

Annexe 5 : Rédaction du lot JPE (dépenses autres que de personnel)

Le document de référence est le *Guide de la justification au premier euro des crédits du PLF 2013* annexé à la circulaire 1BLF-12-3130 du 13 juillet 2012 relative au projet de loi de finances pour 2013 et à la finalisation des projets annuels de performances (PAP).

Une nouveauté est introduite dans la partie « Justification au premier euro » des RAP 2012 concernant les éléments transversaux au programme : de même que dans les PAP 2013, **la partie « Rappel de la présentation du programme » qui figurait dans les RAP 2011 disparaît.**

1/ Rappels généraux sur la JPE

La JPE, inscrite dans les RAP fournis dans le cadre des annexes explicatives jointes au projet de loi de règlement pour 2012 (*cf.* article 54 de la LOLF), constitue un outil essentiel d'information du Parlement.

Elle doit permettre d'effectuer **des comparaisons avec la JPE des PAP 2012, en retenant une présentation similaire**, tout en intégrant les **améliorations méthodologiques apportées lors de la rédaction des PAP 2012.**

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

La JPE des RAP a pour objet d'informer le Parlement sur l'utilisation effective des moyens humains et financiers votés pour 2012, en explicitant et en justifiant l'utilisation des crédits, ainsi que les écarts importants avec les prévisions de la loi de finances initiale. L'obligation de rendre compte avec précision de l'utilisation des crédits votés est la nécessaire contrepartie de la liberté laissée aux gestionnaires de disposer des crédits qui leur sont alloués.

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

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

2/ Éléments transversaux au programme

En introduction de la partie JPE, une rubrique présente de manière structurée les éléments suivants :

- passage du PLF 2012 à la LFI 2012 : la loi de finances initiale différant, du fait des amendements d'origine parlementaire ou gouvernementale adoptés lors du débat parlementaire, des montants indiqués dans les PAP, il est prévu, à titre liminaire, d'expliquer les écarts entre la LFI 2012 et les montants du PLF 2012 ;
- modifications de maquette : cette partie doit être renseignée lorsque des évolutions de maquette budgétaire sont intervenues entre 2011 et 2012, expliquant pour partie les écarts constatés entre l'exécution 2011 et l'exécution 2012 ;

Contrairement aux années précédentes, aucun changement de maquette n'est intervenu entre les deux exercices. S'agissant des changements de maquette infra-programmes, les libellés suivants pourront notamment être utilisés :

- sur les programmes d'origine des crédits transférés en 2012 : « *le montant de l'exécution 2011 intègre les crédits transférés en 2012 sur le programme XXX au titre de [préciser l'objet du transfert]* » ;

- sur les programmes destinataires des crédits transférés en 2012 : « *le montant de l'exécution 2012 intègre les crédits transférés en 2012 depuis le programme XXX au titre de [préciser l'objet du transfert]* » ;
- justification des mouvements réglementaires et des lois de finances rectificatives : sont détaillés l'objet et le montant de l'ensemble des mouvements intervenus en cours de gestion (décrets de transfert, d'avance et de virement, arrêtés de reports de crédits) et des lois de finances rectificatives ;
- origine et emploi des fonds de concours et des attributions de produits : il convient de préciser le contenu des fonds de concours et des attributions de produits, le montant des recettes affectées et de justifier, le cas échéant, les écarts significatifs par rapport au montant prévisionnel figurant dans le PAP 2012 ;
- réserve de précaution et fongibilité : il convient de mentionner l'utilisation de la mise en réserve initiale (consommation, annulation, reports sur 2013), ainsi que les mouvements de fongibilité mis en œuvre au sein du programme. S'agissant de la fongibilité asymétrique, l'objet de chaque mouvement est précisé, en indiquant s'il s'agit d'un mouvement à caractère technique.

Les autres rubriques ne sont pas modifiées par rapport au RAP 2011 :

- **grands projets transversaux, crédits contractualisés et partenariats public-privé** : il s'agit d'expliquer les résultats et les écarts constatés sur les grands projets (informatique, immobilier, etc.) en intégrant des informations sur le respect des calendriers et des coûts (*cf. annexes 5 bis et 5 ter*) ;
- **coûts synthétiques transversaux** : analyse générale des résultats et des écarts constatés par rapport au PAP 2012 (coût par élève, par journée d'activité, par agent, etc.).

3/ Suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement

Un modèle d'échéancier AE/CP est défini au niveau de chaque programme afin d'informer le Parlement sur la couverture des engagements par les crédits de paiement. La présentation de cet échéancier est maintenue dans une optique de simplification et de meilleure lisibilité des informations. **Seules les données relatives aux dépenses hors titre 2 sont mentionnées.**

La maquette de l'échéancier est présentée à la fin de l'annexe. Pour chacune des cases, sont précisés l'objet et la source des données :

- données à saisir par les ministères ;
- données renseignées par la direction du budget à partir des systèmes d'information ;
- données calculées de manière automatique en appliquant une formule de calcul.

