

Guide

de la justification au premier euro des crédits du PLF 2013

(2012)

SOMMAIRE

Présentation générale	3
1. Le maillage de la justification des crédits	6
Recommandations pour la rédaction	7
2. La justification des crédits au niveau du programme	9
2.1 La justification des crédits de personnel au niveau du programme (titre 2)	9
Recommandations pour la rédaction	12
DEPENSES DE PERSONNEL	12
2.2 La justification synthétique des grands projets couvrant plusieurs actions et/ou plusieurs natures de dépenses et la présentation des crédits contractualisés.....	18
Recommandations pour la rédaction	19
GRANDS PROJETS TRANSVERSAUX ET CRÉDITS CONTRACTUALISÉS	20
2.3 La justification synthétique de certains crédits	24
Recommandations pour la rédaction	25
3. La justification des crédits au niveau des actions	28
3.1 La justification analytique des crédits de personnel (titre 2 et effectifs)	28
Recommandations pour la rédaction	28
3.2 La justification analytique des crédits de fonctionnement (titre 3).....	29
Recommandations pour la rédaction	30
3.3 La justification analytique des crédits d'investissement (titre 5)	31
Recommandations pour la rédaction	32
3.4 La justification analytique des crédits d'intervention (titre 6)	33
Recommandations pour la rédaction	37
3.5 La justification analytique des crédits d'opérations financières (titre 7)	38
4. Les crédits que l'on ne parvient pas à rapporter à un déterminant de la dépense	39
5. L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement	40

PRESENTATION GENERALE

LA JPE, OUTIL D'EXPLICITATION DES CREDITS DEMANDES AU PARLEMENT

La JPE est un outil essentiel de la transparence budgétaire et la contrepartie de la marge de manœuvre laissée par la LOLF aux gestionnaires.

Avec l'abandon de la présentation des crédits en « services votés » et en « mesures nouvelles » induite par la LOLF, les crédits du budget de l'État sont examinés et votés au premier euro par le Parlement. Ce vote nécessite, pour chaque programme, une justification au premier euro (JPE) des crédits et des effectifs demandés au législateur. Dans les projets de loi de finances, la JPE est ainsi un outil d'explicitation des crédits et des emplois soumis au vote du Parlement. Elle est un élément essentiel de sa bonne information pour montrer l'emploi prévisionnel des crédits et des effectifs et les raisons du montant des crédits qui leur sont demandés. **Elle concourt de fait à l'appréciation de la sincérité des projets de loi de finances.**

En présentant le contenu de la dépense, la JPE doit être un outil d'appréciation de l'utilité et de la pertinence de la dépense publique. En ce sens, elle est également **le complément naturel de la performance.**

La justification au premier euro (JPE) présente le contenu physique et financier des crédits en établissant un lien entre les crédits demandés au Parlement et les déterminants de la dépense qui peuvent être soit physiques (nombre d'usagers, volume d'activité, nombre d'ETP employés à une activité, superficie des bâtiments, etc.), soit financiers (déterminants d'une masse salariale, coûts unitaires de dispositifs d'intervention, etc.).

LA JPE, RESULTANTE DES DIFFERENTES INNOVATIONS DE LA LOLF

La JPE est au croisement des différentes innovations de la LOLF :

- ✓ elle s'inscrit dans la nomenclature prévue par la LOLF car les crédits sont justifiés par programme et par action et, au sein de ces deux entrées par destination, par titre et catégorie ;
- ✓ elle porte sur les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) ;
- ✓ elle concrétise le passage du système des emplois budgétaires au pilotage de la masse salariale et des effectifs.

LA DECLINAISON DE LA JPE DANS LE DIALOGUE BUDGETAIRE ET LA GESTION

La JPE ne doit donc pas être un exercice formel lié aux seuls documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances. Elle doit également **servir au pilotage des programmes en faisant apparaître des leviers d'action ainsi que les composants de la dépense dans les documents et les outils de la gestion.** A titre d'exemple, les ratios en termes de coût unitaire multiplié par un volume pour les dispositifs d'intervention ou bien les déterminants de la masse salariale qui sont présentés au titre de la JPE doivent également servir de support au dialogue budgétaire entre le responsable de programme et les différents responsables de BOP.

La diffusion de la JPE est une opportunité pour dynamiser la gestion des programmes et s'interroger sur la bonne allocation des moyens dans le contexte de la fongibilité.

La JPE établit dans les différents documents budgétaires (bleus budgétaires ou BOP) **un emploi prévisionnel des crédits et des effectifs des programmes.** Elle explique la répartition des crédits au sein des programmes. Pour autant, **elle ne constitue pas un obstacle à la fongibilité en gestion pour autant que les gestionnaires respectent la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables et s'assurent de la soutenabilité budgétaire de leurs choix de gestion.**

Il appartient au gestionnaire de justifier ex post ses choix de gestion et les écarts entre la JPE de son PAP et l'exécution de sa dépense devront être explicités dans le rapport annuel de performances (RAP).

Enfin, la démarche de la justification au premier euro des crédits a permis de **renouveler les termes du dialogue budgétaire entre les ministères et le ministère chargé du budget**. Ainsi, à titre d'exemple, la négociation à partir des déterminants de la masse salariale d'un programme s'est substituée à la discussion des emplois budgétaires. Ou encore, à la négociation successive en « mesures acquises » et en « mesures nouvelles », s'est substituée une négociation en « plafond » et « répartition du plafond » dans les programmes.

LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO ET L'EXERCICE DE BUDGETISATION

La justification au premier euro constitue une aide à la budgétisation et à la répartition des moyens dans le cadre de la stratégie budgétaire d'ensemble. Cet usage de la JPE dans le cadre du dialogue budgétaire au sein de l'administration poursuit plusieurs objectifs :

- ✓ Avoir davantage d'échanges sur le contenu de la dépense en identifiant des déterminants physiques ou financiers.
- ✓ Avoir une négociation autour des déterminants de la dépense et faire apparaître des leviers d'action pour favoriser les réformes et l'amélioration de la gestion publique (par exemple : comment peut-on réduire le coût unitaire moyen de tel dispositif ? quel arbitrage entre les effectifs et les rémunérations sur le titre 2 du programme ? etc.).

Toutefois, il convient de souligner que, si la JPE a permis de renouveler les modalités du dialogue budgétaire et, dans un certain nombre de cas, les modalités du calibrage des crédits, **il ne s'agit pas d'un outil de budgétisation par objectif** comme pouvait prétendre l'être la RCB (rationalisation des choix budgétaires) dans les années 1970. Sous réserve de la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables et du principe de sincérité budgétaire, la JPE ne consiste pas à rapporter des crédits à des besoins de financement : la justification d'un besoin ne saurait faire disparaître la contrainte budgétaire.

Par ailleurs, **la justification au premier euro ne prétend pas non plus être un exercice de budgétisation en base zéro**. Cette méthode constituait un exercice largement théorique, peu cohérent avec la nature essentiellement pluriannuelle des dépenses publiques, à commencer par les dépenses de personnel, la charge de la dette et les dépenses d'investissement. Une reconstitution en base zéro de l'ensemble des programmes du budget de l'État serait une approche inutilement lourde et peu adaptée à la négociation budgétaire et à son calendrier.

A terme, **la JPE a vocation à être utilisée à plusieurs moments de la procédure et du dialogue budgétaires, depuis les réunions consacrées aux économies structurelles jusqu'à la répartition des moyens au sein des programmes et à sa justification dans les bleus budgétaires**. Enfin, la justification au premier euro des crédits dans les PAP sera complétée par une justification au premier euro de la dépense dans les RAP.

LES AXES D'AMÉLIORATION DE LA JPE POUR 2013

La justification au premier euro dans les bleus doit s'inscrire dans les axes d'améliorations suivants :

- ✓ Une certaine homogénéisation des données produites doit être recherchée dans le respect des rubriques et des intitulés demandés ;
- ✓ Les considérations trop générales, souvent recopiées d'une année sur l'autre et donc inutiles doivent être supprimées de la JPE ;
- ✓ L'information doit être à la fois plus synthétique et plus précise, moins évasive et plus sincère ;
- ✓ La JPE doit tendre vers une couverture exhaustive des crédits des programmes et des actions tout en hiérarchisant les informations données ;
- ✓ Les modalités de justification doivent conduire à rechercher les ratios les plus pertinents pour une meilleure explicitation du contenu de la dépense ;
- ✓ Des éléments de pluriannualité peuvent être introduits afin de mettre en avant les évolutions constatées et prévisibles de la dépense.

Il convient en particulier de veiller à :

- ✓ Supprimer les informations inutiles ou redondantes ;
- ✓ Recourir à des unités de justification plus fines ou permettant un meilleur suivi de l'exécution (en cohérence avec la nomenclature d'exécution du programme) si la JPE ne permet pas d'identifier certaines destinations particulières et qu'elles recouvrent des enjeux budgétaires particuliers ;

- ✓ Améliorer les modalités de justification pour que les déterminants physiques et financiers retenus (ex. ratio par ETPT, ratio par la superficie, ratio par bénéficiaire, coût unitaire, taux de renouvellement, etc.) explicitent le contenu de la dépense et fassent apparaître des leviers d'action pour le responsable de programme.
- ✓ **Justifier les AE si la JPE ne porte que sur les CP en explicitant l'échéancier des crédits et en identifiant les CP au titre des engagements antérieurs (nécessaire pour apprécier en particulier la couverture des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables) ;**
- ✓ **Identifier les crédits non justifiés** et, s'ils ne font pas l'objet des exceptions prévues, introduire les éléments de justification attendus ;

Ce travail d'amélioration de la qualité de la JPE doit également conduire à s'interroger sur :

- ✓ les périmètres de budgétisation en AE et en CP et, lorsque cela est possible et pertinent, d'accroître le champ d'une budgétisation en AE prenant en compte la réalité des engagements de l'État.
- ✓ la bonne imputation des crédits (notamment sur les catégories du titre 6 et sur le titre 5 par rapport au titre 3).

Pour les dépenses de personnel, plusieurs points doivent être améliorés dans le prochain projet de loi de finances :

- ✓ **En matière de justification de la masse salariale, toutes les informations demandées doivent être fournies dans le format demandé** : la présentation du titre 2 du programme doit être déclinée par catégorie d'emplois (et, à l'initiative du ministère, par corps ou type de contrat) ; le coût moyen par catégorie d'emploi, ainsi que le coût moyen des entrants et des sortants par catégorie doivent être renseignés ; le flux des entrants et des sortants ainsi que les GVT solde, positif et négatif doivent être précisés.
- ✓ **En matière de justification des effectifs** consacrés aux actions du programme, il convient de **rapporter leur activité à des éléments physiques ou financiers** de nature à apprécier la pertinence de ces ressources et la productivité des services.

Ce guide la JPE est composé de **deux grandes parties** :

- ✓ La définition du bon maillage ou du niveau de finesse de justification : « **qu'est-ce que le premier euro ?** » (section 1) ;
 - ✓ Les modalités de justification en essayant de rapporter les crédits à des éléments physiques ou financiers : « **en quoi consiste la justification des crédits ?** » (sections 2 à 5).
-

1. LE MAILLAGE DE LA JUSTIFICATION DES CREDITS

Justifier les crédits au premier euro consiste à exprimer tout ce que recouvre la dépense sans pour autant altérer la lisibilité des documents budgétaires. Si **la JPE doit couvrir de façon exhaustive tous les crédits**, notamment en matière de dépenses de personnel, elle doit aussi s'inscrire dans un volume cohérent avec celui des documents budgétaires et proposer des éléments de justification aussi précis que synthétiques.

S'agissant de la définition du niveau pertinent de justification, il est demandé d'adapter la finesse de la justification des crédits aux enjeux budgétaires associés. Ainsi, **la JPE porte en priorité sur les grandes masses budgétaires**.

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

Trois cas peuvent se présenter :

1 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 ; 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.

2- En dehors du titre 2, la plupart des dépenses se justifie action par action, puis nature de dépense par nature de dépense (cf. point 3). Si nécessaire la justification peut se faire à la sous-action.

■ EXEMPLES

Les dépenses d'intervention lorsque chaque action identifie un ou plusieurs dispositifs ou une diversité de bénéficiaires ; les dépenses de fonctionnement lorsqu'elles concernent un ou plusieurs services ou quelles relèvent de différents déterminants (fonctionnement courant, informatique, immobilier, etc.) ; etc.

3- Dans certains cas rares, les 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 parfois pas possible de lier des crédits à un déterminant comme pour certains crédits de communication ; parce que la destination des crédits n'est pas précisément connue a priori comme avec les fonds d'urgence (fonds d'urgence humanitaire, aide alimentaire, etc.)

En raison de ces différents niveaux de justification, 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.

La définition du bon niveau de justification des crédits permet de distinguer :

- ✓ une justification synthétique qui concerne ainsi plusieurs natures de dépense ayant un déterminant commun et figurant au niveau du programme
- ✓ une justification analytique qui est détaillée action par action et nature de dépense par nature de dépense et qui figure au niveau des actions.

