

ANNEXE 1 :

GUIDE DE LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES CREDITS DU PLF 2006

L'exercice de justification des crédits des programmes a pour objet d'établir des liens entre des ressources financières et des inducteurs de coûts. Cela passe par l'expression des demandes de crédits en référence à des déterminants physiques ou financiers et à détailler l'emploi prévisionnel des crédits et des effectifs demandés.

Ce guide de la justification au premier euro des crédits pour le PLF 2006 a pour objet de rappeler et de préciser les principes méthodologiques de la JPE et de faciliter les travaux d'application en la matière. Ce guide est suffisant pour traiter de la JPE sur la quasi-totalité des programmes du budget général, mais il ne couvre pas tout le champ du budget de l'Etat à ce stade. En effet, la JPE de certaines missions particulières, de certains programmes spécifiques ou bien encore des dotations et des prélèvements sur recettes n'est pas traitée dans ce document.

Ces travaux sur la JPE doivent partir de la présentation des crédits du PLF 2005 au format LOLF telle qu'elle figure dans le **rapport déposé en application de l'art.66-I de la LOLF** ou dans ses éventuelles actualisations. La JPE se fonde en effet sur la nomenclature prévue par la LOLF : elle s'effectue par programme et par action et, au sein de ces deux entrées par destination, 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 les rubriques prévues dans la maquette des PAP dans un volume compatible avec celui prévu pour les documents budgétaires**. Il est souhaitable que les éléments de justification soient aussi précis que synthétiques. Le surcroît d'information non pertinente ne pourra pas être retenu.

Au total, la préfiguration de la JPE du PLF 2006 doit se faire à partir du rapport dit article 66-I, de la maquette pro forma ci-jointe et du présent guide de la justification au premier euro des crédits qui complète la note d'orientation du 19 décembre 2003 relative à la JPE. Il conviendra également de s'appuyer sur les travaux concernant l'approfondissement de la nomenclature par destination avant la fin de l'année. En effet, cette nomenclature qui servira de support à l'exécution à vocation à identifier des unités de base qui pourront servir à la justification au premier euro.

Enfin, il convient de rappeler que **la justification des crédits porte à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement**. D'un point de vue général, il convient de justifier :

- ✓ **les crédits de paiement au titre des engagements antérieurs** (par exemple, le financement des dispositifs d'intervention en cours et ayant une durée pluriannuelle) – sous réserve de la période de transition où la reprise des engagements antérieurs pourra conduire à établir les dotations correspondant aux anciennes dépenses ordinaires en AE=CP ;
- ✓ **les autorisations d'engagement** (par exemple, les nouvelles entrées dans les dispositifs d'intervention qu'ils soient annuels ou pluriannuels) ;
- ✓ **les crédits de paiement au titre de ces autorisations d'engagement** (c'est-à-dire, par exemple, le financement de la première année du dispositif correspondant aux nouvelles entrées).

Lorsque les autorisations d'engagement sont équivalentes aux crédits de paiement (cas des dépenses de personnel et de la majorité des dépenses de fonctionnement courant annualisées), la justification des unes vaut justification des autres. Lorsque les autorisations d'engagement sont supérieures aux crédits de paiement (cas des dépenses d'investissement et des dépenses d'intervention pluriannuelles ou transannuelles qui engendrent des charges pour les exercices ultérieurs), il convient de justifier d'une part de l'ensemble de l'engagement pluriannuel et d'autre part, de la part des crédits de paiement qu'il est prévu de décaisser dans l'année au titre de ces engagements.

1. Le maillage de la justification des crédits

En considérant la répartition des crédits du programme par titre et catégorie, il convient en premier lieu de déterminer le bon maillage de la justification des crédits.

Trois cas peuvent se présenter :

- ✓ **Certaines dépenses se justifient au niveau de l'ensemble du programme** (cf. point 2).
 - **Exemples** : la masse salariale ; certains grands projets concernant l'ensemble du programme ; l'immobilier pour un programme de services polyvalents ; certains ratios synthétiques peuvent également expliciter un lien entre des inducteurs de coût et les crédits du programme (coût de l'élève, coût du contribuable, coût du détenu, ...) ; etc.
- ✓ **Certaines dépenses se justifient action par action, puis par nature de dépense ou par dispositif** (cf. point 3).
 - **Exemples** : les dépenses d'intervention lorsque chaque action identifie un ou plusieurs dispositifs particuliers ou des bénéficiaires ; les dépenses de fonctionnement lorsqu'elles concernent un ou plusieurs services propres ; etc.
- ✓ **Certains crédits ne peuvent être justifiés par des déterminants pour des raisons méthodologiques** (cf. point 4).
 - **Exemples** : parce qu'il s'agit de crédits discrétionnaires, il n'est pas possible de lier les crédits à un déterminant comme pour les crédits de communication, ou des crédits de subvention à des associations, etc.