Dans l'échéancier, les deux cases devant faire l'objet d'une saisie par les ministères sur chacun des programmes sont les suivantes :

- (P4) : « CP consommés en 2012 sur engagements 2012 » ;
- (P5) : « Estimation des CP 2013 sur engagements non couverts au 31/12/2012 ».

Par ailleurs, l'analyse des engagements restant à couvrir par des paiements demeure une attente forte du Parlement. Par conséquent, les commentaires devront préciser :

- quelles sont les principales opérations physiques associées aux engagements restant à couvrir.
- quel est l'échéancier prévisionnel des décaissements à venir.

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

4/ Justification par action des éléments de la dépense par nature

Il s'agit de présenter l'emploi des crédits et l'écart à la JPE du PAP 2012.

❶ Des explications devront être données sur les **écarts entre les montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement inscrits dans les PAP 2012 et les montants des crédits effectivement consommés** en gestion 2012, s'agissant :

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

❷ La **consommation des fonds de concours et des attributions de produits sera présentée** dans la JPE par action, d'autant plus lorsque leur montant représente une part significative des crédits exécutés. Une information doit être apportée sur les opérations qu'il était envisagé de réaliser à l'appui de ces ressources dans le PAP 2012 et celles qui l'ont été effectivement grâce à ce mode de financement. Les conséquences tirées sur l'exécution des éventuels écarts entre les ressources prévues et les rattachements effectifs doivent être également mentionnées.

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

❸ Les commissions des Finances des deux assemblées ont souligné la nécessité de retracer et d'expliquer **l'exécution des postes ou dispositifs mentionnés dans les exposés sommaires des amendements d'origine parlementaire votés lors du débat du PLF 2012**. Ceci doit permettre à la représentation nationale de vérifier que l'intention exprimée par le Parlement a bien été respectée ou, dans les cas où le gestionnaire a choisi de s'écarter de la volonté exprimée par le Parlement quant à la répartition des crédits au sein des actions, de comprendre quelles en sont les raisons.

En revanche, il est nécessaire d'alléger les RAP des descriptions du fonctionnement des dispositifs, qui y figurent trop souvent, en particulier lorsque les dispositifs restent inchangés dans leur fonctionnement et leurs modalités par rapport aux développements présentés dans le PAP 2012. Le RAP pourra ainsi se limiter à justifier la dépense effective par les déterminants de la dépense, sans présenter à nouveau en détail le dispositif en question, pour lequel le lecteur pourra utilement se reporter au PAP 2012.

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

SUIVI DES CREDITS DE PAIEMENT ASSOCIES A LA CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (HORS TITRE 2)

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	CREDITS DE PAIEMENT
AE ouvertes en 2012 (*) (E1)	CP ouverts en 2012 (*) (P1)
X XXX XXX	X XXX XXX
AE engagées en 2012 (E2)	Total des CP consommés en 2012 (P2)
X XXX XXX	X XXX XXX
AE affectées non engagées au 31/12/2012 (E3)	<i>dont CP consommés en 2012 sur engagements antérieurs à 2012</i> (P3) = (P2) - (P4)
X XXX XXX	X XXX XXX
AE non affectées non engagées au 31/12/2012 (E4) = (E1) - (E2) - (E3)	<i>dont CP consommés en 2012 sur engagements 2012</i> (P4)
X XXX XXX	X XXX XXX

RESTES A PAYER					
Engagements ≤ 2011 non couverts par des paiements au 31/12/2011 brut (R1)					
XXX XXX					
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2011 (R2)					
XXX XXX					
Engagements ≤ 2011 non couverts par des paiements au 31/12/2011 net (R3) = (R1) + (R2)	-	CP consommés en 2012 sur engagements antérieurs à 2012 (P3) = (P2) - (P4)	=	Engagements ≤ 2011 non couverts par des paiements au 31/12/2012 (R4) = (R3) - (P3)	
X XXX XXX		X XXX XXX		X XXX XXX	
AE engagées en 2012 (E2)	-	CP consommés en 2012 sur engagements 2012 (P4)	=	Engagements 2012 non couverts par des paiements au 31/12/2012 (R5) = (E2) - (P4)	
XXX XXX		XXX XXX		XXX XXX	
				Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2012 (R6) = (R4) + (R5)	
				XXX XXX	
					Estimation des CP 2013 sur engagements non couverts au 31/12/2012 (P5)
					X XXX XXX
					Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2013 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2012 (P6) = (R6) - (P5)
					XXX XXX

NB : les montants ci-dessus correspondent uniquement aux crédits hors titre 2

(*) LFI 2012 + reports 2011 + mouvements réglementaires + fonds de concours + attributions de profits + fongibilité asymétrique + LFR

1^{ER} BLOC : LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(E1) Ce montant correspond aux AE ouvertes par la LFI 2012, auxquelles s'ajoutent les AE reportées de 2011 vers 2012, celles issues des mouvements réglementaires et lois de finances rectificatives intervenus en cours de gestion 2012, des fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion 2012 ainsi que des mouvements de fongibilité asymétrique mis en œuvre en gestion 2012.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Farandole.

