

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES PAR LES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE (ISC)

Hamidi DAOUDI

Ex. Magistrat du 1er groupe de la hors hiérarchie

(Cour des comptes)

Maître de Conférences associé à l'ENA

INTRODUCTION

La crise de la dépense publique aux impacts déstructurants sur les comptes publics, les attentes des opinions publiques qui souhaitent être mieux informées sur les effets de l'action publique, la nécessité de disposer de critères précis pour en apprécier la valeur sont autant de motifs qui expliquent le développement de l'évaluation. La pratique a acquis le statut de mécanisme de rétroaction indispensable à toute gestion publique responsable puisqu'elle véhicule des ambitions à la fois normatives et instrumentales. On a pu dire qu'elle est pour la sphère publique ce qu'est le marché pour l'entreprise.

Les ISC surtout de type Westminster se sont appropriées assez tôt la démarche. Elles ont compris qu'elle est un précieux atout pour leurs activités. Ses capacités cognitives recèlent des avantages indéniables qui vont donner à leurs fonctions plus de crédibilité et surtout plus de pertinence. Elle va rénover profondément leur métier en leur offrant une fenêtre de regard de la gestion publique plus prometteuse en termes de résultats que l'audit de performance et surtout le contrôle de régularité ne peuvent offrir.

Les Cours des comptes (CDC), particulièrement celles de type napoléonien, privilégient le référentiel formel et normatif nécessaire à leur juridiction sur les comptes de gestion qui est d'ordre public. Elles ont tiré, au fil du temps, de cette tradition de surveillance des deniers publics leur légitimité et leur audience à travers notamment le rapport annuel public, réceptacle des dysfonctionnements et des errements portés à la

connaissance de la clientèle (Parlement, exécutif, citoyens) avec le dessein de dénoncer les gaspillages, les inefficacités et l'indiscipline budgétaire et financière. Ces constats portés sur « *le pittoresque de l'épinglage* » (P. Seguin, 2005) font « la joie des commentateurs » (E. Joly, 1984).

Cette posture passe à côté de l'essentiel. Elle s'écarte de la logique vertueuse de l'audit moderne d'accompagnement correctif des actions examinées et de diffusion des bonnes pratiques. La mue des ISC s'exprime par le passage d'un contrôle à charges ou de type inquisitorial, voulu par certains systèmes institutionnels que renforcent les habitudes, à une démarche qui apprécie et légitime l'intervention publique par ses résultats. Un contrôle supérieur contemporain, moderne est inséparable de la pratique évaluative.

Cette forme historique de contrôle (conformité) assimilée à « *des rondes de police* » (M. Mc. Cubbins, T. Schawartz, 1994) ne donne pas entière satisfaction¹. Elle n'apporte pas de réponses souhaitées et souhaitables à des questions de fond qui touchent l'action publique surtout lorsque le contexte est marqué par la raréfaction des ressources fiscales et une demande sociale croissante et exigeante. C'est en 1976, que le Vérificateur général du Canada (BVG), qui parlait déjà dans ses rapports de « *dépenses oisives* », alerta le Parlement sur le caractère « *dangereusement insuffisant* » du contrôle traditionnel. Il a fait part de ses craintes de voir l'organe législatif et le gouvernement perdre la maîtrise des comptes publics². Les pratiques internationales montrent que la réorientation du contrôle supérieur s'affirme à partir des années 1980 mais s'amorce au cours des années 1970.

1 - Cela dépend en fait de l'usage qui est fait de ses résultats. Certaines Cour des comptes (CDC) sanctionnent systématiquement l'irrégularité par la mise en jeu de la responsabilité personnelle de son auteur matériel indépendamment de toute appréciation des conditions à son origine. La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière (France), montre au contraire que l'infraction budgétaire ne s'impose pas au juge qui fait intervenir son pouvoir d'appréciation hormis le cas d'enrichissement personnel ou au profit d'autrui. Par contre, ce qui est le plus souvent réprimandé c'est l'inaction de l'agent public détenteur d'un pouvoir de décision devant une situation préjudiciable aux deniers public. Pour les ISC orientées vers la recherche d'une gestion publique plus optimale, la méconnaissance de la règle de droit est traitée différemment. Elles se demandent si l'entorse en question est typique ou atypique, si la règle en cause est mal conçue, inadaptée ou obsolète. Si l'infraction est objective, l'ISC prend alors position et demande au Parlement d'envisager sa modification.

Notes du séminaire à la Cour des comptes de RFA sur les méthodes modernes de contrôle des finances publiques. Berlin, 1988.

2 - Le Vérificateur général du Canada, Denis DESAUTELS reconnaissait en 1998 que la vérification axée sur la conformité peut être une contrainte à l'innovation et à la prise de risques. Pour cet aspect de la question voir H. DAOUDI : La rénovation du contrôle supérieur des finances publiques : les pratiques exemplaires. Revue IDARA, 2009, Vol.19, n. °37/1.

Le U.S Government Accountability Office (GAO) a fait figure de précurseur dans le domaine. Dès 1967, le Congrès l'habilite à conduire à titre expérimental des enquêtes sur l'efficacité programmes sociaux, lancés par le gouvernement fédéral en réponse à la « *crise raciale* »³. En agissant ainsi le corps législatif espérait être mieux informé pour exercer efficacement son « *pouvoir de bourse* ». En 1970 et 1974, les compétences de l'agence sont élargies au *program analysis*, confié à un département spécialisé avec des ressources humaines aux trois quart à profil scientifique. Les méthodes et les outils dédiés à l'évaluation sont inventés. Outre les sciences sociales, sont sollicités les sciences exactes. Cet « *audit de discernement* » (David, M. Walker, 2002), sera par la suite consacré comme orientation stratégique des activités de cet influent et puissant organe d'audit⁴.

Ce rôle de pionnier du GAO va faire des émules. La pratique va connaître à partir des années 1980 une large diffusion dans les pays anglo-saxons plus soucieux de la rationalité économique que les pays latins où prévaut plutôt une culture portée par la rationalité juridique (E. Monnier, 1992). Elle prend une forme managériale en réponse à l'état dégradé des finances publiques d'alors et à l'objectif de modernisation de l'administration publique. L'accent est alors mis sur le critère d'efficience au sens de coût-efficacité et de coût-avantages avec le plus souvent un recours à l'étalonnage (benchmarking) comme pour la politique de l'emploi. L'Australien national audit office (ANAO, Australie) adopte l'approche assez tôt (1995). Il lui donne la forme d'audit de performance dont les résultats vont servir d'outil de régulation budgétaire. Cette activité va représenter 50% du portefeuille de ses travaux avec à la clé la production de 40 rapports par an.

