

Les campagnes citoyennes de la Cour des comptes

Agnès Sauviat

Professeur de droit public

OMIJ (UR 14476) – Université de Limoges

En mars 2022, la Cour des comptes a lancé une plateforme citoyenne afin de recueillir des propositions de contrôle émanant des citoyens. La participation citoyenne est habituellement développée dans les relations gouvernants-gouvernés, le prolongement naturel est qu'elle s'installe aussi dans les relations entre l'administration et les administrés¹ ; mais voir des manifestations de la démocratie participative dans le fonctionnement d'une instance comme la Cour des comptes est plus étonnant.

Étonnant au premier regard, plus compréhensible lorsque l'on s'attache à la réalité des missions de la Cour des comptes. Elle est certes une juridiction financière dont les attributions juridictionnelles se sont renforcées, mais la Cour des comptes est aussi un organe de contrôle et d'évaluation de l'action publique.

Née en 1803, elle a pour mission historique de juger les comptes des comptables publics et à ce titre elle rend des décisions juridictionnelles. La Cour a, par la suite, connu une longue mutation concrétisée par le développement de ses missions administratives de contrôle et parachevée par de nouvelles attributions contentieuses dans le cadre du régime

¹ Cf. le Livre I, titre III du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) : « L'association du public aux décisions prises par l'administration », articles L. 131-1 à L. 135-2.

de responsabilité des gestionnaires publics². Le large spectre de ses attributions fait d'elle le garant de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en vertu duquel « *La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». La Cour des comptes est progressivement devenue, au-delà d'un organe veillant à la reddition des comptes, une institution de premier plan dont le rôle administratif s'est institutionnalisé afin de contrôler et d'évaluer l'action publique. C'est avec la production de rapports à l'issue d'enquêtes administratives qu'elle satisfait cette mission.

Dès 1807, elle produit un rapport annuel qui est transmis au chef de l'exécutif, et c'est à partir de 1938 qu'il sera rendu public et deviendra accessible à tous. En plus de son rapport annuel, la Cour publie des rapports thématiques ; elle remet aussi des rapports aux commissions des finances du Parlement, notamment lors de la phase parlementaire d'adoption de la loi de finances.

Ces rapports sont l'aboutissement des contrôles et enquêtes qu'elle mène, ils sont denses et s'ils ne sont pas dotés de l'autorité attachée à des décisions juridictionnelles, ils conduisent tout de même à adresser des recommandations, à susciter des réformes et à informer le citoyen. L'information du citoyen est une exigence constitutionnelle, l'article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 en faisant un aspect à part entière du rôle de la Cour des comptes : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. [...]* ».

C'est dans ce contexte que la Cour a ouvert la plateforme de participation citoyenne. Sa mise en place ajoute un mécanisme de plus aux dispositifs de démocratie participative qui fleurissent dans notre système institutionnel. Le dispositif issu de cette plateforme permet, effectivement, aux citoyens de participer à l'action publique en suggérant des thèmes de contrôle à la Cour des comptes et en suscitant des enquêtes et contrôles mettant l'accent sur une politique ou une action publique discutée le plus souvent.

Passée la surprise de voir une instance à vocation en partie juridictionnelle mener un dispositif de démocratie participative, on ne peut que

² Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, *JO* du 24 mars.

saluer cette ambition citoyenne. Cependant, au-delà de l'avancée que cela constitue, les défis et les interrogations se font jour.

I. Un nouveau champ de déploiement de la démocratie participative

En entrant dans le mouvement contemporain de prise en compte de la parole citoyenne, la Cour des comptes va au-delà de sa mission d'information, en permettant au citoyen de prendre part à la stratégie de contrôle et d'évaluation via la plateforme de participation citoyenne instaurée en 2022 et reconduite pour une deuxième session à l'automne 2023.

La plateforme déployée s'appuie sur un procédé conforme aux dispositifs consultatifs déjà existants qui, tout en incitant à prendre en considération l'expression citoyenne, laisse à l'autorité publique la maîtrise du dispositif et de la prise de décision. L'objet de la consultation, qui est de proposer des thèmes de contrôle afin que la Cour les intègre à son programme annuel de travaux, peut ainsi conduire à orienter la politique de contrôle de la Cour ; mais cette dernière n'est pas tenue par l'issue de la consultation citoyenne. En l'occurrence, la Cour retient les thèmes qui lui semblent pertinents. En 2022, six thèmes ont été retenus, deux rapports ont d'ores et déjà été produits : un sur le recours par l'État aux cabinets de Conseil³ et un sur les fédérations de chasseurs⁴. La Cour opère un filtre, la participation n'est alors qu'une possibilité d'évocation offerte au citoyen, et même si les deux premiers rapports publiés en juillet 2023 sont très critiques concernant les politiques menées, leur impact n'est pas (encore ?) mesurable. Par ailleurs, et dans le respect de l'article L. 131-1 du CRPA⁵, le dispositif de consultation est encadré (en l'occurrence, les propositions doivent concerner l'évaluation

³ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-recours-par-letat-aux-prestations-intellectuelles-de-cabinets-de-conseil>

⁴ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-soutiens-publics-aux-federations-de-chasseurs>

⁵ Article L. 131-1 du CRPA : « Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. »

d'une politique publique, ne pas faire l'objet d'un rapport publié ou en cours d'instruction, répondre aux champs de compétence de la Cour, être d'ampleur nationale ou locale) et les modalités sont portées à la connaissance du public (durée, conditions d'accès à la plateforme, compte rendu de la consultation). Enfin, la forme de la consultation est conforme aux pratiques désormais en vigueur puisque c'est par voie électronique que les citoyens vont déposer leurs propositions.

