



La prise en charge par la Cour des comptes de sa mission d'évaluation

Genève
18 juin 2013

Les missions historiques des juridictions financières

■ Cour des comptes

- Jugement des comptes publics
- Contrôle du bon emploi des fonds publics
- Contrôle de certains fonds privés (cotisations obligatoires, prélèvements libératoires, générosité publique, dons ouvrant droit à déduction fiscale ...)
- Certification des comptes publics



Les missions historiques des juridictions financières



■ Chambres régionales des comptes

- Jugement des comptes publics locaux
- Examen de la gestion locale
- Contrôle des actes budgétaires locaux
- Contribution à la certification de certains comptes publics (collectivités locales, hôpitaux)

3



L'évaluation des politiques publiques en France



■ Le décret de 1990

■ Le décret de 1998

■ La réforme constitutionnelle de 2008 : art. 47-2

- « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. *Elle 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*. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.»

4



L'évaluation : une des 4 missions de la Cour

- **La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a identifié quatre missions pour la Cour : juger, contrôler, évaluer et certifier**

- Elle juge les comptes des comptables publics en vérifiant la régularité des recettes et des dépenses
- Elle contrôle la gestion et le bon emploi des fonds publics en veillant à la régularité, à l'efficacité et l'efficacités de cette gestion
- Elle évalue les politiques publiques (État et établissements publics ; entreprises publiques ; organismes de sécurité sociale ; organismes de droit privé et organismes faisant appel à la générosité publique)
- Elle certifie les comptes de l'État et de la sécurité sociale pour garantir que les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères, qu'ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière

5



Deux missions distinctes : contrôler et évaluer

- **Art. L. 111-3 (depuis 1807). - La Cour des comptes vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État et par les autres personnes morales de droit public.**
- **Art. L. 111-3-1. (nouveau) - La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques dans les conditions prévues par le présent code.**

6

L'initiative

- La Constitution prévoit l'assistance de la Cour au Parlement et au Gouvernement pour évaluer
- Mais la Cour reste libre de s'auto-saisir pour engager elle-même des évaluations sans demande externe (principe d'indépendance équidistante)
- La proportion de demande externe ne doit pas menacer la capacité d'auto-saisine (décision CC n°2001-448 DC du 25 juillet 2001)

7

Les précisions législatives pour l'initiative parlementaire

- « Art. L. 132-5 CJF. (Loi n°2011-140 du 3-2-11, art. 3)
- Au titre de l'assistance au Parlement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques prévue par l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, de leur propre initiative ou sur proposition d'une commission permanente dans son domaine de compétence ou de toute instance permanente créée au sein d'une des deux assemblées parlementaires pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente.
- Les demandes formulées ne peuvent porter ni sur le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ni sur l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ou aux finances de la sécurité sociale.

8

L'initiative parlementaire (suite)

- L'assistance de la Cour des comptes prend la forme d'un rapport communiqué à l'autorité qui est à l'origine de la demande, dans un délai qu'elle détermine après consultation du Premier président (maximum : douze mois à compter de la saisine de la Cour des comptes).
- Le commanditaire (président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, commission permanente ou instance permanente à l'origine de la demande d'assistance) statue sur la publication du rapport qui lui a été transmis.

9

Les dispositions législatives pour l'expertise

- Art. L. 141-4. - (Loi n°2011-1862 du 13-12-2011, art. 43) La Cour des comptes peut recourir, pour des enquêtes de caractère technique, à l'assistance d'experts désignés par son premier président. S'il s'agit d'agents publics, elle informe leur chef de service.
- Les experts ne peuvent être désignés pour une mission relative à une affaire dont ils ont eu à connaître, même indirectement, au titre de l'exercice de leurs fonctions.
- Les experts remplissent leur mission en liaison avec l'un des membres et personnels de la Cour des comptes dans des conditions précisées par voie réglementaire.
- Les experts sont tenus à l'obligation du secret professionnel.

10

L'expertise (suite)

- Art. L. 141-4. (suite)
- Lorsque l'expérience des experts mentionnés au premier alinéa est susceptible d'être utile aux activités d'évaluation des politiques publiques de la Cour des comptes, cette dernière conclut une convention avec les intéressés indiquant, entre autres, s'ils exercent leur mission à temps plein ou à temps partiel.
- Ils bénéficient alors des mêmes prérogatives et sont soumis aux mêmes obligations que les magistrats de la cour.
- Le cas échéant, ils ont vocation à être affectés en chambre par le premier président, devant lequel ils prêtent le serment professionnel. Ils prennent alors le titre de conseiller expert. » (Loi n°2012-347 du 12-3-2012, art. 93)

11

Précisions réglementaires de procédure

- *Ces précisions sont applicables aux cas d'auto-saisine mais aussi à ceux d'initiative parlementaire ou gouvernementale*
- Art. R. 143-14. – Sous réserve des dispositions de l'article L. 132-5, les évaluations des politiques publiques sont décidées dans les conditions prévues par l'article R. 112-3 (le PP arrête le programme annuel)
- Art. R. 143-15. – Les évaluations des politiques publiques donnent lieu à notification par le président de la formation compétente à toutes les parties prenantes. Cette notification précise l'objet de l'évaluation et le nom du ou des rapporteurs et conseillers experts qui en sont chargés.

