



La Cour des comptes européenne : une championne sous-évaluée de l'évaluation ?

01

► **Antonin Thyraud**

*EHESS, centre d'étude des mouvements sociaux
(CEMS) EHESS/CNRS UMR8044/Inserm U1276,
bureau A614, 54 Boulevard Raspail, 75006 Paris*

Résumé

Cet article propose une sociohistoire des pratiques évaluatives à la Cour des comptes européenne (CCE) depuis sa création en 1977. Si celle-ci manifeste aujourd'hui son intérêt pour l'**audit de performance**, considéré par certains comme un net mouvement vers l'évaluation, la trajectoire des pratiques de l'institution souligne un intérêt bien plus précoce pour le domaine du jugement rétrospectif sur les effets de l'action publique. Mobilisant archives et entretiens, l'article montre comment la Cour a cherché dès l'origine à se comporter en « méta-évaluatrice » des systèmes de gestion de la Commission européenne, au travers de son mandat officiel d'analyste de la « bonne gestion financière » et grâce à une expertise promue par son membre chargé des méthodes, André Middelhoek. Au terme de cette sociohistoire revisitée, la CCE apparaît non plus comme un simple relais, mais plutôt comme l'une des sources de la « culture d'évaluation » de l'administration européenne.

© 2023 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : *Cour des comptes européenne, évaluation, audit, performance.*

Abstract

The European Court of Auditors: an undervalued champion of evaluation? This article draws a sociohistory of policy evaluation practices at the European Court of Auditors (ECA) since its foundation in 1977. Whereas the ECA has grown its performance auditing practice, which some consider to be a clear move towards evaluation, an earlier interest for retrospective judgements focusing on policy effects can be found in the institution's trajectory of practices. Based on the analysis of archives and interviews, the article shows how the Court sought from its beginnings to act as a "meta-evaluator" of the European Commission's

Adresse mail : antonin.thyraud@sciencespo.fr

doi:10.3166/pmp.40.2023.0001 © 2023 IDMP/Lavoisier SAS – Tous droits réservés

management systems, through its official mandate as an analyst of the EU “Sound Financial Management”, stressing the critical role played by former member André Middelhoeck, in charge of methodological development. Once considered this revisited sociohistory, the ECA no longer appears as a simple relay but rather as one of the true sources of the “culture of evaluation” of the European administration.

© 2023 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keyword: *academic emergence, public management, public policy.*

Introduction

Depuis les années 1980, les frontières entre « l’audit de performance » et « l’évaluation » n’ont cessé d’être franchies, et leurs définitions d’être entremêlées¹. À mesure que les Institutions suprêmes de contrôle (ISC) investissaient le domaine *évaluatif* et extra-financier dit des « trois E » (efficacité, efficience et économie de l’action publique (INTOSAI, 2013)), l’audit de performance a été institué comme une catégorie indépendante de l’ensemble « évaluation » auquel il était d’abord rattaché (Chelimsky, 1985 ; INTOSAI, 2016 ; Rist 1989). Les controverses (re)formant les limites entre ces deux domaines, souvent liées à des questions de juridiction institutionnelle, professionnelle, ou disciplinaire ne sont pas closes, mais les points de contact sont désormais fortement établis (Barrados et Lonsdale, 2020 ; Barzelay, 1997 ; Mayne, 2006 ; Naidoo, 2020)². D’un point de vue chronologique, les auditeurs publics se sont d’ailleurs parfois présentés comme des « champions » de l’évaluation³ avant l’heure, ayant promu dans les ISC l’intérêt d’une approche analytique ouverte des problèmes publics et des moyens de leur prise en charge. L’entrepreneuriat institutionnel et le positionnement de certains auditeurs publics ont pu en effet être décisifs dans le glissement des ISC du contrôle des comptes vers des analyses de mise en œuvre ou de résultat, comme dans le cas de la Cour des comptes française décrit par Thomas Lépinay. Selon ce dernier, le passage de la Cour à l’évaluation est indissociable de l’ambition des auditeurs de devenir des « conseillers du Prince » ou du Parlement, agissant en hauts fonctionnaires généralistes (Lépinay, 2018).

Considérant cette sociohistoire imbriquée, il est étonnant que les liens entre évaluation et audit de performance n’aient jusqu’à récemment fait l’objet que d’analyses assez cloisonnées quand il s’agit de l’Union européenne (UE). D’une part, une abondante littérature a pris pour objet le développement de capacités d’évaluation à et *par* la Commission européenne pour gouverner ses programmes (cf. Duran *et al.*, 1995 ou Højlund, 2015). D’autre part, l’audit de performance mené de façon croissante par la Cour des comptes européenne (CCE) a surtout été étudié pour l’importance prise par cette institution dans les

¹ L’auteur tient à remercier les deux réviseurs anonymes ainsi que l’équipe éditoriale de la revue *Politiques et Management Public* pour l’aide apportée à l’amélioration de ce texte.

² Un récent ouvrage de la collection *Comparative Policy Evaluation*, dirigée chez Routledge par l’évaluateur américain Ray C. Rist, décrit et commente ces multiples « croisements » entre pratiques, intervenant aujourd’hui aussi bien dans les administrations étatiques que dans les organisations internationales (Barrados et Lonsdale 2020).

³ Ian Davies, ancien président de la société européenne d’évaluation (SEE), considère ainsi dans un « fil » *Twitter* du 15 mai 2019 que les auditeurs ont porté l’évaluation dans les années 1980 et 1990 avant son institutionnalisation, les considérant comme des « champions » du domaine.

circuits politiques de « reddition de comptes » sur l'action européenne. Si Cour fait usage de son mandat d'analyste de la « bonne gestion financière »⁴ dans des termes proches de l'évaluation, ce serait surtout parce que le domaine de la performance de la dépense est devenu institutionnellement et politiquement aussi important que celui de la *régularité* ou de la *légalité* de la dépense (Stephenson, 2016; Stephenson *et al.*, 2020). Si un tournant *évaluatif* des conceptions de la reddition de comptes par la Cour semble ainsi être constaté au fil de la publication par l'institution de « rapports spéciaux » centrés sur l'évaluation de la performance (Stephenson, 2015), et que la CCE se revendique dorénavant agent des « politiques fondées sur les preuves » (CCE, 2019), l'exploration des voies par lesquelles l'évaluation s'est arrimée à la Cour demeure à faire.

Cet article poursuit ce chantier de recherche, en rendant compte de la présence d'une intention proprement évaluative à la Cour dès l'époque de sa création (1977), sans s'arrêter aux revendications officielles de l'institution ou à la lettre des Traités européens quant à ce rôle d'évaluateur. Selon nous, il serait en effet erroné de se limiter à un nominalisme qui ne considérerait que les labels que la Cour donne à son travail au travers le temps. Il nous semble plus pertinent de chercher des traces substantielles d'un raisonnement d'évaluateur à la CCE, c'est-à-dire des indices quant à son intérêt pour la réforme par l'apprentissage, ou encore pour des méthodologies variées de jugement et d'orientation de l'action publique (Dahler-Larsen, 2012). En d'autres termes, on présente dans cet article des traces tangibles de la façon dont la CCE a cherché à produire (ou à faire produire) des évaluations, communément entendues comme de « méticuleuses appréciations rétrospectives du mérite, de la valeur, de l'administration, des produits et des effets des interventions publiques, avec l'intention de voir ces appréciations jouer un rôle dans les pratiques futures » (Vedung, 2000 : 3).

En ouvrant la boîte noire des liens entre la Cour et l'évaluation, l'article propose de répondre à plusieurs questions : comment s'est concrètement établie l'activité évaluative à la CCE, et dans quelle mesure cette dernière a pu influencer l'activité évaluative globale de l'exécutif européen ? Quels cadrages intellectuels et quels acteurs ont façonné cette pratique et ces transferts ? Derrière le prisme déformant des discours institutionnels et les tournants formels des Traités, on s'intéresse ici aux pratiques concrètes et aux propositions méthodologiques émergentes au sein de la CCE, autant de traces d'intérêts anciens pour le domaine du jugement extra-financier dépassant l'analyse de légalité et de régularité des dépenses traditionnellement associées à l'audit public. On met notamment l'accent sur le rôle de « passeurs » internes ou externes à la CCE, ces « acteurs intermédiaires dans le processus de transfert d'une norme ou de pratiques » (Jobard *et al.*, 2020 : 588). On propose ainsi de revisiter une voie méconnue de l'établissement d'une « culture d'évaluation » dans l'administration européenne, en soulignant la contribution importante mais distante d'une partie des auditeurs de la CCE.

⁴ Selon les termes de l'article 287 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Encadré 1 : méthodologie

Cet article est fondé sur le dépouillement d'un large matériau archivistique, ainsi que sur la réalisation d'entretiens semi-directifs avec des agents de la CCE, de la Commission européenne et des évaluateurs privés (n=15), le tout collecté dans le cadre d'une thèse actuellement menée à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) sur l'évaluation des fonds européens de 1957 à nos jours.

Ce travail a bénéficié d'un soutien financier et logistique de la CCE dans le cadre d'une bourse de recherche obtenue par l'auteur en 2020, facilitant la consultation du fonds d'archive de l'institution conservée aux Archives historiques de l'Union européenne (AHUE) à Florence. L'ampleur des fonds disponibles a permis de travailler sur de nombreuses dimensions des activités évaluatives de la Cour : travaux d'audit mais aussi formation professionnelle des auditeurs, discussions méthodologiques ou stratégiques internes et relations de la CCE à ses homologues étrangères. Les documents traités comme archives sont cités en note de bas de page, afin de mieux les identifier. Certains documents plus récents ont également pu être consultés grâce aux ressources en ligne de la Cour ou grâce aux enquêtés mobilisés.

Dans une première partie, nous verrons que la Cour a hébergé dès sa fondation un intérêt pour l'analyse politique (*Policy Analysis*), les jugements extra-financiers sur l'action publique et une réflexion sur le rôle engagé que devrait jouer l'institution pour améliorer la gestion globale des programmes budgétaires de l'UE. Membre de la Cour de 1977 à 1995 (puis son président de 1993 à 1995) et inspiré par les expériences des autres ISC, le néerlandais André Middelhoek jouera avec ses équipes le rôle de « passeur » essentiel au développement embryonnaire de l'audit de performance mais aussi de l'intérêt de la CCE pour l'évaluation.

