, assainissement du site nucléaire de Gremikha en Russie, rénovation de l'incinérateur de

Severodinsk, transfert des combustibles présents sur le site de Zvezda, démantèlement de balises au strontium, assainissement de la base flottante du Lepse).

Le calendrier de mise en œuvre de ces actions était étroitement corrélé à l'aboutissement des négociations bilatérales en cours entre la France et la Russie ; l'administration fait valoir trois raisons pour justifier l'urgence à procéder à l'ouverture de crédits sur le chapitre 62-92 : l'intensification des négociations avec la Russie, l'accélération de l'agenda international relatif au "*Partenariat mondial G8*" au cours du premier semestre 2004 et la pression diplomatique croissante sur notre pays pour qu'il honore ses engagements.

Les ouvertures de crédits effectuées sont inférieures dans leur montant au total de la charge incombant à la France (20 M€ d'autorisations de programme et 8 M€ de crédits de paiement), car la mesure a été partiellement couverte par la mobilisation de crédits ouverts sur ce chapitre en LFI.

Compte tenu des éléments disponibles, il apparaît que les dispositions du décret d'avance du 14 juin concernant le budget de l'économie, des finances et de l'industrie répondaient à la situation d'urgence et d'imprévisibilité de la dépense qu'elle était destinée à financer.

Dès lors, l'ouverture de crédits effectuée sur le chapitre 62-92 par le décret n° 2004-544 est conforme au critère d'urgence pouvant justifier le recours à la procédure prévue à l'article 11 (2°) de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

D) L'ouverture de crédits opérée sur la section "*Mer*" du budget de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Une ouverture de 400.000 € a été opérée par le décret d'avance du 28 octobre 2004 sur la section "*Mer*" du budget de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, intégralement financée par une annulation de même montant sur la section "*Services communs*" du même budget.

Cette mesure appelle les observations suivantes :

- le chapitre 36-37 du budget de la *mer* porte les subventions de fonctionnement versées aux écoles nationales de la marine marchande (ENMM) et aux lycées professionnels maritimes ;

- l'ouverture de crédits effectuée en gestion 2004 a eu pour objet de majorer les crédits correspondant à la subvention due à ces derniers au titre de la rémunération des agents vacataires appelés à assurer le remplacement des professeurs de ces établissements pendant la formation qu'ils sont tenus de suivre, suite à l'intégration (achevée au 1^{er} septembre 2003) des personnels de l'enseignement maritime secondaire dans l'enseignement public ;

- d'après l'ensemble des éléments communiqués, il apparaît que l'insuffisance de crédits constatée est le résultat d'une erreur d'appréciation du montant de la dotation à inscrire en loi de finances initiale ;

- à la date du décret d'avance, la prévision d'exécution laissait apparaître un besoin qui excédait les possibilités d'abondement par virement du chapitre précité ; compte tenu par ailleurs de la nature de la dépense, la mesure peut être considérée comme répondant à une situation d'urgence ;

- toutefois, la Cour souligne que, pour l'essentiel, cette erreur est due à la complexité du mode de gestion des personnels affectés à l'enseignement maritime secondaire. Les crédits relatifs à ces établissements sont, en effet, ouverts auprès de la direction des affaires maritimes et des gens de mer (DAMGM), autorité d'emploi. Ils sont ensuite transférés en cours d'exercice aux budgets des autorités de gestion : le ministère de l'éducation nationale pour les personnels techniques, ouvriers et de services des ENMM, les ministères de l'équipement (section "Services communs") et de l'agriculture pour l'enseignement maritime secondaire, selon le statut pour lequel les agents ont opté lors de leur intégration.

La Cour s'est prononcée à plusieurs reprises sur cet état de fait peu satisfaisant, en suggérant le regroupement de la gestion de ces personnels. Elle réitère sa recommandation que celle-ci soit simplifiée.

Aussi, l'ouverture de crédits effectuée sur le budget de la Mer par le décret du 28 octobre 2004, qui a été rendue nécessaire du fait d'une erreur de prévision, répondait à la situation d'urgence prévue par le texte organique.

La Cour observe, cependant, que de pareilles erreurs ne manqueront pas de se répéter s'il n'est pas remédié à la complexité actuelle de la gestion des personnels affectés à l'enseignement maritime secondaire, notamment dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

E) L'ouverture de crédits opérée sur le budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Une ouverture de crédits supplémentaires totale de 65,5 M€ en autorisations de programme et de 29,525 M€ en crédits de paiement a été opérée sur le budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales par le décret du 14 juin 2004 précité, pour financer deux catégories de dépenses qualifiées de prioritaires par le Gouvernement : l'acquisition d'un nouvel avion Canadair (25 M€ en AP et 1,5 M€ en CP) ; la prise en charge des dégâts causés par les inondations subies dans les Bouches-du-Rhône, le Gard et le Vaucluse (40,5 M€ en AP et 28,025 M€ en CP).

La décision de se porter acquéreur (dans le cadre d'un contrat de location-vente) d'un nouvel appareil amphibie a été prise fin avril 2004, suite à l'accident du lac de Sainte-Croix du 8 mars précédent, qui s'est traduit par la perte de l'un des onze avions CL 415 de la flotte de la sécurité civile.

Les services concernés jugeant le remplacement de cet appareil indispensable à la qualité de la couverture du risque de feux de forêt, le Gouvernement fait valoir que l'ouverture de crédits par voie dérogatoire présentait un caractère d'urgence avérée. Cette appréciation n'appelle pas d'observation de principe.

La Cour relève, toutefois, que le chapitre 57-50 faisait l'objet, à la date du décret d'avance, d'une mesure de gel des crédits reportés de l'exercice 2003 (19,028 M€ en CP) et d'une mise en réserve des crédits ouverts en LFI 2004 (5 M€ en CP), qu'il aurait été loisible à l'administration de rendre de nouveau disponibles conformément à leur destination.

Pour leur part, les crédits ouverts sur les chapitres 46-91 et 67-54 au titre des calamités publiques avaient pour objet d'assurer le règlement définitif du dossier d'indemnisation des victimes des inondations du sud-est de la France de décembre 2003, au titre duquel un arrêté pour dépenses éventuelles du 16 mars 2004 avait déjà permis de couvrir les réquisitions

effectuées par l'Etat, conformément à un engagement public en date du 19 décembre 2003.

Ni la nécessité ni le montant de l'ouverture de crédits opérée par décret d'avance, afin de verser les indemnités dues aux victimes et de contribuer aux frais de réparations exposés par les collectivités, n'était prévisible au moment du vote de la loi de finances pour 2004. La mesure répondait donc au critère d'urgence fixé par la loi organique.

De manière plus générale, la Cour observe néanmoins que les conditions dans lesquelles sont programmés puis gérés les crédits destinés à couvrir les réparations de calamités publiques ne sont pas satisfaisantes. Si la survenance des risques dont il s'agit est très imprévisible quant à sa nature, à l'ampleur de ses effets et à son calendrier, il apparaît que la dépense exposée sur les chapitres concernés représente chaque année, en tout état de cause, un montant (20,6 M€ en 2001 ; 12,4 M€ en 2002 ; 16,0 M€ en 2003 ; 9,2 M€ en 2004) qui excède très significativement la dotation inscrite en LFI (0,6 M€).

Dans ces conditions, la persistance à ne pas doter ces lignes budgétaires en loi de finances initiale (c'est le cas du chapitre 67-54) ou à y inscrire des crédits sans aucun rapport avec la dépense prévisible (0,16 M€ seulement sur le chapitre 46-91) altère significativement l'exhaustivité de la prévision de dépense communiquée au Parlement et, partant, la sincérité du document budgétaire.

En conséquence, même si le montant des crédits nécessaires ne saurait être estimé avec précision, il conviendrait que les chapitres destinés à financer les dépenses inéluctables de réparation des dommages liés à des calamités publiques fassent désormais l'objet d'une ouverture de crédits en LFI.

Dès lors, compte tenu du caractère imprévisible de la mesure et de l'urgence qui s'y attachait, les ouvertures de crédit opérées par voie réglementaire sur les chapitres 46-91, 57-50 et 67-54 ne contreviennent pas formellement aux exigences de l'article 11 (2^o) de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

La Cour relève, néanmoins, que le chapitre 57-50 faisait l'objet, à la date du décret d'avance, d'une mesure de gel des crédits reportés de l'exercice 2003 et d'une mise en réserve des crédits ouverts en LFI 2004, qui auraient dû être mobilisés en priorité afin de limiter l'ouverture dérogatoire de crédits.

Elle observe, surtout, que l'absence d'inscription de crédits en loi de finances initiale sur les chapitres destinés à couvrir les réparations de calamités publiques altère la sincérité du budget.