Ce mouvement touche le BVG (1997) et plus tard (1983) le National Audit Office (NAO, U.K) au moment même de sa création. L'audit développé connu sous le nom de *Value for Money* (VFM) embrasse les enquêtes dites d'économie, d'efficacité et d'efficience. Les rapports VFM

3 - Effectivement l'initiative, vient du *Comptroller General* lui-même, Elmer STAATS, économiste de formation qui a eu l'habilité de convaincre le Congrès quant à la plus-value qu'on pouvait raisonnablement attendre de l'analyse des programmes publics. Cette évolution a été d'ailleurs présentée comme une extension logique de la mission du GAO. Après son habilitation, le Contrôleur général fait adopter par l'ISC des méthodes analytiques en vogue qu'il a largement pratiqué en sa qualité de haut fonctionnaire au département d'Etat chargé du budget.

Le lecteur intéressé par cette question pourra se reporter à l'excellent article de Clément LACOUETTE-FOUGERE et Pierre LASCOUMES. L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale, *Revue française d'administration publique*, 2013, n°148, p. 859-875.

4 - Influent et puissant dans la mesure où il réussit à infléchir d'importantes décisions de l'exécutif comme l'arrêt de la bombe chimique aux gaz neurotoxiques, le développement de programmes envers les jeunes sans domicile fixe

à portée normative indéniable font la notoriété de cette institution qui en produit une soixantaine par an, destinées au puissant *Public Accounts Committee* (commission des finances de la Chambre des Communes). Ces communications sont systématiquement évaluées par la *School of Economics*.

En Europe continentale, le rythme d'adoption dépend des spécificités institutionnelles de chaque pays. La Cour des comptes française réalise sa première évaluation en 1983 (politique charbonnière). Avec P. Seguin (2004-2010) la pratique va connaître une forte impulsion⁵. L'Algemene Rekenkamer (Pays-Bas) s'engage dans la même voie (1984) en lui consacrant 60% de ses effectifs.

Les travaux réalisés dans le domaine sont très flexibles comme pour le contrôle des lois de finances, ils sont adaptés aux politiques budgétaires (contra-cycliques, pro-cycliques). Durant les années d'aisance financière, les ISC privilégient l'analyse des impacts. Lorsqu'il y a retournement de conjoncture, l'évaluation prend une forme plus managériale. L'approche a acquis un droit de cité pour devenir une culture intrinsèque aux ISC qui l'ont adopté.

Par contre le concept reste une arlésienne pour beaucoup d'agences autonomes d'audit. Les causes en sont multiples. Les blocages peuvent être d'ordre institutionnel. Les faibles capacités professionnelles des acteurs où prévaut un déficit de compétences techniques, scientifiques et sociologiques en constitue l'explication la plus pertinente.

A travers les pages qui suivent on se propose de rappeler l'intérêt de la communauté des ISC à l'égard de la démarche évaluative et comment celle-ci s'est organisée pour mettre à la disposition de ses membres une «boîte outils» pour leur faciliter l'apprentissage. Cet effort a commencé par la réflexion pour dégager une définition de l'évaluation qui soit opérationnelle et pratique (chapitre 1). L'approche qui repose sur des méthodes de recherche appliquée et mobilise des connaissances qui ne sont celles du contrôle traditionnel ne trouvera les conditions à son développement que si les ISC plus particulièrement celles qui agissent comme juridictions financières amendent leur mode de fonctionnement et surtout leur politique de gestion des ressources humaines (chapitre 2).

5 - Le rapport annuel lui consacre un large espace. Parallèlement un mode de communication spécifique (rapports thématiques) est promu pour donner aux travaux une visibilité particulière et une temporalité affranchie de calendrier (Cf. Infra, chapitre 2).

1 - L'ÉVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE : UN NOUVEL OUTIL POUR LES ISC

C'est lors du XIV^e Congrès (Washington, 1992), que le thème s'impose pour être discuté comme nouvelle forme d'investigation des organes supérieurs de contrôle. Les congressistes constatent que la pratique n'est pas une nouveauté pour certaines agences qui ont déjà accumulé une précieuse expérience sur l'analyse des programmes socio-économiques publics à forts enjeux budgétaires. L'évaluation en tant que rétroaction est alors ressentie comme un « *besoin profond* » (P. Joxe, 1993)⁶ d'une gestion publique efficiente et soucieuse de ses propres résultats.

Le concept va rénover profondément la culture traditionnelle du contrôle et ouvrir par la même occasion de nouveaux horizons d'analyse de l'action des autorités gouvernementales mais à condition que le mandat de l'ISC s'y prête et qu'elle dispose de l'expertise requise. Il faut également qu'elle soit en mesure de positionner correctement la démarche par rapport à l'audit de performance pour prendre une juste mesure de ses exigences scientifiques et de son mode de conduite partenarial. Sinon il y aurait confusion de genres préjudiciable à sa validité et à ses fonctions sociales.

L'Organisation (XIV^e Congrès, 1992) recommande aux ISC membres habilités qui souhaitent réaliser des évaluations de mettre en œuvre des politiques pour acquérir le savoir-faire, les méthodes, les techniques et les outils que requièrent de telles enquêtes et études en sollicitant les connaissances des sciences sociales pour en faire des instruments d'éclairage des décisions publiques. Un groupe de travail de 16 SAI⁷ est institué pour :

i/ Identifier et mettre en place des mécanismes de diffusion des bonnes pratiques dans le domaine qui pourraient faciliter l'aboutissement du projet ;

ii/ Préciser les profils des compétences nécessaires à l'approche et de dépister les modes de leur acquisition ;

iii / Et surtout de mettre au point une définition opérationnelle qui ne soit pas trop précise pour faciliter sa mise en œuvre. Pour ce faire, il a été jugé indiqué de formuler ses contours généraux, de préciser ses concepts en vue de « *mesurer* » l'ensemble des effets de l'action publique qui ne doivent pas être confondus avec ses résultats immédiats (réalisations).

6 - Pierre JOXE. Du contrôle de la régularité à l'évaluation des politiques publiques : l'expérience de la Cour des comptes de France. Actes de la journée d'études organisée à Bruxelles le 29 juin 1993 à l'occasion du dépôt au Parlement du 150^{ème} cahier d'observations de la Cour des comptes de Belgique.

7 - Supreme Audit Institutions.

