

L'Intelligence artificielle, une nécessité pour la construction d'un modèle de gouvernance financière publique adapté à un monde de multi-crisis - Finance&Gestion

Candy Sok

En effet, le pilotage, des finances publiques qui suppose la maîtrise de l'évolution des dépenses publiques, de la dette publique, des déficits publics ou encore de la pression fiscale, fait problème depuis des décennies malgré une sophistication croissante des outils de gestion comme de l'architecture du processus de décision. Autrement dit, on est conduit à constater une carence d'un modèle de gouvernance financière publique qui avait été formalisé et institué à la sortie de la Seconde Guerre mondiale dans le cadre de l'État providence et qui se révèle en grande partie inadapté à son environnement actuel. Un regard attentif sur les évolutions de ces cinquante dernières années permet par ailleurs de constater une lente métamorphose de ce modèle.

Indissociable d'un État interventionniste, il fut radicalement remis en question à la suite des crises provoquées par les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979. On assista alors à la fin d'une période de croissance quasi-ininterrompue – les Trente Glorieuses – et l'échec des politiques d'inspiration keynésienne de lutte contre la crise, la nécessité de favoriser une allocation des ressources aussi efficace que possible au sein de la société, ont notamment conduit les États à remettre en cause les postulats de leur politique budgétaire et financière. Priorité a été donnée à l'environnement économique sur l'intervention directe, à la production sur la redistribution, à l'incitation sur le dirigisme.

Cette prise de conscience a conduit à une réhabilitation du marché, et à une réévaluation des interventions de l'État. La gestion des finances publiques est par conséquent devenue d'autant plus complexe qu'elle a dû prendre en compte deux réalités obéissant à une logique et à des implications contradictoires : le poids de l'État, d'une part, et la transformation de l'environnement économique et financier de l'autre. Cette tension entre un système qui perdure et une société qui change suscite nécessairement des interrogations sur le modèle de gouvernance des finances publiques et sur les concepts utilisés. C'est alors que se produit un processus de déconstruction progressive des composantes théoriques (keynésiennes) et matérielles (démembrement, déréglementation, privatisations, décentralisation...) du modèle.

Il faut ajouter que, liée à l'origine à l'« effet de ciseaux » provoqué par la crise économique

due aux chocs pétroliers[1] de 1973 et 1979, une situation instable perdue depuis et a fini par s'installer durablement, fragilisant tout le système économique et social. En dépit des mesures prises pour rééquilibrer les budgets, les déficits publics et la dette publique n'ont fait que s'accroître. Depuis plus de quarante ans, l'on assiste à une mutation de notre société sur fond de grande fragilité des finances publiques. Plus de quarante ans d'une remise en question de nos modes de pensée, plus de quarante ans de mondialisation, plus de quarante ans de développement des technologies d'information et de communication, plus de quarante ans de chômage ininterrompu ou de travail précaire, plus de quarante ans de transformations, d'un basculement, d'une transition de nos sociétés vers un autre monde. Plus de quarante années pendant lesquelles se sont conjugués, ce qui les a amplifiés, les effets de la mondialisation, du développement du numérique et, depuis 2020, une crise sanitaire sans précédent doublée maintenant d'une grave crise géopolitique en Europe et ailleurs aux conséquences désastreuses pour les économies des pays du monde entier. Après tant d'années, les solutions pour l'après-crise ne sont toujours pas au rendez-vous. Rien n'est stabilisé. Rien n'est résolu sur le fond, et cela, pour tous les États. En d'autres termes, nous sommes en présence d'un basculement vers un autre modèle, d'une remise en cause de nos institutions qui semblent parfois à bout de souffle.

Autrement dit, résultant d'une transformation du cadre économique et politique de la société des années 1960-1970 une transition radicale vers un autre paradigme s'est alors amorcée.

De nouvelles conceptions de la gouvernance financière des finances publiques sont apparues, allant dans le sens d'une appropriation du modèle de gestion et de gouvernance de l'entreprise, et donc d'une culture économique, par l'ensemble des acteurs, politiques et administratifs, concernés par les processus budgétaires publiques. On pense ici aux réformes budgétaires et comptables amorcées dès la fin des années 1970[2] pour les collectivités locales puis au début des années 2000 avec la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 pour l'État[3]. Celles-ci ne constituent pas pour autant, tout au moins pas encore, un ensemble homogène pouvant former un système pilotable.