F) L'ouverture de crédits opérée sur le budget de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Une ouverture globale de 42 M€ en crédits de paiement a été effectuée sur ce budget par le décret d'avance du 3 septembre, au bénéfice des chapitres 56-10 et 66-73 de la section "Enseignement supérieur et recherche", qui supportent les dotations d'investissement relatives aux *contrats de plan Etat-Régions*.

L'administration, qui indique que cette mesure a eu pour objet principal de permettre à l'Etat de respecter ses engagements à l'égard de ses partenaires régionaux, fait valoir que le recours à la formule dérogatoire du décret d'avance était justifié par l'urgence qui s'attachait à une telle ouverture compte tenu de la nécessité d'honorer les paiements dus aux entreprises au titre des travaux d'ores et déjà réalisés et d'éviter l'interruption des chantiers en cours.

Le caractère d'urgence des paiements destinés à être couverts au moyen des crédits ouverts par le décret n° 2004-931 n'est pas contestable au regard des projets auxquels ils s'appliquent.

S'agissant de la procédure retenue, elle appelle plusieurs observations :

- les éléments d'information disponibles permettent de prendre en compte un phénomène d'accélération du rythme de réalisation des opérations prévues par les contrats de plan ainsi que des travaux de reconstruction des bâtiments universitaires détruits ou endommagés par l'explosion de l'usine AZF à Toulouse ;

- toutefois, les deux chapitres dont il s'agit ont souffert d'une sous-évaluation manifeste des crédits de paiement nécessaires lors de l'élaboration de la loi de finances initiale pour 2004, alors que le risque élevé d'une insuffisance de crédits avait été expressément signalé, selon les indications communiquées à la Cour, avant que ne soient rendus les arbitrages sur le projet de LFI ;

- en dépit de l'abondement exceptionnel de ces lignes budgétaires par le décret d'avance (qui avait lui-même été précédé par un décret de virement de 10,9 M€ sur le chapitre 66-73), les besoins de paiement d'ici la fin de l'exercice 2004 excèderaient encore très largement le montant total des crédits ouverts ; de fait, le projet de loi de finances rectificative pour 2004 adopté par le conseil des ministres le 17 novembre prévoit d'importantes ouvertures de crédits sur les deux postes dont il s'agit (43.986.810 € en crédits de paiement sur le chapitre 56-10 *Investissements* ; 12.618.387 € en autorisations de programme et 68.964.805 € en crédits de paiement sur le chapitre 66-73 *Constructions et équipement*) ;

- s'il est vrai que ces dotations se caractérisaient, jusqu'à une période récente, par une sous-consommation chronique des crédits disponibles, les conditions de leur mobilisation ont fortement évolué depuis 2001 pour atteindre en 2003 des niveaux de consommation (respectivement 68 % et 91 % sur les chapitres 56-10 et 66-73) qui auraient dû être pris en compte dans l'établissement du budget pour 2004 ;

- de manière plus générale, la mesure dérogatoire prise en cours de gestion 2004 confirme les observations que la Cour avait été conduite à formuler, dans son rapport particulier relatif à la gestion du système éducatif d'avril 2003, sur les conditions de gestion des crédits d'investissement de l'enseignement supérieur. La Cour avait notamment relevé les difficultés récurrentes éprouvées par l'administration centrale pour mettre en place dans ce secteur une programmation pluriannuelle fiable des autorisations de programme et des financements annuels correspondants.

De fait, il apparaît que le manque de maîtrise, à un niveau suffisamment fin, du cycle des investissements n'a pas permis une juste appréciation de la montée en charge des besoins en crédits de paiement et, partant, de faire valoir utilement la nécessité d'un rebasage des chapitres 56-10 et 66-73 en LFI pour 2004.

La Cour relève que les ouvertures de crédits opérées en faveur de l'enseignement supérieur par le décret du 3 septembre 2004 ont permis à l'Etat d'honorer des engagements financiers urgents et d'éviter l'interruption de projets en cours d'exécution.

Elle estime, toutefois, que la situation de forte tension qui a caractérisé les deux chapitres d'investissement concernés au cours de l'exercice 2004 aurait dû être prévue et prise en compte au stade de la préparation de la loi de finances initiale.

Compte tenu de l'évolution qu'ils ont enregistrée au cours des derniers exercices, la Cour recommande que les chapitres 56-10 et 66-73 fassent l'objet d'une remise à niveau en loi de finances initiale pour 2005.

G) L'ouverture de crédits opérée sur le budget de l'outremer

Le décret n° 2004-544 du 14 juin 2004 a ouvert 12 M€ sur le chapitre 41-91 *Subventions de caractère facultatif aux collectivités locales des départements d'outremer et de la Nouvelle-Calédonie et à divers organismes* du budget de l'outremer.

Le Gouvernement justifie le recours à la procédure dérogatoire du décret d'avance par l'urgence qui s'attachait, compte tenu d' *"attentes politiques et sociales très fortes"*, à ce que puissent être mises en œuvre sans retard les dispositions de l'article 60 de la loi de programme pour l'outremer du 21 juillet 2003. Celle-ci a institué une dotation de continuité territoriale destinée à financer une aide forfaitaire au passager qui souhaite effectuer un voyage entre les collectivités d'outremer et la métropole.

Il convient de mettre en avant les éléments d'appréciation ci-après :

- gérée par les régions d'outremer, la dotation devait, dans un premier temps (dans l'attente de la réponse de l'Union européenne à une demande de cofinancement et de l'aboutissement des discussions en cours avec les collectivités territoriales), être intégralement supportée par l'Etat, à hauteur de 30 M€ ;

- il a été décidé que cette dépense serait financée par le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), qui a bénéficié à cet effet, en LFI pour 2004, d'une augmentation de 18 M€ de la taxe de l'aviation civile (TAC) et de 12 M€ de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA)⁵ ;

- le rythme de rentrée des recettes du FIATA, compte d'affectation spéciale, induisant un échelonnement sur l'ensemble de l'année et les fonds disponibles en début d'exercice étant "pré-affectés", il s'est avéré impossible, selon l'administration, de mettre en œuvre la mesure sans recourir à un préfinancement budgétaire ; c'est à cet effet qu'un crédit de 12 M€ a été ouvert sur le budget de l'outremer ;

- le dispositif de la dotation de continuité territoriale ayant été institué en juillet 2003, il appartenait aux services de l'Etat de définir dans les délais, pour ce qui les concerne, les modalités de financement de la mesure. Cela n'a, semble-t-il, pas été fait ;

- par ailleurs, la dépense était prévisible et, dès lors qu'une difficulté - de surcroît identifiable dès le vote de la loi - pouvait apparaître quant aux conditions de mobilisation des recettes du FIATA, elle aurait dû donner lieu à une inscription en loi de finances initiale pour 2004 ;

- dès lors, la situation d'urgence invoquée pour justifier l'ouverture de crédits supplémentaires par voie de décret est le résultat de défaillances de l'administration, qui ne s'est pas mise en situation d'anticiper de manière réaliste les dispositions à prendre pour que le financement de l'article 60 de la loi du 21 juillet 2003 soit assuré de manière à permettre une entrée en vigueur dans les délais souhaités.

⁵ L'article 4 du projet de loi de finances rectificative pour 2004 prévoit une modification des quotités de répartition de la taxe d'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) et le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA).

L'ouverture de crédits opérée par voie réglementaire sur le budget de l'outremer, qui a trouvé son origine dans les défaillances de l'administration à prévoir dans les délais requis des modalités satisfaisantes de financement de la dotation de continuité territoriale, ne répondait pas à la situation d'urgence visée par l'article 11 (2°) de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

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

La section "travail" du budget du travail, de la santé et de la solidarité a fait l'objet de deux ouvertures de crédits, pour un montant total de 339,5 M€, sur le chapitre 44-79, qui supporte les actions de *Promotion de l'emploi et (les) adaptations économiques*, par décrets d'avance des 19 août (145,5 M€) et 28 octobre 2004 (194,0 M€).

Compte tenu des indications fournies à la Cour, ces mouvements appellent plusieurs observations :

- ces ouvertures avaient pour objet de compléter les dotations destinées aux programmes de préretraites du fonds national pour l'emploi et de préretraites progressives ainsi qu'au financement des cessations d'activité des travailleurs salariés, de l'allocation pour privation partielle d'emploi et de la dotation globale déconcentrée d'accompagnement des restructurations ;

- le chapitre 44-79, doté de 644,81 M€ en loi de finances initiale, a vu son montant porté à 928,25 M€ en gestion 2004 au moyen notamment d'un décret de virement (49,45 M€) en provenance du chapitre 44-70 (*Dispositifs d'insertion des publics en difficulté*) et du décret d'avance du 14 juin ;

- le ministère du travail, de la santé et de la solidarité n'a pas communiqué de prévisions d'exécution fiables de la dépense sur ce chapitre, dont le montant justifierait pourtant un suivi particulièrement fin ; il apparaît, toutefois, selon les estimations recueillies, que les ouvertures de crédits pratiquées par voie réglementaire pourraient s'avérer insuffisantes pour couvrir l'ensemble des charges dues au titre de l'exercice en cours ;

- le Gouvernement justifie l'urgence qui s'attachait à l'ouverture de crédits supplémentaires par la nécessité de verser notamment à l'UNEDIC les sommes dues au titre des préretraites progressives et de la cessation d'activité des travailleurs salariés du deuxième trimestre.