En raison de ces différentes mailles, les crédits peuvent être amenés à être justifiés à plusieurs reprises les justifications n'étant pas exclusives les unes des autres.

- **Exemple** : on peut produire un ratio par élève sur l'ensemble d'un programme d'enseignement et ensuite justifier à nouveau ces crédits, action par action, avec d'autres ratios pour justifier les crédits par filières ou niveaux d'enseignement qui correspondent aux actions.

Dans un premier moment, il convient donc d'identifier les crédits dont il est pertinent de les justifier au niveau du programme ou de plusieurs actions ou au niveau d'une seule action.

Cette distinction entre **justification synthétique (i.e. concernant plusieurs natures de dépense ayant un déterminant commun)** et une **justification analytique (i.e. nature de dépense par nature de dépense)** pourra ensuite se retrouver au sein de chaque action.

Dans tous les cas, **il convient d'adapter la finesse de la justification des crédits aux enjeux budgétaires associés**. Ainsi, la JPE portera en priorité sur les grandes masses budgétaires. Si la JPE peut dans certains cas être exhaustive c'est-à-dire expliciter l'intégralité des crédits du programme par des déterminants (notamment en matière de dépenses de personnel), en revanche, les fois où elle ne le sera pas, elle devra s'attacher aux enjeux financiers les plus conséquents et identifier les enveloppes de crédits n'étant pas encore justifiées par des déterminants à ce stade.

Enfin, des encadrés particuliers (sur fond jaune) permettent **des développements spécifiques qui explicitent le contenu physique et financier des moyens nouveaux les plus significatifs**. Cette justification des moyens nouveaux par rapport aux crédits de l'année précédente montre que la justification au premier euro n'est pas exclusive d'une approche différentielle des crédits.

- **Exemple** : on peut développer les modalités d'un nouveau dispositif d'intervention comme le « contrat d'avenir » en 2005 et justifier des crédits qui sont prévus pour sa mise en œuvre (estimation du nombre des ayants-droits, finalités et coût moyen par bénéficiaire du dispositif).

2. La justification des crédits au niveau du programme

Dans ce premier cas, la justification des crédits trouve place dans les « Eléments transversaux au programme » qui est la première rubrique. Les éléments transversaux au programme recouvrent trois aspects :

- ✓ **La justification des crédits de personnel ;**
- ✓ **La justification synthétique par grands projets couvrant plusieurs actions et/ou plusieurs natures de dépenses ;**
- ✓ **La justification synthétique de certains crédits**

2.1 La justification des crédits de personnel au niveau du programme (titre 2)

Une justification des dépenses de personnel pourrait être faite sur une maille ministérielle puisque c'est sur cette maille que le calcul de la masse salariale réelle s'effectue le plus souvent aujourd'hui à partir des catégories d'emplois et du plafond d'emploi ministériels compte tenu des données d'exécution disponibles. Pour autant, comme le programme est le niveau de la spécialité budgétaire, **il convient de justifier la masse salariale au programme**. Par ailleurs, dans un certain nombre de cas, le niveau des programmes est le niveau pertinent pour le calcul de la masse salariale.

Pour chaque programme, pour le PLF 2006, il sera demandé de faire figurer :

- ✓ **Le schéma d'emploi comportant :**
 - Les hypothèses de sorties (effectifs et niveau moyen de rémunération) ;
 - Les hypothèses d'entrées (effectifs et niveau moyen de rémunération) ;
 - Dans la mesure du possible, ce schéma sera établi par catégorie d'emplois.
- ✓ **Les principales mesures catégorielles (réformes statutaires, revalorisations indemnitaires) ;**
- ✓ **Le GVT positif (effet de carrière) ;**
- ✓ **La masse salariale par catégorie d'emploi ;**
- ✓ **Enfin, les mesures générales (variation du point fonction publique, attribution uniforme de points d'indice ou de prime exceptionnelle, etc.) seront rappelées.**

La justification de certains éléments transversaux de la politique salariale des autres programmes pourra procéder par renvoi à la justification donnée dans le programme qui supporte la part la plus importante des crédits du titre 2 du ministère pour éviter les redondances dans les documents budgétaires.

