

Témoignage

La Cour des comptes : du contrôle à l'évaluation

Philippe Hayez

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** 2015/3 (N° 155), PAGES 707 À 711
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.155.0707

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-3-page-707.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Témoignage

LA COUR DES COMPTES : DU CONTRÔLE À L'ÉVALUATION

Philippe HAYEZ

Conseiller-maître à la Cour des comptes

Résumé

La Cour des comptes a reçu en 2008 la mission constitutionnelle de participer à l'évaluation des politiques publiques. Comme lorsqu'elle s'est engagée dans les travaux de certification des comptes de l'État, cette entreprise complexe a nécessité un chantier interne de réflexion et d'adaptation des méthodes de l'institution. Désormais formés et outillés, les magistrats et les rapporteurs de la Cour sont engagés dans leurs premiers travaux d'évaluation.

Mots-clefs

Évaluation, cour des comptes, juridiction financière

Abstract

— *The French Court of Accounts: From control to evaluation* — In 2008, the French Court of Accounts was granted the constitutional mission to participate in the evaluation of public policies. As already done in a previous new mission, the certification of State accounts, this complex task was put in place through an intense reassessment of its methods. Henceforth better equipped, the Court's magistrates and rapporteurs started in their first evaluation jobs.

Keywords

Evaluation, Court of Accounts, financial jurisdiction

Ce dossier thématique consacré à l'évolution des fonctions d'inspection nous donne l'occasion d'établir un lien entre la Cour des comptes et les inspections ministérielles : se connaissant et se fréquentant de longue date, la juridiction financière et les inspections pratiquent une coopération sur un mode informel, par exemple pour articuler leurs travaux vis-à-vis des entités placées sous leur regard. Comme le veut la norme ISA 610 sur l'utilisation des travaux d'audit interne par l'auditeur externe, une convergence accrue entre leurs actions respectives s'installe, ce qui n'exclut pas le contrôle du contrôle interne par le contrôleur externe.

L'évaluation de l'action publique peut contribuer à ce rapprochement. L'évaluation est un mot polysémique qui renvoie à deux préoccupations : pour la Cour, il s'agit peut-être moins que « la production de connaissances sur les actions publiques notamment quant à leurs effets dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et

d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience ; la cohérence et l'impact » telle que la définit la Société française pour l'évaluation¹. Mais c'est certainement plus que le « bon emploi des fonds publics », qui constitue le socle de la mission traditionnelle des institutions supérieures de contrôle (ISC). Sur le plan international, dans le cadre d'une organisation comme *The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*², l'existence d'un débat animé sur la différence entre évaluation et audit de performance témoigne de l'affinement encore nécessaire des concepts.

L'ÉVALUATION, NOUVELLE MISSION DE LA COUR DES COMPTES

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 modifiant l'article 47-2 de la Constitution indique désormais que « la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ». La juridiction voit ainsi s'ajouter une nouvelle dimension à son rôle d'assistance du législateur, qui s'est considérablement renforcé depuis ces dernières années. La loi n° 2011-140 du 3 février 2011 précise les conditions de cette assistance au Parlement : la Cour doit être saisie par les présidents des assemblées parlementaires ; elle est invitée à produire son rapport écrit dans les douze mois de sa saisine. Cette disposition a été intégrée dans les articles L. 111-3-1 (« La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ») et 132-5 du code des juridictions financières. Depuis ces dispositions, il est devenu fréquent que les missions de la Cour soient présentées sous une quadruple forme : le contrôle juridictionnel, le contrôle ou l'examen de gestion, la certification des comptes (mission ajoutée dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances et l'évaluation.

L'ÉVALUATION, NOUVEAU POSITIONNEMENT DE LA JURIDICTION FINANCIÈRE

L'introduction d'une nouvelle activité, alors même que la Cour vient d'assumer sa mission de certification, n'est pas sans conséquences sur le plan de charge de la juridiction. Elle traduit aussi l'adaptation de la Cour des comptes aux attentes contemporaines. En effet, elle représente une ambition plus soutenue que celle d'un contrôle de gestion classique. Il s'agit désormais d'apprécier la pertinence des politiques publiques par rapport aux objectifs qui leur sont assignés, ce qui ne veut pas dire leur opportunité. Fidèle à sa mission, la Cour demeure cependant cantonnée à l'évaluation *a posteriori* de ces politiques et ne peut s'engager dans la réalisation d'évaluations *ex ante* ou d'études d'impact. Mais l'introduction de l'évaluation à la Cour marque aussi un resserrement de sa relation avec le Parlement. Alors même que la décision du Conseil constitutionnel

1. Préambule de la Charte de l'évaluation, des politiques publiques et des programmes publics, actualisée le 21 juin 2006, Société française de l'évaluation.

