

Cadre de performance du budget de l'UE – Concepts et pratiques

Résumé

La budgétisation axée sur les performances fait depuis peu partie intégrante de la gouvernance des dépenses de l'Union. La présente étude examine les principes qui sous-tendent cette approche et la manière dont elle est mise en œuvre dans le cadre de la politique de cohésion et de la facilité pour la reprise et la résilience. L'analyse révèle des différences marquées entre ces deux cadres en ce qui concerne le fonctionnement de la budgétisation axée sur les performances et met en lumière les avantages et les inconvénients de leur mise en œuvre.

La présente étude fournit une vue d'ensemble complète de la manière dont la budgétisation axée sur les performances est utilisée dans le cadre des finances de l'Union. Elle porte en particulier sur le cadre conceptuel et l'application de la budgétisation axée sur les performances dans le contexte de la politique de cohésion et de la facilité pour la reprise et la résilience. Elle présente les premiers résultats d'une étude plus large sur la budgétisation axée sur les performances, commandée par le Parlement européen.

L'OCDE définit la budgétisation axée sur les performances comme «*l'utilisation systématique des informations sur les performances pour éclairer les décisions budgétaires, soit de manière directe dans le cadre des décisions relatives à la répartition du budget, soit à titre d'informations contextuelles destinées à éclairer la planification budgétaire*». La budgétisation axée sur les performances est importante pour le Parlement européen en sa qualité de branche de l'autorité budgétaire de l'Union, car une utilisation judicieuse des informations en la matière peut améliorer la transparence, permettre une meilleure compréhension des choix politiques et aider les députés à évaluer l'efficacité des mesures.

L'OCDE recense quatre types de budgétisation axée sur les performances, détaillées dans la section 1 ci-dessous: la budgétisation présentationnelle, la budgétisation éclairée par les performances, la gestion budgétaire axée sur les performances et la budgétisation axée directement sur les performances. Le cadre d'évaluation des objectifs de la budgétisation axée sur les performances s'articule autour de quatre grands axes: outils et méthodes, responsabilité et transparence, environnement favorable et utilisation des informations sur la performance aux fins de la prise de décision. Différents types d'informations sur la performance peuvent être utiles à des fins de suivi et d'évaluation, notamment les informations fondées sur les ressources, les réalisations et les résultats.

L'intégration est une approche conceptuellement distincte de la budgétisation, qui exige que l'objectif (par exemple l'action pour le climat ou l'égalité entre les hommes et les femmes) soit pris en compte dès le départ dans la conception et la mise en œuvre des programmes. Cette approche tend à être plus qualitative mais, comme le montre un bref examen de son fonctionnement dans l'Union, il existe des différences en ce qui concerne la manière dont elle est appliquée dans les domaines où elle joue un rôle important. D'après les

évaluations réalisées, l'intégration de la dimension de genre est relativement moins efficace que l'intégration des questions climatiques. L'intégration des objectifs en matière de biodiversité est quant à elle trop récente pour être évaluée de manière convaincante.

La budgétisation axée sur les performances et l'intégration sont néanmoins des approches complémentaires, qui offrent aux décideurs différents outils pour évaluer les choix budgétaires. L'étude compare ces deux approches du point de vue conceptuel en se fondant sur sept dimensions: articulation des valeurs, fixation d'objectifs stratégiques, suivi des progrès accomplis, utilisation d'indicateurs, élaboration des programmes politiques, influence sur les politiques futures et importance pour les législateurs.

Afin d'illustrer l'évolution de la budgétisation axée sur les performances, sa mise en œuvre est examinée dans le cadre de la politique de cohésion (au titre du cadre financier pluriannuel 2014-2020 et 2021-2027) et de la facilité pour la reprise et la résilience. L'accent est mis sur les dimensions analytiques suivantes: 1) base juridique générale et documents clés; 2) types d'informations collectées sur les performances (indicateurs); 3) utilisation des informations collectées sur les performances; 4) modalités de suivi; 5) systèmes d'évaluation; 6) mécanismes de financement; et 7) rôle des principaux acteurs de l'Union (Commission, Parlement, Conseil de l'UE et Cour des comptes).

L'étude compare l'approche de la gestion budgétaire axée sur les performances utilisée dans le cadre du CFP et l'approche directe adoptée dans le cadre de la FRR. Dans le premier cas, les informations sur les performances sont utilisées pour adapter la programmation du budget de l'Union. La FRR offre quant à elle un excellent exemple de budgétisation directement axée sur les performances. Dans ce cadre, le financement est lié à la réalisation de «jalons» et de «cibles».

Les indicateurs de performance utilisés pour la politique de cohésion et la FRR diffèrent considérablement. Les indicateurs utilisés dans le cadre de la politique de cohésion sont spécifiques à chaque programme et sont complétés par des indicateurs communs qui collectent des informations relatives aux différents programmes. En revanche, dans le cadre de la FRR, les principales informations sur les performances sont les jalons et les cibles, qui sont propres aux investissements ou aux réformes. Toutefois, les informations recueillies par le biais des indicateurs communs ne sont pas nécessairement liées à la mise en œuvre des mesures spécifiques.

