

ANNEXE 2

JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

La justification au premier euro (JPE) est l'outil d'explicitation des crédits demandés au Parlement.

Tant l'Assemblée nationale (rapport d'information n°3165 déposé le 15 juin 2006) que le Sénat (proposition n°5 du rapport d'information n°312 déposé le 12 avril 2006 par M. Jean ARTHUIS) soulignent qu'il s'agit là d'une **composante essentielle du projet annuel de performances**, le rapport de l'Assemblée nationale soulignant que « si les ministères disposent, avec la fongibilité des crédits au sein de chaque programme, d'une liberté de gestion nouvelle, la contrepartie en est un haut degré de rigueur dans la justification de leurs crédits, que ce soit *ex ante*, dans le cadre du PLF, ou plus encore *ex post*, lors de l'examen de la loi de règlement ».

Pour chaque programme, la partie relative à la JPE a en effet vocation à justifier le contenu physique et financier des tableaux budgétaires récapitulatifs au niveau du programme et de la mission. Pour cela, il convient de présenter les crédits en les reliant à des déterminants qui peuvent être soit physiques (nombre d'usagers, volume d'activité, nombre d'ETPT, superficie des bâtiments, etc.), soit financiers (déterminants d'une masse salariale, coûts unitaires de dispositifs d'intervention, etc.).

Un guide de la justification au premier euro des crédits du PLF 2008 est annexé à la présente circulaire. Il comprend une présentation générale, des exemples – issus des « bonnes pratiques » recensées dans les « bleus » annexés au PLF 2007 – et des recommandations précises. La présente annexe n'a donc pour objet que d'en extraire les principaux éléments de méthode et de préciser les libellés-types qu'il convient d'utiliser dans les « bleus » concernés.

1) La justification des dépenses de personnel au premier euro

a) Éléments sur les effets de structure

Une description succincte de la structure des emplois du programme devra être fournie :

- poids respectifs des catégories d'emplois
- âge moyen des agents par catégorie d'emplois

On rappelle que la prévision de consommation des ETPT a, au niveau du programme, une valeur indicative.

Les flux d'entrée prévisionnels devront distinguer si possible les recrutements d'agents titulaires des recrutements d'agents contractuels.

Les flux de sorties prévisionnels devront impérativement distinguer les départs à la retraite du reste des départs définitifs.

Les flux d'entrées et de sorties seront présentés en effectifs physiques (ETP), avec mention de la date moyenne d'entrée ou de sortie, permettant de reconstituer la variation du niveau d'ETPT.

Les données relatives aux flux pourront être synthétisées dans un tableau.

Le coût moyen chargé (indiciaire et indemnitaire, y compris cotisations sociales, hors CAS pensions et hors catégorie 23) sera indiqué pour chaque catégorie d'emplois, ainsi que le coût moyen des entrées et des sorties.

Les autres effets de structure doivent également être présentés, en particulier le GVT positif et le GVT négatif.

Le GVT positif (ou effet de carrière) mesure l'évolution de la masse salariale résultant des évolutions de carrière des agents présents deux années consécutives (changements d'échelon, de grade et de corps).

Le GVT négatif (ou effet de noria) exprime l'économie naturelle due à l'écart de rémunération entre les sortants et les entrants. Il est égal à l'écart de rémunération entre les sortants et les entrants multiplié par le nombre des départs.

b) Éléments salariaux

* *Mesures générales*

- Au stade actuel de la procédure budgétaire, il n'est prévu aucune augmentation de la valeur du point fonction publique.

« Le PLF 2008 a été construit avec l'hypothèse d'une valeur du point fonction publique identique à celle de 2007 (valeur du point au 1^{er} février 2007 : 54,4113 €) ».

Les coûts liés aux autres mesures décidées dans la fonction publique en janvier 2006 (par exemple la réforme de la grille des agents de la catégorie C et B) pourront apparaître.

- De même, les ministères sont invités à justifier l'évolution des rémunérations qui ne dépendent pas du point, en particulier celle des ouvriers d'État.

- Le montant de la cotisation employeur à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) sera identifié comme suit :

« Le montant de la cotisation employeur à la Caisse nationale d'allocations familiales pour les personnels titulaires et non titulaires du ministère (taux de XX) est de XXX M€ ».

