

## LA COUR DES COMPTES ET L'ÉVALUATION (\*)

Par

Pierre JOXE

*Premier Président de la Cour des comptes*

Permettez-moi tout d'abord de rappeler qu'aux termes de l'article 47 de la Constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. C'est la mission fondamentale de la juridiction.

Chaque année, quelques dizaines de communications écrites, adressées au Gouvernement par la Cour, témoignent de l'importance de cette assistance. Pour ce qui est du Parlement, cette fonction s'exerce solennellement dans certaines circonstances, mais pour des raisons historiques diverses, de façon moins développée. C'est pourquoi, je m'emploie à développer et à renforcer les liens avec le Parlement. Cela correspond aux vœux de beaucoup, à l'Assemblée nationale, au Sénat comme à la Cour des comptes.

Ce matin, au cours d'une audition devant la commission des finances de l'assemblée, je précisais que dès le début du mois de septembre prochain, la Cour ferait parvenir au Parlement son rapport sur le budget de 1993. En avançant de plusieurs mois la date de diffusion de son rapport, la Cour met à la disposition du pouvoir législatif des informations détaillées sur l'exécution du budget de l'année écoulée, fournissant ainsi des références utiles à la discussion du projet de loi de finances de l'année suivante.

Il s'agit là d'une vision de la Cour des comptes traditionnelle. Cette fonction est, je crois, très importante puisque c'est l'une des bases de la démocratie parlementaire que de confier à des assemblées élues le pouvoir, annuellement, non seulement de voter des recettes et des dépenses, mais aussi de contrôler les conditions dans lesquelles les recettes et les dépenses qu'elles ont votées ont été exécutées et généralement modifiées.

Je ne reviendrai pas sur ce qui a pu être dit tout au long de cette journée. Cependant, depuis un an, j'ai rencontré de nombreux homologues étrangers, madame Chelimsky ici présente et responsable du GAO, mais aussi des homologues britanniques, allemands, néerlandais et canadiens. Le constat que nous pouvons faire est que dans tous les pays démocratiques, sans doute pour des raisons macroéconomiques, à savoir la faiblesse des taux de croissance et les capacités budgétaires de plus en plus restreintes qui en découlent, une réflexion est engagée sur le rôle des organismes de contrôle financier et l'extension de leurs compétences : contrôler la

(\*) Communication à la Journée d'études du 7 avril 1994 au Sénat.

régularité de la loi de finances, contrôler qu'elle a été tout simplement appliquée, contrôler la gestion et le bon emploi des fonds publics.

"Value for money" -en avoir pour son argent- disent les anglo-saxons. "Contrôle de l'évaluation" : le mot "évaluation" dit au fond de façon peut-être plus poétique ce qu'il y a derrière le terme technique de "value for money".

Ce n'était pas traditionnellement la fonction des Chambres des comptes et de la Cour des Aides : historiquement, celles-ci travaillaient dans le secret pour le roi. Elles vérifiaient à sa place les comptes des comptables chargés de la perception et de l'emploi des revenus du roi.

La fonction moderne de contrôle des comptes, telle que la cour l'a conquise, en France comme dans d'autres pays, s'est développée, au XIX<sup>ème</sup> siècle, avec les progrès de la démocratie parlementaire, du droit budgétaire et des pouvoirs du parlement. dans le domaine budgétaire.

Il existe donc, en France comme ailleurs, un système de contrôle qui fonctionne plus ou moins bien et qui n'est nullement remis en cause. Il a été élargi, en 1967, par une loi qui a étendu la compétence de la Cour dans une formule pour l'époque très novatrice : le contrôle du bon emploi des fonds publics. Aujourd'hui, cette problématique de l'évaluation correspond, j'en suis sûr, à une nécessité profonde des autorités publiques, non seulement au niveau des États comme cela a été dit, mais aussi au niveau local, avec le développement d'organismes d'évaluation des politiques d'administration locale.

Lorsque les Nations-Unies se préoccupent des conditions dans lesquelles sont employés certains fonds, qu'il s'agisse d'opérations de maintien de la paix ou de la F.A.O., cela correspond, je crois, à une tendance générale à laquelle nous participons avec d'autres. En France, en son temps, le premier ministre, M. Rocard, en créant un dispositif institutionnel auquel il a été fait allusion, a été à l'origine de l'entrée dans le droit public français de cette fonction d'évaluation, en y associant le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, la Cour des comptes et l'université.

