

ANNEXE N°6

JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES DÉPENSES AUTRES QUE DE PERSONNEL (HT2)

Document de référence : Guide de la justification au premier euro des crédits du PLF 2010 annexé à la circulaire 1BLF-09-3029 du 9 juillet 2009 relative à la finalisation des documents budgétaires du PLF 2010.

La justification au premier euro (JPE) inscrite dans les rapports annuels de performances (RAP) fournis dans le cadre des annexes explicatives jointes au projet de loi de règlement pour 2009 (art. 54 de la LOLF) constitue un outil essentiel d'information du Parlement.

Elle doit permettre d'effectuer **des comparaisons avec la JPE des PAP 2009** tout en intégrant les améliorations méthodologiques apportées lors de la rédaction des PAP 2010.

Le responsable de programme doit expliquer **les choix de gestion** qu'il a opérés et **l'emploi des crédits par nature qui en a découlé**. **Les engagements restant à couvrir par des paiements** qui découlent de ces choix de gestion doivent être présentés de manière claire et détaillée et commentés.

Des éléments de justification précis doivent notamment être apportés concernant l'utilisation des **amendements parlementaires** et de la **fongibilité asymétrique** et les grands projets transversaux tels que les **contrats de projets État-région** et les **contrats de partenariats public-privé** (cf. annexe 6 bis).

La JPE des RAP a pour objet d'informer le Parlement sur l'utilisation effective des moyens humains et financiers votés pour 2009, en explicitant et en justifiant l'utilisation des crédits, ainsi que les écarts importants avec les prévisions de la loi de finances initiale. L'obligation de rendre compte avec précision de l'utilisation des crédits votés est, en particulier, la nécessaire contrepartie de la conception du droit d'amendement parlementaire que les Commissions des Finances des deux assemblées ont fait prévaloir jusqu'à présent (mention explicite et précise de la destination des crédits et du gage dans tous les amendements parlementaires de transfert de programme à programme déclarés recevables et adoptés par les deux assemblées).

La JPE des RAP doit être rédigée de telle manière qu'il soit possible d'effectuer des comparaisons avec la JPE figurant dans les projets annuels de performances (PAP) 2009 (présentation similaire à celle retenue pour les PAP 2009). Elle pourra être complétée le cas échéant pour intégrer les améliorations méthodologiques apportées lors de la rédaction des PAP pour 2010.

La partie JPE sera saisie en intégralité dans l'application Farandole.

Cet exercice de JPE, au sens large, intéresse l'ensemble des programmes (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux dotés de crédits).

Pour chaque programme, les justifications à apporter se déclineront de la façon suivante :

1°/ Éléments transversaux au programme :

Il s'agit de présenter les motifs d'évolution des crédits en gestion (approche par les ressources) :

- Dépenses hors personnel : cette rubrique explique les choix de gestion opérés par le responsable de programme, au cours de l'exercice 2009, et rend compte :
 - o des dépenses ayant fait l'objet d'amendements parlementaires ;
 - o de la mise en place et l'utilisation de la réserve de précaution et des ouvertures et annulations de crédits ;
 - o de la fongibilité mise en œuvre, entre actions, entre titres, et en particulier la fongibilité asymétrique ;
 - o de l'origine des fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion.
- Grands projets transversaux, crédits contractualisés et partenariats publics-privés : résultats et écarts constatés sur les grands projets (informatique, immobilier...) avec des informations sur le respect des calendriers et des coûts;
- Coûts synthétiques transversaux : analyse générale des résultats et des écarts constatés par rapport au PAP 2009 (coût par élève, par journée d'activité, par agent...).

2°/ Suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement.

Un modèle d'échéancier AE/CP a été défini au niveau de chaque programme afin d'informer le Parlement sur la couverture des engagements par les crédits de paiement. Cette année, les données relatives aux restes à payer fin 2008 et fin 2009 seront complétées à partir des données des systèmes d'information par la direction du budget. Par ailleurs, l'échéancier a été modifié pour faire apparaître en case (3) l'écart entre le montant des engagements apparaissant dans la loi de règlement et celui retranscrit dans les RAP. La part hors dépenses de titre 2 a été également isolée dans chacune des cases.