Ces acteurs voient en revanche leurs ambitions originelles limitées par les faibles dimensions de la première CCE, sans toutefois abandonner l'intérêt pour l'évaluation et son développement parallèle à la Commission européenne. La seconde partie de l'article explore les voies investies par la Cour dans cette optique des années 1980 à 2000 : développement précoce d'une pratique d'audit de performance, mais aussi endossement des habits du méta-évaluateur, relations internationales et formation des auditeurs au jugement extra-financier.

À l'aune de cette nouvelle chronologie, nous montrerons dans une troisième partie que la montée en puissance des audits de performance et de l'évaluation à la CCE à partir des années 2000 peut être interprétée comme un retour vers l'évaluation plutôt que comme un véritable tournant. Pourtant, l'affirmation de la CCE comme évaluatrice ouverte à diverses approches bute encore sur les frontières professionnelles et institutionnelles posées par l'audit, domaine associé à une revendication de légitimité par l'objectivité comptable. N'ayant globalement jamais été aussi proche d'être une évaluatrice, la CCE semble vouloir rester à distance de cette notion, une ambivalence témoignant de désaccords tacites mais vivaces sur le type de travail que doit produire une Cour des comptes.

1. Les racines contrariées d'une approche évaluative à la Cour

1.1. Les prémices globales de l'attrait des auditeurs européens pour « l'analyse de bonne gestion financière »

Lorsqu'elle débute ses activités en 1977, le mandat de la Cour est très vaguement stipulé par le Traité de Bruxelles (1975) : il s'agit non seulement de contrôler la légalité et la régularité des dépenses européennes, mais aussi d'en examiner la « *bonne gestion financière* » (BGF). Déjà discuté par le Parlement européen entre 1972 et 1977 dans ses travaux préliminaires à l'établissement de la Cour, le « *problème de la BGF* »⁵ est d'ores et déjà présenté par les membres des Cour des comptes nationales sous un jour très large : « *analyse de mise en œuvre* », centrée sur la « *profitabilité* » ou « *l'efficience* » des programmes. Ce type d'analyse « *BGF* » intéresse aussi certains États s-membres comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, dont les gouvernements se mobilisent dès la fin des années 1970 en faveur d'une Cour des comptes garante de l'efficacité d'un budget européen en expansion⁶.

Les débats continentaux sont inspirés par la définition très large de l'analyse de « *bonne gestion* » que développent certaines Cours des comptes en s'inspirant des modèles gestionnaires de l'époque, internationalement reconnue à la suite d'un congrès international d'ISC à Rio de Janeiro en 1959. Il s'agit d'un « *contrôle* » des « *buts, de l'efficience et des effets budgétaires des pratiques administratives* »⁷, évoquant un travail de vérification comptable couplé à une évaluation plus large des résultats. Cette définition a déjà bien circulé : en France, dès les années 1960, les magistrats de la Cour des comptes vont par exemple plancher sur leur propre version d'un audit de gestion, un « *contrôle du bon emploi des fonds publics* » (Lépinay, 2018 : 122). Les membres de la nouvelle Cour européenne vont eux-aussi user de l'imprécision de la notion de *bonne gestion* (et des demandes politiques de certains États ou du Parlement) pour se poser en analystes généralistes de l'économie des politiques européennes. Comme le résume la position adoptée par la Cour à l'issue de sa première réunion en octobre 1977 :

« [...] si les questions liées au « pourquoi » des programmes politiques ne sont qu'indirectement de la compétence de la Cour, il conviendrait encore d'examiner si les objectifs de la politique envisagée sont réalisables. En revanche, les questions touchant aux modes d'exécution et à leur évaluation seraient tout à fait de son ressort. La Cour pourrait émettre des avis sur des méthodes de rechange pour exécuter une politique donnée et sur la façon la plus économique de mettre en œuvre la méthode retenue. Cela impliquerait des analyses de rentabilité, qui exigeraient que la Cour s'équipe en conséquence. »⁸

⁵ AHUE, Fonds CCE/DOC, *Discussions préliminaires à la création de la Cour des comptes européenne 1972-1977* (CCE-DOC-1-24).

⁶ Citons par exemple un mémorandum du gouvernement néerlandais produit deux ans après la création de la Cour, et dans lequel la délégation néerlandaise emmenée par le secrétaire d'État néerlandais aux finances Nooteboom « *invite la Cour des comptes européenne à fournir des éléments pouvant servir de base à une appréciation politique de la question [de l'utilisation des fonds] pour la réalisation des objectifs de la politique des Communautés [et s'ils le sont] de la manière la plus efficace possible* ». AHUE, Fonds DEC_C, *Mémorandum du Gouvernement néerlandais*, 1979 (CCE DEC. 1979 133/79), p. 4.

⁷ AHUE, Fonds CCE/DOC, *Discussions préliminaires à la création de la Cour des comptes européenne 1972-1977* (CCE-DOC-1-24), p. 52.

⁸ AHUE, Fonds CCE/DEC, *Compte rendu de la réunion de la Cour des Comptes du 26 au 28.10.77* (CCE-DEC1977-14/77), p.13.

Dans ces lignes, on lit l'ambition séminale d'évaluer à la fois l'efficacité et l'efficacités, mais aussi la pertinence et la cohérence des politiques communautaires en mettant en rapport les interventions publiques en action avec les objectifs stratégiques de l'ordonnateur européen. Alors que les pratiques évaluatives sont encore balbutiantes à la Commission européenne, et concernent surtout le domaine de la planification budgétaire *a priori* au travers de l'analyse coûts-avantages (Alayrac, 2022) la toute nouvelle Cour des comptes semble d'ores et déjà vouloir revêtir les habits de l'analyste de programme *a posteriori*, recommandant des améliorations potentielles par la voie de ses avis. Pour John Sweeney (2016), cette ambition inscrirait d'emblée la Cour dans une tradition « nord-européenne » de l'audit public, attentive à la légalité comme au rendement des activités publiques. Mais le simple constat de proximité des pratiques informe peu sur leurs portes d'entrée.

1.2. André Middelhoek, premier « passeur » des principes d'évaluation économique à la CCE

Dans cette phase d'amorçage où la Cour considère devoir « développer sa propre interprétation »⁹ en matière de *bonne gestion financière*, on peut mettre en évidence le rôle décisif d'un « passeur » : André Middelhoek. Économiste de formation, arrivant à la Cour depuis le ministère des finances de son État (où il était directeur général du budget), le membre néerlandais va en effet prendre en charge dès son arrivée un groupe de travail sur les méthodologies et approches d'audit que la Cour devrait privilégier. Les contributions qu'il va diriger, ainsi que ses sources d'inspirations, seront décisives dans l'implantation d'une première tradition « d'audit de saine gestion financière » aux ambitions résolument évaluatives.

Encadré 2 : André J. Middelhoek (1931-), « passeur » de l'analyse de performance à la CCE

Après des études supérieures en économie, André Middelhoek rejoint le bureau néerlandais de la planification en 1957. Il en sera directeur adjoint entre 1966 et 1969. Directeur général du budget au ministère des Finances des Pays-Bas de 1969 à 1977, il devient membre de la Cour des comptes européenne à sa création en 1977, avant d'en assurer la présidence de 1993 à 1995. Pour les études européennes, il est surtout connu comme président du groupe de « sages » ayant enquêté sur la gestion financière de la Commission en 1999, et dont le rapport a entraîné la chute de la Commission Santer (1999) puis le lancement de grandes réformes gestionnaires dans la Commission. Tel que se le rappelle l'ancien membre français de la Cour Pierre Lelong, Middelhoek avait « la pratique des affaires et [...] pas l'esprit étriqué » (Lelong, 2012 : 271).

Seul économiste de métier dans un premier collège de la Cour principalement constituée d'anciens magistrats financiers nationaux, son ambition d'un audit à vocation d'analyses *coût-avantage* a nourri l'orientation de la CCE vers l'analyse de performance.

⁹ Archives internes CCE, Documents du cabinet Middelhoek, *Note à l'attention de Norman Price – Commentaires sur la bonne gestion financière dans le Rapport de 1978*, André Middelhoek, doc. N°63/79.

Dans un contexte où les moyens de la Cour sont encore limités, le groupe de fonctionnaires chargés de la méthodologie¹⁰ et dirigé par Middelhoek travaille dès 1978 sur les « *conceptions de la Cour* » en matière de contrôle et d'audit¹¹, suggérant une « *approche par les systèmes* », permettant d'effectuer des contrôles fondés sur la fiabilité et le bon fonctionnement des mécanismes de gestion des organismes audités, plutôt que d'en examiner l'intégralité des recettes et dépenses par les comptes. Le groupe Middelhoek s'inspire des « *principes et des méthodes les plus perfectionnées mis au point grâce à des décennies d'expériences pour répondre aux situations et aux problèmes complexes qui se rencontrent au cours du contrôle de grandes entreprises modernes du secteur public ou privé* »¹². L'efficacité du système est jugée en parallèle du constat des flux financiers : il s'agit « *d'apprécier la valeur du système* »¹³ pour les politiques européennes et non de simplement le décrire.