Si elle ne peut que constater l'obligation juridique opposable à l'Etat au moment où ont été publiés les décrets d'avance, la Cour relève aussi que la situation d'insuffisance de crédits qui a conduit à recourir à cette procédure dérogatoire est le résultat du calibrage manifestement inadéquat de la dotation du chapitre 44-79 en loi de finances initiale, que les informations disponibles au moment du débat budgétaire permettaient d'anticiper.

En conséquence, la Cour constate que, si les ouvertures de crédits opérées par les décrets des 14 juin et 28 octobre 2004 sur le chapitre 44-79 répondaient au souci de mettre l'Etat en situation d'honorer ses obligations à l'égard de l'UNEDIC, ces mesures n'ont été rendues nécessaires que du fait d'un défaut d'inscription en loi des finances initiale d'un montant de crédits correspondant à la dépense, qu'il était possible d'anticiper.

La sous-estimation des crédits présentés au vote du Parlement constitue une entorse manifeste au principe de sincérité de la loi de finances.

I) L'ouverture de crédits opérée sur la section "santé, famille, personnes handicapées et solidarité" du budget du travail, de la santé et de la solidarité

Le décret d'avance du 14 juin 2004 a ouvert 186,5 M€ sur le chapitre 46-81 (*Action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion*) de la section "santé, famille, personnes handicapées et solidarité" du budget du travail, de la santé et de la solidarité.

Cette ouverture avait pour objet de couvrir trois séries de dépenses :

- . le financement de l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile (159,5 M€),
- . la création de 3.000 places nouvelles en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) (13 M€),
- . le règlement d'un contentieux relatif aux CHRS (14 M€).

Ces mesures appellent les observations ci-après :

- l'ouverture de crédits complémentaires en faveur de l'accueil des demandeurs d'asile répondait bien, à la date du décret d'avance, à une situation d'urgence dans la mesure où les crédits disponibles s'avéraient très inférieurs aux besoins ;

- toutefois, le contexte dans lequel a été prise cette mesure n'est pas satisfaisant ; ce même chapitre avait déjà donné lieu à une majoration par voie réglementaire en 2003, d'un montant légèrement inférieur (145 M€) ;

- la Cour a déjà eu l'occasion - notamment dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003 et dans son rapport sur les décrets d'avance publiés en 2003 - d'appeler l'attention sur les conditions inappropriées de gestion des dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile, en soulignant que le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale était systématiquement sous-évalué. La Cour avait par ailleurs estimé que le rebasage opéré en LFI 2004 serait lui-même très insuffisant ;

- des appréciations strictement identiques doivent pourtant être formulées en ce qui concerne aussi bien l'écart constaté entre la dotation de LFI et l'exécution 2004 que le niveau des crédits figurant dans le projet de budget pour 2005.

Dès lors, la Cour constate, comme elle a déjà été amenée à le remarquer en 2003, que les ouvertures de crédits opérées sur la section "Santé, famille, personnes handicapées et solidarité" du budget travail, santé et solidarité ont été rendues nécessaires par une sous-évaluation manifeste des crédits inscrits en loi de finances initiale et ne répondaient pas à la situation d'urgence telle qu'elle est visée par le texte organique.

Le caractère chronique de cet état de fait a conduit, par ailleurs, à ce que la dotation inscrite dans le projet de loi de finances pour 2005 n'ait pas fait l'objet d'une évaluation conforme aux besoins prévisibles pour couvrir notamment la charge liée à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Il s'agit d'une entorse répétée à la sincérité du budget de l'Etat.

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

Des ouvertures de crédits d'un montant global de 692,2 M€ ont été effectuées sur le titre III du budget de la défense par le décret du 28 octobre 2004, compensées par des

annulations de même montant sur les titres V et VI du même budget.

Ces mesures appellent les commentaires suivants :

- comme les années précédentes, les dépenses induites par les opérations extérieures (OPEX) ont été couvertes au moyen de crédits ouverts par voie réglementaire - pour un montant de 539,35 €, dont 360 M€ au titre des rémunérations et 179,3 € au titre du fonctionnement - les chapitres correspondants n'ayant, de nouveau, pas été dotés en loi de finances initiale ;

- la Cour a déjà été conduite à souligner, dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances comme dans son rapport sur les décrets d'avance publiés en 2003, que le mode de financement retenu contrevenait aux règles posées par la loi organique. En effet, si son montant ne peut être anticipé avec précision, la dépense correspondante - qui est de surcroît relativement stable d'une année sur l'autre - constitue une charge permanente de l'Etat ;

- le choix réitéré de soustraire au vote du Parlement, lors de la discussion du projet de loi de finances initiale, la définition des moyens nécessaires au financement des opérations militaires extérieures constitue une entorse au principe de sincérité de la loi de finances énoncé notamment à l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

- même si c'est pour des montants moindres, la même observation peut être faite, hormis la majoration des dépenses de carburants liée à la hausse du prix du baril, au sujet des autres ouvertures de crédits, notamment celles opérées pour couvrir des dépenses de personnel hors OPEX, manifestement sous-évaluées lors de la confection du projet de budget pour 2004.

Dans ces conditions, la Cour constate que les ouvertures de crédits effectuées sur le budget de la défense par le décret du 28 octobre 2004 ne répondaient pas à la situation d'urgence prévue par l'article 11 (2^o) de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

La persistance à ne pas doter les chapitres destinés à supporter le coût des opérations extérieures (OPEX) contrevient à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui dispose, à son article 6, que "le budget décrit l'ensemble des recettes et dépenses budgétaires de l'Etat". Cette pratique critiquable est, en outre, manifestement contraire au principe de sincérité de la loi de finances énoncé notamment à l'article 32 de la LOLF.

II- LE RESPECT DE LA CONDITION DE PRÉSERVATION DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER PRÉVU À LA DERNIÈRE 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° 2004-543 et 2004-544 (l'économie générale du décret d'avance est présentée en annexe I au présent rapport) :

TABLEAU 1 - EQUILIBRE DU DECRET D'AVANCE DU 14 JUIN 2004

Fascicules budgétaires (euros)	Ouvertures		Annulations	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP
Affaires étrangères	0	0	5 000 000	21 000 000
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	0	47 300 000	0	47 300 000
Economie, finances et industrie	17 500 000	7 000 000	2 500 000	1 000 000
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	65 500 000	29 525 000	65 500 000	49 525 000
Outremer	0	12 000 000	0	12 000 000
Travail, santé et solidarité - <i>Travail</i>	0	0	0	130 000 000
Travail, santé et solidarité - <i>Santé, famille, p. hand.</i>	0	186 500 000	0	17 500 000
Défense	0	0	10 000 000	4 000 000
TOTAL	83 000 000	282 325 000	83 000 000	282 325 000

b) Le tableau 2 ci-après retrace les ouvertures et annulations autorisées par les décrets n° 2004-817 et 2004-818 (l'économie générale du décret d'avance est présentée en annexe II au présent rapport) :

TABLEAU 2 - EQUILIBRE DU DECRET D'AVANCE DU 19 AOÛT 2004

Fascicule budgétaire (euros)	Ouvertures		Annulations	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP
Affaires étrangères	0	3 916 657	1 571 623	3 916 657
Travail, santé et solidarité - <i>Travail</i>	0	145 550 000	0	145 550 000
TOTAL	0	149 466 657	1 571 623	149 466 657

c) Le tableau 3 ci-après retrace les ouvertures et annulations autorisées par les décrets n° 2004-931 et 2004-932 (l'économie générale du décret d'avance est présentée en annexe III au présent rapport) :

TABLEAU 3 - EQUILIBRE DU DECRET D'AVANCE DU 3 SEPTEMBRE 2004

Fascicules budgétaires (euros)	Ouvertures		Annulations	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP
Jeunesse, éducation nationale et recherche	0	42 000 000	0	42 000 000
TOTAL	0	42 000 000	0	42 000 000

d) Le tableau 4 ci-après retrace les ouvertures et annulations autorisées par les décrets n° 2004-1146 et 2004-1147 (l'économie générale du décret d'avance est présentée en annexe IV au présent rapport) :