Le pragmatisme recherché ne doit pas cependant se faire au détriment de l'exigence de rigueur que doit observer impérativement l'approche pour asseoir sa crédibilité et garantir à ses conclusions et à ses préconisations⁸ des débouchés conformes à ses finalités. Les animateurs du thème (ISC des Etats-Unis, de France, des Pays-Bas et du Cameroun)⁹ ont recommandé, dans leur rapport final, d'intégrer dans la définition un mode d'imputation des effets à travers la constitution de groupes de comparaison. L'un qui serait destinataire de la politique publique (*traité*), l'autre semblable mais non éligible à cette politique (*non traité ou contrefactuel*). C'est ce qu'on appelle le groupe témoin. L'INTOSAI semble vouloir adopter la démarche du protocole expérimental bien connu en sciences naturelles : que se serait-il produit, toutes choses égales par ailleurs, en l'absence de politique publique ? On est là dans la pure tradition des théoriciens de la discipline comme D.T. Campbell et J.C. Stanley (1966) qui placent la relation causale (corrélation entre mesures et effets de la politique publique) au cœur de l'exercice évaluatif.

Une telle façon de procéder (analyse d'attribution dans le jargon technique) donne « *la preuve par l'évidence* » (Annie Fouquet, 2013) de la réussite ou de l'échec de l'action publique. Elle est largement sollicitée dans les pays anglo-saxons pour les programmes sociaux, éducatifs et sécuritaires. La méthode vise en fait à identifier et à dégager les effets nets des programmes.

La causalité est un enjeu de toute évaluation et une attente des parties prenantes. Elle est d'un traitement malaisé. Elle devient difficile voire complexe avec le protocole expérimental recommandé par le panel d'experts de l'INTOSAI. Outre les problèmes éthiques que pose la formule, de ses coûts (budget deniers et temps), la grande majorité des ISC n'ont ni les moyens juridiques ni les ressources professionnelles pour la mettre en œuvre selon les règles de l'art. Les pratiques de certains SAI montrent cependant que le recours à des techniques plus simples est possible. La preuve (causalité) n'a pas un caractère absolu mais relatif. On peut se contenter d'identifier les facteurs qui ont contribué à produire les résultats sans établir une causalité ferme. L'évaluation ne serait pas pour autant sujette à des remises en causes ou à des réserves.

8 - A noter que le GAO s'abstient généralement de formuler des recommandations de fond pour ce genre de travaux. Il se limite à mettre en relief les effets du programme et à dresser les avantages et les inconvénients de solutions alternatives.

9 - Le Cameroun n'est pas représenté par une ISC mais par l'inspection générale des finances qui est très active comme a eu à le constater l'auteur de ces lignes lors de rencontres internationales. A cette date, une quarantaine d'ISC ont manifesté un intérêt pour l'évaluation sur plus de 180 institutions.

1.1 - La recherche d'une définition opérationnelle de l'évaluation

La notion (*advaluere devenue ad value*) en dépit de son succès sémantique est diversement comprise. Elle est porteuse d'un sens « *mouvant* » (CSE, 1997). Certains auteurs mettent en exergue ses exigences scientifiques en insistant particulièrement sur la qualité de son registre démonstratif et explicatif des relations causales. D'autres auteurs accordent, par contre, de l'intérêt plutôt à ses fonctions en mettant en exergue le souci de son utilisation en produisant des informations pour tous les acteurs concernés directement ou indirectement par la politique publique. Avec l'apparition, en 1994, du terme de « *takeholders* » ou de parties prenantes (M. BASLE, 2008) cette idée d'utilité s'accroît.

a - L'évaluation est définie par ses méthodes de recherche scientifique

Débatu lors du XIXe INCOSAI (le Caire, 1995) le concept d'évaluation est défini comme une pratique fondée sur les principes de transparence, de pluralisme, de rigueur scientifique et d'indépendance. Il s'appuie sur des méthodes de recherche scientifique et systématique pour constater et apprécier les effets directs et indirects d'un programme, d'une politique ou d'une action publique au regard des objectifs affichés (officiels) ou non affichés (implicites) et aux moyens mis en œuvre¹⁰.

Cette conception semble être inspirée par les travaux du Club de Cambon proposés en 1989 à la Cour des comptes française comme substitut à celle du décret du 22 janvier 1990¹¹ inspiré par le rapport *VIVERET* jugée trop juridique¹². Cette nouvelle mouture semble mettre l'accent sur les critères d'efficacité et d'efficience. La valeur de la politique publique est appréciée à partir des objectifs affichés mais également en tenant compte des intentions non affichés des pouvoirs publics qui ne sont « jamais complètement déductibles des textes officiels » (C.S.E., 1996 ; Muller, 2015). Cela revient de distinguer entre efficacité apparente et efficacité réelle.

10 - Rapport de synthèse du groupe de travail de l'INTOSAI, 1995.

11 - Ce décret a mis en place une organisation officielle pour permettre à l'Etat de développer l'évaluation à travers un dispositif interministériel et de nature permanente. On estime que cette initiative est tardive par rapport à ce qui a été entrepris par certains pays étrangers dans le domaine

12 - Ce décret est intervenu après dix années de débats. Selon le rapport *VIVERET* évaluer « c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire des effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés ». Il est abrogé par le décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 qui remplace l'évaluation dans un cadre interministériel tout en mettant l'accent sur le critère d'efficacité.

La définition fait explicitement référence à l'articulation objective – moyens-effets. Ce qui doit la distinguer de l'audit de performance.

La dimension managériale est un sujet de prédilection des auditeurs de la gestion publique. Certains n'ont pas manqué à pourfendre cette orientation. On estime qu'une évaluation trop tournée vers le critère d'économie de la dépense n'est pas suffisante pour répondre aux attentes de ses destinataires. Ce risque prévaut surtout chez les ISC aux « *métiers anciens* » (M. BASLE, 2008) de type juridictions financières où l'intérêt est porté à l'emploi des ressources (*inputs*) et non à leurs effets (*outcome* ou *outturn*). Le Professeur M. Baslé¹³ a encore écrit à ce sujet : « *certaines évaluations sont trop axées sur la réduction des seuls coûts budgétaires sans considération des rendements des services publics* ». Le Premier ministre français, Manuel Valls, dans un discours récent devant les membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) exprime le même sentiment. Il estime que l'évaluation des politiques publiques est « *aujourd'hui trop souvent limitée à une évaluation financière* ». Il prône la réhabilitation du Conseil en lui reconnaissant un droit de saisine au même titre que la Cour des comptes et ce, pour « *bénéficier d'une approche complète* »¹⁴. Cela laisse sous-entendre que les recommandations de la juridiction financière sont d'une pertinence limitée. Jean-Louis Beau de Brive, conseiller-maître, spécialiste des pratiques d'audit du NAO, n'a pas épargné non plus de ses critiques les travaux de son propre employeur (Cour des comptes) en estimant que ses préconisations sont de peu d'intérêt opérationnel¹⁵. Une récente étude (2015) d'un think tank¹⁶ indique que sur 73 rapports de la juridiction financière couvrant la période 2007-2012 seuls 7 (9,5%) connaissent une prise en compte intégrale de leurs conclusions, 35 (48%) sont partiellement suivis d'effets et 35 (42,5%) tombent complètement dans l'oubli. Cette enquête reste muette, cependant, sur les raisons de cette situation qui peuvent être multiples et étrangères à l'ISC. En tout cas, ce constat tranche avec les rapports du NAO dont les améliorations proposées sont très suivies par l'exécutif. Avec cette précision toutefois que lorsque l'évaluation traite des questions stratégiques qui coexisteraient avec des questions opérationnelles, il y a un risque que la préférence soit donnée aux solutions faciles et de court terme au détriment des solutions difficiles qui peuvent s'inscrire dans la durée (U.E, 1999). Pour la Bundesrechnungshof¹⁷ les conseils qu'elles prodigent sont adoptés à 90% par leurs destinataires. Ces institutions (U.K, R.F.A) ne disposent d'aucun pouvoir d'injonction et tirent leur