Le groupe de travail va également forger l'approche de la Cour en matière d'audit « *opérationnel* »¹⁴, sorte d'ancêtre de « l'audit de performance » à la CCE. Ce travail prospectif s'inspire directement des expériences naissantes d'audit *Value-for-Money* (VFM) au Royaume-Uni, aux États-Unis ou dans une certaine mesure aux Pays-Bas, des travaux déjà centrés sur les « *trois E* » de l'économie, de l'efficacité, de l'efficience de la dépense publique. Partant du constat, informé notamment par un voyage d'études en 1979¹⁵ (cf. 2.3, infra), que ce type d'audit se développe dans les ISC des États membres comme en Amérique du Nord, le groupe suggère dans ses travaux que l'interprétation de la Cour de la « *bonne gestion* » doit elle aussi évoluer dans le sens d'une analyse *VFM* des politiques européennes¹⁶. Comme le soulignent les propos du premier membre britannique de la CCE Norman Price, témoignant en 1987 devant la Chambre des Lords à propos des débuts de la Cour quelques années auparavant, l'idée de *VFM* a vite circulé sans pour autant être nécessairement vraiment comprise par tous les nouveaux auditeurs européens :

« *La Cour, guidée par le membre néerlandais Middelhoek, a accepté un rapport produit par Peter Keerner, un auditeur détaché du National Audit Office, dans lequel il était recommandé que l'approche Value-for-Money devienne la norme pour tous nos audits. Alors que je parlais avec un officiel italien de la Cour, il m'a dit qu'il était très heureux que la Cour ait adopté l'approche Value-for Money, [avant de me demander] « mais qu'est-ce que ça veut dire » ? Cette anecdote résume l'état des choses à l'époque. La Cour avait dit oui à un principe très important sans qu'il soit compris de façon adéquate, voire pas compris du tout.* »¹⁷

¹⁰ Les archives de la Cour ne permettent pas de retracer l'ensemble des auditeurs ayant pu travailler avec Middelhoek. Notons en revanche la présence du britannique Peter Keerner, quelques années plus tard auteur d'un long mémoire de master portant sur l'état de l'audit public en Europe de l'Ouest, avec un intérêt particulier pour la place de l'analyse de l'efficacité ou de l'efficience par les Cour des comptes (Keerner, 1985).

¹¹ AHUE, Fonds CCE/DEC, *Conception de la Cour à l'égard de ses responsabilités en matière de contrôle* (CCE-DEC1978-220/78).

¹² *Ibid.*, p.6.

¹³ *Ibid.*, p. 27.

¹⁴ Archives internes CCE, Documents du cabinet Middelhoek, *Note à l'attention de Norman Price – Commentaires sur la bonne gestion financière dans le Rapport de 1978*, André Middelhoek, doc. N°63/79.

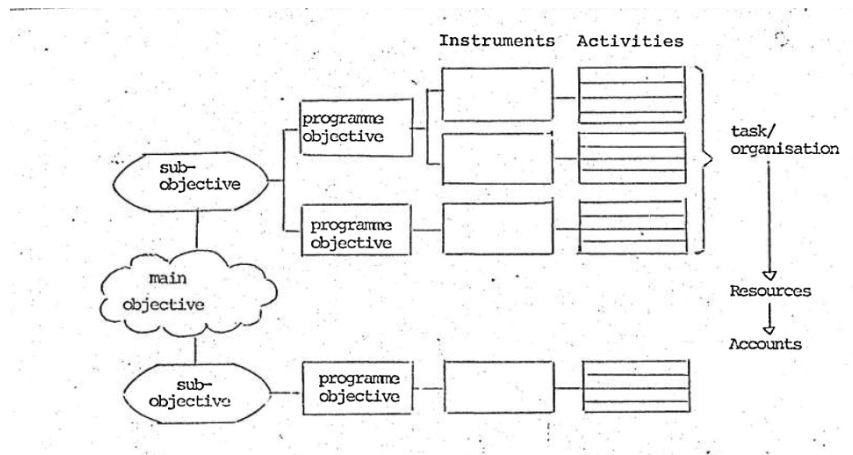
¹⁵ AHUE, Fonds CCE/B.INF, *Programme d'une visite aux USA et au Canada* (CCE-INF1979-62/79).

¹⁶ AHUE, Fonds CCE/DEC, *Activités de groupe de travail dans le domaine du contrôle de la gestion financière* (CCE-DEC1980- 13/80), 1980.

¹⁷ *Audition de Norman Price devant la Chambre des Lords, Commission des Communautés européennes, 4 mars 1987*, bibliothèque de la CCE, doc n° 00004151, p.5, notre traduction.

Ces errements ne diminuent pas l'investissement du groupe Middelhoek. Chargé par la suite d'un rapport sur l'audit de la bonne gestion financière en 1980¹⁸, celui-ci précise son intention et suggère la production d'enquêtes larges sur la gestion des politiques, retraçant i) l'implication des organismes audités dans l'établissement d'objectifs clairs, ii) la comparaison entre résultats espérés et résultats réels, exprimés par un ratio d'efficacité et menant une analyse coûts-avantages, iii) l'existence d'effets non-désirés ou encore iv) les options alternatives en matière d'instruments ou de dispositifs qui permettraient d'atteindre des résultats similaires. Pour répondre à ces questions, l'étude des comptes seuls ne suffirait pas, et les auditeurs devraient retracer les actions concrètes, les processus politico-administratifs tangibles « *que sont censées refléter les transactions* »¹⁹. Tel que l'illustre la figure 1 ci-dessous tirée du même rapport, les comptes sont considérés comme l'image d'une « *gestion en actes* », dont il convient de remonter la chaîne pour apprécier la valeur des « *produits* » européens à la lumière des objectifs programmatiques qu'ils sont censés servir. Depuis l'analyse des comptes, on devrait donc pouvoir remonter à l'analyse de pertinence et de cohérence entre objectifs politiques et interventions publiques.

Figure 1 : la décomposition hiérarchique d'une intervention européenne, des objectifs à leur exécution financière (extrait du rapport du groupe Middelhoek de 1979)²⁰



Le groupe Middelhoek n'a pas seulement importé une approche théorique et large du contrôle financier, il a également contribué à penser les moyens de concrétiser cette vision, par le biais de la formation professionnelle. Cette dimension est pour lui critique, dans la mesure où « *[dans une situation idéale et professionnelle, des compétences en gestion financière, comptabilité, gestion, organisation, économie, statistiques et droit devraient être présentes dans chaque audit]* »²¹. Loin de l'image d'un auditeur public issu de l'expertise-comptable, Middelhoek insiste sur l'importance d'une formation des auditeurs de la Cour

¹⁸ AHUE, Fonds CCE/DEC, *Activités de groupe de travail dans le domaine du contrôle de la gestion financière* (CCE-DEC1980- 13/80), 1980.

¹⁹ *Ibid.*, p.58

²⁰ *Ibid.*, p. 58

²¹ *Ibid.*, p.83

à des compétences extra-financières, comme la « *Policy Analysis* », jugée essentielle pour apprécier la « *rationalité* » des politiques au-delà de la performance interne des organismes européens qui les conçoivent. En partant des plans objectivés par les décideurs, les auditeurs doivent pouvoir tirer de la *Policy Analysis* des jugements sur l'adéquation des instruments choisis ainsi qu'un jugement coût-avantages de l'intervention européenne²².

Bien qu'ils comportent des ouvertures notables aux dimensions extra-financières de l'action publique, les audits souhaités par le groupe Middelhoek conservent une forte dimension contrôle de gestion, tant ils sont centrés sur un organisme public considéré comme une unité productive, aux inputs et outputs quantifiables ou monétisables. Même quand il s'agit d'évoquer les grands objectifs européens que ces audits alternatifs devraient pouvoir apprécier, la Cour cite la seule mesure de l'augmentation du PIB. Tout en étant plus large qu'une simple vérification comptable, l'évaluation à la Middelhoek demeure fortement cadrée par une version restrictive de l'analyse coût-avantage qu'il a pu approcher en tant que planificateur national et qui est aussi en vogue à la Commission (Alayrac, 2022). Une telle évaluation de la « *bonne gestion* » doit alors être entendue en référence à un ethos et des pratiques d'économiste professionnel, sans assimilation complète aux pratiques pluridisciplinaires qui structurent déjà la *Policy Evaluation* étasunienne des années 1960 et 1970 (Barbier, 2014), et dont la CCE semble surtout retenir la dimension de maximisation des produits économiques du budget européen.

1.3. Une Commission européenne d'abord hostile aux ingérences de la Cour

Ces ambitions en matière d'analyse de l'efficacité, voire de la pertinence de l'action européenne sont contrecarrées par une Commission européenne, dont la position vis-à-vis de la Cour oscillera longtemps entre le dédain et l'hostilité. Comme Brigid Laffan l'a souligné dans ses travaux, il faudra près de 30 ans à la Cour pour devenir une « *institution vivante* » (Laffan, 1999), un interlocuteur unanimement reconnu. Projetée dans la mise en œuvre d'un projet européen concrétisé par le Marché commun, la Commission n'aurait développé qu'assez tard une interrogation rétrospective sur son action, un tournant vers le « *souci de soi* » et les réformes internes (Bezes, 2009) qui ne prendra corps que dans les années 1990, notamment au travers des grandes réformes de gestion Sound and Efficient Management, ou SEM 2000, initiées au milieu des années 1990 (Evaluation, 1997) puis du plan de réforme de l'administration dit Kinnock au début des années 2000.

La Cour du début des années 1980 n'est pas encore juridiquement une « *institution européenne* » (elle le deviendra en 1992 avec le Traité de Maastricht), elle n'est pas une juridiction avec un pouvoir de sanction, et ses ambitions d'une analyse systémique des programmes européens semblent largement ralenties par la Commission. Le branchement de la Cour au système télématique CELEX des institutions européennes en 1977, condition de circulation des informations, est l'occasion d'une première controverse : pour le secrétaire général de la Commission Émile Noël, la Cour cherche à « *faire du zèle* », ce dernier considérant qu'une communication au cas par cas des pièces demandées pour ses audits sera suffisante²³. D'autres controverses suivront, comme en 1984, quand la Cour propose une appréciation critique de

²² AHUE, Fonds CCE/DEC, *Méthodes de travail et formation professionnelle* N° 1 et N° 2 (CCE-DEC1978-9/78).