Dans l'échéancier, la case devant faire l'objet d'une saisie est la case (6) : « CP consommés en 2009 sur engagements 2009 » pour tous les programmes.

Le reste de l'échéancier est automatisé.

Seule l'introduction d'une nouvelle donnée en case (3) est à noter cette année.

L'analyse des engagements restant à couvrir par des paiements est une attente forte du Parlement. Par conséquent, les commentaires doivent préciser :

- les principales opérations physiques associées aux engagements restant à couvrir ;
- un échéancier prévisionnel des décaissements à venir.

Les commentaires, de nature budgétaire, doivent donc permettre de mesurer la contrainte réelle pesant sur le programme et d'associer à cette contrainte un contenu physique.

3°/ Justification par action des éléments de la dépense par nature.

Il s'agit de présenter l'emploi des crédits et l'écart à la JPE du PAP 2009.

❶ La loi de finances initiale différant - du fait des amendements d'origine parlementaire ou gouvernementale adoptés lors du débat parlementaire - des montants indiqués dans les PAP, il est indispensable, à titre liminaire, de rappeler l'explication des écarts entre la LFI et les montants du PLF indiqués dans la JPE du PAP.

Au-delà, des explications devront être données sur les écarts entre les montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement inscrits dans les PAP et les montants des crédits effectivement consommés, s'agissant :

- des dépenses de fonctionnement (par exemple économies liées aux audits de modernisation, incidence des contrats pluriannuels et / ou d'objectifs, impact de la politique immobilière),
- des dépenses d'investissement (écarts de coût et de calendrier),
- et des dépenses d'intervention (mise en œuvre de nouveaux dispositifs et/ou abandon de dispositifs existants, refonte de dispositifs existants, effets-volume, effets-prix, rattachement de fonds de concours et attributions de produits).

② La consommation des fonds de concours et attributions de produits sera présentée dans la justification au premier euro, surtout lorsque leur montant représente une part significative des crédits exécutés. Une information doit être apportée sur les opérations qu'il était envisagé de réaliser à l'appui de ces ressources (dans le PAP 2009) et celles qui l'ont été effectivement grâce à ce mode de financement. **Les conséquences tirées sur l'exécution des éventuels écarts entre les ressources prévues et les rattachements effectifs doivent être également mentionnées.**

De façon générale, tout écart significatif¹ entre la prévision budgétaire et l'exécution constatée devra faire l'objet d'une explication claire et synthétique.

Les Commissions des Finances des deux Assemblées ont souligné la nécessité de retracer et d'expliquer l'exécution des postes ou dispositifs mentionnés dans les exposés sommaires des amendements d'origine parlementaire votés lors du débat du PLF 2009. Ceci doit permettre à la représentation nationale de vérifier que l'intention exprimée par le Parlement a bien été respectée ou, dans les cas où le gestionnaire a choisi de s'écarter de la volonté exprimée par le Parlement quant à la répartition des crédits au sein des actions, de comprendre pour quelles raisons.

En revanche, il sera nécessaire d'alléger la description du fonctionnement des dispositifs, afin de ne pas surcharger les RAP. Pour les dispositifs restés inchangés dans leur fonctionnement et leurs modalités par rapport aux développements du PAP, le RAP pourra ainsi se limiter à justifier la dépense effective par les déterminants de la dépense, sans présenter à nouveau en détail le dispositif en question, pour lequel le lecteur pourra se reporter au projet annuel de performances 2009.

¹ Le caractère significatif de l'écart devra être apprécié au regard des enjeux budgétaires et en comparaison des crédits initiaux.