13 - Maurice BASLE. Economie, conseil et gestion publique. Suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes. Editions *ECONOMICA*, 2008.

14 - *Le monde* du 12 janvier 2016.

15 - Se reporter à H. DAOUDI : *La rénovation du contrôle supérieur des finances publiques : les pratiques exemplaires*. Revue IDARA, 2009, Vol. 19, 1-2009, n° 37/1

16 - La fondation IFRAP.

17 - La Cour des comptes d'Allemagne.

force de la seule valeur de leurs arguments¹⁸. Mais aussi de leur ancrage institutionnel.

Les suites réservées à l'évaluation lui donnent sa valeur sociale. D'où la nécessité de ne pas perdre de vue cette évidence au risque de voir l'exercice devenir une fin en soi.

b - L'évaluation est définie par ses finalités

Le même groupe de travail avec l'aide du GAO¹⁹ a présenté lors du XXème congrès (Afrique du Sud, 2010) un document dans lequel il expose un panorama de pratiques d'évaluation glanées par une enquête d'envergure menée auprès d'une grande diversité d'ISC²⁰. Le rapport prospecte au-delà des expériences des organes supérieurs de contrôle. En effet, il restitue une sélection d'idées, de réflexions de sociétés savantes d'évaluation, d'universitaires qu'il enrichit par la littérature de praticiens de la question issus de divers horizons. Il donne par ailleurs de précieuses indications sur les sources documentaires pour les ISC qui souhaitent enrichir et parfaire leurs pratiques ou s'initier au sujet. Il s'agit d'un travail très documenté. L'initiative unique en son genre vise à faciliter la diffusion de l'évaluation dans le milieu du contrôle supérieur en éclairant ses méthodes, ses outils par des expériences concrètes et en explicitant ses concepts (D. MIGAUD, 2012). L'autre mérite du document est qu'il soulève et discute un aspect jusque-là négligé par une grande partie des évaluateurs institutionnels²¹ même s'il a été déjà effleuré dans les documents du XIVème INCOSAI (Le Caire, 1995) mais sans trop retenir la curiosité des congressistes. Il s'agit du principe de pluralisme sans lequel on ne peut parler d'évaluation

A partir des matériaux ainsi rassemblés par une « *méthode ascendante* », le groupe propose une définition générale de l'évaluation adoptée par l'INTOSAI. Elle est formulée comme suit :

« *Une évaluation de programme est une étude systématique (...) d'un programme ou d'un projet ou d'un processus ou d'une politique, destinés à procurer un avantage à la société* ». Cette définition est prolongée

18 - Séminaire de formation. *Les méthodes modernes de contrôle*. DSE/Cour des comptes. RFA-Berlin, 1988.

19 - Didier MIGAUD. Premier président de la Cour des comptes de France. Avant-propos au guide « *L'évaluation de programmes pour les institutions supérieures de contrôle : Introduction* ». INTOSAI, 2010.

20 - Autriche, Chili, Costa Rica, Le Salvador, Finlande, Gabon, Géorgie, Allemagne, Libye, Lituanie, Mexique, Maroc, Pakistan, Papouasie, Nouvelle-Guinée, Pologne, République de Corée, États-Unis et la France qui assume la présidence du groupe depuis 1993. Ont apporté leur contribution au groupe la Suède et les Pays-Bas.

21 - Les Cours des comptes.

par une description des finalités de l'approche. Celle-ci ambitionne de comprendre pour bien agir, d'éclairer les facteurs de réussite ou d'échec de l'action publique pour décider en conséquence. Elle remplit en outre une fonction déontologique (reddition des comptes) à partir de « *conclusions solides et fiables* » qui servent aussi à nourrir le débat public. Il y a, de ce point de vue, une proximité de vision avec certains auteurs (Freeman, Rossi, 1993) qui insistent sur les apports de l'évaluation à la société. Certains autres auteurs en insistant sur son utilisation vont accentuer le poids de son utilité sociale.

Cette formulation est très ouverte certainement pour ne pas constituer un handicap pour les ISC encore en apprentissage. Intention louable mais qui ne semble pas donner entière satisfaction. Elle se limite à énoncer que l'évaluation est vouée à produire une plus-value pour les parties prenantes sans en indiquer les exigences méthodologiques requises et ses particularités. Le caractère « *systématique* » de l'étude n'est pas non plus clarifié.

Selon le dictionnaire *le Lettré*, *systematicus* exprime l'idée de « *ce qui forme un tout* ». Ou encore « *ce qui se rapporte à un système, à une vue d'ensemble* ». Cette idée de « *tout* » est proche de la notion de « *totalité* » en sciences sociales qui dans la pratique langagière de la sociologie exprime à la fois « *la complexité et l'interdépendance* » de facteurs explicatifs de phénomènes observés.

Le terme est fortement sollicité par plusieurs guides d'évaluation (OCDE, U.S, Suisse, Australien, Unesco ...). Dans certains cas seulement son sens est clarifié. Assez souvent, il est assimilé à rigueur scientifique. C'est le guide australien qui lui fait acquérir cette qualité. A lui seul selon la conception australienne, il suffit à caractériser l'évaluation qui est alors assimilée à un « *examen systématique d'un programme* ». Dans la formulation du GAO par contre, il s'apparente à totalité, à l'ensemble des effets de l'action publique prévus ou imprévus.

Une politique publique est une action qui cherche à produire des transformations socio-économiques et sociétales à partir de facteurs endogènes qui vont interférer avec d'autres facteurs (exogènes). Les effets ne sont pas le produit d'un fait générateur mais de l'interdépendance de facteurs multiples. Il s'agit de systèmes complexes où il n'est pas facile d'élucider le problème de la causalité (causes-effets).