Après avoir déterminé le bon niveau de justification des crédits, il convient de définir les « **unités de justification** » : il s'agit de déterminer le maillage et la finesse de la justification qui devra figurer dans les bleus budgétaires. Pour

mémoire, en deçà de « l'unité de vote » (la mission) et de l'unité de « spécialité budgétaire » (le programme), deux autres outils sont utilisés dans le cadre de la procédure d'élaboration des projets de loi de finances :

- ✓ **Les unités de budgétisation** qui décomposent un programme en un nombre limité d'éléments en privilégiant tantôt l'axe par nature (titres-catégories), tantôt l'axe par destination (actions et sous-actions) afin de servir de support à la budgétisation, l'instruction des demandes de crédits et à l'arbitrage des plafonds par le Premier ministre.
- ✓ **Les unités de justification** qui constituent les blocs élémentaires présentant le détail fin de l'emploi prévisionnel des crédits et des emplois demandés au Parlement.

Ce niveau de justification doit être suffisamment fin car le niveau choisi détermine le degré de finesse de l'information à destination du Parlement qui doit pouvoir apprécier la portée de son autorisation budgétaire. Chaque unité de justification doit être budgétairement homogène pour pouvoir être rapportée à un ou plusieurs déterminants communs. 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 (constructions immobilières, grands projets informatiques,...) ou encore les principaux opérateurs ou groupes d'opérateurs qui reçoivent des crédits à partir d'une même action. Certaines dépenses peuvent être identifiées 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.).

Le niveau de justification ne doit pas non plus être trop fin 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.

L'unité de justification est au plus équivalente au croisement action-catégorie.

La justification au premier euro doit porter à la fois sur le socle 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.

Les unités de justification doivent être **cohérentes avec la nomenclature d'exécution** pour pouvoir être suivies en gestion (notamment pour les interventions).

Par ailleurs, il est prévu des rubriques pour identifier et développer les « **principales évolutions de l'année** ». Il s'agit d'un complément à la justification de l'ensemble des crédits pour mettre en avant certains choix budgétaires. Il est possible d'y expliciter 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 présentation différentielle ou « en écart » des crédits.**

■ EXEMPLE

Il est possible de développer la présentation des modalités d'un nouveau dispositif d'intervention comme le « contrat de génération » et de justifier les crédits qui sont prévus pour sa mise en œuvre (estimation du nombre des ayants-droits, finalités et coût moyen par bénéficiaire du dispositif, montant des AE et échéancier de CP, etc.).

Recommandations pour la rédaction

La volumétrie de la partie relative à la JPE dans les projets annuels de performances doit être appréciée selon l'importance budgétaire et la complexité des programmes et selon l'importance de la partie « opérateurs ». **En moyenne, la partie relative aux dépenses de personnel devra comporter de 3 à 5 pages.** Pour les ministères qui ont concentré leur masse salariale sur un unique programme, ce volume peut être étendu en conséquence.

La partie relative aux autres éléments transversaux (justification des grands projets, des crédits contractualisés et présentation de coûts synthétiques) doit tenir en une ou deux pages selon qu'il y a besoin ou non de développer des éléments de justification relatifs à des grands projets et, en particulier, les projets de contrats de plan État-régions ou encore à des partenariats public-privé (PPP).

La partie relative à la justification des crédits par action doit respecter un volume moyen de deux à trois pages par action.

En général, pour un programme donné, la partie « justification au premier euro » des programmes ne doit pas excéder une vingtaine de pages. Cette volumétrie est indicative, elle invite à ne faire figurer que les informations

réellement utiles pour exprimer le contenu de la dépense. Néanmoins, elle ne doit pas interdire, pour les programmes qui le nécessiteraient, de faire figurer des développements adéquats.

Au moment de la rédaction de la partie « justification au premier euro » du PAP, il convient de **respecter strictement les différentes rubriques qui figurent dans l'outil d'édition des bleus budgétaires, FARANDOLE**. Pour améliorer la lisibilité de la partie JPE, il convient de supprimer les redondances avec les autres parties du bleu ou d'autres bleus :

- ✓ Pas de répétition d'un programme à l'autre pour des éléments communs et procéder par renvoi (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 procéder par renvoi et expliquer son incidence particulière sur la masse salariale des différents programmes).
- ✓ De la même façon, pas de répétition entre la partie JPE et la partie Opérateurs pour les subventions pour charges de service public
- ✓ De même, pas de répétition pour l'action sociale entre la partie Dépenses de personnel et la partie JPE par actions

La justification au premier euro, en dehors des éléments transversaux au programme (titre 2 ; grands projets ; coûts synthétiques), s'effectue par action et par titre : la justification consiste à expliciter, titre par titre, 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 : la justification consiste alors à expliciter, titre par titre, ce qui est financé par la sous-action.

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

- ✓ la seule description 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 par rapport à la présentation du programme et des actions.
- ✓ à l'inverse, la présentation de grands tableaux détaillant la destination de la dépense, mais sans commentaires.
- ✓ les énumérations présentant la destination fine des crédits, mais sans les justifier : il faut rapporter les crédits à des éléments physiques ou financiers.
- ✓ la justification des crédits d'une façon 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 dont les montants sont très supérieurs.

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) ;
- ✓ 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), la justification des unes vaut justification des autres mais il est nécessaire de préciser que la justification est en AE et en CP.

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. (cf. point 5 : Échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement).

2. LA JUSTIFICATION DES CREDITS AU NIVEAU DU PROGRAMME

Les éléments transversaux au programme recouvrent trois aspects :

1. La justification des crédits de personnel ;
2. La justification synthétique par grands projets couvrant plusieurs actions et/ou plusieurs natures de dépenses ;
3. La justification synthétique de certains crédits

Dans ce premier cas, la justification des crédits trouve place dans les « **Éléments transversaux au programme** » qui est la première rubrique de la JPE.

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

Les crédits relatifs à la masse salariale se justifient au niveau du programme. Ils doivent être déclinés par catégorie d'emploi, tout comme les effectifs. Comme le titre 2 est construit en budgétisation sur une base d'équivalence des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, **la justification des crédits du titre 2 est réalisée sans distinguer les AE des CP.**

L'objet de la JPE des crédits du titre 2 et des effectifs est de justifier le coût budgétaire de la politique des ressources humaines mise en œuvre par le responsable de programme : augmentation ou réduction des effectifs, évolution de la structure des emplois, redéploiements entre actions, externalisation, arbitrages effectifs/rémunérations, impact des mesures générales et catégorielles, effet du GVT, productivité des effectifs, etc. Elle doit faire apparaître le coût réel de la masse salariale avec ses différents déterminants.

Elle doit faire apparaître de manière documentée les prévisions en termes de flux d'effectifs (entrées, sorties, dont les départs en retraite, et par conséquent schéma d'emplois).

Pour chaque programme, pour le PLF 2013, il est demandé de faire figurer :

- ✓ **Une analyse de l'évolution des effectifs par catégorie d'emploi comportant (en ETPT et en ETP) :**

Une description succincte de la structure des emplois du programme doit être fournie (poids respectifs des catégories d'emplois,, ancienneté moyenne des agents, coût moyen indiciaire et indemnitaire non chargé des emplois en place, entrants et sortants ...).

- **Des éléments sur les effets de structure (impact des mesures de périmètre, transferts et corrections techniques et du schéma d'emplois)**
- **Les hypothèses de sorties (effectif, types de sorties et niveau moyen de rémunération) ;**
- **Les hypothèses d'entrées (effectif, types d'entrées et niveau moyen de rémunération) ;**
- **Le GVT négatif (effet entrées-sorties).**

Les éléments concernant la variation du plafond d'emplois par catégorie sont exprimés en ETPT. Les colonnes relatives aux mesures de périmètre, transferts et corrections techniques permettent de reconstituer l'évolution du schéma d'emplois en ETPT.

Les flux d'entrées et de sorties sont présentés en ETP, avec la mention de la date moyenne d'entrée ou de sortie, permettant de reconstituer la variation du niveau d'ETPT. Le coût moyen (indiciaire et indemnitaire, y compris charges sociales, mais hors compte d'affectation spéciale « pensions ») des entrées et des sorties par catégorie doit être indiqué au sein du tableau prévu à cet effet. Les commentaires associés à ce tableau permettent de présenter des éléments d'analyse relatifs au GVT négatif.

Les flux d'entrée doivent distinguer les primo-recrutements des autres flux. Des commentaires sont également attendus concernant la distinction entre les agents titulaires et les agents contractuels.

Les flux de sorties doivent distinguer impérativement les départs en retraite et les autres départs définitifs (fins de contrat, démissions, décès, licenciements, radiations, détachements, etc.).

- ✓ **La répartition des effectifs par action, voire par sous-action, et la répartition du plafond d'emplois par service :**

Le total de la ventilation des ETPT par action et par structure doit être équivalent au total des ETPT rémunérés.

- **La ventilation des ETPT rémunérés par destination : action, éventuellement par sous action, voire par activité élémentaire ;**

Cette rubrique doit comporter les éléments de justification concernant la volumétrie des effectifs du programme et de leur répartition entre les actions, en rapportant leur activité à des éléments physiques ou financiers : ces informations doivent permettre d'apprécier la pertinence de cette allocation des ressources humaines et la productivité des services.

Quelle que soit la méthode utilisée pour la répartition des effectifs par action (analytique, forfaitaire, etc.), il est demandé de mentionner et d'expliquer les outils et/ou les clés de répartition utilisées.

■ EXEMPLE

Programme 140 : Compte tenu de la méthode adoptée pour identifier les économies d'emplois, le schéma d'emplois de l'année est réparti de façon forfaitaire. Pour 2012, il est à ce stade imputé sur les actions 03 « Besoins éducatifs particuliers », 05 « Remplacement », 06 « Pilotage et encadrement pédagogique » et 07 « Personnels en situation diverses ».

Programme 150 : La répartition des ETPT entre les différentes actions du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » a été réalisée à partir de l'imputation des personnels sur les actions indiquée par les établissements d'enseignement supérieur dans le cadre de l'enquête relative au contrôle national des emplois de l'enseignement supérieur 2011.

Programme 176 : La ventilation par action des ETPT inscrits au programme « Police nationale » est fondée à titre principal sur les restitutions des systèmes de suivi de l'activité opérationnelle des services. La main courante informatisée est déployée dans les services de la sécurité publique et de la préfecture de police tandis que les compagnies républicaines de sécurité renseignent la base WinSG.

- **La ventilation du plafond d'emplois par service ;**

Cette rubrique doit comporter une ventilation des effectifs, en ETPT, selon les différents niveaux d'administration (administration centrale, services départementaux, services régionaux, services à l'étranger, opérateurs, autres services). L'évolution de cette ventilation entre la LFI 2012 et le PLF 2013 doit faire l'objet de commentaires.

Il est recommandé de présenter des indicateurs ou ratios synthétiques permettant la mise en relation des effectifs rémunérés avec l'activité des services. Le cas échéant, ces ratios synthétiques ont vocation à être cohérents avec ceux figurant dans la partie consacrée à la performance du programme.

■ EXEMPLE

Nombre d'affaires traités par magistrat, nombre d'élève par enseignant, nombre de titres délivrés ou de dossiers traités par agent, etc., l'unité étant l'ETPT.

✓ **Une analyse de la politique salariale par catégorie d'emploi détaillant l'incidence des mesures générales et des principales mesures catégorielles sur la masse salariale du programme :**

- **Les mesures générales (revalorisation du point fonction publique, GIPA, mesures bas salaires);**
- **Les mesures catégorielles (réformes statutaires, rééchelonnements indiciaires, revalorisations indemnitaires, transformations ou créations de nouveaux corps ou grade, transformations d'emplois, repyramidages, grâce au tableau prévu à cet effet) ;**
- **Le GVT solde, positif et négatif ;**
- **Les cotisations sociales et contributions employeurs pour les pensions;**

Il est demandé un rappel des mesures générales ainsi que la précision de leur incidence sur la masse salariale du programme et de ses catégories d'emplois.

Les ministères sont invités à décrire l'ensemble des mesures catégorielles envisagées, en identifiant les mesures selon leur nature (statutaire ou indemnitaire) et selon les corps ou catégories d'emplois concernés. La date d'entrée en vigueur de la mesure sera précisée. Le coût budgétaire (coût chargé hors contribution au CAS) de chaque mesure catégorielle doit être mentionné (préciser le coût en année pleine et le coût pour l'année considérée compte tenu de la date prévisionnelle d'entrée en vigueur). Le coût total des mesures catégorielles pour le programme considéré sera rapporté à l'enveloppe catégorielle totale dont bénéficie le ministère.

Afin d'éviter les redondances dans les documents budgétaires, la justification de certains éléments transversaux de la politique salariale peut, le cas échéant, procéder par renvoi à la justification donnée dans le programme qui supporte la part la plus importante des crédits du titre 2 du ministère (ex. une mesure statutaire qui concerne plusieurs programmes d'un même ministère n'est décrite en détail que dans le principal et seul figure l'incidence de la mesure sur la masse salariale du programme).

L'incidence des cotisations à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), au Fonds national d'aide au logement (FNAL) et de 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.