Comment peut-on évoquer la démarche de la Cour en ce domaine ? J'ai beaucoup de chance, car à la tête de la Cour depuis exactement un an, j'arrive à un moment où celle-ci opère un virage consistant à poursuivre son action traditionnelle en l'étendant à des actions d'évaluation. Grâce à son indépendance, au mode de recrutement de ses membres, à ses procédures, la Cour offre certains des instruments nécessaires à une politique d'évaluation.

Je m'attacherai plutôt à souligner les difficultés que soulève la démarche évaluative.

Tout d'abord, traditionnellement, la Cour contrôle des organismes et non des politiques. Son champ de compétence s'exerce sur les institutions ; elle contrôle un ministère ou, selon une procédure particulière, la Caisse des dépôts, ou bien encore le Crédit lyonnais. Elle n'est pas saisie de politique. Pour aborder l'évaluation d'une politique, elle doit donc se livrer à une coupe horizontale à travers les activités de plusieurs organismes, de statuts parfois différents.

Il y a donc là une démarche nouvelle que nous abordons avec une certaine satisfaction car, en fait, il est beaucoup plus intéressant intellectuellement de s'attacher à décortiquer une politique que de s'attacher uniquement à l'examen critique d'un organisme. Il s'agit néanmoins d'un changement méthodologique important.

Par ailleurs, en raison de ses origines et de son statut juridique, la Cour des comptes abordait les enquêtes et les acteurs avec une démarche que je qualifierais en caricaturant de "répressive, d'inquisitoriale, et même d'accusatoire", recherchant l'abus, l'erreur, l'erreur, la fraude éventuellement.

Comment concilier cette démarche traditionnelle de la Cour avec la mission d'évaluation, qui se veut neutre, et qui sans être forcément bienveillante, est scientifique et objective ?

Il y a de fortes chances de trouver des abus dans un organisme qui n'a pas été contrôlé depuis plusieurs années : La mission du rapporteur de la Cour des comptes, lorsqu'il aborde un contrôle est de trouver l'erreur, de constater l'abus qu'il va contribuer à corriger. Pour cela, il recevra éventuellement les félicitations de ses pairs et surtout de ses supérieurs. On voit bien qu'entre la démarche évaluative et la démarche de contrôle à proprement parler, existe un changement méthodologique. J'observe au passage que ce changement est très apprécié des magistrats de la Cour. Ils mesurent bien ce qu'y il peut y avoir à la fois de grisant mais souvent de frustrant dans la démarche purement inquisitoriale, et ce qu'il peut y avoir au contraire d'intellectuellement intéressant dans la démarche évaluative.

Autre difficulté qui demande un effort et nécessite une adaptation : la méthode à mettre en oeuvre pour l'analyse des résultats. Elle suppose d'abord d'analyser la politique telle qu'elle a été définie puis, au-delà des techniques de contrôle classiques, d'examiner l'attente des usagers. Les organismes chargés d'appliquer une politique doivent être examinés non seulement avec un regard de juriste, mais aussi de sociologue.

Ainsi, une grande enquête sur le bilan de la décentralisation se déroule actuellement à la Cour des comptes. En France, la décentralisation est évidemment une nouveauté, puisqu'elle date d'une dizaine d'années. Dans les pays voisins les plus proches comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne fédérale, la décentralisation relève en comparaison d'une longue tradition.

Pour en mesurer les conséquences, il est nécessaire non seulement d'examiner le fonctionnement des collectivités décentralisées françaises tel qu'il résulte de leur nouveau statut juridique, mais aussi de s'intéresser aux expériences étrangères. En effet il est important de savoir ce qui se passe dans des pays qui connaissent depuis longtemps la décentralisation et qui ont confié aux collectivités locales ou territoriales des missions dans le domaine de l'action sociale, de l'équipement ou de l'éducation nationale, missions qui, en France, relevaient traditionnellement de l'État.

Nous avons donc à réfléchir, à travers une étude comparative, à une démarche évidemment assez nouvelle.

Dernier exemple qui pourra illustrer ce que je disais tout à l'heure à propos des différents degrés d'analyse : en France et dans les pays d'Europe, de plus en plus de politiques sont menées en combinant des actions, des initiatives, des moyens et des financements qui viennent du niveau local, de l'État et souvent de différents ministères, d'organismes publics, ou encore du niveau supranational.

Pour la première fois l'année dernière, la Cour des comptes a consacré l'une de ses observations à un programme communautaire, "le programme intégré méditerranéen". On a pu mesurer à cette occasion l'extrême complexité des mécanismes mis en oeuvre et l'importance d'une politique d'évaluation exhaustive qui nous fait dépasser le simple examen des comptes.

En effet, ces programmes intégrés méditerranéens sont en France généralement des programmes d'intérêt régional au sens des grandes régions, donc d'application locale mais pilotés au niveau national et financés au niveau européen.

Quelle autorité décide lorsque quelque chose se fait ? Quelle autorité est responsable lorsque le but n'est pas atteint ? L'analyse est difficile et on a là un champ d'expériences qui suppose à la fois les techniques de contrôle les plus classiques, fondées sur les comptes mais également sur une réflexion très élargie.

Je puis vous donner deux autres exemples, sur lesquels la Cour des comptes sera amenée à publier des rapports. Il s'agit de la politique du logement social. En

France, depuis la seconde guerre mondiale, le logement est devenu une sorte de service public assuré conjointement par l'État, des organismes d'H.L.M., organismes publics ou privés dont les statuts ont changé, avec des modes de financement divers, des politiques qui ont privilégié l'aide à la pierre ou l'aide à la personne.

Quand on plonge dans la description des politiques du logement social sur une longue période, on fait de l'histoire du droit, de l'histoire économique. Finalement, sans doute est-ce l'un des domaines où la Cour pourrait apporter une aide considérable au Parlement : les nombreux textes législatifs votés dans le but d'aider le logement social, objectif simple, méritent un examen qui révèle certaines surprises. On pourrait reprendre presque mot pour mot les observations méthodologiques de Madame Chélimsky, très anglo-saxonnes dans leur approche pragmatique : "à quoi cela sert-il ?" ; "est-on bien conscient des conséquences ?" etc.

Autre exemple -peut-être l'un des plus intéressants à venir -celui du R.M.I. J'ai la chance exceptionnelle de l'avoir connu sous tous ses aspects. A l'origine, c'est une proposition de loi que j'ai contribué à élaborer lorsque j'étais dans l'opposition ; c'est devenu une loi que j'ai contribué à mettre en oeuvre lorsque j'étais au gouvernement et c'est une politique dont les effets peuvent être appréciés après quelques années par l'institution que je préside.

L'objectif du R.M.I. a été clairement affiché : "revenu minimum d'insertion". Après quelques années, qu'en est-il en matière de revenu minimum et en matière d'insertion ? A travers l'action de l'État, des départements et très souvent des villes les plus importantes, voilà le type de démarche évaluative dans lequel la Cour pourra, au-delà de son rôle constitutionnel, assister le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle du bon emploi des fonds publics et de l'adéquation de l'emploi des moyens financiers publics à des objectifs et à des politiques définis en termes généraux.

Le rôle traditionnel de la Cour des comptes est d'assister le Parlement dans le domaine de l'exécution de la loi de finances, mais l'évaluation va voir ses moyens transformés. En effet, la Cour compte peu d'ingénieurs, alors que rien ne s'y oppose. Il y a actuellement des postes budgétaires pour lesquels, grâce à un décret que le Gouvernement a approuvé sur ma proposition il y a quelques mois, on peut désormais détacher des ingénieurs des ponts et chaussées, des télécommunications ou de l'armement, permettant ainsi d'apporter, pour des périodes qui peuvent aller jusqu'à deux ou trois ans, la technicité nécessaire à un organe de contrôle qui, dès lors qu'il s'éloigne du strict examen des comptes et s'oriente vers une mission d'évaluation, a besoin d'être plus "polytechnique" qu'il ne l'est aujourd'hui.