La Cour des comptes est entrée dans le périmètre des autorités publiques qui intègrent les citoyens dans leur processus d'action mais le dispositif utilisé est, somme toute, singulier au regard de son économie générale. L'objet de la participation est original puisqu'il s'agit de déclencher un contrôle et le dispositif s'apparente plutôt à une opération de « vigilance » démocratique qu'à la co-construction d'un projet. Permettre à des citoyens, non justiciables, d'interagir avec une juridiction est aussi particulièrement innovant. L'obligation d'information de la Cour prend une dimension nouvelle par l'instauration d'un dialogue avec les citoyens, qui contribue à mettre en avant son indépendance vis-à-vis des autorités publiques.

Pour autant, l'avancée que représente la mise en place de la plateforme participative ne doit pas faire oublier les défis et interrogations auxquels elle renvoie.

II. Un progrès démocratique en demi-teinte

La participation citoyenne est devenue une constante pour les pouvoirs publics nationaux et locaux. En s'invitant dans le fonctionnement d'instances comme la Cour des comptes, elle rencontre des écueils propres à la démocratie participative et, dans le même temps, interroge sur le rôle que nos institutions financières veulent faire jouer au citoyen.

Comme pour toute participation citoyenne, la question du profil des participants à la consultation est centrale, elle l'est à double titre ici. La plateforme participative de la Cour des comptes ne conduit-elle pas à une démocratie participative pour initiés ? Le nombre de suggestions (333 propositions déposées en 2022), les sujets proposés (impliquant une connaissance avancée des thèmes susceptibles de faire l'objet d'une enquête de la Cour des comptes), le statut des demandeurs (selon le Premier président de la Cour des comptes, les auteurs des propositions appartiennent le plus souvent à des groupements de la société civile apparentés à des groupes d'intérêt) semblent indiquer que la plateforme citoyenne concerne un cercle restreint de citoyens. L'ouverture

aux mineurs de quinze ans pour la consultation ouverte en 2023 permettra peut-être de limiter cette faiblesse. En tout cas, en élargissant le champ des personnes consultables, elle induit une évolution de la notion de citoyen : le citoyen n'est pas seulement celui qui est titulaire du droit de vote et qui paie des impôts, c'est plus largement l'utilisateur des services publics, le destinataire des politiques publiques.

Pour autant, la consultation citoyenne menée par la Cour des comptes suscite des interrogations propres à ce dispositif-là. Il convient de resituer la mise en place de la plateforme consultative dans un contexte plus large. En effet, quelques mois après l'ouverture de la plateforme de participation citoyenne, la Cour des comptes annonce l'ouverture d'une plateforme de signalement, soit une procédure en ligne permettant aux citoyens, aux lanceurs d'alerte, aux associations de signaler des irrégularités ou dysfonctionnements dans la gestion publique. Présentée comme une démarche d'ouverture vers les citoyens dans le cadre de la modernisation des juridictions financières (programme JF 2025⁶), elle interroge sur les contours démocratiques de cette procédure ; la participation est certes synonyme d'ouverture aux citoyens mais toutes les formes de participation ne répondent pas aux idéaux démocratiques : si identifier des failles dans la gestion publique est en soi une finalité légitime pour les pouvoirs publics, l'intégrer à un programme citoyen renvoie à une image peu favorable de la démocratie. Par extension, on peut faire un parallèle avec les procédures de dénonciation fiscale⁷ autorisant l'administration fiscale à rémunérer éventuellement les citoyens qui permettent de constater une fraude fiscale. Enfin, la portée du dispositif de plateforme de participation citoyenne doit être appréciée à l'aune du champ de l'action publique visé par les contrôles. En effet, lors de la session 2023, les citoyens pouvaient proposer des thèmes locaux. Cet élargissement au contrôle de l'action publique locale devra s'articuler avec les dispositifs participatifs locaux. Doit-on y voir un perfectionnement de la démocratie locale ? On peut le penser dans la mesure où il s'agit d'un contrôle après l'action publique, pouvant compléter les procédés locaux de démocratie qui, pour la plupart, ont pour finalité seulement d'associer les citoyens locaux à l'élaboration d'une décision ou d'une politique publique.

Les initiatives en matière de démocratie participative sont manifestement nombreuses et diverses. La volonté d'associer les citoyens irrigue

⁶ <https://www.ccomptes.fr/fr/actualites/jf2025-le-projet-strategique-des-juridictions-financieres>

⁷ Décret n° 2021-61 du 25 janvier 2021 pris pour l'application de l'article L. 10-0 AC du livre des procédures fiscales, *JO* du 27 janvier.

notre système institutionnel et le gouvernement promeut ce mouvement de fond⁸ avec pour ambition de donner confiance dans toutes les institutions, y compris la Cour des comptes.

⁸ Voir l'application « Agora » mise en œuvre par le ministère du Renouveau démocratique : <https://www.modernisation.gouv.fr/presse/application-agera-associer-les-francais-aux-decisions-qui-les-concernent>.