Si elles sont bien porteuses d'éléments structurants pour l'élaboration d'un nouveau modèle de gouvernance financière publique, elles ne suffisent pas à construire un modèle achevé qui supposerait de faire le lien avec un pilotage stratégique, celui des décideurs politiques. Il est un fait que cet inachèvement du modèle de gouvernance financière publique constitue un frein à la capacité de l'État à répondre aux multiples défis qui lui sont posés.

Les articulations entre les nouvelles institutions et certaines des anciennes qui demeurent encore présentes ne se font pas. Enracinées dans des modèles très différents, elles ne parviennent pas à s'emboîter. Et la nouvelle gestion publique insufflée par les réformes ne suffit pas à assurer la soutenabilité des finances publiques ni à redonner confiance dans la

capacité de l'État à répondre aux multiples enjeux qui sont les siens.

Il résulte de cette évolution qui se déroule depuis plus d'une quarantaine d'années, on l'a dit, un modèle financier public devenu hétérogène et dont la cohérence est particulièrement aléatoire. En effet, les dispositifs auxquels on a à faire relèvent de logiques et de modèles qui se côtoient ou s'imbriquent plus ou moins bien les uns dans les autres. On est en présence de multiples univers des finances publiques qui correspondent à des espaces/temps différents et aucun modèle ne parvient à s'imposer.

Cette situation met en évidence une faille dans le dispositif de gouvernance du système financier public : celui-ci est submergé par une démultiplication des techniques de gestion (indicateurs de performance, contrôle interne, programmation pluriannuelle, etc.). Cet excès de technicité en vient finalement tout à la fois à se suffire à lui-même et à mobiliser les énergies sur la mise en place d'instruments de gestion de plus en plus perfectionnés nécessaires, mais pas suffisants avec pour conséquence une confusion entre décision et gestion qui fait obstacle à la construction d'un modèle de gouvernance.

Aussi est-il maintenant crucial d'être en mesure de réguler le système financier public et d'inventer un modèle adapté à une société de multi-crisis dominée par un principe d'incertitude. Il s'agit là d'une question centrale. Or, ce modèle ne peut aujourd'hui s'entendre sans l'appui des nouvelles technologies que ce soit l'automatisation ou maintenant l'IA générative.

Cet impératif, les entreprises le connaissent bien car il s'agit pour elles d'un enjeu majeur. C'est à ce même enjeu que les États qui épousent les méthodes et la culture de gestion du secteur privé sont maintenant confrontés. La réforme de la gestion publique et la montée en puissance d'une société de l'immatériel vont en effet de pair ; elles ont pour conséquence la naissance d'un nouvel État qui, au-delà d'être un « État stratège », doit également devenir un « État intelligent ».

Il apparaît en d'autres termes que l'État doit faire face au même défi que celui auquel sont confrontées les entreprises, qui est de parvenir à s'adapter à une société de l'immatériel, passer du tangible à l'intangible. C'est là un processus inéluctable qui ne peut que s'amplifier avec l'IA générative.

Il faut cependant souligner que l'automatisation de la gestion financière publique a largement précédé l'arrivée de l'IA générative, elle n'est pas récente et a déjà eu des conséquences fondamentales en étant un puissant facteur de transformation de la gestion publique. Le processus d'informatisation de la gestion financière et comptable de l'État ne date pas non plus de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances). On en trouvait des applications partielles avant celle-ci, mais il connaît depuis une nette accélération. Il a pour caractéristique majeure de déboucher sur un cadre de gestion commun aux différents

acteurs en charge de la dépense de l'État. Ce cadre de gestion est unifié et se substitue à l'hétérogénéité des pratiques et applications spécifiques qui se rencontraient dans les différentes administrations. Il s'accompagne par ailleurs d'un important processus de dématérialisation.