✓ **Les crédits 2 relevant des prestations sociales et de l'action sociale :**

Cette rubrique doit comporter les éléments de justification au niveau du programme des dépenses relevant des prestations sociales non familiales et de l'action sociale, en distinguant:

- **Les prestations sociales obligatoires prises en charges par l'État (hors Famille) :** CFA, indemnités chômage, etc. Les prestations sociales doivent faire l'objet d'une présentation indiquant les montants concernés et le nombre de bénéficiaires.
- **L'action sociale interministérielle ou ministérielle** en rappelant succinctement les principaux dispositifs, leur titre – (hors titre 2) – et catégorie d'imputation, les montants totaux versés et le nombre de bénéficiaires, à l'aide du tableau inséré dans la maquette des PAP.
- **Autres éléments.**

Recommandations pour la rédaction

DEPENSES DE PERSONNEL

Catégorie d'emploi	Emplois (ETPT)						Crédits Demandés pour 2013 (y.c. charges sociales)
	Plafond autorisé pour 2012	Demandés pour 2013 (1)	Effet des mesures de périmètre pour 2013 (2)	Effet des mesures de transfert pour 2013 (3)	Effet des corrections techniques pour 2013 (4)	Variation 2013 / 2012 (5)=(1)-(2)-(3)-(4)	
Catégorie A	X XXX	X XXX	X XXX	X XXX	X XXX	-XX	XX XXX XXX
Catégorie B	X XXX	X XXX	X XXX	X XXX	X XXX	0	XX XXX XXX
Catégorie C	X XXX	X XXX	X XXX	X XXX	X XXX	+X	XX XXX XXX
Total	X XXX	X XXX	X XXX	X XXX	X XXX	-X	XXX XXX XXX

Farandole : Les données des ETPT demandés pour 2013 sont l'agrégation des données saisies par catégorie d'emploi au niveau de l'action ou de la sous-action par la fonction « Saisir ETPT 2013 ». Des colonnes, non visibles lors de la production du PAP, ont été ajoutées pour distinguer, dans la variation 2013/2012, l'impact en ETPT du schéma d'emplois 2012 (extension année pleine) et celui du schéma d'emplois 2013.

Pour la première fois, les ministères renseigneront l'impact en ETPT des mesures de transferts et de périmètre (transferts entre l'État et ses opérateurs, transferts entre ministères, mesures de décentralisation et autres mesures de périmètre pris en compte dans la construction du plafond en lois de finances), ainsi que des éventuelles corrections techniques, afin de faire apparaître l'évolution des effectifs prévue entre 2012 et 2013 à périmètre constant. Le contenu de cette nouvelle colonne devra avoir fait l'objet d'échanges préalables avec le bureau sectoriel compétent de la direction du budget. Il devra par ailleurs fait l'objet de commentaires détaillés.

Catégorie	AE = CP
Rémunérations d'activité	99 999 999
Cotisations et contributions sociales dont contributions au CAS Pensions	99 999 999 999 999
Prestations sociales et allocations diverses	99 999 999

ÉVOLUTION DES EMPLOIS

(en ETP)

Catégorie d'emplois	Sorties	dont départs en retraite	Mois moyen des sorties	Entrées	dont primo recrutements	dont mouvements entre programmes du ministère	Mois moyen des entrées	Schéma d'emplois du programme
Personnels administratifs	99	99	9,9	99	99	9	9,9	9
Personnels techniques	99	99	9,9	99	99	9	9,9	9
Militaires (hors gendarmes)	99	99	9,9	99	99	9	9,9	9
Ouvriers d'État	99	99	9,9	99	99	9	9,9	9
Total	999	999		999	999	99		999

Farandole : La saisie des ETP dans ce tableau est accessible par la fonction « Saisir Entrées/sorties ETP par catég. » au niveau du programme. La colonne « Schéma d'emplois du programme » n'est pas alimentée automatiquement. Un message d'erreur vous alerte (lors de la production du document) si elle ne correspond pas au solde des entrées-sorties. De même, un message d'alerte apparaît quand la somme des « mouvements entre programme du ministère », pour l'ensemble des programmes d'un ministère, n'est pas nulle.

Ce tableau doit être établi à **périmètre constant**, c'est-à-dire sans prendre en considération les transferts entre l'État et ses opérateurs, les transferts entre ministères, les mesures de décentralisation et les autres mesures de périmètre. Les flux d'entrées et de sorties seront présentés en équivalent temps plein (ETP), avec mention dans la partie commentaire de la date moyenne d'entrée ou de sortie, permettant de reconstituer la variation du niveau d'ETPT.

Vous remplirez ces dates moyennes d'entrées et de sorties par catégories, impérativement avec un chiffre après la virgule. Il est fait l'hypothèse que le mois 1 correspond à une date d'entrée au 1er janvier. Les mois moyens possibles se situent donc dans l'intervalle [1,0 ; 12,9]. Par exemple : 1er janvier = 1,0 ; 1er juillet = 7,0 ; 15 juillet = 7,5 ; 10 septembre = 9,3.

Une colonne relative aux primo-recrutements devra être renseignée. Par primo-recrutements, il est entendu les recrutements de contractuels, les recrutements par concours ou par examen de personnels n'étant pas auparavant rémunérés par un ministère. Les commentaires devront également faire la distinction entre les agents titulaires et les agents contractuels.

Les flux de sortie devront distinguer les départs en retraite, ainsi que les autres départs définitifs (démission, décès, fin de contrat, radiation, licenciement, détachement, etc.). Les ministères veilleront à enrichir les commentaires de précisions sur la méthodologie et les principales hypothèses retenues quant aux prévisions de départs en retraite.

Il est rappelé que le schéma d'emplois correspond aux suppressions effectives d'emplois. Il conviendra enfin de distinguer les mouvements entre programmes du ministère, dont la somme, au niveau ministériel, devra être nulle.

■ EFFECTIFS ET ACTIVITES DES SERVICES

REPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR SERVICE

Service	LFI 2012	PLF 2013
	ETPT	ETPT
Administration centrale	999	999
Services régionaux	99	99
Services départementaux	99	99
Opérateurs	99	99
Services à l'étranger	99	99
Autres	99	99
Total	9 999	9 999

Farandole : Un message d'alerte apparaît, lors de la production du PAP, si le total des colonnes n'est pas égal au total des colonnes correspondantes du tableau relatif au plafond d'emplois placé au début de la JPE des dépenses de personnel.

Vous devez saisir la répartition du plafond d'emplois du programme entre l'administration centrale du ministère, les services régionaux, les services départementaux, les opérateurs, les services à l'étranger et le cas échéant d'autres services. Vous pourrez utiliser le texte associé (« Commentaire ») qui suit pour distinguer parmi les **autres services**, les services à compétence nationale, les établissements dotés de l'autonomie financière, etc.

Le nombre d'emplois correspondant aux opérateurs doit être en cohérence les éléments figurant dans le tableau de consolidation des emplois du volet opérateurs du PAP. Un message d'erreur vous alerte lors de la production du document en cas de discordance avec la colonne « ETPT rémunérés par ce programme » de ce tableau. Toutefois, dans certains cas, les éléments saisis peuvent diverger, notamment parce que le titre 2 d'un programme peut prendre en charge la rémunération d'emplois dans des opérateurs non rattachés à ce programme. Deux lignes de saisie ont donc été créées dans Farandole (mais une seule ligne apparaît à l'impression) : « dont opérateurs rattachés au programme » et « dont opérations non rattachés au programme ». Seule la ligne « dont opérateur rattachés au programme » fait l'objet d'un contrôle de cohérence.

Les élèves fonctionnaires dans les écoles, titulaires de l'administration en formation à l'extérieur du ministère, doivent être décomptés dans la ligne « Autres ».

Les commentaires préciseront impérativement le contenu de la ligne « Autres », le cas échéant.

Guide de la justification au premier euro des crédits

LA JUSTIFICATION DES CREDITS AU NIVEAU DU PROGRAMME

REPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR ACTION

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		ETPT
01	Prévention des risques technologiques et des pollutions	99
02	Prévention des risques naturels	999
03	Gestion des crues	99
04	Gestion des déchets et évaluation des produits	99
05	Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques	9 999
Total		9 999

Farandole : Les données des ETPT sont l'agrégation des données saisies par catégorie d'emploi au niveau de l'action ou de la sous-action, par la fonction « Saisir ETPT 2013 ».

INDICATEURS DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'indicateur sera présenté ici, dans le volet JPE s'il n'est pas intégré dans le volet performance. Ce tableau pourra également être complété en complément de l'indicateur présenté dans le volet Performance.

Ratios effectifs gestionnaires / effectifs gérés		Effectifs intégralement gérés (inclus dans le plafond d'emplois)
(ETP ou effectifs physiques)		G
Effectifs gérants	T = a+b+c+d	T / G
administrant et gérant	a	a/G
organisant la formation	b	b/G
consacrés aux conditions de travail	c	c/G
consacrés au pilotage et à la politique des compétences	d	d/G

Lorsque les modalités de décompte des effectifs gérés exposées ci-dessus entraînent une réduction significative du nombre d'agents gérés (par exemple lorsqu'un ministère assure des tâches de gestion pour le compte d'établissements publics ou d'un autre ministère), un coefficient applicable aux « effectifs gérants » pourra réduire le nombre de gestionnaires à concurrence des seuls effectifs gérés pris en compte. Ce coefficient devra être explicité.

Effectifs inclus dans le plafond d'emploi		Effectifs hors plafond d'emplois	
Effectifs intégralement gérés	Partiellement gérés (agents en détachement entrant, en MAD sortante et PNA)	Intégralement gérés (CLD, disponibilité, etc.)	Partiellement gérés (agents en détachement sortant et en MAD entrante)
xx %	xx%	xx %	xx %

ÉLÉMENTS SALARIAUX

Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS Pensions	(en millions d'euros)
Socle Exécution 2012 retraitée	100,0
Prévision Exécution 2012 hors CAS Pensions	110,0
Changements de périmètre du programme 2013/2012	-5,0
Débasage/rebasage dépenses non reconductibles	-5,0
Impact du schéma d'emplois	-6,0
EAP schéma d'emplois de l'année n-1	-2,0
Schéma d'emplois de l'année n	-4,0
Mesures catégorielles	3,0
Mesures générales	0,3
GIPA	0,2
Mesures bas salaires	0,1

Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS Pensions	(en millions d'euros)
GVT solde	0,0
GVT positif	2,0
GVT négatif	-2,0
Autres	0,5
Total	97,8

Farandole : La ligne « Mesures catégorielles » n'est pas alimentée automatiquement. Un message d'erreur (lors de la production du document) vous alerte néanmoins en cas de discordance avec le tableau des mesures catégorielles. De même, un message d'alerte apparaît si le total ne correspond pas au T2 HCAS. Une ligne, non visible lors de la production du PAP, a été ajoutée pour distinguer, au sein de la ligne « Autres », les mesures ayant fait l'objet d'un débasage du socle d'exécution 2012.

Ce tableau doit permettre d'identifier les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS pensions en 2013.

Le cas échéant, la prévision d'exécution 2012 doit être retraitée des mesures modifiant le périmètre du programme (mesures de périmètre : changements de maquette, décentralisation, etc. et mesures de transfert : transferts entre programmes, transferts vers ou depuis les opérateurs) et des mesures salariales ponctuelles (GIPA, mesures non reconductibles comme le rachat de jours de CET et les mesures de restructuration).

La ligne « mesures catégorielles » ne s'alimente pas automatiquement avec le tableau retraçant les mesures catégorielles (cf infra). Les ministères veilleront toutefois à ce que les chiffres des mesures catégorielles du présent tableau et du tableau des mesures catégorielles concordent.

Vous pouvez utiliser le texte associé (« Commentaire ») qui suit pour apporter quelques explications concernant les montants qui apparaissent dans ce tableau. Cependant, les trois paragraphes suivants vous permettent de détailler ces principaux facteurs d'évolution (Mesures générales, Mesures catégorielles, Mesures individuelles).

Les montants inscrits au titre de la ligne « autres » doivent être décomposés et justifiés au premier euro, notamment l'évolution des rémunérations qui ne dépendent pas du point, en particulier celle des ouvriers d'État.

COÛTS ENTRÉE-SORTIE

Catégorie d'emploi	Coût d'entrée (1)	Coût de sortie (1)
Catégorie A	999	999
Catégorie B	999	999
Catégorie C	999	999

(1) y compris charges sociales hors CAS Pensions.

Ce tableau permet d'identifier les coûts d'entrée et de sortie par catégories d'emplois qui ont notamment été retenus pour valoriser le schéma d'emplois (coûts d'entrée) et calculer l'incidence de l'effet de noria.

MESURES GENERALES

Les coûts liés à la GIPA 2013, qui s'apparente à une mesure générale, seront précisés dans cette partie.

