

ANNEXE N° 5

JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES DÉPENSES AUTRES QUE DE PERSONNEL (HT2)

Document de référence : guide de la justification au premier euro des crédits du PLF 2012 annexé à la circulaire IBLF-11-3090 du 28 juin 2011 relative à la finalisation des projets annuels de performance du PLF 2012.

Deux nouveautés sont introduites dans la partie « Justification au premier euro » des RAP 2011 concernant les éléments transversaux au programme :

1/ une nouvelle rubrique est insérée en introduction de la partie JPE afin d'indiquer les modifications de maquette intervenues entre 2010 et 2011, d'expliquer le passage du PLF 2011 à la LFI 2011 et de décrire l'ensemble des mouvements ayant affecté la LFI 2011 en cours de gestion.

L'objectif est de répondre à une observation récurrente du Parlement sur le caractère lacunaire des informations relatives aux mouvements intervenant en cours de gestion, en lien avec le b) du 2° de l'article 54 de la LOLF. Par ailleurs, la présentation des modifications de maquette apparaît d'autant plus nécessaire lorsque ces changements existent mais ne donnent pas lieu à un retraitement de l'exécution 2010 au format 2011 dans les RAP 2011 (cf. annexe n°3).

Cette rubrique est structurée en cinq catégories afin de la rendre plus lisible et d'assurer une homogénéité de la présentation sur l'ensemble des programmes (cf. *infra*).

2/ la maquette de l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement est modifiée.

Afin d'en simplifier la lecture, l'échéancier sera divisé en trois blocs distincts (autorisations d'engagement, crédits de paiement, restes à payer) et **limité aux seuls crédits hors titre 2**.

Il s'agit également d'enrichir les données relatives aux engagements non couverts par des paiements.

1/ Rappels généraux sur la justification au premier euro (JPE)

La JPE, inscrite dans les rapports annuels de performances (RAP) fournis dans le cadre des annexes explicatives jointes au projet de loi de règlement pour 2011 (art. 54 de la LOLF), constitue un outil essentiel d'information du Parlement.

Elle doit permettre d'effectuer **des comparaisons avec la JPE des PAP 2011, 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 2011, 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 **nouvelle rubrique** vise à présenter de manière structurée, les éléments suivants :

- Passage du PLF 2011 à la LFI 2011 : 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 2011 et les montants du PLF 2011;
- Modifications de maquette : cette partie devra être renseignée lorsque des évolutions de maquette budgétaire sont intervenues entre 2010 et 2011, expliquant pour partie les écarts constatés entre l'exécution 2010 et l'exécution 2011 ;

Contrairement aux années précédentes, il n'est plus demandé aux ministères de retraiter l'exécution 2010 au format 2011 lorsque des changements de maquette sont intervenus entre les deux exercices. Les retraitements seront réalisés directement par la Direction du budget, uniquement lorsque l'exécution 2010 est aisément identifiable (cas des programmes supprimés en 2011 et fusionnés au sein d'un programme existant - cf. liste détaillée dans l'annexe 3).

Il conviendra d'indiquer précisément dans cette partie l'ensemble des changements de maquette intervenus entre 2010 et 2011, en utilisant les libellés-types suivants :

- Dans la JPE des programmes sur lesquels sera réalisé un retraitement de l'exécution 2010 (programmes 156, 204, 218, 310 et 313) : *« l'exécution 2010 figurant dans le rapport annuel de performances 2010 a été retraitée afin de prendre en compte la fusion avec le programme XXX, actée en loi de finances 2011 »* ;
- Dans la JPE des programmes ne donnant pas lieu à un retraitement de l'exécution 2010, en raison des difficultés à identifier de manière fiable l'exécution 2010 correspondant au périmètre du nouveau programme créé en 2011 :
 - dans le RAP des nouveaux programmes créés en 2011 (programmes 333 et 334) : *« le programme ayant été créé en loi de finances 2011, le montant de l'exécution 2010 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 2011 pour créer le nouveau programme) »*.
 - dans le RAP des programmes ayant donné lieu à un transfert en 2011 pour créer le nouveau programme : *« le montant de l'exécution 2010 intègre les crédits transférés en 2011 sur le nouveau programme XXX au titre de (...préciser l'objet du transfert) »*.
- S'agissant des changements de maquette infra-programmes, n'ayant pas donné lieu à suppression ou création de programmes en 2011 et ne donnant pas lieu à un retraitement de l'exécution 2010 (exemple : regroupement des crédits de titre 2 d'une mission sur un programme unique), les libellés suivants pourront notamment être utilisés :
 - sur le(s) programme(s) d'origine des crédits transférés en 2011 : *« le montant de l'exécution 2010 intègre les crédits transférés en 2011 sur le programme XXX au titre de (...préciser l'objet du transfert) »*.