**SUIVI DES CRÉDITS DE PAIEMENT ASSOCIÉS
À LA CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

	AE ouvertes en 2009 (**) (a)						
	X XXX XXX X XXX XXX						
	AE non affectées au 31/12/2009 (b)						
	X XXX XXX X XXX XXX						
	AE affectées non engagées au 31/12/2009 (*) (c)					CP ouverts en 2009 (**) (d)	
	XXX XXX XXX XXX					X XXX XXX X XXX XXX	
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2008 (1)	AE engagées en 2009 (2)	Écart entre AE LR et AE RAP (3)	Total des engagements réalisés au 31/12/2009 (4) = (1)+(2)+(3)	CP consommés en 2009 sur engagements antérieurs à 2009 (5) = (7) - (6)	CP consommés en 2009 sur engagements 2009 (6)	Total des CP consommés en 2009 (7)	Solde des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2009 (8) = (4) - (7)
XXX XXX XXX XXX	X XXX XXX X XXX XXX	XXX XXX XXX XXX	X XXX XXX X XXX XXX	X XXX XXX X XXX XXX	X XXX XXX X XXX XXX	X XXX XXX X XXX XXX	XXX XXX XXX XXX
	AE reportées sur 2010 (e)					CP reportés sur 2010 (f)	
	XXX XXX XXX XXX					XXX XXX XXX XXX	

N.B. : les montants *en italiques* correspondent aux montants hors T2.

(*) Il s'agit d'AE du titre 5, sauf cas particuliers.

(**) LFI + reports + LFR + mouvements réglementaires + FDC/AdP.

Ce tableau doit être assorti de commentaires sur le solde des engagements non couverts par des paiements en fin de gestion.

Ces commentaires doivent préciser :

- les principales opérations physiques associées aux engagements restant à couvrir ;
- un échéancier prévisionnel des décaissements à venir.

Les commentaires, de nature budgétaire, doivent donc permettre de mesurer la contrainte réelle pesant sur le programme et d'associer à cette contrainte un contenu physique.

(a) Ce montant correspond aux autorisations d'engagement ouvertes par la LFI 2009, auxquelles s'ajoutent les autorisations d'engagement reportées de 2008 vers 2009, celles issues des mouvements réglementaires intervenus en cours de gestion et des fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(b) Ce montant correspond à la part des autorisations d'engagement disponibles en gestion 2009 non affectées au 31/12/2009. Ce montant sera complété par la direction du budget.

(c) Ce montant correspond à la part des autorisations d'engagement disponibles en gestion 2009 affectées au 31/12/2009 mais non engagées. Ce montant sera complété par la direction du budget.

(d) Ce montant correspond aux crédits de paiement ouverts par la LFI 2009, auxquels s'ajoutent les crédits de paiement reportés de 2008 vers 2009, ceux issus des mouvements règlementaires intervenues en cours de gestion et des fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(e) Ce montant correspond aux autorisations d'engagement effectivement reportées de 2009 sur 2010. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(f) Ce montant correspond aux crédits de paiement effectivement reportés de 2009 sur 2010. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole. Le montant des CP non reportés (qui sont annulés en loi de règlement) n'apparaît donc pas.

(1) Ce montant correspond aux autorisations d'engagement engagées avant le 31/12/2008 et non couvertes par des paiements au 31/12/2008. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

Précisions sur les consommations d'AE apparaissant dans les RAP

Comme l'année passée, l'exercice RAP est tributaire de la qualité des restitutions produites par les systèmes d'information.

Pour l'exécution des autorisations d'engagement, les données proviendront de NDC (application du département informatique du comptable centralisateur des comptes de l'État, qui centralise les écritures comptables de CHORUS, ACCORD-LOLF, de NDL et d'Aster).

Ces données serviront à produire le projet de loi de règlement et les rapports annuels de performance. NDC fournit les données à la fois au niveau de nomenclature le plus agrégé (par programme, en distinguant titre 2 et autres titres²), qui est le niveau de présentation de la loi de règlement et à un niveau plus détaillé de nomenclature (programme et action/sous-action, titre et catégorie), qui est le niveau de présentation des RAP.

Il convient de signaler les points suivants s'agissant des engagements saisis dans l'application NDL :

- les engagements comptables saisis dans NDL préalablement à la mise en place de la LOLF et basculés entre 2005 et 2006, ne portent pas la nomenclature par destination et par nature.

- Il en est de même pour une partie des engagements saisis dans NDL depuis l'entrée en vigueur de la LOLF pour lesquels l'imputation par action a été « remise à blanc » lors des opérations de bascule consécutivement à un changement de nomenclature³.

