

Audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes, le 22 janvier 2018

La Cour des comptes est plus que jamais au centre de la pratique des finances publiques en France comme en témoignent les multiples articles que G&FP lui consacre dans ses sommaires et dans sa chronique « repères d'actualité ». C'est pourquoi nous publions le texte intégral des allocutions du Premier président et du Procureur général prononcées lors de l'audience solennelle de rentrée, le 22 janvier 2018, en présence du Président de la République. La première, de facture classique, est une défense et illustration des missions de la Cour des comptes et de son positionnement original au sein des pouvoirs publics. La seconde, plus prospective, nous invite à prendre conscience des bouleversements que le déploiement du numérique va entraîner dans les métiers des finances et de la gestion publique, chez les juges financiers mais aussi chez les gestionnaires, les comptables et les contrôleurs. Ce sont donc deux documents de référence qui méritent d'être lus et relus, complètement et attentivement.

Michel Le Clainche

1 Allocution de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes

Monsieur le Président de la République,
Monsieur le Président du Sénat,
Mesdames, Messieurs les ministres, élus et autorités,
Mes chers collègues,

Dans le cortège des audiences et des vœux, voici donc venue l'heure de la Cour des comptes.

Avant d'évoquer deux sujets sur lesquels je souhaite appeler votre attention, je voudrais revenir un instant sur ce qui constitue l'identité et la singularité de notre institution.

*
* *

La prestation de serment à laquelle vous venez d'assister respecte un cérémonial dont je sais qu'il peut paraître à certains quelque peu... désuet. Mais croyez qu'il est lourd de sens pour ceux qui s'engagent et ceux qui les accueillent.

Il manifeste en effet les éléments primordiaux de notre identité. Il rappelle que la Cour est avant tout une juridiction, dont l'indépendance est assurée par l'inamovibilité de ses membres et par sa liberté de programmation, d'instruction et de publication. Une juridiction dont l'impartialité est garantie par la prise de décision collégiale, et dont la rigueur des procédures est fondée sur le respect du contradictoire et du secret de l'instruction.

Les robes que nous portons en audience sont un rappel visible de ces exigences et de l'étendue de nos devoirs. Elles nous rattachent à une tradition séculaire, mais n'entravent nullement nos mouvements...

La Cour, et plus largement les juridictions financières, ne cessent en effet d'évoluer et de se transformer, mais « telles qu'en elles-mêmes l'Éternité les change » pour faire mien le vers de Mallarmé, c'est-à-dire dans la fidélité à ces éléments primordiaux que j'ai rappelés.

Elles se transforment d'abord de leur propre initiative, au nom des devoirs d'exemplarité et d'efficacité, car la pertinence de leurs messages est d'autant plus forte qu'elles démontrent leur propre capacité à adapter leurs méthodes à une action publique qui elle-même innove et change. Hier, nous dépouillions les liasses comptables pour contrôler, redresser les états financiers. Aujourd'hui, et demain plus encore, nous exploiterons des bases de données et décortiquerons des algorithmes.

Elles se transforment ensuite parce que le constituant et le législateur ont régulièrement étendu leurs missions, les obligeant à interroger leur organisation, à la recherche d'une performance croissante. C'est ainsi que le réseau des chambres régionales des comptes a été fortement resserré et les compétences des chambres de la Cour redéfinies, pour plus de cohérence avec les grands enjeux de l'action publique.

Conçue comme un juge aux attributions délimitées et mises au service du seul Souverain voici plus de 200 ans, notre juridiction est devenue, au gré de ces constantes évolutions, un « point de repère », une référence dans un débat public qu'elle facilite par des analyses approfondies et rigoureuses, à une époque où les informations peu fiables se multiplient.

Son rôle est de faire la lumière sur des situations complexes et pouvant de ce fait apparaître opaques. Ce n'est pas par hasard que vous trouverez des lampes à huile sculptées dans les décors du Palais Cambon... « Elle établit l'ordre par la lumière », dit notre adage latin : « *dat ordinem lucendo* »... Comme ces lampes, la Cour doit permettre à ceux qu'elle éclaire de trouver leurs marques pour agir.

Pour jouer pleinement son rôle, la Cour peut compter sur les atouts de son positionnement institutionnel, à équidistance du Gouvernement et du Parlement. Cette notion d'« équidistance » a une signification simple : la Cour des comptes est indépendante aussi bien du Parlement que du Gouvernement. Elle assiste de manière égale l'un et l'autre, en vertu de l'article 47-2 de la Constitution.

Si les constituants successifs ont confirmé ce positionnement, c'est parce qu'il constitue, je le crois, un facteur déterminant du bon fonctionnement de notre vie démocratique.

Ce sont en effet l'indépendance et l'équidistance de la Cour qui constituent la meilleure garantie de l'objectivité de ses constats, qui assurent aux citoyens qu'aucun sujet, même sensible, ne sera laissé dans l'ombre, et qui permettent à nos travaux de servir le plus largement possible. Car, comme je l'évoquais en ouvrant cette audience, chacun dans son rôle respectif, Gouvernement et Parlement doivent pouvoir bénéficier d'un regard extérieur et objectif.

