

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

Le document de référence est la *Justification au premier euro des dépenses de personnel* annexée à la circulaire IBLF-21-3421 relative à l'élaboration des projets annuels de performances (PAP) 2022.

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 2021 (*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 2021, en retenant une présentation similaire**, tout en intégrant les **améliorations méthodologiques apportées lors de la rédaction des PAP 2022**.

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 2021, 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 Tango.

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 2021 à la LFI 2021 : 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 2021 et les montants du PLF 2021. 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 2020 et 2021, expliquant pour partie les écarts constatés entre l'exécution 2020 et l'exécution 2021 ;

Dans la JPE des programmes ne donnant pas lieu à un retraitement de l'exécution 2020, en raison des difficultés à identifier de manière fiable l'exécution 2020 correspondant au périmètre du nouveau programme créé en 2021 :

- dans le RAP des nouveaux programmes créés en 2021 : « *le programme ayant été créé en loi de finances 2021 (ou en loi de finances rectificatives 2021), le montant de l'exécution 2020 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 2021 pour créer le nouveau programme)* » ;

- dans le RAP des programmes ayant donné lieu à un transfert en 2021 pour créer le nouveau programme : « *le montant de l'exécution 2020 intègre les crédits transférés en 2021 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 2021 : « *le montant de l'exécution 2020 intègre les crédits transférés en 2021 sur le programme XXX au titre de [préciser l'objet du transfert]* » ;
- sur les programmes destinataires des crédits transférés en 2021 : « *le montant de l'exécution 2021 intègre les crédits transférés en 2020 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 2021 ;
- 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 2022), 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 2020 :

- **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 2021 (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 2021 sur engagements 2021 » ;
- (P5) : « Estimation des CP 2022 sur engagements non couverts au 31/12/2021 ».

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 2021.

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 2021 et les montants des crédits effectivement consommés en gestion 2021, 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 2021 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 2021**. 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 2021. 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 2021.

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 2021 (*) (E1)	CP ouverts en 2021 (*) (P1)
X XXX XXX	X XXX XXX
AE engagées en 2021 (E2)	Total des CP consommés en 2021 (P2)
X XXX XXX	X XXX XXX
AE affectées non engagées au 31/12/2021 (E3)	<i>dont CP consommés en 2021 sur engagements antérieurs à 2021</i> (P3) = (P2) - (P4)
X XXX XXX	X XXX XXX
AE non affectées non engagées au 31/12/2021 (E4) = (E1) - (E2) - (E3)	<i>dont CP consommés en 2021 sur engagements 2021</i> (P4)
X XXX XXX	X XXX XXX

RESTES A PAYER

Engagements ≤ 2020 non couverts par des paiements au 31/12/2020 brut (R1)					
XXX XXX					
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2020 (R2)					
XXX XXX					
	Engagements ≤ 2020 non couverts par des paiements au 31/12/2020 net (R3) = (R1) + (R2)	-	CP consommés en 2021 sur engagements antérieurs à 2021 (P3) = (P2) - (P4)	=	Engagements ≤ 2020 non couverts par des paiements au 31/12/2021 (R4) = (R3) - (P3)
	X XXX XXX		X XXX XXX		X XXX XXX
	AE engagées en 2021 (E2)	-	CP consommés en 2021 sur engagements 2021 (P4)	=	Engagements 2021 non couverts par des paiements au 31/12/2021 (R5) = (E2) - (P4)
	XXX XXX		XXX XXX		XXX XXX
					Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2021 (**) (R6) = (R4) + (R5)
					XXX XXX
					Estimation des CP 2022 sur engagements non couverts au 31/12/2021 (P5)
					X XXX XXX
					Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2022 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2021 (P6) = (R6) - (P5)
					XXX XXX

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

(*) LFI 2021 + reports 20 + mouvements réglementaires + fonds de concours + attributions de produits + fongibilité asymétrique + LFR

(**) Montant des restes à payer au 31/12/2021, calculé conformément au mode opératoire annexé à la circulaire DF-2BMS-20-3148 du 11 mars 2020.

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

(E1) Ce montant correspond aux AE ouvertes par la LFI 2021, auxquelles s'ajoutent les AE reportées de 2020 vers 2021, celles issues des mouvements réglementaires et lois de finances rectificatives intervenus en cours de gestion 2021, des fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion 2021 ainsi que des mouvements de fongibilité asymétrique mis en œuvre en gestion 2021.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Tango.

(E2) Ce montant correspond aux AE consommées en gestion 2021. Il comprend les retraits d'engagement exécutés en 2021.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Tango.

(E3) Ce montant correspond à la part des AE disponibles en gestion 2021 affectées au 31 décembre 2021 mais non engagées.

Ce montant est complété par la direction du budget.

(E4) Ce montant correspond à la part des AE disponibles en gestion 2021 non affectées et non engagées au 31 décembre 2021.

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 2021, auxquels s'ajoutent les CP reportés de 2020 vers 2021, ceux issus des mouvements réglementaires et lois de finances rectificatives intervenus en cours de gestion 2021, des fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion 2021 ainsi que des mouvements de fongibilité asymétrique mis en œuvre en gestion 2021.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Tango.

(P2) Ce montant correspond aux CP consommés en gestion 2021.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Tango.

(P3) Ce montant correspond aux CP consommés en gestion 2021 pour couvrir des engagements juridiques 2020 ou antérieurs. Ce montant correspond à la différence entre la totalité des CP consommés en gestion 2021 et la part des CP consommés en gestion 2021 pour couvrir des AE consommées en 2021 au titre d'engagements pris en 2021.

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

(P4) Ce montant correspond aux CP consommés en gestion 2021 pour couvrir des AE consommées en 2021 au titre d'engagements pris en 2021.

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

(P5) Ce montant correspond à une estimation des CP qui seront nécessaires en 2022 pour couvrir des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2021.

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

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 2021 pour couvrir le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2021, soit la prévision du solde des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2021, dont sera déduit l'estimation des CP nécessaires en 2022.

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 2020 et non couvertes par des paiements au 31 décembre 2020. Il s'agit de la reprise du montant figurant dans l'échéancier du RAP 2020 du programme en case (8). Pour les nouveaux programmes créés en 2021, ce montant sera égal à 0.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Tango.

(R2) Ce montant correspond à l'impact des travaux de fin de gestion postérieurs à la finalisation des RAP 2020 ainsi qu'à la reprise des restes à payer dans le cas des nouveaux programmes créés en 2021.

(R3) Ce montant net correspond aux AE engagées avant le 31 décembre 2020 et non couvertes par des paiements au 31 décembre 2020. Il peut être différent du montant identifié dans les RAP 2020 (R1), afin de tenir compte des travaux de fin de gestion réalisés postérieurement à la finalisation des RAP 2020 et d'une éventuelle reprise des restes à payer dans le cas des nouveaux programmes créés en 2021.

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

(R4) Ce montant correspond à la somme des engagements 2020 et antérieurs non couverts par des paiements au 31 décembre 2021.

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

(R5) Ce montant correspond à la somme des engagements 2021 non couverts par des paiements au 31 décembre 2021.

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 2021. Il correspond à la somme des engagements 2020 et antérieurs non couverts par des paiements au 31 décembre 2021 (R4) et des engagements 2021 non couverts par des paiements au 31 décembre 2021 (R5).

Ce montant est complété par la direction du budget.