
La budgétisation axée sur les performances

Optimiser le budget
de l'Union européenne



ANALYSE APPROFONDIE

La présente analyse traite d'une méthode budgétaire couramment utilisée, appelée «budgétisation axée sur les performances», et de son application au budget de l'Union européenne. Elle étudie les principes de la méthode de budgétisation axée sur les performances, son évolution au cours des soixante dernières années ainsi que les principaux modèles utilisés pour la décrire, et examine ses avantages ainsi que les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre. Elle analyse ensuite la manière dont cette approche a été progressivement intégrée au système budgétaire de l'Union européenne ainsi que les obstacles qui se dressent sur le chemin des réformes. Enfin, l'analyse attire l'attention sur un certain nombre de mesures à prendre à l'avenir pour mettre en œuvre la budgétisation axée sur les performances dans le cadre des finances publiques de l'Union.

PE 608.724

ISBN 978-92-846-1735-7

doi:10.2861/172658

QA-04-17-830-FR-N

Manuscrit original en anglais achevé en février 2018.

Traduction achevée en mai 2018.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2018.

Crédits photo: © fontriel / Fotolia.

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

RÉSUMÉ

En 2015, la Commission européenne a lancé une initiative intitulée «Un budget de l'UE axé sur les résultats». Cette initiative vise à faire évoluer la culture en matière de dépenses et à ériger les résultats en priorité horizontale du budget de l'Union, en accordant autant d'attention aux résultats, à l'efficacité et à l'efficacités des fonds qu'à leur absorption et au respect des règles financières. Sur ces points, l'initiative s'appuie sur des efforts antérieurs de l'Union, mais elle adopte également une approche plus cohérente et plus coordonnée en ce qui concerne les dépenses axées sur les résultats.

Les actions couvertes par l'initiative reposent sur la notion de budgétisation axée sur les performances. Cette méthode budgétaire consiste à examiner les résultats susceptibles d'être obtenus au moyen des fonds disponibles, à mesurer les résultats obtenus grâce aux crédits alloués et à lier ces résultats aux décisions budgétaires. Si cette notion complexe existe depuis de nombreuses années, la budgétisation axée sur les performances est toujours considérée comme une innovation budgétaire prometteuse et séduit de nombreux pays et organisations à travers le monde, y compris la grande majorité des États membres de l'Union et l'Union européenne elle-même.

La méthode est particulièrement intéressante en période de crise économique et de contraintes exercées sur les dépenses publiques car elle promet d'optimiser les ressources (c'est-à-dire d'accroître l'efficacité, l'efficacité et les performances des dépenses publiques) et de renforcer la transparence et le contrôle démocratique du budget. Elle est perçue non seulement comme une méthode permettant d'améliorer la gestion budgétaire, mais aussi comme un moyen de renforcer l'orientation axée sur les résultats d'autres aspects de la gestion publique.

De nombreux exemples tirés de la littérature montrent toutefois que la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances n'est pas aisée et qu'elle exige une préparation minutieuse, l'adoption d'une stratégie adéquate et de la détermination de la part de l'autorité qui s'efforce de l'appliquer. Le cas du budget de l'Union comporte des difficultés supplémentaires. La grande complexité du système budgétaire de l'Union, la multitude d'entités chargées de l'exécution du budget à différents niveaux, la profusion de stratégies et de programmes à divers horizons et la relative rigidité de la planification financière ne favorisent pas une application globale et sans heurts de la budgétisation axée sur les performances. Même si d'importants efforts ont été déployés pour axer le système budgétaire de l'Union sur les résultats, la marge d'amélioration en la matière demeure considérable, notamment en ce qui concerne la qualité des informations sur les performances, leur volume et leur rôle dans la procédure de décision budgétaire.

L'intérêt marqué par les institutions européennes pour la budgétisation axée sur les performances donne à penser que les efforts dans ce domaine se poursuivront. À cet égard, les prochains mois seront particulièrement propices à l'adoption de réformes. Les principes de la budgétisation axée sur les performances peuvent être améliorés dans le cadre de la nouvelle architecture financière de l'Union européenne, qui comprend le règlement financier révisé, le cadre financier pluriannuel post-2020, le système révisé de ressources propres ainsi que le nouveau cadre législatif des programmes de dépenses de l'Union. Il convient par conséquent de bien comprendre la budgétisation axée sur les performances car cela pourrait augmenter les chances de réussite des réformes envisagées. La présente analyse entend dès lors améliorer la compréhension de la

budgétisation axée sur les performances. Elle présente les origines et l'évolution de cette notion et s'efforce de préciser la terminologie et les principaux modèles utilisés en la matière. Elle étudie en outre les avantages, les défis et les problèmes types liés à sa mise en œuvre, en prenant pour exemple le budget de l'Union européenne.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	5
2. Origines et évolution de la budgétisation axée sur les performances.....	8
3. Définition de la budgétisation axée sur les performances.....	11
3.1. Éléments principaux de la budgétisation axée sur les performances.....	11
3.2. Modèles de budgétisation axée sur les performances	13
4. Avantages et défis de la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances	14
4.1. Attentes, avantages perçus et incidence	14
4.2. Difficultés de mise en œuvre.....	16
5. Stratégies de mise en œuvre	19
6. Application de la budgétisation axée sur les performances dans les pays de l'OCDE	22
7. La budgétisation axée sur les performances dans le budget de l'Union européenne	24
7.1. Le rôle grandissant de la gestion et de la budgétisation axées sur les performances	24
7.2. L'initiative de la Commission européenne intitulée «Un budget de l'UE axé sur les résultats».....	26
7.3. Éléments de la budgétisation axée sur les performances au sein du système financier de l'Union européenne.....	29
7.4. Difficultés de mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances spécifiques à l'Union européenne.....	34
7.5. Rôle des autres institutions européennes.....	38
7.5.1. Le Parlement européen.....	38
7.5.2. Le Conseil.....	39
7.5.3. La Cour des comptes européenne	39
7.5.4. Le Comité des régions et le Comité économique et social européen.....	41
8. Perspectives.....	41
9. Principales références	43

Liste des principaux sigles et acronymes utilisés

BFOR	Budget axé sur les résultats
BP	Budgétisation axée sur les performances
BUDG	Commission des budgets (Parlement européen)
CCE	Cour des comptes européenne
CFP	Cadre financier pluriannuel
CONT	Commission du contrôle budgétaire (Parlement européen)
DAS	Déclaration d'assurance
FMI	Fonds monétaire international
Fonds ESI	Fonds structurels et d'investissement européens
IP	Informations sur les performances
NGP	Nouvelle gestion publique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RAGP	Rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'Union européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TIC	Technologies de l'information et de la communication

Un gouvernement ne saurait être efficace si son budget ne l'est pas.

Schick, A., *Evolutions in Budgetary Practice*, OCDE, 2009.

*Cependant, chacun doit pouvoir répondre par l'affirmative à la question suivante:
contribuez-vous
aux principales priorités et
obtenez-vous des résultats satisfaisants? Cette discipline budgétaire,
nous allons l'appliquer sans relâche jour après jour.*

K. Georgieva, ancienne commissaire européenne chargée du budget et des ressources humaines, lors de la conférence intitulée «Un budget de l'UE axé sur les résultats», Bruxelles, 27 septembre 2016.

1. Introduction

En période de crise économique, de contraintes budgétaires et de pressions exercées en vue d'assainir les finances publiques, il existe un intérêt croissant pour les méthodes et les mesures qui visent à améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques: il s'agit de s'interroger sur la manière de faire plus avec moins, de garantir la prestation de services publics de grande qualité alors que le budget diminue, de fixer des objectifs, de les hiérarchiser et de les lier aux ressources, ainsi que de maintenir des normes élevées en matière de transparence et de responsabilisation dans le domaine des finances publiques. De telles interrogations constituent l'une des raisons qui ont conduit les pouvoirs publics à présenter des réformes budgétaires¹.

L'une des réponses à ces questions, souvent choisie par les gouvernements du monde entier, est la budgétisation axée sur les performances (BP). Ce mode de gestion des finances publiques promet d'améliorer l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques. Bien qu'il s'agisse d'une notion «élastique» aux nombreuses définitions², la budgétisation axée sur les performances est généralement considérée comme un mécanisme budgétaire établissant un lien entre les ressources et des résultats mesurables (moyens et produits), et faisant systématiquement appel à des informations sur la performance. Au lieu de se centrer sur les moyens et sur la question du montant pouvant être alloué, ce mécanisme consiste à examiner les résultats susceptibles d'être obtenus au moyen des fonds disponibles, à mesurer les résultats obtenus grâce aux crédits alloués et à lier ces résultats aux décisions budgétaires, c'est-à-dire en décidant d'augmenter ou de diminuer les ressources financières (version stricte) ou d'adopter d'autres types de mesures (version large).

L'objectif est d'optimiser les ressources, c'est-à-dire d'accroître l'efficience, l'efficacité et les performances des dépenses publiques. La budgétisation axée sur les performances (BAP) peut offrir un autre avantage tout aussi important, à savoir une plus grande transparence et un contrôle démocratique accru du budget. Comme le souligne Allen Schick, qu'elle fournisse simplement des informations sur les résultats ou sur les réalisations escomptés ou qu'elle aille plus loin et mette en correspondance les

¹ Pour un aperçu des facteurs à l'origine des réformes des finances publiques, voir: Larbi, George A., [«The New Public Management Approach and Crisis States»](#), Institut de recherche des Nations unies pour le développement social (UNRISD), document de réflexion n° 112, septembre 1999.

² La «budgétisation axée sur les performances» est également appelée «élaboration de budgets basés sur les résultats» ou «budgétisation axée sur les résultats». Schick, A., «The metamorphoses of performance budgeting», Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 2013/2.

ressources et les résultats, la budgétisation axée sur les performances oblige le gouvernement à rendre davantage compte de son action et de ses dépenses³.

Si les avantages de la BP sont nombreux, la méthode présente également des limites et pose des exigences. L'expérience montre que la mise en œuvre de la BP adopte généralement la forme d'un processus global de réforme des finances publiques, complexe et à relativement long terme. Bien qu'axée sur la gestion financière, la réforme visant à intégrer la BP ne saurait être engagée avec succès sans que des changements associés ne soient simultanément apportés en matière de gestion des ressources humaines ainsi que de structures et de culture organisationnelles. La BP va donc de pair avec des réformes plus larges de l'administration publique ainsi qu'avec des notions telles que la nouvelle gestion publique, la gestion des performances et la gestion axée sur les résultats.

La notion de budgétisation axée sur les performances a fait son apparition il y a plus de soixante-dix ans (ses premières versions ont été appliquées aux États-Unis à la fin des années 40), mais elle est toujours perçue comme une manière novatrice d'envisager les finances publiques. Elle a ensuite évolué et a été mise au point sous la forme de différents modèles pouvant être adaptés aux besoins particuliers d'un pays ou d'une organisation. Ses applications les plus récentes figurent dans la littérature sous le nom de «nouvelle budgétisation axée sur les performances» ou de «budgétisation axée sur les performances de nouvelle génération», par exemple.

Au fil des années, de nombreuses autorités publiques à tous les niveaux, premièrement dans les pays développés puis dans les pays en développement, ont tenté d'appliquer la BP à leurs systèmes de finances publiques. La majorité des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), y compris un grand nombre d'États membres de l'Union, mais aussi la Chine et la Fédération de Russie, s'y sont essayés. L'OCDE, le Fonds monétaire International (FMI) et la Banque mondiale ont déployé d'importants efforts pour promouvoir ce mode de budgétisation⁴. Ces organisations aident leurs pays membres à élaborer et à mettre en œuvre des réformes dans le domaine de la budgétisation axée sur les performances, constituent une précieuse source de connaissances spécialisées et offrent un large éventail de publications dans ce domaine.

Au cours des deux dernières décennies, les principes de la budgétisation axée sur les performances ont été progressivement intégrés au système budgétaire de l'Union européenne. Aux côtés des principes de régularité et de légalité de l'exécution budgétaire, la notion de valeur ajoutée européenne⁵ ainsi que l'orientation vers les résultats et les performances sont devenues les maîtres mots de la gestion des politiques et des ressources financières de l'Union. À l'heure actuelle, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fait référence au rapport d'évaluation des

³ Ibid., p. 26.

⁴ Parmi les autres organisations qui œuvrent à la promotion des normes internationales et des bonnes pratiques en matière de budgétisation axée sur les performances figurent le Conseil des normes comptables internationales du secteur public (IPSASB) et le réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (MOPAN).

⁵ Les notions de «budgétisation axée sur les performances» et de «valeur ajoutée européenne» ne doivent pas être confondues. La valeur ajoutée des dépenses de l'Union correspond à la valeur obtenue grâce à une intervention de l'Union, et peut être utilisée comme l'un des critères des décisions relatives aux dépenses de l'Union. Voir: Rubio, E., «The Added value of EU spending», dans: De Feo, A., Laffan, B. (éd.), *Effectiveness and added value of the EU budget*, Institut universitaire européen, 2017.

finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus (articles 318 et 319), mais certains principes de la budgétisation axée sur les performances avaient déjà été introduits dans le règlement fixant les règles relatives au budget général de l'Union (le «règlement financier») adopté en 2002⁶. En 2015, la Commission européenne a décidé d'intensifier ses efforts pour mettre les finances de l'Union européenne sur la voie de la BP et a lancé une initiative intitulée «Un budget de l'UE axé sur les résultats». Depuis lors, l'orientation du budget de l'Union vers les performances a été gérée de manière plus cohérente. Cette question est en outre devenue le fil directeur de la quasi-totalité des débats actuels sur le budget, y compris celui sur le cadre financier pluriannuel (CFP) post-2020.

Il est intéressant, au vu du succès rencontré par la budgétisation axée sur les performances à travers le monde et de son importance croissante dans le système budgétaire de l'Union européenne, d'examiner cette notion de plus près. La présente analyse expose les origines et l'évolution de la notion de budgétisation axée sur les performances et tente de préciser la terminologie et les principaux modèles utilisés pour la décrire. Elle étudie en outre les avantages, les défis et les problèmes types liés à sa mise en œuvre. L'analyse s'efforce ensuite d'examiner la manière dont l'approche de la budgétisation axée sur les performances s'est développée et s'intéresse à son application au sein du système budgétaire de l'Union. À cette fin, ledit système sera étudié de façon à déterminer ce qui a été fait jusqu'à présent pour renforcer l'orientation du budget de l'Union vers la performance. Les réalisations de l'Union dans ce domaine sont ensuite comparées aux modèles types de BP définis par l'OCDE. Les positions sur la question adoptées par les principales institutions européennes sont également présentées. Enfin, la présente analyse attire l'attention sur un certain nombre de défis et de mesures à prendre à l'avenir pour mettre en œuvre la BP dans le cadre des finances publiques de l'Union.

L'auteur du présent document a pour le moins rencontré deux difficultés majeures. L'une a trait à la complexité du sujet, au flou terminologique qui l'entoure et à l'abondance de la littérature qui y est consacrée (publiée le plus souvent par des experts de l'OCDE, du FMI et de la Banque mondiale). L'autre réside dans le manque d'informations et d'études de cas particuliers relatives à la mise en œuvre de la BP au sein de l'Union européenne. Il convient d'observer que le phénomène est relativement nouveau dans le cadre du budget de l'Union et que la présente analyse devrait donc être considérée comme une introduction préalable à un examen plus approfondi de l'orientation du système budgétaire de l'Union vers la performance.

⁶ Voir les considérants 11 et 22 ainsi que l'article 27 du règlement (CE, Euratom) [n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002](#) portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes [ce règlement a été remplacé par le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, qui a renforcé les exigences en matière de performances].

Encadré 1 — Glossaire

Budgétisation: l'allocation et l'utilisation de ressources financières dans l'objectif d'obtenir des résultats solides sur le plan macrobudgétaire, de définir un ordre de priorité dans les dépenses et de fournir des services publics de façon efficiente tout en optimisant l'efficacité de telles ressources.

Cadre de performance: un ensemble d'outils, d'initiatives ou de pratiques visant à recueillir des informations sur les performances et à en rendre compte au sein d'une institution, tels que des lignes directrices générales et des définitions concernant les informations sur les performances, des modèles types ou des outils des technologies de l'information et de la communication (TIC) utilisés pour communiquer des informations sur les performances, ainsi qu'un ensemble d'indicateurs ou d'objectifs de performance.

Efficacité: la mesure dans laquelle les objectifs ou les résultats ciblés préalablement fixés ont été atteints.

Efficience: la détermination de la mesure dans laquelle les politiques, les programmes et/ou les organisations obtiennent un maximum de résultats à partir d'un certain niveau de ressources (moyens).

Informations sur les performances: les informations qualitatives et quantitatives sur les résultats obtenus et/ou sur le coût de la réalisation des résultats.

Réalisations: les résultats finalement obtenus grâce à une activité, y compris les résultats prévus et non prévus des actions menées par les pouvoirs publics (politiques, programmes, etc.).

Ressources (moyens): les quantités d'unités de travail, de capital, de biens et de services (ou le coût de ces unités) utilisées par les organismes publics, ou financés par des fonds publics, pour produire des biens et des services publics.

Résultats (produits): les biens et services produits et/ou fournis par les organismes publics (ou financés par des fonds publics).

Réalisé à partir du glossaire élaboré par l'OCDE: [Glossary — 2016 OECD Performance Budgeting Survey](#).

2. Origines et évolution de la budgétisation axée sur les performances

Bien que l'expression «budgétisation axée sur les performances» ait été employée pour la première fois à la fin des années 40 aux États-Unis, les racines de son institutionnalisation remontent au début du XX^e siècle, période marquée par des avancées économiques, scientifiques et technologiques. Selon Phuong H. Nguyen, la notion trouve son origine dans les idées de l'époque concernant la budgétisation publique moderne, dans la prise de conscience grandissante du coût des actions menées par les pouvoirs publics et dans la pression de l'opinion publique en faveur d'un renforcement de l'efficacité des dépenses publiques⁷.

En tant que programme de réforme budgétaire complet, la budgétisation axée sur les performances est apparue officiellement en 1949 dans un rapport de la commission fédérale des États-Unis sur l'organisation du pouvoir exécutif (la commission dite «du président Hoover»). L'initiative visait à améliorer les procédures budgétaires de l'administration américaine et recommandait de redéfinir la notion de budget fédéral.

⁷ Nguyen, Phuong H., [«Performance budgeting: its rise and fall»](#), *Maxwell Review, A Journal of Scholarship and Opinion*, novembre 2007.

Elle critiquait l'accent mis sur les ressources et préconisait un budget fondé sur les fonctions, les activités et les projets et, finalement, un budget axé sur la réalisation d'objectifs. À la suite de la publication de ce rapport, la BP a été codifiée dans la loi américaine sur les procédures budgétaires et comptables de 1950 (Budget and Accounting Procedures Act).

Cependant, dès le milieu des années 60, la réforme envisagée a cédé la place à une version révisée de la notion de BP, baptisée «système de budgétisation des programmes» (également connue sous le nom de «planification, programmation, budgétisation», ou de «rationalisation des choix budgétaires»). Depuis lors, différentes versions de la réforme budgétaire fondée sur la BP sont restées populaires et ont été appliquées aux États-Unis au niveau fédéral et à l'échelon des États⁸ (y compris par les administrations des présidents Bush et Obama⁹).

Au cours des décennies suivantes, la BP s'est répandue à travers le monde sous des formes diverses et parfois sous des noms différents, tels que «gestion par objectifs», «budget base zéro», «budgétisation de programme» ou encore «rationalisation des choix budgétaires». Toutes s'appuyaient sur les idées initiales d'efficacité et d'efficacités accrues des dépenses publiques, de la notion de performance et de l'établissement d'un lien entre celle-ci et les décisions budgétaires. Elles se différenciaient toutefois par le degré d'étroitesse du lien établi.

D'après les estimations de Jack Diamond, expert du FMI, dans les années 60, près de 50 pays (développés pour la plupart) ont introduit des variantes de la budgétisation axée sur les performances. Elles ont été appliquées dans certains ministères ou dans des secteurs entiers en Australie, en Autriche, en Belgique, au Canada, en France, en Irlande, au Japon et au Royaume-Uni. La notion s'est ensuite répandue dans les pays en développement d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique¹⁰.

À partir de la fin des années 80, la budgétisation axée sur les performances a commencé à être associée à la tendance à la modernisation de l'administration publique, appelée «nouvelle gestion publique», qui se dessinait alors. Celle-ci englobe une série de changements dans l'administration publique visant à adopter certaines des pratiques et des valeurs du secteur privé, telles que l'efficacité et l'efficacité, l'accent sur les objectifs,

⁸ Pour en savoir plus, voir: Nguyen, Phuong H., «Performance budgeting: its rise and fall», op. cit. (cet article traite essentiellement de la situation des États-Unis au niveau fédéral avant l'an 2000. L'«ascension» de la BP a eu lieu entre 1949 et 1965 environ, suivie de l'application de l'une de ses variantes, ladite «planification, programmation, budgétisation», pendant une courte période. Phuong H. Nguyen indique en conclusion que la BP suscite un regain d'intérêt aux États-Unis, au niveau fédéral, depuis le milieu des années 90. En 1999, 47 des 50 États américains avaient officiellement demandé l'application de la budgétisation axée sur les performances); Posner, P. L., Fantone, D. M., «Performance budgeting. Prospects for sustainability», dans: Redburn, F. S., Shea, R. J., Buss, T. F., Walker, D. M (éd.), *Performance Management and Budgeting. How governments can learn from experience*, M. E. Sharpe, Londres, Royaume-Uni, 2008.

⁹ Joyce, Philip G., «The Obama administration and PBB: Building on the Legacy of Federal Performance-Informed budgeting?», *Public Administration Review*, mai-juin 2011.

¹⁰ Cependant, les résultats des réformes mises en œuvre à cette époque, en particulier dans les pays en développement, sont considérés comme décevants. Cela tient notamment au fait que les conditions nécessaires à la réussite de la budgétisation axée sur les performances, telles que l'existence de systèmes et de procédures budgétaires solides et efficaces, l'établissement de rapports ainsi que la discipline financière requise, n'étaient pas réunies. Diamond, J., «From programme to performance budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies», document de travail du FMI WP/03/169, juin 2003, p. 8.

l'obtention de résultats et le recours à des indicateurs et à des normes de performance, entre autres¹¹. La budgétisation axée sur les performances est ainsi devenue l'un des volets de réformes plus larges du secteur public abordant la gestion des ressources humaines et la structure organisationnelle.

L'essor de la nouvelle gestion publique s'est accompagné d'un nouvel engouement pour la budgétisation axée sur les performances. Dans les années 90 et au début du XXI^e siècle, la majorité des pays membres de l'OCDE appliquait la budgétisation axée sur les performances sous une forme ou sous une autre, de même que l'Afrique du Sud, la Biélorussie, le Brésil, l'Éthiopie et l'Inde¹², ainsi que la Chine et Taïwan¹³. Les États-Unis mis à part, les pays précurseur dans la mise en œuvre la BP ont été l'Australie, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

En 2016, plus de soixante-cinq ans après leur première adoption officielle, les cadres de la BP étaient devenus la règle dans les pays de l'OCDE¹⁴. Cependant, la carte des pays appliquant la BP est fluctuante. Si au cours des quinze dernières années, de nouveaux pays tels que l'Estonie, la Pologne et la Russie ont tenté d'adopter des réformes budgétaires axées sur les performances, les pays pionniers en la matière, comme l'Australie, les États-Unis et les Pays-Bas, ont revu et amélioré leurs approches¹⁵.

Outre son expansion géographique, la budgétisation axée sur les performances a été élargie pour englober un large éventail de procédures visant à augmenter la marge de manœuvre budgétaire, à améliorer les services publics et l'efficacité administrative, à réexaminer les programmes publics et à encourager la réaffectation des fonds inscrits au budget¹⁶. Comme l'ont montré de récentes études sur le sujet, les évolutions actuelles en matière de mise en œuvre des réformes budgétaires axées sur les performances sont marquées par la crise financière et l'austérité¹⁷. Le bouleversement des conditions auxquelles font face les budgets publics a renforcé l'attrait des réexamens des dépenses effectués dans le cadre des réformes axées sur les performances. Cet outil est utilisé pour hiérarchiser, réaffecter et réduire les dépenses en vue d'accroître la marge de manœuvre budgétaire autorisant de nouvelles dépenses prioritaires¹⁸. La tendance est manifeste dans les pays de l'OCDE. Si en 2011, environ la moitié d'entre eux seulement effectuaient

¹¹ Pour en savoir plus, voir: Hughes, O. E., *Public management and administration. An introduction*, quatrième édition, Palgrave Macmillan, 2012; Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J., *Performance management in the public sector*, deuxième édition, Routledge, 2015.

¹² Voir la préface de la publication: Robinson, M., (éd.), *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*, FMI, Palgrave Macmillan, 2007.

¹³ Yun-jie Lee, J., Wang, X., «Assessing the Impact of Performance-Based Budgeting: A comparative Analysis across the United States, Taiwan and China», *Revue d'administration publique*, numéro spécial, décembre 2009.

¹⁴ *2016 OECD performance budgeting survey: Integrating performance and results in budgeting, Highlights*.

¹⁵ Moynihan, D., Beazley, I., *Toward next-generation performance budgeting: Lessons learnt from the experiences of seven reforming countries*, Groupe de la Banque mondiale, 2016.

¹⁶ Schick, A., «The metamorphoses of performance budgeting», op. cit.

¹⁷ Robinson, M., «Budget reform before and after the global financial crisis», *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2016/1, OCDE, 2016.

¹⁸ Robinson, M., «Spending reviews», *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2013/2, OCDE, 2014.

des réexamens des dépenses, en 2016, il s'agissait d'un outil de gestion budgétaire utilisé par près de 70 % de ces pays, les autres envisageant d'y recourir à l'avenir¹⁹.

En résumé, née des changements économiques et sociaux du début du XX^e siècle, la budgétisation axée sur les performances a d'abord été une réforme proposée par le gouvernement des États-Unis avant de devenir une méthode budgétaire appliquée partout dans le monde. Elle a subi de nombreuses transformations, mais elle demeure un concept attrayant pour les gouvernements et les organisations qui s'efforcent d'allouer leurs ressources de manière efficiente, efficace, transparente et responsable.

3. Définition de la budgétisation axée sur les performances

Malgré les nombreuses années d'échange de meilleures pratiques au niveau international dans ce domaine, il n'y a guère de convergence de vues quant à la définition, au champ d'application et à la mise en œuvre de la BP. Les spécialistes du sujet abordent souvent le problème en mettant en évidence une sorte de flou terminologique. Ils s'accordent sur le fait que la BP résiste à la normalisation²⁰ et que l'expression «budgétisation axée sur les performances» renferme une multitude de termes et de définitions²¹. Au fil des années, la notion a été réinterprétée à maintes reprises, élargie pour couvrir de nouveaux aspects de la réforme budgétaire et présentée comme un réel facteur de transformation²².

Des organisations internationales telles que l'OCDE, le FMI et la Banque mondiale se sont chargées de préciser la terminologie et de classifier les différents types de budgétisation axée sur les performances. Dans le cadre de leur politique de promotion de normes élevées en matière de gestion budgétaire, ces organisations ont, pendant de nombreuses années, encouragé leurs pays membres à concevoir et à mettre en œuvre des méthodes budgétaires axées sur les performances²³. À cette fin, elles se sont employées à mettre au point un glossaire terminologique ainsi qu'un ensemble d'outils relatifs à la mise en œuvre des réformes budgétaires. Leurs études de cas, analyses et publications permettent de mieux distinguer les principaux éléments de la notion ainsi que les différents types de budgétisation axée sur les performances.

3.1. Éléments principaux de la budgétisation axée sur les performances

Comme indiqué en introduction, la budgétisation axée sur les performances est un mécanisme qui établit un lien entre les fonds alloués et des résultats mesurables et utilise de manière systématique les informations sur les performances. Cette approche implique un changement d'orientation budgétaire et se concentre non plus sur les ressources (personnel, matériels, etc.) mais sur les résultats (résultats/produits et réalisations). Alors que l'approche budgétaire classique est fondée sur le contrôle des ressources et sur des variations marginales de différentes catégories de dépenses, la BP

¹⁹ *2016 OECD performance budgeting survey: Integrating performance and results in budgeting, Highlights*; pour plus d'informations sur la procédure de réexamen des dépenses, voir: Robinson, M., «Spending reviews», op. cit.; Shaw, T., «Performance budgeting practices and procedures», *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2015/3, OCDE, 2016.

²⁰ Schick, A., «The metamorphoses of performance budgeting», op. cit., p. 2.

²¹ *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2008, p. 20.

²² Schick, A., «The metamorphoses of performance budgeting», op. cit.

²³ Par exemple, le groupe de travail des hauts responsables du budget de l'OCDE et le réseau des hauts responsables du budget sur la performance et les résultats.

permet d'allouer les ressources là où les objectifs seront le mieux atteints. En d'autres termes, la préoccupation première d'un organisme ou d'un gouvernement souhaitant que son budget soit davantage axé sur les résultats ne devrait pas être de savoir combien il a dépensé, mais plutôt de se demander ce qu'il a réalisé avec ses fonds²⁴.

Pour répondre à cette question, il convient de disposer d'informations sur les résultats obtenus à partir des dépenses publiques ainsi que sur le coût de leur réalisation, c'est-à-dire d'informations sur les performances. Ces informations sont fournies par des indicateurs et des données statistiques, mais aussi par l'analyse, l'interprétation et l'évaluation de telles informations. Les informations sur les performances constituent un élément essentiel de la BP et sont considérées comme une condition indispensable à sa réussite, sous réserve que ces informations soient systématiques, simples, peu coûteuses et exploitables²⁵.

La BP ne se résume pas à la collecte d'informations sur les performances. La question fondamentale à laquelle il faut répondre est celle de savoir dans quelle mesure les informations systématiques sur les performances contribuent au dialogue sur le budget et comment elles influencent les décisions budgétaires. Cette question renvoie à un autre élément fondamental de la BP, à savoir le lien entre les informations sur les performances et les décisions budgétaires. Si ce lien est étroit, les informations sur les performances sont utilisées pour affecter ou réaffecter les ressources publiques (en associant par exemple une augmentation ou une diminution du financement à une augmentation ou une diminution des résultats et autres réalisations). Si ce lien est lâche, le recours aux informations sur les performances pour éclairer les décisions budgétaires est limité (elles peuvent être utilisées, par exemple, comme information contextuelle pour planifier le budget), ce qui exige d'accroître la transparence et la responsabilisation de l'ensemble de la procédure budgétaire (par exemple, en fournissant des informations au public sur les objectifs de performances et les résultats)²⁶.

Comme nous l'expliquerons dans les chapitres suivants, l'un des plus grands défis de la BP consiste à faire en sorte que les informations sur les performances soient exploitables et à les intégrer à la procédure de décision budgétaire. Pour déterminer s'il convient d'intégrer au système budgétaire des informations sur les performances ainsi que la façon de le faire, les experts internationaux ont souvent recours à la notion de «cadre de performance», ou de «cadre de référence pour la mesure des performances», qui correspond à un ensemble d'outils, d'initiatives ou de pratiques visant à recueillir des informations sur les performances et à les communiquer au sein d'une institution. Selon l'OCDE, les éléments clés du cadre de référence pour la mesure des performances du budget sont les suivants: des lignes directrices générales et des définitions relatives aux informations sur les performances, des modèles de référence pour communiquer les informations sur les performances, un outil TIC de référence pour communiquer les informations sur les performances, et un ensemble d'indicateurs ou d'objectifs de référence sur les performances²⁷.

²⁴ OCDE, «Performance Budgeting: A Users' Guide», note de synthèse, *L'Observateur de l'OCDE*, mars 2008.

²⁵ Robinson, M., Last, D., «[A basic model of performance-based budgeting](#)», fiches techniques et manuels, FMI, 2009.

²⁶ [Glossary](#), 2016 OECD Performance Budgeting Survey.

²⁷ Le cadre de référence pour la mesure des performances est ainsi utilisé pour évaluer les performances budgétaires dans les enquêtes de l'OCDE sur le sujet. Voir: *2016 OECD performance budgeting survey: Integrating performance and results in budgeting, Highlights*. La notion de cadre de référence pour la

3.2. Modèles de budgétisation axée sur les performances

En fonction du contexte politique et institutionnel particulier ainsi que des objectifs des réformes budgétaires, les pays adaptent leur approche de la budgétisation axée sur les performances et établissent des liens plus ou moins explicites entre les informations sur les performances et les décisions budgétaires. Bien qu'il n'existe de consensus ni sur la force optimale de ce lien ni sur la conception de budgets axés sur les performances²⁸, il est possible de distinguer trois modèles de base, fondés sur trois critères: la mesure dans laquelle les informations sur les performances influencent les décisions de financement; le caractère futur ou passé des actions auxquelles se rapportent les informations sur les performances et l'objectif principal de l'exercice dans le cadre de la procédure budgétaire²⁹.

- **La budgétisation axée sur les performances de type présentationnel:** les informations sur les performances sont exposées dans les documents budgétaires ou autres documents gouvernementaux mais ne sont pas censées jouer un rôle dans la prise de décision ni déterminer l'affectation des ressources. Les données relatives aux performances se rapportent à des objectifs et/ou des résultats et servent d'informations de référence à des fins de responsabilisation et de dialogue avec les législateurs et les citoyens sur les questions de politique publique.
- **La budgétisation éclairée par les performances:** les informations sur les performances jouent un rôle important dans la procédure de décision budgétaire et les résultats devant être atteints, ou ceux déjà obtenus, grâce aux dépenses effectuées sont systématiquement pris en compte par les décideurs. Pour autant, les informations sur les performances ne déterminent pas directement le montant des ressources allouées et n'exercent pas d'influence prédéfinie sur les décisions. Elles sont systématiquement exploitées, avec d'autres informations relatives à la politique budgétaire et aux priorités politiques, dans la procédure de décision budgétaire, mais n'ont pas forcément de conséquence sur le montant des crédits alloués.
- **La budgétisation directement axée sur les performances ou suivant une formule**
Les informations sur les performances portent sur les actions passées et leurs résultats et déterminent rigoureusement l'affectation des ressources. En d'autres termes, les dotations budgétaires se fondent clairement sur les résultats obtenus et sont réparties selon une formule; par exemple, chaque augmentation des résultats est liée à une augmentation des ressources.