Si elle est consciente de sa mission, la Cour des comptes en respecte aussi scrupuleusement les limites.

À l'opposé d'un quelconque « gouvernement des juges », elle ne confond jamais son rôle avec celui des pouvoirs publics, à qui il revient seuls d'arrêter des choix et d'agir.

Elle se tient à sa place, uniquement à sa place, mais pleinement à sa place.

Ni « empêcheur de tourner en rond », ni « contrôleur des travaux finis », la Cour a pour constante ambition d'être utile en disant ce qu'elle voit, en formulant des recommandations constructives.

Que près de 75% de celles des trois dernières années aient été mises en oeuvre, au moins partiellement, témoigne de l'apport de cette démarche.

En revanche, le fait que 25% seulement aient été totalement appliquées montre, en creux, que nos rapports peuvent servir encore davantage au Gouvernement comme au Parlement.

Je sais d'ailleurs qu'un nombre croissant de membres de l'Assemblée et du Sénat partagent cet avis et s'interrogent sur les moyens d'y parvenir. Les présidents de cette assemblée y réfléchissent également. Nous adressons aux chambres législatives près d'une centaine de rapports par an. S'en saisir plus systématiquement encore, en débattre et proposer des suites concrètes supposent essentiellement de la volonté et de l'organisation. C'est tout le temps de travail parlementaire, y compris la procédure budgétaire, qui pourrait en effet être rééquilibré au profit du contrôle de l'exécution des textes votés, et de l'appréciation des résultats effectifs de l'action publique. La loi de règlement, loi de résultat, pourrait en devenir le temps fort.

N'est-ce pas en effet ce qu'a voulu en 2008 le pouvoir constituant, lorsqu'il a tenu à préciser que le Parlement évaluaient les politiques publiques ? N'a-t-il pas signifié par-là que la mission du Parlement était bien sûr de contrôler l'action du Gouvernement, mais aussi d'évaluer l'efficacité, l'efficience

des politiques publiques en s'appuyant sur les travaux d'évaluation, aujourd'hui très nombreux en fait, qui proviennent de la Cour des comptes ou d'autres organismes, afin d'en tirer tous les enseignements utiles, d'arbitrer et de décider ?

Je forme également le vœu, Monsieur le Président de la République, que nos observations éclairent toujours davantage vos décisions et celles de votre Gouvernement, dans un contexte dont la complexité, la sensibilité nous apparaît pleinement.

Comme vos prédécesseurs, vous pourrez compter sur la Cour pour vous présenter une grande série de radiographies de l'action publique. Comme l'imagerie médicale rend le corps transparent, fonde le diagnostic et permet de constater les progrès liés aux traitements, ses rapports vous permettront de cerner précisément les contours de ce qui existe et d'analyser les évolutions à l'œuvre, avec la certitude qu'aucune retouche n'aura permis d'embellir la réalité...

C'était le premier message que je voulais formuler devant vous ce matin.

Les deux sujets que je souhaite évoquer à présent font l'objet de constats fondamentaux réitérés de la Cour des comptes. L'un porte sur la situation de nos finances publiques. L'autre a trait au renforcement de la confiance des citoyens dans leur administration.



En 2017, le déficit public devrait passer sous le seuil des 3 points de PIB. Cela permettrait enfin, après près de 10 années, de sortir de la procédure de déficit excessif en 2018. Je parle au commissaire européen qui est chargé de cette responsabilité.

Ce résultat serait obtenu en grande partie grâce à l'amélioration de la conjoncture, qui a provoqué un important surcroît de recettes, et, dans une moindre part, aux mesures de freinage de la dépense prises l'été dernier. Le tout aura permis de compenser la sous-estimation des dépenses de l'État mise en évidence par l'audit des finances publiques que j'ai remis à votre Premier ministre en juin.

Je continue bien, M. le Président de la République, de parler de sous-estimation des dépenses de l'État. Le fait qu'une accélération forte de la croissance au deuxième semestre en ait compensé les conséquences sur les soldes publics n'altère en rien en effet la pertinence du diagnostic posé alors sur les risques de dérapage des dépenses. Je ne doute pas que tout commentateur – du moins s'il est de bonne foi – ne pourra qu'en convenir.

Permettez-moi donc d'insister devant vous sur l'impératif de sincérité des prévisions de finances publiques et des documents budgétaires.

C'est au Conseil constitutionnel qu'il appartient d'apprécier la sincérité des lois financières, lorsque ces dernières lui sont déférées. Mais la Cour a également une mission d'assistance aux pouvoirs publics dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Elle manquerait à sa mission si elle s'abstenait de relever les éléments d'insincérité ou les biais de construction qu'elles contiennent trop fréquemment, et certaines années plus que d'autres. Outre qu'ils limitent la portée de l'autorisation parlementaire, ces éléments conduisent en effet en cours d'année à des pratiques de régulation budgétaire très souvent aveugles, déresponsabilisantes pour les gestionnaires. Je serai donc très attentif, comme tous mes prédécesseurs, à ce que nous continuions de remplir notre rôle à cet égard – et je note déjà avec satisfaction qu'un effort réel a été entrepris dans la loi de finances initiale pour 2018.