MESURES CATEGORIELLES

Catégorie ou intitulé de la mesure	ETP concernés	Catégories	Corps	Date d'entrée en vigueur de la mesure	Mois	Coût 2013	Coût en année pleine
Effets extension année pleine mesures 2012 ou années précédentes						9 999 999	9 999 999
Mesure aaaa...	9	A, B, C, D	XXX XXXX XX XXX	99-9999	04	999 999	999 999
Mesure bbbb...	9	A, B	XXX XXXX XX XXX	99-9999	05	999 999	999 999
Mesures statutaires						9 999 999	9 999 999
Avancement de grade (modification du taux promus/promouvables)	9	A+, B+, C+, D+	XXX XXXX XX XXX XXXXXXXX XXXX XXXXX	99-9999	02	999 999	999 999
Mesure xxxx...	9	A, B, C, D		99-9999	10	999 999	999 999
Mesures indemnitaires						9 999 999	9 999 999
Prime exceptionnelle de fin d'année	9	A+, B+	XXX XXXX XX XXX	99-9999	09	999 999	999 999
Mesure yyyy...	9	A	XXX XXXX XX XXX	99-9999	08	999 999	999 999
Transformations d'emploi (requalification)						9 999 999	9 999 999
Plans de requalification en faveur des B administratifs, des C techniques, et de la catégorie C administrative	9	B, C	XXX XXXX XX XXX XXXXXXXX XXXX XXXXX	99-9999	01	999 999	999 999
Transformation zzzz...	9	A+, A	XXX XXXX XX XXX	99-9999	01	999 999	999 999
Total						99 999 999	99 999 999

Farandole : Il n'existe pas de lien automatique entre ce tableau et la ligne « Mesures catégorielles » du tableau relatif aux éléments salariaux. Toutefois, un message d'erreur (lors de la production du document) apparaît si les montants ne sont pas concordants. Pour les effets extension année pleine, Farandole fait apparaître automatiquement les mesures figurant dans le PAP 2012. Il est possible de supprimer tout ou partie de ces lignes ; il conviendra d'en informer le bureau sectoriel compétent de la Direction du Budget.

Vous êtes invités à décrire les mesures catégorielles envisagées, en identifiant les principales mesures selon leur nature (statutaire ou indemnitaire), le nombre d'agents concernés, leur catégorie ainsi que leur corps. Ils renseigneront par ailleurs la date de mise en œuvre de la mesure (prévue ou effective s'agissant des mesures qui sont renseignées au titre de leur extension en année pleine ou de leurs effets pluriannuels).

Une attention particulière sera portée aux effets « extension année pleine » des mesures 2012, au coût des changements de « taux promus/promouvables » (partie pilotable du GVT), aux hausses indemnitaires (y compris non reconductibles) et à l'incidence des mesures interministérielles.

Vous vous assurerez que le total du présent tableau et le montant des mesures catégorielles figurant dans le tableau relatif aux éléments salariaux concordent. De même, vous veillerez à la cohérence des éléments saisis dans les champs « date d'entrée en vigueur » et « mois » avec les montants saisis dans les champs « coûts 2013 » et « coût année pleine ».

Les ministères veilleront enfin à harmoniser les libellés des mesures entre les différents programmes. Pour les mesures à caractère pluriannuel, il est demandé d'utiliser des libellés strictement identiques d'une année sur l'autre, et de PAP à RAP, afin de pouvoir déterminer le coût total des mesures concernées.

MESURES INDIVIDUELLES

Seront indiquées dans cette partie les évaluations du Glissement Vieillesse Technicité positif et du Glissement Vieillesse Technicité négatif (ou effet de noria) en pourcentage et en euros.

COTISATIONS SOCIALES ET CONTRIBUTIONS EMPLOYEURS POUR LES PENSIONS

	LFI 2012	PLF 2013
Contributions d'équilibre au CAS Pensions	99 999 999	99 999 999
<i>Civils (y.c. ATI)</i>	9 999 999	9 999 999
<i>Militaires</i>	999 999	999 999
<i>Ouvriers d'État (subvention d'équilibre FSPOEIE)</i>	999 999	999 999
<i>Autres (Cultes et subvention exceptionnelle)</i>	999 999	999 999
Cotisation employeur FSPOEIE	999 999	999 999

Le total figurant sur la première ligne de ce tableau est repris automatiquement dans la ligne "crédits CAS Pensions" du tableau de synthèse des crédits de titre 2 positionné au début de la JPE des dépenses de personnel.

La cotisation employeur FSPOEIE est financée par les crédits hors CAS pensions contrairement à la subvention d'équilibre au FSPOEIE.

S'agissant des cotisations sociales employeur :

- 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€ ».

PRESTATIONS SOCIALES

Type de dépenses	Nombre de bénéficiaires	PLF 2013
Accidents de service, de travail et maladies professionnelles	XX	X XXX
Revenus de remplacement du congé de fin d'activité	XXX	X XXX
Remboursement domicile travail	XXX	X XXX
Capital décès	XX	X XXX
Allocations pour perte d'emploi	XX	X XXX
Autres	XXX	X XXX
Total		X XXX

Farandole : Un message d'alerte apparaît, lors de la production du PAP, si le total de la colonne « PLF 2013 » n'est pas égal au total de la ligne « Prestations sociales et allocations diverses » du tableau de synthèse des crédits de titre 2 positionné au début de la JPE des dépenses de personnel.

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

■ ACTION SOCIALE – HORS TITRE 2

Type de dépenses	Effectif concerné (ETP)	Prévision Titre 3	Prévision Titre 5	Total
Restauration	XXX	X XXX	X XXX	X XXX
Logement	XXX	XXX	XXX	XXX
Famille, vacances	XXX	X XXX	X XXX	X XXX
Mutuelles, associations	XXX	XXX	XXX	XXX
Prévention / secours	XXX	X XXX	X XXX	X XXX
Autres	XX	X XXX	X XXX	X XXX
Total		XX XXX	XX XXX	XX XXX

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 ministères veilleront à la cohérence de ces montants avec ceux présentés pour ces mêmes dépenses dans la justification par action (hors T2). Afin d'éviter les doublons, l'ensemble des commentaires détaillés relatifs à ces mesures doit figurer dans la JPE des dépenses de personnel (un simple renvoi à ce volet pourra figurer dans la JPE hors T2).

2.2 La justification synthétique des grands projets couvrant plusieurs actions et/ou plusieurs natures de dépenses et la présentation des crédits contractualisés

La justification au premier euro peut expliciter de façon synthétique des crédits figurant sur plusieurs actions et concernant plusieurs titres lorsqu'ils sont consacrés à un grand projet particulier (qui n'est pas identifié dans la nomenclature par destination comme une action par exemple).

■ EXEMPLE

Programme de construction pénitentiaire ou grands projets immobiliers ; projets informatiques type Copernic, Chorus, Cassiopee, etc. ; Acropol ; suivi d'une réorganisation ou d'une réforme particulière comme la professionnalisation des armées ; etc.

Cette rubrique doit comporter les éléments de justification relatifs au suivi des grands projets de l'État (réorganisation, informatique, immobilier) notamment lorsqu'ils ont un impact pluriannuel. **L'intérêt de cette présentation synthétique par grand projet est de bénéficier d'une vision consolidée des crédits rattachés à un projet toute nature de dépense confondue et d'en suivre le financement dans la durée.**

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

- ✓ ils **concernent au moins deux actions du programme** ou 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 (**taille critique**) : un seuil de 60 millions d'euros d'autorisation d'engagement peut être retenu, dans la mesure où il est de nature à appréhender les opérations majeures de l'État ;
- ✓ ils présentent un **déroulement pluriannuel**, dont l'échéancier est susceptible d'être suivi (en renvoyant si nécessaire à l'échéancier des AE/CP).

Cette rubrique a également vocation à recenser les crédits liés aux partenariats publics-privés et à la justification des crédits qui y sont associés (en AE et CP).

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 expliquant, le cas échéant, les écarts par rapport aux prévisions.
- ✓ **Le détail de la nature des crédits (en millions d'euros) directement liés au projet en les justifiant titre de dépense par titre de dépense** (rémunérations des ETPT directement affectés au projet ; dépenses de fonctionnement (consommables, prestations, etc.) directes ; crédits d'investissement directs ;...).
- ✓ **Le détail de la destination des crédits**, c'est-à-dire leur répartition par destination (action ou sous-action) ;

Pour les grands projets, qui sont le plus souvent pluriannuels, la JPE doit distinguer les AE pour les dépenses nouvelles et les CP (pour payer des engagements antérieurs ou pour couvrir la première année des engagements nouveaux) en fonction des modalités retenues pour le calibrage des dotations.

La justification des crédits consacrés à un projet n'est pas exclusive de la justification analytique qui décompose les crédits des actions par nature. Toutefois, afin d'éviter les redondances dans les documents budgétaires, la justification de certains éléments au niveau de l'action pourra renvoyer à cette rubrique si les crédits y font l'objet d'une justification par grand projet.

Ce sont souvent les programmes de soutien qui sont concernés par ce type de justification car ce sont ces programmes qui supportent les grands projets transversaux en matière informatique ou immobilière.

Enfin, cette rubrique sert à faire figurer **les crédits contractualisés dans le cadre des contrats de Projets État-Régions (en millions d'euros)**. Il est demandé d'indiquer les crédits relatifs aux contrats de Projets État-Régions (CPER) en précisant les montants des CPER du programme et en identifiant et en décrivant les principaux projets correspondants : s'agissant des CPER 2000-2006, la contribution des programmes sera limitée à une information sur les crédits de paiement nécessaires pour terminer l'ancienne génération, alors que la contribution prévisionnelle de chaque programme ou opérateur aux CPER 2007-2013 sera inscrite en AE et en CP.

Recommandations pour la rédaction

Volumétrie : l'ensemble de la justification des grands projets et des coûts synthétiques au niveau du programme pourra comporter 1 ou 2 pages.

ELEMENTS TRANSVERSAUX

■ ÉLÉMENTS D'ACTUALITÉ

Cette partie permet de mettre en avant les éléments nouveaux par rapport au budget précédent, d'identifier systématiquement les dispositifs nouveaux ou non reconduits. L'objectif est d'expliquer, à partir des éléments d'actualité du programme par rapport au PAP précédent, les évolutions des crédits.

■ MODIFICATIONS DE MAQUETTE

Cette partie devra être renseignée lorsque des évolutions de maquette budgétaire sont intervenues entre 2012 et 2013 en expliquant l'origine des crédits entrants, la destination des crédits sortants et la raison de ces transferts et en fournissant les explications budgétaires détaillées afin de faciliter les comparaisons entre deux exercices.

GRANDS PROJETS TRANSVERSAUX ET CRÉDITS CONTRACTUALISÉS

■ PROJETS INFORMATIQUES LES PLUS IMPORTANTS

NOM-DU-PROJET (1)

Les renvois entre parenthèses correspondent aux définitions données dans la circulaire en annexe 3ter.

Il s'agit d'abord de rendre compte des conditions de soutenabilité financière du projet jusqu'à son achèvement ; à cette fin, les ministères sont invités à fournir les informations suivantes :

- (1) l'identification du projet
- (2) la référence LOLF de l'action finançant le projet
- (3) la référence LOLF de l'action bénéficiaire du projet (éventuellement plusieurs)
- (4) le cas échéant, l'identification de la mesure RGPP concernée
- (5) le cas échéant, l'appartenance au domaine applicatif impacté par le programme CHORUS, en indiquant oui/non
- (6) le cas échéant, l'appartenance au domaine applicatif impacté par le programme ONP, en indiquant oui/non
- (7) l'historique et la prévision des consommations annuelles de CP et d'AE liées au projet, mis à jour à fin 2009 ; cette séquence historique justifie le coût total prévisionnel du projet achevé, notamment les restes jusqu'à achèvement. Pour une étude MAREVA récente, l'échéancier des consommations de CP doit être cohérent avec le flux de dépense « coûts directs » pris en compte dans l'outil MAREVA.

Il s'agit ensuite de présenter le projet et ses conséquences de façon plus large, notamment sa valeur vis-à-vis des agents et des usagers et les risques inhérents au projet.

- (8) le graphe de notation à 5 axes, produit par l'outil MAREVA, à saisir dans Farandole par copier-coller à partir des résultats fournis par l'outil d'analyse type MAREVA.
- (9) la date de l'analyse multicritère ou de sa mise à jour, l'objectif étant qu'elle soit récente
- (10) la période pluri annuelle sur laquelle la rentabilité a été évaluée
- (11) le montant de la valeur actualisée nette (le taux d'actualisation est pris à 4 %)
- (12) le délai de retour sur investissement
- (13) un commentaire expliquant brièvement à minima :
 - les enjeux principaux du projet,
 - les étapes significatives déjà réalisées et celles restant à réaliser,
 - les explications sur les notes MAREVA attribuées, nécessaires pour les notes A et D
 - l'identification de l'outil utilisé pour l'analyse multicritère (MAREVA, autre outil, etc.)