²³ AHUE, Fonds « Émile Noël », *Relations avec la Cour des comptes* (dossier EN-140).

la gestion des effectifs de la Commission européenne, provoquant une réaction irritée des directeurs généraux du budget et des affaires juridiques de cette institution. Pour eux, la Cour est hors de son périmètre, se comporte comme une « *inspection générale* » là où elle devrait plutôt demeurer sur une étude comptable des dépenses²⁴. À plusieurs égards, la Commission des années 1980 semble donc rétive à une « *approche Middelhoek* » d'un audit de bonne gestion financière aux teintes évaluatives en matière de mise en œuvre ou d'objectifs, réticence qui perdurera assez longtemps à Bruxelles. Les enjeux de définition des pratiques analytiques croisent les problématiques de prés carrés institutionnels, dans la mesure où la Commission cherche elle aussi à s'affirmer évaluatrice de ses programmes d'investissement ou de transferts socio-économiques. Pour les euro-fonctionnaires de l'exécutif, qualifier la CCE de simple contrôleur financier revient à (re)tracer une frontière entre ordonnateur et vérificateur, et par extension entre l'analyse de politique ou la science économique (au service du premier) et l'audit (au service du second). Parmi les différents propos hostiles que nous avons pu recueillir au cours de notre enquête, on peut citer ceux particulièrement exemplaires d'un ancien directeur général de la Commission proche de J. Delors :

« Il y avait un membre de la Cour, qui était un Hollandais [A. Middelhoek], qui avait une conception de son rôle comme un Commissaire bis, ou un Commissaire alternatif. Il disait « non ce n'est pas bien de...financer telle et telle chose », mais c'était pas son rôle, il était pas Commissaire, il était pas membre de la Commission. Son rôle, c'était de vérifier l'exactitude et la légitimité de l'utilisation des fonds, de l'argent du budget européen. Donc on avait des tensions, incontestablement... incontestablement. »

Extrait #1, ancien directeur général de la Commission européenne, entretien du 17/07/2019.

Manquant d'informations, rencontrant l'hostilité de la Commission, la Cour pourrait sembler impuissante dans un quelconque projet de mise en œuvre d'audits élargis, englobant une dimension évaluative. Bien que soutenue par le Parlement européen, qui a contribué à sa création pour disposer d'un tiers de confiance appréciant le travail de la Commission (Ulrich *et al.*, 2016), le Parlement demeure lui aussi une institution jeune, aux pouvoirs restreints. Le travail originel de « *passer* » réalisé par le groupe Middelhoek ne s'est pourtant pas évaporé. Au contraire, et comme nous le verrons ci-après, les années qui séparent la création de la Cour de sa reconnaissance institutionnelle dans les années 2000 furent l'occasion d'un développement des horizons en matière d'audit BGF, une voie d'influence de la Cour par et sur l'évaluation.

2. Les multiples voies de l'engagement de la CCE en faveur de l'évaluation dans les années 1980 et 1990

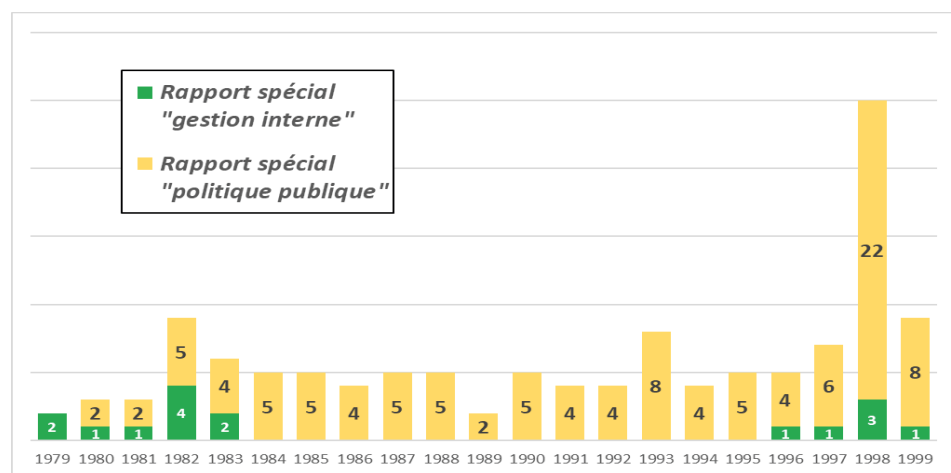
2.1. L'institutionnalisation à la Cour d'une analyse économique et de mise en œuvre dans l'espace étroit du « rapport spécial »

L'un des piliers du rôle de la Cour en matière d'analyse évaluative sera le « *rapport spécial* ». Produit dérivé de la compétence de la Cour à produire des « observations »

²⁴ AHUE, Fonds « Émile Noël », *Relations avec la Cour des comptes* (dossier EN-433).

(évoquées dans le Traité de Bruxelles sans être vraiment définies), cet exercice va servir de réceptacle aux ambitions analytiques de la Cour, qui va l'investir comme un espace dédié aux audits de « *bonne gestion financière* ». Selon John Sweeney (2016), un regard rétrospectif permet en effet de constater que le premier « *audit de performance* » de la Cour aurait été publié dès 1980 : il portait alors sur les aides du Fonds agricole en matière d'agriculture de moyenne montagne, et mentionne explicitement sa prétention à faire « *l'évaluation des effets de l'aide* »²⁵. En poursuivant cette analyse et en l'étendant aux travaux de la Cour de sa création jusqu'en 1999²⁶, on peut élargir ce constat : la production de rapports spéciaux, assez stable dans le temps sur la période 1980-1999, s'est rapidement concentrée sur l'audit des politiques (au travers des conditions de leur gestion), laissant l'analyse plus interne des systèmes et dépenses européennes à une rubrique du rapport annuel de la Cour (figure 2).

Figure 2 : la production de rapports spéciaux par année de publication, de 1979 à 1999²⁷



Légende : nous désignons comme rapports spéciaux « politique publique » ceux qui concernent l'étude des résultats et de la performance d'un ou plusieurs programmes européens, et les rapports « gestion interne » ceux qui prennent explicitement pour objet les mécanismes de gestion de l'administration européenne (systèmes d'information, salaires, politique immobilière, etc.). La production de rapports Connaît un pic à la fin des années 1990, particulièrement poussé par l'étude des nombreux programmes budgétaires créés sous les deux Commissions Delors (1985-1995). Dans notre calcul, nous tenons compte de deux rapports écrits mais non publiés au Journal officiel de l'UE.

²⁵ AHUE, Fonds CCE/DEC, *Rapport spécial concernant l'application de la directive du Conseil n° 75/268 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées* (CCE DEC.1980 139/80), p.27.

²⁶ Soit juste avant l'avènement des grandes réformes administratives dans la Commission (dont MAP2000) et l'ancrage attesté d'un répertoire de gestion de la performance des politiques européennes, particulièrement en matière budgétaire.

²⁷ *Liste des rapports spéciaux depuis 1979*, CVCE, Université du Luxembourg, mis à jour le 13/08/2011.

D'un style qualifié rétrospectivement par certains enquêtés présents à l'époque de « *très littéraire, trop littéraire* »²⁸ alors même qu'ils sont censés porter sur la « *gestion financière* », ces premiers rapports spéciaux pointent le manque de données, l'absence d'analyse d'efficacité ou d'impact dans le cadre des principaux programmes de dépense de l'époque : les fonds structurels à finalité régionale et agricole (objets de plus de la moitié des rapports spéciaux rédigés entre 1979 et 1999). Ne comportant ni section méthodologique détaillée, ni économétrie apparente, ni compte rendu d'enquête qualitative, ces rapports déroulent en revanche une série d'observations et de jugements sur les résultats ou la qualité de la mise en œuvre appuyés par des éléments matériels et des statistiques contextuelles.

En somme, ces audits de la « *bonne gestion financière* » contenus dans les premiers rapports spéciaux ne sont ni des enquêtes évaluatives fondées sur une méthodologie d'inspiration scientifique, ni des exercices de contrôle et de vérification, mais ressemblent plutôt à un produit intermédiaire : des appréciations générales en vue d'une amélioration continue des politiques européennes dont la gestion financière ne serait qu'une porte d'entrée. Avec ses rapports spéciaux, terme qui sera finalement officialisé par le Traité de Maastricht (1992), la Cour souhaite directement engager ses promoteurs institutionnels (le Parlement ainsi que les États membres) mais aussi un public plus large d'Européens. Selon Middelhoek lui-même, la Cour pourrait publier ses travaux bien au-delà du seul Journal officiel, lorsque ceux-ci permettent d'informer sur les activités européennes « *d'une manière générale* »²⁹. Comme l'écrit Middelhoek dès 1978, « *l'objet de la recherche des déficiences n'est d'ailleurs pas la critique en soi, mais l'amélioration et le renforcement des systèmes et des procédures* »³⁰. On retrouve ici à la Cour la proposition d'une accountability for learning, voire d'une analyse « *centrée sur l'utilisation* » (Patton, 2008) que les praticiens-théoriciens de l'évaluation ont souvent gardée pour eux-mêmes, et qui émerge dans l'environnement politico-administratif européen avant qu'il ne se développe substantiellement à la Commission au milieu des années 1990.

2.2. L'audit de l'évaluation, ou la Cour comme méta-évaluateur de la Commission

Entre les années 1980 et 2000, la CCE s'est également intéressée à la critique, au renforcement et la compilation des évaluations internes à la Commission, à la frontière entre une forme de contrôle de gestion de l'évaluation (ou d'assurance qualité) et un travail plus proche de celui de « *méta-évaluateur* » jugeant la prise en compte et l'utilité réelle des évaluations entreprises par la Commission (Stufflebeam, 2001). Une telle évaluation de l'évaluation était déjà envisagée par le groupe Middelhoek, qui voyait en « *l'approche par les systèmes* » une enquête autant sur la dimension « *coûts-avantages* » que sur les procédures et outils de gestion des politiques et programmes par les institutions. Tel que souligné par l'encadré 3 ci-dessous, le travail de la Cour visait dès son origine à interroger l'existence de procédés de conception et évaluation substantiels chez ses audités, et à éventuellement recommander leur amélioration.

²⁸ Entretien du 3/8/2021 avec deux anciens responsables de la Cour, des années 1970 à 2000.

²⁹ AHUE, Fonds CCE/DEC, *Procédures pour la communication externe des résultats d'audit*, (CCE-DEC1983-8/83), 1983.

³⁰ AHUE, Fonds CCE/DEC, *Conception de la Cour à l'égard de ses responsabilités en matière de contrôle* (CCE-DEC1978-220/78), p. 6.