Dans l'immédiat, d'ici février sur la base de la répartition des emplois dans le PLF 2005, il est demandé d'explicitier :

- ✓ **La répartition des effectifs par programme et par action (voire par sous-action dans des cas exceptionnels).**

C'est sous cette rubrique que doivent figurer les éléments permettant d'expliquer les clés de répartition des effectifs entre les actions lorsque cette répartition est de nature analytique :

- **Exemple :** entre les actions du programme « Police nationale » ou entre les actions du programme « formations supérieures et recherche universitaire ».

Enfin, il est également souhaitable d'exprimer quelques ratios synthétiques, dont les gestionnaires disposent le plus souvent, permettant de rapporter les ETP à l'activité :

- **Exemple :** nombre d'élève par enseignant, nombre de titres délivrés ou de dossiers traités par agent, etc., l'unité étant l'ETP.

Le cas échéant, ces ratios synthétiques ont vocation à être cohérents avec ceux figurant dans la partie consacrée à la performance du programme.

Pour mémoire, la ventilation des dépenses de personnel par action devra être explicitée dans la rubrique dédiée aux actions (cf. 3.1). Pour cette rubrique transversale au programme, seules des justifications synthétiques liées par exemple à l'activité des services permettant d'expliquer la répartition des effectifs entre les actions sont pertinentes.

- ✓ **Les crédits du titre 2 relevant des prestations sociales prises en charges par l'Etat : CFA, indemnités chômage, congés de longue maladie, etc.**

La justification des dépenses de personnel est de nature exhaustive et ne devra pas se limiter aux seuls aspects salariaux. Il en va de même pour l'analyse de l'activité qui devra viser la couverture de l'ensemble de l'activité des agents rémunérés par l'Etat sur les crédits présentés : le total de la ventilation des ETP par action devra être équivalent au total des ETP rémunérés.

Par ailleurs, comme le titre 2 est construit en budgétisation sur une base d'équivalence des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, on justifiera des crédits de l'année indifféremment des AE comme des CP.

2.2 La justification synthétique par grands projets couvrant plusieurs actions et/ou plusieurs natures de dépenses

La justification au premier euro peut expliciter de façon synthétique **des crédits figurant sur plusieurs actions et concernant plusieurs titres lorsqu'ils sont induits par la mise en œuvre d'un grand projet particulier** qui n'est pas identifié dans la nomenclature par finalité.

- **Exemple :** U3M ; programme de construction pénitentiaire ; projets informatiques type Copernic ; Acropol ; suivi d'une réforme particulière comme la professionnalisation des armées ; etc.

L'intérêt de cette présentation synthétique par grand projet est quelle permet d'avoir **une vision consolidée des crédits rattachés à un projet toute nature confondue et de suivre le financement de ce projet dans la durée.**

Cette section a également vocation à **recenser les crédits liés aux partenariats publics-privés et à la justification des crédits qui y sont associés (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).**

Les grands projets dont les crédits seront justifiés sous cette rubrique doivent répondre aux quatre critères suivants :

- ✓ ils regroupent des crédits de natures différentes (dépenses de personnel, fonctionnement, investissement, etc.) sans quoi ils sont appréhendés principalement au travers de l'exercice de justification au premier euro analytique (ex. projets immobiliers ou informatiques) ;
- ✓ ils possèdent, y compris leurs éventuelles subdivisions fonctionnelles ou locales, une maîtrise d'ouvrage commune, même si elle n'est pas unique (par exemple dans le cas de groupes de projets homogènes) ;
- ✓ la dépense totale initialement prévue excède un seuil financier donné : un seuil de 60 millions d'euros d'autorisation d'engagement paraîtrait opportun, dans la mesure où il est de nature à appréhender non seulement toutes les opérations majeures de l'Etat mais également de saisir les programmes ministériels de toute première importance ;
- ✓ ils présentent un déroulement pluriannuel assorti d'un échéancier prévisionnel susceptible d'être suivi (en renvoyant si nécessaire à l'échéancier des AE/CP).

Par ailleurs, la justification des crédits des grands projets devra distinguer, notamment parce que ces grands projets ont le plus souvent une dimension pluriannuelle, **les autorisations d'engagement pour les dépenses nouvelles et les crédits de paiement** (pour payer des engagements déjà pris ou pour couvrir la première année des engagements nouveaux) en fonction des modalités retenues pour le calibrage des dotations.

La justification des crédits de ces grands projets procède en trois temps :

- ✓ La description du grand projet comportant :
 - la nature, les finalités du projet et les gains attendus ;
 - le détail de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre ;
 - le calendrier de réalisation (en renvoyant si nécessaire à l'échéancier des AE/CP) et à l'explication des écarts.
- ✓ Le détail de la destination des crédits, c'est-à-dire leur répartition par destination (action ou sous-action) ;
- ✓ Le détail de la nature des crédits directement liés au projet en les justifiant analytiquement.

