

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 2019* annexé à la circulaire IBLF-18-3339 du 30 juillet 2018 relative au projet de loi de finances pour 2019 et à la finalisation des projets annuels de performances (PAP).

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 2018 (*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 2018, en retenant une présentation similaire**, tout en intégrant les **améliorations méthodologiques apportées lors de la rédaction des PAP 2019**.

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 2018, 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/ Eléments transversaux au programme

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

- passage du PLF 2018 à la LFI 2018 : 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 2018 et les montants du PLF 2018. Un tableau pré-rempli figure dans les RAP. Dès lors, l'attention des rédacteurs devra se porter exclusivement sur la justification des amendements adoptés ;
- modifications de maquette : cette partie doit être renseignée lorsque des évolutions de maquette budgétaire sont intervenues entre 2017 et 2018, expliquant pour partie les écarts constatés entre l'exécution 2017 et l'exécution 2018 ;

Dans la JPE des programmes ne donnant pas lieu à un retraitement de l'exécution 2017, en raison des difficultés à identifier de manière fiable l'exécution 2017 correspondant au périmètre du nouveau programme créé en 2018 :

- dans le RAP des nouveaux programmes créés en 2018 : « *le programme ayant été créé en loi de finances 2018, le montant de l'exécution 2017 ne figure pas dans le rapport annuel de performances. Ce programme a été constitué par transfert des crédits (...préciser les missions et programmes d'origine du transfert réalisé en 2018 pour créer le nouveau programme)* » ;

- dans le RAP des programmes ayant donné lieu à un transfert en 2018 pour créer le nouveau programme : « *le montant de l'exécution 2017 intègre les crédits transférés en 2018 sur le nouveau programme XXX au titre de (...préciser l'objet du transfert)* » ;

S'agissant des changements de maquette infra-programmes, les libellés suivants pourront notamment être utilisés :

- sur les programmes d'origine des crédits transférés en 2018 : « *le montant de l'exécution 2017 intègre les crédits transférés en 2018 sur le programme XXX au titre de [préciser l'objet du transfert]* » ;
- sur les programmes destinataires des crédits transférés en 2018 : « *le montant de l'exécution 2018 intègre les crédits transférés en 2018 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 2018 ;
- réserve de précaution et fongibilité : un tableau pré-rempli synthétisera les montants mis en réserve, les montants gelés, dégelés, et annulés en cours d'exercice ainsi que le montant de la réserve résiduelle avant la mise en place du schéma de fin de gestion. Il convient donc de justifier l'utilisation de la mise en réserve initiale (consommation, annulation, reports sur 2019), ainsi que les mouvements de fongibilité mis en œuvre au sein du programme. **Les numéros de tamponné ne doivent pas figurer dans les RAP, ils n'ont aucune valeur juridique. La date du dégel/surgel suffit à le caractériser.** 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 2017 :

- **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 6 bis et 6 ter*) ;
- **coûts synthétiques transversaux** : analyse générale des résultats et des écarts constatés par rapport au PAP 2018 (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 2018 sur engagements 2018 » ;
- (P5) : « Estimation des CP 2019 sur engagements non couverts au 31/12/2018 ».

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 2018.

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 2018 et les montants des crédits effectivement consommés** en gestion 2018, 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 2018 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.

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

⑤ 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 2018**. 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 2018. 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 2018.

Dans un même souci d'allègement, il est recommandé d'éviter les justifications sur d'éventuelles « erreurs d'imputations », notamment lorsqu'il s'agit de montants faibles (inférieurs à 500 000 €). Les données chargées dans Chorus font foi, ce sont les données qui ont été certifiées par la Cour des comptes et l'accent doit être mis sur l'explication des **écarts significatifs** entre la prévision budgétaire et l'exécution constatée.

**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 2018 (*) (E1) X XXX XXX	CP ouverts en 2018 (*) (P1) X XXX XXX
AE engagées en 2018 (E2) X XXX XXX	Total des CP consommés en 2018 (P2) X XXX XXX
AE affectées non engagées au 31/12/2018 (E3) X XXX XXX	dont CP consommés en 2018 sur engagements antérieurs à 2018 (P3) = (P2) - (P4) X XXX XXX
AE non affectées non engagées au 31/12/2018 (E4) = (E1) - (E2) - (E3) X XXX XXX	dont CP consommés en 2018 sur engagements 2018 (P4) X XXX XXX

RESTES A PAYER

Engagements ≤ 2017 non couverts par des paiements au 31/12/2016 brut (R1) XXX XXX					
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2017 (R2) XXX XXX					
Engagements ≤ 2017 non couverts par des paiements au 31/12/2017 net (R3) = (R1) + (R2) X XXX XXX	-	CP consommés en 2018 sur engagements antérieurs à 2018 (P3) = (P2) - (P4) X XXX XXX	=	Engagements ≤ 2017 non couverts par des paiements au 31/12/2018 (R4) = (R3) - (P3) X XXX XXX	
AE engagées en 2018 (E2) XXX XXX	-	CP consommés en 2018 sur engagements 2018 (P4) XXX XXX	=	Engagements 2018 non couverts par des paiements au 31/12/2018 (R5) = (E2) - (P4) XXX XXX	
				Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2018 (R6) = (R4) + (R5) XXX XXX	
					Estimation des CP 2019 sur engagements non couverts au 31/12/2018 (P5) X XXX XXX
					Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2019 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2018 (P6) = (R6) - (P5) XXX XXX

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

(*) LFI 2018 + reports 2017 + mouvements réglementaires + fonds de concours + attributions de produits + fongibilité asymétrique + LFR

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

(E1) Ce montant correspond aux AE ouvertes par la LFI 2018, auxquelles s'ajoutent les AE reportées de 2017 vers 2018, celles issues des mouvements réglementaires et lois de finances rectificatives intervenus en cours de gestion 2018, des fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion 2018 ainsi que des mouvements de fongibilité asymétrique mis en œuvre en gestion 2018.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Farandole.

(E2) Ce montant correspond aux AE consommées en gestion 2018. Il comprend les retraits d'engagement exécutés en 2018.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Farandole.

(E3) Ce montant correspond à la part des AE disponibles en gestion 2018 affectées au 31 décembre 2018 mais non engagées.

Ce montant est complété par la direction du budget.

(E4) Ce montant correspond à la part des AE disponibles en gestion 2018 non affectées et non engagées au 31 décembre 2018.

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 2018, auxquels s'ajoutent les CP reportés de 2017 vers 2018, ceux issus des mouvements réglementaires et lois de finances rectificatives intervenus en cours de gestion 2018, des fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion 2018 ainsi que des mouvements de fongibilité asymétrique mis en œuvre en gestion 2018.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Farandole.

(P2) Ce montant correspond aux CP consommés en gestion 2018.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Farandole.

(P3) Ce montant correspond aux CP consommés en gestion 2018 pour couvrir des engagements juridiques 2017 ou antérieurs. Ce montant correspond à la différence entre la totalité des CP consommés en gestion 2018 et la part des CP consommés en gestion 2018 pour couvrir des AE consommées en 2018 au titre d'engagements pris en 2018.

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

(P4) Ce montant correspond aux CP consommés en gestion 2018 pour couvrir des AE consommées en 2018 au titre d'engagements pris en 2018.

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 2019 pour couvrir des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2018.

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 2018 pour couvrir le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2018, soit la prévision du solde des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2018, dont sera déduit l'estimation des CP nécessaires en 2019.

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 2017 et non couvertes par des paiements au 31 décembre 2017. Il s'agit de la reprise du montant figurant dans l'échéancier du RAP 2017 du programme en case (8). Pour les nouveaux programmes créés en 2018, 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 2017 ainsi qu'à la reprise des restes à payer dans le cas des nouveaux programmes créés en 2018.

(R3) Ce montant net correspond aux AE engagées avant le 31 décembre 2017 et non couvertes par des paiements au 31 décembre 2017. Il peut être différent du montant identifié dans les RAP 2017 (R1), afin de tenir compte des travaux de fin de gestion réalisés postérieurement à la finalisation des RAP 2017 et d'une éventuelle reprise des restes à payer dans le cas des nouveaux programmes créés en 2018.

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

(R4) Ce montant correspond à la somme des engagements 2017 et antérieurs non couverts par des paiements au 31 décembre 2018.

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

(R5) Ce montant correspond à la somme des engagements 2018 non couverts par des paiements au 31 décembre 2018.

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 2018. Il correspond à la somme des engagements 2017 et antérieurs non couverts par des paiements au 31 décembre 2018 (R4) et des engagements 2018 non couverts par des paiements au 31 décembre 2018 (R5).

Ce montant est complété par la direction du budget.