Même avec un déficit ramené sous la barre des 3%, la France continue toutefois de présenter une situation financière plus dégradée que celle de la quasi-totalité de ses partenaires de la zone euro – avec des finances publiques dont je veux rappeler qu'elles ont été continûment déficitaires depuis 1974. Il est parfois dit que se comparer, c'est se consoler... En matière de finances publiques, cela conduirait plutôt à se désoler.

Dans ce contexte, les conditions à réunir pour atteindre les objectifs fixés par la loi de programmation sont nombreuses et loin d'être d'acquies.

En ce qui concerne l'année 2018, la loi de finances ne prévoit qu'un recul faible du déficit, et le poids de la dette publique devrait encore légèrement augmenter.

Au-delà de 2018, la loi de programmation des finances publiques prévoit une concentration de l'effort de réduction des déficits sur les années 2020 à 2022. Elle repose sur l'hypothèse, par nature incertaine, du maintien du rythme actuel de croissance sur toute la période.

Deux constats conduisent la Cour à appeler à faire preuve de vigilance.

D'une part, le respect des objectifs de baisse des déficits publics repose sur des hypothèses d'économies qui doivent être affirmées et se concrétiser.

Il n'appartient évidemment pas à la Cour de se prononcer sur la décision de baisser les prélèvements obligatoires en 2018, qui est d'ordre politique. En revanche, il lui revient de rappeler que sans maîtrise des dépenses publiques, il n'est pas de réduction d'impôt qui soit durable.

L'effectivité de l'amélioration en 2018 et au-delà requerra qu'en matière de maîtrise des dépenses, les ambitions du Gouvernement tiennent toutes leurs promesses. Pour respecter la trajectoire prévue, des réformes d'ampleur structurelle devront être mises en œuvre – certes dans le cadre des travaux initiés par la démarche « Action publique 2022 », mais... sans attendre 2022.

D'autre part, même si l'amélioration de la conjoncture se poursuit et entraîne mécaniquement une amélioration des comptes publics, cela ne doit pas faire illusion.

Trop souvent par le passé, la cigale a pris le pas sur la fourmi. Les périodes de conjoncture favorable n'ont pas été mises à profit pour réduire le déficit structurel et retrouver de véritables marges de manœuvre budgétaires, nécessaires pour faire face à une éventuelle dégradation du contexte économique. Pourtant, la morale de la fable devrait avoir une résonance particulière aujourd'hui, alors que la France et la zone euro constatent enfin l'embellie...

La situation actuelle ne doit en effet en aucun cas nous faire perdre de vue que la question de fond de l'efficacité de la dépense publique, c'est-à-dire de l'utilité de chaque euro dépensé, n'est pas réglée.

En témoigne le constat réitéré d'un mal français : si le niveau des dépenses publiques est en France plus élevé que dans la plupart des autres pays européens, les résultats obtenus dans de nombreux domaines de l'action publique ne sont pas à la hauteur des moyens développés, déployés et des efforts consentis, comme si en la matière s'appliquait la loi des rendements décroissants.

Pourtant, sans dépense publique efficace, la légitimité de l'impôt s'efface et le consentement au prélèvement s'effrite. C'est pourquoi les magistrats des comptes cherchent, trouvent, proposent des marges d'efficacité et d'efficience dans toutes les politiques et tous les services publics relevant de leur contrôle, bien sûr au-delà de l'engagement sans relâche des agents publics et de l'impératif des réponses à apporter, notamment dans les domaines du régalien et du social.

Je me contenterai de citer quelques axes forts de nos recommandations, communs à l'ensemble des administrations publiques : État, collectivités territoriales et sécurité sociale.

Ces recommandations visent à assurer un meilleur contrôle de la masse salariale ; à moderniser la gestion publique en accélérant, en capitalisant sur la transformation numérique de l'État ; à rationaliser des réseaux territoriaux parfois manifestement inadaptés aux besoins ; à rationaliser également la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales et entre ces dernières et l'État ; à mieux cibler les

dépenses fiscales, souvent à l'origine de situations de rentes ou d'effets d'aubaine ; à veiller enfin à une plus grande pertinence économique et sociale des transferts et des investissements.

En matière de finances publiques, j'ai tout à fait conscience du fait que le message de la Cour, comme les allers-retours de Sisyphe, peut paraître répétitif. Même s'il faut également imaginer les magistrats des comptes heureux, ils n'ont rien à voir avec l'homme roulant indéfiniment son rocher : fort heureusement, la situation que nous constatons évolue, des progrès apparaissent. Ils sont réels. Nous ne manquons pas de les souligner et espérons pouvoir en souligner davantage encore.

Mais si l'amélioration constatée des finances publiques est un motif de soulagement immédiat, elle ne doit pas pour autant faire l'effet d'un anesthésiant.

Des défis importants sont donc devant vous, Monsieur le Président de la République, et votre Gouvernement. Les relever ne pourra se faire sans une implication et une responsabilité croissante des gestionnaires publics. Ce sera mon troisième et dernier message.