TABLEAU 4 - EQUILIBRE DU DECRET D'AVANCE DU 28 OCTOBRE 2004

Fascicules budgétaires (euros)	Ouvertures		Annulations	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP
Equipement, transports, logement, tourisme - <i>Mer</i>	0	400 000	0	400 000
Travail, santé et solidarité - Travail	0	194 000 000	0	194 000 000
Défense	0	692 200 000	0	692 200 000
TOTAL	0	886 600 000	0	886 600 000

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 ;

- la Cour a eu l'occasion de relever à plusieurs reprises que l'annulation de crédits de paiement sans mesure similaire au titre des autorisations de programme pouvait induire un déséquilibre dans la mise en œuvre des programmes d'équipement et être à l'origine de la constitution d'autorisations de programme non utilisées (ou "AP dormantes") ;

- tel est de nouveau le cas en 2004 pour le budget de la *défense*, qui enregistre des annulations de crédits de paiement sur les chapitres d'équipement d'un montant total de 696,2 M€ pour une annulation d'autorisations de programme de 10,0 M€ ;

- il est à noter, par ailleurs, que les annulations de CP opérées par décrets d'avance sur le budget de la défense ne donnent pas lieu cette année à des ouvertures en compensation dans le projet de collectif budgétaire mais, au contraire, à une ouverture d'autorisations de programme d'un montant de 237,5 M€ en AP (217 M€ sur le chapitre 53-81 *Equipement des armées* ; 12,509 M€ sur le chapitre 54-41 *Infrastructure*" [AP = CP] et 12 M€ sur le chapitre *Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire*).

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 sur le budget de la défense des montants de crédits de paiement significativement supérieurs aux annulations d'autorisations de programme opérées dans le même temps.

III- LE RESPECT DE LA CONDITION DE CREDIT "DEVENU 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^{er} 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^{er} 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° 2004-543, 2004-818, 2004-932 et 2004-1147 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

Le budget des affaires étrangères a donné lieu à deux séries d'annulations, d'un montant cumulé de 6.571.623 € en autorisations de programme, de 2.345.034 € en dépenses ordinaires et de 3.571.623 € en crédits de paiement.

Ces annulations, effectuées par les décrets des 14 juin et 19 août 2004, appellent les observations suivantes :

- la réduction de 9,5 M€ des *moyens de fonctionnement* du chapitre 37-90 pouvait laisser craindre une tension en fin d'année sur ce poste et un report de paiements sur la gestion 2005. En effet, ce chapitre a enregistré une sensible diminution en LFI en raison d'un disponible de 13,2 M€ à fin 2003, dont l'essentiel correspondait pourtant à des dépenses ayant déjà fait l'objet d'engagements ; le projet de loi de finances rectificative pour 2004 propose pourtant une annulation de crédits supplémentaire de 3,6 M€ sur ce chapitre, dont la situation semble dès lors s'être améliorée ;

- les crédits de *coopération internationale et développement* font l'objet de versements dont une partie seulement est liée à des conventions ou engagements contraignant juridiquement l'Etat. Leur annulation partielle (9,5 M€) ne se traduit donc pas nécessairement par l'accumulation d'impayés et de reports de paiement. En conséquence, il est possible d'affirmer, faute d'indications contraires, que les crédits dont il s'agit avaient été rendus sans objet par l'aménagement du calendrier des versements envisagés au titre de l'aide au développement (une nouvelle annulation, d'un montant de 5,285 M€, est d'ailleurs inscrite dans le projet de collectif budgétaire adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2004) ;

- la même remarque peut être faite à propos de l'annulation opérée sur les *dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement (AFD)*, soit 5 M€ en AP et 2 M€ en CP. La Cour relève néanmoins que le chapitre 68-93 avait fait l'objet d'une forte majoration en loi de finances initiale pour 2004 (+15,3 %), dans le souci notamment de répondre à la situation de trésorerie très tendue de l'AFD ; pourtant, le projet de loi de finances rectificative pour 2004 prévoit une annulation de 40 M€ en autorisations de programme et de 42,9 M€ en crédits de paiement ;

- selon les indications communiquées par l'administration, les autres annulations qui ont affecté, à un degré moindre, les crédits du budget des affaires étrangères ne devraient pas avoir d'incidence sur les conditions de l'exécution 2004, les crédits correspondants étant devenus sans objet ou étant liés à des dépenses ne présentant pas un caractère obligatoire.

En conséquence, il apparaît que les crédits annulés sur le budget des affaires étrangères pouvaient être considérés comme étant devenus sans objet et que les annulations n'ont pas compromis l'exécution des projets ou le fonctionnement des services.

B) L'annulation opérée sur le budget de l'agriculture

Le décret du 14 juin 2004 a opéré une annulation de 47,3 M€ sur le chapitre 44-53 (*Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation*) du budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales afin de financer, pour un montant identique, les conséquences de la sécheresse de 2003.

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

- que les crédits inscrits sur le chapitre 44-53 sont destinés à assurer le financement des interventions des offices agricoles ;

- que ce chapitre faisait l'objet, à la date du décret d'avance, d'une mise en réserve significative de crédits (54,5 M€) ; que cette mesure de "régulation" a donné lieu à une révision de la répartition des crédits disponibles entre les offices agricoles et à une modification en conséquence de leur programme d'intervention ;

- que, à la suite d'un contentieux tranché par la Cour de justice des communautés européennes, la Commission européenne devait rembourser à la France une somme de 47,33 M€ au titre du dispositif d'achat spécial de viande mis en place au moment de la crise de l'encéphalite spongiforme bovine ; que cette somme, dont il avait été décidé l'imputation sur le chapitre 44-53 précité, a bien été versée selon les modalités indiquées ci-dessus ;

- que, dès lors, compte tenu de la prévision d'exécution disponible, établie sur la base des projections d'intervention réellement budgétées par chacun des offices agricoles, il n'apparaît pas que les annulations doivent se traduire par des insuffisances de crédits en fin d'année ;

- 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 l'annulation opérée sur le budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales par le décret du 14 juin 2004 s'est appliquée à des crédits qui, s'ils n'étaient pas à proprement parler devenus sans objet, avaient été rendus disponibles du fait notamment du décalage dans le temps de certaines opérations.

C) Les annulations opérées sur le budget de l'économie, des finances et de l'industrie

L'ouverture de crédits destinée à financer la participation de la France au programme "Partenariat mondial G8" a été notamment compensée par une annulation de 2,5 M€ en autorisations de programme et de 1,0 M€ en crédits de paiement sur le budget du MINEFI.

Cette annulation s'est appliquée au chapitre 68-04 *Participation de la France à divers fonds*, qui comporte des dotations destinées à financer la participation de la France à des programmes multilatéraux de lutte contre la prolifération nucléaire (à travers le fonds de coopération pour la sûreté nucléaire et la non prolifération).

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que la prévision d'exécution 2004 s'établissait à 525,12 M€, à comparer au montant des crédits disponibles, soit 529,75 M€ (477,61 M€ ouverts en LFI auxquels se sont ajoutés 52,14 M€ reportés de l'exercice 2003). De fait, ces disponibilités autorisaient l'annulation objet du décret du 14 juin, les crédits correspondants pouvant être considérés comme étant devenus sans objet.

L'annulation effectuée sur le chapitre 68-04 du budget de l'économie, des finances et de l'industrie a porté sur des crédits qui étaient devenus sans objet au sens des articles 11 et 13 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et de l'article 14-I de la loi organique du 1^{er} août 2001.

D) Les annulations opérées sur la section "Services communs" du budget de l'équipement

Deux annulations, d'un montant total de 400.000 €, ont été opérées par le décret d'avance du 28 octobre 2004 sur la section "Services communs" du budget de l'équipement.

Ces mesures appellent les commentaires ci-après :

- 100.000 € ont été annulés sur le chapitre 31-95 (*Autres rémunérations*) ; le ministère indique que cette annulation l'a seulement conduit à limiter le nombre des personnels vacataires auxquels il a été fait appel en 2004 mais qu'elle n'induit pas de reports de paiements sur l'exercice 2005 ; les crédits correspondants peuvent donc être considérés comme ayant été rendus sans objet, et de ce fait disponibles en vue d'une annulation,

- une mesure d'annulation de 300.000 € a par ailleurs été effectuée sur le chapitre 34-97 (*Moyens de fonctionnement des services déconcentrés*). Selon les services du ministère, celle-ci ne devrait pas "perturber gravement le fonctionnement des services" et cette annulation "a été facilitée par une meilleure gestion des marchés informatiques" (moins élevés que prévus).

La Cour observe, cependant, que les crédits du chapitre 34-97 avaient été consommés en 2003 à hauteur de 99 % de leur montant, compte tenu du caractère tardif du rattachement de fonds de concours, et que les crédits disponibles en 2003 étaient en diminution de 7,2% par rapport à l'année précédente.