12

Précisions réglementaires de procédures (suite)

- Art. R. 143-16. – I.- Pour la conduite des évaluations de politiques publiques, la formation compétente pour arrêter les observations de la Cour ou de la formation commune associe des personnalités extérieures aux juridictions financières en nombre égal ou inférieur à celui des conseillers maîtres et des conseillers maîtres en service extraordinaire membres de la formation.
- II.- Les personnalités extérieures sont choisies par le premier président sur proposition de la formation compétente, après avis du procureur général, au plus tard lors de la notification prévue à l'article R. 143-15. Ces personnalités extérieures ne prennent pas part au délibéré.
- III.- Les conseillers experts mentionnés à l'article L. 141-4 peuvent être désignés en qualité de personnalité extérieure au sens du présent article.

13

Précisions réglementaires de procédure (fin)

- Art. R. 143-17. – I.- Le premier président, les présidents de chambre et les présidents des formations de délibéré peuvent inviter toute personne dont la compétence ou les connaissances seraient de nature à l'éclairer utilement à produire des observations d'ordre général sur les points qu'elle détermine.
- II.- Dans les mêmes conditions, toute personne peut être invitée à présenter des observations orales devant la formation de délibéré.
- Art. R. 143-18. – Après adoption par la formation de délibéré, les projets de rapports d'évaluation sont examinés par le comité du rapport public et des programmes.

14



Les mesures internes

■ Des documents de doctrine

- groupe de travail 2006 : évaluations de type 1 et 2
- projet de réforme des JF 2008 : une organisation et des moyens ad hoc?
- memento 2009
- Rapport Claude Thélot juin 2012

■ Une instruction du Premier président à paraître en juin-juillet 2013

15



Les choix

■ La Cour ne recherche pas le monopole des évaluations mais elle offre 3 caractéristiques

- Indépendance
- Connaissance intime des acteurs et des actions
- Interaction avec sa mission de contrôle du bon emploi des fonds (audit de performance)

■ Elle distingue évaluation et audit de performance

■ Elle ne crée pas une organisation interne spécifique *(au sein de la Cour ou de chaque chambre)* mais désigne un magistrat référent

16



Les choix (suite)

- La Cour réalise un nombre annuel limité d'évaluations (4 ou 5 maximum)
- La Cour applique ses principes généraux de procédures : collégialité – contradiction – publication
- Elle associe les CRTC (formations interjuridictions)
- Elle évite de confier à des rapporteurs d'évaluation des contrôles sur le même champ pendant l'année qui précède ou qui suit l'évaluation

17



Les étapes

- Note de faisabilité
- Inscription au programme annuel (auto-saisine ou initiative externe)
- Notification – création d'un comité d'accompagnement – élargissement possible de la formation délibérante à des personnes ayant voix consultative
- Recours à des experts de méthode ou du domaine évalué – marchés, conventions

18



Les étapes (suite)

- **Les investigations : mêmes pouvoirs que dans les procédures générales**
- **Le rapport :**
 - distingue les résultats de l'évaluation et les interprétations de la Cour
 - ouvre une place aux parties prenantes
 - formule des recommandations selon procédures générales
- **La contradiction : selon procédures générales**

19



Les étapes (fin)

- **La publication : systématique (en coordination chronologique avec le commanditaire si demande externe)**
- **Une place pour les réponses des organismes et pour les positions des parties prenantes**
- **Une collection éditoriale à part**
- **Une communication valorisant la méthodologie**
- **Une assistance aux auditions organisées par le Parlement**
- **Un suivi approfondi des recommandations**

20



Les relations avec le commanditaire

- **Les cas d'auto-saisine restent majoritaires**
- **Un seul cas de saisine par le Gouvernement**
(en cours)
- **Lorsque le Parlement passe une commande**
 - Discussions avec les parlementaires et les administrateurs en amont sur
 - le champ
 - Le questionnement
 - La méthode
 - Les délais

21



Les relations avec le commanditaire (suite)

- **En cours d'évaluation :**
 - Comptes-rendus oraux d'exécution des travaux
(rythme non prédéterminé)
- **En fin d'évaluation**
 - Réunion de restitution des travaux
 - Assistance aux parlementaires en cas d'auditions par ceux-ci des acteurs ou parties prenantes
- **La Cour reste toujours libre de publier parallèlement / postérieurement ses évaluations** (même si le Parlement ne publie pas)

22

Les 11 évaluations achevées ou en cours

- L'hébergement des personnes sans domicile (publié novembre 2011)
- La médecine scolaire (oct 2011)
- L'aide aux biocarburants (jan 2012)
- Les relations de l'administration fiscale avec ses usagers (jan 2012)
- L'assurance vie (fev 2012)
- La sécurité des navires (dec 2012)
- La lutte contre le tabagisme (dec 2012)
- Le soutien à la création d'entreprises (fev 2013)