Les grandes modernisations sont souvent portées, au sein de la sphère publique, par des réformateurs courageux dont je voudrais saluer l'énergie et l'engagement. Mais trop souvent encore, ces derniers ne peuvent aller au bout de leurs initiatives, car ils ne disposent pas des marges de manœuvre et d'une autonomie suffisantes, vous l'avez dit M. le Président de la République.

Pourtant, l'un des objectifs majeurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) était précisément de permettre aux gestionnaires publics, qu'il s'agisse des ministres, des dirigeants d'établissements publics ou de ceux à qui ils délèguent leurs crédits, de donner le meilleur d'eux-mêmes grâce au dépassement de certains réflexes bureaucratiques et centralisateurs.

Plus de quinze ans après le vote de cette loi, force est de constater qu'en l'absence de choix politiques clairement exprimés et votés, la technique du rabot continue de tenir lieu d'alpha et d'oméga du pilotage budgétaire, primant sur celle de la contractualisation avec des gestionnaires publics maîtres de leurs moyens. Force est aussi de constater que, dans la durée, cette situation est loin de s'être montrée profitable pour la maîtrise de nos dépenses. Si cela se saurait depuis 1974.

C'est à une véritable révolution des pratiques que je souhaite vous appeler aujourd'hui, Monsieur le Président de la République. Une révolution dont la

nécessité est pressentie depuis fort longtemps et à laquelle les défis à venir nous obligent. Je crois indispensable d'insuffler réellement dans nos pratiques budgétaires l'esprit de confiance et de liberté qu'avait cherché à promouvoir la LOLF. Si j'osais, je vous appellerais à donner à ceux qui œuvrent au service de la République « l'envie d'avoir envie » de transformer l'action publique, d'œuvrer plus efficacement encore au service de l'intérêt général.

L'élargissement des marges de manœuvre laissées aux gestionnaires de l'argent public emporte un corollaire nécessaire : la révision de leur régime de responsabilité. Empruntant les mots de Victor Hugo, qui n'avait peut-être pas exactement en tête, je vous le concède, les enjeux de la LOLF, je rappellerais volontiers que « tout ce qui augmente la liberté augmente la responsabilité ».

Bien évidemment, la très grande majorité des gestionnaires publics fait preuve de rigueur et d'honnêteté. Mais lorsque certains d'entre eux commettent des fautes en s'éloignant des règles, je ne peux que constater que le dispositif actuel de mise en jeu des responsabilités n'est pas adapté.

Il existe une juridiction compétente pour engager la responsabilité financière des ordonnateurs et sanctionner certains manquements, car tout ne relève pas du pénal. Il s'agit de la Cour de discipline budgétaire et financière. Mais cette juridiction est mal connue, trop peu saisie et son cadre juridique limite sa capacité d'intervention et le caractère dissuasif des sanctions. Le champ de ses justiciables est par ailleurs difficile à justifier : comment nos concitoyens peuvent-ils comprendre que les ministres ou les élus locaux en soient exclus, sous le prétexte peu convaincant que leur responsabilité administrative et financière ne peut être distinguée de leur responsabilité politique ? S'il ne peut s'agir, pour une Cour de discipline, de sanctionner des choix politiques, elle doit pouvoir juger de la régularité des décisions au regard de la loi et garantir que nul ne peut s'exonérer de sa responsabilité en la matière.

Vous avez souhaité, Monsieur le Président de la République, restaurer la confiance de nos concitoyens dans l'action publique. Vous avez engagé une réforme de fond en faveur de sa transparence annoncé votre intention de supprimer la Cour de justice de la République. Je crois que vos ambitions en la matière ne seraient pas complètes sans la refondation – attendue de longue date – des mécanismes de responsabilité des gestionnaires.

Je ne résiste pas à la tentation de rappeler la noble formule d'un philosophe qui vous est cher, Paul Ricœur, selon laquelle « la fatalité, c'est personne ; la responsabilité, c'est quelqu'un ». Entre une responsabilité politique qui s'assume devant

la représentation nationale et une responsabilité pénale pour les fautes les plus graves, il existe un espace pour une responsabilité administrative et financière repensée.

Monsieur le Président de la République, des réformes que vous avez et aurez proposées et choisies dépendra la poursuite du redressement des comptes publics, qui n'est d'ailleurs pas une fin en soi, mais bien une condition sine qua non de la capacité de la France à effectuer des choix souverains et à mettre à disposition de nos concitoyens des services publics efficaces.

Selon les beaux mots de Corneille, la « vertu » de ces réformes sera d'autant plus « ferme qu'elle évitera tous les hasards ». Pour informer et éclairer vos choix, la Cour continuera donc à dessiner, s'efforcer de dessiner les chemins d'amélioration possibles, au regard de deux objectifs – je dirais même, de deux obsessions...

La première est de comparer les résultats de l'action publique aux objectifs et aux règles fixées par les pouvoirs publics eux-mêmes. C'est l'obsession du respect de la loi et des engagements. La deuxième est de garantir en tout une utilisation optimale de chaque euro dépensé. C'est l'obsession de l'efficacité et de l'efficience.