**Encadré 3 : les questions posées par une Cour en méta-évaluateur
(extrait du rapport Middelhoek sur les méthodes, 1980)**

« C'est pourquoi il faut, lors de l'étude de l'efficacité et en plus de l'examen de l'économie et de l'efficience, poser au moins les questions suivantes concernant les systèmes de gestion et de contrôle intéressés :

- 1) Est-ce qu'un objectif principal et un sous-objectif ont été fixés ?
- 2) Est-ce que des objectifs de programme ont été fixés ?
- 3) Sur quelle base ont-ils été fixés ?
- 4) A-t-on envisagé d'utiliser d'autres instruments ?
- 5) Est-ce que les activités permettent la mise en œuvre de l'instrument d'une manière telle que l'objectif de programme puisse être réalisé de façon optimale ?
- 6) Les effets réels contribuent-ils à la réalisation de l'objectif ?
- 7) Est-ce que les effets réels produits par l'utilisation de l'instrument font l'objet d'une évaluation ?
- 8) Est-ce que l'efficacité du programme fait l'objet d'une évaluation et d'un rapport ?
- 9) Cette évaluation est-elle utilisée pour accroître l'efficacité ?
- 10) A-t-on gardé trace des éventuels effets secondaires des instruments utilisés (coûts et bénéfices indirects) ? »

En prenant les fonds structurels et les politiques régionales pour exemple, on constate que la Cour a ainsi intégré de nombreuses observations dédiées à l'évaluation (ou à sa critique) dans ses rapports spéciaux sur le sujet. Dans une note de 1983 sur la gestion du Fonds social européen (FSE), elle note par exemple que « *la Commission n'a pas conduit à bien les évaluations requises [...] de façon à adapter sa politique à la situation du marché de l'emploi* »³¹. Pour le FSE toujours, un rapport spécial de 1988 indique que « *la dernière réforme du fonds [...] ne s'appuie pas sur des évaluations suffisamment significatives de l'efficience et de l'efficacité de ces mesures* »³². Dans un autre rapport de 1990, portant sur les Programmes intégrés méditerranéens, la Cour explique qu'en matière de « *système d'évaluation, d'ailleurs largement dépendant de la bonne connaissance des opérations, tout reste à faire pour sa mise en œuvre [...] tant en ce qui concerne les indicateurs d'impacts et leur utilisation que pour ce qui se rapporte à l'action des évaluateurs* »³³. Enfin, un rapport spécial de 1995 sur « *l'instrument financier de Cohésion* » évoque « *la nécessité de réaliser encore des progrès* » en matière d'évaluation de projet, et notamment d'analyse coût-avantage et de quantification des effets environnementaux, sociaux ou économiques des projets financés³⁴. Si la Cour considère que « *c'est la responsabilité de la Commission*

³¹ AHUE, Fonds CCE/DEC, *Note relative à la gestion financière du Fonds social européen*, (CCE-DEC1983-105/83), p. 5.

³² CCE (site internet), *Rapport spécial n° 1/88 sur les procédures et systèmes communautaires et nationaux relatifs à la gestion du Fonds social européen*, 1988, p. 7.

³³ CCE (site internet), *Rapport spécial n° 4/90 sur les Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM)*, 1990, p. 19.

³⁴ CCE (site internet), *Rapport spécial n° 1/95 sur l'instrument financier de cohésion*, 1995, p. 13.

que d'évaluer sa performance »³⁵, la première semble toutefois avoir poussé la seconde à plus évaluer et à plus employer les résultats des travaux menés : « la Cour doit encourager et assister la Commission à [évaluer] de façon effective »³⁶.

Les rapports spéciaux critiquent en général l'absence de données ou de résultats clairs, alors même que la Commission initie de son côté une longue marche vers l'évaluation systématique de ses programmes à partir de la fin des années 1980 (Duran *et al.*, 1995 ; Evaluation 1997). Or, ce rôle de méta-évaluateur, voire de « contrôleur » de l'évaluation que la CCE semble parfois vouloir endosser ne rencontre pas l'adhésion des agents spécialisés de la Commission alors actifs et que nous avons pu rencontrer. Ils semblent retenir la vision dépréciative d'une « approche Cour des comptes » de l'évaluation, plus sentencieuse que formative, tel qu'illustré par les propos de cet ancien fonctionnaire de la Commission :

« Quand tu es responsable d'une politique, si tu fais une évaluation, ton objectif c'est d'améliorer une politique. Quand tu es Cour des comptes, c'est de donner des bons ou des mauvais points [...] les Cour des comptes désorientent le débat des vrais problèmes... Parce que, mettre au même niveau une petite irrégularité, une erreur avec une correction, et une politique inefficace... ce n'est pas la même chose... Mais ils totalisent tout ça... Donc ils ne vont pas nous aider. »

Extrait #2, ancien chef d'unité évaluation « Politiques régionales » à la Commission, entretien du 20/05/2019

Ce type de réaction souligne la persistance d'une défiance de la Commission vis-à-vis d'une Cour qui, selon les mots de Middelhoek lui-même, souhaiterait avant tout critiquer pour « améliorer et renforcer » les politiques et leur gestion³⁷. Mais les travaux de la Cour ne peuvent être ignorés par la Commission, puisque le circuit des rapports spéciaux permet à celle-ci de répondre aux observations de la Cour, avant que les rapports circulent au Parlement européen, au Conseil ou dans la presse : en pointant les écueils de l'évaluation par la Commission, la Cour publicise l'importance de son développement. Cette vision d'une CCE en méta-évaluatrice de la Commission semble s'être ensuite institutionnalisée : elle est par exemple mentionnée dans un échange entre le président suédois de la Cour J.Karlsson (1995-2001) et le responsable méthodologique de la Cour W. Hubl, selon qui c'est bien à la Commission d'évaluer et à la CCE de juger les évaluations³⁸, dans une relation « auditeur-audité » prenant pour objet dans la reddition de comptes non seulement les politiques mais aussi leur évaluation. Mais cette approche continuerait de structurer en partie le travail de la Cour : comme nous l'expliquait par ailleurs l'un de ses actuels directeurs, « il y a un chevauchement méthodologique entre l'audit de performance et les évaluations [...] on fait, dans la plupart des cas, des mélanges entre des méta-évaluations et de l'évaluation à proprement parler »³⁹.

³⁵ Archives internes CCE, Note for the attention of M. Jan O. Karlsson, President of the Court. Subject: A Framework for the further development of the Court's sound financial management audit practice (ADA0393), 27 mars 2000.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ AHUE, Fonds CCE/DEC, Conception de la Cour à l'égard de ses responsabilités en matière de contrôle (CCE-DEC1978-220/78), p. 6.

³⁸ Archives internes CCE, Note de W. Hubl, directeur du groupe méthodologique ADAR, au président de la Cour J. Karlsson, 27 mars 2000.

³⁹ Entretien avec un directeur de la Cour, 1/12/2020.

2.3. Une influence intellectuelle nord-américaine

Tout en cherchant à s'établir dans le paysage de l'UE, la Cour va aussi très vite se tourner vers l'international, en cherchant à s'inspirer de ses homologues ISC nord-américaines. Dès 1979, le « passeur » Middelhoek lui-même voyage ainsi aux États-Unis et au Canada pour s'inspirer de leurs auditeurs généraux mais aussi « d'autres organisations à Washington et Boston directement concernées par la théorie et la pratique de la gestion financière »⁴⁰ : des économistes travaillant pour le Congrès des États-Unis, des analystes de la Brookings Institution ainsi que des universitaires⁴¹. La périodicité de ce voyage a son importance, sachant que c'est justement dans les années 1970 et 1980 que l'analyse coûts-avantages et le raisonnement économique, centraux pour Middelhoek, vont véritablement commencer à essaimer dans la conduite des politiques publiques américaines après de premières incursions dans les années 1960 (Berman, 2022). Middelhoek rencontrera entre autres William Cooper et Joseph San Miguel (à l'Université d'Harvard), tenants d'une Management Science appliquée au gouvernement, ou encore Dennis Dugan, « Chief Economist » et évaluateur en chef du Government Accountability Office américain, dans l'optique d'explorer les multiples outils assimilables dans une ISC. Middelhoek est par ailleurs rentré de son voyage d'études avec de la documentation, dont des guides sur l'évaluation de programme édités par l'auditeur général étasunien, et une description détaillée des façons dont évaluation et audit sont mêlés outre-Atlantique⁴².

Ce type de visites et d'échanges sur les pratiques sera réitéré par le président de la Cour Michael Murphy en 1981, qui passera à la fois par le bureau des auditeurs généraux nord-américains, mais aussi au siège de la Banque mondiale ou de l'Organisation des Nations unies, toujours dans une optique d'apprentissage et de construction de ressources en matière d'audit, mais surtout d'évaluation⁴³. Ces visites seront suivies par la réception à Luxembourg du contrôleur général du Canada (en 1985), à qui le président Marcel Mart demandera d'apporter avec lui « une édition des 13 ou 14 volumes de critères d'audit de value-for-money édités par [son] office »⁴⁴. Tous ces échanges permettent à la Cour de mieux appréhender le fonctionnement d'offices d'audit public fonctionnant pour et par l'évaluation : équipes pluridisciplinaires intégrant des spécialistes en sciences sociales, exploration à large spectre des politiques auditées. Dans la mesure où une rubrique « *audit de performance* » n'a été insérée qu'en 2005 dans le Manuel d'audit de la Cour en 2005 (Fortvingler, 2011), on peut faire l'hypothèse que ces documents méthodologiques importés ont pu servir de fil conducteur pour les auditeurs européens intéressés aux questions de performance dès les années 1980-90. Les archives de l'institution témoignent également de nombreuses rencontres à l'échelle européenne, où des membres et agents de la Cour auront dialogué avec leurs homologues dans les États membres, ou avec d'autres acteurs comme des universitaires, des consultants, des économistes-fonctionnaires.