Le tableau 1 présente les caractéristiques des trois modèles de manière détaillée. Les deux premières définitions de la BP (BP de type présentationnel et éclairée par les performances) sont moins restrictives et, partant, plus couramment utilisées par les

mesure des performances est parfois également utilisée de manière plus générale pour décrire l'éventail complet des réformes et initiatives prévues et mises en œuvre dans un pays au titre de la budgétisation axée sur les performances.

²⁸ Hawkesworth, I., Klepsvik, K., «Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12», Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 13/1, 2013.

²⁹ *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2008. Dans les récentes publications sur le sujet, les experts de l'OCDE définissent un modèle supplémentaire: la gestion budgétaire axée sur les performances, qui renvoie à une situation dans laquelle les informations sur les performances sont principalement utilisées à des fins de gestion interne et de responsabilisation, et non comme un outil d'affectation des ressources. Voir: Downes, R., Moretti, D., Nicol, S., «Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results», Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 2017/1.

pouvoirs publics. La budgétisation directement axée sur les performances ou suivant une formule est qualifiée de « stricte » ou de « réelle » et n'est utilisée que dans certains secteurs spécifiques dans quelques pays seulement de l'OCDE. Toutefois, la distinction entre ces approches — notamment entre les deux premières — peut être très subtile, et même au sein d'un pays, leur application peut varier d'un ministère à l'autre, ou évoluer d'une année sur l'autre³⁰.

Tableau 1 — Modèles de budgétisation axée sur les performances

MODÈLE DE BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES PERFORMANCES	LIEN ENTRE INFORMATIONS SUR LES PERFORMANCES ET FINANCEMENTS	PERFORMANCE PROGRAMMÉE OU EFFECTIVE	PRINCIPALE FINALITÉ DANS LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE
BP de type présentationnel (moins restrictive)	Pas de lien	Objectifs de performance et/ou performances réalisées	Responsabilisation
Budgétisation éclairée par les performances (moins restrictive)	Lien lâche/indirect	Objectifs de performance et/ou performances réalisées	Planification et/ou responsabilisation
Budgétisation directement axée sur les performances ou suivant une formule (restrictive)	Lien étroit/direct	Performances réalisées	Répartition des ressources et responsabilisation

Source: *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2008.

4. Avantages et défis de la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances

4.1. Attentes, avantages perçus et incidence

L'engouement que continue de susciter la BP et son apparition sous différentes formes dans de nombreux pays indiquent que cette méthode est considérée comme attrayante et avantageuse. Il est en effet souvent signalé que l'on attend beaucoup de la BP. Lorsqu'ils prennent une décision relative à l'introduction de réformes budgétaires axées sur les performances, les pays et les organisations invoquent en général au moins trois catégories d'objectifs³¹:

- des objectifs liés à des priorités budgétaires, c'est-à-dire visant à améliorer l'efficacité de la répartition (répartition efficace des dépenses publiques conformément aux priorités du gouvernement);

³⁰ La budgétisation directement axée sur les performances ou suivant une formule est mise en œuvre, par exemple, au Danemark dans l'enseignement et l'enseignement supérieur, ainsi que dans une partie du secteur de la santé (voir: *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2008, p. 22), et en Suède (voir: Schick, A., et les hauts responsables du budget de l'OCDE, *Evolutions in budgetary practice*, OCDE, 2009, p. 141).

³¹ *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2008.

- des objectifs d'amélioration du mode de prestation, de l'efficience et de la performance des services publics; et
- des objectifs visant à renforcer la responsabilisation des décideurs politiques.

Cependant, il semble qu'il ne soit pas aisé de déterminer si la BP répond ou non aux attentes. Les évaluations de l'incidence de la BP sont rares dans la littérature et critiquées en ce qu'elles reposent de manière excessive sur des études de cas et ne fournissent pas une appréciation définitive et générale des avantages et de l'incidence réels de la méthode³². Les évaluations diffèrent selon le pays, le secteur ou l'aspect analysé, et font l'objet d'un certain nombre de réserves méthodologiques³³. Par conséquent, certains des avantages énumérés ci-dessous doivent être considérés comme des effets déduits plutôt que comme des conséquences avérées et directes de la BP.

Par exemple, en s'appuyant sur des enquêtes et des analyses de ses pays membres, l'OCDE a mis en évidence les avantages suivants des réformes budgétaires axées sur les performances³⁴:

- elles permettent aux responsables politiques de clarifier les objectifs poursuivis et de comprendre comment différents domaines d'action et programmes contribuent aux objectifs stratégiques;
- elles améliorent le suivi des performances et des progrès réalisés par rapport aux objectifs, et permettent de déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, ainsi que les domaines dans lesquels les performances sont médiocres;
- elles facilitent la planification systématique (à moyen et long termes) dans l'élaboration du budget;
- elles améliorent la gestion et la prestation des services;
- elles renforcent la transparence en augmentant le volume et la qualité des informations communiquées au législateur et au public;
- elles aident les citoyens lorsqu'ils sont appelés à choisir dans l'intérêt public, par exemple dans le cadre d'une procédure budgétaire participative³⁵.

Plus précisément, l'enquête réalisée en 2016 par l'OCDE a montré que la responsabilisation, la transparence, le respect de la législation et le renforcement du contrôle parlementaire sur le budget sont perçus comme étant les principaux avantages découlant de la BP. Ces effets répondent en outre dans une large mesure aux attentes des pays (voir le graphique 1)³⁶.

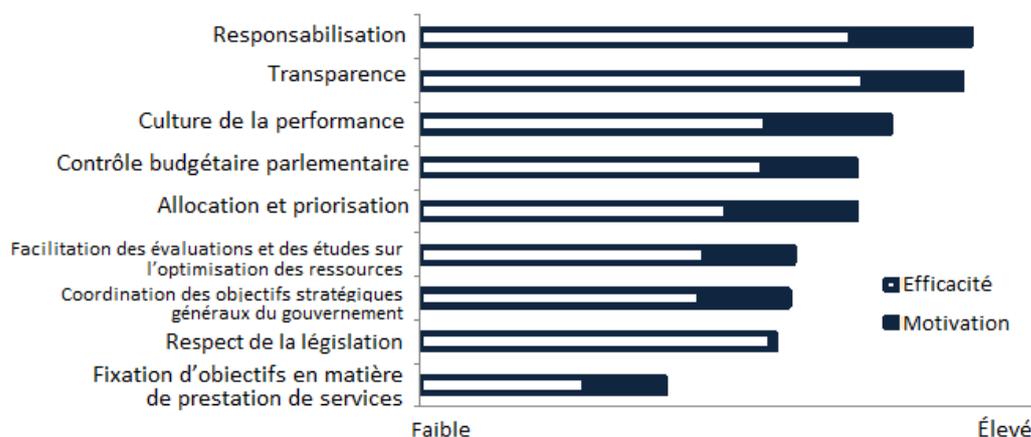
³² Pour une revue de la littérature sur l'efficacité de la BP, voir: Robinson, M., Brumby, J., [«Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature»](#), document de travail du FMI WP/05/210.

³³ L'étude de l'efficacité de la BP prend le plus souvent la forme d'enquêtes et d'études de cas (en particulier dans les études de l'OCDE), mais il existe aussi quelques analyses comparatives (voir: Yun-jie Lee, J., Wang, X., op. cit.) ainsi que des analyses coûts-avantages (voir: Trenovski, B., Nikolov, M., [«Cost-Benefit analysis of performance based budgeting implementation»](#), CEA Journal of Economics, vol. 10, numéro 2, décembre 2015).

³⁴ *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2008, p. 59-64.

³⁵ Sgueo, G., [«Participatory budgeting. An innovative approach»](#), note d'information du Service de recherche du Parlement européen, janvier 2016.

³⁶ 32 pays ont répondu à l'enquête, à savoir: l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la

Graphique 1 — Classement des motivations et des effets de la BP

Note: Index élevé = 5, moyen-élevé = 4, moyen = 3, moyen-faible = 2, faible = 1, sans objet = 0. Le graphique représente l'ensemble des pays membres de l'OCDE.

Source: *OECD 2016 Performance and Results Survey*, enquête présentée par Lisa von Trapp lors de la 12^e réunion annuelle du réseau des hauts responsables du budget sur la performance et les résultats au siège de l'OCDE, Paris, 24-25 novembre 2016.

Les avantages d'adopter la BP sont parfois présentés par rapport à l'élaboration classique du budget, par poste. Ainsi, Van Nispen et Posseth soulignent que la budgétisation par poste se concentre sur les ressources, qu'elle est indépendante de la planification et de la gestion, qu'elle ne fournit pas de directive à la manière d'une politique ou d'un outil de prise de décision et qu'elle n'offre pas suffisamment de souplesse pour affronter les changements. Elle implique une stratégie de «capacité utilisée ou perdue» à la fin de l'année et peut conduire à une mauvaise affectation des ressources ou à leur inefficacité³⁷. Au contraire, la BP est conçue de manière à établir un lien entre les ressources et les résultats/réalisations, à améliorer le système de planification et de gestion et, par conséquent, à faciliter la priorisation des dépenses et à accroître l'efficacité des dotations financières. Elle peut permettre d'éviter de réduire dans les mêmes proportions le budget de tous les ministères («réductions linéaires») et de financer des programmes très performants qui atteignent leurs objectifs³⁸.

4.2. Difficultés de mise en œuvre

Les nombreux avantages et l'attrait de la BP ne doivent pas occulter la complexité et les défis que renferment sa conception et sa mise en œuvre. Dès les années 60 et 70, la méthode a été vivement critiquée et jugée inapplicable³⁹. Des études plus récentes laissent également entrevoir les risques qu'elle présente et les raisons pour lesquelles la BP pourrait ne pas fonctionner. Selon certains avis minoritaires, la BP est vouée à l'échec car l'élaboration du budget est, par nature, un aspect plus politique que rationnel de la gestion publique, la performance ne figure pas en haut de la liste des priorités des

Suisse et la Turquie. *2016 OECD performance budgeting survey: Integrating performance and results in budgeting, Highlights*.

³⁷ Van Nispen, F., Posseth, J., «Performance informed budgeting in Europe: the ends justify the means, don't they?», documents de travail de l'institut universitaire européen, RSCAS 2009/39, p. 3.

³⁸ «Performance-based budgeting», manuel, matériels de formation du CLEAR.

³⁹ L'une des critiques les plus connues de la méthode a été formulée par le politologue américain Aaron Wildavsky. Voir: Caiden, N., White, J. (éd.), *Budgeting, Policy, Politics. An Appreciation of Aaron Wildavsky*, Transaction publishers, 1995.

gouvernements et l'affectation des ressources est souvent caractérisée par l'inertie⁴⁰. Dans les pays de l'OCDE, toutefois, l'expérience montre que les obstacles les plus fréquents à une mise en œuvre harmonieuse de la BP sont liés⁴¹:

- aux informations sur les performances, à la qualité et à la quantité de celles-ci, et en particulier aux méthodes de mesure des réalisations et résultats, à la spécificité et à l'exactitude des données, ainsi qu'aux méthodes d'intégration des informations sur les performances à la procédure budgétaire;
- aux agents de la fonction publique et à leur capacité à adopter des pratiques, une culture et un comportement nouveaux;
- aux capacités institutionnelles nécessaires pour soutenir et mettre en œuvre les réformes, y compris en veillant à un certain niveau d'expertise et de ressources humaines et financières;
- au soutien politique et à l'attention que les principaux décideurs et responsables politiques accordent à la BP, en particulier à un appui solide et à long terme, indépendant du cycle politique;
- à l'élaboration et à la mise en place d'incitations appropriées visant à ce que les informations sur les performances soient considérées comme faisant partie intégrante de la procédure de décision budgétaire.

Parmi les obstacles mentionnés ci-dessus, ceux qui posent le plus de difficultés ont trait aux informations sur les performances. Celles-ci doivent satisfaire à de nombreuses exigences pour faciliter effectivement et efficacement les réformes budgétaires axées sur les performances. Elles doivent être systématiques, simples, peu coûteuses, satisfaisantes sur le plan de leur rapport coût/efficacité, et exploitables⁴². En outre, elles doivent être correctement analysées et interprétées.

Toutes ces conditions ne pas aisées à réunir. Certains sceptiques soulignent que le fait de tenter de mesurer les performances dans le secteur public est une démarche par nature erronée. Ils expriment des doutes quant à l'exactitude, à la pertinence et au rapport coût/efficacité des informations⁴³. Ces sceptiques font valoir que l'interprétation des informations sur les performances peut être biaisée et subjective car elle dépend du contexte politique et économique⁴⁴. Ils avertissent que des informations et des données imparfaites, lorsqu'elles sont liées à des décisions concernant l'affectation des ressources financières, peuvent influencer les comportements de manière significative et négative, et amoindrir les motivations éthiques et altruistes, qui sont essentielles à la

⁴⁰ Schick, A., «Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?», dans: Schick, A., et les hauts responsables du budget de l'OCDE, *Evolutions in budgetary practice*, OCDE, 2009, p. 379-402.

⁴¹ La liste des obstacles est tirée des résultats de l'enquête sur la budgétisation axée sur les performances réalisée en 2006 par l'OCDE; voir: *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2008, p. 68-71. Des défis similaires posés par la mise en œuvre effective de la BP ont été recensés par les pays ayant participé à une enquête en 2016 (absence de culture de la performance; manque de ressources; manque de capacités ou de formation; manque de données exactes ou opportunes; manque d'informations relatives à l'efficacité). Voir: *2016 OECD performance budgeting survey: Integrating performance and results in budgeting, Highlights*.

⁴² Robinson, M., Last, D., [«A basic model of performance-based budgeting»](#), op. cit.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Allam, M., [«Reward the winners, punish the losers? Performance budgeting reconsidered»](#), Eipascope 2007/3.

bonne performance du secteur public⁴⁵. L'existence d'un lien par trop rigide entre les indicateurs d'informations sur les performances et les décisions budgétaires peut conduire à un phénomène de manipulation (consistant à modifier sciemment les informations sur les performances, sachant que l'on est mesuré ou évalué)⁴⁶.

La détermination de la mesure dans laquelle les décisions relatives aux ressources devraient être liées aux informations sur les résultats reste un facteur central et complexe de la réussite de la BP. De nombreux experts estiment que la prise en compte insuffisante des informations sur les performances, ou le lien trop lâche entre celles-ci et la prise de décision, est la principale raison qui explique les échecs de la mise en œuvre de la BP ou l'obtention de résultats décevants. Il convient par conséquent de considérer le premier modèle de BP (la BP de type présentationnel), dans lequel la procédure s'achève par une simple présentation des informations sur les performances qui n'entraîne aucune conséquence, avant tout comme un instrument de la réforme générale de la gestion publique axée sur les performances et, accessoirement, comme un outil budgétaire⁴⁷.

L'idéal serait d'intégrer formellement les informations sur les performances à la procédure budgétaire afin d'optimiser leur exploitation lors de l'élaboration du budget. Comme l'a fait valoir un professionnel en la matière, une telle conception du cadre de la BP nécessite de modifier l'«ADN» d'une organisation⁴⁸. La procédure budgétaire étant en réalité extrêmement politisée, il est rare que les informations sur les performances soient directement liées aux décisions sur les ressources. Elles ne sont généralement que l'un des nombreux critères sur lesquels repose la prise de décision.

Dès lors, dans la pratique, outre les conséquences financières ou l'absence totale de conséquences, d'autres types de réponses peuvent également être envisagés si les objectifs de performance ne sont pas atteints. Comme l'indique une récente étude de l'OCDE, ces réponses prennent généralement la forme de mesures de gestion et comprennent la publication de données sur les mauvaises performances, le renforcement du suivi, le réexamen ou l'évaluation des dépenses, le renforcement et la formation du personnel affecté à un programme donné, ou encore des conséquences négatives pour les responsables du programme concerné.

Cette idée correspond à l'opinion fréquemment exprimée dans la littérature selon laquelle la BP ne saurait être envisagée comme une réforme isolée, et ce quelle que soit sa forme. La réussite de sa mise en œuvre requiert l'adoption d'une approche plus large ainsi qu'une réorientation des performances d'un gouvernement ou d'une organisation. Un changement d'attitude ainsi que la création d'une philosophie et d'une culture de la performance devraient figurer parmi les principaux objectifs des réformes budgétaires axées sur les performances⁴⁹. C'est pourquoi les applications actuelles de la BP sont

⁴⁵ Robinson et Brumby citent à titre d'exemple l'expérience de la planification centralisée en Union soviétique et les dysfonctionnements observés dans les méthodes utilisées par son gouvernement pour fixer les objectifs de la planification. Voir: Robinson, M., Brumby, J., «Does Performance Budgeting Work?», op. cit.