Nous nous tenons prêts à vous assister dans ces deux directions. Nous le ferons sans alarmisme, sans complaisance, c'est-à-dire « sans trembler », comme nous y invitait d'ailleurs l'un de vos prédécesseurs... Et avec pour ardente obligation de nous montrer rigoureux dans la démonstration, justes dans nos constats et constructifs dans nos recommandations – en somme, de remplir notre devoir.

*
* *

Monsieur le Président de la République,

Monsieur le Président du Sénat,

Mesdames, Messieurs les ministres, élus et autorités,

Mes chers collègues,

Permettez-moi pour conclure d'adresser à chacune et chacun d'entre vous, au nom des membres de la Cour des comptes, mes remerciements les plus sincères et chaleureux pour votre présence ce matin.

À tous nos concitoyens, destinataires suprêmes de nos efforts en faveur d'une action publique efficace, comme à chacune et chacun d'entre vous, je souhaite une excellente année 2018.

Merci de votre attention. ■

2 Allocution de Gilles Johanet, Procureur général près la Cour des comptes

Monsieur le Président de la République,

Vous m'autoriserez à m'associer aux remerciements exprimés par le Premier président pour votre venue et votre écoute. Chacun mesure le privilège que vous nous faites et je mesure le privilège supplémentaire que vous m'accordez en écoutant quelques instants mes propos.

Monsieur le Président du Sénat,

Mesdames et Messieurs les ministres, les élus, les autorités,

Je souhaite vous dire également combien le Parquet général de la Cour est honoré de votre présence, de votre fidélité pour la plupart d'entre vous et de l'intérêt que vous portez à nos travaux.

Monsieur le Premier président, Mes chers collègues, Mesdames et Messieurs,

Il me revient maintenant de parcourir ce qu'est l'activité de la Cour et de son parquet. Je dis parcourir car la publication des travaux de la Cour permet de mesurer précisément son activité. Il me paraît toutefois nécessaire de présenter en quelques mots à vous notamment, Monsieur le Président de la République, ce qu'est le Parquet général près la Cour.

* * *

Un président de la 1^{re} chambre, le président Le Vert, a déclaré dans son discours d'accueil du nouveau Premier président lors de notre séance solennelle du 13 juillet 1972 que le Parquet général était « *la mémoire et la conscience de la Cour* ».

Bien entendu, le ministère public qui a un sens aigu du partage, ne saurait considérer que les magistrats du siège travaillent sans mémoire et encore moins sans conscience. Mais il est vrai que nous attachons un prix particulier à cette mémoire dont la portée a d'ailleurs été profondément renouvelée à partir de 1982 quand ont été créées les chambres régionales des comptes dotées d'un ministère public, ces procureurs financiers que vous nommez, Monsieur le Président de la République, et que j'ai l'honneur de coordonner afin d'assurer la cohérence de l'action des chambres et donc d'enrichir cette mémoire.

Quant à la conscience, le parquet, en étant près la Cour et non la Cour, en établissant ses conclusions sur la quasi-totalité des travaux de la Cour, mais en ne participant pas au délibéré des chambres, bénéficie d'une distanciation heureuse qui enrichit la conscience qu'il entretient des devoirs et des ambitions des juridictions financières.

Comment ne pas songer au rôle du Parquet en relisant les propos du Président Giscard d'Estaing, ici même lors de la séance solennelle du 12 septembre 1974 :

« *Puisque notre temps renverse les idoles et brise les tabous, qu'il rejette aussi les faux-semblants et les alibis. [...] Plus fermes et plus nets seront vos référés, vos jugements et vos rapports, mieux vous servirez l'intérêt français d'aujourd'hui* ».

Le Parquet, c'est une ambition forte, une conscience de nos devoirs et finalement l'adhésion aux propos tenus par le général de Gaulle lors de la séance solennelle du 20 septembre 1960 : « *L'ensemble formé autour de vous, M. le Premier président, par les présidents, les conseillers maîtres, les conseillers référendaires et les auditeurs, et auprès d'eux, par M. le Procureur général et le parquet, cet ensemble offre, en effet un caractère de conscience, d'impartialité et de valeur qui mérite d'être hautement reconnu* ».

* * *

Permettez-moi maintenant de centrer mon propos sur une question majeure qui se pose à nous, je veux parler des effets de la révolution numérique, de l'adaptation des métiers qu'elle exige, mais aussi qu'elle permet car bien anticipée ce sera aussi une chance.

1. Les effets de la « révolution numérique »

Le caractère disruptif des révolutions technologiques est connu.

On annonce dans certaines études des suppressions massives d'emplois et on éprouve des difficultés à percevoir la nature et mesurer l'ampleur des métiers qui les remplaceront. En cela, la révolution numérique peut créer les mêmes inquiétudes que la révolution industrielle au XIX^e siècle et la révolution informatique à la fin du XX^e siècle. Dans les deux cas, les inquiétudes apparaissent rétrospectivement excessives.