Plus tard, la Cour participe au regroupement international des institutions suprêmes d'audit INTOSAI, et à la création de sa branche européenne EUROSAI en 1990 à Madrid⁴⁵. Or, ces

⁴⁰ AHUE, Fonds CCE/INF, *Programme d'une visite aux USA et au Canada* (CCE-INF1979-62/79).

⁴¹ AHUE, Fonds CCE/INF, *Rapport d'une visite d'étude en Amérique du Nord* (CCE INF.1979 87/79).

⁴² *Ibid.*

⁴³ AHUE, Fonds CCE/INF, *Rapport de la visite effectuée aux États-Unis - mars 1981* (CCE-INF1981-58/81).

⁴⁴ AHUE, Fonds CCE/INF, *Visite du Contrôleur général du Canada* (CCE INF.1985 97/85).

⁴⁵ AHUE, Fonds CCE/INF, *Conférence constitutive et premier congrès de l'EUROSAI* (CCE-INF1990-130/90).

réseaux seront très importants pour la circulation des pratiques entre autorités d'audit, ainsi que pour l'imbrication de l'évaluation dans leurs pratiques, alors que les idées de « *performance* » ou de « *qualité* » intégraient l'ensemble des répertoires de réforme administrative des années 1990-2000 (Pollitt et Bouckaert, 2011). Cette question de la réalisation d'évaluations par les Cour des comptes est d'ailleurs un élément central du congrès international INCOSAI tenu en 1992 à Washington, et auquel des agents de la Cour ont participé. Selon les « *Accords de Washington* » qui y seront adoptés, « *l'évaluation* » est reconnue comme une approche émergente que les institutions d'audit devraient inclure dans leur pratique « *d'audit de performance* »⁴⁶, une imbrication qui contribue d'autant plus à brouiller les pistes.

Encadré 4 : des experts « passeurs » des pratiques et approches évaluatives dans le halo des idées néo-managériales des années 1980-1990

Les années 1990 représentent un moment d'hybridation de pratiques et de mélange des genres entre évaluations et audits, qui doit beaucoup à l'activité de nombreux « passeurs » de traditions savantes et administratives, comme Middelhoek l'a lui-même été. Des forums experts vont se développer autour de ces enjeux, comme le groupe *Public Management* (PUMA) de l'OCDE dans les années 1990, fédérant des fonctionnaires, des universitaires, des consultants. PUMA organisera notamment un symposium sur l'audit de performance en juin 1995, auquel la Cour participera. C'est aussi à cette période que la Commission lance sa propre initiative d'évaluation systématisée des programmes budgétaires comme SEM 2000, en s'appuyant sur des experts nationaux détachés européens ou nord-américains. Citons par exemple l'auditeur public canadien Ian Davies, passé par la Cour des comptes et la Commission à la fin des années 1990, ou l'universitaire britannique et spécialiste de réforme administrative Christopher Pollitt, ayant collaboré tous les deux au travail autour de SEM 2000).

2.4. Une formation professionnelle teintée d'économie et d'analyse coût-avantage

L'émulation théorique et les débats internationaux auxquels participe la Cour ne servent pas que le positionnement et les apprentissages inter-institutionnels, mais ont un versant très concret : celui de la formation professionnelle des auditeurs, notamment aux techniques d'analyse économique et d'évaluation. Former apparaît d'autant plus important que les premiers recrutements de la Cour ont été effectués de façon « *pragmatique* », dans le bassin d'emploi de Luxembourg et sur la base de contrats temporaires (jusqu'au premier concours organisé en 1980)⁴⁷. Ces premières entrées ne correspondent pas à l'image d'un professionnel analytique tel que Middelhoek les a rencontrés lors de ses déplacements nord-américains.

L'étude des programmes de formation professionnelle des années 1980 à la Cour révèle une concentration des cours sur la comptabilité, le fonctionnement de base des institutions européennes et les langues : rien ou presque en matière d'économie, de Policy analysis,

⁴⁶ AHUE, Fonds CCE/INF, *Report on the 14th INCOSAI Congress in Washington in October 1992* (CCE-INF1992-17192).

⁴⁷ Entretien du 3/8/2021 avec deux anciens responsables de la Cour, des années 1970 à 2000.

voire de sciences sociales comme on en trouverait au GAO américain. L'enjeu de l'élargissement méthodologique passe dans les faits derrière l'impératif d'homogénéisation des compétences en matière d'audit de légalité et de régularité des dépenses, alors que les budgets de la formation semblent limités et que des choix thématiques sont contraints⁴⁸.

Mais ici encore, l'ambition d'une analyse plus large ne disparaît pas, et le début des années 1990 est aussi marqué par l'introduction dans les maquettes de formation des auditeurs de cours (optionnels) en micro ou macro-économie, en analyse coût-avantage mais aussi en évaluation de politique. Ces différentes dimensions sont généralement imbriquées dans les mêmes modules, soulignant une approche alors très quantitative et économique de l'évaluation et de l'audit de performance⁴⁹. Il faut cependant nuancer l'idée d'une formation systématisée qui affecte l'ensemble du personnel : comme l'évoquait en entretien un responsable de la Cour s'étant occupé de formation à cheval entre les années 1990 et 2000, l'ambition de ces programmes courts n'aurait jamais pu être de transformer les auditeurs en évaluateurs, tout au plus leur donner une vision des enjeux et des rapports entre pratiques⁵⁰. Il est d'ailleurs intéressant de noter que 20 ans plus tard et malgré un tournant vers les audits de performance (Stephenson, 2015), l'évaluation *per se* semble ne pas être devenue une compétence-cœur de la Cour : les formations en la matière durent quelques jours sur la base d'une inscription volontaire⁵¹, tandis qu'une faible minorité d'auditeurs déclarent aujourd'hui « l'évaluation de politique » comme une compétence acquise (CCE, 2021).

Ainsi, l'analyse des archives de la Cour permet de rendre compte de son intérêt ancien pour les questions d'évaluation, qu'il s'agisse de produire elle-même des jugements sur les activités européennes ou d'observer la pratique évaluative de ses audités (i.e. la Commission) ou des autres ISC. Tout en investissant l'évaluation par ses volets les plus quantifiés, financiers ou économiques (en lien organique avec son mandat d'analyse des comptes), ses multiples efforts en la matière en font selon nous une championne discrète de la « culture d'évaluation » à la Commission. Chacun de ces axes est en revanche investi avec des ressources limitées, celles d'une jeune ISC en cours d'institutionnalisation, comptant peu d'auditeurs, des professionnels aux perspectives et pratiques variables selon leur État-membre d'origine et encore moins d'experts en évaluation, alors que le périmètre potentiel envisagé par Middelhoek est immense.

3. Réviser la chronologie d'un « tournant évaluatif » de la Cour

3.1. La montée en puissance des audits de performance : réactivation plus que tournant

La sociohistoire d'une CCE en championne discrète de l'évaluation des années 1970 à 1990 nous amène à questionner l'idée selon laquelle l'augmentation des analyses de performance serait réellement un « tournant ». Si la Cour est en effet aujourd'hui positionnée au centre du jeu inter-institutionnel européen en matière de reddition de comptes sur

⁴⁸ AHUE, Fonds CCE/DEC, *Programme de la formation professionnelle de la Cour en 1983* (CCE-DEC1983-43/83).

⁴⁹ AHUE, Fonds CCE/GA, *Programme de la formation professionnelle de la Cour en 1998* (CCE-GA1997-211/97).

⁵⁰ Entretien du 21/10/2021 avec un directeur de la CCE.

⁵¹ Entretien du 8/06/2020 avec une évaluatrice réalisant des formations à la Cour.

l'efficacité ou l'efficience des politiques, comme l'a bien montré Paul Stephenson (2015), nous pensons que les racines de ce travail sont cinquantenaires et indissociables d'une mutation globale et progressive du rôle institutionnel des ISC. Selon nous, les impulsions initiales de « passeurs » internes à la Cour ont contribué à y inscrire ce que P. Bezès et B. Palier (2018) nommeraient une « trajectoire de réforme », une « chaîne de séquences » qui permettent à des idées, acteurs et concepts réformateurs de se développer dans le temps. Pour reprendre les termes de Bezès et Palier, la Cour va en fait bénéficier de l'élargissement européen d'un « couloir » de réformes néo-managériales, particulièrement favorable aux savoirs et pratiques qu'elle avait commencé à héberger. Or, l'antériorité de la CCE en la matière tend à être étonnamment occultée *a posteriori* par l'importance même des réformes administratives qu'elle a contribué à mettre en avant.

Premièrement, la Commission adopte au milieu des années 1990 un répertoire réformateur difficilement classable mais par endroits assimilable à la Nouvelle Gestion Publique, avec une plus grande focale sur le rendement des programmes, le contrôle financier et l'évaluation de la mise en œuvre et des résultats (Pollitt et Bouckaert, 2011). Avec les programmes gestionnaires et évaluatifs SEM 2000 (lancé dès 1996) puis Kinnock (2000-2001), l'analyse politique par les rendements coûts-avantages des budgets a largement infusé à la Commission et au Conseil, au point que les « trois E » soient intégrés comme « principe de bonne gestion financière » dans le Règlement européen de gestion financière de 2012⁵², puis renommés ensuite principes de la « performance » dans la version de 2018⁵³. Or, le cadrage par les « trois E » et le rendement des politiques était déjà vingtenaire à la CCE à l'orée des années 2000, tandis que la notion de « performance » y devenait déjà vernaculaire au contact des autres ISC internationales qui avaient déjà adopté le terme. Bien que la CCE soit loin d'être le seul point d'entrée de ces notions très plastiques dans les politiques européennes, et qu'on peut affirmer qu'il existe autant de cultures du contrôle public qu'il y a d'États membres (Keemer, 1985), on constate un alignement de répertoire entre institutions. En d'autres termes, la Cour devient plus écoutée parce que son message devient culturellement et institutionnellement plus audible, ce qui contribue par rétroaction à pousser le travail de l'institution dans le sens de l'analyse de performance.