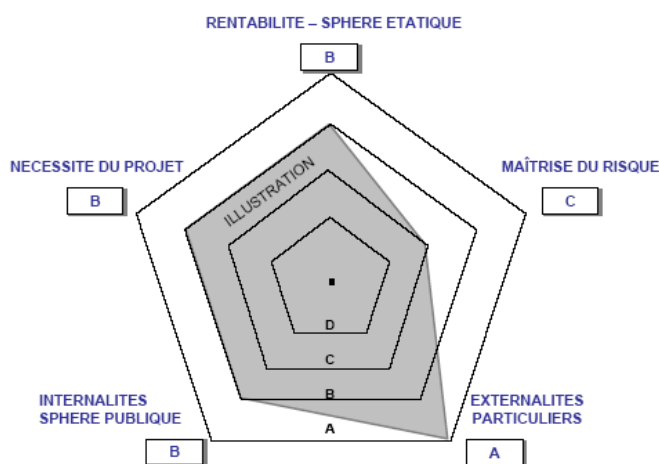
NOM-DU-PROJET (1)

Financement	Référence-LOLF-de-l'action (2)
Bénéficiaire	Référence-LOLF-de-l'action (3)
Cadre interministériel	Nom-des-initiatives interministérielles (4) (5) (6)

Consommations hors titre 2 (En millions d'euros)	2009 et avant (réalisé)	2010	2011	2012	2013	2014 et après	Total achevé prévisionnel
Autorisations d'engagement	XX,XX	XX,XX	XX,XX	XX,XX	XX,XX	XX,XX	XX,XX
Crédits de paiement *	XX,XX	XX,XX	XX,XX	XX,XX	XX,XX	XX,XX	XX,XX

* coûts directs du projet, notamment pris en considération dans l'élaboration du critère RENTABILITÉ-SPHÈRE ÉTATIQUE ci-dessous.

Présentation multicritère du projet (8) (reprendre le radar de synthèse tel que produit par l'outil MAREVA)



Nota : les notes INTERNALITES et EXTERNALITES rendent compte le cas échéant des gains et autres retours positifs supplémentaires enregistrés en dehors de la sphère « État ». L'étude de la RENTABILITÉ-SPHÈRE ÉTATIQUE tient compte du titre 2, en plus des coûts directs hors titre 2 et des gains de toutes natures enregistrés sur la sphère « État ».

Outil d'analyse utilisé	Nom / version de l'outil
Date de mise à jour de l'analyse MAREVA	xx/xx/xx (9)
Période d'analyse de la rentabilité	200x-20xx (10)
VAN (valeur actualisée nette 4%)	xx,xx M€ (11)
DR (délai de retour)	x,x années (12)

A savoir :

Une assistance à l'utilisation de l'outil Excel dans le cadre de la méthode d'analyse MAREVA est dispensée par la DISIC (courriel disic-mareva@pm.gouv.fr).

Afin d'éviter les redondances, si des projets informatiques sont portés par une action, il faudra procéder par renvoi dans la partie JPE à l'action.

■ PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Vous devrez effectuer une présentation synthétique du projet (maximum 10-15 lignes). Elle doit notamment faire figurer le cadre juridique, la valeur actuelle nette du contrat (en coût global et en dépenses d'investissement), la durée du contrat, les origines et les montants des multi-financements (exemple : État, CPER, FEDER ...), ainsi que l'avancement du projet. Précisez de plus l'année de signature et de notification du bail ou du contrat et le nom du partenaire.

L'identification du modèle de PPP est importante dans la mesure où des informations spécifiques sont demandées pour les BEA sectoriels d'une part et les AOT-LOA et les contrats de partenariat d'autre part, notamment en ce qui concerne le tableau des consommations qui sont saisies en millions d'euros.

BEA SECTORIEL / LIBELLE

Présentation synthétique du projet Présentation synthétique du projet Présentation synthétique du projet Présentation synthétique du projet

*Concernant les BEA sectoriels relevant de la procédure des **locations simples**, vous remplirez le tableau ci-dessous :*

(en millions d'euros)	2012 et années antérieures	2013	2014 et années postérieures	TOTAL
Autorisations d'engagement	XX	XX	XX	XX
Crédits de paiement	XX	XX	XX	XX

*Concernant le cas particulier (rare) des BEA sectoriels prévoyant la **mise à la disposition de l'État de locaux à titre gratuit** ou moyennant un loyer symbolique (dans ce cas, la collectivité locale bénéficie du FCTVA), en principe, aucune écriture n'affecte la comptabilité budgétaire puisqu'il y a absence de flux de crédits, tant en AE qu'en CP. Le tableau ci-dessus est alors sans objet. Ce n'est que dans la mesure où des travaux à la charge de l'État interviennent sur les biens ainsi mis à disposition que les AE correspondantes doivent être engagées (travaux répondant à la définition d'immobilisations au sens de la norme n° 6).*

AOT-LOA / LIBELLE

Présentation synthétique du projet Présentation synthétique du projet Présentation synthétique du projet Présentation synthétique du projet

(en millions d'euros)	Années antérieures	2013	2014 et années postérieures	TOTAL
Autorisations d'engagement				
Crédits de paiement				
Investissement	XX XX	XX XX	XX XX	XX XX
Fonctionnement	XX XX	XX XX	XX XX	XX XX
Financement	XX XX	XX XX	XX XX	XX XX

Il convient ici de présenter le périmètre du projet et son état d'avancement, les objectifs de performance assignés au partenaire privé et les raisons éventuelles de modifications au contrat.

CONTRAT DE PARTENARIAT / LIBELLE

Présentation synthétique du projet Présentation synthétique du projet Présentation synthétique du projet Présentation synthétique du projet.

(en millions d'euros) Autorisations d'engagement Crédits de paiement	Années antérieures	2013	2014 et années postérieures	TOTAL
Investissement	XX XX	XX XX	XX XX	XX XX
Fonctionnement	XX XX	XX XX	XX XX	XX XX
Financement	XX XX	XX XX	XX XX	XX XX

Il convient ici de présenter le périmètre du projet et son état d'avancement, les objectifs de performance assignés au partenaire privé et les raisons éventuelles de modifications au contrat.

CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-REGION (CPER)

Crédits de paiement de la génération CPER 2000-2006 :

Action	CP demandés pour 2012	CP sur engagements à couvrir après 2012
Action 1	XXX XXX	XXX XXX
Action 2	XXX XXX	XXX XXX
Total	X XXX XXX	X XXX XXX

Génération CPER 2007-2013 :

Action	CPER 2007-2013 (rappel du montant initial)	AE engagées au 31/12/2011	CP réalisés au 31/12/2011	AE demandées pour 2012	CP demandés pour 2012	CP sur engage- ments à couvrir après 2012
Action 1	XXX XXX	XXX XXX	XXX XXX	XXX XXX	XXX XXX	XXX XXX
Action 2	XXX XXX	XXX XXX	XXX XXX	XXX XXX	XXX XXX	XXX XXX
Total	X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX

Total des crédits de paiement pour ce programme :

CP demandés pour 2012	CP sur engagements à couvrir après 2012
X XXX XXX	X XXX XXX

Les principales opérations seront listées et il sera indiqué comment ces opérations répondent, pour cette nouvelle génération de, aux grands objectifs que sont la compétitivité et l'attractivité du territoire, la promotion du développement durable et la cohésion sociale et territoriale.

AUTRES GRANDS PROJETS

NOM-DU-PROJET

Dépenses de personnel	(en millions d'euros)	Titre 2
Autorisations d'engagement et crédits de paiement		XXX,XX

Crédits hors dépenses de personnel (en millions d'euros)	Titre 3	Titre 5	Total
Autorisations d'engagement	XXX,XX	XXX,XX	XXX,XX
Crédits de paiement	XXX,XX	XXX,XX	XXX,XX
dont crédits de paiement au titre des engagements nouveaux	XXX,XX	XXX,XX	XXX,XX

Commentaire commentaire commentaire commentaire commentaire.

Rappel : Tous les programmes ne sont pas porteurs de projets informatiques ; il s'agit en général des programmes de type soutien (ou de conduite et pilotage). Toutefois, il arrive que d'autres programmes financent un ou plusieurs projets informatiques importants, dans ce cas ils fournissent en la matière les mêmes renseignements.

2.3 La justification synthétique de certains crédits

Il s'agit de rapporter tout ou partie des crédits du programme (coût budgétaire direct) à des éléments physiques ou financiers (nombre de bénéficiaires, quantité de produits, m² de surfaces, etc.). Cette justification permet de produire des ordres de grandeur (ex. coût de l'élève, coût du détenu, coût du contrôle, coût de la visite, coût du titre délivré, etc.). Il s'agit d'une expression synthétique qui recouvre des crédits hétérogènes et notamment des frais fixes et des frais variables et qu'il convient d'interpréter avec précaution. L'objectif de la justification synthétique des crédits consiste à améliorer la lisibilité de la JPE par rapport à une approche qui serait purement analytique et qui décompose les crédits des actions titre par titre. 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 » rapporté au nombre d'élèves ; crédits du programme administration pénitentiaire rapporté au nombre de détenus ; crédits du programme « réseau routier national » rapporté au nombre de kilomètres de route entretenus ou construits ; crédits des actions fiscalité du programme « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » rapporté au nombre de contribuables ; 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 les programmes d'enseignement, on peut non seulement rapporter les dépenses de personnel au nombre d'élève, mais également les autres types de crédits comme les dépenses d'équipement ; etc.

Ce type de justification ne concerne pas tous les programmes et, en particulier, il est difficilement applicable aux programmes de soutien ou aux programmes qui n'ont pas une population cible ou qui ne produisent pas des biens et services homogènes.

Le cas échéant, dans le cas de politiques publiques bénéficiant de cofinancements ou de ressources propres, il est souhaitable d'indiquer à chaque fois que cela est possible les autres financements (ex. pour le coût de l'élève). Ces éléments complémentaires ne sont qu'indicatifs.

Cette justification au premier euro, de nature synthétique est souhaitable :

- ✓ lorsque les crédits se rattachent à plusieurs actions du programme ;
- ✓ lorsqu'il est possible d'identifier, pour un ensemble de crédits de titres différents, un seul et même déterminant physique de la dépense ;
- ✓ et à la condition que ces éléments de justification soient réellement utilisés dans le dialogue budgétaire et/ou le dialogue de gestion.

Cette approche synthétique ne permet pas d'expliquer le niveau des crédits, mais elle apporte une information importante sur les coûts budgétaire 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. Cette approche peut être utilement enrichie au moyen de la comptabilité d'analyse des coûts.

■ 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 des crédits n'est pas exclusive de la justification analytique qui décompose les crédits des actions par nature.

La justification synthétique de certains crédits au moyen de coûts synthétiques concerne en priorité les programmes de politique dont le public (ex. les étudiants, les détenus, les justiciables, les contribuables, etc.) ou les biens et services produits (ex. l'entretien des routes, les examens et concours, etc.) sont identifiables. La justification synthétique est plus difficile à réaliser lorsque les publics sont très hétérogènes (ex. interventions culturelles ou en faveur des associations ; programmes avec des services polyvalents ; activités de régulation et de contrôle ; etc.)

Recommandations pour la rédaction

Volumétrie : l'ensemble de la justification des grands projets et des coûts synthétiques au niveau du programme pourra comporter 1 ou 2 pages.

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

■ INDICATEURS IMMOBILIERS (A UTILISER LORSQU'IL N'Y A PAS D'INDICATEUR DE PERFORMANCE EQUIVALENT, LES MINISTÈRES QUI LE SOUHAITENT PEUVENT ÉGALEMENT COMPLÉTER CE TABLEAU EN COMPLÉMENT DE L'INDICATEUR DE PERFORMANCE)

Dans sa partie « transversale », la JPE 2013 des programmes porteurs des principaux projets et enjeux immobiliers (en général les programmes « soutien ») devra capitaliser les informations disponibles au sein des directions immobilières de chaque ministère, en exploitant notamment les informations techniques et financières qui leur a servi à établir leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).

Les ministères travailleront dans une logique de tableau de bord ministériel destiné à englober progressivement tous les paramètres significatifs de leur immobilier. La structuration de ces données chiffrées doit prendre appui sur les axes clés de la politique immobilière, lesquels sont aussi les principaux gisements d'économies de gestion, à savoir les surfaces (réduction), l'occupation (densification), l'entretien des bâtiments (programmation méthodique), les dépenses d'exploitation (rationalisation) et les coûts énergétiques (maîtrise).

Cet effort de transparence au sein des PAP n'est que le corollaire des travaux menés par les ministères dans le cadre de la mise en place du module de gestion immobilière adossé au chantier CHORUS, lequel a vocation à doter les administrations d'un système d'information fiable sur la dépense immobilière. Dans l'immédiat, l'élaboration de ce tableau de bord fournira à chaque ministère la boîte à outils dont il a besoin pour construire sa stratégie de performance immobilière et pour assurer la gestion efficiente de ses actifs.

A cet effet, il est recommandé de renseigner le tableau ci-dessous donnant les principales caractéristiques du parc occupé en matière de surface, d'occupation et de coût :

Le tableau doit respecter la forme suivante :

Nature	Repère	Libellé	Unité	Administration centrale		Services déconcentrés		Total	
Surface	1	SHON du parc	m ²	XXX		XXX		XXX	
	2	SUB du parc	m ²	XXX		XXX		XXX	
	3	SUN du parc	m ²	XXX		XXX		XXX	
	4	SUB du parc domanial	m ²	XXX		XXX		XXX	
	5	Ratio SUB / SHON	%	X,XX		X,XX		X,XX	
Occupation	6	Effectif ETPT (réf. PEA)	nb	XX		XX		XX	
	7	Ratio SUN / Poste de travail	m ² / PT	X,XX		X,XX		X,XX	
	8	Coût de l'entretien courant	€	XX XXX		XX XXX		XX XXX	
	9	Ratio entretien courant / SUB	€ / m ²	XXX,XX		XXX,XX		XXX,XX	
Entretien lourd	10	Coût de l'entretien lourd * (parc domanial et quasi-propriété)	€	AE	X XXX XXX	AE	X XXX XXX	AE	X XXX XXX
				CP	X XXX XXX	CP	X XXX XXX	CP	X XXX XXX
	11	Ratio entretien lourd * / SUB (parc domanial et quasi-propriété)	€ / m ²	AE	X,XX	AE	X,XX	AE	X,XX
				CP	X,XX	CP	X,XX	CP	X,XX
	12	Coût des travaux structurants	€	AE	XXX XXX	AE	XXX XXX	AE	XXX XXX
				CP	XXX XXX	CP	XXX XXX	CP	XXX XXX

* Y compris les crédits d'entretien lourd financés sur le BOP ministériel du CAS "Gestion du patrimoine immobilier de l'État" et ceux financés sur le programme 309.