Mais la « révolution numérique » – c'est-à-dire, ensemble, la robotique autonome, les données de masse (big data) et l'avènement de l'intelligence artificielle – a ceci de spécifique qu'elle va impacter des emplois qualifiés. Elle touche des secteurs préservés jusqu'ici comme la santé ou l'éducation, mais aussi, pour se rapprocher de notre maison,

les services juridiques et financiers, ou encore les métiers de juge ou de la détection des fraudes.

Prenons l'exemple du diagnostic médical. L'exploitation de vastes bases de données comprenant des millions d'informations cliniques et d'articles spécialisés, qui sont croisées avec les symptômes du patient, ses antécédents, pose un diagnostic et propose un traitement maximisant les chances de réussite. Réalité, déjà, au centre anti-cancéreux de New-York, réalité demain en France pour peu que notre frilosité ne l'emporte plus en matière d'utilisation de données de santé.

Les spécialistes de l'intelligence artificielle distinguent ainsi trois phases de développement : la première fut l'apprentissage automatique supervisé de la machine, ce fut « Deep blue » longuement programmé, battant Kasparov il y a 20 ans. La deuxième phase fut l'apprentissage profond, ce fut il y a quelques semaines « AlphaZero », battant l'ordinateur champion du monde d'échecs après quelques heures seulement d'entraînement. Ces phases sont derrière nous. La troisième phase est l'apprentissage non supervisé et la capacité de la machine à faire preuve de sens commun, d'une intelligence générale qui permet d'acquérir de nouvelles compétences.

Nous ne sommes pas encore à cette troisième phase. Sans doute faudra-t-il au moins 20 ans mesurés aujourd'hui. Votre âge Monsieur le Président de la République vous permettra d'être avec les jeunes magistrats situés de ce côté de notre Grand'chambre un acteur de ce changement profond. Alors que nous, de ce côté de la salle serons pour l'essentiel dans l'éther.

Alors, face à un tel tsunami, comment le travail des juridictions financières sera-t-il affecté ?

2. Quelques chantiers numériques déjà en cours au sein des juridictions financières

Progressant dans cette direction, la Cour et les juridictions financières ont déjà engagé avec les services de l'État trois chantiers :

- Le premier, la dématérialisation des comptes publics et des pièces à l'appui permettra de gagner en efficacité et en efficience. Du moins, car nous n'y sommes pas encore, quand les systèmes d'information qui en traitent garantiront la traçabilité des opérations, leur intangibilité, la sécurité des habilitations, l'effectivité des opérations ou encore la conservation et la quérabilité des données. Ces exigences sont animées par la conscience qu'en cas de défaillance, voire de malveillance, la dématérialisation des données peut entraîner de graves conséquences.

Mais, une fois passée cette transition laborieuse voire douloureuse, nous devrions par exemple être à même, comptable public comme juge des comptes, de mieux détecter les risques d'irrégularité. Nos contrôles y gagneront en profondeur et en rapidité. Il sera par exemple possible d'établir une cartographie, dans telle région captive, du partage des marchés publics entre quelques entreprises du cru, et ainsi de mettre en évidence des risques de pratiques anticoncurrentielles voire frauduleuses.

- Deuxième chantier en cours, l'exploitation de vastes bases de données. Le législateur et l'autorité réglementaire ont souhaité renforcer le code des juridictions financières sur ce point : nous avons désormais un accès direct aux bases d'information utiles à nos contrôles, dans le respect des secrets protégés par la loi. Cela doit nous permettre de mieux contrôler, mais également, par une analyse amont des enjeux et des risques, de mieux programmer nos travaux, en ciblant nos audits là où ils porteront le plus de fruits.

- Troisième chantier bien avancé, la Cour s'est résolument engagée dans la démarche en faveur de l'ouverture à tous des données publiques. Elle ambitionne de rendre ainsi progressivement accessible à chaque internaute la plateforme des données essentielles sur lesquelles se fondent ses rapports. Et enrichir ainsi les potentialités d'analyse par tout un chacun, y compris en vue de s'assurer de la solidité des conclusions que la Cour elle-même a tiré de ces données – par exemple de la représentativité des échantillons sur lesquels elle a travaillé.

Il faudra aussi concilier cet impératif d'ouverture des données avec la tentation d'anonymisation de nos jugements, entreprise au demeurant quelque peu vaine vu la capacité accrue par internet de reconstituer les données cachées.

Ainsi, plusieurs chantiers s'inscrivent d'ores et déjà dans le sillon de la révolution numérique. Dans les trois cas, nos métiers sont enrichis et ce, dans une transparence beaucoup plus forte.

Mais au-delà, à quoi doit-on se préparer ? Cette nouvelle révolution technologique sonne-t-elle le glas des missions exercées par les juridictions financières, et plus largement d'un grand nombre de fonctions traditionnellement dévolues à l'État ?

3. Quelques grandes questions qui nous attendent

Mon propos n'est pas de tomber dans la science-fiction. De vous décrire par exemple l'équipement du magistrat financier « 2.0 », muni de son assistant de vérification androïde, à même de détecter

en quelques secondes, à peine poussées les portes virtuelles d'un ministère, les agents publics qui auraient l'intention de se prêter à une manœuvre coupable...