2. L'INTOSAI est l'organisation internationale qui rassemble les institutions supérieures de contrôle (*supreme audit institutions*). La Cour des comptes y représente la France.

de décembre 2001 relative à la LOLF, qui visait à garantir l'indépendance de la programmation des travaux de la Cour, avait pu laisser entrevoir ce que certains ont qualifié de « théorie de l'équidistance » de la juridiction entre les pouvoirs constitutionnels exécutifs et législatifs, l'article 24 de la Constitution rappelle que c'est « le Parlement qui évalue les politiques publiques ». Comme dans le domaine de l'exécution budgétaire, la juridiction assiste le Parlement et ses commissions dans le contrôle de l'action publique et, en particulier, le Comité d'évaluation et de contrôle mis en place par l'Assemblée nationale.

Pour la Cour, évaluer les politiques publiques signifie aussi accepter un positionnement moins prétorien que celui que lui vaut sa fonction juridictionnelle : la Cour assiste le Parlement sans avoir le monopole de l'évaluation. Le bilan de la politique d'aide publique au développement publié en juin 2012 témoigne de cet esprit (Cour des comptes, 2012). Dans cet exercice, la Cour recherche une « analyse aussi large et partagée que possible », ce qui ne signifie pas nécessairement le consensus. Elle est désormais appelée à mettre en place ainsi des termes de référence, des « comités d'accompagnement », comprenant des personnalités extérieures et présidé par le président de la chambre ou de la formation commune chargée de l'évaluation, le président de section ou le contre-rapporteur. Elle s'assure que les « parties prenantes » ont bien la possibilité d'exprimer leurs vues. Mais en s'engageant dans cette pratique, la Cour veille à maintenir l'autonomie consubstantielle à son existence : elle conserve la possibilité de réaliser des évaluations de politique publique inscrites à sa seule initiative dans son programme de travail. Son indépendance en tant que juridiction est un atout pour la qualité du travail d'évaluation. Ajoutant à ses autres missions l'évaluation, la Cour met en œuvre une approche plus globale des politiques publiques en acceptant de ne pas les considérer seulement sous l'angle des finances publiques *stricto sensu*.

L'ÉVALUATION, COMME PROCESSUS D'EXPÉRIMENTATION DE LA TRANSFORMATION DE L'INSTITUTION DE CONTRÔLE

Avant même que ses dispositions internes soient adoptées, la Cour s'est engagée dans des évaluations, réalisées à titre expérimental. Celles-ci ont porté sur la médecine scolaire (Cour des comptes, 2011a) ; l'aide aux biocarburants (Cour des comptes, 2012b) ; le soutien à l'assurance-vie (Cour des comptes, 2012c) ; les relations entre l'administration fiscale et les particuliers et les entreprises (Cour des comptes, 2012d) ; le contrôle de la sécurité des navires (Cour des comptes, 2012e) et l'hébergement d'urgence des personnes sans domicile (Cour des comptes, 2011b). Le Premier président a confié en 2012 à M. Claude Thelot, alors conseiller-maître en service extraordinaire, la tâche d'animer une réflexion interne à partir du retour d'expérience de ces premières évaluations. Il en est résulté, après un travail approfondi de concertation interne dans chacune des sept chambres de la Cour, une instruction du Premier président consacrée à cette mission, en date du 10 juillet 2013. Sur les bases de cette réflexion par M. Thelot, la Cour estime ainsi qu'une politique évaluable doit respecter certains critères : elle doit produire des effets mesurables, être de taille intermédiaire, correspondre à une ancienneté moyenne, présenter des enjeux significatifs et être d'une complexité raisonnable. Cette approche n'est pas sans rappeler les analyses du rapport commun réalisé par l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances en décembre 2012 sur le cadrage méthodologique des évaluations de politiques publiques.

