

Annexe 6 : 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 2014* annexé à la circulaire IBLF-13-3170 du 17 juillet 2013 relative au projet de loi de finances pour 2014 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 2013 (*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 2013, en retenant une présentation similaire**, tout en intégrant les **améliorations méthodologiques** apportées lors de la rédaction des PAP 2014.

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 2013, 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 2013 à la LFI 2013 : 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 2013 et les montants du PLF 2013 ;
- modifications de maquette : cette partie doit être renseignée lorsque des évolutions de maquette budgétaire sont intervenues entre 2012 et 2013, expliquant pour partie les écarts constatés entre l'exécution 2012 et l'exécution 2013 ;

Comme en 2011, les retraitements liés aux modifications de maquette seront réalisés directement par la Direction du Budget, uniquement lorsque l'exécution 2012 est aisément identifiable (cas des programmes supprimés en 2012 et fusionnés au sein d'un programme existant – *cf.* annexe 3).

Il conviendra d'indiquer précisément dans cette partie l'ensemble des changements de maquette intervenus entre 2012 et 2013, en utilisant les libellés-types suivants :

Dans la JPE des programmes sur lesquels sera réalisé un retraitement de l'exécution 2012 : « *l'exécution 2012 figurant dans le rapport annuel de performances 2012 a été retraitée afin de prendre en compte la fusion avec le programme XXX, actée en loi de finances 2013* » ;

Dans la JPE des programmes ne donnant pas lieu à un retraitement de l'exécution 2012, en raison des difficultés à identifier de manière fiable l'exécution 2012 correspondant au périmètre du nouveau programme créé en 2013 :

- dans le RAP des nouveaux programmes créés en 2013 : « *le programme ayant été créé en loi de finances 2013, le montant de l'exécution 2012 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 2013 pour créer le nouveau programme)* » ;
- dans le RAP des programmes ayant donné lieu à un transfert en 2013 pour créer le nouveau programme : « *le montant de l'exécution 2012 intègre les crédits transférés en 2013 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 2013 : « *le montant de l'exécution 2012 intègre les crédits transférés en 2013 sur le programme XXX au titre de [préciser l'objet du transfert]* » ;
- sur les programmes destinataires des crédits transférés en 2013 : « *le montant de l'exécution 2013 intègre les crédits transférés en 2013 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 2013 ;
- réserve de précaution et fongibilité : il convient de mentionner l'utilisation de la mise en réserve initiale (consommation, annulation, reports sur 2014), 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 2012 :

- **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 2013 (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 2013 sur engagements 2013 » ;
- (P5) : « Estimation des CP 2014 sur engagements non couverts au 31/12/2013 ».

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 2013.

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 2013 et les montants des crédits effectivement consommés en gestion 2013, 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 2013 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 2013. 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.

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


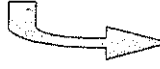
En revanche, il est nécessaire d'alléger les RAP des descriptions du fonctionnement des dispositifs, qui y figurent trop souvent, en particulier lorsque les dispositifs restent inchangés dans leur fonctionnement et leurs modalités par rapport aux développements présentés dans le PAP 2013. Le RAP pourra 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 2013.

Dans un même souci d'allègement, il est recommandé d'éviter de s'appesantir 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, et l'accent doit être mis sur l'explication des **écarts significatifs** entre la prévision budgétaire et l'exécution constaté.

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

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	CRÉDITS DE PAIEMENT
AE ouvertes en 2013 (*) (E1) X XXX XXX	CP ouverts en 2013 (*) (P1) X XXX XXX
AE engagées en 2013 (E2) X XXX XXX	Total des CP consommés en 2013 (P2) X XXX XXX
AE affectées non engagées au 31/12/2013 (E3) X XXX XXX	dont CP consommés en 2013 sur engagements antérieurs à 2012 (P3) = (P2) - (P4) X XXX XXX
AE non affectées non engagées au 31/12/2013 (E4) = (E1) - (E2) - (E3) X XXX XXX	dont CP consommés en 2013 sur engagements 2013 (P4) X XXX XXX

RESTES À PAYER

Engagements ≤ 2012 non couverts par des paiements au 31/12/2012 brut (R1) XXX XXX				
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2012 (R2) XXX XXX				
	Engagements ≤ 2012 non couverts par des paiements au 31/12/2012 net (R3) = (R1) + (R2) X XXX XXX			
	AE engagées en 2013 (E2) XXX XXX			
		CP consommés en 2013 sur engagements antérieurs à 2013 (P3) = (P2) - (P4) X XXX XXX	=	Engagements ≤ 2012 non couverts par des paiements au 31/12/2013 (R4) = (R3) - (P3) X XXX XXX
		CP consommés en 2013 sur engagements 2013 (P4) XXX XXX	=	Engagements 2013 non couverts par des paiements au 31/12/2013 (R5) = (E2) - (P4) XXX XXX
				
				Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2013 (R6) = (R4) + (R5) XXX XXX
				Estimation des CP 2014 sur engagements non couverts au 31/12/2013 (P5) X XXX XXX
				Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2014 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2013 (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 profuits + fongibilité asymétrique + LFR

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

(E1) Ce montant correspond aux AE ouvertes par la LFI 2013, auxquelles s'ajoutent les AE reportées de 2012 vers 2013, celles issues des mouvements réglementaires et lois de finances rectificatives intervenus en cours de gestion 2013, des fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion 2013 ainsi que des mouvements de fongibilité asymétrique mis en œuvre en gestion 2013.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Farandole.

(E2) Ce montant correspond aux AE consommées en gestion 2013. Il comprend les retraits d'engagement exécutés en 2013.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Farandole.

(E3) Ce montant correspond à la part des AE disponibles en gestion 2013 affectées au 31 décembre 2013 mais non engagées.

Ce montant est complété par la direction du budget.

(E4) Ce montant correspond à la part des AE disponibles en gestion 2013 non affectées et non engagées au 31 décembre 2013.

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

2^{ÈME} BLOC : LES CRÉDITS DE PAIEMENT

(P1) Ce montant correspond aux CP ouverts par la LFI 2013, auxquels s'ajoutent les CP reportés de 2012 vers 2013, ceux issus des mouvements réglementaires et lois de finances rectificatives intervenus en cours de gestion 2013, des fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion 2013 ainsi que des mouvements de fongibilité asymétrique mis en œuvre en gestion 2013.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Farandole.

(P2) Ce montant correspond aux CP consommés en gestion 2013.

Ce montant est complété automatiquement par l'application Farandole.

(P3) Ce montant correspond aux CP consommés en gestion 2013 pour couvrir des engagements juridiques 2012 ou antérieurs. Ce montant correspond à la différence entre la totalité des CP consommés en gestion 2013 et la part des CP consommés en gestion 2013 pour couvrir des AE consommées en 2013 au titre d'engagements pris en 2013.

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

(P4) Ce montant correspond aux CP consommés en gestion 2013 pour couvrir des AE consommées en 2013 au titre d'engagements pris en 2013.

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 2014 pour couvrir des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2013.

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 2013 pour couvrir le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2013, soit la prévision du solde des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2013, dont sera déduit l'estimation des CP nécessaires en 2014.

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^{ÈME} BLOC : LES RESTES À PAYER

(R1) Ce montant brut correspond aux AE engagées avant le 31 décembre 2012 et non couvertes par des paiements au 31 décembre 2012. Il s'agit de la reprise du montant figurant dans l'échéancier du RAP 2012 du programme en case (8). Pour les nouveaux programmes créés en 2013, 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 2012 ainsi qu'à la reprise des restes à payer dans le cas des nouveaux programmes créés en 2013.

(R3) Ce montant net correspond aux AE engagées avant le 31 décembre 2012 et non couvertes par des paiements au 31 décembre 2012. Il peut être différent du montant identifié dans les RAP 2012 (R1), afin de tenir compte des travaux de fin de gestion réalisés postérieurement à la finalisation des RAP 2012 et d'une éventuelle reprise des restes à payer dans le cas des nouveaux programmes créés en 2013.

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

(R4) Ce montant correspond à la somme des engagements 2012 et antérieurs non couverts par des paiements au 31 décembre 2013.

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

(R5) Ce montant correspond à la somme des engagements 2013 non couverts par des paiements au 31 décembre 2013.

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 2013. Il correspond à la somme des engagements 2012 et antérieurs non couverts par des paiements au 31 décembre 2013 (R4) et des engagements 2013 non couverts par des paiements au 31 décembre 2013 (R5).

Ce montant est complété par la direction du budget.