⁴⁶ Shaw, T., «Performance budgeting practices and procedures», op. cit., p. 7.

⁴⁷ Robinson, M., «Budget reform before and after the global financial crisis», op. cit.

⁴⁸ Josephs, K., [government: Harness](#), Revue d'administration publique, mars-avril 2016.

⁴⁹ Ces facteurs sont mis en avant dans les études de Jong et Ho, qui indiquent que, sur le plan culturel, des obstacles spécifiques peuvent se dresser sur le chemin de l'acceptation des postulats qui sous-tendent la BP, à savoir la rationalité technique, l'ouverture et la transparence, en particulier dans les cultures et les systèmes politiques non occidentaux. Les auteurs estiment que la non-prise en compte

parfois dénommées «gestion budgétaire axée sur les performances», méthode qui consiste dans une large mesure à développer les capacités de gestion et de prise de décision des individus, et qui ne s'arrêtent pas aux chiffres ou aux indicateurs budgétaires⁵⁰.

Les ressources humaines sont un aspect de la mise en œuvre de la BP qui occupe une place de plus en plus importante dans les pays considérés comme les plus engagés dans les réformes budgétaires et ceux enregistrant les meilleurs résultats dans ce domaine, à savoir: l'Australie, le Canada, les États-Unis et les Pays-Bas. Dans ces pays, les responsabilités des hauts fonctionnaires en matière de performance sont formalisées et ceux-ci sont davantage responsables de l'intégrité des comptes financiers et des contacts avec les parlements nationaux pour leur expliquer les mesures liées à la performance⁵¹.

5. Stratégies de mise en œuvre

Compte tenu de la complexité de la budgétisation axée sur les performances, de l'éventail des solutions envisageables, de l'ampleur des réformes ainsi que des défis à relever au cours de la mise en œuvre de la méthode, il s'avère nécessaire de disposer d'orientations sur la manière d'éviter des erreurs. S'appuyant sur la riche expérience de nombreux pays ayant déjà appliqué un certain type de BP, les organisations promouvant ce mode d'élaboration du budget, telles que l'OCDE, le FMI et la Banque mondiale, ont élaboré des ensembles de principes directeurs et de conseils sur la façon d'aborder la BP sur le plan stratégique et la manière de surmonter les problèmes dans ce domaine.

Tout d'abord, l'OCDE a formulé six grandes stratégies de mise en œuvre de la BP (voir l'encadré 2). Elles ne s'excluent pas mutuellement et chacune d'entre elles comporte des risques et des avantages potentiels. En outre, plusieurs stratégies sont susceptibles d'être appliquées dans des politiques sectorielles et des domaines d'activité différents, ou par différents ministères. Le choix de la bonne combinaison dépend de nombreuses conditions, telles que la culture ou la nature de l'administration publique, par exemple, ou encore les objectifs de la réforme. L'un des aspects fondamentaux communs à toutes ces stratégies est le cadre juridique de la réforme budgétaire, c'est-à-dire le niveau de formalisation de celle-ci et le fait qu'elle soit introduite par voie législative (normes, procédures et exigences juridiquement contraignantes) ou au moyen de lignes directrices ou de recommandations.

de ces facteurs est susceptible d'annihiler un effort de réforme ou de le rendre vulnérable face aux politiques de façade. De Jong, M., Ho, T. A., [«Sequencing of performance-based budget reforms»](#), blog, 26 janvier 2017 (consulté le 13 février 2017).

⁵⁰ Kašek, L., Webber, D. (éd.), [Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe](#), Banque mondiale, 2009, p. 104; Downes, R., Moretti, D., Nicol, S., «Budgeting and performance in the European Union», op. cit.

⁵¹ Shaw, T., «Performance budgeting practices and procedures», op. cit.

Encadré 2 — Les stratégies de budgétisation axée sur les performances selon l'OCDE

Big bang: plusieurs réformes radicales sont introduites simultanément.

Centralisée: une approche plus centralisée selon laquelle les ministères ou agences de l'administration centrale (par exemple, le ministère des finances ou le bureau du premier ministre) jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des réformes.

Décentralisée: les différents ministères et/ou agences sont les acteurs clés et chacun d'entre eux est libre de concevoir sa propre approche de la réforme, de fixer des objectifs de performance, etc.

Générale: la BP est appliquée par tous les ministères et tous les secteurs; cette stratégie est plus répandue dans les pays qui ont adopté une stratégie centralisée.

Partielle: seuls certains ministères et certains secteurs particuliers (le plus souvent ceux de l'environnement, des affaires sociales, de la santé et de l'éducation) sont tenus d'adopter des plans de performance et de fournir des informations sur les performances.

Progressive: des changements sont introduits étape par étape suivant un plan à long terme, et avec la possibilité de tirer des leçons de l'expérience.

Réalisé à partir de: *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2008.

Une autre conclusion importante qui peut être dégagée des études de cas est que le risque d'échec de la BP peut être atténué si le système financier d'un pays satisfait à certaines conditions fondamentales. On estime qu'il est plus aisé de mettre en œuvre la BP dans des pays qui se caractérisent par une politique macrobudgétaire saine, une budgétisation pluriannuelle, la capacité de garantir l'exécution des budgets telle que prévue, ainsi que des moyens suffisants en personnel pour gérer le changement et appliquer le nouveau mode d'élaboration du budget⁵². Comme l'a indiqué l'expert de l'OCDE Allen Schick, les chances de succès de la BP augmentent lorsqu'elle est mise en œuvre dans des pays caractérisés par⁵³:

- des normes élevées en matière de gestion des finances publiques;
- un faible niveau, voire une absence, de corruption;
- un niveau élevé de confiance publique;
- des fonctionnaires hautement qualifiés et motivés;
- des services publics efficaces et accessibles;
- des médias et des groupes d'intérêt à l'écoute; et
- des citoyens libres de faire part de leurs préoccupations à l'administration.

Un autre ensemble d'«enseignements opérationnels» relatifs à la BP a été présenté dans une publication de la Banque mondiale en 2016. Ces enseignements concernent des problèmes pratiques rencontrés dans la conception et la mise en œuvre de la BP, et invitent notamment⁵⁴:

- à fixer des objectifs clairs et réalistes pour la BP, en indiquant expressément ce qu'un gouvernement souhaite accomplir grâce à la BP. Cela permet d'éviter des déceptions lors de l'évaluation de l'avancement et de l'incidence de la réforme;

⁵² Robinson, M., Last, D., «A Basic Model of performance-Based Budgeting», op. cit.

⁵³ Schick, A., «The metamorphoses of performance budgeting», op. cit., p. 10.

⁵⁴ Moynihan, D., Beazley, I., *Toward next-generation performance budgeting*, op. cit., p. 35-38.

- à regarder au-delà du budget annuel, une année n'étant généralement pas suffisante pour évaluer la performance d'un programme de réformes. Il convient d'envisager la réforme sur une période plus longue et d'en garantir la continuité en dépit des changements politiques;
- à veiller à ce que les capacités soient en place; à prendre en compte les contraintes de capacité et à ne pas sous-estimer les investissements administratifs et analytiques nécessaires pour mettre en place la BP, tels que des solutions informatiques spécifiques et des systèmes d'information financière. Si les contraintes de capacité sont importantes, il convient d'adopter une approche partielle ou plus élémentaire de la BP;
- à accompagner la BP d'un ensemble plus large de réformes susceptibles de contribuer à imposer une culture de la performance. Ces réformes peuvent porter sur les ressources humaines, la collecte de données, les méthodes d'évaluation et de suivi, les procédures de contrôle, etc.;
- à investir dans le renforcement des capacités du personnel, la formation et l'apprentissage entre pairs, la diffusion des bonnes pratiques, etc.;
- à tirer les leçons de l'expérience, à détecter et à corriger les lacunes des initiatives antérieures, sans pour autant abandonner le processus dans son ensemble ni repartir de zéro;
- à éviter d'adopter une approche unique pour tous les secteurs en ce qui concerne le lien entre les performances et les ressources financières. Ne pas créer d'indicateurs concernant les secteurs pour lesquels la BP n'est pas pertinente (le secteur de la lutte contre le terrorisme, par exemple);
- à éviter un excès d'informations lors de la création de l'architecture des programmes et des activités ainsi que des indicateurs de performance qui s'y rapportent;
- à examiner l'avancement de la réforme budgétaire axée sur les performances tout au long de l'année et y à apporter les corrections nécessaires.

L'un des conseils fréquemment prodigués dans la littérature concerne les objectifs devant être atteints par la BP et le calendrier des réformes budgétaires. D'une manière générale, il est préférable qu'ils soient les plus réalistes possible et que les systèmes de mise en œuvre soient les plus simples possible. On estime que des changements modestes et progressifs à moyen et à long terme sont plus efficaces qu'un changement radical. De même, il convient de ne pas prendre de décisions hâtives face aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la BP. Abandonner le processus de réforme face à des difficultés n'est pas forcément judicieux. Il est préférable de tenter de modifier certains éléments de la réforme et de procéder à des changements progressifs plutôt qu'à des changements radicaux. Une telle approche permet de faire évoluer la culture et les comportements progressivement et en profondeur (création de normes culturelles), ce qui est essentiel pour la réussite de la BP⁵⁵.

Dernier point, mais non des moindres, le rôle du parlement est un aspect de la mise en œuvre de la BP qui ne devrait pas être sous-estimé. De toute évidence, le rôle potentiel du parlement dépend largement du type de système politique en place et de l'étendue des compétences parlementaires dans le processus législatif ainsi que dans la prise de

⁵⁵ Ce point de vue est étayé par les exemples tirés de l'expérience de l'Australie, des États-Unis et des Pays-Bas, qui sont considérés comme les pays les plus chevronnés et ceux ayant obtenu les meilleurs résultats en matière de BP. Voir: Moynihan, D., Beazley, I., *Toward next-generation performance budgeting*, op. cit.

décision et le contrôle budgétaires⁵⁶. Un parlement sceptique peut freiner le processus de réforme. À l'inverse, des parlementaires convaincus, notamment s'ils sont organisés au sein de commissions parlementaires spécialisées, peuvent veiller à ce que les informations sur les performances soient examinées et utilisées. Les parlements peuvent tenir lieu de forums d'apprentissage et de discussion sur la performance, avec la participation éventuelle des parties prenantes⁵⁷.

Comme l'affirment les experts de la Banque mondiale, le rôle du parlement peut parfois être ambigu ou paradoxal. Bien que les parlements soient en général les premiers à soutenir et à préconiser la BP et la transparence qu'elle apporte, peu d'éléments attestent qu'ils recourent en pratique de façon régulière aux données sur les performances pour élaborer ou contrôler le budget. Ce comportement contradictoire peut être observé, par exemple, lorsqu'une décision budgétaire motivée par la BP entre en conflit avec l'intérêt de l'électorat. La formalisation (l'institutionnalisation bureaucratique) du principe de la BP et des pratiques y afférentes peut, dans une certaine mesure, constituer une solution à ce comportement politique changeant. Les exemples de la France, des États-Unis et des Pays-Bas montrent qu'inscrire le cadre de performance dans la législation peut garantir la continuité de la BP lorsque le soutien politique faiblit⁵⁸.

6. Application de la budgétisation axée sur les performances dans les pays de l'OCDE

Malgré les nombreuses difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la BP, ni les études théoriques, ni les données empiriques n'apportent la preuve de sa défaillance. Au contraire, il semble que les avantages l'emportent sur les inconvénients, et de nombreux gouvernements du monde entier s'efforcent de rendre leur système budgétaire plus efficace et efficient en adoptant une approche axée sur les performances.

En 2005, 2011 et 2016, l'OCDE a réalisé des enquêtes dans le but d'étudier la mise en place et l'utilisation de cadres de performance dans la procédure budgétaire de ses États membres⁵⁹. Les résultats de l'enquête effectuée en 2016 montrent que les cadres de budgétisation axée sur les performances constituent la norme dans les États membres de l'OCDE, mais que les approches mises en œuvre diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. Le graphique 2 présente un classement de 35 pays selon un indice composite regroupant dix variables qui portent sur l'ampleur de l'engagement de l'administration centrale et de l'utilisation, par celle-ci, de différentes pratiques budgétaires axées sur les performances. Cet indice comprend des informations sur l'existence d'un cadre de budgétisation axée sur les performances normalisé, sur la question de savoir si les informations sur les performances ont été collectées, puis utilisées au cours des

⁵⁶ Dans la plupart des pays de l'OCDE qui appliquent un cadre de BP, ainsi qu'aux États-Unis, les parlements sont dotés de vastes compétences.

⁵⁷ Shaw, T., «Performance budgeting practices and procedures», op. cit., p. 4.

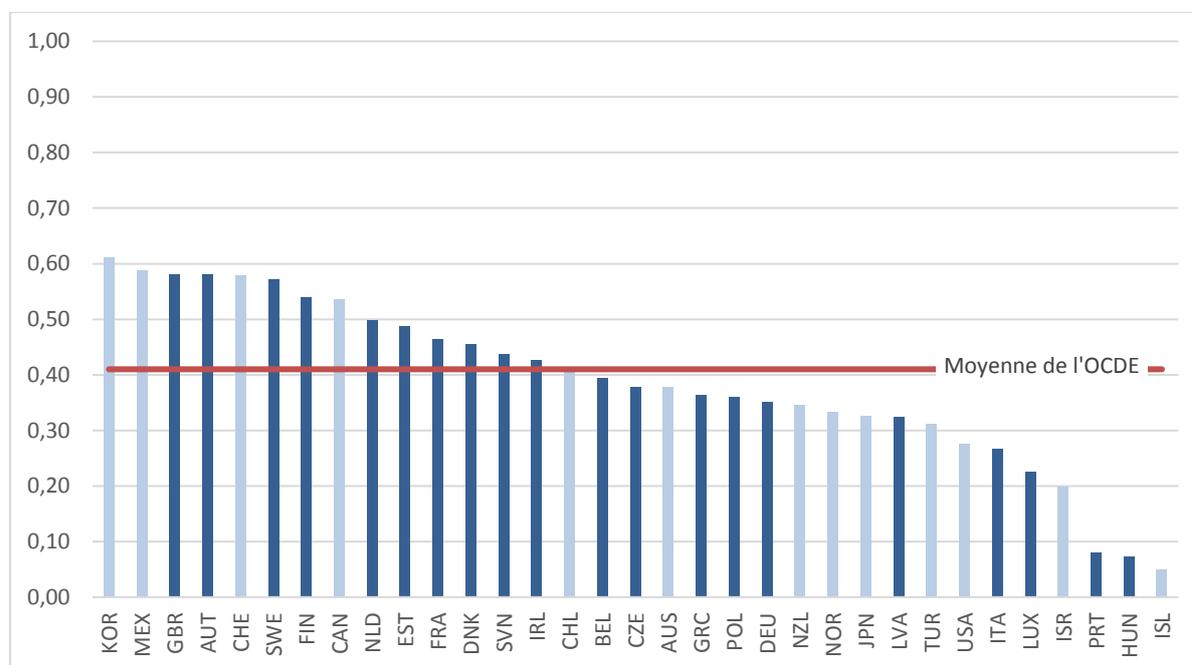
⁵⁸ Moynihan, D., Beazley, I., *Toward next-generation performance budgeting*, op. cit., p. 29-30.

⁵⁹ L'OCDE compte 35 membres (2017), dont 22 sont également membres de l'Union européenne, à savoir: la Belgique, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, la Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

négociations budgétaires et, le cas échéant, de quelle façon, ainsi que sur les conséquences prévues en cas de mauvaises performances. L'indice ne mesure cependant pas le taux de réussite des systèmes de BP dans la pratique⁶⁰.

Dans le pays le mieux noté, la Corée, un cadre de budgétisation axée sur les performances normalisé et contraignant est en place et les informations sur les performances sont fréquemment utilisées dans les négociations avec les autorités budgétaires. Les conséquences de mauvaises performances touchent généralement les gestionnaires du programme concerné, et peuvent parfois comporter des réductions ou des gels budgétaires. Cependant, dans la plupart des pays étudiés, de mauvaises performances entraînent rarement des conséquences, que ce soit pour les gestionnaires ou pour le budget. La non-réalisation des objectifs ne conduit à des gels ou à des réductions budgétaires que dans trois pays (la République tchèque, le Danemark et la Suède).

Graphique 2 — Indice de recours à des pratiques de budgétisation axée sur les performances au niveau de l'administration centrale (OCDE, 2016).



Note: Les résultats sont basés sur l'indice composite regroupant dix variables élaboré par l'OCDE.

Source: OCDE, «Les pratiques et les procédures budgétaires», [Panorama des administrations publiques 2017](#), Éditions OCDE, Paris, 2017.