Ce tableau constitue une grille de lecture minimale, commune à tous les ministères. Les éléments collectés dans ce cadre pourront bien entendu être complétés par tout autre indicateur ou ratio disponible au sein du ministère considéré et qu'il jugera de nature à compléter l'éclairage sur la situation du parc géré. Ces indicateurs et ratios devront être calculés sur un champ homogène avec la grille de base ci-dessus pour permettre les analyses, comparaisons et retraitements (en l'occurrence les données comptables issues de l'exercice clos 2009). Pour le choix de ces compléments, les ministères pourront avoir recours aux référentiels utilisés par le service France Domaine, comme par exemple :

- le coût d'exploitation (loyers et charges, entretien / menues réparations, maintenance, énergie et fluides, nettoyage des locaux, gardiennage ...) permettant notamment de calculer un coût d'exploitation/agent,
- le rendement des bâtiments (SUN/SHON) utile pour apprécier l'habitabilité globale du parc,
- le ratio d'occupation (SUN/ETPT) qui renseigne sur le niveau de densification de surfaces occupées.

De même pourront être mis à profit pour le choix de ratios et d'indicateurs relatif à la qualité environnementale les travaux menés en matière de performance énergétique par le ministère chargé du logement dans le cadre du « Grenelle de l'environnement ».

L'introduction dans les PAP des programmes « soutien » (mais aussi des programmes de politique lorsque cela se justifie) d'objectifs et d'indicateurs immobiliers prenant appui sur le socle transversal défini ci-dessus est fortement recommandée. La seule évocation de ces indicateurs dans le cadre de la JPE n'est envisageable que dans les cas où l'impossibilité de réaliser ce travail dans le cadre de la démarche de performance a fait l'objet d'un constat partagé. Le travail interministériel d'ores et déjà lancé (notamment au sein du comité d'orientation de la politique immobilière – COMO) sur la mise en place d'une méthodologie commune de recensement des données et la standardisation de normes cibles devrait permettre d'enrichir encore davantage le volet « immobilier » des PAP.

■ RATIO D'EFFICIENCE BUREAUTIQUE (A N'UTILISER QUE LORSQU'IL N'Y A PAS D'INDICATEUR DE PERFORMANCE EQUIVALENT)

	Réalisation 2009	Prévision 2010	Prévision 2011
Ratio d'efficacité bureautique	XXX	XXX	XXX
Nombre de postes bureautiques	XXX	XXX	XXX

Ce ratio devra être explicité :

- indiquer si le ratio est calculé en dépense budgétaire ou en coût.
- indiquer si le ratio intègre des composantes bureautiques appartenant à d'autres programmes (le cas échéant citer les programmes concernés)
- indiquer le cas échéant le nombre de postes, non affectés à des agents (équipements utilisés en pool), pris en compte dans le nombre de postes
- expliquer la tendance d'évolution du ratio en tenant compte notamment des changements de périmètre (nombre de postes et prestations bureautiques)
- indiquer, pour mémoire, l'effectif budgétaire du programme à fin 2009.

Pour la définition précise de l'indicateur, se reporter aux définitions de la circulaire.

3. LA JUSTIFICATION DES CREDITS AU NIVEAU DES ACTIONS

La justification au premier euro des crédits et des effectifs détaille ensuite les « **Éléments par action** ». Au niveau de chaque action, la JPE commence par la justification des effectifs rattachés à l'action, puis présente et justifie les crédits titre de dépense par titre de dépense. Le niveau de justification peut, le cas échéant se faire au niveau de la sous-action, puis par titre de dépense.

La justification au premier euro doit tendre à l'exhaustivité ainsi le recours au financement par voie de fonds de concours doit être explicité en montrant comment ils participent au financement de la politique publique. Il convient également d'indiquer si le fonds de concours a un caractère récurrent ou ponctuel.

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

Dans la partie consacrée aux « Éléments par action » doit figurer la justification de la ventilation des effectifs au niveau de l'action. Cette rubrique comporte les **éléments d'explicitation, pour cette action, du tableau de ventilation des ETPT par destination** (action, éventuellement par sous action, voire par activité élémentaire). **Lorsque les effectifs sont répartis analytiquement entre actions, il est demandé d'expliquer les modalités de répartition.**

■ 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 convient de distinguer les ETPT de l'action résultant d'une imputation directe (100% de l'ETPT 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 ETPT 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.).

Cette rubrique permet ensuite d'indiquer des éléments sur l'activité des services sur la base de ratios par ETPT. L'évolution des effectifs et de l'activité des services doit être mise en rapport de manière à appréhender l'évolution de la productivité. Il convient ainsi de **mettre en relation les effectifs rémunérés et l'activité des services**, le cas échéant documentés par un nombre restreint d'indicateurs pertinents ou de ratios synthétiques.

Recommandations pour la rédaction

Volumétrie : la justification des crédits par action ne devra pas excéder 3 pages d'éléments justificatifs par action et pour l'ensemble de ses titres ainsi que pour les autres rubriques (ventilation des ETPT, grands projets à l'action, coûts synthétiques à l'action).

Le contenu de cette rubrique ne doit pas être redondant avec celle relative à la justification de la ventilation des effectifs au niveau du programme.

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

Cette rubrique doit comporter la justification des dépenses de fonctionnement (titre 3) supportées par l'action.

Il est demandé de distinguer les dépenses de fonctionnement courant, les dépenses d'immobilier, les dépenses d'informatique et les subventions pour charge de service public. Les trois premières sous-rubriques relèvent du titre 3-catégorie 1, tandis que les subventions pour charge de service public concernent les crédits du titre 3-catégorie 2.

Dans certains cas, par exception au principe de justification par action et par titre, lorsqu'elles ont un déterminant commun (ex. gros entretien et investissement relatif à un même bâtiment ou à une même infrastructure), la justification des dépenses d'informatique et des dépenses d'immobilier peut être commune avec le titre 5. Dans la partie JPE des dépenses d'investissement, il convient alors de procéder par renvoi indiquant que les crédits du titre 5 sont justifiés avec le titre 3.

Il est demandé de justifier en priorité les masses les plus importantes et selon un nombre limité de déterminants pour conserver à la justification des crédits sa lisibilité en identifiant des blocs de dépense cohérents (les unités de justification).

Des unités de justification peuvent permettre d'identifier, le cas échéant, les moyens de fonctionnement propres à certains services ou instances du type Commissions nationales, Conseils supérieurs, Délégations, Hauts conseils, Hautes autorités, Agences, etc.

Lorsque certaines dépenses sont difficilement rattachables à un déterminant (ex. fonctions d'état-major ou d'inspection, crédits de communication, etc.), il convient d'en expliciter le contenu à défaut de pouvoir justifier du quantum (identifier les bénéficiaires et la destination des crédits).

Les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel doivent être réparties en fonction de leur principal déterminant physique et des enjeux budgétaires associés :

- ✓ **Le fonctionnement courant** (déplacement, matériel et fournitures de bureau, reprographie, télécommunication, frais de correspondance, consommables informatiques, etc.) doit être rapporté aux effectifs concernés par ces crédits (donc y compris les personnels mis à disposition ou les personnels figurant sur le programme soutien du ministère par exemple).
- ✓ **Les dépenses immobilières et les frais liés aux locaux** : relèvent d'une justification qui doit distinguer la situation des immeubles (administration centrale et services déconcentrés), selon les périmètres retenus pour les schémas pluriannuels de stratégie immobilière établis pour chaque ministère :
 - Pour l'Île de France (administration centrale) : détail des crédits répartis par nature (loyers, entretien courant, nettoyage, énergie, etc.) en distinguant en particulier, s'agissant des loyers, les loyers « budgétaires » et les autres loyers. Ces crédits doivent être rapportés aux surfaces (SHON et/ou SUB) et aux effectifs hébergés. Des ratios d'occupation (surface par agent) doivent également être renseignés.
 - Pour les autres immeubles (services déconcentrés) : détail des crédits répartis par nature (loyers, entretien, nettoyage, énergie, etc.). Ces crédits sont également rapportés aux surfaces occupées et aux effectifs hébergés dans la mesure où les informations nécessaires sont disponibles.
- ✓ **Les dépenses informatiques et de télécommunication** relèvent d'une justification qui distingue les dépenses relatives aux applications et celles concernant les plates-formes techniques :
 - Détail des dépenses réparties entre les différentes applications informatiques en présentant d'une part, les applications (par catégorie « métier » ou de gestion et en indiquant brièvement leur objet, leurs utilisateurs, les gains attendus, etc.) et d'autre part, leur stade de développement en indiquant les crédits de l'année, l'échéancier financier et de réalisation ainsi que les gains attendus pour les applications en cours de développement ou en projet ;
 - 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** en distinguant :
 - L'action sociale interministérielle (rappel des différents dispositifs et des déterminants de la dépense et les montants moyens versés) ;
 - 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 ; frais de contentieux ; etc.) ;

Lorsque les dépenses de fonctionnement sont construites sur une base de budgétisation en AE = CP, la justification des autorisations d'engagement vaut justification des crédits de paiement. Pour certaines dépenses pluriannuelles de fonctionnement (dont les engagements juridiques sont désormais couverts par la comptabilité d'engagement comme un marché public d'entretien, de communication ou d'étude à cheval sur deux exercices budgétaires), il convient de justifier l'ensemble des autorisations d'engagement nécessaires à leur couverture, puis les crédits de paiement.

Lorsqu'une dépense ne peut pas être rattachée à un déterminant physique ou financier, la justification au premier euro consiste à 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.

Pour la justification des subventions pour charge de service public (titre 3, catégorie 2), il convient d'énumérer le ou les opérateurs ou les groupes d'opérateurs bénéficiaires.

La justification des crédits destinés à couvrir les charges de service public doit faire l'objet d'une explicitation.

Pour les opérateurs qui font l'objet de développements dans la partie « opérateurs » du bleu du même programme, des éléments relatifs à leurs missions, leur budget et leurs emplois sont présentés dans cette partie « opérateurs ».

Recommandations pour la rédaction

Volumétrie : la justification des crédits par action ne devra pas excéder 2 à 3 pages d'éléments justificatifs par action et pour l'ensemble de ses titres ainsi que pour les autres rubriques (ventilation des ETPT, grands projets à l'action, coûts synthétiques à l'action).

Les demandes de crédits qui n'ont pas fait l'objet d'une justification par des déterminants seront mentionnées sous forme de liste à la fin de cette rubrique.

Il convient de distinguer dans la JPE les crédits relatifs aux contrats de Projets État-régions (CPER) en utilisant le libellé suivant : « Cette activité concourt à la réalisation des contrats de Projets État-régions. ».

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT

Exemple de rédaction :

Les crédits de fonctionnement courant de cette action couvrent... [description sommaire de l'objet et de la nature des crédits de fonctionnement de l'action]. Ces crédits correspondent à XX € d'autorisations d'engagement et à YY € de crédits de paiement.

Ces crédits de fonctionnement se décomposent en moyens consacrés à ... [description des unités de justification et des montants associés en AE et en CP, sous forme de tableau si nécessaire].

Les crédits de fonctionnement dédiés à [unité de justification : fonctionnement courant, frais de déplacement, études, frais de contentieux, etc.] sont de XX € en autorisations d'engagement et de YY € en crédits de paiement.

Les crédits consacrés aux charges de loyers sont de XX € d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour un parc de locaux représentant YY mètres carrés de surface utile, soit un coût moyen de ZZ € au mètre carré.

Lorsque cela permet d'améliorer la lisibilité, la JPE peut faire l'objet de tableaux ad hoc.

DEPENSES D'IMMOBILIER

Exemple de rédaction :

Les crédits de fonctionnement consacrés aux dépenses immobilières couvrent..... [description sommaire de l'objet et de la nature des crédits immobiliers de l'action : type loyers, entretien courant, exploitation,]. Ces crédits correspondent à XX € d'autorisations d'engagement et à YY € de crédits de paiement.

Ces crédits sont consacrés à ... [description des unités de justification et des montants associés en AE et en CP].

Certaines de ces données (entretien courant) ont vocation à être agrégées au niveau du programme dans le tableau proposé dans la rubrique « Éléments transversaux au programme / Coûts synthétiques transversaux / Indicateurs immobiliers »

SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC

Exemple de rédaction :

Il est prévu une subvention pour charges de service public d'un montant de XX € en autorisations d'engagement et de YY € en crédits de paiement.