Dans un premier temps, l'application informatique la plus achevée a été réalisée avec le logiciel ACCORD (Application Coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l'État) permettant une gestion automatisée et intégrée de la chaîne de la dépense publique. En vue de l'adaptation de ce logiciel aux dispositions introduites par la loi organique de 2001, une nouvelle version ACCORD LOLF fut mise en œuvre et généralisée à l'ensemble des administrations centrales de l'État en 2005. Un nouveau système d'application informatisée (Chorus) lui a succédé, ce système ayant été déployé progressivement dans l'ensemble des services de l'État avec pour objectif d'intégrer tous les acteurs de la gestion publique dans une chaîne unique, et d'améliorer ainsi le pilotage de la gestion publique et de la performance. Son champ d'application est élargi en s'étendant de la gestion de la dépense à la comptabilité de l'État. Le système Chorus a en outre été conçu pour assurer l'application de la LOLF ainsi que de toutes les dispositions l'accompagnant ; à cet effet, il est organisé selon les nouvelles structures de gestion (programmes, budgets opérationnels de programmes et unité opérationnelle de programmes) et selon les besoins des trois comptabilités (budgétaire, générale et d'analyse des coûts). La mise en œuvre de ce système a pour ambition tout à la fois de simplifier les processus financiers et de renforcer leur suivi.

Ainsi, et d'une manière générale, l'informatisation de la gestion financière publique a des conséquences fondamentales en étant un puissant facteur de sa transformation.

Sur le plan des principes, l'élément majeur réside dans la gestion intégrée que réalise l'automatisation des tâches ce qui met fin de fait à la séparation traditionnelle des fonctions qui a jusqu'alors caractérisé la gestion financière publique. On est en présence en effet d'une chaîne automatisée d'exécution dans laquelle prend place chaque acteur participant à l'acte de gestion (responsable de programme, ordonnateur, comptable public, contrôleur budgétaire) selon une logique de standardisation des tâches et des processus.

Sur le plan des dispositifs de gestion, l'informatisation a des effets notables, en particulier en rendant largement obsolètes les contrôles de régularité a priori qui se trouvent largement intégrés désormais dans le circuit automatisé de la chaîne de la dépense. De même, d'importants aménagements sont intervenus dans le domaine des contrôles a priori : on citera en particulier la refonte du contrôle financier dans ses structures et dans ses missions ou encore la redéfinition des missions du comptable public dans le contrôle de la dépense, avec notamment la substitution d'un contrôle hiérarchisé et partenariat au contrôle a priori exhaustif traditionnel.

La dématérialisation des procédures qui accompagne le processus vient encore amplifier le mouvement de profonde mutation auquel est confrontée la gestion financière publique sous l'effet de la révolution numérique. Autrement dit, en l'espace d'une génération, les fonctions primordiales d'ordonnateur et de comptable public, autrement dit de gestionnaires publics, ont subi une véritable révolution. Une nouvelle culture des finances publiques fondée sur un recours quasi-systématique aux nouvelles technologies a vu le jour. Elle ouvre la voie au développement d'une cybernétique financière[4] issue de l'intelligence artificielle et de la robotisation[5]. Il faut y voir le passage vers une autre manière de concevoir et de pratiquer la décision et la gestion financière publique qui répond à l'incertitude d'un environnement de plus en plus complexe menacé par des chocs successifs et cumulatifs. Cependant — il faut le rappeler — si les potentialités positives sont bien réelles, en priorité en ce qui concerne la gestion, les conséquences potentiellement négatives le sont tout autant, particulièrement au regard de la décision politique.

En effet, on le sait, l'IA générative est maintenant en mesure de participer à l'élaboration de la loi en permettant de produire des amendements législatifs et il est crucial de s'interroger sur les conséquences possibles au regard des décisions budgétaires. L'IA nous permet d'y réfléchir en libérant les politiques et les gestionnaires de tâches matérielles, compliquées, fastidieuses et envahissantes. Il devient possible de développer les capacités humaines aussi bien matérielles qu'intellectuelles, et ainsi de prendre le temps de développer une réflexion collective, et donc plurielle, sur les effets et sur les finalités de l'IA au regard de la décision politique.