Parmi les 20 États membres de l'Union européenne ayant participé à l'enquête de 2016, l'Autriche et le Royaume-Uni sont considérés comme les plus avancés sur le plan de l'adoption d'une approche de la budgétisation axée sur les performances. L'Estonie, la

⁶⁰ OCDE, «Les pratiques et les procédures budgétaires», [Panorama des administrations publiques 2017](#), Éditions OCDE, Paris, 2017. La base de données est disponible à l'adresse suivante: <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=90B147D4-005C-462A-9678-4CF7A931A4CA> (consultée le 1^{er} décembre 2017).

Pour plus d'informations sur les enquêtes précédentes, voir: Shaw, T., «Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire», Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 5, n° 2, 2005; OCDE, «La budgétisation axée sur la performance», [Panorama des administrations publiques 2013](#), Éditions de l'OCDE, Paris, 2013.

France, la Finlande et la Suède sont également bien placées dans ce domaine. En revanche, 11 pays de l'Union se situent en dessous de la moyenne de l'OCDE.

Les expériences des pays de l'Union en matière de BP sont diverses. Le Danemark et l'Espagne ont procédé à des réformes de leurs systèmes budgétaires selon les principes de la BP dès les années 80. Les Pays-Bas ont, quant à eux, réformé leur procédure budgétaire en reliant les objectifs, les performances et les ressources en 1999. Certains pays, pour des raisons historiques et politiques, peuvent être considérés comme des retardataires: c'est le cas de la Lettonie (qui n'a commencé à entreprendre des réformes qu'en 1997), de la Bulgarie (2002), de la Croatie (2003) et de la Pologne (2006)⁶¹.

Il est intéressant d'observer que les deux tiers des pays membres de l'Union européenne étudiés ont indiqué que leur cadre de budgétisation axée sur les performances était lié aux financements européens. Cela vient étayer l'idée selon laquelle, outre des motifs de réforme communs aux autres parties du monde, les pays de l'Union ont des raisons spécifiques, liées à l'Union européenne, de mener des réformes budgétaires. Les fonds de cohésion de l'Union ainsi que les règles européennes de gestion axés sur la réalisation d'objectifs et sur un mécanisme sophistiqué de communication des informations sur les performances en sont une. L'obligation de respecter les critères de Maastricht ainsi que la participation à l'union économique et monétaire constituent deux autres motifs essentiels de réforme⁶².

7. La budgétisation axée sur les performances dans le budget de l'Union européenne

7.1. Le rôle grandissant de la gestion et de la budgétisation axées sur les performances

Bien que l'initiative de la Commission européenne intitulée «Un budget de l'UE axé sur les résultats» ait été officiellement lancée en 2015, des éléments de l'approche axée sur les performances ont été introduits dès les premières années d'existence des Communautés européennes. La régularité et l'exécution des dépenses, ainsi que la responsabilisation financière, ont toujours joué un rôle important dans le système budgétaire de l'Union⁶³. Progressivement, depuis environ deux décennies, ce dernier s'est orienté de manière plus explicite vers les notions de performance, de résultats, d'efficacité, d'efficience et d'optimisation des ressources.

Des initiatives et des programmes de réforme globaux annoncés dans le livre blanc sur la réforme de la Commission publié en 2000, dans la stratégie de Lisbonne lancée la

⁶¹ Pour des études de cas relatives à la Bulgarie, à la Croatie, à la Lettonie, à la Pologne et à la Slovaquie, voir: *Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe*, op. cit.; pour des études de cas relatives à l'Espagne, aux Pays-Bas et à la Finlande, voir: Van Nispen, F., Posseth, J., «Performance informed budgeting in Europe», op. cit.; pour le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni, voir: *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2008; pour la Roumanie, voir: <http://www.oecd.org>; pour Chypre, voir: <http://eurocrisislaw.eui.eu/>.

⁶² Robinson, M., «Reward the winners, punish the losers? Performance budgeting reconsidered», *Eipascope* 2007/3; Van Nispen, F., Posseth, J., «Performance informed budgeting in Europe», op. cit.; Postuła, M., Perczyński, P. (éd.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Wydanie II, Ministère des finances, Varsovie, 2010, p. 34.

⁶³ Pour un aperçu historique de l'évolution du budget de l'Union et des pratiques en matière de vérification et de décharge, voir: Commission européenne, *Les finances publiques de l'Union européenne*, [cinquième édition](#), Union européenne, 2014; Stephenson, P., «Sixty-Five years of Auditing Europe», *Journal of Contemporary European Research*, vol. 12, n° 1, 2016.

même année et dans le livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001 ont amorcé des changements⁶⁴. Le livre blanc sur la gouvernance a élevé l'efficacité au rang de principe fondamental de la bonne gouvernance au sein de l'Union européenne et a mis l'accent sur le fait que «les mesures doivent être efficaces et intervenir au bon moment; elles doivent produire les résultats requis, à partir d'objectifs clairs et d'une évaluation de leur impact futur et de l'expérience antérieure, là où elle existe»⁶⁵. Dès lors, l'approche axée sur les résultats, ou les performances, a occupé une place grandissante dans le cadre législatif et dans la mise en œuvre de certaines politiques de l'Union. Cette tendance est particulièrement marquée en ce qui concerne la politique de cohésion de l'Union, mais aussi sa politique extérieure de développement, sa politique de voisinage et sa politique de recherche.

La crise financière qui a frappé l'Europe en 2008 a provoqué un tournant plus radical en faveur de la budgétisation axée sur les performances. Dans un contexte de contraction des finances publiques et d'application de mesures d'austérité dans de nombreux États membres, il convenait en effet d'accorder une attention accrue à la valeur ajoutée et à l'incidence des dépenses de l'Union. Ainsi, dans le cadre du réexamen à mi-parcours du cadre financier 2007-2013, la Commission européenne a évoqué l'importance d'élaborer les budgets en se fondant sur les résultats et de mesurer les actions «en termes d'impact réel plutôt qu'en fonction des ressources utilisées»⁶⁶. La stratégie Europe 2020, lancée en 2010, a été élaborée en grande partie sur la base d'objectifs, de priorités et de résultats escomptés. En outre, elle a été plus étroitement liée à la programmation financière pluriannuelle de l'Union que la stratégie précédente. En 2011, lors de la présentation de la proposition de cadre financier pluriannuel 2014-2020, M. José Manuel Barroso, alors président de la Commission, a souligné que les dépenses devaient être clairement liées aux priorités arrêtées dans la stratégie Europe 2020 et qu'il convenait de s'intéresser non seulement aux lignes budgétaires traditionnelles, mais aussi aux fonctions et aux objectifs du budget⁶⁷.

Parallèlement, la question des politiques de l'Union fondées sur les résultats et de la budgétisation axée sur les performances en est venue à occuper une place importante dans les débats du Parlement européen, du Conseil et de la Cour des comptes européenne (CCE), en particulier dans le cadre des travaux de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen et de la procédure annuelle de décharge budgétaire. Tout en maintenant des normes élevées en matière de contrôle de la régularité et de la légalité de l'exécution du budget, la procédure budgétaire a clairement été orientée vers la culture de la performance, les informations sur les performances et la réalisation

⁶⁴ Commission européenne, «Réforme de la Commission — Livre blanc — Partie I», document COM(2000) 200 final/2, Bruxelles, 5 avril 2000; Commission européenne, «Gouvernance européenne — Un livre blanc», document COM(2001) 428 final, Bruxelles, 25 juillet 2001.

⁶⁵ Les autres principes de la bonne gouvernance sont les suivants: ouverture, participation, responsabilisation et cohérence. Commission européenne, [«Gouvernance européenne — Un livre blanc»](#), document COM(2001) 428 final.

⁶⁶ Commission européenne, [«Le réexamen du budget de l'UE»](#), communication de la Commission au Parlement européen, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et aux parlements nationaux, document COM(2010) 700 final, 19 octobre 2010.

⁶⁷ [Remarks by President Barroso on the Commission's proposals for the 2014-2020 Multi-annual Financial Framework](#), Bruxelles, 29 juin 2011.

d'objectifs. Dès lors, cette transition a été décrite et soulignée dans un certain nombre de documents relatifs à la décharge⁶⁸.

Finalement, la Commission européenne actuelle a résolument souscrit à l'idée de la performance, la Commission Juncker ayant déclaré qu'une meilleure performance budgétaire était l'un de ses objectifs primordiaux⁶⁹. Par la suite, en 2015, M^{me} Kristalina Georgieva, alors Vice-présidente en charge du budget, a déclaré que la culture de la performance et la budgétisation axée sur les performances figuraient au nombre des priorités de son mandat, et a lancé l'initiative intitulée «Un budget de l'UE axé sur les résultats»⁷⁰.

7.2. L'initiative de la Commission européenne intitulée «Un budget de l'UE axé sur les résultats»

L'initiative de la Commission met l'accent sur les résultats en tant que priorité horizontale du budget de l'Union et, partant, des actions de la Commission. Elle ne remplace aucune entreprise antérieure dans ce domaine mais introduit la budgétisation axée sur les performances dans le budget de l'Union de manière plus systématique et coordonnée. Selon M^{me} Georgieva, cinq grandes raisons ont motivé cette initiative⁷¹:

- les plafonds adoptés dans le CFP étaient pour la première fois inférieurs aux précédents; face à des besoins en hausse, les ressources disponibles étaient donc limitées;
- trop d'attention était accordée à l'absorption des dépenses de l'Union et à l'exécution du budget, et trop peu aux performances et aux résultats;
- les débats qui avaient eu lieu au cours des négociations relatives au CFP 2014-2020 avaient fait ressortir la nécessité de se concentrer davantage sur une meilleure utilisation des fonds et sur une présentation plus claire des résultats;
- il convenait de mieux présenter le budget de l'Union aux citoyens et d'améliorer la communication des résultats obtenus au moyen des investissements européens;
- l'existence d'un devoir à l'égard des contribuables et des citoyens.

La Commission européenne estime que la transparence, la responsabilisation, des décisions budgétaires mieux informées et l'efficacité administrative constituent les principaux avantages de la BP. En même temps, la Commission semble être consciente des limites de la méthode ainsi que des risques et des difficultés de sa mise en œuvre dans le cadre du système financier très particulier de l'Union européenne. La

⁶⁸ Voir, par exemple, le [rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2010](#), qui comportait pour la première fois un chapitre consacré à ce sujet, intitulé «Le budget de l'UE: obtenir des résultats». Voir également la recommandation du Conseil concernant la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2011 (document 5752/13 ADD1, p. 31-32), et la décision du Parlement européen du 17 avril 2013 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2011, section III — Commission et agences exécutives [P7_TA-PROV(2013)0122].

⁶⁹ Jean-Claude Juncker, «[Un nouvel élan pour l'Europe](#): mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique. Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne. Discours d'ouverture», Strasbourg, 15 juillet 2014.

⁷⁰ [«Hearing by the European Parliament. Introductory statement of the Commissioner-Designate Kristalina Georgieva»](#), 2 octobre 2014.

Voir également http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

⁷¹ Présentation de M^{me} Kristalina Georgieva lors de la réunion conjointe de la commission des budgets et de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, 15 septembre 2015.

Commission souligne que cette méthode budgétaire ne peut, pour utile qu'elle soit, se substituer à la prise de décision et à la définition de priorités au niveau politique⁷².

L'initiative «Un budget de l'UE axé sur les résultats» est fondée sur quatre questions, ou «piliers», qui renvoient à des domaines dans lesquels la Commission est déterminée à mettre davantage l'accent sur les résultats. Les piliers sont complétés par six volets transversaux (voir le tableau 2). Chaque volet est mis en œuvre au moyen de mesures concrètes dans le cadre du cycle budgétaire annuel, de la procédure de décharge, du réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel ainsi que du débat sur le CFP post-2020 et de la préparation de celui-ci. Le volet 1 sur la simplification, par exemple, est lié à la révision des règles financières applicables au budget général de l'Union («règlement financier») et à des modifications de la législation sectorielle, tel que prévu dans le réexamen à mi-parcours du CFP 2014-2020⁷³.

Tableau 2 — Un budget de l'UE axé sur les résultats: piliers et volets

PILIERS	VOLETS
<p>Où va notre argent?</p> <p>Biens publics européens à plus forte valeur ajoutée européenne</p>	<p>VOLET 1: simplification</p> <p>Réduire les charges administratives (plus de solutions à faible coût, tableau de bord de la simplification administrative, utilisation d'instruments financiers).</p>
<p>De quelle manière dépensons-nous notre argent?</p> <p>Plus d'effet de levier pour les fonds européens et plus d'efforts de simplification</p>	<p>VOLET 2: cadre de performance</p> <p>Asseoir la prise de décision sur des informations significatives sur les performances.</p>
<p>Comment l'exécution et la performance du budget sont-elles évaluées?</p> <p>Élaboration et application rigoureuse du cadre de contrôle</p>	<p>VOLET 3: rapport coût-efficacité des contrôles et VOLET 4: DAS (déclaration d'assurance) et décharge</p> <p>Supprimer les contrôles inefficaces et inutiles; adopter une méthodologie et des indicateurs ainsi que des corrections et des recouvrements pluriannuels communs.</p>
<p>Comment communiquons-nous sur le budget?</p> <p>Communication efficace fournissant des informations accessibles et compréhensibles sur les résultats obtenus</p>	<p>VOLET 5: résultats des projets européens</p> <p>Améliorer la communication sur les coûts et les résultats des politiques en améliorant l'accès aux données et aux résultats du projet concerné.</p> <p>VOLET 6: Information et communication</p> <p>Sensibiliser et façonner les attitudes</p>

Source: tableau réalisé par nos soins à partir de la présentation de M^{me} Nadia Calviño, directrice générale, DG Budget, lors de la réunion de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen du 24 mai 2016.

⁷² Présentation de M^{me} Nadia Calviño, directrice générale, DG Budget, lors de la réunion de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen du 24 mai 2016.

⁷³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Un budget de l'UE axé sur les résultats, [document COM\(2016\) 603 final](#); Voir: Schick, A., «2014-2020 Multiannual Financial Framework (MFF) Mid-term revision, EU Legislation in Progress», Service de recherche du Parlement européen, [6 juillet 2017](#).

En pratique, l'initiative de la Commission fait appel à un groupe de commissaires chargés des domaines de dépenses les plus importants. Ce groupe est administré par une unité consacrée à la budgétisation axée sur les performances au sein de la direction générale du budget (DG Budget) de la Commission, et intègre les administrateurs concernés des autres directions générales. Des informations relatives à l'initiative sont diffusées au moyen d'un site Web et d'un bulletin d'information spécifiques, et une base de données sur les projets financés par l'Union européenne a été mise en ligne et constitue un important outil de communication qui améliore la sensibilisation aux résultats des investissements et actions de l'Union. En outre, depuis 2015, la Commission organise chaque année une conférence spécifique qui permet de présenter à un public plus large les progrès accomplis dans le cadre de la réforme visant à orienter le budget de l'Union vers les performances, et d'en débattre avec les participants. La dernière en date a eu lieu en septembre 2017 et était consacrée à la valeur ajoutée et à l'incidence des dépenses de l'Union, en portant une attention particulière à la recherche et à l'innovation.

Comme le soulignent les rapports annuels sur la gestion et la performance du budget de l'Union, un certain nombre d'améliorations ont été introduites dans le cadre de l'initiative de la Commission, et ce dès l'année de son lancement. La Commission a par exemple amélioré les déclarations programmatiques qui accompagnent le projet de budget afin de fournir à l'autorité budgétaire de l'Union un tableau plus précis de la performance des programmes et, à l'heure actuelle, elle rationalise également son activité de compte rendu. En 2016, pour la première fois, les principaux documents ont été présentés sous la forme d'un paquet d'information financière intégré (voir les paragraphes 7.3 et 7.4)⁷⁴.

L'initiative de la Commission visant un budget de l'Union axé sur les résultats ainsi que la mise en œuvre de cette méthode sont appuyées par le groupe de travail interinstitutionnel sur la budgétisation axée sur les performances (ci-après «le groupe»). L'idée de constituer un groupe qui étudierait des mesures concrètes et un plan d'action assorti d'un calendrier pour mettre en œuvre de façon cohérente la budgétisation axée sur les performances est née au sein du Parlement européen. La demande en a d'abord été faite à la Commission dans la [résolution du Parlement européen du 3 juillet 2013](#) concernant le cadre de contrôle intégré, avant d'être renouvelée dans sa [résolution du 26 février 2014](#) sur l'évaluation des finances de l'Union fondée sur les résultats obtenus: un nouvel outil de la procédure de décharge améliorée de la Commission européenne.

Le groupe a entamé ses travaux lors d'une réunion tenue le 22 avril 2016 et comptait, au début de l'année 2018, cinq réunions à son actif. Conformément au mandat présenté par la Commission européenne en avril 2015, il est composé de représentants des institutions intervenant dans la procédure budgétaire, à savoir: la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil et la Cour de comptes européenne. Des spécialistes du domaine ont également assisté aux réunions tenues à ce jour. Les objectifs du groupe sont les suivants⁷⁵:

⁷⁴ Commission européenne, «Rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance du budget de l'UE», rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes européenne, document COM(2016) 446 final, 5 juillet 2016; Commission européenne, «Rapport annuel 2016 sur la gestion et la performance du budget de l'UE», rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes européenne, document COM(2017) 351 final, 13 juillet 2017.