- Le montant de la cotisation au Fonds national d'aide au logement (FNAL), intégrant la cotisation additionnelle de 0,2 %, sera présenté comme suit :

« Le montant de la cotisation employeur au Fonds national d'aide au logement est de XX M€ ».

- La contribution employeur au programme « Fonctionnaires civils et militaires relevant du code des pensions et allocations temporaires d'invalidité » du compte d'affectation spéciale des pensions devra être identifiée comme suit :

« Le montant de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale des pensions est de AA M€, dont BB M€ au titre des personnels civils (taux de CC %), DD % au titre des personnels militaires (taux de EE %), FF % au titre de l'allocation temporaire d'invalidité (taux de GG %).

Le montant de la cotisation employeur au titre des ouvriers des établissements industriels de l'Etat est de HH M€. La contribution versée au titre de la subvention d'équilibre au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) s'élève à JJ M€.

A titre conservatoire, et dans l'attente de la fixation des taux définitifs à l'issue des conférences de répartition, les taux de cotisation sont ceux de la LFI 2007 : 50,74% pour les personnels civils, 101,05% pour les personnels militaires et 0,31 % au titre de l'allocation temporaire d'invalidité.

*** Principales mesures catégorielles**

Les ministères sont invités à décrire les principales mesures catégorielles envisagées, en identifiant les principales mesures selon leur nature (statutaire ou indemnitaire), leur montant et selon les principaux corps ou catégories d'emplois concernés.

*** Autres éléments**

Les prestations sociales obligatoires devront faire l'objet d'une présentation indiquant les montants concernés et le nombre de bénéficiaires, par catégorie de prestations (congés de longue durée, accidents de service / accidents du travail et maladies professionnelles, revenus de remplacement du congé de fin d'activité, allocations pour perte d'emploi...).

L'action sociale interministérielle et ministérielle devra être présentée en rappelant succinctement les principaux dispositifs, les montants moyens versés et le nombre de bénéficiaires.

Les prestations suivantes pourront notamment être décrites :

- aides aux familles
- remboursement des trajets domicile-travail en province
- chèque emploi service universel
- logement
- restauration
- secours
- autres prestations.

2) Justification au premier euro des autres dépenses

a) Conseils de rédaction et définition des unités de justification

Vous veillerez au strict respect des rubriques de la JPE reprises dans l'outil d'édition des bleus FARANDOLE. Lorsqu'elles ne sont pas documentées, les rubriques disparaissent dans le document final.

La justification au premier euro, en dehors des éléments transversaux au programme (titre 2 : grands projets ; projets contractualisés ; coûts synthétiques), s'effectue par action et par titre : la justification consiste à expliciter, catégorie par catégorie, ce qui est financé par l'action. Si nécessaire, il est possible de procéder à une justification au premier euro au niveau le plus fin de la sous-action lorsqu'elle est mentionnée dans le bleu : la justification consiste alors à expliciter, catégorie par catégorie, ce qui est financé par la sous-action.

Vous veillerez également à supprimer les redondances avec les autres parties du bleu ou d'autres bleus :

- pas de redites par rapport à la présentation du programme et des actions ;
- pas de répétitions d'un programme à l'autre pour des éléments communs mais un renvoi si nécessaire (par exemple, il ne faut pas répéter la description d'une mesure catégorielle transversale sur tous les programmes d'un ministère ; en revanche, il faut expliciter son incidence particulière sur la masse salariale desdits programmes) ;
- pas de redondances au sein du PAP avec la partie « Opérateurs » pour la justification des crédits en catégorie 32 (subvention pour charge de service public) ou 72 (dotations en fonds propres). En particulier, pour les programmes, comme ceux de la mission « Recherche et enseignement supérieur », qui sont principalement dotés de crédits de ces catégories, la partie JPE pourra procéder par une série de renvois à la partie « Opérateurs ».

Les phrases type suivantes doivent être utilisées :

- Crédits en catégorie 32 destinés à un opérateur principal : « Cette dotation est destinée à couvrir les charges de service public de XXXXX qui est opérateur principal du programme XXX. Une description détaillée des missions et du budget est présentée dans la partie « Opérateurs » du programme XXX. »

- Crédits en catégorie 32 destinés à un opérateur secondaire : « Cette dotation est destinée à couvrir les charges de service public de XXXXX qui est opérateur secondaire du programme XXX. Une description détaillée des missions et du budget est présentée dans la partie « Opérateurs » du programme XXX de la mission XXX. »
- Crédits en catégorie 72 destinés à un opérateur principal : « Cette dotation est destinée à doter en fonds propres XXXXX qui est opérateur principal du programme XXX. Une description détaillée des missions et du budget est présentée dans la partie « Opérateurs » du programme XXX. »
- Crédits en catégorie 72 destinés à un opérateur secondaire : « Cette dotation est destinée à doter en fonds propres XXXXX qui est opérateur secondaire du programme XXX. Une description détaillée des missions et du budget est présentée dans la partie « Opérateurs » du programme XXX de la mission XXX. »

Au niveau de la rédaction, il est rappelé qu'il convient d'éviter :

- la description littéraire du contenu de la dépense sur le mode de l'exposé des motifs justifiant l'utilité de la dépense mais sans indications chiffrées : généralement, il s'agit de redites ou de développements de la partie présentation du programme et des actions ;
- la tendance inverse consistant à présenter de grands tableaux détaillant la destination de la dépense mais sans commentaires ;
- les énumérations peu explicites ;
- une justification des crédits qui ne permet pas de reconstituer la somme des crédits concernés ;
- la justification déséquilibrée de certaines masses budgétaires comme, par exemple, une justification très détaillée des dépenses de fonctionnement et une justification sommaire des dépenses d'intervention ;
- l'absence de renseignement des flux d'entrée et de sortie, notamment des départs prévisionnels en retraite ;
- l'absence de renseignement des effectifs à jour des opérateurs ;
- le manque de précision s'agissant des périmètres (par ex : hors CAS pensions ou y compris) ou des unités de mesure (par ex : ETP ou ETPT).

Sur le fond, l'examen de la justification au premier euro des projets annuels de performances pour 2007 a fait apparaître des imperfections qui doivent être corrigées cette année. Il a ainsi été principalement relevé :

- des incohérences entre les montants de crédits saisis et les montants mentionnés dans la justification au premier euro ;
- des erreurs d'imputation des crédits demandés par titre et catégorie ;
- l'absence de justification de tous les crédits demandés, notamment en ce qui concerne la ventilation entre le fonctionnement et l'investissement ;
- une insuffisance de justification au moyen des ratios pertinents ;
- le non-respect de la standardisation des données et des libellés-types.

Les insuffisances ou erreurs mises en lumière dans les rapports annuels de performance 2006 en comparaison des PAP devront être corrigées afin d'améliorer la justification au premier euro.

Rappels sur le maillage (définition des unités de justification) :

- La justification au premier euro doit porter à la fois sur le stock de la dépense et expliciter les mesures de l'année qui, au total, sous-tendent les demandes de crédits au Parlement. Les unités de justification doivent donc couvrir l'intégralité des crédits du programme. Par ailleurs, la présentation de la JPE prévoit d'identifier et de développer les principales mesures du PLF dans une rubrique spécifique intitulée « Principale(s) mesure(s) de l'année » présentée au niveau de l'action. Il s'agit d'un complément à la justification de l'ensemble des crédits.
- Les unités de justification doivent être cohérentes avec la nomenclature d'exécution pour pouvoir être suivies en gestion (notamment pour les interventions).
- La finesse des unités de justification doit être proportionnée aux enjeux budgétaires.
- La globalisation des crédits au sein d'une nomenclature plus large ne doit pas conduire à une perte d'information dans les « bleus » budgétaires sur l'emploi prévisionnel des crédits et des effectifs.
- Dans l'ensemble, il faut identifier des unités suffisamment fines pour être budgétairement homogènes (mêmes modalités de couverture en AE-CP notamment) et pour pouvoir faire l'objet d'une justification à partir d'un même type de déterminant. Ainsi, à titre d'exemple, il convient de distinguer les principaux dispositifs d'intervention qui figurent sur une même action, ou les principales opérations d'investissement ou types d'opérations d'investissement (immobilier, véhicules, informatique, etc.) ou encore les principaux opérateurs ou groupes d'opérateurs qui figurent sur une même action. On peut identifier certaines dépenses au sein des dépenses de fonctionnement, telles que les frais de contentieux et les réparations civiles, ou certaines masses particulières selon les programmes (ex. carburants des armées ; frais de déplacement au ministère des affaires étrangères ; etc.).
- En revanche, il ne faut pas détailler au-delà du nécessaire la justification des crédits pour ne pas conduire à un fléchage des crédits qui nuirait à la fongibilité ou pour ne pas rendre illisibles des documents budgétaires trop volumineux.
- Les unités de justification doivent respecter la nomenclature : la JPE s'effectue par programme et par action et, simultanément, par titre et catégorie.
- Ensuite, pour des raisons de standardisation et de formatage dans l'application d'édition des documents budgétaires, il est demandé de **remplir toutes les rubriques prévues dans la maquette des PAP en suivant les indications données infra et en respectant les conseils de volumétrie rappelés ci-après**. Il est souhaitable que les éléments de justification soient aussi précis que synthétiques. Le surcroît d'information non pertinente ne pourra pas être retenu.