Les crédits de rémunération et de fonctionnement de la section "Services communs" du budget de l'équipement qui ont été annulés par le décret du 28 octobre pouvaient être considérés comme devenus sans objet. La mesure ne devrait donc pas avoir d'effet sur la gestion 2004, ni induire de reports de paiements sur 2005.

E) Les annulations opérées sur le budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Les ouvertures de crédits effectuées sur le budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour assurer le financement des réparations dues aux victimes des inondations dans le sud-est de la France et l'acquisition d'un nouvel appareil *Canadair* (pour un montant total de 65,5 M€ en AP et de 29,525 M€ en CP) ont été couvertes par des annulations de crédits de même montant, auxquelles se sont ajoutées des annulations au titre de la participation du ministère de l'intérieur à la rénovation du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile (20 M€ en CP).

Si elles n'appellent pas d'observation sur le principe des dépenses ainsi financées, ces annulations, opérées par le décret du 14 juin 2004, suscitent plusieurs remarques :

- elles ont porté sur plusieurs dotations importantes du budget de l'intérieur :

Chapitres		(€)	AP	Annulations	CP
33-92	Autres dépenses d'action sociale		-		730 000
34-41	Moyens de fonctionnement de la police		-		20 865 000
34-82	Dépenses d'informatique et de télématique		-		1 000 000
36-51	Participation aux dépenses police et incendie de Paris		-		500 000
37-61	Dépenses relatives aux élections		-		5 000 000
41-56	Dotations générales de décentralisation		-		12 000 000
57-40	Equipement immobilier		45 500 000		2 430 000
57-60	Informatique, télématique et transmissions		20 000 000		0
67-50	Subvention d'équipement et achèvement d'opérations			0	7 000 000

- l'analyse du fonctionnement et de la situation de chacun des chapitres concernés laisse apparaître que, dans leur grande majorité, les crédits objets d'annulation n'étaient pas devenus sans objet au sens du texte organique ; dans tous les cas, les annulations de crédits n'ont été rendues possibles que par le biais de dispositions ayant pour objet soit de revoir sensiblement le programme (nature et nombre des opérations à financer) qui avait justifié le projet soumis au vote du Parlement, soit d'aménager très substantiellement le calendrier de ces dépenses ;

- l'exécution de certains chapitres devrait ne pas être significativement altérée par les mesures d'annulation ; c'est le cas du chapitre 57-40, qui supporte les *dépenses immobilières*, dont les prévisions de dépenses avaient, par prudence, été établies en fonction des seules dotations de LFI majorées des ouvertures de collectif de fin d'année 2003 au titre du remboursement par les assurances des dommages occasionnés par l'incendie de la préfecture de la Marne ; une observation similaire semble devoir être faite au sujet des crédits dédiés à la *participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la ville de Paris*, sous réserve d'un dégel intégral, avant la fin de l'exercice, des crédits mis en réserve ;

- pour d'autres chapitres, l'exécution 2004 ne devrait pas se solder par une insuffisance de crédits en fin d'année en raison de la révision drastique des échéanciers de dépenses effectuée pour tenir compte des annulations opérées pour financer le décret d'avance du 14 juin.

Les dépenses obligatoires d'*action sociale* pourront ainsi être intégralement couvertes et le ministère indique avoir procédé à un réexamen au cas par cas des conditions de subventionnement des mutuelles, qui lui a permis de limiter son besoin de financement.

De même, si les services du ministère de l'intérieur affirment que la gestion 2004 s'est trouvée "*complètement bloquée*" par les mesures de gel des reports de crédits et de mise en réserve appliquées sur les *dotations d'informatique, de télématique et de transmissions* du chapitre 57-60 (qui auraient compromis les deux tiers des dépenses de renouvellement et des mesures nouvelles), l'annulation incluse dans le décret n° 2004-543 ne devrait pas induire de reports de paiements sur l'exercice suivant en raison du report de projets susmentionné ;

- il n'en est pas de même, en revanche, d'autres lignes budgétaires qui ont fait l'objet d'annulations au cours de la gestion 2004, sur lesquelles des insuffisances significatives de crédits induiront des reports de paiements sur l'exercice 2005.

Sur le chapitre 34-41, qui supporte les dotations de *fonctionnement de la police nationale*, l'annulation de près de 21 M€, qui correspond d'ailleurs à peu de choses près au montant du report de paiements déjà opéré en fin d'exercice 2003, devrait entraîner - en supposant même acquise la levée intégrale des mesures de gel (80,9 M€) - une insuffisance de crédits au 31 décembre 2004, portant notamment sur les mesures de reconduite à la frontière. Le projet de loi de finances rectificatives pour 2004 comporte d'ailleurs une proposition d'ouverture de 23,23 M€ sur ce chapitre, qui pourrait, selon les informations communiquées à la Cour, ne pas être suffisante. Les crédits annulés n'étaient donc pas devenus sans objet.

S'agissant du chapitre 37-61, qui a subi des mesures de gel à hauteur de 26,78 M€ et sur lequel sont imputés les *remboursements de dépenses d'élection* engagées par les candidats - qui présentent un caractère obligatoire -, l'administration indique que l'annulation de 5 M€ opérée par le décret du 14 juin devrait se traduire par une forte insuffisance de crédits. De fait, le projet de collectif budgétaire pour 2004 intègre une mesure d'ouverture de 39,3 M€. Les crédits annulés n'étaient donc pas disponibles.

La compensation d'ouvertures de crédits par voie administrative est d'autant plus critiquable quand elle s'applique à des chapitres provisionnels dont elle aggrave le niveau d'insuffisance.

Enfin, l'annulation portée sur le chapitre de *dépenses d'informatique et de télématique* (34-82), si elle ne devrait pas affecter le paiement des charges juridiquement obligatoires (à condition, toutefois, que les crédits mis en réserve aient été rendus de nouveau disponibles avant la fin de l'exercice budgétaire), devrait induire un report de paiements qu'il est possible d'estimer entre 17 et 33 M€ ;

- le décret du 14 juin a également annulé 12 M€ sur le chapitre 41-56 qui supporte la dotation générale de décentralisation. Après vérification, il apparaît que cette mesure a consisté à tirer les conséquences d'une accumulation de crédits reportés au fil des ans suite à la constatation de reliquats en fin de gestion, qui n'avaient jamais été pris en compte dans le calibrage des dotations de loi de finances ni annulés jusqu'à présent. Ces crédits étaient donc devenus sans objet.

Dès lors, il apparaît que les annulations effectuées par voie dérogatoire sur le budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ont porté, à de rares exceptions concernant notamment le chapitre 41-56, sur des crédits qui n'étaient pas devenus sans objet au sens des articles 11 et 13 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et de l'article 14-I de la loi organique du 1^{er} août 2001.

La Cour constate qu'il devrait résulter de ces annulations - conjuguées aux mesures de gel des reports de crédits en provenance de l'exercice 2003 et de mise en réserve - des

insuffisances de crédits significatives sur plusieurs chapitres importants de ce budget. L'incapacité à honorer les dépenses correspondantes pourrait se traduire non seulement par le décalage dans le temps de plusieurs programmes et l'accumulation de retards préjudiciables concernant en particulier le renouvellement des équipements informatiques, mais aussi par des reports de paiements sur la gestion 2005.

Par ailleurs, la Cour observe que plusieurs dotations du budget de l'intérieur ont été, dans un premier temps, et alors même que les crédits n'étaient pas devenus sans objet, utilisées comme des réserves de crédits permettant de compenser des ouvertures effectuées par voie réglementaire sur d'autres postes de dépenses, puis qu'elles ont fait l'objet de propositions d'abondement en collectif budgétaire.

Cette pratique n'est pas conforme aux règles en vigueur relatives aux mouvements de crédits. Elle consiste, en effet, à présenter au vote du Parlement des ouvertures de moyens budgétaires sur des chapitres dont les crédits sont devenus insuffisants du seul fait des annulations délibérément opérées à cet effet.

A fortiori, l'annulation de crédits sur des chapitres à caractère provisionnel est d'autant plus critiquable quand ces dotations sont en situation d'insuffisance.

F) Les annulations opérées sur le budget de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Afin de permettre à l'Etat d'assurer le financement des engagements pris à l'égard des régions dans le secteur de l'enseignement supérieur, le décret du 3 septembre 2004 a procédé à l'annulation de 42 M€ sur différents chapitres du budget de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

Le ministère délégué au budget fait valoir que l'intégralité de ces annulations a porté sur des crédits qui avaient fait l'objet d'une "mise en réserve par précaution" et que, partant, la mesure n'a pas eu d'impact significatif sur les conditions d'exécution des programmes ou le financement des opérations prévues.

Il ressort, cependant, que les crédits dont il s'agit n'ont été rendus disponibles que par le report *sine die* d'actions initialement envisagées et qui avaient justifié les ouvertures de crédits proposées au vote du Parlement. Il est dès lors difficile d'estimer qu'ils étaient préalablement devenus "sans objet" au sens des textes organiques. Toutefois, les services indiquent que la principale mesure d'annulation opérée (21,8 M€ sur le chapitre destiné au *financement des maîtres d'internat et surveillants d'externat, des assistants d'éducation, des emplois jeunes et de dépenses pédagogiques*) a été rendue possible par l'accélération des départs volontaires d'emplois jeunes au-delà des fins de contrat.

S'agissant des chapitres 36-80 (*Formation professionnelle et actions de promotion*) et 37-83 (*Actions pédagogiques dans l'enseignement primaire et plan d'accès à l'autonomie des élèves handicapés*), il convient de noter qu'ils avaient déjà donné lieu à des annulations significatives en 2003 et que seule l'une de ces dotations a donné lieu à un rebasage partiel dans le budget 2004 (- 6 M€ sur le chapitre 37-83, alors que le chapitre avait enregistré une annulation de 22 M€ et un solde d'exécution de 10,4 M€ en 2003).

Les prévisions d'exécution au 31 décembre 2004 communiquées par le ministère de l'éducation nationale laissent craindre, si les mesures de gel et de mise en réserve n'étaient pas partiellement levées, une insuffisance significative sur plusieurs des chapitres qui ont donné lieu à annulation par voie réglementaire : 5,3 M€ sur le chapitre 33-92 (*Autres dépenses*

d'action sociale) ; 6,9 M€ sur le chapitre 37-83 (*Actions pédagogiques dans l'enseignement primaire et plan d'accès à l'autonomie des élèves handicapés*) ; 6 M€ sur le chapitre 43-02 (*Etablissements d'enseignement privés : contribution de l'Etat*).

Les annulations opérées par le décret du 14 juin 2004 sur le budget de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche ont porté sur des crédits qui avaient été notamment rendus disponibles par le report de différents projets ou actions initialement programmés.

Sauf sur les chapitres 36-80 et 37-83, dont le montant des crédits ouverts en LFI était manifestement surévalué, elles pourraient se traduire par des insuffisances de crédits et par un report de paiements sur l'exercice 2005.

G) Les annulations opérées sur le budget de l'outremer

Le chapitre 44-03 (*Actions en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion professionnelle et du dialogue social outremer*) du budget de l'outremer a subi, dans le cadre du décret du 14 juin 2004, une annulation de crédits de 12 M€ en contrepartie d'une ouverture de même montant pour assurer le financement de la dotation de continuité territoriale.

Avec 477,1 M€ en loi de finances initiale pour 2004, le chapitre 44-03 est la principale dotation du budget de l'outremer, dont il représente 42 %.

Des indications communiquées à la Cour, il ressort :

- que les crédits annulés, s'ils n'étaient pas à proprement parler devenus sans objet, ont été rendus en partie disponibles en raison d'une diminution des besoins de financement liés à la baisse du taux de chômage outremer ;
- que cette mesure ne devrait pas induire de reports de paiements sur l'exercice 2005.

Dans ces conditions, l'annulation opérée sur le budget de l'outremer par le décret n° 2004-543 ne contrevient pas aux dispositions de l'ordonnance organique.

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

La section "*Travail*" du budget du travail, de la santé et de la solidarité a fait l'objet, au cours de l'exercice 2004, d'annulations de crédits d'un montant total de 469,55 M€, réparties entre cinq chapitres :

Chapitres		Annulations (€)
37-61	Services déconcentrés - Moyens de fonctionnement	1.000.000
43-70	Financement de la formation professionnelle	259.000.000
44-01	Programme "nouveaux services-nouveaux emplois"	86.000.000
44-70	Dispositifs d'insertion des publics en difficulté	76.550.000
44-77	Compensation de l'exonération de cotisations sociales	47.000.000

Ces annulations appellent les commentaires suivants :

- depuis plusieurs années, les chapitres 43-70 et 44-01 laissent apparaître des disponibilités importantes, dont l'annulation est régulièrement opérée par décret. Si l'estimation du niveau exact de la dépense peut présenter des difficultés particulières, notamment pour ce qui tient au rythme de montée en charge de nouveaux dispositifs sociaux,

il apparaît que l'excédent de crédits constaté en cours de gestion était prévisible lors de l'élaboration de la loi de finances initiale et, *a fortiori*, au moment de la présentation du PLF au vote des assemblées.

Le Gouvernement pouvait d'autant moins ignorer le caractère inapproprié des crédits ouverts en LFI qu'il avait expliqué à la Cour, pour justifier l'annulation déjà effectuée par décret d'avance en 2003, que l'importance des crédits inutilisés sur le chapitre 44-01 résultait de l'option prise de mettre ce dispositif en extinction et de soutenir le secteur marchand plutôt que les initiatives associatives.

Dans ces conditions, il n'est pas contestable que les crédits annulés se trouvaient bien "sans objet". Toutefois, il n'est pas possible de prétendre qu'ils le soient "devenus" au sens des articles 11 et 13 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et à l'article 14-I de la loi organique du 1^{er} août 2001 ;

- l'annulation opérée par le décret du 19 août 2004 sur les crédits destinés à couvrir la compensation de l'exonération de cotisations sociales porte sur une fraction négligeable en valeur relative de la dotation du chapitre 44-77 (18.204,99 M€ en LFI). Pour motiver cette mesure, les services invoquent les incertitudes liées à la prévision de dépense au titre des remboursements à effectuer à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Si la difficulté est indéniable, on peut juger prématurée la décision, prise en milieu d'année, de procéder à une telle annulation alors même que le ministère n'avait pas été en mesure de communiquer - à la date de rédaction du présent rapport - une prévision d'exécution fiable et que la réunion annuelle prévue avec l'ACOSS pour ajuster la prévision de dépense n'intervient qu'en octobre ; cette annulation a, de toute évidence, été pratiquée sans considération du niveau prévisible de la dépense, ce chapitre étant désormais couramment utilisé, de manière indue, pour compenser des ouvertures de crédits opérées par voie réglementaire ;

- les crédits destinés à financer des dispositifs d'insertion des publics en difficulté (chapitre 44-70) ont subi une réduction de 76,55 M€ en décret d'avance, à laquelle s'est ajoutée une ponction de 49,45 M€ par décret de virement du 24 août. Comme pour la plupart des annulations effectuées en 2004 sur la section "*Travail*", il apparaît que la possibilité de rendre disponibles en cours d'exercice des moyens qui puissent être affectés à d'autres dépenses a résulté essentiellement du fait qu'ont été inscrits en loi de finances des montants qui ne correspondaient pas au niveau effectif des besoins.

Aussi, la Cour relève que les annulations opérées sur la section "Travail" du budget du travail, de la santé et de la solidarité par les décrets des 14 juin et 19 août 2004 ont porté sur des crédits dont une grande partie étaient sans objet dès le stade de la loi de finances initiale.

Elle souligne, dès lors, que le budget présenté au vote du Parlement ne répondait pas, à cet égard, à l'obligation de sincérité telle qu'elle est définie par les textes organiques.

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

Le décret n° 2004-543 du 14 juin 2004 a opéré une annulation de 17,5 M€ sur quatre chapitres de la section "*Santé, famille, personnes handicapées et solidarité*" du budget de travail, de la santé et de la solidarité.

Ces mesures appellent les observations suivantes :

- comme en 2003, le chapitre 43-02 (*Interventions en faveur des droits des femmes*) a donné lieu à une annulation (1 M€). Le montant des crédits disponibles (hors mesures de gel des reports [10,1 M€] et de mise en réserve [2,1 M€]) étant du même ordre que celui de la dépense réellement constatée en 2003, il ne devrait pas en résulter une insuffisance sur cette ligne budgétaire, le calendrier de mise en œuvre des actions programmées pouvant, en tout état de cause, être ajusté au niveau des crédits ;

- une annulation de crédits de 7 M€ a été effectuée sur le chapitre 43-32, qui a vocation à financer le coût de la *formation des professions médicales et paramédicales* ; les services ministériels indiquent qu'une modification des règles de calcul du montant des bourses servies aux personnes en formation a réduit le besoin, une partie des crédits initialement programmés étant par le fait devenus sans objet ;

- les chapitres 46-36 (*Développement social*) et 47-16 (*Action interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie*) supportent respectivement des annulations de 8,5 M€ et de 1 M€. Faute d'explications précises sur le fait que des crédits soient, cette année encore, disponibles, il semble que la dotation de LFI ait été à nouveau surévaluée par rapport aux charges anticipées, les crédits annulés pouvant dès lors être considérés comme étant sans objet depuis le début de l'exercice.