⁷⁵ «Performance-Based Budgeting», Département thématique des affaires budgétaires, Parlement européen, 9 septembre 2015.

- arrêter une définition commune des principes de l'établissement d'un budget de l'Union axé sur les performances, compatible avec le cadre juridique en vigueur;
- examiner les exigences mutuelles concernant les rôles et les responsabilités des institutions européennes et des États membres dans la mise en œuvre d'un budget de l'Union effectivement axé sur les résultats;
- recenser les améliorations qui pourraient être apportées au modèle de budgétisation axée sur les performances actuellement appliqué dans le cadre du budget de l'Union et établir un calendrier réaliste pour leur mise en œuvre, en tenant compte des exigences de simplification et de réduction des charges administratives, ainsi que de la nécessité de s'adapter aux spécificités et à l'envergure des programmes.

Les réunions organisées à ce jour ont été consacrées aux notions que renferme la BP, à la présentation d'études de cas élaborées par des États membres de l'Union, à l'analyse de l'application de la méthode aux programmes du budget européen relevant de la gestion partagée, tels que la politique de cohésion et la politique agricole, à la valeur ajoutée européenne, au rôle des informations sur les performances et à la communication des résultats.

La mise en œuvre de l'initiative de la Commission se poursuivra en 2018, conformément au plan de gestion de la DG Budget⁷⁶.

7.3. Éléments de la budgétisation axée sur les performances au sein du système financier de l'Union européenne

Tout comme le système budgétaire de l'Union lui est propre et diffère de ceux des États membres, le système de BP que l'Union européenne élabore à l'heure actuelle est un système *sui generis*. La Commission se considère comme une institution orientée vers la performance, dotée d'un cadre de performance élaboré et d'un système de gestion des performances totalement intégré à son action⁷⁷. Par ailleurs, dans une étude récente, l'OCDE a estimé que le système de budgétisation de l'Union était avancé et hautement spécialisé, et lui a attribué un indice plus élevé que celui des pays de l'OCDE dans le classement standard des cadres de budgétisation axée sur la performance⁷⁸.

Cependant, en raison notamment de sa grande spécificité, le modèle de budgétisation axée sur les performances de l'Union peut difficilement être associé à l'un des modèles standards de BP décrits ci-dessus (voir le paragraphe 3.2)⁷⁹, mais on retrouve en revanche des caractéristiques de différents modèles de BP dans le système budgétaire actuel de l'Union. Un examen du modèle de l'Union selon la classification de l'OCDE permet de constater à quel point la BP a déjà pénétré le système budgétaire de l'Union. Une telle analyse permet en outre de révéler les incohérences et les difficultés de la mise en œuvre de la BP.

Comme le montre le tableau 3, les informations sur les performances sont collectées, traitées, communiquées et utilisées de bien des façons dans le système budgétaire de l'Union. Des pratiques de budgétisation axée sur les performances sont prévues par les règles relatives à la gestion et à l'évaluation du budget de l'Union ainsi qu'à

⁷⁶ «Management Plan 2018», DG Budget, [document Ref. Ares \(2017\)6324786](#), 21 décembre 2017.

⁷⁷ Commission européenne, «La gouvernance au sein de la Commission européenne», communication à la Commission du président Juncker et du Vice-président Timmermans, document C(2017) 6915 final, 11 octobre 2017.

⁷⁸ Downes, R., Moretti, D., Nicol, S., «Budgeting and performance in the European Union», op. cit.

⁷⁹ Downes, R., Moretti, D., Nicol, S., «Budgeting and performance in the European Union», op. cit.

l'établissement des rapports budgétaires, et par celles relatives à la procédure de décharge budgétaire et à la mise en œuvre des différentes politiques européennes et, dès lors, le modèle européen peut être considéré comme «présentationnel» et «éclairé par les performances». Toutefois, le système européen est loin de remplir les critères du modèle le plus avancé, à savoir, celui de la BP directement axée sur les performances ou suivant une formule. Les exemples de conséquences budgétaires automatiques découlant d'informations sur les performances sont rares, mais on peut toutefois relever la réserve de performance des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) ainsi que les tentatives visant à relier les fonds aux réalisations selon le principe «donner plus pour recevoir plus» dans le cadre de la politique européenne de voisinage.

Tableau 3 — Les trois modèles de budgétisation axée sur les performances au sein du budget de l'UE selon l'OCDE

MODÈLE DE BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES PERFORMANCES	RÔLE DES INFORMATIONS SUR LES PERFORMANCES DANS LE SYSTÈME BUDGÉTAIRE EUROPÉEN
Budgétisation de type présentationnel	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les informations sur les résultats (indicateurs, objectifs, valeurs intermédiaires, évaluations, etc.) sont un élément de base du système budgétaire (cadre d'établissement de rapports sur la performance); ✓ des informations sur les performances sont recueillies et présentées à l'autorité budgétaire et aux citoyens; ✓ les informations sur les performances sont utilisées comme outil de communication.
Budgétisation éclairée par les performances	<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'examen des dépenses au titre des politiques et l'évaluation des programmes sont des éléments de routine du cycle budgétaire; ✓ les informations sur les performances sont disponibles au moment de la prise de décision budgétaire, bien qu'elles ne jouent pas un rôle important; ✓ les informations sur les performances sont prises en compte dans l'audit annuel du budget et dans la procédure annuelle de décharge du budget.
Budgétisation directement axée sur les performances ou suivant une formule	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les conséquences budgétaires de mauvais résultats sont prévues dans le cadre de performance (réserve de performance de 6 % des Fonds ESI, notamment); ✓ le principe «donner plus pour recevoir plus» de la politique européenne de voisinage offre la possibilité d'établir un lien entre l'allocation des crédits et les résultats obtenus.

Source: réalisation propre.

Le système de budgétisation de l'Union comporte des caractéristiques marquées des modèles de BP de type présentationnel et éclairée par les performances. Il comprend un cadre élaboré et complexe d'établissement de rapports sur la performance, qui trouve son fondement juridique dans les traités (articles 318 et 319 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Ces articles se réfèrent à un «rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus» qui doit être présenté par la Commission au Conseil et au Parlement européen, notamment dans le cadre de la procédure de décharge annuelle. Ledit rapport, appelé «rapport de

l'article 318», est considéré comme un moteur en vue d'une approche systématique orientée vers l'établissement de rapports sur les performances et les résultats par la Commission à l'intention de l'autorité budgétaire⁸⁰.

Depuis 2012, date à laquelle un tel rapport a été présenté pour la première fois, son contenu fait l'objet de critiques de la part du Parlement européen et de la Cour des comptes. Au cours des années qui ont suivi, la Commission a amélioré la présentation des résultats, et le rapport, qui fait désormais partie du paquet d'information financière intégré (aux côtés des comptes annuels consolidés de l'Union européenne et du rapport sur le suivi de la décharge), a été rebaptisé [«rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'Union européenne»](#).

Une autre obligation importante liée à la budgétisation axée sur les performances découle du règlement financier applicable au budget général de l'Union, qui contient des principes et des procédures relatifs à la mise en œuvre et au contrôle du budget de l'Union. L'article 30 dudit règlement définit la notion de bonne gestion financière ainsi que les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités (voir l'encadré 3). Il dispose⁸¹:

- que les ressources financières de l'Union européenne doivent être utilisées conformément au principe d'**efficacité**, qui garantit le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus, et le principe d'**efficacités**, qui garantit l'atteinte des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés;
- qu'il convient que des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés soient fixés pour tous les secteurs d'activité couverts par le budget, et que leur réalisation soit contrôlée par des **indicateurs de performance**; et
- qu'en vue d'améliorer la prise de décision, tous les programmes et activités qui occasionnent des dépenses importantes doivent faire l'objet d'**évaluations** ex ante et ex post, et que leurs **résultats doivent être communiqués** au Parlement européen, au Conseil et aux administrations chargées de la dépense.

Encadré 3 — Modalités de l'évaluation de la performance au niveau de l'Union européenne

Les performances au niveau de l'Union sont évaluées sur la base des principes de bonne gestion financière (économie, efficacité et efficacité) et concernent:

- a) les ressources (moyens financiers, humains, matériels, organisationnels ou réglementaires nécessaires pour la mise en œuvre du programme);
- b) les réalisations (les éléments livrables du programme);
- c) les résultats (les effets immédiats du programme pour les destinataires ou les bénéficiaires directs);
- d) les incidences (les changements à long terme dans la société attribuables, au moins partiellement, à l'action de l'Union).

Source: Cour des comptes européenne, [«Rapport annuel](#) de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2015», 13 octobre 2016.

Le règlement financier sera affiné en ce sens. Dans le cadre de la révision à mi-parcours du CFP 2014-2020, la Commission a présenté une proposition de révision du règlement

⁸⁰ Downes, R., Moretti, D., Nicol, S., «Budgeting and performance in the European Union», op. cit., p. 17. Voir aussi l'introduction du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des finances de l'Union fondée sur les résultats obtenus, [document COM\(2015\) 313 final](#), 26 juin 2015, p. 5-6.

⁸¹ Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil.

ainsi que de 15 actes de base connexes portant sur des programmes pluriannuels (notamment dans les domaines de l'agriculture, de la cohésion, du mécanisme pour l'interconnexion en Europe et de l'espace). La proposition comprend une série de mesures visant à axer plus clairement le budget sur les résultats, à améliorer le cadre de performance, à renforcer la transparence et à rationaliser l'activité de compte rendu. La Commission a notamment proposé d'introduire la notion de performance dans la définition du principe de bonne gestion financière (article 31 de la proposition), de multiplier les possibilités de relier les paiements au respect des conditions à remplir, aux résultats ou à la performance (article 121 de la proposition), et de simplifier et de rationaliser le cadre de performance et l'activité de compte rendu (article 39 et articles 239 à 245 de la proposition)⁸².

Le modèle de budgétisation de l'Union peut être considéré comme éclairé par les performances dans la mesure où les informations sur les performances sont prises en compte dans la procédure de décharge budgétaire de l'Union. Si le contrôle de la régularité et de la légalité de l'exécution du budget a toujours constitué une priorité, les institutions associées à la procédure se penchent également sur la réalisation des objectifs depuis quelques années déjà. Elles exigent des informations sur les performances plus nombreuses et de meilleure qualité, et s'emploient à encourager une culture de la performance. Les informations sur les performances ne sont pas seulement produites et présentées aux responsables politiques, mais elles font aussi l'objet de débats et peuvent jouer un rôle dans les décisions relatives à la décharge. Comme le Parlement européen l'a clairement indiqué dans sa résolution du 28 avril 2016 contenant les observations qui font partie intégrante des décisions concernant la décharge: «lorsque le Parlement octroie la décharge à la Commission, il vérifie [...] si les objectifs stratégiques ont été réalisés, si des résultats appropriés ont été enregistrés et si les principes de bonne gestion financière et de "culture de la performance" ont été respectés».

En revanche, la démarche adoptée par l'Union européenne n'intègre que très peu le modèle le plus avancé de budgétisation axée sur les performances, celui de la BP directement axée sur les performances. Il y a bien eu des tentatives d'associer l'octroi des fonds aux réalisations et aux résultats obtenus, ce qui pourrait être considéré comme une expression de la BP directement axée sur les performances, mais cette méthode n'a pas été appliquée à grande échelle et son efficacité est contestée.

L'exemple le plus significatif en la matière est le cadre de performance de la politique de cohésion européenne, qui a été considérablement développé dans les dispositions

⁸² Au moment de la rédaction de la présente analyse, la proposition faisait l'objet de négociations interinstitutionnelles dans le cadre de la procédure législative ordinaire. La partie de la proposition relative à la politique agricole commune avait déjà été adoptée dans le [règlement \(UE\) 2017/2393](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017. Les membres de la commission des budgets et de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen ont soutenu et, à certains égards, renforcé les propositions de la Commission visant une intégration accrue de la performance dans les décisions relatives aux dépenses. La Cour des comptes a en outre jugé positivement la possibilité de faire reposer les paiements sur le respect de conditions à remplir ou sur les résultats obtenus. Voir: «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union», [COM\(2016\) 605 final](#), 14 septembre 2016; Cour des comptes européenne, [avis n° 1/2017](#) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union. Pour en savoir plus sur la phase actuelle de la procédure législative devant conduire à l'adoption de la révision, voir la [fiche de procédure 2016/0282\(COD\)](#).

relatives à la période de programmation 2014-2020. En sus d'un vaste ensemble de buts et de valeurs intermédiaires et d'objectifs, il comprend des mécanismes spécifiques, à savoir, les conditions ex ante, la réserve de performance et la conditionnalité macroéconomique.

Conformément aux règles relatives aux Fonds ESI, les États membres doivent remplir un certain nombre de conditions avant que le programme ne soit mis en œuvre (à la fin de l'année 2016 au plus tard)⁸³. Elles concernent notamment l'existence d'actes législatifs sous-jacents, de capacités administratives nécessaires pour gérer les fonds et de stratégies de développement. En cas de problème concernant le respect des conditions ex ante, la Commission est autorisée à suspendre les paiements.

La réserve de performance constitue une tentative de relier les résultats et les décisions budgétaires dans la mesure où elle offre la possibilité de récompenser les programmes les plus performants. Au début de l'exercice financier et de la période de programmation, les États membres ont mis de côté 6 % du montant de leurs dotations au titre des Fonds ESI (hors coopération territoriale européenne) qui, suivant la décision de la Commission, devront être utilisés comme cofinancement supplémentaire pour les programmes (mis en œuvre dans l'État membre correspondant) estimés efficaces dans le cadre l'examen des performances qui sera effectué en 2019⁸⁴.

L'attribution de ressources au titre des Fonds ESI est également subordonnée au respect de conditions macroéconomiques. La conditionnalité économique offre la possibilité de réaffecter ou de suspendre les financements alloués au titre des Fonds ESI lorsqu'un État membre ne respecte pas les règles relatives à la bonne gouvernance économique. Elle est soumise à de nombreuses restrictions de procédure et n'a pour l'instant pas été appliquée dans le cadre de la période de programmation actuelle⁸⁵.

En théorie, ces deux outils offrent donc la possibilité de relier les performances à l'allocation des fonds. Dans la pratique, toutefois, du moins jusqu'à présent, ils semblent n'avoir que peu influencé, voire pas du tout, les décisions budgétaires. Les résultats de l'audit effectué par la Cour des comptes européenne ainsi que l'étude réalisée par l'OCDE montrent que le cadre de performance des Fonds ESI constitue une innovation importante en matière de budgétisation axée sur les performances, mais les détails de sa conception compromettent l'incidence qu'il pourrait réellement avoir sur l'amélioration de l'orientation des programmes de dépenses vers les résultats. Selon la Cour des comptes européenne, la Commission n'a pour l'instant pas fait usage de la possibilité de suspendre les paiements lorsque les États membres n'ont pas respecté les conditions ex ante⁸⁶. Par ailleurs, le rôle de la réserve de performance dans la

⁸³ Article 19 et annexe XI du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013. Voir également Widuto, A., «Evaluating cohesion policy for better efficiency», [Briefing](#), Service de recherche du Parlement européen, Parlement européen, octobre 2016.

⁸⁴ Articles 20, 21 et 22 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

⁸⁵ Article 23 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013. Pour en savoir davantage sur le rôle de la conditionnalité dans le domaine de la cohésion et sur l'établissement d'un lien entre les Fonds ESI et la stabilité macroéconomique, voir: Huguenot-Noël, R., Hunter, A., Zuleeg F., «Can the EU structural funds reconcile growth, solidarity and stability objectives? A study on the role of conditionalities in spurring structural reforms and reducing macroeconomic imbalances», European Policy Center, Issue Paper n° 83, octobre 2017.

⁸⁶ Cour des comptes européenne, *Les conditions ex ante et la réserve de performance dans le domaine de la cohésion: des instruments innovants mais pas encore efficaces*, rapport spécial n° 15/2017, 2017.

réaffectation des fonds sur la base des performances sera très limitée durant la période de programmation actuelle. Selon les experts de l'OCDE, la portée de la réserve est «modeste» et les conséquences de la non-réalisation des objectifs de performance ne sont «pas particulièrement coûteuses»⁸⁷.

La politique européenne de voisinage offre un autre exemple de tentative de relier les performances à l'allocation des fonds. S'inscrivant dans la lignée de la démarche adoptée à l'égard des pays partenaires à la suite du printemps arabe, en 2011, un système spécifique fondé sur les incitations a été instauré pour l'affectation des fonds. Il s'agit du principe «donner plus pour recevoir plus», qui implique que les pays qui vont plus loin et plus vite dans les réformes peuvent compter sur un soutien plus important. Il existe cependant des doutes quant au fait de savoir si le principe a réellement eu une incidence jusqu'à présent, et s'il existe une corrélation entre le niveau de démocratie et l'augmentation de l'aide européenne par habitant⁸⁸.

7.4. Difficultés de mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances spécifiques à l'Union européenne

Il convient, lorsque l'on analyse les progrès accomplis par l'Union européenne dans l'application des principes de la BP, de tenir compte de la spécificité et de la grande complexité de l'Union elle-même et de son système budgétaire. Dans le domaine budgétaire, le processus législatif européen diffère de ceux suivis dans les États membres⁸⁹. Il faut en tenir compte à l'heure de comparer la BP telle qu'elle est mise en œuvre au sein de l'Union avec les expériences des États membres.

La performance de l'Union européenne peut être envisagée sous divers angles et sur des périodes différentes, par exemple:

- la performance de l'Union européenne concernant la réalisation des objectifs établis dans les documents stratégiques clés, tels que la stratégie Europe 2020 (stratégie sur dix ans, non alignée sur le cycle budgétaire de l'Union) ou les dix priorités de la Commission Juncker (qui couvrent la période 2015-2019);
- la performance des programmes et politiques de l'Union quant à la réalisation des objectifs fixés dans la législation applicable, sur la base d'un CFP de sept ans et de budgets annuels, et évaluée individuellement au regard de la législation spécifique au programme;
- la performance de la Commission européenne, et de ses services, en tant qu'institution au cours de son mandat politique de cinq ans, évaluée chaque année dans le cadre de la procédure de décharge.

Une difficulté supplémentaire provient du fait que la performance dans chacune des dimensions énumérées ci-dessus dépend de la participation de nombreux et divers acteurs chargés de la mise en œuvre du budget de l'Union à tous les niveaux. Cette diversité d'intervenants augmente la possible survenue d'obstacles au cours de la mise en œuvre de la BP (voir la section 4.2.). Bien que la Commission soit en définitive

⁸⁷ Downes, R., Moretti, D., Nicol, S., «Budgeting and performance in the European Union», op. cit., p. 60.

⁸⁸ Posner, P., [«La politique européenne de voisinage»](#), Service de recherche du Parlement européen, 2016, p. 22-26.

⁸⁹ Pour consulter quelques éléments de réflexion sur ces différences dans le cadre de la budgétisation axée sur les performances, voir: Schick, A., «A performance-based budget to improve effectiveness», dans: De Feo, A., Laffan, B. (éd.), *Effectiveness and added value of the EU budget*, Institut universitaire européen, 2017.

responsable de la mise en œuvre du budget européen, de nombreux acteurs dépendent le budget de l'Union, à savoir, les 28 États membres de l'Union (ainsi que leurs autorités nationales, régionales et locales), des pays non membres de l'Union européenne, des organisations internationales, des institutions et organes européens (par exemple, la Banque européenne d'investissement ou le Fonds européen d'investissement), et les organisations auxquelles l'Union participe (comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, entre autres). Tous doivent atteindre des objectifs et des résultats, et veiller à ce que chaque euro soit dépensé dans le respect des règles, avec efficacité et efficaciaité. Les facteurs externes ont donc une incidence potentielle importante sur les résultats.

Une autre difficulté majeure de la mise en œuvre de la BP au sein du budget de l'Union réside dans la planification financière, qui repose essentiellement sur un cadre financier pluriannuel relativement rigide et sur le cycle annuel d'approbation du budget⁹⁰. Par ailleurs, environ 80 % des ressources financières sont préallouées aux États membres de l'Union (principalement au titre de la politique de cohésion et de la politique agricole commune). Cela laisse donc peu de marge de manœuvre pour introduire de quelconques changements au cours de la période financière de sept ans. Une autre possible conséquence négative de la préallocation des fonds aux États membres réside, comme l'a observé Alfredo De Feo, dans le fait qu'un taux d'absorption élevé soit perçu comme un objectif en soi et l'idée selon laquelle des dépenses engendrant des résultats médiocres valent mieux qu'une absence de dépense⁹¹.

En outre, le processus de mise en œuvre de certaines politiques européennes, en particulier de celles qui reçoivent les enveloppes financières les plus conséquentes, telles que la politique de cohésion et la politique agricole (notamment le pilier du développement rural), s'étend sur une longue période qui excède souvent les sept ans du cadre financier pluriannuel, ce qui entraîne un retard dans la visibilité des résultats quantifiables obtenus grâce aux actions financées par l'Union européenne. Il est difficile de faire correspondre le cycle d'évaluation d'une politique ou d'un programme avec les cycles pluriannuels et annuels de prise de décision budgétaire. Dès lors, établir un lien entre la performance et l'affectation des ressources n'est pas une tâche aisée⁹².

L'actuel CFP 2014-2020 illustre bien ce problème. Alors que la mise en œuvre de nombreux programmes financés sur les Fonds ESI ne s'est intensifiée qu'en 2017, c'est-à-dire au cours de la quatrième année du cadre financier pluriannuel, les négociations relatives au prochain CFP post-2020 débuteront en 2018. À cette date, seules des évaluations partielles et préliminaires des programmes seront disponibles et pourront être prises en compte dans la procédure de prise de décision relatif aux futurs financements.

Cette question nous amène à une autre difficulté en vue d'orienter la politique de l'Union vers la performance, à savoir la qualité et l'utilité des informations sur les performances produites dans le cadre des différents programmes de dépenses, politiques et structures de présentation des rapports de l'Union. L'activité de mesure des résultats des dépenses

⁹⁰ Des progrès ont été accomplis à cet égard grâce à l'introduction, dans le CFP actuel, de dispositions relatives à la flexibilité et de l'obligation de procéder à un examen/une révision à mi-parcours.

⁹¹ Schick, A., «A performance-based budget to improve effectiveness», op. cit.

⁹² Pour plus d'informations sur le cadre d'évaluation des Fonds ESI et ses limites, voir: Robinson, M., «How the EU budget is spent: [European Regional Development Fund](#)», Service de recherche du Parlement européen, octobre 2016.

de l'Union européenne sur les plans quantitatif et qualitatif s'est considérablement développée. Dans certains domaines, toutefois, les évaluations et indicateurs disponibles sont surabondants, et des questions se posent quant à leur valeur et à leur utilité⁹³.

Le rapport spécial de la Cour des comptes sur les accords de partenariat signés entre la Commission et les États membres dans le cadre de la programmation des Fonds ESI fournit un exemple des difficultés que pose cet excès d'informations. Il montre que, d'une part, le nouveau cadre de performance de la gestion des fonds permet d'axer davantage les dépenses sur les objectifs de la stratégie Europe 2020, mais que, d'autre part, des milliers d'indicateurs de performance (souvent incohérents) ont été créés par les États membres pour effectuer le suivi des réalisations. Cette situation est susceptible d'entraîner une charge administrative supplémentaire ainsi que des difficultés en vue de présenter des informations pertinentes, agrégées et utiles sur les performances⁹⁴. La question de la qualité et de l'utilité des informations sur les performances se pose également dans le cadre du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020»⁹⁵.

Le problème a également été mis en évidence dans le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'Union relatif à l'exercice 2016. Une analyse détaillée du cadre de performance de l'Union a amené la Cour des comptes à conclure que le système de présentation des rapports est incohérent et dépourvu de références croisées, qu'il existe un grand nombre d'objectifs et d'indicateurs, qui ne sont pas nécessairement pris en compte dans la prise de décision budgétaire ni ne sont suivis de conséquences, que les rapports se concentrent excessivement sur les réalisations et insuffisamment sur les défaillances et les difficultés, et que la qualité des données relatives aux performances n'est pas évaluée de manière systématique. La Cour des comptes signale que ces lacunes s'expliquent essentiellement par la structure multicanaux et trop détaillée de la présentation des rapports sur les performances⁹⁶.

De même, la récente étude de l'OCDE a décrit le système budgétaire européen comme croulant sous les informations relatives aux performances et a relevé la «surabondance» des indicateurs de performance. Selon cette étude, trois des cinq principales difficultés pour effectivement mettre en œuvre la PB au sein de l'Union européenne ont trait à l'information, c'est-à-dire au rôle mal défini des informations sur les performances, à l'excès d'informations et au manque de données exactes ou disponibles en temps utile⁹⁷.

La Commission européenne a déjà entrepris de réduire le nombre d'indicateurs de performance et d'en améliorer la qualité et la présentation: asseoir la prise de décision

⁹³ Le cadre juridique du CFP 2014-2020 compte plus de 700 indicateurs de suivi des performances des programmes; voir à cet égard: Cour des comptes européenne, [«Rapport annuel](#) de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2016», 28 septembre 2017.

⁹⁴ Cour des comptes européenne, *Négociation, par la Commission, des accords de partenariat et des programmes relevant de la cohésion pour la période 2014-2020: les dépenses ciblent davantage les priorités d'Europe 2020, mais les dispositifs destinés à mesurer la performance sont de plus en plus complexes*, [rapport spécial n° 2/2017](#).

⁹⁵ Cour des comptes européenne, «Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2015», [JO C 375](#) du 13 octobre 2016.

⁹⁶ Cour des comptes européenne, [«Rapport annuel](#) de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2016», p. 66.

⁹⁷ Les deux autres sont le manque de capacités ou de formation et des procédures trop bureaucratiques; voir: Downes, R., Moretti, D., Nicol, S., «Budgeting and performance in the European Union», op. cit., p. 10-11.

sur des informations utiles relatives aux performances et améliorer la communication des résultats figurent parmi les six volets de l'initiative de la Commission (voir le tableau 2), des documents importants comprenant des données relatives aux performances ont été rationalisés dans le paquet d'information financière, et le nombre d'objectifs et d'indicateurs utilisés dans les plans stratégiques destinés aux services de la Commission a été réduit (le nombre d'objectifs généraux est passé de 84 à 11, et le nombre d'indicateurs d'impact de 187 à 37)⁹⁸. Par ailleurs, les modifications proposées dans le cadre de la révision du règlement financier vont également dans ce sens.

Les pays qui mettent en œuvre la BP depuis de nombreuses années sont confrontés au même problème et ont commencé à réduire le nombre d'indicateurs et d'objectifs de performance. Ainsi, en France, entre 2014 et 2015, le nombre d'objectifs de performance a diminué de 17 % et le nombre d'indicateurs de performance de 19 %⁹⁹. Aux Pays-Bas, une diminution de 50 % du nombre d'indicateurs de performance a été observée à la suite d'une réforme menée en 2013¹⁰⁰.

Dernier point, mais non des moindres, il est encore possible d'améliorer la réactivité du budget de l'Union par rapport aux informations sur les performances (BP directement axée sur les performances/suivant une formule), laquelle pourrait se voir renforcer par les procédures d'examen des dépenses (voir le chapitre 2), au niveau tant des différents programmes et politiques que du CFP dans son ensemble. Bien que la plupart des programmes de dépenses de l'Union soient soumis à une certaine forme d'examen à mi-parcours (en 2017 et 2018), les résultats de cet exercice ne sont pas nécessairement suivis de conséquences budgétaires. Dès lors, il conviendrait de parfaire les outils que sont la conditionnalité, le cadre de performance et la réserve de performance, et de les intégrer aux politiques de l'Union autres que la politique de cohésion.

Plus généralement, comme l'OCDE le préconise, l'Union pourrait transformer l'exercice existant d'examen/de révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel en une procédure régulière et institutionnalisée d'examen des dépenses de l'Union. Cela pourrait contribuer à conforter les attentes quant à une utilisation des résultats des performances et des évaluations pour réévaluer les dotations budgétaires. Dans le même temps, l'examen des dépenses pourrait utilement contrecarrer la rigidité de celles-ci et permettre une réévaluation politique compte tenu des informations sur les performances¹⁰¹.

Des possibilités intéressantes d'introduire des modifications permettant de renforcer l'orientation du système de budgétisation de l'Union vers les performances se profilent dans les deux ou trois années à venir grâce à des événements importants pour l'architecture financière de l'Union, à savoir, l'adoption du nouveau règlement financier applicable au budget de l'Union et les modifications correspondantes des programmes de dépenses, les décisions relatives au prochain cadre financier pluriannuel et la réforme du système des ressources propres, ainsi que l'adoption d'un nouveau cadre législatif pour les politiques et les programmes européens.

⁹⁸ Réponses de la Commission contenues dans le «Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2016», op. cit (paragraphe 3.23).

⁹⁹ Downes, R., «Performance budgeting: Current issues and ambitions», présentation devant la Commission européenne, Centre commun de recherche, Ispra, 15 octobre 2015.

¹⁰⁰ De Jong, M., «Reforming the Reform: Lessons from 15 years of PB in the Netherlands», présentation, OCDE, Varsovie, 22 mai 2015.

¹⁰¹ Downes, R., Moretti, D., Nicol, S., «Budgeting and performance in the European Union», op. cit.

7.5. Rôle des autres institutions européennes

7.5.1. Le Parlement européen

Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 5, les parlements peuvent jouer un rôle de premier plan dans la réussite de la mise en œuvre de la BP. Dans le cas de l'Union européenne, le Parlement est susceptible d'agir comme un stimulant, rôle qu'il joue effectivement. Cette action s'inscrit cependant dans le cadre interinstitutionnel complexe de la prise de décisions budgétaires établi par les traités et accords interinstitutionnels. Les compétences du Parlement européen étant différentes selon qu'il s'agit du cadre financier pluriannuel, du budget annuel ou du système des recettes¹⁰², son rôle dans la promotion de la BP a, à ce jour, principalement concerné les procédures conduisant à l'adoption du budget annuel et à la décision annuelle relative à la décharge budgétaire.

Le Parlement adhère résolument à l'idée de la BP et a participé à sa mise au point et à son application au budget de l'Union. De nombreuses modifications et initiatives ont été introduites dans ce domaine grâce au Parlement européen. Le Parlement soutient les efforts de la Commission ainsi que l'initiative susmentionnée de celle-ci visant à axer le budget de l'Union sur les résultats. C'est à sa demande que le groupe de travail interinstitutionnel sur la budgétisation axée sur les performances a été établi. En ce qui concerne l'activité de compte rendu, il a fait observer que l'un des principaux problèmes soulevés concerne la présentation, dans les rapports, des réalisations de la stratégie Europe 2020 ainsi que la façon dont elles sont reliées aux dix priorités politiques de la Commission actuelle. L'accent accru mis sur la performance au sein de la procédure de décharge budgétaire est également le résultat de l'action du Parlement européen.

En outre, le Parlement européen a exprimé à plusieurs reprises son mécontentement devant la lenteur des progrès accomplis dans l'application de la BP au budget européen et a appelé des améliorations plus concrètes. Plusieurs résolutions adoptées en relation avec les budgets annuels et les procédures de décharge annuelles soulignent qu'il reste encore beaucoup à faire pour parvenir à un budget de l'Union axé sur les performances, notamment dans les domaines de la collecte et de la présentation des informations sur les performances¹⁰³. Dans sa résolution du 24 février 2014 sur l'évaluation des finances de l'Union, le Parlement a fait observer que malgré les efforts de la Commission pour renforcer l'approche de la performance, l'établissement du budget par activité reste le principe fondamental de l'élaboration du budget de l'Union. La question a en outre été abordée dans le cadre du débat sur l'examen/la révision à mi-parcours du CFP 2014-2020, y compris concernant la révision du règlement financier.

Il convient de noter que si le Parlement est attaché à une réforme du budget de l'Union inspirée de la BP, il est conscient des limites de la méthode et souligne que

¹⁰² Pour une description des compétences du Parlement européen et du Conseil dans le cycle budgétaire, voir: D'Alfonso, A., Delivorias, A., Sapala, M., Stuchlik, A., *Perspectives économiques et budgétaires de l'Union européenne pour 2017*, op. cit., p. 21-22.

¹⁰³ Pour un aperçu des résolutions du Parlement européen adoptées au cours de la période 2012-2015 sur le sujet, voir: [«Performance-based budgeting»](#), département thématique des affaires budgétaires, Parlement Européen, 2015. Pour des exemples récents, voir la [résolution du Parlement européen du 28 avril 2016](#) concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2014; et la [résolution du Parlement européen du 26 octobre 2016](#) relative à la position du Conseil sur le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2017 (en particulier les paragraphes 86 à 88).

«l'amélioration des dépenses ne résoudra pas à elle seule le problème de l'affectation insuffisante de ressources financières à des besoins pressants et croissants¹⁰⁴».

7.5.2. Le Conseil

Le Conseil semble soutenir, et même attendre avec impatience, la réalisation de progrès en matière de budgétisation axée sur les performances. Il est également favorable à l'initiative susmentionnée de la Commission, et ses représentants font partie du groupe de travail interinstitutionnel sur la budgétisation axée sur les performances¹⁰⁵. Le Conseil a exprimé son point de vue dans le cadre des procédures de décharge annuelles et, plus récemment, dans les orientations budgétaires pour 2018.