2.3 La justification synthétique de certains crédits

Pour améliorer la lisibilité du coût des programmes, il est souvent utile de rapporter une majeure partie ou l'intégralité des crédits du programme à des déterminants de la dépense même s'il n'y a pas une relation directe avec le niveau des crédits notamment du fait de coûts fixes. Ainsi, à titre indicatif, il est possible de rapporter les crédits du programme au nombre de ses bénéficiaires, de ses destinataires, de ses assujettis, de la quantité de ses produits, etc.

- **Exemple :** crédits du programme « enseignement scolaire » par nombre d'élèves ; crédits du programme « administration pénitentiaire » par détenu ; crédits du programme « réseau routier national » par kilomètre de route entretenu ou construit ; certains crédits des actions fiscalité du programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » par contribuable ; etc.

Cette justification synthétique rapporte ainsi à un déterminant des crédits de plusieurs natures. Ces ratios peuvent ensuite se décliner nature de dépense par nature de dépense.

- **Exemple :** sur le programme « administration pénitentiaire », on peut également exprimer des dépenses d'entretien ou d'équipement par nombre de détenu ; etc.

Cette première approche synthétique ne permet pas d'expliquer le niveau des crédits, mais elle apporte une information importante sur les coûts moyens par destinataire du programme. Ce type de justification synthétique est assez simple à réaliser pour les programmes n'ayant qu'un type de public ou de destinataire. En revanche pour les programmes ayant plusieurs publics, il peut être davantage pertinent de justifier des crédits au niveau de l'action.

Ces expressions synthétiques de la dépense, qui sont assez simples à réaliser, devront à terme être affinées pour trouver des déterminants qui permettent de justifier davantage les crédits et de mieux expliquer leur montant.

- **Exemple :** sur le programme « réseau routier national », on peut affiner la justification en distinguant par type de voie, le coût d'entretien au kilomètre ; etc.

La justification synthétique de certains crédits porte à la fois sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

3. La justification des crédits au niveau des actions

Dans le second cas de maillage, la justification des crédits trouve place dans les « Eléments par action ».

Au niveau des actions, la JPE peut être à la fois synthétique si l'on parvient à mettre en évidence un déterminant pour l'ensemble des titres de crédits et à la fin analytique, c'est-à-dire titre de dépense par titre de dépense.

3.1 La justification analytique des crédits de personnel (titre 2 et effectifs)

Dans la partie consacrée aux « Eléments par action » doivent figurer la justification de la ventilation des effectifs au niveau de l'action. L'évolution des effectifs et de l'activité des services doivent être mis en rapport de manière à appréhender l'évolution de la productivité

- **Exemple :** sur le programme « gendarmerie nationale », il convient de justifier la répartition des effectifs par action relativement à l'activité des services connue et actualisée, par exemple, par des enquêtes temps, etc.

Le cas échéant, il conviendra de distinguer les ETP de l'action résultant d'une imputation directe (100% de l'ETP figure sur l'action) et ceux résultant d'une imputation sur la base d'une clé de répartition pour les personnels polyvalents.

- **Exemple :** sur le programme « police nationale », il convient de préciser lesquels des ETP sont en imputation directe (par exemple, les compagnies républicaines de sécurité sur l'action « ordre public ») et lesquels sont ventilés analytiquement (par exemple, les policiers entre les actions « sécurité et paix publique », « sécurité routière », « police judiciaire et concours à la justice », etc.).

3.2 La justification analytique des crédits de fonctionnement (titre 3)

La justification des dépenses de fonctionnement est de nature plus sélective que celle des dépenses de personnel qui doivent être justifiées de façon exhaustive. En effet, **il convient de justifier en priorité les masses les plus importantes et selon un nombre limité de déterminant pour conserver à la justification des crédits sa lisibilité en identifiant des grands blocs de dépenses cohérents rattachés à un déterminant principal.**

Les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel doivent être rapportées selon leur nature :