L'évaluation au sens de l'INTOSAI semble se définir tantôt par sa validité scientifique (1995), tantôt par ses finalités (2000). Une 3^{ème} définition en projet semble rompre ou au moins atténuer ces acceptions. Elle sera qualifiée par un critère de jugement assez problématique en l'occurrence la pertinence.

c - L'évaluation se définit par un critère de jugement : la pertinence

De l'aveu même de ses propres rédacteurs le dernier document (Johannesburg, 2010) ne donnait pas entière satisfaction. Il se limitait à dresser un « *inventaire des différentes pratiques des ISC* ». Il a paru alors nécessaire d'affiner notamment la dernière définition en s'appuyant sur un questionnaire auquel ont répondu 44 ISC qui accordent de l'intérêt à l'évaluation²². Le nouveau rapport sur la question est l'aboutissement de deux années de travail de 22 ISC. Il est plus ambitieux et plus original que son précédent. Il prend soin de décrire la méthodologie de l'évaluation, ses spécificités et aussi son positionnement par rapport à l'audit de performance. A la suite de quoi, il propose une nouvelle définition de la pratique exprimée en ces termes :

« Une évaluation est l'examen d'un programme ou d'une politique publique en vue de juger la valeur de ce programme ou de cette politique. Une évaluation analyse le plus systématiquement possible ses objectifs, sa mise en œuvre, ses réalisations et ses impacts socio-économiques et mesure sa performance et ses objectifs afin d'évaluer finalement sa pertinence ».

Cette formule marque un progrès certain par rapport à la conception retenue lors du XX^{ème} INCOSAI (congrès). A cela, plusieurs raisons :

- Les rédacteurs font explicitement références aux impacts de la politique publique. Ce qui constitue une avancée réelle par rapport aux premières formulations ;

- L'analyse est systématique. Elle ne néglige aucun impact souhaité ou non souhaité, immédiat ou lointain, micro ou macro-économique, qualitatif ou quantitatif ;

- La démarche ne passe plus sous silence les composantes du cycle de programmation de l'action publique dont l'analyse est « *un vrai problème intellectuel* » (Nicoletta STAME, 1998) mais nécessaire pour rendre l'action publique évaluable et garantir la clarté des critères d'évaluation à retenir ;

- La valeur de la politique publique est affichée « *finale* » à travers le critère de pertinence, à la capacité de l'action publique de répondre aux problèmes socio-économiques qui font sa raison d'être. Les objectifs officiels sont alors soumis à une appréciation sans écarter l'hypothèse de discuter de leur bien-fondé : « *En résumé, l'évaluation ne se limite pas à des objectifs prédéfinis et permet de remettre en cause les objectifs prévus par la législation* ».

22 - Groupe de travail sur l'évaluation, INTOSA, document non daté.

Cette orientation plaide pour le recouvrement de l'évaluation de son originalité. Questionner la valeur des ambitions affichées par la politique publique est à l'évidence une rupture avec ce qui a été fait par le groupe de travail depuis au moins 1995. Cela mérite qu'on s'y attarde car il s'agit du choix d'un cap qui affecte le mandat de l'ISC et qui pose de surcroît le problème de ses capacités d'action au-delà des « justiciables ».

1.2 - Les débats sur le traitement des objectifs de la politique publique

Le statut des objectifs a été soulevé lors du XVème INCOSAI (Le Caire, 1995) pour avoir suscité des positions contrastées. Des réserves ont été alors émises par certaines ISC (Belgique, RFA ...) à l'idée que les contrôleurs puissent remettre en cause les choix politiques. L'auditeur peut certes se prononcer sur la cohérence des ambitions explicites de l'action publique mais il ne peut, par contre, discuter de leur opportunité du ressort exclusif des électeurs lors des rendez-vous électoraux. Cette position de bon sens ne saurait être contestée. Elle ne fait que traduire les limites d'action statutaires des ISC qui sont des agences techniques dépourvues de légitimité politique. Elles ne peuvent prétendre jouer le rôle de *procurator caesaris* à l'endroit des choix des élus.

La notion même d'évaluation de politiques publiques a été remise en cause par certains organes (Allemagne, Royaume-Uni) lors du XVème INCOSAI (2001) qui ont alors estimé que l'expression est incompatible avec leur mandat qui ne leur confère pas l'autorité d'apprécier les objectifs de l'action publique. C'est ce qui explique, d'ailleurs, que les documents de l'INTOSAI parlent d'évaluation de programmes (ISSAI 3000) et non d'évaluation de politiques publiques, expression assez rare dans la tradition langagière de l'Organisation.

Certains statuts d'agences sont catégoriques à ce sujet. Ils écartent expressément de leur compétence toute idée de droit de regard sur les ambitions de l'action publique « *qui ne peuvent donner lieu à des observations* ». Une telle disposition vise à prémunir l'administration de tout empiètement ou immixtion des contrôleurs dans la conduite de

ses affaires²³, d'éviter qu'ils ne s'érigent en censeurs des décisions souveraines de ses organes délibérants. Les élus locaux en France ont été confrontés à ces mécomptes²⁴. En effet, il est de notoriété publique que le contrôle de gestion exercé par les chambres régionales des comptes (CRC) a souvent été pourfendu car il empiète sur les choix de gestion selon les élus des communes. Cette liberté prise par les juridictions financières a été assimilée par les maires à une atteinte patente au principe constitutionnel de « *libre administration des collectivités locales* ». Comme elle a été jugée en outre attentatoire au principe d'égalité des justiciables, faute de critères d'appréciation de la gestion « fiables et communs » à toutes les CRC (J. Oudin, Sénat français 1998)²⁵. Depuis 2001 ce débat a été pacifié par le législateur²⁶ en améliorant la procédure contradictoire.

Le GAO américain pour sa part « *ne se prive pas de se prononcer sur la définition de la politique fédérale américaine* » (D. Lamarque, 2006). Mais avec cette précision que ses analyses sont endossées par le Congrès qui les fait siennes. En réalité, une lecture attentive des rapports de contrôle

23 - C'est là une vieille hantise du risque « *du gouvernement des juges* » qui remonte au XIX^{ème} siècle. Lorsqu'il créa la CDC (1807) Napoléon lui confia le mandat de juger les seuls comptes (de gestion) et non les comptables publics. Il rejeta toute compétence disciplinaire ou subjective à leur égard de la part de la juridiction financière du seul ressort du ministre des finances. La Cour des comptes ne peut, non plus, prétendre exercer son office envers les ordonnateurs et plus généralement les administrateurs. Car cela voudrait dire que l'administration est sous la censure des juges financiers. Elle doit se limiter à assumer une fonction d'auxiliaire du gouvernement et non celle de censeur. Cette philosophie bi-séculaire continue d'être observée jusqu'à présent. L'ancien Premier président, feu P. SEGUIN, a déployé un trésor de diplomatie et d'arguments pour que l'ISC étende sa compétence juridictionnelle aux ordonnateurs, mais en vain. Le seul acquis obtenu concerne la mise en jeu de la responsabilité personnelle et financière du comptable public à l'endroit de laquelle la Cour peut dorénavant apprécier le cas de force majeure que celui-ci invoquerait qui cesse d'être plus un pouvoir exclusif du ministre des finances (décharge de responsabilité).