(E2) Ce montant correspond aux AE consommées en gestion 2012. Il comprend les retraits d'engagement exécutés en 2012.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Farandole.

(E3) Ce montant correspond à la part des AE disponibles en gestion 2012 affectées au 31 décembre 2012 mais non engagées.

Ce montant est complété par la direction du budget.

(E4) Ce montant correspond à la part des AE disponibles en gestion 2012 non affectées et non engagées au 31 décembre 2012.

Ce montant est calculé automatiquement selon la formule de calcul suivante : $(E4) = (E1) - (E2) - (E3)$.

2^{EME} BLOC : LES CREDITS DE PAIEMENT

(P1) Ce montant correspond aux CP ouverts par la LFI 2012, auxquels s'ajoutent les CP reportés de 2011 vers 2012, ceux issus des mouvements réglementaires et lois de finances rectificatives intervenus en cours de gestion 2012, des fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion 2012 ainsi que des mouvements de fongibilité asymétrique mis en œuvre en gestion 2012.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Farandole.

(P2) Ce montant correspond aux CP consommés en gestion 2012.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Farandole.

(P3) Ce montant correspond aux CP consommés en gestion 2012 pour couvrir des engagements juridiques 2011 ou antérieurs. Ce montant correspond à la différence entre la totalité des CP consommés en gestion 2012 et la part des CP consommés en gestion 2012 pour couvrir des AE consommées en 2012 au titre d'engagements pris en 2012.

Ce montant est calculé automatiquement selon la formule de calcul suivante : $(P3) = (P2) - (P4)$.

(P4) Ce montant correspond aux CP consommés en gestion 2012 pour couvrir des AE consommées en 2012 au titre d'engagements pris en 2012.

Ce montant fait l'objet d'une saisie par le ministère dans l'application Farandole.

(P5) Ce montant correspond à une estimation des CP qui seront nécessaires en 2013 pour couvrir des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2012.

Ce montant fait l'objet d'une saisie par le ministère dans l'application Farandole.

Cette case figure dans le bloc 3 des restes à payer.

(P6) Ce montant correspond à une estimation maximale des CP qui seront nécessaires après 2012 pour couvrir le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2012, soit la prévision du solde des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2012, dont sera déduit l'estimation des CP nécessaires en 2013.

Ce montant est calculé automatiquement selon la formule de calcul suivante : $(P6) = (R6) - (P5)$.

Cette case figure dans le bloc 3 des restes à payer.

3^{EME} BLOC : LES RESTES A PAYER

(R1) Ce montant brut correspond aux AE engagées avant le 31 décembre 2011 et non couvertes par des paiements au 31 décembre 2011. Il s'agit de la reprise du montant figurant dans l'échéancier du RAP 2011 du programme en case (8). Pour les nouveaux programmes créés en 2012, ce montant sera égal à 0.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Farandole.

(R2) Ce montant correspond à l'impact des travaux de fin de gestion postérieurs à la finalisation des RAP 2011 ainsi qu'à la reprise des restes à payer dans le cas des nouveaux programmes créés en 2012.

(R3) Ce montant net correspond aux AE engagées avant le 31 décembre 2011 et non couvertes par des paiements au 31 décembre 2011. Il peut être différent du montant identifié dans les RAP 2011 (R1), afin de tenir compte des travaux de fin de gestion réalisés postérieurement à la finalisation des RAP 2011 et d'une éventuelle reprise des restes à payer dans le cas des nouveaux programmes créés en 2012.

Ce montant est calculé automatiquement selon la formule de calcul suivante : $(R3) = (R1) + (R2)$.

(R4) Ce montant correspond à la somme des engagements 2011 et antérieurs non couverts par des paiements au 31 décembre 2012.

Ce montant est calculé automatiquement selon la formule de calcul suivante : $(R4) = (R3) - (P3)$.

(R5) Ce montant correspond à la somme des engagements 2012 non couverts par des paiements au 31 décembre 2012.

Ce montant est calculé automatiquement selon la formule de calcul suivante : $(R5) = (E2) - (P4)$.

(R6) Ce montant correspond au solde des AE non couvertes par des paiements au 31 décembre 2012. Il correspond à la somme des engagements 2011 et antérieurs non couverts par des paiements au 31 décembre 2012 (R4) et des engagements 2012 non couverts par des paiements au 31 décembre 2012 (R5).

Ce montant est complété par la direction du budget.