- ✓ **Le fonctionnement courant** (déplacement, matériel et fournitures de bureau, reprographie, télécommunication, frais de correspondance, consommables et maintenances informatiques, etc.) doit être rapporté aux effectifs concernés par ces crédits : coût moyen du fonctionnement courant par agent ; coût moyen des télécommunications par agent ; nombre de véhicules par effectifs des services bénéficiaires, etc. Toutefois, il faudra s'en tenir aux principales masses budgétaires, comme indiqué ci-dessus, en justifiant en priorité le montant prévisionnel global. Le niveau de détail par nature de dépense sera traité au cas par cas.
- ✓ **Les dépenses immobilières et les frais liés aux locaux** doivent être rapportés aux surfaces (SHON-surface hors œuvre nette ou SUN-surface utile en mètres carrés). On distinguera en particulier les loyers des autres dépenses (comme l'entretien, le nettoyage, le chauffage, etc). On indiquera également le ratio de ces surfaces par agent.
- ✓ **Les dépenses informatiques et de télécommunication (titres 3 et 5)** relèveront d'une justification particulière qui distinguera les dépenses relatives aux applications et celles concernant les plates-formes techniques :
 - **Détail des dépenses liées aux applications informatiques** en présentant d'une part, les applications (caractéristiques, objet, utilisateurs, gains attendus, etc.) et d'autre part, leur stade de développement en indiquant les crédits de l'année et le calendrier de réalisation (en renvoyant si nécessaire à l'échéancier des AE/CP) ;
 - **Détail des dépenses afférentes aux infrastructures** (systèmes centraux, serveurs, réseaux, etc.).
- ✓ **Le flux de petit investissement** (équipement des agents : matériels, bureautique, mobilier, etc. imputé en titre 3 et éventuellement en titre 5) s'analyse comme les autres dépenses de fonctionnement. Il se rapporte essentiellement aux effectifs pour le matériel de bureau et les surfaces pour l'entretien immobilier ;
- ✓ **Les dépenses d'action sociale hors titre 2 en distinguant :**
 - L'action sociale interministérielle (rappel des différents dispositifs et des déterminants de la dépense) ;
 - l'action sociale du ministère (objet des différents dispositifs, critères d'attribution, montants moyens versés).
- ✓ **D'autres dépenses de fonctionnement** peuvent être liées à d'autres activités (ex. carburants ; munitions ; études ; etc.) ;

Lorsqu'une dépense ne pourra pas être rattachée à un déterminant physique ou financier, la justification au premier euro consistera *a minima* à expliciter le contenu physique et financier qui sous-tend la prévision de dépense et à identifier ces crédits par leur montant, leur nature et leur destination.

La plupart des dépenses de fonctionnement étant annualisées et construites sur une base d'équivalence des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, **on justifiera des crédits de l'année indifféremment des AE comme des CP**. Pour certaines dépenses pluriannuelles de fonctionnement (dont les engagements juridiques ne sont pas couverts aujourd'hui comme un marché public d'entretien, de communication ou d'étude à cheval sur deux exercices budgétaires), il conviendra pour le PLF 2006 de justifier des autorisations d'engagement, puis des crédits de paiement.

Pour la **justification des subventions pour charge de service public (titre 3, catégorie 2)**, il convient, pour les principaux opérateurs de l'Etat rattachés au programme, de détailler :

- ✓ Les éléments de calcul et éventuellement de contractualisation qui expliquent le montant de la subvention de l'Etat (commande publique et coût unitaire par exemple) ;
- ✓ Les recettes propres attendues par l'opérateur ;
- ✓ Le budget prévisionnel de l'organisme en identifiant notamment les dépenses de personnel mises en regard du plafond d'emploi de l'opérateur.

La justification des subventions pour charge de service public correspond à la fois aux anciens crédits de dépenses ordinaires (subvention de fonctionnement) et de dépenses en capital (subventions d'investissement). Dans le premier cas, comme les crédits sont calibrés sur une base d'équivalence des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, **on justifiera des crédits de l'année indifféremment des AE comme des CP**. Dans le second cas, comme pour les dépenses d'investissement, dans les cas où il n'y a pas équivalence entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, on justifiera d'abord des autorisations d'engagement, puis des crédits de paiement **en distinguant ceux qui relèvent de la tranche annuelle des nouvelles autorisations d'engagement**.

3.3 La justification analytique des crédits d'investissement (titre 5)

La justification analytique des crédits d'investissement porte sur les crédits du titre 5 qui n'auront pas été justifiés précédemment soit au titre du suivi des grands projets (justification synthétique au niveau transversal du programme), soit au titre des dépenses informatiques ou du petit investissement. Cela recouvre principalement les dépenses d'équipement, les dépenses d'immobilier et les dépenses informatiques et de télécommunication.