Deuxièmement, l'idée imprécise du « tournant » a également été alimentée par le miroir déformant du « moment DAS » (Moggia, 2020), après que les Britanniques aient demandé que le Traité de Maastricht (qui élève la CCE au rang « d'institution européenne ») inclue l'obligation pour la Cour de réaliser une « déclaration d'assurance » (DAS) sur le budget européen. Ce nouveau « produit » comptable a accaparé la Cour au milieu des années 1990, changé sa sociologie en incitant au recrutement d'auditeurs financiers et contribué pour quelque temps à éclipser le renforcement des activités d'étude de la performance dans l'institution, donnant par contraste à l'audit de performance des années 2000 l'apparence d'une nouveauté. Le doublement des audits de performance de la CCE entre les décennies 2000 et 2010 ainsi a été interprété comme un « tournant » vers la performance (Hancu-Budui et Zorio-Grima 2018). Or, il faudrait plutôt parler de demi-tour tant la Cour n'avait

⁵²Règlement UE n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.

⁵³ Règlement UE n° 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.

jamais oublié l'audit « *BGF* », tout au plus suggéré d'en affermir la pratique : en 1995 déjà, Middelhoek déclarait à la fin de son mandat que « *la Cour a[vait] l'obligation de continuer son audit de performance* » malgré la réorientation temporaire de ressources humaines sur les tâches de conformité liées à la DAS (Middelhoek, 1995). La même année, le chef de division à la Cour J. Timmermans concluait son Compte rendu sur le symposium Public Management de l'OCDE consacré à l'audit de performance sur l'idée que, si Cour a bel et bien adopté un audit « *BGF* » dès 1978, celui-ci est souvent limité à des observations sur les déficiences des systèmes de gestion et d'évaluation, sans réaliser lui-même une analyse d'efficacité, d'économie ou d'efficience en profondeur. Pour résoudre ces faiblesses, il serait selon lui désormais « opportun de développer à court terme des normes en matière d'audit de performance adaptées au contexte communautaire s'inspirant de celles développées déjà sur le plan international »⁵⁴. Suivant ces recommandations, la Cour établira ses propres guides en matière d'audit de performance dans les années 1990 avant de les formaliser au début des années 2000 (Fortvingler, 2011), conférant à l'institution son avatar contemporain de juge de la performance. Si le développement d'une telle pratique d'audit de performance doit encore composer avec une DAS chronophage (mobilisant toujours largement les équipes d'auditeurs), les archives montrent que certains acteurs dans la Cour ont très tôt cherché à rééquilibrer son travail en direction d'analyses évaluatives, par une réallocation interne de moyens matériels et humains⁵⁵.

Enfin, l'intérêt croissant du Parlement européen pour les travaux de la Cour et les liens de travail de plus en plus étroits qui unissent les deux institutions⁵⁶ semblent finalement rejoindre l'intention originale des euro-parlementaires ayant poussé la création d'une Cour autonome. Comme nous l'avons mentionné, le Parlement des années 1970 s'est particulièrement investi dans la création d'une CCE afin de disposer de travaux indépendants pour exercer un contrôle parlementaire sur l'exécutif européen (Ulrich *et al.*, 2016)⁵⁷. Or, Middelhoek et ses collègues semblaient prendre ce service institutionnel au Parlement politiquement très au sérieux. L'étude de l'inventaire des archives de la Cour révèle de ce fait de nombreuses interactions entre les deux institutions sur toute la période 1980-2000 : demandes de rapports spéciaux par le Parlement, présentation des programmes de travail de la Cour devant la commission parlementaire du contrôle budgétaire, demandes de renseignements de députés au sujet de certaines politiques ou visites au siège de la Cour à Luxembourg. L'intensification et la formalisation des liens entre Parlement et CCE renouvellent une demande ancienne du législateur européen quant à la production de travaux analytiques indépendants sur la mise en œuvre et les résultats des politiques européennes.

⁵⁴ AHUE, Fonds CCE/ADAR, *Symposium de l'OCDE sur l'audit des performances. Note à l'attention de H. Weber* (ADAR JT/N° 088/95).

⁵⁵ Entretien avec un directeur de la Cour, 1/12/2020.

⁵⁶ La Cour interagit régulièrement avec le Parlement, particulièrement avec la Commission du contrôle budgétaire (CONT) mais aussi (et plus récemment) avec d'autres commissions thématiques. Les présidents des autres commissions parlementaires peuvent également suggérer des thèmes pouvant faire l'objet de rapports spéciaux au Président de la Cour lors d'une réunion annuelle, au cours de laquelle ce dernier présente le programme de travail à venir.

⁵⁷ AHUE, Fonds CCE/DOC, *Discussions préliminaires à la création de la Cour des comptes européenne 1972-1977* (CCE-DOC-1-24).

3.2. Une championne de l'évaluation refusant le label d'évaluatrice ?

Constatant cet intérêt précoce et continu de la CCE pour l'évaluation, on peut s'interroger quant au fait qu'elle ne se réclame pas du rôle « d'évaluatrice » comme le font le GAO étasunien ou la Cour des comptes française. Si les normes partagées par les ISC distinguent en général évaluations et audits de performance (INTOSAI, 2016), la CCE semble quant à elle travaillée par une hiérarchie implicite entre ces deux domaines. En effet, si le manuel d'audit de performance de la CCE (2017a) présente cette différence avant tout sous l'angle inter-institutionnel (la Commission évalue, la Cour audite les politiques et les évaluations), on peut également la lire comme une revendication professionnelle et épistémique de la force d'objectivation de l'audit, force que certains de nos interlocuteurs tendent à nier à l'évaluation. Citons à titre d'exemple un Principal Manager de la Cour quant à la comparaison des deux pratiques :

« On fait des audits de performance, jamais d'évaluation. Je suis certain qu'un évaluateur dirait que ses conclusions sont fondées sur des preuves, mais bien sûr, ce n'est pas le même type de preuves, dans l'absolu [...] On se fonde sur des standards reconnus, tandis que l'évaluation est plus subjective. »

#Extrait 3, Principal Manager à la Cour, entretien du 7/11/2019.

La frontière recoupe ici l'enjeu politique du statut de la Cour et l'enjeu savant et professionnel du statut de la preuve mobilisée dans les travaux analytiques. La culture des professionnels du chiffre majoritaires parmi les agents de la Cour, mais aussi celle des économistes comme Middelhoek, tend à ancrer des associations fortes entre objectivité et données chiffrées ou originaux administratifs, d'autant plus qu'il s'agit parfois de critiquer la faiblesse des évaluations de la Commission ou d'autres organismes audités par la Cour. Ces procédures idéales d'administration de la preuve déteignent sur la méthodologie de l'audit de performance, qui reconnaît le rôle des données qualitatives, des entretiens avec les acteurs ou les bénéficiaires, tout en les subordonnant à d'autres preuves plus « robustes », plus matérielles et objectivables par le chiffre ou le document (CCE, 2017).

Cet attrait de la Cour pour le chiffre, le quantifiable, est empreint d'une « confiance dans les nombres » (Porter 1995) ayant elle-même marqué la gestion publique sur plusieurs siècles. Mais il l'éloigne dans le même temps des racines de l'évaluation dans les sciences sociales, faisant de l'incertitude, de la spéculation et du doute les conditions d'une analyse pleine des politiques publiques. Cette contradiction vit au sein de la Cour, dont le manuel d'audit de performance reconnaît l'origine « sciences sociales » de la pratique et sa proximité avec l'évaluation, tout en proposant une hiérarchie de robustesse de preuves en faveur du chiffre. D'une part, cet attachement à l'objectivité comme vertu permet à la Cour de revendiquer une fonction de dévoilement et de critiquer les évaluations produites par la Commission, mais elle tend aussi à cadrer son travail par les statistiques, les batteries d'indicateurs ou les appareils chiffrés déjà produits. Cette tendance au « réalisme métrologique » (Desrosières, 2001), tout en laissant une large place à la critique de l'incomplétude des indicateurs de la Commission, laisse de côté une analyse plus fondamentale sur le signifié de l'information en matière politique, une perspective réflexive sur l'absence de « donné » dans la « donnée » (Salais, 2010). Alors qu'une partie des évaluateurs ont expérimenté depuis trente ans un tournant constructiviste dans l'analyse de programme et de politique (Guba et Lincoln,

1989; Schwandt, 1997), reconnaissant la subjectivité de l'analyste et la prise en compte des valeurs implicites des décideurs et bénéficiaires, les auditeurs européens semblent ne pas avoir véritablement entamé leur critique radicale du chiffre. Du moins une ambiguïté demeure, le besoin statuaire d'objectivation comptable risquant d'éclipser l'éclectisme méthodologique.

Si la lame de fond d'une pensée économique en « *coûts-avantages* » quantifiés a porté le développement de la Cour en matière d'activités évaluatives, de Middelhoeck à nos jours, la question du dépassement de cette perspective reste donc ouverte. Rappelons que la montée en puissance des audits de performance s'est accompagnée d'une vaste littérature sur leurs potentiels effets néfastes, ou le « *paradoxe de la performance* » (van Thiel et Leeuw, 2002) : quand l'action publique est saisie par ce dernier impératif, elle peut améliorer ses mesures de performance sans que l'amélioration du service soit réelle. L'audit de performance n'est alors qu'une image alternative aux diverses réalités qu'auraient pu mieux saisir des enquêtes pluridisciplinaires, qui ne hiérarchisent pas *a priori* les preuves et qui ne réifient pas la comptabilité et les chiffres. Différentes tensions, plus difficiles à objectiver par des archives ou des documents, existent aujourd'hui à ce propos dans la Cour entre plusieurs types d'acteurs ayant une approche très différente des voies futures pour l'institution. Certains directeurs, chefs de service, avec une formation d'expert-comptable, souhaiteraient voir la Cour se concentrer sur une analyse d'extraction principalement financière⁵⁸, tandis que d'autres membres ou agents se projettent dans une interprétation très ouverte de l'audit de performance, ajoutant aux critères des « *trois E* » le « *I* » de l'impact et le « *P* » de la pertinence, et souhaitent voir les sciences sociales entrer à la Cour. Comme l'écrivait en 2018 la membre française, Danièle Lamarque, dans un document interne que nous avons pu consulter, il faudrait que « *[d]ès que possible, les audits de la performance [aillent] au-delà des produits de la politique, [pour] se concentrer sur ses effets et s'efforcer de rejoindre le niveau de l'analyse d'impact* »⁵⁹

Conclusion

Refaire l'historique de l'intérêt de la Cour des comptes européenne pour l'évaluation est instructif à de nombreux égards. Premièrement, on peut nuancer l'hypothèse d'un tournant relativement récent de la Cour vers des études extrafinancières à caractère « évaluatif ». Dès les années 70 et 80, quelques-uns de ses membres et agents se sont évertués à bâtir des ponts entre analyse de politique, gestion généraliste et audit public, qui ont contribué à façonner la pratique communautaire de l'évaluation. Le cas de la CCE révèle aussi l'importance, dans le développement d'une « *culture d'évaluation* » de politique, d'institutions tierces capables d'agir en promotrices de l'évaluation (voire en méta-évaluatrices). Ancrée dès ses origines dans la perspective d'analyses coûts-avantages des politiques européennes, dérivée de son mandat en analyse de gestion, la Cour a bénéficié d'un mouvement global des institutions européennes vers des référentiels réformateurs teintés par les notions lâches de « *performance* » ou « *d'évaluation* », référentiels qu'elle avait elle-même contribué à faire circuler.