- Le réseau culturel à l'étranger (en cours)
- Le paquet énergie climat (en cours)
- Les certificats d'économie d'énergie (en cours)

23

Aides à la création d'entreprises

- **Comité consultatif de 3 collèges : entreprises, acteurs, tiers impliqués**
- **3 tables rondes de créateurs d'entreprise**
- **2 sondages :**
 - Culture entrepreneuriale de 800 jeunes en fin d'études supérieures,
 - 800 créateurs dont l'entreprise a disparu
- **Analyse comparative dans 8 pays** (Allemagne, Belgique, Espagne, Etats Unis, Italie, Israël, Royaume Uni, Suède) réalisée par la DG du Trésor

24

Médecine scolaire

- Enquête dans 3 académies et 11 départements sur échantillon représentatif d'établissements scolaires – 50 médecins et infirmiers
- 12 auditions : responsables administratifs, experts, praticiens de médecine scolaire, syndicats, parents d'élèves
- 3 analyses internationales (RU, Allemagne, Espagne)

25

Assurance vie

- Groupe de travail de 23 personnalités consulté régulièrement (Etat, assureurs, ménages, conseils des épargnants, gestionnaires d'actifs) – 3 sous groupes (financement de l'économie, distribution de produits, fiscalité)
- Audition de 50 personnalités
- Simulations d'impact fiscal; analyse comparée de prélèvements obligatoires
- Examen des sondages existants

26



Lutte contre le tabagisme

- Groupe d'appui d'experts consulté régulièrement
- Sondage d'opinion
- Auditions des parties prenantes (buralistes, fabricants de tabac, hôteliers et restaurateurs)
- Analyse internationale (OMS, RU)

27



Relations entre administration fiscale et contribuables

- Un expert extérieur
- Un échantillon représentatif de services territoriaux
- Des entretiens avec agents, usagers particuliers ou entreprises, syndicats (400 personnes)

28



Sécurité des navires



- **Groupe permanent de 4 experts**
- **3 questionnaires en ligne** (centres de sécurité des navires, inspecteurs de sécurité, 200 commandants de navire)
- **2 groupes témoins** (directeurs techniques des armateurs, représentants régionaux du comté national des pêches)
- **Entretiens avec les parties prenantes** (constructeurs, armateurs, assureurs, organisations professionnelles et syndicales)
- **Organisations internationales** (Bruxelles, Lisbonne, Londres)

29



Biocarburants



- **Groupe consultatif d'experts indépendants**
- **Enquête auprès des parties prenantes** (exploitants agricoles, producteurs de biocarburants, pétroliers, distributeurs, association de consommateurs, défenseur de l'environnement)
- **Étalonnage à l'échelon international**

30

Biocarburants : un groupe (panel) de référence

- 4 personnalités couvrant des champs complémentaires (noms non communiqués aux acteurs)
- réunions (en présence des rapporteurs, du contre-rapporteur) à 3 étapes spécifiques
 - 1. Le début du processus
 - 2. Les observations provisoires
 - 3. Le rapport final après la contradiction
- En vue de valider l'approche générale, la liste des parties prenantes, les questionnaires construits par champs d'intérêts spécifiques à chaque partie prenante
- Fait des recommandations
- Apporte un regard extérieur et rend légitime le processus d'évaluation auprès des acteurs

31

Biocarburants : Aspects spécifiques de la méthode

- **Ce qui a été fait :**
 - Auditions d'entreprises privées ne recevant pas directement de fonds publics, donc hors du champ d'intervention de la Cour
 - Travail extensif de collecte de données scientifiques et techniques
 - Comparaisons internationales relativement conséquentes
 - Recours au groupe d'experts

32

Biocarburants : Aspects spécifiques de la méthode

Ce qui n'a pas été fait :

- Inclusion d'étrangers dans le groupe d'experts
- Échantillonnage scientifique des parties prenantes
- Groupes témoins
- Sondage des usagers et d'autres groupes de citoyens
- Auditions de certaines parties prenantes (associations d'usagers, organisation de défense de l'environnement, etc.)
- Auditions d'étrangers en particulier à la Commission ou au Parlement européen

33

Commandes d'évaluations en cours

- Le paquet énergie climat : commande du Parlement : note de faisabilité : politique non évaluable (trop vaste)
- Le réseau culturel à l'étranger : évaluation d'une organisation et non d'une politique
- Les certificats d'économie d'énergie : demande du PM d'une « analyse détaillée de l'outil »

34



Evaluations projetées dans le programme triennal



- L'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence (2013)
- La protection des consommateurs / épargnants (2014)
- Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie (2014)
- La lutte contre le cannabis (2014)
- **Ecartés :**
 - Les internats d'excellence
 - Le soutien à la qualité industrielle
 - Le service civique
 - Le soutien à la vie étudiante

35



MERCI DE VOTRE ATTENTION

36