24 - Les élus locaux ont été irrités pour plusieurs raisons. Les contrôles des CRC sont organisés à des moments sensibles, c'est-à-dire à la veille des élections. Les suites de ce contrôle privilégient ce qui ne marche pas. Leur tonalité dépend d'une chambre à une autre créant ainsi un sentiment de harcèlement pour certains. En outre, l'élu contrairement à la procédure juridictionnelle ne dispose d'aucune voie de recours devant le juge pour contester les griefs auxquels il est exposé.

25 - Parce que les contrôles obéissent à des logiques propres à chaque chambre avec des inégalités de traitement. Pour mettre fin à cette situation dénoncée sévèrement dans un rapport des sénateurs est instituée au niveau de la maison-mère (Cour des comptes) une commission des méthodes des CRC par arrêté du Premier président du 23 octobre 1996. Le but étant de doter les chambres régionales d'un cadre de travail unique qui doit également promouvoir la transparence de leurs méthodes avant la formulation des observations.

26 - A la fin des années quatre vingt une série de mesures sont prises pour renforcer le droit des justiciables et la possibilité donnée aux citoyens de consulter les conclusions définitives des CRC.

révélerait, que bon nombre d'organes semblent ne pas faire cas des nuances entre contrôle et opportunité des choix publics.

Ainsi, la Cour des comptes tunisienne en procédant à l'évaluation de la stratégie décennale de l'eau (1991-2000) ne s'est pas privée d'examiner le bien-fondé des objectifs retenus par le gouvernement. La Cour des comptes française ne considère pas qu'elle outre passe ces attributions en prônant la réduction des dépenses publiques dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques dont il est difficile de la considérer comme telle car l'évaluation est par essence partenariale (Pr. J. GADREY, 2013).

Ce critère de jugement (pertinence) est sensible sur le plan politique : « *le plus délicat que l'évaluation ait à examiner* » (CES, 1996). La solution la plus raisonnable serait de ne pas le retenir à moins que le commanditaire n'exprime la demande. Les pratiques internationales d'audit montrent que les ISC adoptent, à cet égard, des stratégies de contournement du problème. Les rapports exposent des actions alternatives susceptibles de mieux prendre en charge les objectifs de l'action publique avec des questionnements sur leur utilité.

La Cour des comptes allemande va plus loin en étant plus directe. Elle prend le risque d'afficher son opinion si les décisions politiques grèvent les finances publiques sans pour autant les critiquer. Les choix publics ne sont pas remis en cause, par contre, leurs conséquences financières sont rendues visibles. Sont par ailleurs suggéré aux dirigeants d'autres solutions possibles plus vertueuses sur le budget fédéral sans les imposer²⁷.

Le groupe de travail de l'INTOSAI ne prêche pas par naïveté. Il a anticipé les difficultés potentielles que ne manquera pas de soulever ce critère – en attendant les débats sur la proposition –. Il se défend d'avoir utilisé un cheval de Troie qui donnerait aux évaluateurs la possibilité d'émettre un jugement de valeur à l'endroit des décisions politiques. Pour cela, il développe un certain nombre d'arguments :

- Les études des ISC sont indépendantes. Elles ne reproduisent pas des préférences politiques. Les impacts socio-économiques dégagés sont analysés à partir de leur seule matérialité. Les informations ainsi produites sont crédibles. Elles sont mises à la disposition du citoyen qui se formera librement son opinion sur la valeur de l'action publique. Elles ne s'imposent pas non plus aux décideurs politiques à qui revient la décision de poursuivre, ou de généraliser la politique publique, de la réformer ou de l'abandonner.

27 - Notes du séminaire à la Cour des comptes de RFA. Les méthodes modernes de contrôle des finances publiques. DSE/ Cour des comptes. Berlin, 1988. De plus le style langagier du rapport d'audit compte énormément dans la façon de poser le problème.

-S'agissant d'une contribution indépendante reposant sur des méthodes transparentes, elle ne s'enferme pas dans un choix donné mais dépiste des alternatives laissées au libre arbitre des pouvoirs publics.

On peut admettre raisonnablement que ce débat ne se pose pas à toutes les ISC encore moins à celles qui n'ont pas encore investi l'évaluation. Le sujet de préoccupation de ces dernières ne sera pas à moyen terme les enquêtes d'utilité/pertinence des interventions publiques. Mais consistera plutôt à planifier des contrôles à portée évaluative en maîtrisant les méthodes et les outils. Ce n'est que dans un second temps qu'il est raisonnable de nourrir des ambitions pour l'évaluation à partir de questions modestes qui renvoient à des critères de jugement accessibles sans examen des impacts et de la causalité qui ne serait plus un repoussoir de l'évaluation. On peut par ailleurs plaider pour une autre démarche. La priorité serait de constituer une expertise solide conforme aux bonnes pratiques pour mener une analyse de la logique de la politique publique ou de *sa théorie d'action*. Cette solution peut se substituer à une évaluation non crédible qui ne produirait pas des conclusions appropriables.

2 - L'impact des travaux d'évaluation sur les modes d'intervention des ISC

Une récente enquête (2010) de l'*International Organization Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) révèle que le quart seulement des 44 ISC sondées conduisent des travaux évaluatifs. Ce qui est très peu au regard notamment des ressources professionnelles produites par l'Organisation au cours des vingt dernières années, du foisonnement des pratiques et des réflexions sur le sujet et surtout des capacités cognitives, normatives et instrumentales particulières que recèle la démarche.

L'évaluation se heurte au mode de fonctionnement **historique** des ISC. Elle suppose la levée des handicaps et des pesanteurs qui sont propres au contrôle juridictionnel **plus particulièrement**.

2.1 - Les contraintes organisationnelles et culturelles

L'évaluation n'est pas le métier de base des Cours des comptes dont la raison d'être est la vérification et le jugement des comptes²⁸. Leur organisation et leurs procédures ainsi que le profil de leurs ressources humaines servent cet objectif prioritaire qui est une obligation légale.