⁵⁸ Entretien du 21/10/2021 avec un directeur de la Cour.

⁵⁹ Danièle Lamarque, *Necessary improvement of our performance audit practice. Note to the President and Members of the Court* (letter n°CFR105538EN01), septembre 2018. Note : ce document ne fait pas partie des archives européennes, et a été obtenu par l'auteur à fins de recherche sans le concours officiel de la CCE.

Or, si l'entrée analytique par la performance chiffrée et les calculs « *coûts-avantages* » ont pu profiter à la Cour au moment où la Commission s'alignait sur cette vision, le périmètre cognitif réduit de ces approches met aujourd'hui la Cour face à un certain nombre de contradictions entre ambitions institutionnelles et ouvertures méthodologiques et intellectuelles. Faut-il participer à une « *bureaucratie de la performance* » et à une inflation de rapports et d'indicateurs, ce à quoi les membres de la Cour semblent s'opposer⁶⁰ ? Faut-il plutôt accentuer un tournant vers une pratique plus ouverte, moins financière et comptable de l'évaluation de programmes par la Cour, et qui assumerait la part de prénotions et d'écueils propres à tout jugement humain ? Si la stratégie 2018-2020 de l'institution faisait du développement de « *l'évaluation* » l'un des principaux défis (CCE 2017b), le terme semble avoir disparu de l'édition 2021-2025 (CCE 2021b). Cette modulation serait notamment liée aux conclusions d'une récente « *revue par les pairs* » de la stratégie de la CCE, qui alertait cette dernière sur le risque d'un décalage entre les ambitions d'analyses de performance d'une part et les ressources réelles en temps et en personnel de l'autre (CCE 2020). Mais cette nouvelle stratégie prévoit aussi un ciblage resserré des audits de performance sur de grands thèmes prioritaires, l'affermissement d'un rôle d'analyste indépendant des programmes européens et un travail sur l'utilisation effective et l'utilisabilité des recommandations issues de ces travaux. À n'en pas douter, la période de programmation européenne 2021-2027, ses forts enjeux politiques et sa myriade d'instruments complexes (conditionnalités pour le respect de l'état de droit, plans de relance, instruments financiers, dispositifs climatiques...) sera décisive dans l'évolution du rôle que se donne la Cour en matière d'analyse de politique et de programme, voire littéralement d'évaluation.

⁶⁰ Juhan Parts, *Note for the attention of Mr Jan Gregor, Member of the Court* (letter n°CEE106248), octobre 2018. Note : ce document ne fait pas partie des archives européennes, et a été obtenu par l'auteur à fins de recherche sans le concours officiel de la CCE.

Bibliographie

- Alayrac P., 2022. Les origines non-néolibérales d'un « tournant néolibéral ». L'économicisation des politiques européennes du marché intérieur et ses usages à partir des années 1970. *Revue française de Science politique* 72 (1-2), 33-53.
- Barbier J.C., 2014. Les sources intellectuelles de l'évaluation des politiques publiques. *Politiques et management public* 31 (1), 13-30.
- Barrados M., Lonsdale J., (dir), 2020. *Crossover of Audit and Evaluation Practices. Challenges and Opportunities*. Routledge, New York.
- Barzelay M., 1997. Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD. *Governance* 10 (3), 235-260.
- Berman, E. P. (2022). *Thinking Like an Economist. How Efficiency Replaced Equity in U.S. Public Policy*. Princeton University Press, Princeton.
- Bezès P., 2009. *Réinventer l'État*. PUF, Paris.
- Bezès P., Palier B., 2018. Le concept de trajectoire de réforme. Comment retracer le processus de transformation des institutions. *Revue française de science politique* 68 (6), 1083-1112.
- Chelimsky E., 1985. Comparing and Contrasting Auditing and Evaluation: Some Notes on Their Relationship. *Evaluation* 9 (4), 483-503.
- CCE - Cour des comptes européenne, 2017a. *Manuel de l'audit de performance* [en ligne].
- CCE - Cour des comptes européenne, 2017b. *Stratégie 2018-2020 : "Fostering trust through independent audit"* [en ligne].
- CCE - Cour des comptes européenne, 2019. Promoting evidence-based decision making in the political process. Interview with ECA President Klaus-Heiner Lehne by Gaston Moonen. *ECA Journal* 2019 (4), 34-37.
- CCE - Cour des comptes européenne, 2020. *International Peer Review Assessing the Implementation of the European Court of Auditors' Strategy for 2018-2020*. [en ligne].
- CCE - Cour des comptes européenne, 2021a. *Foresight Report on Human Resources* [en ligne].
- CCE - Cour des comptes européenne, 2021b. *Stratégie de La Cour Des Comptes Européenne Pour 2021-2025*.
- Dahler-Larsen P., 2012. *The Evaluation Society*. Stanford University Press, Stanford.
- Desrosières A., 2001. How Real Are Statistics? Four Possible Attitudes. *Social Research* 68 (2), 339-355.
- Duran, P., Monnier E., Smith A., 1995. Évaluation à La Française : Towards a New Relationship between Social Science and Public Action. *Evaluation* 1 (1), 45-63.
- Evaluation, 1997. Evaluation in the European Commission: An Interview with Commissioner Liikanen. *Evaluation* 3 (2) 237-243.
- Fortvingler J., 2011. The Audit Methodology of the European Court of Auditors from an historical perspective. *ECA Journal* 2011 (8), 39-60.
- Guba E., Lincoln Y., 1989. *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications, Newbury Park.
- Hancu-Budui A., Grima-Zorio A., 2018. Shifting towards Performance: Evolution of the European Court of Auditors' Methodology. XVIIIth International Conference ASEPUC [actes en ligne].
- Højlund S., 2015. Evaluation in the European Commission: For Accountability or Learning? *European Journal of Risk Regulation* 6 (1), 35-46.
- Intosai, 2013. *Chronologie des grandes étapes de l'INTOSAI* [en ligne].
- Intosai, 2016. *Lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques - INTOSAI GOV9400* [en ligne].
- Jobard F., Geeraert J., Laumond B., Mützelburg I., Zeigermann U., 2020. Sociologie politique des passeurs. *Revue française de science politique* 70 (5), 557-573.
- Keemer P., 1985. *State Audit in Western Europe: A Comparative Study*. Mémoire de master à l'Université de Bath [en ligne].

- Laffan B., 1999. Becoming a “Living Institution”: The Evolution of the European Court of Auditors. *Journal of Common Market Studies* 37 (2), 251-268.
- Lelong P., 2012. *Une expérience française*. France-Empire, Chaintreaux.
- Lepinay T., 2018. Du juge des comptes au conseiller du prince. *Politix* 124 (4), 111-134.
- Mayne J., 2006. Audit and Evaluation in Public Management: Challenges, Reforms and Different Roles. *The Canadian Journal of Programme Evaluation* 21 (1), 11-45.
- Middelhoeck A. J., 1995. Performance audits and compliance audits. *De Accountant* 102 (4), 264-267.
- Moggia G., 2020. Analysing the origins of the “statement of assurance”. The European Court of Auditors after the Maastricht Treaty In Stephenson P. et al., *Financial Accountability in the European Union*. Routledge, New-York, 57-75.
- Naidoo I., 2020. Audit and Evaluation: Working Collaboratively to Support Accountability. *Evaluation* 26 (2), 177-189.
- Patton M., 2008. *Utilization-Focused Evaluation*. SAGE, Newbury Park.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford.
- Porter T., 1995. *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton, Princeton University Press.
- Rist R., 1989. Management Accountability: The Signals Sent by Auditing and Evaluation. *Journal of Public Policy* 9 (3) 355-369.
- Salais R., 2010. La donnée n’est pas un donné. *Revue française d’administration publique* 135, 497-515.
- Schwandt T., 1997. Evaluation as Practical Hermeneutics. *Evaluation* 3 (1), 69-83.
- Stephenson P., 2015. Reconciling Audit and Evaluation?: The Shift to Performance and Effectiveness at the European Court of Auditors. *European Journal of Risk Regulation* 6 (1), 79-89.
- Stephenson P., 2016. 65 years of auditing Europe. *Journal of Contemporary European Research* 12 (1), 468-85.
- Stephenson P., Sanchez-Barrueco M-L., Aden H., (dir), 2020. *Financial Accountability in the European Union: Institutions, Policy and Practice*. Routledge, New-York.
- Stufflebeam D., 2001. The Metaevaluation Imperative. *American Journal of Evaluation* 22 (2), 183-209.
- Sweeney J., 2016. A short history of performance audit at the ECA and the Challenge of adding value. *ECA Journal* 2016 (1), 3-10.
- Van Thiel S., Leeuw F., 2002. The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review* 25 (3), 267-281.
- Ulrich L-C., Aigner H., 2016. *Roads to Europe: Heinrich Aigner and the Genesis of the European Court of Auditors*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Vedung E., 2000. *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick.