

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 2009 annexé à la circulaire 1BLF-08-1522 du 11 juillet 2008 relative à la finalisation des documents budgétaires du PLF 2009.

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 2008 (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 2008** tout en intégrant les améliorations méthodologiques apportées lors de la rédaction des PAP 2009.

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 dans les années suivantes** qui découlent de ces choix de gestion doivent être présentés de manière claire et détaillée.

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 9bis).

La JPE des RAP a pour objet d'informer le Parlement sur l'utilisation effective des moyens humains et financiers votés pour 2008, 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 est possible d'effectuer des comparaisons avec la JPE figurant dans les projets annuels de performances (PAP) 2008 (présentation similaire à celle retenue pour les PAP 2008). Elle pourra être complétée le cas échéant pour intégrer les améliorations méthodologiques apportées lors de la rédaction des PAP pour 2009.

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 2008, 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 ;

- de la fongibilité mise en œuvre, entre actions, entre titres, et en particulier la fongibilité asymétrique ;
 - 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 2008 (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.

Dans l'échéancier, les cases devant faire l'objet d'une saisie sont les suivantes :

- « CP consommés en 2008 sur engagements 2008 » (case 5) pour tous les programmes ;
- « Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2007 » (case 1) lorsque des changements de maquettes sont intervenus entre 2007 et 2008 ou entre 2008 et 2009.

Le reste de l'échéancier est automatisé.

L'analyse des engagements restant à couvrir par des paiements est une attente forte du Parlement. Par conséquent, **l'échéancier devra être complété par un commentaire sur l'objet des engagements restant à couvrir et le schéma prévisionnel de couverture sur les prochains exercices.**

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 2008.

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 2008) 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 2008. 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 2008.

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 2008** (a) XXX							
AE non affectées au 31/12/2008 (b) XXX							
AE affectées non engagées au 31/12/2008 (c) XXX				CP ouverts en 2008** (d) XXX			
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2007 (1) XXX	AE engagées en 2008 (2) XXX	Total des engagements réalisés au 31/12/2008 (3) = (1) + (2) XXXX	CP consommés en 2008 sur engagements antérieurs à 2008 (4) XXX	CP consommés en 2008 sur engagements 2008 (5) XXX	Total des CP consommés en 2008 (6) = (4) + (5) XXXX	Solde des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2008 (7) = (3) - (6) XXXX	
AE reportées sur 2009 (e) XXX				CP reportés sur 2009 (f) XXX			

* il s'agit d'AE du titre 5. L'inscription d'AE affectées non engagées sur d'autres titres fera l'objet d'un examen au cas par cas par la direction du budget.
** LFI + reports + LFR + mouvements réglementaires + fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion

Ce tableau doit être assorti de commentaires sur le solde des engagements non couverts par des paiements en fin de gestion. Il s'agit de présenter l'objet des engagements restant à couvrir et le schéma prévisionnel de couverture sur les prochains exercices.

(a) Ce montant correspond aux autorisations d'engagement ouvertes par la LFI 2008, auxquelles s'ajoutent les autorisations d'engagement reportées de 2007 vers 2008, celles issues des mouvements réglementaires intervenus en cours de gestion 2008 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 2008 non affectées au 31/12/2008. Ce montant sera complété par la direction du budget.

(c) Ce montant correspond à la part des autorisations d'engagement disponibles en gestion 2007 affectées au 31/12/2008 mais non engagées, sur le titre 5. L'inscription d'AE affectées non engagées sur d'autres titres fera l'objet d'un examen au cas par cas par la direction du budget. Ce montant sera complété par la direction du budget.

(d) Ce montant correspond aux crédits de paiement ouverts par la LFI 2008, auxquels s'ajoutent les crédits de paiement reportés de 2007 vers 2008, ceux issus des mouvements règlementaires intervenues en cours de gestion 2008 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 2008 sur 2009. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(f) Ce montant correspond aux crédits de paiement effectivement reportés de 2008 sur 2009. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(1) Ce montant correspond aux autorisations d'engagement engagées avant le 31/12/2007 et non couvertes par des paiements au 31/12/2007. Ce montant sera complété automatiquement par la reprise de la case (3) de l'échéancier des PAP 2009. **Il fera l'objet d'une saisie par les ministères pour les programmes de 2008 qui n'existent plus en PLF 2009, ceux qui auraient subi des modifications de maquettes entre 2008 et 2009, et ceux qui auraient subi des modifications de maquettes entre 2007 et 2008.**

(2) Ce montant correspond aux autorisations d'engagement consommées en gestion 2008. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(3) Ce montant correspond au total des cases (1) et (2), soit la totalité des autorisations d'engagement consommées avant le 31/12/2008. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(4) Ce montant correspond aux crédits de paiement consommés en gestion 2008 pour couvrir des engagements juridiques antérieurs à 2008. Ce montant correspond à la différence entre les cases (6) et (5), c'est-à-dire à la différence entre la totalité des crédits de paiements consommés en gestion 2008 et la part des crédits de paiement consommés en gestion 2008 pour couvrir des autorisations d'engagement consommées en 2008 au titre d'engagements pris en 2008. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(5) Ce montant correspond aux crédits de paiement consommés en gestion 2008 pour couvrir des autorisations d'engagement consommées en 2008 au titre d'engagements pris en 2008. Ce montant fera l'objet d'une saisine par le ministère dans l'application Farandole.

(6) Ce montant correspond au total des cases (4) et (5), soit la totalité des crédits de paiement consommés en gestion 2008. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(7) Ce montant correspond au solde des autorisations d'engagement non couvertes par des paiements au 31/12/2008. Ce montant correspond à la différence entre les cases (3) et (6), c'est-à-dire à la différence entre la totalité des autorisations d'engagement consommés avant le 31/12/2008 d'une part et d'autre part la totalité des crédits de paiement consommés en gestion 2008. Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.