Évaluer les politiques publiques représente ainsi une nouvelle ambition. Elle impose une méthodologie nouvelle : la note de faisabilité préalable est systématisée ; la posture est délibérément distinguée de celle du contrôle en privilégiant la désignation de rapporteurs distincts de ceux qui contrôlent les organismes publics concernés ; les parties prenantes sont clairement identifiées ; la publication des travaux est systématique. Mais, afin de garantir la qualité de ces derniers, les procédures générales de la Cour, notamment celles qui sont relatives à la collégialité et à la contradiction, demeurent applicables aux travaux d'évaluation. S'il n'a pas été décidé de créer de chambre spécialisée à cet effet, un conseiller-maître référent désigné par le Premier président remplit une fonction d'animation et d'appui aux équipes d'évaluation. Il dispose à cette fin du Centre d'appui « métier » (CAM), créé en 2013 au sein de la Cour, qui fournit les outils et l'aide méthodologique nécessaires notamment en matière de recours aux méthodes quantitatives : guides, accès aux bases, données statistiques publiques et privées, acquisition de logiciels d'analyses et de traitements statistiques, sondages, *etc.* Elle autorise plus facilement le recours à l'expertise externe de méthode et de domaine. L'année 2014 voit se poursuivre la mise en place effective de cette capacité à évaluer les politiques publiques : un effort soutenu de formation spécialisée est organisé au profit des rapporteurs et des normes professionnelles spécifiques, compatibles avec les référentiels de l'*INTOSAI*³ devraient être prochainement adoptées. L'évaluation des politiques publiques apparaît ainsi comme l'un des grands chantiers actuels de la Cour, qui lui permettra d'améliorer sa contribution à l'accomplissement de sa mission constitutionnelle d'information des pouvoirs publics et des citoyens tout en constituant un vecteur d'homogénéisation de la qualité générale de ses travaux. C'est une mission lourde. La Cour ne sera sans doute pas en mesure de réaliser plus de quatre à cinq évaluations par an. Plusieurs enquêtes sont ainsi en cours, qui devraient déboucher sur une publication. Pour être réussie, la greffe devra respecter quelques exigences : veiller à la bonne articulation avec les autres missions de la Cour (l'évaluation ne pouvant remplacer le contrôle organique) ; concilier le temps de l'évaluation et celui correspondant aux attentes politiques ; imaginer une collaboration avec les autres institutions telles que les inspections ministérielles ; anticiper le suivi des recommandations particulières que la Cour pourrait faire dans le cadre de ces évaluations. Pour la Cour, l'introduction de l'évaluation des politiques publiques ira donc bien au-delà des effets de mode. Elle ouvre plusieurs années de travail pour lui permettre de mieux répondre encore à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Comme l'a récemment indiqué le Premier président Didier Migaud : « il faut en finir avec les controverses de principe sur les évaluations et s'engager pour démultiplier, quantitativement et qualitativement, les évaluations dans notre pays, et la Cour des comptes est prête à apporter toute sa contribution dans cette entreprise » (Migaud, 2013).

3. Dont la France préside le groupe de travail consacré à l'évaluation.

Références bibliographiques

- Cour des comptes (2011a), *Contribution à l'évaluation de la médecine scolaire*, Rapport demandé par le président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.
- Cour des comptes (2011b), *La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, Rapport d'évaluation, Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, novembre 2011.
- Cour des comptes (2012a), *La politique française d'aide au développement*, Rapport public thématique.
- Cour des comptes (2012b), *La politique d'aide aux biocarburants*, Rapport public thématique, évaluation d'une politique publique.
- Cour des comptes (2012c), *La politique en faveur de l'assurance-vie*, Rapport public thématique, janvier 2012.
- Cour des comptes (2012d), *Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises*, Rapport public thématique, février 2012.
- Cour des comptes (2012e), *La sécurité des navires et de leurs équipages : des résultats inégaux, un contrôle inadapté*, Rapport public thématique.
- Société française de l'évaluation (2006), *Charte de l'évaluation, des politiques publiques et des programmes publics*, actualisée le 21 juin 2006.
- Migaud, Didier (2013), « Les cinq défis de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, n° 148.