- sur le(s) programme(s) destinataires des crédits transférés en 2011: « *le montant de l'exécution 2011 intègre les crédits transférés en 2011 depuis le programme XXX au titre de (...préciser l'objet du transfert) ».*
- Justification des mouvements réglementaires et des lois de finances rectificatives : seront 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 2011 ;
- Réserve de précaution et fongibilité : il conviendra de mentionner l'utilisation de la mise en réserve initiale (consommation, annulation, reports sur 2012), ainsi que les mouvements de fongibilité mis en œuvre au sein du programme. S'agissant de la fongibilité asymétrique, l'objet de chaque mouvement sera précisé, en indiquant s'il s'agit d'un mouvement à caractère technique.

Les autres rubriques ne sont pas modifiées par rapport au RAP 2010 :

- **Grands projets transversaux, crédits contractualisés et partenariats publics-privés** : il s'agit d'expliquer les résultats et les écarts constatés sur les grands projets (informatique, immobilier...) en intégrant des informations sur le respect des calendriers et des coûts (cf. annexes 4bis et 4ter).
- **Coûts synthétiques transversaux** : analyse générale des résultats et des écarts constatés par rapport au PAP 2011 (coût par élève, par journée d'activité, par agent...).

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 revue dans une optique de simplification et de meilleure lisibilité des informations. Contrairement aux années précédentes, **seules les données relatives aux dépenses hors titre 2 seront mentionnées.**

La maquette du nouvel 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 2011 sur engagements 2011 » ;
- (P5) : « Estimation des CP 2012 sur engagements non couverts au 31/12/2011 ».

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 2011.

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 2011 et les montants des crédits effectivement consommés** en gestion 2011, s'agissant :

- des dépenses de fonctionnement : par exemple, économies liées à la Révision générale des politiques publiques (RGPP), 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 2011 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 devra 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 2011**. 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 2011. 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 projet annuel de performances 2011.

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

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 2011 (*) (E1)	CP ouverts en 2011 (*) (P1)
X XXX XXX	X XXX XXX
AE engagées en 2011 (E2)	Total des CP consommés en 2011 (P2)
X XXX XXX	X XXX XXX
AE affectées non engagées au 31/11/2011 (E3)	<i>dont CP consommés en 2011 sur engagements antérieurs à 2011</i> (P3) = (P2) - (P4)
X XXX XXX	X XXX XXX
AE non affectées non engagées au 31/12/2011 (E4) = (E1) - (E2) - (E3)	<i>dont CP consommés en 2011 sur engagements 2011</i> (P4)
X XXX XXX	X XXX XXX

RESTES À PAYER					
Engagements ≤ 2010 non couverts par des paiements au 31/12/2010 brut (R1)					
XXX XXX					
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2010 (R2)					
XXX XXX					
Engagements ≤ 2010 non couverts par des paiements au 31/12/2010 net (R3) = (R1) + (R2)	-	CP consommés en 2011 sur engagements antérieurs à 2011 (P3) = (P2) - (P4)	=	Engagements ≤ 2010 non couverts par des paiements au 31/12/2011 (R4) = (R3) - (P3)	
X XXX XXX		X XXX XXX		X XXX XXX	
AE engagées en 2011 (E2)	-	CP consommés en 2011 sur engagements 2011 (P4)	=	Engagements 2011 non couverts par des paiements au 31/12/2011 (R5) = (E2) - (P4)	
XXX XXX		XXX XXX		XXX XXX	
				Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2011 (R6) = (R4) + (R5)	
				XXX XXX	
					Estimation des CP 2012 sur engagements non couverts au 31/12/2011 (P5)
					X XXX XXX
					Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2012 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2011 (P6) = (R6) - (P5)
					XXX XXX

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

(*) LFI 2011 + reports 2010 + mouvements réglementaires + FDC + ADP + fongibilité asymétrique + LFR

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

(E1) Ce montant correspond aux autorisations d'engagement ouvertes par la LFI 2011, auxquelles s'ajoutent les autorisations d'engagement reportées de 2010 vers 2011, celles issues des mouvements réglementaires et lois de finances rectificatives intervenus en cours de gestion 2011, des fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion 2011 ainsi que des mouvements de fongibilité asymétrique mis en œuvre en gestion 2011.
Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(E2) Ce montant correspond aux autorisations d'engagement consommées en gestion 2011. Il comprend les retraits d'engagement exécutés en 2011.

Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(E3) Ce montant correspond à la part des autorisations d'engagement disponibles en gestion 2011 affectées au 31/12/2011 mais non engagées.

Ce montant sera complété par la Direction du budget.

(E4) Ce montant correspond à la part des autorisations d'engagement disponibles en gestion 2011 non affectées et non engagées au 31/12/2011.

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

2^{ÈME} BLOC : LES CRÉDITS DE PAIEMENT

(P1) Ce montant correspond aux crédits de paiement ouverts par la LFI 2011, auxquels s'ajoutent les crédits de paiement reportés de 2010 vers 2011, ceux issus des mouvements réglementaires et lois de finances rectificatives intervenus en cours de gestion 2011, des fonds de concours et attributions de produits rattachés en gestion 2011 ainsi que des mouvements de fongibilité asymétrique mis en œuvre en gestion 2011.

Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(P2) Ce montant correspond aux crédits de paiement consommés en gestion 2011.

Ce montant sera complété automatiquement par l'application Farandole.

(P3) Ce montant correspond aux crédits de paiement consommés en gestion 2011 pour couvrir des engagements juridiques 2010 ou antérieurs. Ce montant correspond à la différence entre la totalité des crédits de paiements consommés en gestion 2011 et la part des crédits de paiement consommés en gestion 2011 pour couvrir des autorisations d'engagement consommées en 2011 au titre d'engagements pris en 2011.

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

(P4) Ce montant correspond aux crédits de paiement consommés en gestion 2011 pour couvrir des autorisations d'engagement consommées en 2011 au titre d'engagements pris en 2011.

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

(P5) Ce montant correspond à une estimation des crédits de paiement qui seront nécessaires en 2012 pour couvrir des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2011.

Ce montant fera 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 crédits de paiement qui seront nécessaires après 2012 pour couvrir le solde des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2011, soit la prévision du solde des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31/12/2011, dont sera déduit l'estimation des crédits de paiement nécessaires en 2012.

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

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

3ÈME BLOC : LES RESTES À PAYER

(R1) Ce montant brut correspond aux autorisations d'engagement engagées avant le 31/12/2010 et non couvertes par des paiements au 31/12/2010. Il s'agit de la reprise du montant figurant dans l'échéancier du RAP 2010 du programme en case (8). Pour les nouveaux programmes créés en 2011, ce montant sera égal à 0.

Ce montant sera 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 2010 ainsi qu'à la reprise des restes à payer dans le cas des nouveaux programmes créés en 2011.

(R3) Ce montant net correspond aux autorisations d'engagement engagées avant le 31/12/2010 et non couvertes par des paiements au 31/12/2010. Il peut être différent du montant identifié dans les RAP 2010 (R1), afin de tenir compte des travaux de fin de gestion réalisés postérieurement à la finalisation des RAP 2010 et d'une éventuelle reprise des restes à payer dans le cas des nouveaux programmes créés en 2011.

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

(R4) Ce montant correspond à la somme des engagements 2010 et antérieurs non couverts par des paiements au 31/12/2011.

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

(R5) Ce montant correspond à la somme des engagements 2011 non couverts par des paiements au 31/12/2011.

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

(R6) Ce montant correspond au solde des autorisations d'engagement non couvertes par des paiements au 31/12/2011. Il correspond à la somme des engagements 2010 et antérieurs non couverts par des paiements au 31/12/2011 (R4) et des engagements 2011 non couverts par des paiements au 31/12/2011 (R5).

Ce montant sera complété par la Direction du budget.

Précisions sur les consommations d'AE et de CP apparaissant dans les RAP

Comme l'année passée, l'exercice RAP est tributaire de la qualité des restitutions produites par les systèmes d'information.

Les données servant à produire la loi de règlement proviennent de NDC (application du département informatique du comptable centralisateur des comptes de l'État, qui centralise les écritures comptables de CHORUS).

Les RAP devant être cohérents avec la loi de règlement, ils seront élaborés à partir des données NDC.

En cas d'écart entre NDC et Chorus, celui-ci sera identifié dans la case (R2).

Enfin, les retraits d'engagements ayant pour effet de minorer les montants d'AE consommées, la consommation d'AE restituée dans les RAP peut sembler dans certains cas très faible, alors même que le responsable de programme aura effectué toutes les dépenses prévues initialement dans les PAP.