

2^{ème} rencontre de droit public du tribunal administratif de Montpellier

Droit, justice et numérique

Mercredi 16 janvier, de 14h à 18 h à l'EDA Centre Sud

Des évolutions attendues : Faut-il avoir peur du numérique ?

Intervention de Xavier BAILLY, premier conseiller, Chambre régionale des comptes Occitanie

Les juridictions financières dont font partie les chambres régionales des comptes avec la Cour des comptes sont investies de plusieurs missions : les plus récentes sont la certification des comptes publics et l'évaluation des politiques publiques que je n'évoquerai pas ici, et les plus anciennes sont les missions juridictionnelles et de contrôle des comptes et de la gestion.

Dans le cadre de ses contrôles juridictionnels les chambres sont amenés à contrôler les comptes produits par les comptables publics, ceux qu'on appelle aussi les trésoriers publics, et à prononcer suite à la constatation d'un manquement de leur part soit un débet, si un préjudice financier est constaté pour la collectivité, soit une somme non rémissible, ce qui est un terme alternatif pour n'avoir pas à prononcer le mot d'amende, en l'absence de préjudice.

Dans le cadre des contrôles des comptes et de la gestion des collectivités locales, les chambres se prononcent en **régularité**, mais également sur l'économie des moyens et le respect des objectifs, en d'autres termes sur la **performance** de l'action publique locale.

La transformation numérique a fortement impacté le métier, ou plutôt les métiers, de juge financier, et continuera très probablement de le faire, en profondeur. Que constate t'on ces dernières années, et quels sont les principales tendances qui bousculent celui qui contrôle, mais aussi le contrôlé ? Il y a des dimensions très prosaïques : abondance des données collectées, automatisation des process, et d'autres plus stratégiques. Je les aborderais sous les **deux aspects** : contrôle de la régularité, et contrôle de la performance.

I – les évolutions du contrôle de la régularité

A- Sur le contrôle juridictionnel

Les juridictions financières ont été touchées par une petite révolution en 2012 qui s'intitule décret « gestion budgétaire et comptable publique ». Celui-ci a actualisé un vieux décret de 1962 qui semblait inscrit dans le marbre, en ayant le souci de répondre à trois impératifs : simplifier l'action administrative, mettre en œuvre la dématérialisation, améliorer l'efficacité administrative. L'aspect dématérialisation est central depuis 2013, puisque la conservation et la transmission des pièces justificatives connaît une innovation importante.

La dématérialisation autorise un **véritable changement de statut** des documents justificatifs : jusqu'ici **portables** sous format papier ou autre, de l'ordonnateur au comptable puis au juge, ils deviennent « **quérables** » par l'autorité qui souhaite en disposer pour ses contrôles. Il faut imaginer l'impact

physique de ce nouveau concept de **quérabilité** : jusqu'ici les juridictions financières étaient chacune destinataires de dizaines de milliers de liasses papier, qui étaient entreposées dans des sites d'archivage. Désormais, les pièces sont entreposées dans d'immenses silos de données, dénommés « Atlas » et quérables à merci, via des outils logiciels. La quérabilité veut dire que les comptes ne sont pas remis, même électroniquement, mais mis à disposition avec un accès garanti.

Vous imaginez les enjeux en termes de **doctrine** commune aux acteurs de la chaîne budgétaire et comptables concernant la production des comptes dématérialisés (qui fait l'objet de deux actes distincts : la reddition des comptes et la reconnaissance de réception et de mise en état d'être jugé) et la valeur probante des pièces numériques (authentification des acteurs et intégrité de l'information).

Cette dématérialisation permet également le développement de **méthodes de contrôle innovantes**, plus **ciblées**, plus **sélectives**. L'informatique offre des possibilités inexistantes au format papier de recherche automatisée, de tri, d'export. Ce que l'on appelle dans le langage des datascientists, le « datamining ». Cela nécessite de manière prosaïque que les magistrats acceptent de s'initier ou d'améliorer leur maîtrise des tableurs de type EXCEL, un avantage certain pouvant être retiré des tableaux croisés dynamiques ou des macros, afin de détecter notamment l'absence de pièces justificatives sur certaines thématiques.

Cela peut également prendre des **aspects très poussés**. C'est le cas pour l'un de nos outils internes qui permet d'automatiser la détection d'irrégularités au sein d'un million de bulletins de paye, sur le paiement de primes indues, ou d'heures supplémentaires irrégulières.

Potentiellement cela **change le rapport** aux comptables contrôlés, ceux-ci constatant progressivement que malgré toute leur bonne volonté et leur professionnalisme, les outils des juridictions sont désormais en capacité de détecter la moindre irrégularité. Le caractère systématique de la détection, peut aussi potentiellement changer l'état d'esprit des juridictions, désormais peut être plus à même de cibler par avance ces contrôles, et de contextualiser les constats : quand une espèce d'immense aspirateur à irrégularités permet de visualiser que à l'échelle d'un ressort juridique régional pas un seul compte n'est irréprochable, la **perception du manquement** du comptable peut en être modifiée. C'est encore à l'état d'hypothèse.

B- Sur le contrôle de gestion

Pour le **contrôle de gestion**, nous retrouvons des enjeux similaires de changement du rapport du contrôleur au contrôlé. Les nouveaux outils numériques permettent de collecter des milliers de documents, d'analyser de manière automatisé des dizaines de milliers de lignes. Par exemple, le nouveau **système d'information financière** intitulé ANAFI a, depuis 2013, changé le quotidien des magistrats. Le flux des données comptables issues de la DGFIP, typiquement les budgets communaux, sont désormais automatiquement transmis aux juridictions financières, analysées et restitués dans un rapport synthétique d'analyse financière de la situation des collectivités locales. La méthodologie utilisée est homogène, robuste et les productions des équipes d'instruction ne font quasiment plus débat chez les maires sur ce point-là. La détection des risques de fiabilité, par non-respect des procédures comptables et des risques financiers en est largement facilitée en contrôle. Pour la programmation des contrôles un module dit de « notation financière » permet d'identifier en amont du contrôle les situations à risque.