- ✓ **Les dépenses d'équipement** (véhicules, machines, etc.) doivent être suivies selon une logique de renouvellement du parc en identifiant un taux de renouvellement et un coût unitaire moyen (parc en $n-1$ x taux de renouvellement x dépense unitaire moyenne) ;
- ✓ **Les dépenses immobilières** doivent être suivies par projet ou par catégories de projets (nature, finalités du projet et gains attendus, montants, échéanciers prévisionnels de réalisation et financier en renvoyant si nécessaire à l'échéancier des AE/CP) ;
- ✓ **Les dépenses informatiques et de télécommunication (qui n'auront pas été justifiées dans le cadre du titre 3)** feront l'objet d'une justification particulière qui distinguera les dépenses relatives aux applications et celles concernant les plates-formes techniques telle qu'indiquée dans la section 3.2.

En raison de leur importance, les crédits d'investissement relatifs aux investissements de transport ou aux investissements militaires devront être particulièrement bien justifiés.

Pour les investissements en infrastructures de transport, on peut adopter une justification soit par projet individuel, soit par ensemble de projets relevant d'opérations contractualisées.

- ✓ **Pour les projets d'investissement individuellement significatifs**, il convient de préciser la nature, les finalités, la rentabilité socio-économique lorsque c'est possible, les montants consolidés (initiaux et actualisés) et les échéanciers de réalisation et échéanciers financiers (en renvoyant si nécessaire à l'échéancier des AE/CP) ;
- ✓ **Pour les projets relevant d'opérations contractualisées**, et notamment des contrats de plan Etat - Région (CPER), il convient de les classer par contrat en les détaillant (durée, montant total, ventilation entre les différents partenaires,...) et au sein de chacun d'eux de préciser les principaux projets financés (nature, finalités, rentabilité socio-économique si disponible, montants consolidés, échéanciers de réalisation et échéanciers financiers en renvoyant si nécessaire à l'échéancier des AE/CP).

Pour les investissements dans le domaine de la Défense, la justification des crédits distinguera les crédits d'équipement militaire et les crédits immobiliers :

- ✓ **Pour les crédits d'équipement militaire**, il convient, comme pour les projets en matière d'équipement, d'identifier les différents programmes d'armement ou des ensembles de programmes lorsqu'ils ne sont pas individuellement significatifs. Pour chaque programme, on précisera la nature, les finalités, les montants consolidés (initiaux et actualisés) et les échéanciers de réalisation et échéanciers financiers (en renvoyant si nécessaire à l'échéancier des AE/CP) ;
- ✓ **Pour les crédits immobiliers** dans le domaine de la Défense, la justification des crédits empruntera les mêmes modalités que pour l'immobilier civil.

Pour l'ensemble des dépenses contractualisées ou relevant d'engagements pluriannuels, **la référence à une tranche annuelle de crédits (CPER, lois d'orientation et de programmation, etc.) ne constitue pas une justification suffisante** : cette référence doit être accompagnée d'une justification des crédits qui éclaire le Parlement sur le contenu physique et financier des crédits qui lui sont demandés.

La justification des crédits d'investissement passe à la fois par la justification des autorisations d'engagement (ce qui correspond dans l'ensemble aux ouvertures d'autorisations de programme) et la justification des crédits de paiement en distinguant ceux qui relèvent de la tranche annuelle des nouvelles autorisations d'engagement.

3.4 La justification analytique des crédits d'intervention (titre 6)

Dans l'ensemble, la justification analytique des crédits d'intervention consistera en **une identification des bénéficiaires (nombre d'individus ou regroupés par catégorie d'individus) et du coût de l'intervention**. Par conséquent, la justification des crédits d'intervention suivra les dispositifs juridiques tout en se plaçant en cohérence avec les catégories prévues par la LOLF :

- ✓ Transferts aux ménages ;
- ✓ Transferts aux entreprises ;
- ✓ Transferts aux collectivités territoriales ;
- ✓ Transferts aux autres collectivités ;
- ✓ Appels en garantie.

Pour les transferts aux ménages, la justification analytique des crédits par dispositif passe en premier lieu par la description des caractéristiques des dispositifs de transfert (objet de l'intervention, bénéficiaires, etc.). La nomenclature d'exécution devra être en principe cohérente avec cette analyse et ce suivi par dispositif. Ensuite, la justification doit s'approcher d'une présentation en volume (nombre de bénéficiaires) et en prix (dépense unitaire moyenne). Elle consiste donc à présenter les hypothèses sous-tendant les crédits.

En terme de méthode, on peut distinguer entre les dispositifs de transferts à « guichet ouvert » et les dispositifs de transferts « contingentés ».