Cette dotation est destinée à couvrir les charges de service public de l'opérateur (ou des opérateurs) XXX, dont l'évaluation repose sur les hypothèses suivantes :..... (Explication des déterminants des charges de service public : la masse salariale, des dépenses de fonctionnement.....) »

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

Cette rubrique doit comporter la justification des dépenses d'investissement (titre 5) supportées par l'action. Il est demandé de **distinguer les dépenses d'équipement, les dépenses immobilières et les dépenses d'informatique et de télécommunication.**

Les masses les plus importantes doivent être justifiées et selon un nombre limité de déterminants pour conserver à la justification des crédits sa lisibilité en identifiant des blocs de dépense cohérents : les unités de justification peuvent recouper des opérations d'investissement particulières ou des groupes homogènes d'opérations d'investissement.

Lorsque des crédits d'investissement ont été justifiés dans la rubrique consacrée au suivi des grands projets ou conjointement avec les dépenses de fonctionnement pour les dépenses d'immobilier ou les dépenses d'informatique, il convient de procéder par renvoi.

Les demandes de crédits qui n'ont pas fait l'objet d'une justification par des déterminants seront mentionnées sous forme de liste à la fin de cette rubrique.

Pour l'investissement d'équipement ou de support, il est demandé de distinguer :

- ✓ **Le flux de « petit » investissement (équipement des agents : matériels, bureautique, mobilier) :** il est à analyser comme le fonctionnement dont il se rapproche en fonction de ses déterminants physiques (essentiellement les effectifs pour le matériel de bureau et les surfaces pour l'entretien immobilier) ;
- ✓ **L'investissement informatique** (hors consommables liés à la bureautique, prestations de service et frais de maintenance) : la justification des crédits d'investissement informatique doit identifier les dépenses relatives au maintien de l'existant, aux projets en cours et aux projets nouveaux et distinguer les dépenses relatives aux applications et celles concernant les plates-formes techniques ;
 - Détail des dépenses réparties entre les différentes applications informatiques en présentant d'une part, les applications (par catégorie « métier » ou de gestion et en indiquant brièvement leur objet, leurs utilisateurs, les gains attendus, etc.) et d'autre part, leur stade de développement en indiquant les crédits de l'année, l'échéancier financier et de réalisation ainsi que les gains attendus pour les applications en cours de développement ou en projet ;
 - Détail des dépenses afférentes aux infrastructures (systèmes centraux, serveurs, réseaux, etc.).

- ✓ **L'équipement (véhicules, machines, etc.)** : ces dépenses 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** : ces dépenses doivent être suivies par projet ou par catégories de projets (nature, finalités du projet et gains attendus, montants, échéanciers prévisionnels de réalisation et financier). Pour les frais liés aux locaux, ils peuvent être rapportés aux surfaces (SHON et/ou SUB) et traités conjointement avec les dépenses analogues en dépenses de fonctionnement.

En raison de leur importance, les crédits relatifs aux **investissements de transport** ou aux **investissements militaires** (y compris l'équipement de la Gendarmerie nationale) doivent 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.

- ✓ Soit il s'agit de projets individuellement significatifs, il convient alors de les identifier (nature et finalités du projet) et d'en fournir les éléments explicatifs : montants consolidés (initiaux et actualisés) échéanciers de réalisation et échéanciers financiers, rentabilité socio-économique, etc. ;
- ✓ Soit il s'agit de projets relevant d'opérations contractualisées, notamment sous contrats de Projets État-régions (CPER), il convient alors de les classer par CPER en les détaillant (durée, montant total, ventilation entre les différents partenaires, ...) et au sein de chacun d'entre eux de préciser les principaux projets financés (nature, finalités, montants consolidés, échéanciers de réalisation et échéanciers financiers, rentabilité socio-économique si disponible).

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'indiquer la répartition prévisionnelle des crédits entre les différents programmes d'armement ou catégories de programmes financés lorsqu'ils ne sont pas individuellement significatifs. Pour les principaux programmes ou catégories de programmes en cours (armement, équipement, etc.), il est demandé de préciser la nature, les finalités, les montants avec les données financières initiales et actualisées et les échéanciers de réalisation et de financement ;
- ✓ Pour les crédits immobiliers dans le domaine de la défense, la justification des crédits doit emprunter 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 et de leur finalité.

La justification des crédits d'investissement passe à la fois par la justification des autorisations d'engagement et la justification des crédits de paiement en distinguant ceux qui relèvent de la tranche annuelle des nouvelles autorisations d'engagement.

Recommandations pour la rédaction

Volumétrie : la justification des crédits par action ne devra pas excéder 3 pages d'éléments justificatifs par action et pour l'ensemble de ses titres ainsi que pour les autres rubriques (ventilation des ETPT, grands projets à l'action, coûts synthétiques à l'action).

Il faut distinguer dans la JPE les crédits relatifs aux contrats de Projets État-régions (CPER) en utilisant le libellé suivant : « Cette opération est réalisée dans le cadre des contrats de Plan État-régions. ».

DEPENSES D'EQUIPEMENT

Exemple de rédaction :

Les crédits d'équipement de cette action couvrent... [description sommaire de l'objet et de la nature des crédits d'équipement de l'action]. Ces crédits correspondent à XX € d'autorisations d'engagement et à YY € de crédits de paiement.

Ces crédits d'équipement se décomposent en moyens consacrés à ... [description des unités de justification et des montants associés en AE et en CP, sous forme de tableau si nécessaire].

Les crédits d'investissement dédiés à [unité de justification : opérations d'investissement particulières, ensembles d'opérations d'investissement, études amont, entretiens programmés, maintien en condition opérationnelle, patrimoine monumental ou monuments historiques, acquisitions d'œuvre d'art ou commandes artistiques, etc.] sont de XX € en autorisations d'engagement et de YY € en crédits de paiement.

Les modalités de justification ne peuvent faire l'objet d'intitulés types pour la présentation des opérations d'investissement (nature, finalités, rentabilité socio-économique, etc.). L'échéancier de crédits d'une opération d'investissement ou d'un groupe d'opération d'investissement est présenté à l'aide du tableau type figurant ci-dessous.

[Intitulé de l'opération d'investissement ou du groupe d'opérations d'investissement]	Titre 5
Autorisations d'engagement	XX XXX XXX
Crédits de paiement	XX XXX XXX
<i>dont crédits de paiement au titre des engagements nouveaux</i>	XX XXX XXX
Crédits de paiement à ouvrir après 2010	XX XXX XXX

DEPENSES D'IMMOBILIER

Exemple de rédaction :

Les crédits d'investissement consacrés aux dépenses immobilières couvrent..... [description sommaire de l'objet et de la nature des crédits immobiliers de l'action]. Ces crédits correspondent à XX € d'autorisations d'engagement et à YY € de crédits de paiement.

Ces crédits sont consacrés à ... [description des unités de justification et des montants associés en AE et en CP].

Les données d'entretien lourd ont vocation à être agrégées au niveau du programme dans le tableau proposé dans la rubrique « Éléments transversaux au programme / Coûts synthétiques transversaux / Indicateurs immobiliers »

DEPENSES D'INFORMATIQUE

Les crédits d'investissement consacrés aux dépenses d'informatique couvrent..... [description sommaire de l'objet et de la nature des crédits informatique de l'action]. Ces crédits correspondent à XX € d'autorisations d'engagement et à YY € de crédits de paiement.

Ces crédits sont consacrés à ... [description des unités de justification et des montants associés en AE et en CP].

Les grands projets informatiques ont vocation à être justifiés dans la partie Éléments transversaux au programme/Grands projets transversaux et crédits contractualisés.

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

Cette rubrique doit comporter la justification des dépenses d'intervention (titre 6) supportées par l'action.

Dans l'ensemble, cette justification consiste à identifier des bénéficiaires (nombre d'individus, d'entreprises ou de collectivités ou regroupés par catégorie) et le coût de l'intervention ou du transfert.

Le plus souvent, la justification des crédits d'intervention suivra les catégories prévues par la LOLF :

- ✓ Transferts aux ménages (6.1) ;
- ✓ Transferts aux entreprises (6.2) ;
- ✓ Transferts aux collectivités territoriales (6.3) ;

- ✓ Transferts aux autres collectivités (6.4) ;
- ✓ Appels en garantie (6.5).

Il est demandé de présenter la JPE des interventions par dispositif ou regroupement de dispositifs.

Lorsqu'un dispositif concerne plusieurs catégories de dépenses, il convient de le présenter dans la sous-rubrique consacrée aux interventions couvrant plusieurs catégories de bénéficiaires.

Il est demandé de justifier en priorité les dispositifs les plus importants et selon un nombre limité de déterminants pour conserver à la justification des crédits sa lisibilité en identifiant des blocs de dépense cohérents (les unités de justification correspondent à des dispositifs ou à des ensembles de dispositifs homogènes).

La JPE des crédits d'intervention doit tendre vers l'application d'un coût unitaire moyen rapporté à un volume d'intervention ainsi qu'à la présentation de l'objet de l'intervention et à l'identification des bénéficiaires. Cela est possible pour les transferts dits standardisés où la notion de coût moyen a un sens et en distinguant entre les dispositifs de transfert à « guichet ouvert » et les dispositifs de transfert « contingentés ».

TABLEAUX RECAPITULATIFS DES MODALITES DE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES DIVERS TYPES D'INTERVENTION

Dispositif de transfert standardisé

Types d'intervention	Exemples	Présentation du dispositif	Modalités de justification des crédits
Intervention à guichet ouvert et subventions obligatoires réglementées	AAH, API, compensation d'exonération de cotisations sociales, etc. Financement de la vie politique, financement des cultes, subvention aux organismes sociaux ou à des régimes de retraite particuliers (SNCF, Seita, gens de mer, etc).	Objet du transfert, présentation du dispositif et identification des bénéficiaires (critères d'éligibilité)	Coût unitaire moyen (en référence à des hypothèses de calcul) x volume de bénéficiaires (fondé sur une prévision de la population éligible au dispositif ou des demandeurs). Pour le nombre de bénéficiaires-demandeurs, indiquer les hypothèses de calcul (correction d'un tendanciel, révision d'un stock existant par des entrées et sorties du dispositif, etc.) Pour la prévision de dépense unitaire moyenne, indiquer les hypothèses de calcul (montant défini par un texte ou dépendant plus ou moins de la situation des bénéficiaires et de paramètres extérieurs). On se situe le plus souvent en AE=CP, la justification de l'un vaut justification de l'autre.
Dispositif standardisé contingenté (volume de prestation déterminé par le volume des crédits)	CIE, CEC, CES, contrat d'avenir, bourses, échanges, formations, etc.	Objet de l'intervention ou de l'aide accordée, présentation du dispositif et identification des bénéficiaires (population ciblée et éligible au dispositif)	Pour les dispositifs pluriannuels : Coût unitaire moyen du dispositif (en AE) x volume contingenté. On explique le coût unitaire moyen et on indique le volume. On justifie les CP au titre des engagements antérieurs (qui correspondent au financement du stock des dispositifs en cours). On justifie les AE au titre des entrées dans les dispositifs. On justifie les CP au titre des engagements de l'année. On précise les restes à payer à l'aide d'un échéancier de CP. Pour les dispositifs annuels, la justification de l'un vaut justification de l'autre.
Subventions globales aux collectivités territoriales ou aux organismes internationaux	DGE des régions ; DGD ; FREPF ; contributions à des organismes internationaux (UE ; ONU ; etc).	Objet du transfert, présentation du dispositif et identification des bénéficiaires (types de collectivités)	On justifie le quantum du transfert (et non le contenu du dispositif ou la destination fine de la dépense). On rappelle l'objet et les bénéficiaires et les modalités de calcul de la dotation (hypothèses et principaux déterminants). On se situe le plus souvent en AE=CP, la justification de l'un vaut alors justification de l'autre.

Pour les subventions non standardisées, qui font l'objet de choix d'attribution variables ou très nombreux pour des bénéficiaires de nature très différentes, il est nécessaire de recourir à d'autres modalités de justification que le coût unitaire multiplié par le volume : explicitation du contenu ; identification des principaux bénéficiaires ; justification de l'évolution du montant des crédits alloués ; définition de la doctrine d'emploi du fonds ou des crédits ; etc. Les modalités de justification sont explicitées dans le tableau ci-après.