b) Éléments relatifs aux crédits contractualisés

Vous distinguerez dans la JPE les crédits relatifs aux contrats de projet État-régions (CPER) :

- au niveau des éléments transversaux au programme, au sein de la partie intitulée « Grands projets transversaux et crédits contractualisés » en précisant les montants des AE et CP qu'il est prévu de consacrer aux opérations contractualisées. Vous indiquerez quelle est la part des crédits de paiement du programme (répartis par action) nécessaires pour financer l'ancienne génération 2000-2006 des contrats de plan. Vous préciserez de même la contribution prévisionnelle de chaque programme ou opérateur aux CPER 2007-2013 en AE et en CP. **Deux tableaux types doivent être renseignés impérativement sur les programmes disposant de crédits contractualisés**. La synthèse des tableaux de la génération des contrats de projets 2007-2013 sera réalisée dans le document de politique transversale « aménagement du territoire ».
- au niveau de la JPE de chaque action, vous rappellerez les éléments correspondant à des actions contractualisées dans le cadre des CPER. Vous pourrez utiliser le libellé suivant : « Cette opération est réalisée dans le cadre des contrats de projet État-régions » en précisant si l'action concourt aux grands projets retenus par le Gouvernement ou au volet territorial des CPER.
- **au niveau de la partie « opérateurs », des éléments similaires devront apparaître lorsque les crédits contractualisés sont portés par des opérateurs principaux présentés sur ce programme.**

c) Loyers budgétaires

Les loyers budgétaires ont vocation à être traités au sein de la justification des crédits consacrés aux dépenses immobilières, selon les indications du « guide de la justification au premier euro des crédits du PLF 2008 ».

d) Action sociale

Les prestations d'action sociale interministérielles et ministérielles imputées hors titre 2, devront être distinguées en fonction de leur nature (titre 3 et/ou titre 5), en rappelant succinctement les principaux dispositifs, les montants totaux versés et le nombre de bénéficiaires.

A ce titre, vous présenterez, le cas échéant, les prestations en respectant le classement suivant :

- aides aux familles
- logement
- restauration
- retraités
- autres prestations.

e) Fonds de concours et attributions de produits

Vous explicitez, au sein de chaque programme, action et titre, les montants significatifs prévus en 2008 (type de contributeur, caractère pluriannuel ou ponctuel, et, si la recette concerne une attribution de produits, la nature de la prestation).

f) Échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement

L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement sera modifié cette année et enrichi par :

- une prévision du solde des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31/12/2008 ;
- une estimation des crédits de paiement qui seront nécessaires en 2009 pour couvrir une partie des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2008 ;
- une estimation des crédits de paiement qui seront nécessaires en 2010 pour couvrir une partie des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2008 ;
- une estimation maximale des crédits de paiement qui seront nécessaires après 2010 pour couvrir le solde des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2008.

Le modèle de nouvel échéancier pour 2008 est présenté en **annexe 3** avec la méthode pour le compléter.