Non, je souhaite plutôt passer brièvement en revue les différents métiers des juridictions financières et voir avec vous comment on peut se préparer aux transformations que la révolution numérique est susceptible d'induire.

3.1. Fonctions de jugement et avenir de la responsabilité individuelle

Commençons par le métier historique de jugement des comptes, et plus largement la mise en jeu des responsabilités personnelles des agents publics devant un juge financier.

On devine que les fonctions du comptable public vont être profondément bouleversées : l'intelligence artificielle pourra prendre le relai non seulement des contrôles élémentaires, mais aussi, en fonction d'une analyse de risque auto-développée, des contrôles ciblés et plus approfondis les mieux à même d'optimiser la fiabilité et la régularité de l'ensemble des opérations. Le comptable public, dans un partage des rôles avec l'ordonnateur, à repenser dans un contexte de compte financier unique, pourra s'il survit à ces évolutions se recentrer sur des missions de supervision du risque, de gardien indépendant de la régularité des opérations, de conseil sans doute aussi.

Ces évolutions technologiques conduiront le contrôleur de second niveau, Cour ou chambre régionale des comptes, à porter ses efforts sur une analyse de la fiabilité des systèmes d'information, sur une approche plus systémique des manquements, en adoptant une démarche d'audit d'ensemble qui renonce aux sanctions mécaniques d'irrégularités ponctuelles. Mais n'est-ce pas amplifier un mouvement déjà engagé depuis quelques années, qui fait des juridictions financières le juge non plus seulement des comptes mais le juge des responsables du budget et des comptes, qu'ils soient comptables ou ordonnateurs ?

Dans la transparence que crée la révolution numérique, le juge lui-même sera encore moins à l'abri d'une analyse critique de ses jugements, notamment dans ce qu'ils peuvent conserver d'arbitraire ou de fantaisiste par rapport à une ligne jurisprudentielle établie. À cet égard, il conviendra de savoir conserver une capacité d'analyse et de validation propre à chaque cas, même si la justice dite prédictive pourra nous fournir des éléments d'appréciation très utiles.

Mais je voudrais m'attarder un instant sur la question de l'érosion de la responsabilité individuelle dans un univers numérique. En effet, dans un monde de *workflow*, de partage des applications informatiques entre différents utilisateurs où s'inséreront des interventions d'intelligence artificielle, se pose la question de la pertinence, voire de la possibilité même de maintenir des régimes de mise en jeu de responsabilités personnelles. On le voit d'ores et déjà : sur des dossiers où interviennent un grand nombre de personnes, comme celui touchant à l'échec d'un projet informatique de l'État de plusieurs centaines de millions d'euros, il devient très difficile d'identifier et de sanctionner des responsables, et ce en dépit de l'ampleur des gaspillages de deniers publics ou de la gravité des irrégularités commises.

Comme le soulignent les premiers travaux de recherche en la matière, la révolution numérique conjugue quatre facteurs de dilution des responsabilités :

- l'intervention dans les processus décisionnels d'un grand nombre de personnes, phénomène couplé souvent à une segmentation voire une stratification des systèmes d'information,
- l'impossibilité d'éviter totalement les bugs informatiques, mal inévitable dont personne ne saurait être tenu pour redevable,
- la facilité, en cas de mauvais résultat, de désigner comme bouc-émissaire l'informatique, dont la médiation devient nécessaire à toute action, *a fortiori* quand interviendra, en substitution à certaines tâches humaines, l'intelligence artificielle,
- ou encore la déconnexion, jusqu'ici, entre d'une part la protection élevée des droits de propriété privée des industries des logiciels, et d'autre part la reconnaissance, quasi nulle contrairement à ce qui existe dans d'autres secteurs économiques, de leur responsabilité en cas de défaillance des produits.

Cette situation n'est pas satisfaisante, et je reste convaincu que la mise en jeu de responsabilités personnelles est un puissant levier de protection des intérêts de la société, de lutte contre les dérives dans le bon emploi des fonds publics, ou encore de transformation de l'État. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.* », n'a rien perdu de sa valeur.

Mais il faudra pour cela veiller à ce que les agents publics, et pas seulement les élus et les ministres, voient leurs responsabilités opérationnelles et managériales de demain clairement identifiées. Avec un chef de file redevable et disposant d'une

latitude de manœuvre suffisante pour exercer pleinement ses responsabilités, notamment une liberté suffisante dans l'emploi des moyens au service des objectifs, dans une logique de performance et de résultats. C'était l'esprit de la LOLF, je ne suis pas certain que cela en ait été l'application.

Tant que nous n'aurons pas également fixé des références en matière de risque évitable, nous ne pourrions pas sanctionner efficacement les négligences coupables ni faire admettre au citoyen le risque inévitable. Et tant que nous n'aurons pas distingué plus clairement l'établissement d'une juste indemnisation des victimes et la mise en jeu de la responsabilité des agents publics, notre action sur ce deuxième volet n'aura pas toute la rigueur nécessaire.

3.2. Contrôle de la gestion et évaluation

Le contrôle de la gestion des organismes publics et l'évaluation des politiques publiques, deuxième ensemble de métiers des juridictions financières, me paraissent moins susceptibles d'être fondamentalement remis en question, encore que le développement de l'analyse comparée des résultats mettra à jour, par rapprochement des données dans l'espace et dans le temps, la valeur ajoutée mais aussi les risques de carences et de faiblesses de nos travaux.

Dans un environnement qui sera de plus en plus compétitif – et c'est très bien ainsi –, l'enjeu me paraît de veiller toujours davantage à la valeur ajoutée de nos contrôles en vue de remplir encore mieux cette mission que nous assigne l'article 47-2 de la Constitution : « *Par ses rapports publics, [la Cour] contribue à l'information des citoyens.* ».

On pourrait citer à cet égard le cas des comptes de la région Poitou-Charentes. Les élus de Nouvelle-Aquitaine demandèrent à un cabinet de consultants un audit, lequel fut réalisé en quelques jours : travail de qualité certes, borné toutefois par sa rapidité et son unilatéralité. La chambre régionale avait programmé le contrôle de ces comptes ; ce fut plus lent, nécessairement, mais le résultat fut un bilan approfondi, contredit point par point avec les autorités concernées. Ce rapport constitue depuis la référence. En d'autres termes, nous avons échangé de la qualité contre du temps.

Pour permettre à de tels travaux d'être toujours plus pertinents, il me semble qu'il nous faut développer trois vertus essentielles :

- la concision et la clarté de nos rapports. Quand l'information surabonde, c'est l'information intelligible qui prime ;

- la rigueur de nos observations, afin de s'assurer de la qualité des données, de leur représentativité, et de demeurer un point d'ancrage pour le citoyen dans un univers propice à la multiplication des commentateurs et autres « youtubeurs » parfois plus rapides mais souvent moins scrupuleux ;

- et la crédibilité de nos recommandations ou des scénarios alternatifs que nous présentons, afin de structurer le débat public et de permettre aux autorités politiques de décider en pleine connaissance de cause.

Il nous faudra aussi faire davantage porter nos contrôles sur les questions liées à la qualité de la gouvernance et à la sécurité des usages numériques eux-mêmes.

3.3. Analyse d'ensemble des finances publiques et certification

Je terminerai par nos missions, constitutionnelles, d'analyse de la situation d'ensemble des finances publiques, et de certification de la qualité des comptes publics.

Sur la certification. Il paraît prévisible qu'une grande part des tâches accomplies par le certificateur, qu'il soit public ou privé, en vue de s'assurer de la fiabilité des comptes, pourra demain être assurée par des programmes d'intelligence artificielle.

Les diligences accomplies répondent en effet à des normes très codifiées, et sont constituées d'actes de vérification nombreux et en partie répétitifs. Au vu des développements de l'intelligence artificielle, on peut s'interroger sur ce qui subsistera à terme de ce métier pour l'homme.

C'est dire que la révolution numérique permettra de remettre en cause des rentes ; et que nous devrons assurer cette remise en cause.

Enfin, nos rapports sur la situation d'ensemble des finances publiques, État, sécurité sociale et collectivités locales, constituent des éléments essentiels du contrôle par le citoyen, et par les assemblées parlementaires, de la sincérité des lois financières et du bon emploi des fonds publics. Ils s'inscrivent d'ores et déjà dans un *continuum* d'avis et de contrôles, qui vont de ceux que les ministères, finances en tête, exercent eux-mêmes, de ceux de notre proche cousin le Haut conseil des finances publiques, la section des finances du Conseil d'État, le législateur, jusqu'à l'examen de la constitutionnalité des lois financières, aux exercices de comptabilité nationale *ex post*, à la surveillance macro-budgétaire de la Commission européenne ou encore aux contrôles et sanctions qu'exercent, à leur façon, les marchés financiers.

Aujourd'hui, c'est un train où chacun a son wagon. Mais on pourrait dire que nous allons passer du bocage à l'openfield : les données de masse, ouvertes et partagées, cassent silos et barrières. La cagnotte fiscale découverte a posteriori n'est plus possible, le budget insincère non plus. La place de la Cour en est modifiée : elle n'est plus dans la révélation des données ou des analyses de base. Elle est – et pas seule – dans l'évaluation de la pertinence et la pondération des analyses. Elle va voir derrière le miroir.

* * *

L'ensemble de ces évolutions appelle au moins une certitude : il va nous falloir anticiper encore

plus, dans l'ensemble des juridictions financières et plus largement au sein de la sphère publique. Anticiper, nous former et nous inspirer des meilleures pratiques, afin que la révolution numérique ne soit pas une occasion perdue, un saut dans l'inconnu, mais le levier pour être demain, les plus utiles possibles à la société.

Je terminerai en citant *Le rivage des Syrtes* de Julien Gracq : « *le rassurant de l'équilibre, c'est que rien ne bouge. Le vrai de l'équilibre, c'est qu'il suffit d'un souffle pour faire tout bouger* ».

Le souffle, c'est la conscience et la mémoire. La Cour ne se complait pas dans son confort.

Je vous remercie. ■