Pour les dispositifs de transferts à « guichet ouvert », la justification au premier euro implique :

- ✓ L'estimation du nombre des bénéficiaires/demandeurs à partir d'hypothèses de calcul explicitées (correction d'un tendanciel, révision d'un stock existant par des entrées et sorties du dispositif,...) ;
- ✓ La prévision de la dépense unitaire moyenne en indiquant les hypothèses de calcul (montant défini par un texte ou dépendant plus ou moins de la situation des bénéficiaires et de paramètres extérieurs).

Pour les dispositifs de transferts « contingentés » (c'est-à-dire où le volume de prestations est déterminé de manière exogène), la justification au premier euro implique uniquement un travail de prévision de la dépense unitaire moyenne.

Lorsque pour un dispositif d'intervention particulier à destination des ménages ne peut être exprimé en « *volume x prix* », il convient de présenter *a minima* les caractéristiques du dispositif de transfert (bénéficiaires, éventuellement classés par catégories, objet de l'aide accordée,...).

Pour les transferts aux entreprises, il faut indiquer, chaque fois que possible, le volume d'aides envisagé/attendu et le montant unitaire retenu en détaillant les hypothèses qui les justifient et présenter, à défaut, les caractéristiques du dispositif de transfert (bénéficiaires, éventuellement classés par catégories, objet de l'aide accordée, nature des projets financés, ...).

Pour les transferts aux collectivités territoriales (hors prélèvements sur recettes), il est demandé de présenter les dispositifs inscrits sous la forme de dotations budgétaires (objet, bénéficiaires) et de produire les hypothèses et les principaux déterminants du calcul de ces dotations.

Pour les transferts aux autres collectivités, il faut identifier les bénéficiaires (non-opérateurs de l'Etat) ou les catégories de bénéficiaires (compte tenu de leur nombre élevé) et l'objet du transfert.

Pour les appels en garantie, en prévision, il est demandé de fournir les éléments de calcul de la dotation (évaluation des risques de mise en jeu de la garantie de l'Etat, évaluation des versements attendus au titre de garanties déjà mises en jeu) ainsi que le détail des garanties accordées (description du régime de la garantie autorisée, base juridique, assiette, contre-garanties, prévisions de dépenses sur les années à venir, etc.).

La justification des crédits d'intervention dont la plupart correspondent à des anciens crédits de dépenses ordinaires, devra pour les nouveaux bénéficiaires en 2006 distinguer la justification des autorisations d'engagement et des crédits de paiements lorsque la durée de l'engagement dépasse l'exercice. Lorsque les crédits d'intervention sont calibrés sur une base d'équivalence des autorisations d'engagement et des crédits de paiement (interventions dont l'engagement ne dépasse pas l'exercice ou interventions à durée indéterminée), **on justifiera des crédits de l'année indifféremment des AE comme des CP**. Dans les cas où il n'y a pas équivalence entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, on justifiera d'abord des autorisations d'engagement, puis des crédits de paiement **en distinguant ceux qui relèvent de la tranche annuelle des nouvelles autorisations d'engagement**.

Pour la justification des crédits du PLF 2005 où les crédits d'intervention à horizon pluriannuels constituent encore des engagements non couverts, il est demandé de ne justifier que les crédits de paiement à ce stade en distinguant les crédits de paiement au titre des engagements antérieurs et les crédits de paiement au titre des nouvelles interventions. Néanmoins, pour le PLF 2006, il faudra calibrer des autorisations d'engagement correspondant aux engagements liés aux interventions et ces autorisations d'engagement devront être justifiées au premier euro.

3.5 La justification analytique des crédits d'opérations financières (titre 7)

La justification des crédits relatifs aux opérations financières, par nature, est différente selon qu'elle est en prévision ou en exécution.

Pour la catégorie des « prêts et avances », notamment pour le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », en prévision, on indiquera les décaissements prévus de prêts et avances, tandis qu'en exécution, on produira la liste des prêts et avances consentis et leurs caractéristiques (durée, taux d'intérêt, bénéficiaire, etc.).

Pour la catégorie des « dotations en fonds propres », notamment pour le programme « Développement des entreprises », en prévision, il conviendra, sans préjudice des règles de confidentialité applicables en la matière, de répertorier les bénéficiaires futurs connus de dotations en fonds propres et de préciser les motifs et le contexte financier de ces apports. En exécution, la justification au premier euro consistera à lister de manière exhaustive les dotations en fonds propres versées en précisant les motifs et les éventuelles contreparties de ces opérations.

Pour la catégorie des « dépenses de participations financières », en particulier sur le programme « Aide économique et financière au développement », en prévision, il est demandé d'indiquer, sans préjudice des règles de confidentialité applicables en la matière, les éventuelles cibles connues de prises de participation et de préciser les motifs et le contexte financier de ces opérations. En exécution, la justification au premier euro consistera à lister de manière exhaustive les prises de participations en précisant les motifs et les éventuelles contreparties de ces opérations.