S'il n'en était pas ainsi, ce serait faire la preuve d'une « démission » de la classe politique. Cela pourrait également traduire une défiance vis-à-vis d'elle. Il s'agirait dans ce cas de faire échapper la décision budgétaire aux aléas des faiblesses humaines. C'est d'ailleurs ce projet que poursuivaient il y a un quart de siècle des économistes américains et australiens, comme Alan Blinder, Lawrence Ball ou encore Nicholas Gruen, qui proposèrent de confier à des autorités composées d'experts indépendants de la sphère politique non seulement la production des normes financières publiques, mais également la définition des politiques budgétaires et fiscales[6].

Aujourd'hui, si l'on en croit Hervé Saulinac, député de l'Ardèche, « Une majorité de politiques considèrent que si on a recours à l'IA on fait la démonstration qu'on n'est pas intelligent. Donc on se cache d'avoir recours à cette prothèse[7]. » Par ailleurs, le député de Haute-Corse, Jean-Félix Acquaviva, qui a déposé en mars 2023 le premier amendement parlementaire généré par une intelligence artificielle, révèle que l'IA générative lui a « fourni en quelques secondes un texte largement potable, quasiment du même niveau que celui de ses collaborateurs » et, ajoute-t-il, « ça donne le tournis, et ça m'a beaucoup questionné[8]. »

En effet, la généralisation d'une telle pratique si elle sombrait dans une confiance aveugle dans l'IA générative, poserait le problème du contrôle démocratique et de la légitimité des choix faits par les décideurs sinon d'ailleurs des décideurs eux-mêmes.

Plus encore, bien que mal discernable à première vue et en arrière-plan, le risque est aussi réel que les pouvoirs politiques soient mis en grande difficulté par le développement à vive allure d'un pouvoir parallèle hypercentralisé, celui des grandes entreprises du numérique détentrices d'une masse gigantesque d'informations démultipliées par l'intelligence artificielle générative. Tout semble indiquer que cette hypothèse fait d'ores et déjà partie des futurs possibles et qu'une société nouvelle s'auto-institue, applaudie pour sa modernité par certains, mais s'érigant aussi dans l'ignorance ou dans l'indifférence des autres.

En fait, on l'a compris, sans un modèle de gouvernance financière publique performant dont il dépend, l'État tel que nous le connaissons, après avoir fait autorité pendant des siècles comme forme du pouvoir, pourrait laisser la place à une configuration du politique encore inédite. Il s'agit dès maintenant d'être les maîtres d'œuvre de sa construction à peine de voir notre société sombrer dans le scénario des pires romans de science-fiction.

Nous pouvons raisonnablement penser que l'intelligence collective humaine aura la sagesse de savoir s'approprier et garder le pilotage d'une intelligence artificielle générative tendant à devenir de plus en plus autonome. Il ne fait même aucun doute que l'intelligence humaine sera créatrice de ses institutions comme cela a toujours été le cas dans le passé. Certes parfois pour le pire, hélas, mais aussi pour le meilleur lorsque ces institutions intègrent démocratie, compétence, solidarité et liberté.

[1] Le premier choc pétrolier est lié à la guerre du Kippour. Le prix du baril de pétrole est alors passé de 3 \$ à 10 \$ engendrant une inflation qui s'est généralisée dans le monde. Le second choc, celui de 1979, est lié à la révolution en Iran, le prix du baril passant alors à 30 \$.

[2] Cf. M. Bouvier, *Les finances locales*, 19^e édition LGDJ-Lextenso 2022.

[3] Cf. M. Bouvier, M.C. Esclassan, J.P.Lassale, *Manuel de Finances publiques*, 22^e édition. LGDJ-Lextenso 2023/2024.

[4] Cf. M. Bouvier, « Vers une cybernétique financière ? » in *Alternatives économiques* n° 240-2005 ; cf. également *Utopie technicienne et cybernétique financière publique*, in *RFFP* n° 129-2015.

[5] À ce sujet, cf. le film du colloque Fondafip/TGR (2019) téléchargeable sur www.youtube.com/watch?v=xREYyOVfFv4.

[6] Sur ce point cf. M. Bouvier et alii, *Manuel de Finances publiques* op.cit.

[7] France Info, 30/06/2023.

[8] Id.