*Dès lors, lorsqu'un retrait d'engagement est enregistré sur ces engagements pris au titre des années antérieures, il n'est pas codifié par titre/catégorie et action/sous action⁴. Il en résulte que **le montant de l'exécution en AE dans la loi de règlement prendra en compte le montant des retraits d'engagements sur années antérieures de NDL. En revanche, ce montant ne sera pas pris en compte dans les RAP car il n'est pas possible de l'imputer au niveau le plus fin de la nomenclature d'exécution.***

² Via la notion d'article de regroupement, héritée des notions antérieures à la LOLF.

³ Cas où une action « A » a été supprimée en gestion N+1. Lorsque les opérations de l'action « A » sont reprises par plusieurs actions (par exemple « B » et « C ») NDL supprime l'information relative à l'imputation par action des engagements basculés de N sur N+1 (à défaut de « choisir » entre l'une des deux actions).

⁴ Sauf dans le cas où a été utilisée la procédure de correction « CORENG », permettant de rétablir les actions/sous-actions des engagements 2006 et 2007 effacées par NDL à la suite d'un changement de nomenclature.

Afin de conserver une traçabilité des données de restitution, il a été convenu d'en rester à des extractions automatiques et de ne pas recourir à des retraitements manuels qui auraient visé à intégrer ce montant minorant également dans les RAP. Le total mentionné dans la loi de règlement sera juste rappelé en début de RAP, à côté du total qui sera analysé en détail par programme dans le reste du RAP. A l'inverse, le montant du RAP sera rappelé en commentaire dans la loi de règlement.

Par ailleurs, dans chaque échéancier des CP associées à la consommation des AE, il est cette année ajouté une case identifiant par programme la différence entre le montant inscrit en loi de règlement pour les engagements du programme et le total inscrit dans les RAP. Cette donnée est prise en compte dans le calcul du reste à payer par programme.

Enfin, les retraits d'engagements ayant pour effet de minorer les montants d'AE consommées, la consommation d'AE restituée dans les RAP peut sembler dans certains cas très faible, alors même que le responsable de programme aura effectué toutes les dépenses prévues initialement dans les PAP.

Afin d'aider les ministères à apporter les explications nécessaires dans la justification au premier euro, des restitutions seront utilisables dans les systèmes d'information directement par les ministères. Elles sont disponibles dans ACCORD LOLF pour les retraits d'engagement effectués en administration centrale (restitution « R100 ») et INDIA LOLF pour les retraits d'engagement effectués par les services déconcentrés.

(2) Ce montant correspond aux autorisations d'engagement consommées en gestion 2009. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole. Il comprend les retraits d'engagement exécutés en 2009, exceptés ceux chiffrés en case (3).

(3) Ce montant correspond à la différence entre le total du montant inscrit en loi de règlement pour les engagements du programme et le total inscrit dans les RAP. Il s'agit des retraits d'engagement sur années antérieures dans l'application NDL ainsi qu'il l'est détaillé dans l'encadré ci-dessus.

(4) Ce montant correspond au total des cases (1), (2) et (3), soit la totalité des autorisations d'engagement consommées avant le 31/12/2009 et non soldées par des paiements antérieurs au 01/01/09. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(5) Ce montant correspond aux crédits de paiement consommés en gestion 2009 pour couvrir des engagements juridiques antérieurs à 2009. Ce montant correspond à la différence entre les cases (7) et (6), c'est-à-dire à la différence entre la totalité des crédits de paiements consommés en gestion 2009 et la part des crédits de paiement consommés en gestion 2009 pour couvrir des autorisations d'engagement consommées en 2009 au titre d'engagements pris en 2009. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(6) Ce montant correspond aux crédits de paiement consommés en gestion 2009 pour couvrir des autorisations d'engagement consommées en 2009 au titre d'engagements pris en 2009. Ce montant fera l'objet d'une saisie par le ministère dans l'application Farandole.

(7) Ce montant correspond au total des cases (5) et (6), soit la totalité des crédits de paiement consommés en gestion 2009. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(8) Ce montant correspond au solde des autorisations d'engagement non couvertes par des paiements au 31/12/2009. Ce montant correspond à la différence entre les cases (4) et (7), c'est-à-dire à la différence entre la totalité des autorisations d'engagement consommées avant le 31/12/2009 et non soldées par un paiement antérieur au 01/01/2009 d'une part et d'autre part la totalité des crédits de paiement consommés en gestion 2009. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.