Ce qui ne veut pas dire que **l'expertise** et l'analyse du magistrat sont devenues obsolètes, bien au contraire, mais elle s'est d'une part déplacée, et d'autre part renforcée dans le nécessaire recours au travail de fiabilisation des constats et de discernement, de contextualisation, du magistrat.

Les outils automatisés tardent à se mettre en place pour le contrôle de régularité sur les **marchés publics**, mais ils viendront, c'est certain. Une initiative européenne « Open Tender » dans le cadre du projet « Digital whistleblower », les « lanceurs d'alerte numérique » vise à produire des indicateurs de risque sur la régularité de marchés publics. Pour la France 3 millions de procédures de marchés sont ainsi analysées. Le besoin d'expertise juridique ne va pas disparaître mais les techniques classiques « d'échantillonnage » et de ciblage des contrôles par du signalement et la connaissance du milieu seront complétées par de nouvelles méthodes de détection.

II – les évolutions du contrôle de la performance

A – un métier d'audit bousculé

Le contrôle de la performance de l'action publique n'est pas non plus épargné. Dans un panorama dont l'évolution est très rapide, le métier d'auditeur de performance est lui-même bousculé à plusieurs titres : par les nouvelles technologies à mettre en œuvre et à apprivoiser, par les nouveaux sujets à explorer, par le changement de posture de l'auditeur.

Sur les **nouvelles technologies** : les équipes de contrôle ont recours à des outils plus sophistiqués, de cartographie, leur permettant de visualiser les enjeux, de traitement et d'analyse de données massives. Face à l'enjeu de montée en compétence des équipes, d'acculturation au numérique, la Cour a mis en place des communautés afin de faciliter les effets d'entraînement par les pairs. Elle a organisé des formations d'initiation à la programmation informatique, des « hackathons » et datassessions.

Sur les **nouveaux sujets** : la Cour des comptes et les chambres régionales audient depuis trois, quatre ans maintenant les systèmes d'information des entités contrôlés. Avec les nouveaux cadres législatifs (loi sur la république numérique de 2016), elles audient l'ouverture des données publiques, son articulation avec le respect de la protection des données personnelles (règlement général).

Le **changement de posture de l'auditeur** : il doit désormais faire face à des attentes fortes. En termes d'accès aux documents, la Cour publie désormais les données associées aux rapports afin de permettre la **reproductibilité des constats**. Le rapporteur est présumé savoir identifier les risques, en mobilisant les méthodes utiles pour ce faire. Il doit se faire une opinion étayée alors qu'il doit faire face à une documentation le submergeant littéralement. Des outils sont là, de plus en plus performant, mais ils ne peuvent pas tout et nécessitent une nouvelle forme d'expertise. L'auditeur peut donc se sentir mis hors de sa zone de confort. Demain tous les magistrats devront-ils être des codeurs informatiques ? non, mais il pourra se sentir mis en défaut s'il ne possède pas une **socle culturel numérique**.

B – un renouvellement de la stratégie de contrôle

L'auditeur n'est pas le seul qui pourrait avoir peur du numérique. Les secteurs traditionnels ayant subis l'irruption d'acteurs numériques se multiplient : messagerie (emels), petites annonces (le bon coin), commerce en ligne (Amazon), transport urbains et interurbains de voyageurs (uber et blabla car) ... et

la sphère publique, même si elle possède quelques prérogatives, n'est pas complètement à l'abri, par exemple dans le domaine de la politique publique du tourisme (booking, Airbnb). L'impact du numérique sur le tourisme en Languedoc Roussillon a fait l'objet d'une partie de l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes.

La Cour des comptes a conduit de premiers travaux sur la **transformation de l'action publique** par le numérique. Elle a audité des premiers algorithmes publics aboutissant à des décisions administratives avec son rapport sur « Admission Post Bac ».

Une « Communauté numérique » a été créée, animée par deux conseillers maîtres, pour conduire une réflexion collective autour des enjeux qui commencent à faire sens pour l'administration : l'uberisation, la blockchain, l'intelligence artificielle, etc... Elle va conduire des travaux en 2019 qui toucheront à ces domaines, autour de la question : comment le numérique participe du renouvellement de la **stratégie** des acteurs publics. Dans le domaine local, nous verront peut-être les premiers contrôles dédiés à la « Smart City » ou ville servicielle : dans le domaine de la maîtrise de l'énergie, de la mobilité.

Les implications du numérique sont donc durables, et vastes, elles vont dans le sens d'une plus grande pertinence et partant qualité des travaux des juridictions financières.

III- Bibliographie

Bailly, X., Roman, B., (2018)., Des marchés publics désormais passés au scalpel du big data, Contrats et marchés publics, 5 : 16-18

Bailly, X., Pezziardi, A., (2018)., Les outils numériques renouvellent l'analyse des données financières des collectivités territoriales, l'exemple du bloc communal, Gestion et finances publiques, 4 : 49-52

Gloux, O., (2013)., Le décret « gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012 : pour une gestion publique dynamique, Revue française d'administration publique, 147 : 761-769

Pezziardi, A., Brunet, J-F., (2018)., ANAFI, l'outil d'analyse financière des chambres régionales des comptes, Gestion et finances publiques, 1 : 28-37

Van Herzele, P., (2016)., le contrôle du juge des comptes en mode dématérialisé, Gestion et Finances publiques, 4 : 87-93