Les annulations opérées sur la section "Santé, famille, personnes handicapées et solidarité" du budget du travail, de la santé et de la solidarité peuvent donc être considérées comme ayant porté sur des crédits qui se trouvaient sans objet.

Toutefois, pour partie au moins, l'état de disponibilité des dotations est le résultat d'une surévaluation manifeste des crédits inscrits en loi de finances initiale.

J) Les annulations opérées sur le budget de la défense

Deux annulations de crédits ont été opérées en 2004 sur le budget de la défense.

- Le décret du 14 juin 2004 a procédé à l'annulation de 10 M€ en AP et de 4 M€ en CP sur le chapitre 53-71 (*Equipements communs, interarmées et de la gendarmerie*). Il s'est agi d'une annulation nette destinée à compenser partiellement l'ouverture de crédits supplémentaires sur le budget du travail, de la santé et de la solidarité au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.

La situation du chapitre et les prévisions de dépenses liées à l'exécution des programmes d'investissement permettent de considérer que cette mesure, qui a été rendue possible au prix du décalage de certaines dépenses moins prioritaires, n'aura pas d'incidence significative sur l'exécution 2004, ni sur celle de l'exercice suivant.

- Par le décret du 28 octobre 2004, 692,2 M€ de crédits de paiement ont été annulés sur les chapitres d'équipement des armées des titres V et VI du même budget.

Ces annulations ont porté sur des crédits qui étaient antérieurement l'objet d'une mesure de mise en réserve dans le cadre de la régulation. Si des ouvertures de crédits sont proposées sur ces mêmes chapitres en loi de finances rectificative pour 2004, elles s'appliquent exclusivement, à l'exception de l'ouverture de 12,5 M€ de crédits de paiement sur le chapitre 54-41 *Infrastructures*, à des autorisations de programme.

De fait, il apparaît que certains chapitres du budget de la défense sont aujourd'hui systématiquement utilisés pour compenser les ouvertures de crédits opérées par ailleurs. C'est le cas, par exemple, du chapitre 53-81 *Equiperment des armées* qui, après avoir donné lieu à une annulation de 341,434 M€ par le décret d'avance du 28 octobre 2004, fait l'objet d'une nouvelle proposition d'annulation de crédits de 217 M€ dans le projet de loi de finances rectificative adopté par le conseil des ministres le 17 novembre 2004.

De fait, les annulations opérées sur le budget de la défense ont porté sur des crédits qui, compte tenu de décisions prises en gestion, se trouvaient effectivement disponibles.

Elles ne devraient pas induire de reports de paiements sur 2005.

La Cour observe, néanmoins, que la fréquence et le montant élevé des annulations de crédits dont sont l'objet les dotations d'équipement de ce budget laissent penser que les dotations présentées au vote des assemblées ne correspondent pas aux prévisions de dépenses réelles disponibles au moment du débat budgétaire, au sens de l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

De plus, ces mouvements de crédits, qu'ils soient réalisés par voie réglementaire ou renvoyés en loi de finances rectificative (c'est encore le cas dans le projet de "collectif" budgétaire adopté en conseil des ministres le 17 novembre 2004), induisent un écart croissant entre l'exécution et l'autorisation budgétaire initialement accordée par le Parlement. Ils altèrent significativement la clarté et la sincérité du budget de l'Etat.

IV- LE RESPECT DU POURCENTAGE 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 budgétaire⁶.

L'article 14-I est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Il vise, au titre de l'appréciation du respect du plafond précité de 1,5 %, les seules annulations de crédits réalisées en vertu des articles 13 (décrets d'avance) et 14 (crédits devenus sans objet) de la LOLF.

Outre les décrets d'annulation des 14 juin, 19 août, 3 septembre et 28 octobre 2004, sept décrets d'annulation répondant à cette définition avaient été publiés, depuis le 1^{er} janvier 2004, à la date de dépôt du présent rapport.

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

Budget 2004 (Milliers d'€)	Crédits ouverts ¹		Crédits annulés		% annulations	
	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP
Affaires étrangères	389 720,0	4 224 000,0	6 571,6	22 571,6	1,69 %	0,53 %
Agriculture	337 478,0	4 976 000,0	136 124,2	265 415,1	40,34 %	5,33 %
Anciens combattants	0	3 390 000,0	0	3 318,3	0 %	0,10 %
Charges communes	151 000,0	53 457 000,0	0	3 600,0	0 %	0,01 %
Culture et communication	567 504,0	2 639 000,0	827,4	827,4	0,15 %	0,03 %
Ecologie et développement durable	344 140,0	856 000,0	20 000,0	6 126,3	5,81 %	0,72 %
Economie, finances et industrie	1 367 283,0	14 982 000,0	47 491,5	122 288,7	3,47 %	0,82 %
Equipement - Serv. communs et Urbanisme	74 514,0	4 277 000,0	0	96 184,5	0 %	2,25 %
Equipement - Transports et séc. routière	3 018 113,0	9 208 000,0	61 518,9	270 106,3	2,04 %	2,93 %
Equipement - Mer	56 701,0	1 094 000,0	0	13 252,5	0 %	1,21 %
Equipement - Tourisme	12 025,0	71 000,0	0	2 072,1	0 %	2,92 %
Intérieur, sécurité intérieure, libertés loc.	2 555 955,0	13 204 000,0	7 727,1	120 452,1	0,30 %	0,91 %
Jeunesse et enseignement scolaire	113 650,0	55 536 000,0	42 000,0	67 835,9	36,96 %	0,12 %
Enseignement supérieur	889 456,0	9 087 000,0	0	2 130,0	0 %	0,02 %
Recherche	2 334 345,0	6 242 000,0	0	0	0 %	0 %
Justice	1 049 815,0	5 283 000,0	0	51 003,7	0 %	0,97 %
Outremer	394 045,0	1 123 000,0	0	12 000,0	0 %	1,07 %
Premier ministre - Services généraux	29 400,0	1 157 000,0	0	28 917,3	0 %	2,50 %
Premier ministre - SGDN	17 972,0	50 000,0	0	217,0	0 %	0,43 %
Premier ministre - CES	950,0	33 000,0	0	0	0 %	0 %
Premier ministre - Plan	908,0	25 000,0	0	800,0	0 %	3,20 %
Premier ministre - Aménagement du terr.	278 823,0	273 000,0	0	2 209,2	0 %	0,81 %
Sports	10 335,0	399 000,0	0	25 984,7	0 %	6,51 %
Travail	88 140,0	32 332 000,0	0	479 656,5	0 %	1,48 %
Santé, famille, pers. hand. et solidarité	43 865,0	11 182 000,0	0	40 140,7	0 %	0,36 %
Ville et rénovation urbaine	265 000,0	344 000,0	22 000,0	55 000,0	8,30 %	15,99 %
Logement	1 682 501,0	6 681 000,0	94 820,0	0	13,89 %	0 %
TOTAL BUDGETS CIVILS	16 073 638,0	242 125 000,0	439 080,7	1 692 110,0	2,73 %	0,70 %
Défense	16 768 884,0	41 565 109,0	10 046,6	702 297,6	0,06 %	1,69 %
TOTAL	32 842 522,0	283 690 000,0	449 127,3	2 394 407,6	1,37 %	0,84 %

(1) LFI - Chiffres arrondis

⁶ Pour sa part, l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 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".

Il ressort de ces données :

- que les annulations opérées par voie administrative au cours de l'exercice budgétaire 2004 n'ont pas excédé, 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 ;

- que les annulations peuvent néanmoins atteindre des pourcentages très significatifs sur certaines sections ministérielles, dépassant souvent le seuil de 1,5 % fixé par l'article 14-I de la loi organique du 1^{er} août 2001. C'est le cas, par exemple pour les budgets de la ville et de la rénovation urbaine, de l'agriculture et des sports ainsi que pour le budget de la défense ;

- que les annulations d'autorisations de programme effectuées par voie réglementaire représentent en revanche 2,73 % des autorisations votées par le Parlement sur les budgets civils ;

- que ces annulations représentent même, sur certains budgets, plus du tiers des ouvertures de crédits votées en loi de finances initiale (40 % sur la section agriculture et 37 % sur le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire).