Depuis 2010, date à laquelle la Cour des comptes a commencé à inclure dans ses rapports budgétaires annuels un chapitre sur les résultats du budget de l'Union, le Conseil évoque également en détail de tels résultats dans ses recommandations relatives à la décharge. Dans le document concernant la décharge pour l'exercice 2015, le Conseil a estimé que l'atteinte des résultats et l'accent mis sur la performance revêtent «une importance capitale». Il appelle à réaliser davantage de progrès en la matière et à établir un cadre de performance approprié au sein de l'Union (institutions européennes et États membres). En outre, le Conseil préconise de renforcer le lien entre les informations sur les performances et la procédure de prise de décision. Il souligne que «les indicateurs relevés devraient s'inscrire dans un processus analytique qui permette d'élaborer des politiques mieux ciblées. Tout cadre fondé sur les performances qui ne serait pas lié à une action stratégique ne conduira qu'à introduire des niveaux supplémentaires de bureaucratie». Enfin, le Conseil a invité la Commission à tenir compte des observations de la Cour des comptes sur le sujet lors de la préparation du prochain CFP¹⁰⁶.

Dans ses présentations des priorités pour les budgets 2018 et 2019, le Conseil a souligné la nécessité d'inclure, dans les fiches de programme de la Commission, des informations de grande qualité sur les propositions de dépenses. De l'avis du Conseil, ces documents devraient se centrer sur les informations relatives aux performances et sur les possibilités d'amélioration des propositions de dépenses, y compris en ce qui concerne les résultats obtenus, la justification du niveau des crédits demandés et la valeur ajoutée qu'apportent les activités de l'Union concernées. En outre, le Conseil compte sur l'établissement d'un lien clair entre une telle analyse des informations sur la performance et les lignes budgétaires correspondantes afin de faciliter la procédure de prise de décision budgétaire¹⁰⁷.

7.5.3. La Cour des comptes européenne

Les institutions de contrôle jouent un rôle essentiel à l'appui du pouvoir législatif en matière de budgétisation axée sur les performances. Elles procèdent à une vérification

¹⁰⁴ Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2016 sur la préparation de la révision postélectorale du CFP 2014-2020 [2015/2353(INI)].

¹⁰⁵ Conseil de l'Union européenne, «Commission's Performance-Based Budgeting initiative: a pragmatic approach, note point «I)», [document 5846/16](#), Bruxelles, 8 février 2016.

¹⁰⁶ Conseil de l'Union européenne, «Décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2015», [document 5876/17](#), ADD 1, Bruxelles, 7 février 2017. Cette position a été relayée par les Pays-Bas (en 2013 et 2015), par la Suède (en 2013, 2014 et 2015) et par le Royaume-Uni (en 2013 et 2014) dans leurs déclarations communes jointes aux recommandations.

¹⁰⁷ Conseil de l'Union européenne, «Orientations budgétaires pour 2018», résultat des travaux, [document 6522/17](#), Bruxelles, 21 février 2017; Conseil de l'Union européenne, «Orientations budgétaires pour 2019», résultat des travaux, [document 6315/18](#), Bruxelles, 20 février 2018.

indépendante des informations sur les performances présentées par les gouvernements, complètent ces informations et renforcent ainsi leur légitimité et la confiance à leur égard. Elles sont parfois une source importante d'informations sur les performances¹⁰⁸. Dès lors, en tant qu'auditrice indépendante du budget de l'Union, la Cour des comptes européenne a un rôle particulier à jouer dans le processus de renforcement de la culture de la performance.

La Cour soutient la réforme de manière très constructive et active aux côtés du Parlement européen. Les résultats des audits de la Cour constituent une source essentielle d'informations sur les performances et fournissent une base pour l'octroi de la décharge annuelle du budget. Tout comme le Parlement européen, la Cour est critique à l'égard de la lenteur de la progression vers une budgétisation axée sur les performances. Ainsi, dans son analyse panoramique des risques qui pèsent sur la gestion financière du budget de l'Union européenne publiée en 2014, la Cour des comptes a indiqué que les dispositions du CFP 2014-2020 «restent essentiellement axées sur les dépenses plutôt que sur les résultats obtenus». Elle a en outre relevé l'insuffisance de la qualité des informations nécessaire à une bonne gestion de la performance. Afin d'améliorer la gestion des performances dans le budget de l'Union, la Cour a recommandé la mise en place d'«une gestion solide de la performance ainsi que d'un système d'information, assortis d'indicateurs de performance clairement définis et universellement appliqués par la Commission, les États membres, les régions et les autres acteurs». Par ailleurs, la Cour des comptes a critiqué le suivi et l'activité de compte-rendu de la stratégie Europe 2020¹⁰⁹. Enfin, dans le cadre du débat sur la révision en cours du règlement financier, la Cour a examiné la proposition de la Commission sous l'angle de la performance et a recommandé de privilégier la solution consistant à subordonner les paiements effectués sur le budget de l'Union au respect de conditions ou à l'obtention de résultats¹¹⁰.

Depuis 2010, le rapport annuel de la Cour comprend un chapitre qui contient des observations sur les résultats du budget de l'Union. Ce chapitre récapitule les conclusions des rapports spéciaux et des audits de performance de la Cour des comptes¹¹¹, et évalue les différents systèmes mis en place par la Commission pour améliorer la performance des dépenses de l'Union et en rendre compte. De plus, depuis peu, cette partie du rapport est consacrée à un aspect particulier des dépenses de l'Union, tel que la stratégie Europe 2020 (rapport pour l'exercice 2014), le programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (rapport pour l'exercice 2015) ou le cadre de présentation des rapports sur les performances appliqué par la Commission (rapport pour l'exercice 2016). De telles considérations de la Cour constituent une grande valeur ajoutée au sens où les rapports qu'elle émet fournissent des définitions et des éclaircissements concernant certains concepts souvent confondus dans les débats

¹⁰⁸ Shaw, T., «Performance budgeting practices and procedures», op. cit., p. 4.

¹⁰⁹ Cour des comptes européenne, [Optimiser l'utilisation des fonds de l'UE: analyse panoramique des risques pesant sur la gestion financière du budget de l'Union](#), 2014, p. 33. Voir: Cour des comptes européenne, «Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2014», 10 novembre 2015.

¹¹⁰ Cour des comptes européenne, [avis n° 1/2017](#) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.

¹¹¹ Les audits de performance réalisés par la Cour des comptes portent sur la qualité des recettes ou des dépenses de l'Union et sur la question de savoir si les principes de bonne gestion financière (économie, efficacité et efficacité) ont été appliqués. Voir: Cour des comptes européenne, [Méthodologie d'audit](#).

relatifs à la BP, et comprennent des recommandations visant à améliorer les aspects liés à la performance¹¹².

7.5.4. Le Comité des régions et le Comité économique et social européen

Ces deux comités estiment que la budgétisation axée sur les performances est une approche utile des dépenses de l'Union et sont favorables à une application plus large de la méthode au budget de l'Union. Ils expriment néanmoins des réserves concernant certains aspects particuliers de la démarche. Ils semblent notamment mettre en garde contre l'application d'une interprétation stricte de la BP et l'établissement d'un lien direct entre les résultats et les conséquences financières.

Le Comité des régions estime que, lors de l'évaluation des résultats, il conviendrait de tenir compte des différences territoriales et des obstacles qui peuvent entraver la croissance dans certaines régions, et d'analyser leur incidence sur les dépenses. Il plaide en outre pour une approche différenciée de l'utilisation d'indicateurs de résultats qualitatifs et quantitatifs et prône les indicateurs qui mesurent de façon appropriée les avantages à long terme. Lors du débat préalable à la récente réforme de la politique de cohésion, le Comité s'est opposé à l'idée d'instaurer une réserve de performance dans le cadre des Fonds ESI et a proposé, au lieu de cela, de mettre en place une réserve de flexibilité constituée de crédits dégagés¹¹³.

Le Comité économique et social européen adhère à la transition vers la budgétisation axée sur les performances mais souligne que la création d'une culture de la performance sera un processus long et difficile. Il estime que «l'établissement d'objectifs prioritaires clairement définis, d'indicateurs agrégés correspondants et d'un système de déclaration solide» est un préalable indispensable pour stimuler la performance du budget de l'Union¹¹⁴. Tout comme le Comité des régions, le Comité économique et social européen prévient que la BP ne doit pas indûment servir à couper les dépenses «soit parce que les avantages en apparaissent sur le long terme, soit parce qu'ils sont plus difficilement quantifiables»¹¹⁵.

8. Perspectives

L'analyse montre que la budgétisation axée sur les performances a une longue histoire et qu'elle se révèle complexe. Bien que la méthode ne soit pas facile à mettre en œuvre, les avantages qu'elle est susceptible d'apporter à la budgétisation publique ont attiré de nombreux pays du monde entier, y compris la grande majorité des États membres de l'Union européenne. En s'appuyant sur cette riche expérience et sur les connaissances développées jusqu'alors sur le sujet, l'Union européenne a elle aussi intensifié ses efforts en vue d'orienter davantage le système financier européen vers les performances.

¹¹² Cour des comptes européenne, «[Rapport annuel](#) de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2016», 28 septembre 2017.

¹¹³ Comité des régions, «Recommandations pour une meilleure maîtrise des dépenses», [avis COTER-V-040](#), 103^e session plénière des 7, 8 et 9 octobre 2013.

¹¹⁴ Comité économique et Social européen, «Un budget de l'UE fondé sur les performances et axé sur les résultats: la clé d'une bonne gestion financière», [avis ECO/399](#); [annexe](#) au procès-verbal de la 158^e réunion du 29 juin 2016.

¹¹⁵ Comité économique et social européen, «Examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020», [avis ECO/417](#).

L'adhésion de la Commission européenne à cette idée ainsi que le large soutien exprimé par l'autorité budgétaire de l'Union et les autorités de décharge donnent à penser que ces efforts se poursuivront. S'il est vrai que beaucoup a été fait et que certains aspects du fonctionnement du modèle de budgétisation axée sur les performances de l'Union sont déjà bien avancés, la marge d'amélioration en la matière demeure considérable et de nombreuses difficultés devront être surmontées. Les progrès à accomplir pourraient être recherchés au niveau de la qualité, de la quantité et de l'utilité des indicateurs de performance nécessaires dans le cadre de différents programmes de l'Union, de la simplification des règles en matière de dépenses, d'une exploitation plus systématique des informations sur les performances dans la prise de décision et, enfin, de l'établissement de liens entre les résultats obtenus et les décisions concernant l'affectation des fonds.

La détermination de la mesure dans laquelle les décisions relatives aux ressources devraient être liées aux informations sur les résultats reste un facteur central, et le plus complexe, de la réussite de la BP. Il convient de souligner toutefois que l'un des avantages de la budgétisation axée sur les performances réside dans sa souplesse. Le modèle le plus avancé, celui de la BP directement axée sur les performances/suivant une formule, peut être mis en œuvre par étapes, dans certains secteurs ou programmes sélectionnés. La possibilité d'établir un lien automatique entre les indicateurs d'informations sur les performances et les décisions budgétaires ne devrait pas être écartée si la question de la BP est prise au sérieux, mais il faudrait y recourir avec prudence afin d'éviter des effets négatifs.

Il est probable que certaines de ces questions soient abordées au cours des prochaines années et que des progrès soient observés quant à l'approfondissement de l'approche de l'Union en matière de budgétisation axée sur les performances. Dans le plan de gestion pour l'exercice 2018, la Commission a annoncé la poursuite de la mise en œuvre de son initiative, y compris dans le domaine de la communication des résultats, de la rationalisation des indicateurs et du renforcement des capacités¹¹⁶. La révision du règlement financier applicable au budget de l'Union, les négociations relatives au CFP post-2020 et la réforme du système des ressources propres constituent une occasion exceptionnelle de renforcer la budgétisation axée sur les performances.

Ces décisions seront déterminantes pour l'architecture financière de l'Union européenne et entraîneront des modifications des cadres juridiques de bon nombre de politiques et programmes de dépenses de l'Union. Il reste à savoir si ces cadres imposeront une conditionnalité accrue aux dépenses de l'Union, en liant par exemple plus étroitement le budget de l'Union aux réformes structurelles engagées par les États membres ou au respect des valeurs de l'Union, tels que l'état de droit.

La Commission veillera à ce que les changements s'inspirent de son initiative¹¹⁷. La budgétisation axée sur les performances devrait dès lors être l'une des notions clés guidant les débats budgétaires de l'Union, et les années à venir pourraient revêtir une importance particulière en ce qui concerne les progrès de l'Union dans ce domaine.

¹¹⁶ «Management Plan 2018», DG Budget, [Ref. Ares\(2017\)6324786](#), 21 décembre 2017.

¹¹⁷ Document de travail des services de la Commission [SWD\(2016\) 299 final](#), Bruxelles, 14 septembre 2016.

9. Principales références

Allam, M., [«Reward the winners, punish the losers?Performance budgeting reconsidered»](#), Eipascope 2007/3.

D'Alfonso, A., Delivorias, A., Sapala, M., Stuchlik, A., [«Perspectives économiques et budgétaires de l'Union européenne pour 2017»](#), Service de recherche du Parlement européen, Parlement européen, janvier 2017.

De Jong, M., Ho, A. T., [«Sequencing of performance-based budget reforms»](#), blog, 26 janvier 2017 (consulté le 13 février 2017).

Diamond, J., «From programme to performance budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies», document de travail du FMI WP/03/169, juin 2003.

Downes, R., Moretti, D., Nicol, S., «Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results», Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 2017/1.

De Feo, A., Laffan, B. (éd.), *Effectiveness and added value of the EU budget*, Institut universitaire européen, 2017.

Commission européenne, «Rapport annuel 2016 sur la gestion et la performance du budget de l'UE», rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes européenne, document COM(2017) 351 final, 13 juillet 2017.

Commission européenne, «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union», [COM\(2016\) 605 final](#), 14 septembre 2016.

Cour des comptes européennes, [«Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2016»](#), JO C 322/01 du 28 septembre 2017.

Comité économique et Social européen, «Un budget de l'UE fondé sur les performances et axé sur les résultats: la clé d'une bonne gestion financière», [avis ECO/399](#), [annexe](#) au procès-verbal de la 158^e réunion du 29 juin 2016.

Parlement européen, [résolution du 26 février 2014](#) sur l'évaluation des finances de l'Union fondée sur un nouvel outil de la procédure de décharge améliorée de la Commission européenne.

Schick, A., et les hauts responsables du budget de l'OCDE, *Evolutions in budgetary practice*, OCDE, 2009.

Moynihan, D., Beazley, I., *Toward next-generation performance budgeting. Lessons learnt from the experiences of seven reforming countries*, Groupe de la Banque mondiale, 2016.

Nguyen, P. H., [«Performance budgeting: its rise and fall»](#), Maxwell Review, A Journal of Scholarship and Opinion, novembre 2007.

La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE, OCDE, 2008.

Robinson, M., (éd.), *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*, FMI, Palgrave Macmillan, 2007.

«Performance-Based Budgeting», note, Département thématique D: affaires budgétaires, Parlement européen, 9 septembre 2015.

Posner, P. L., Fantone, D. M., «Performance budgeting. Prospects for sustainability», dans: Redburn, F. S., Shea, R. J., Buss, T. F., Walker, D. M. (éd.), [«Performance Management and Budgeting. How governments can learn from experience»](#), M. E. Sharpe, Londres, Royaume-Uni, 2008.

Robinson, M., Last, D., [«A basic model of performance-based budgeting»](#), fiches techniques et manuels, FMI, 2009.

Robinson, M., Brumby, J., [«Does Performance Budgeting Work?An Analytical Review of the Empirical Literature»](#), document de travail du FMI WP/05/210.

Robinson, M., «Spending reviews», Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 2013/2, OCDE, 2014.

Schick, A., «The metamorphoses of performance budgeting», Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 2013/2.

Shaw, T., «Performance budgeting practices and procedures», Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 2015/3, OCDE, 2016.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J., *Performance management in the public sector*, deuxième édition, Routledge, 2015.

Van Nispen, F., Posseth, J., «Performance informed budgeting in Europe: the ends justify the means, don't they?» documents de travail de l'Institut universitaire européen RSCAS 2009/39.

En 2015, la Commission européenne a lancé une initiative intitulée «Un budget de l'UE axé sur les résultats» dans le but de faire évoluer la culture en matière de dépenses et d'ériger les résultats en priorité horizontale du budget de l'Union européenne. Cette initiative repose sur une méthode de budgétisation contemporaine répandue, appelée «budgétisation axée sur les performances».

La présente analyse expose cette méthode et son application au budget de l'Union. Elle permet de comprendre pourquoi la budgétisation axée sur les performances, bien que difficile à mettre en œuvre, est considérée comme une méthode intéressante pour optimiser les ressources ainsi que pour accroître la transparence et la responsabilité démocratique dans le domaine des finances publiques. Elle analyse également l'évolution de l'approche de la budgétisation axée sur les performances au sein du système budgétaire de l'Union européenne ainsi que les défis et les obstacles qui se dressent encore sur le chemin de sa mise en œuvre.

L'adhésion de la Commission européenne aux principes de la budgétisation axée sur les performances ainsi que le large soutien du Parlement européen et du Conseil à cette idée donnent à penser que ces efforts se poursuivront au cours du cadre financier pluriannuel post-2020.

Publication du
Service de recherche pour les députés

Direction générale des services de recherche parlementaire, Parlement européen



PE 608.724
ISBN 978-92-846-1735-7
doi:10.2861/172658

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.