28 - Les procédures de jugement des comptes de gestion et même celles qui se rapportent à la déclaration de la gestion de fait ont donné lieu à de sérieuses critiques qui émanent de divers horizons (universitaires, praticiens du contrôle supérieur, publicistes). La jurisprudence (CEDH) a reconnu qu'effectivement ces procédures ne répondaient pas au critère de *procès équitable* dans le premier cas et au *principe de délai raisonnable* dans le second cas. Voir H. Daoudi. Revue Idara, 2010, Vol. 20, n° 39/1.

Elles sont structurées en chambres aux compétences sectorielles reposant sur une logique administrative. Or, les politiques publiques engagent une pluralité de protagonistes, affectent des secteurs et des territoires et peuvent donner lieu à des financements croisés. La logique des chambres entrave l'idée d'enquêtes transversales au niveau de la programmation, de l'exécution et de la restitution des résultats. Une gestion matricielle des ressources humaines est difficile à mettre en œuvre et écarte toute stratégie d'apprentissage.

Au sein de ces mêmes structures cohabitent contrôle juridictionnel et contrôle de gestion conduits généralement par les mêmes intervenants marqués plus par la culture du juridictionnel que par celle de la performance. Cette confusion de genre ne prend pas une exacte mesure des différences de fonctions poursuivies par chacun des deux exercices. L'évaluation n'est pas « *sanction judiciarisée* » (M. BASLE, 2008). Les deux pratiques sollicitent des qualifications et des modes d'intervention différents. Elles n'ont pas non plus la même temporalité.

Les critères du contrôle sont essentiellement juridiques. L'examen de la gestion prend le plus souvent l'allure d'un contrôle de conformité. Lors de cet examen prévaut un certain « confort intellectuel » (ISC France 2000) qui consiste à simplifier l'équation pour ne cherchant dont les actes de l'ordonnateur que la méconnaissance de la règle de droit, première facette de l'examen de la gestion, en négligeant la seconde facette de cet examen que sont les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience qui d'ailleurs restent des concepts non clarifiés par un cadre d'analyse et des outils communs qui indiqueraient leur mode d'emploi pratique²⁹. L'approche n'est pas thématique. Elle porte sur les inputs, l'organisation, les activités et les réalisations et non sur les effets encore moins sur les impacts nets de la politique publique. L'accent est mis sur ce qui ne marche pas. Les débitages se prêtent par excellence à des communications externes par le canal notamment du rapport annuel qui à l'origine remplissait cette fonction de remontrances en prenant à témoin l'opinion publique.

La conduite des vérifications est souvent improvisée car les critères sont arrêtés à l'avance par les lois et règlements. Même le contrôle de la gestion manque de réflexion en amont car le plus souvent il est à la « *remorque* » du jugement des comptes³⁰. Alors que l'évaluation exige au préalable un sérieux effort de préparation à travers l'étude de faisabilité assez lourde et exigeante sur le plan professionnel qui peut nécessiter

29 - Pour l'ISC française cet examen commence en mettant en évidence les irrégularités, dysfonctionnements, négligences représentatifs d'un comportement de gestion avant d'appliquer les 3 «E». Le guide du BVG par contre ignore cet aspect formel pour considérer la vérification de gestion comme « *un examen de l'économie, de l'efficacité, du rapport coût-efficacité et des répercussions sur l'environnement des activités du gouvernement* », BVG, 2014.

30 - Séminaire sur l'examen de la gestion des SRC. Cour des comptes, 2000.

des pré-enquêtes de terrain, des tests « *d'évaluabilité*» des questions prioritaires une recherche documentaire poussée, la consultation d'experts externes. Cette étape qui va déterminer la valeur de l'évaluation requiert un investissement appréciable en temps, un dispositif de pilotage. Ce sont là des mécanismes inconnus par les audits traditionnels.

3.1 - Le recouvrement des principes qui fondent l'évaluation

L'évaluation repose sur un certain nombre de valeurs qui font sa spécificité par rapport aux « *genres voisins*» (C.S.E, 1996).

i/ Le principe de pluralisme : la démarche doit être organisée dans une logique partenariale, de concertation et d'écoute des parties prenantes. Elle ne peut se passer de la diversité des points de vue en présence. Les pratiques internationales montrent d'ailleurs qu'une évaluation organisée sans la clientèle perd de sa crédibilité. (U.E,1999). A défaut, elle se réduit à un simple travail d'experts (S. STROSA, 2012) enfermés dans leurs certitudes (M. BASLE, 2008).

Certains auteurs prônent d'associer les acteurs concernés et intéressés au stade même de l'exécution des travaux sans attendre les conclusions définitives (C. JOIN-LAMBERT ; D. LAMARQUE, 1991) alors que d'autres estiment qu'il faut organiser les échanges plus en aval au stade de la préparation du projet de rapport (INTOSAI 2010).

Ce principe ne doit pas être confondu avec la procédure contradictoire. Telle qu'elle est codifiée et pratiquée (écrits, éventuellement auditions), cette formalité juridique confronte « *charges et décharges* » pour établir la matérialité des faits et situer les responsabilités. Elle ne saurait être assimilée à un « *dialogue de gestion* » (M. BASLE, 2008), encore moins à une collaboration avec les destinataires de la politique publique.

ii/ Le principe de transparence.

Cette valeur dépasse, l'idée de publication des conclusions d'évaluation. Elle recouvre plusieurs aspects distincts tenant à la forme et au fond du rapport. En ce qui concerne la forme, dès lors qu'il s'agit d'une pratique à ambition explicative tendant à identifier d'abord les effets pour ensuite les mesurer, elle doit nécessairement rendre compte de son référentiel de jugement, de sa méthode et des raisonnements mis en œuvre et de leurs limites. Cette manière de procéder rompt avec les suites données au contrôle qui prennent habituellement une forme purement administrative (J.M. SCHWARTZ ; G. CAZANAVE, 1999). L'ex-responsable du département en charge de l'évaluation du GAO Eleanor CHELIMSKY (1985) note : « *qu'on nous pose jamais de questions sur les résultats des évaluations mais sur la manière de les obtenir*».

Quand au fond, le rapport d'évaluation doit être intègre. Il expose réussites et échecs ou insuffisances. Ce n'est pas une posture, un chapelet de griefs, mais une production de conclusions crédibles. Les jugements de valeur n'ont d'intérêt que s'ils sont utiles, prolongés par des préconisations pour la clientèle et pas seulement pour le commanditaire ou les décideurs publics. Il ne faut pas faire remplir à la démarche un rôle qui lui serait étranger. Certaines ISC l'ont appris à leur dépens. Les Parlements (Australie) n'hésitent pas « à rabrouer les CDC pour n'avoir pas été constructives » (S. STROSA, 2012). Pour l'être il faut regarder par la bonne fenêtre « s'intéresser vraiment au portrait d'ensemble et de repérer de manière systématique et exhaustive les faiblesses structurelles de certains programmes et projets gouvernementaux » (BOKDONG H. A., 2005).

iii / La rigueur scientifique.