En ce qui concerne la politique de cohésion, les informations ne seront utilisées que dans le cadre de l'examen à mi-parcours afin d'évaluer les progrès des programmes jusqu'en 2024 et de décider de la répartition des engagements pour les années restantes du CFP. Dans le cadre de la FRR, les informations sur les performances sont utilisées pour décider du décaissement des ressources, ce qui incite fortement à atteindre les jalons et les cibles dans les délais.

À des fins de suivi, la politique de cohésion est dotée d'un système minutieux de communication des données qui comprend des informations sur l'évolution des dépenses et des opérations, lesquelles sont communiquées cinq fois par an. Les rapports au titre de la FRR sont quant à eux établis deux fois par an, tant pour les jalons et les cibles que pour les indicateurs communs, ce qui suscite certaines inquiétudes (en particulier de la part de la Cour des comptes européenne) quant au fait que cette fréquence est insuffisante pour assurer un suivi adéquat des progrès réalisés. On observe le même type d'écart en ce qui concerne l'évaluation: la politique de cohésion reste l'une des politiques les plus évaluées, tandis que la FRR ne doit être évaluée qu'à mi-parcours et ex post.

Des différences existent également en ce qui concerne la participation des acteurs politiques et la manière dont ils utilisent les informations sur la performance. Dans le cadre du CFP, la Commission joue un rôle de premier plan tant dans l'approbation des programmes que dans leur modification. En ce qui concerne la FRR, c'est le Conseil qui approuve officiellement les plans et les modifications.

Le Parlement européen joue également un rôle différent dans les deux systèmes de budgétisation axée sur les performances. En ce qui concerne la politique de cohésion, le Parlement présente à la Commission des «orientations générales pour la préparation du budget» et, une fois le budget de l'Union adopté, il a le droit exclusif d'octroyer la décharge sur le budget. Dans ce cadre, le Parlement doit non seulement vérifier l'exactitude des dépenses, mais aussi examiner la qualité de la gestion financière et la réalisation des objectifs de performance.

En ce qui concerne la FRR, la Commission informe le Parlement des progrès accomplis au regard des jalons et des cibles ainsi que des indicateurs communs. Les dialogues réguliers offrent l'occasion de procéder à des échanges de vues avec la Commission, mais le Parlement ne peut pas utiliser les informations sur la performance pour influencer la mise en œuvre des plans. De même, la Cour des comptes est informée uniquement des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la FRR, même si la Cour a cherché à interpréter son rôle de manière plus large en ce qui concerne l'audit des demandes de paiement.

Les deux instruments présentent des lacunes en ce qui concerne la budgétisation axée sur les performances. Pour la politique de cohésion, il s'agit notamment de questions techniques liées au transfert de données et aux obligations d'établissement de rapports, ainsi que de la nécessité de renforcer les capacités et de l'utilisation des informations sur la performance aux fins de la prise de décision. L'une des principales conclusions est qu'il a été difficile, pour les États membres et les régions, de mettre davantage l'accent sur les résultats et la nécessité d'améliorer la qualité des données et les évaluations.

En outre, les États membres peinent à saisir la logique qui sous-tend les indicateurs et attirent l'attention sur les limites des indicateurs communs dans l'évaluation des résultats des projets. Ces conclusions mettent en évidence la complexité de la budgétisation axée sur les performances en tant que mécanisme de gouvernance.

Les principales critiques formulées à l'égard de la budgétisation axée sur les performances dans le cadre de la FRR portent sur les charges administratives liées à l'établissement de rapports ainsi qu'à l'audit. La qualité des données et les modalités de suivi sont également des sources de préoccupation, notamment en ce qui concerne la capacité à suivre les résultats et les incidences des réformes et des investissements correspondants. Comme pour la politique de cohésion, une autre faiblesse de la budgétisation axée sur les performances dans le contexte de la FRR est le manque de clarté quant au type d'indicateurs utilisés pour les jalons et les cibles des indicateurs de performance de la FRR.

En conclusion, comme le souligne l'étude, il est important d'avoir des attentes réalistes et d'éviter la surcharge d'informations, tout en investissant dans les compétences et les capacités nécessaires pour améliorer la qualité de la budgétisation axée sur les performances. Il convient également d'éviter toute dépendance excessive à l'égard des mesures relatives aux ressources et aux réalisations. Le manque de clarté des indicateurs de résultat pourrait quant à lui diminuer l'efficacité de la budgétisation axée sur les performances. Pour renforcer l'efficacité de sa mise en œuvre, il sera nécessaire d'adapter les cultures administratives à moyen et long terme.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci. © Union européenne, 2024

Administrateur responsable: Francisco Javier PADILLA OLIVARES
Point de contact: Poldep-Budg@ep.europa.eu

Assistante éditoriale: Adrienn BORKA

Ce document est disponible en ligne à l'adresse suivante: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses