



AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTRÉE

Lundi 22 janvier 2018 - 9h30

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^{ère} 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^{ème} siècle et la révolution informatique à la fin du XX^{ème} 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 pourrons 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 devons 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.