4. Les crédits que l'on ne parvient pas à rapporter à un déterminant de la dépense

Certains crédits sont plus difficiles à justifier pour des raisons méthodologiques. Ainsi, pour certains crédits comme ceux finançant les fonctions d'état major ou certaines fonctions support (ministres et leurs cabinets, corps d'inspections, préfets, activités de réglementation, etc.), il n'est pas aisé de référer l'emploi prévisionnel des crédits à des déterminants de la dépense autres que les ETP ou la superficie des locaux occupés. **Dans ce cas, la justification au premier euro consiste davantage à expliciter le contenu physique et financier qui sous-tend la dépense et d'identifier ces crédits par leur montant, leur nature et leur destination.**

Par ailleurs, il existe des crédits discrétionnaires à l'usage des ministres et dont l'emploi n'est pas établi au moment de la budgétisation. Dans ce cas, il est préférable d'identifier la dépense sans la référer à un inducteur de coût, ni l'explicitier par la précision de l'emploi prévisionnel des crédits. Pour ce type de crédit, une logique d'enveloppe pourra continuer à être utilisée et la justification portera sur l'évolution de l'enveloppe.

- **Exemples** : certaines dépenses de communication ou d'études ; etc.

5. La justification des crédits de certains programmes particuliers

Le programme « Charge de la dette et la trésorerie de l'Etat » (titre 4, crédits évaluatifs)

Ce programme supporte la charges de la dette de l'Etat et comprend uniquement des crédits du titre 4 qui se décomposent en « intérêts de la dette négociable », « intérêts de la dette financière non négociable » et en « charges financières diverses ».

La justification au premier euro des crédits de ce programme devra expliciter les hypothèses sous-jacentes permettant d'évaluer le service de la dette de l'Etat et, en particulier, l'évolution des taux d'intérêts, les paiements sur la dette antérieure et les intérêts liés à la nouvelle émission de dette.

Les programmes de la mission « Remboursements et dégrèvements » (crédits évaluatifs)

Les deux programmes « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » ou « d'impôts locaux » sont des programmes de crédits évaluatifs qui retracent les dépenses budgétaires résultant de l'application des règles fiscales lorsqu'elles conduisent à la mise en œuvre de dégrèvements d'impôts, de remboursements ou restitutions de crédits d'impôts, de remises gracieuses, annulations ou admissions en non-valeur de recettes ou de décisions de justice défavorables à l'administration au regard de l'interprétation de la loi fiscale.

La justification au premier euro des crédits de ces deux programmes devra expliciter les hypothèses sous-jacentes permettant d'évaluer les remboursements et dégrèvements sur chaque type d'imposition (prime pour l'emploi, IR, IS, TVA, TP, TF, TH, admissions en non-valeur d'impôts locaux et autres produits directs ou indirects).

Quelques cas particuliers non traités à ce stade et suites du chantier JPE

Certaines spécificités des programmes figurant en dehors du budget général et en particulier des comptes spéciaux n'ont pas encore fait l'objet de travaux particuliers. Il en va de même pour la justification des prélèvements sur recettes, des fonds de concours (en prévision et en exécution) et des anciens crédits évaluatifs.

Les travaux en matière de justification au premier euro des crédits du PLF 2006 ont vocation à être améliorés dans le temps car des expertises complémentaires seront nécessaires pour l'identification des déterminants de la dépense, le calcul des coûts unitaires, le rattachement de la masse salariale à l'activité des agents, la présentation des subventions aux opérateurs sous forme de commande publique, l'identification précise des bénéficiaires des transferts, etc. En particulier, la connaissance des coûts unitaires devrait découler des progrès qu'il reste à effectuer en matière de contrôle de gestion.

Pour les exercices suivants, les travaux d'analyse de la dépense seront nourris notamment par l'analyse de l'exécution dans la nomenclature prévue par la LOLF et par le développement du contrôle de gestion.

Il convient de rappeler que la justification au premier euro devra également figurer dans les rapports annuels de performance (RAP). Dans les RAP, il s'agira de justifier au premier euro de la dépense effective. A ce stade, il faudra rendre compte de l'écart par rapport à la justification au premier euro qui figurait dans les PAP celui-ci pouvant résulter soit de décisions de gestion, soit de changements intervenus au niveau des déterminants de la dépense. Il s'agira alors d'expliquer les écarts. Afin d'analyser les évolutions, ces éléments de justification seront suivis dans les PAP et les RAP ultérieurs.