L'évaluation est une recherche appliquée spécialisée et polytechnique. Elle a une dimension explicative, elle « *argumente plus qu'elle prouve* » (R. Ernest. HOUSE, 1980). Sa conduite comporte notamment une matrice argumentaire où se forment des réponses aux questions évaluatives posées. Ces réponses sont substantielles et dépassent les simples constats ou observations. L'imputation des effets est centrale dans cet exercice. La qualité de la relation causes-effets confère à l'évaluation sa validité interne selon le paradigme scientifique. Cette forme de validité va donner un crédit aux conclusions dégagées selon lesquels tels effets sont imputables à la politique publique.

3.2 - Le renouvellement des capacités professionnelles

Après un long recul, on connaît mieux les profils des évaluateurs. Le manuel de la société d'évaluation américaine met en avant la formation, la compétence et l'expérience considérées comme conditions à réunir pour pouvoir parler de professionnels de la pratique³¹. C'est une autre publication, le manuel de la fondation Kellogg, qui apporte le plus de précisions à ce sujet : l'évaluateur doit avoir une solide expérience dans le domaine des projets et des méthodes de recherche, des connaissances fines sur les aspects traités par la démarche, une parfaite maîtrise de l'ingénierie de la pratique et de ses fondements théoriques, une réelle expertise dans sa mise en œuvre³². Le Secrétariat du conseil du trésor du Canada, quant à lui, met en avant la capacité des évaluateurs de mettre en

31 - AEA's Guiding Principles for Evaluators, cité par INTOSAI, « l'évaluation de programme par les institutions supérieures de contrôle – Introduction », 2010.

32 - Manuel publié par W. K. Kellogg Foundation. Evaluation Handbook, op.cité INTOSAI, 2010.

œuvre de « *solides méthodes de recherche* » et d'être en mesure de collecter et d'analyser des informations quantitatives et qualitatives avec toute la fiabilité requise³³.

Le Prof. M. BASLE a dressé quant à lui une liste exhaustive des compétences génériques de l'évaluateur en les regroupant en quatre catégories : connaissances cognitives (principes méthodologiques et déontologiques, méthodes de recherche en sciences sociales), les compétences pratiques (maîtrise des techniques d'analyse des données) et les compétences sociales (savoir-être, qualité des relations avec les protagonistes)³⁴. Une équipe d'évaluation peut être constituée de compétences spécialisées (emploi, formation, développement rural, urbanisme), de compétences généralistes et de compétences spécifiques dédiées aux méthodes comme les enquêtes, le système d'information géographique, l'analyse de causalité (U.E, 1999). Lorsque l'évaluation rentre en relation avec la discipline concernée par les questions évaluatives posées, elle sollicite sa contribution : la médecine pour des problématiques de santé, les sciences naturelles pour le développement durable, l'architecture et l'urbanisme pour le développement des villes... (C.S.E.,1998). C'est dire la grande flexibilité de la composante humaine que requiert l'approche.

Les modèles du GAO et du NAO sont des références incontournables dans ce domaine. L'agence américaine emploie des spécialistes venus de divers horizons : sciences sociales, sciences physiques et médicales, technologies de l'information et de la communication, actuariat. A ses débuts pour démarrer le GAO crée un département *ad hoc* constitué à 76 % de chercheurs.

Le National audit office (Royaume-Uni) qui dispose d'une équipe chargée du développement des études de *Value for Money* (VFM) considère que l'innovation est la condition de sa survie dans un marché de l'audit très concurrentiel. Les audits de *value for money* sont confiés à des auditeurs séniors à partir d'une procédure très formalisée et précise empruntée aux cabinets d'audit et de conseil. Ils sont recrutés notamment parmi des praticiens chevronnés issus de divers secteurs d'activité qui sont au terme de leur carrière. Une telle formule permet de s'ouvrir sur les expertises recherchées avec le souci d'apprendre des autres. Ainsi, l'institution épouse le mouvement de progrès ambiant pour avoir une expertise et des produits qui font la différence avec ceux du reste de la profession. Ces détenteurs d'un *cursus honorum* apportent une fraîche expertise et une nouvelle façon de travailler développées dans les grands cabinets d'audit privé et la haute administration.

33 - L'évaluation de programme pour les Institutions supérieures de Contrôle – Introduction. INTOSAI, 2010.

34 - M. Baslé. Economie, conseil et gestion publique/suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes. Economica, 2008.

Les sciences de l'ingénieur sont de plus en plus présentes dans les effectifs des ISC qui ont compris le caractère transculturel de l'audit moderne. Ces profils constituent jusqu'au tiers de la composante humaine (Maroc, 2012). La Cour des comptes des Pays-Bas recrute notamment des sociologues, des historiens ... avec la particularité que ses effectifs sont sans cesse renouvelés. La juridiction financière française fait appel, entre autres, à des médecins, des ingénieurs. Son atout réside dans la qualité de ses ressources humaines. Elle dispose d'un noyau de magistrats au fait des méthodes de l'évaluation qui sont les moteurs de sa diffusion au sein de l'institution. Cette expertise interne est renforcée par un recrutement très sélectif par le haut de porteurs de véritables expertises. La gestion de la ressource humaine est modernisée à partir d'une démarche métiers.

TRAVAUX DE L'AUTEUR SUR LE MÊME SUJET

Publications

1. L'évaluation des politiques publiques : les conditions et les voies de son institutionnalisation en Algérie. *AFRICAN JOURNAL*, Le Caire, 1988, (article paru en français, en arabe et en anglais).
2. L'évaluation des politiques publiques dans le contexte du contrôle. *Revue IDARA*, 2002, Vol. 12, n°24/2.
3. La rénovation du contrôle supérieur des finances publiques : pratiques exemplaires. *Revue IDARA*, 2009, Vol. 19, n°37/1.
4. Une pratique fructueuse : la production de l'évaluation des politiques et programme publics par l'U.S le *Government Accountability Office* (GAO, USA), 2010, Cour infos n° 10.

Rapports, études, communications

5. Contrôle public et réforme administrative : l'évaluation des politiques publiques. INESG, 1997. (Communication).
6. L'évaluation des politiques publiques : les conditions de son implantation en Algérie. INESG, 1997. (Etude).
7. L'évaluation de la politique environnementale : rapport national au XXème INCOSAI. Afrique du Sud, 2000. (Document disponible en arabe, en français et en anglais).
8. Argumentaire et cadrage : contrôle de performance et évaluation des politiques publiques. Séminaire régional des Cours des comptes maghrébines/GIZ (R.F.A), 2012.