*

ANNEXES

ANNEXE I

ECONOMIE GENERALE DU DECRET D'AVANCE DU 14 JUIN 2004

DECRET D'AVANCE DU 14 JUIN 2004

Ministère	Chap. N°	Intitulé	OUVERTURES		ANNULLATIONS		
			AP	CPIDO	AP	CPIDO	
Affaires étrangères	37-90	Moyens généraux des services	0	0	0	9.500.000	
	42-15	Coopération internationale et développement	0	0	0	9.500.000	
	68-93	Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD	0	0	5.000.000	2.000.000	
Sous-total Affaires étrangères			0	0	5.000.000	21.000.000	
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	44-53	Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation	0	0	0	47.300.000	
	46-33	Participation à la garantie contre les calamités agricoles	0	47.300.000	0	0	
Sous-total Agriculture			0	47.300.000	0	47.300.000	
Economie, finances et industrie	62-92	Action domaines de l'énergie et des matières premières	17.500.000	7.000.000	0	0	
	68-04	Participation de la France à divers fonds	0	0	2.500.000	1.000.000	
Sous-total Economie, finances et industrie			17.500.000	7.000.000	2.500.000	1.000.000	
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	33-92	Autres dépenses d'action sociale	0	0	0	730.000	
	34-41	Police nationale - Moyens de fonctionnement	0	0	0	20.865.000	
	34-82	Dépenses d'informatique et de télématique	0	0	0	1.000.000	
	36-51	Participation dépenses police et incendie ville de Paris	0	0	0	500.000	
	37-61	Dépenses relatives aux élections	0	0	0	5.000.000	
	41-56	Dotation générale de décentralisation	0	0	0	12.000.000	
	46-91	Secours d'extrême urgence victimes calamités publiques	0	7.525.000	0	0	
	57-40	Equipement immobilier	0	0	45.500.000	2.430.000	
	57-50	Equipement matériel	25.000.000	1.500.000	0	0	
	57-60	Informatique, télématique et transmissions (équipement)	0	0	20.000.000	0	
	67-50	Subvent. d'équipement et achèvement opérations en cours	0	0	0	7.000.000	
	67-54	Subv. aux collectivités pour réparation dégâts calamités	40.500.000	20.500.000	0	0	
	Sous-total Intérieur			65.500.000	29.525.000	65.500.000	49.525.000
	Outremer	41-91	Subv. facultatives aux coll. loc. DOM et Nouvelle-Calédonie	0	12.000.000	0	0
		44-03	Actions emplois, formation, insertion professionnelle	0	0	0	12.000.000
Sous-total Outremer			0	12.000.000	0	12.000.000	
Travail, santé et solidarité - Travail	37-61	Services déconcentrés - Moyens de fonctionnement	0	0	0	1.000.000	
	43-70	Financement de la formation professionnelle	0	0	0	78.000.000	
	44-01	Programme "nouveaux services- nouveaux emplois"	0	0	0	51.000.000	
Sous-total section Travail			0	0	0	130.000.000	
Travail, santé et solidarité - Santé, famille, pers. h.	43-02	Interventions en faveur des droits des femmes	0	0	0	1.000.000	
	43-32	Professions médicales et paramédicales - Formation	0	0	0	7.000.000	
	46-36	Développement social	0	0	0	8.500.000	
	46-81	Action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion	0	186.500.000	0	0	
	47-16	Action interministérielle de lutte contre drogue et toxicomanie	0	0	0	1.000.000	
Sous-total section Santé, famille, personnes handicapées et solidarité			0	186.500.000	0	17.500.000	
Défense	53-71	Equipements communs, interarmées et de la gendarmerie	0	0	10.000.000	4.000.000	
	Sous-total Défense			83.000.000	282.325.000	83.000.000	282.325.000
TOTAL			83.000.000	282.325.000	83.000.000	282.325.000	

Source : Cour des comptes

ANNEXE II

ECONOMIE GENERALE DU DECRET D'AVANCE DU 19 AOUT 2004

DECRET D'AVANCE DU 19 AOUT 2004

Ministère	Chap. N°	Intitulé	OUVERTURES		ANNULLATIONS	
			AP	CP/DO	AP	CP/DO
Affaires étrangères	36-30	Subventions aux établissements publics	0	3.916.657	0	0
	42-26	Transports et dépenses diverses - Aide alimentaire	0	0	0	990.000
	42-29	Coopération militaire et de défense	0	0	0	1.000.000
	46-91	Frais de rapatriement	0	0	0	22.809
	46-94	Assistance aux Français à l'étranger et aux réfugiés en France	0	0	0	332.225
	57-10	Equipements administratifs et divers	0	0	1.571.623	1.571.623
				0	3.916.657	1.571.623
Sous-total Affaires étrangères						
Travail, santé et solidarité - Travail	43-70	Financement de la formation professionnelle	0	0	0	12.000.000
	44-01	Programme "nouveaux services- nouveaux emplois"	0	0	0	10.000.000
	44-70	Dispositifs d'insertion des publics en difficulté	0	0	0	76.550.000
	44-77	Compensation de l'exonération de cotisations sociales	0	0	0	47.000.000
	44-79	Promotion de l'emploi et adaptations économiques	0	145.550.000	0	0
			0	145.550.000	0	145.550.000
Sous-total section Travail						
TOTAL			0	149.466.657	1.571.623	149.466.657

Source : Cour des comptes

ANNEXE III

ECONOMIE GENERALE DU DECRET D'AVANCE DU 3 SEPTEMBRE 2004

DECRET D'AVANCE DU 3 SEPTEMBRE 2004

Ministère	Chap. N°	recherche	OUVERTURES		ANNULATIONS		
			AP	CP/DO	AP	CP/DO	
Jeunesse, éducation nationale et recherche	33-92	Autres dépenses d'action sociale	0	0	0	1.000.000	
	36-80	Formation professionnelle et actions de promotion	0	0	0	2.500.000	
	37-20	Formation des personnels	0	0	0	5.000.000	
	37-81	Maîtres d'internat et surveillants d'externat, assistants d'éducation	0	0	0	21.800.000	
	37-83	Actions pédagogiques enseignement primaire et élèves handicapés	0	0	0	5.000.000	
	41-02	Dépenses d'éducation dans les territoires et collectivités d'outremer	0	0	0	3.700.000	
	43-02	Etablissements d'enseignement privés : contribution de l'Etat	0	0	0	3.000.000	
	Sous-total section jeunesse et enseignement scolaire			0	0	0	42.000.000
		56-10	Investissements - Enseignements supérieur et recherche	0	39.600.000	0	0
		66-73	Constructions et équipements - Enseignement supérieur et recherche	0	2.400.000	0	0
Sous-total section enseignement supérieur			0	42.000.000	0	0	
TOTAL			0	42.000.000	0	42.000.000	

Source : Cour des comptes

ANNEXE IV

ECONOMIE GENERALE DU DECRET D'AVANCE DU 28 OCTOBRE 2004

DECRET D'AVANCE DU 28 OCTOBRE 2004

Ministère	Chap. N°	Intitulé	OUVERTURES		ANNULLATIONS		
			AP	CP/DO	AP	CP/DO	
Equipement, transports, logement, tourisme et mer - Mer	31-95	Autres rémunérations	0	0	0	100.000	
	34-97	Moyens de fonctionnement des services déconcentrés	0	0	0	300.000	
	36-37	Enseignement maritime	0	400.000	0	0	
Sous-total section Mer			0	400.000	0	400.000	
Travail, santé et solidarité - Travail	43-70	Financement de la formation professionnelle	0	0	0	169.000.000	
	44-01	Programme "nouveaux services- nouveaux emplois"	0	0	0	25.000.000	
	44-79	Promotion de l'emploi et adaptations économiques	0	194.000.000	0	0	
Sous-total section Travail			0	194.000.000	0	194.000.000	
Défense	31-21	Personnels militaires - Rémunérations principales	0	13.000.000	0	0	
	31-31	Personnels des armées et de la gendarmerie. Rém. principales	0	425.000.000	0	0	
	31-61	Volontaires - Rémunérations principales	0	10.200.000	0	0	
	34-03	Armée de l'air - Fonctionnement	0	54.400.000	0	0	
	34-04	Armée de terre - Fonctionnement	0	85.000.000	0	0	
	34-05	Marine - Fonctionnement	0	9.500.000	0	0	
	34-06	Gendarmerie - Fonctionnement	0	37.000.000	0	0	
	34-10	Alimentation	0	46.500.000	0	0	
	36-01	Subventions de fonctionnement et dép. de fonctionnement	0	11.600.000	0	0	
	51-61	Espace - Systèmes d'information et de communication	0	0	0	69.898.000	
	53-71	Equipements communs, interarmées et de la gendarmerie	0	0	0	124.514.000	
	53-81	Equipements des armées	0	0	0	341.434.000	
	54-41	Infrastructure	0	0	0	71.469.000	
	55-11	Soutien des forces	0	0	0	80.715.000	
	66-50	Participation à des travaux d'équipement civil et subventions	0	0	0	4.170.000	
	Sous-total Défense			0	692.200.000	0	692.200.000
	TOTAL			0	886.600.000	0	886.600.000

Source : Cour des comptes