Dispositif de transfert non standardisé

Types d'intervention	Exemples	Présentation du dispositif	Modalités de justification
Transfert à un seul (ou à quelques) bénéficiaires(s) ou subventions particulières	Subvention à un EPIC comme l'AFD ou France télévisions ; Dons aux États étrangers	Objet du transfert ou de l'aide accordée, présentation du dispositif ou nature des projets financés et identification du ou des bénéficiaires	On justifie le montant de la subvention particulière. On se situe le plus souvent en AE=CP avec des subventions annuelles, la justification de l'un vaut alors justification de l'autre.
Subventions non standardisées aux collectivités territoriales, aux autres collectivités, aux entreprises, etc.	Subventions aux associations, à des fondations, subventions à caractère facultatif aux collectivités territoriales, DGE des communes ; actions concourant à la maîtrise de l'énergie ; développement culturel et spectacles ; actions incitatives ou de partenariat ; etc.	Objet de l'intervention ou de l'aide accordée, présentation du dispositif ou nature des projets financés et identification des bénéficiaires (éventuellement types de bénéficiaires)	On ne peut justifier le quantum, mais on explicite le contenu par l'identification des principaux bénéficiaires (lorsque la plupart des subventions sont concentrées sur quelques-uns) ou par type de bénéficiaires ou par destination fine. On se situe le plus souvent en AE=CP, la justification de l'un vaut alors justification de l'autre. Dans le cas contraire, on justifie les CP au titre des engagements antérieurs (qui correspondent aux subventions pluriannuelles en cours). On justifie les AE au titre des nouveaux engagements pluriannuels. On justifie les CP au titre des engagements nouveaux. On précise les restes à payer à l'aide d'un échéancier de CP.
Transferts et subventions ne pouvant faire l'objet d'une justification a priori (par construction parce que la dépense n'est pas prévisible)	Fonds qui financent des projets (FRE, FIV, aides à des projets de coopération, interventions en matière d'aménagement, en matière agricole ou en matière environnementale, etc.) ; fonds d'urgence (fonds d'urgence humanitaire ; fonds de solidarité prioritaire ; aide alimentaire : garantie contre les calamités agricoles)	Objet de l'intervention ou de l'aide accordée, présentation du dispositif ou nature des projets financés et identification des bénéficiaires (en cours ou passés)	On identifie les interventions en cours pour les dépenses pluriannuelles et on indique la part des CP consacrée au financement de ces interventions en cours. On exprime la doctrine d'emploi du fonds (nature des projets financés) et on indique la part des AE et des CP qui seront consacrés au financement des projets à venir. On peut justifier l'évolution des crédits alloués à ces interventions par rapport aux exercices précédents. Pour les crédits qui ne peuvent faire l'objet d'une justification parce que l'emploi des crédits n'est pas connu au stade du projet de loi de finances, il doit être précisé que l'emploi fera l'objet d'une justification particulière dans le prochain RAP. Dans certains cas très particuliers, on peut n'identifier la subvention que sur la base d'une logique d'enveloppe globale.

Pour les appels en garantie, seuls sont recensés les sinistres qui apparaissent certains et dont l'ordre de grandeur peut être fixé. Les éléments de calcul de la dotation comprennent trois types de dépenses :

- ✓ Des appels en garantie sur des dossiers individuels de taille importante dès lors que ces appels apparaissent bien inéluctables. La justification détaille les montants qui seront appelés en 2013 et peut comprendre une brève description du dispositif en cause.
- ✓ Pour les garanties récurrentes basées sur une multitude de dossiers individuels, comme les aides au commerce extérieur ou les aides au logement, une évaluation statistique peut être présentée. Celle-ci peut utilement s'appuyer sur les résultats constatés en 2011 ou prévus en 2012.
- ✓ Enfin, peut être également mis en place pour des montants limités une « provision statistique » pour petits sinistres concernant différentes procédures.

Les demandes de crédits qui n'ont pas fait l'objet d'une justification par des déterminants seront mentionnées sous forme de liste à la fin de cette rubrique.

Dans les cas où il n'y a pas équivalence entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement car la durée de l'engagement dépasse l'exercice, il faut d'abord justifier des autorisations d'engagement, puis des crédits de paiement en distinguant ceux qui relèvent de la tranche annuelle des nouvelles autorisations d'engagement.

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 justifie les crédits de l'année sans distinguer les AE des CP.

Recommandations pour la rédaction

Volumétrie : la justification des crédits par action ne devra pas excéder 2 à 3 pages d'éléments justificatifs par action et pour l'ensemble de ses titres ainsi que pour les autres rubriques (ventilation des ETPT, grands projets à l'action, coûts synthétiques à l'action).

Il convient de distinguer dans la JPE les crédits relatifs aux contrats de Projets État-régions (CPER) en utilisant le libellé suivant : « Cette intervention est réalisée dans le cadre des contrats de Projets État-régions. ».

Exemple de rédaction :

Les crédits d'intervention de cette action couvrent... [description sommaire des dispositifs ou des ensembles de dispositifs d'intervention supportés par l'action]. Ces crédits correspondent à XX € d'autorisations d'engagement et à YY € de crédits de paiement.

Ces crédits d'intervention se décomposent en moyens consacrés à ... [description des unités de justification et des montants associés en AE et en CP, sous forme de tableau si nécessaire].

Modèle de tableau pour les dispositifs communs à plusieurs catégories d'interventions

Les montants sont en euros sauf s'il est précisé milliers ou millions d'euros.

[Intitulé du dispositif ou du regroupement de dispositifs d'intervention]	Titre 6 catégorie 1	Titre 6 catégorie 2	Total
Autorisations d'engagement	XX XXX XXX	XX XXX XXX	XX XXX XXX
Crédits de paiement	XX XXX XXX	XX XXX XXX	XX XXX XXX
<i>dont crédits de paiement au titre des engagements nouveaux</i>	XX XXX XXX	XX XXX XXX	XX XXX XXX
Crédits de paiement à ouvrir après 2013	XX XXX XXX	XX XXX XXX	XX XXX XXX

Modèle de tableau pour les dispositifs dont les crédits sont imputés sur une seule catégorie de transferts (ménages, entreprises, collectivités territoriales, autres collectivités).

Pour chaque dispositif, il est demandé de mentionner la catégorie de transfert à laquelle il appartient à l'aide de l'intitulé suivant :

Ce dispositif constitue un transfert [aux ménages, aux entreprises, aux collectivités territoriales, aux autres collectivités]

Titre 6 - catégorie [1, 2, 3 ou 4]

Il est possible de supprimer les deux dernières lignes du tableau si elles ne sont pas renseignées (pour les dispositifs en AE = CP, pas d'échéancier de CP).

[Intitulé du dispositif ou du regroupement de dispositifs d'intervention]	Titre 6 catégorie Y
Autorisations d'engagement	XX XXX XXX
Crédits de paiement	XX XXX XXX
<i>dont crédits de paiement au titre des engagements nouveaux</i>	XX XXX XXX
Crédits de paiement à ouvrir après 2013	XX XXX XXX

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, il est demandé d'indiquer les décaissements prévus de prêts et avances, tandis qu'en exécution, il faudra produire la liste des prêts et avances consentis et leurs caractéristiques (durée, taux d'intérêt, bénéficiaire, etc.).

Pour la catégorie des « dotations en fonds propres », en prévision, il convient, 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 consiste à lister de manière exhaustive les dotations en fonds propres versées en précisant les motifs et les éventuelles contreparties de ces opérations.

Il convient de porter une attention particulière sur le fait qu'une part des crédits versés aux opérateurs a vocation à être imputée sur le titre 7-catégorie 2, dotations en fonds propres. La justification de ces crédits passe, comme pour les autres subventions ou dotations aux opérateurs, par une identification des bénéficiaires ou de groupes de bénéficiaires et par l'explicitation des motifs et des contextes de ces apports (ex. apport en capital dans le cadre d'une mise de fonds initiale ou de dotations complémentaires). Lorsqu'il s'agit de dotations complémentaires destinées à la réalisation d'investissement, la justification de ces crédits doit également présenter l'opération d'investissement ainsi financée (présentation de l'objet de l'opération ; finalités et, le cas échéant, gains attendus ; montants ; échéanciers prévisionnels de réalisation et financier). Il est proposé d'utiliser la rédaction suivante :

« Cette dotation est destinée à doter en fonds propres l'opérateur XXXXX afin de ».

Pour la catégorie des « dépenses de participations financières », 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 consiste à lister de manière exhaustive les prises de participations en précisant les motifs et les éventuelles contreparties de ces opérations.

4. LES CREDITS QUE L'ON NE PARVIENT PAS A RAPPORTER A UN DETERMINANT DE LA DEPENSE

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 ETPT 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'expliquer par la précision de l'emploi prévisionnel des crédits. Pour ce type de crédit, une logique d'enveloppe peut prévaloir et la justification porter par exemple, sur la destination de l'enveloppe ou sur les raisons de son évolution à la hausse ou à la baisse.

■ EXEMPLE

Certaines dépenses de communication ou d'études ; fonctions d'état-major ; certaines fonctions support (cabinets, corps d'inspection, réglementation générale...) ; crédits discrétionnaires ; etc.

Enfin, certains crédits, notamment en matière d'intervention ou d'investissement, n'ont pas une destination précisément connue au moment du projet de loi de finances :

■ EXEMPLE

l'investissement relatif aux études amont dans le domaine des transports ou de l'armement qui ne sont pas toujours rattachables à un projet ; l'investissement relatif au patrimoine où le ratio à la superficie n'a pas toujours de sens ; l'acquisition des œuvres d'art pour les collections publiques ; fonds d'intervention ou d'investissement ; crédits d'urgence ou provisions (fonds d'urgence humanitaire ; fonds de solidarité prioritaire ; aide alimentaire ; garantie contre les calamités agricoles ; etc.) ; etc.

En la matière les modalités de justification doivent être adaptées au cas par cas.

A chaque fois que la dépense est pluriannuelle, il convient d'identifier les opérations d'investissement ou les interventions en cours et il faut indiquer la part des CP consacrés au financement de ces interventions en cours.

Pour les engagements nouveaux (nouvelles opérations d'investissements ou nouveaux transferts), comme l'emploi des crédits n'est pas précisément connu au stade du PLF, il faut :

- ✓ identifier l'enveloppe des crédits consacrés à cette destination, expliquer son évolution en écart (et non au premier euro),
- ✓ préciser la doctrine d'emploi de l'enveloppe (quels types ou catégories de bénéficiaires ; quels critères d'éligibilités pour le fonds ; quelle nature pour les projets financés ; etc.),
- ✓ rappeler les dépenses antérieures ;
- ✓ indiquer que les dépenses correspondantes feront l'objet d'une justification particulièrement précise dans le rapport annuel de performances.

5. L'ÉCHEANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENT ASSOCIÉS AUX AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement se présentera de la façon suivante pour le PLF 2013 :

SUIVI DES CRÉDITS DE PAIEMENT ASSOCIÉS À LA CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (HORS TITRE 2)

ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2012

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2011	Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2011	AE LFI 2012 + reports 2011 vers 2012 + LFR 2012-1 + LFR 2012-2 + prévision de FDC	CP LFI 2012 + reports 2011 vers 2012 + LFR 2012-1 + LFR 2012-2 + prévision de FDC	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/12
X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX

ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2013	CP 2014	CP 2015	CP au-delà de 2015
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/12	CP demandés sur AE antérieures à 2013	Estimation des CP 2014 sur AE antérieures à 2013	Estimation des CP 2015 sur AE antérieures à 2013	Estimation des CP au delà de 2015 sur AE antérieures à 2013
X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX
AE demandées pour 2013	CP demandés sur AE nouvelles en 2013	Estimation des CP 2014 sur AE nouvelles en 2013	Estimation des CP 2015 sur AE nouvelles en 2013	Estimation des CP au delà de 2015 sur AE nouvelles en 2013
X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX
TOTAUX	X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX	X XXX XXX

CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENTS SUR AE 2013

CP 2013 demandés sur AE nouvelles en 2013 / AE 2013 %	CP 2014 sur AE nouvelles en 2013 / AE 2013 %	CP 2015 sur AE nouvelles en 2013 / AE 2013 %	CP au delà de 2015 sur AE nouvelles en 2013/AE 2013 %
XX,X	XX,X	XX,X	XX,X

1^{ER} BLOC : ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2012

Le 1^{er} montant correspond aux engagements non soldés au 31/12/2011. Ce montant correspond au montant renseigné dans les RAP 2011.

Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

Le 2^{eme} montant tient compte des cas où des modifications de maquette sont intervenues entre 2011 et 2012, Dans ces cas les montants seront modifiés par la direction du budget selon les mêmes règles que celle du retraitement de la LFI 2012.

Ce montant sera complété par la direction du Budget

Le montant des AE et des CP ouverts en 2012 tient compte des crédits ouverts en LFI, des reports de 2011 vers 2012, des crédits ouverts par les deux LFR de 2012 et de la prévision de fonds de concours 2012.

Ces deux montants seront renseignés automatiquement par Farandole

L'évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2012 est à renseigner par les ministères à partir de leur évaluation de consommation des AE et des CP sur 2012.

2EME BLOC : ÉCHEANCIER DES CREDITS DE PAIEMENTS

La première ligne correspond à l'échéancier de crédits de paiements à ouvrir de 2013 à 2015 et au-delà pour couvrir les engagements non couverts par des paiements au 31/12/2012.

La deuxième ligne correspond à l'échéancier de crédits de paiements à ouvrir de 2013 à 2015 et au-delà pour couvrir les autorisations d'engagements demandées au PLF 2013.

Le montant des CP demandés sur AE antérieures à 2013 est calculé par différence entre le montant total des CP demandés en 2013 renseigné par Farandole et le montant des CP demandés sur AE nouvelles en 2013 renseigné par les ministères.

L'ensemble des autres données est à saisir par le ministère.

3EME BLOC : LES CLES D'OUVERTURE DES CREDITS DE PAIEMENT

A partir de l'échéancier de CP sur AE nouvelles en 2013 des clés d'ouverture de CP seront calculées.

Ces montants seront calculés par Farandole