
Le rôle de l'administrateur des comptes vu du Royaume-Uni

par Brian Glicksman CB

La Loi fédérale sur la responsabilité a créé le poste d'administrateur des comptes à la suite des recommandations issues du rapport Gomer et d'autres études récentes. En mars 2007, le Comité des comptes publics a adopté un protocole à l'intention des administrateurs des comptes, qui a été approuvé par une majorité de députés de la Chambre des communes en mai. La notion d'administrateur des comptes a été empruntée du Royaume-Uni. Le présent article explique brièvement comment cette notion est appliquée dans ce pays.

J'ai passé presque six ans comme directeur au Trésor du Royaume-Uni et j'avais le titre de « Treasury Officer of Accounts » (agent des comptes du Trésor), un titre ancien dont l'origine remonte au milieu du 19^e siècle. Il établit un lien avec l'époque du premier ministre britannique William Gladstone, qui a profondément réformé nos comptes publics à l'ère victorienne. Avant de décrire le travail de l'administrateur des comptes contemporain, je crois qu'il vaut la peine de mentionner que cette réforme était le résultat d'une collaboration du Parlement et du Trésor de l'époque.

Un comité mixte du Parlement et du Trésor a mis au point les nouvelles dispositions comptables, qui ont été légalement avalisées par l'*Exchequer and Audit Act* de 1866. Le comité mixte a été appelé Comité des comptes publics qui, jusqu'à ce jour, conserve dans ses rangs un ministre du Trésor, le secrétaire aux finances, comme membre d'office. Je crois que le Comité est le seul de tous les comités restreints du Parlement britannique à avoir un ministre comme membre. Normalement, les membres des comités sont choisis exclusivement parmi les députés d'arrière-ban. La présence d'un ministre du Trésor au Comité des comptes publics souligne la communauté d'intérêt

entre celui-ci et le Trésor à la poursuite d'une bonne gestion financière — et la mise à jour des cas de gestion fautive.

De nos jours, la convention veut que le secrétaire aux finances ne participe qu'une seule fois aux délibérations du Comité — immédiatement après sa nomination, et encore seulement pendant un petit quart d'heure, laissant le Comité des comptes publics mener ses affaires comme tous les autres. Cependant, l'agent des comptes du Trésor siège avec le Comité à toutes ses réunions et, à l'occasion, lors de séances à huis clos, afin de l'aider dans ses délibérations, le cas échéant.

Cette petite digression sur les rapports entre le Trésor et le Comité des comptes publics sert à préciser que le processus de reddition de comptes est inextricablement lié à l'amélioration de la gestion financière. Inévitablement, les relations entre le Parlement et l'Exécutif deviennent parfois un peu tendues, mais tant nous-mêmes que le Comité cherchons néanmoins à faire en sorte que le travail des membres soit positif.

Le système britannique des administrateurs des comptes

Le concept d'administrateur des comptes vient d'être introduit au Canada après pas mal de discussions. On m'a demandé de vous parler du système britannique des agents des comptes, de leur rôle et de leur relation avec le Parlement. Comme je connais très peu la situation au Canada, je vais donc me limiter à décrire le mécanisme que nous avons au Royaume-Uni. Je vous laisse le soin de juger des similitudes avec le système canadien. Je dirai seulement qu'il serait manifestement dangereux de supposer que, parce que le titre du

Brian Glicksman a été agent des comptes du Trésor du Royaume-Uni de 2000 à 2007. Le présent texte est la version révisée de sa communication présentée lors d'un séminaire de la bibliothèque du Parlement, organisé en coopération avec le Comité permanent des comptes publics du Canada et tenu le 14 juin 2007.

poste est le même, tout le reste doit être identique aussi. À l'évidence, beaucoup dépendra du contexte dans lequel travaillent les administrateurs des comptes et des pouvoirs qu'ils exercent. Il pourrait bien exister des différences considérables à cet égard entre nos deux pays. En outre, puisque je suis maintenant à la retraite, je présente mes observations à titre personnel. Je ne m'exprime plus à titre de représentant du gouvernement britannique.

Contrôles parlementaires

Au fil des siècles, le Parlement a conquis de nombreux droits face à l'exécutif. Je n'en mentionnerai que quelques-uns qui sont en rapport avec la fonction d'agent des comptes.

Premièrement, le gouvernement a besoin de l'aval du Parlement pour lever des impôts et il a besoin de l'aval du Parlement pour effectuer des dépenses. Sur le plan des dépenses, le volet qui nous occupe aujourd'hui, le Trésor doit présenter un budget des dépenses chaque année au Parlement, budget qui indique de combien chaque ministère a besoin pour l'année et, en gros, pour faire quoi. Le Parlement alloue alors les crédits budgétaires au gouvernement. Si un ministère a besoin de plus pour l'année, le Trésor doit soumettre à l'aval du Parlement un budget des dépenses révisé.

Le contrôleur et vérificateur général du Royaume-Uni (C&VG), mandataire du Parlement, doit autoriser l'octroi de fonds au gouvernement dans le courant de l'exercice et veiller à ce que ces octrois soient conformes aux crédits votés. C'est là la fonction de « contrôleur ».

À la fin de l'exercice, chaque ministère doit dresser une comptabilité qui compare les dépenses effectuées aux prévisions budgétaires, selon un format convenu avec le Parlement. Ces comptes sont vérifiés par le C&VG. C'est là sa fonction de « vérificateur général » et il présente les comptes au Parlement avec son rapport. Le Comité des comptes publics les analyse au nom du Parlement.

À cela s'ajoute quantité d'autres exigences. Par exemple, le gouvernement a également convenu, dans ce que l'on appelle le « Concordat de 1932 », de ne pas dépenser de fonds pour de nouveaux services, au-dessus de certains seuils, sans une loi expresse l'y autorisant, et ce même si le Parlement a alloué au ministère des crédits suffisants dans son budget. Les ministères qui se soustraient à ces exigences et à d'autres risquent qu'un rapport défavorable du C&VG soit déposé au Parlement.

Au fil des ans, les pouvoirs du C&VG ont été graduellement accrus, et il possède en particulier aujourd'hui la faculté généralisée de faire rapport au Parlement sur tout aspect de l'utilisation par un ministère de ses ressources. Ces rapports sont qualifiés de « rapports sur l'optimisation des ressources » et le personnel du C&VG dans le National Audit Office (NAO) en produit 60 ou 70 par an. Ces rapports représentent l'essentiel du programme de travail annuel du Comité des comptes publics, plutôt que les rapports sur les comptes.

Tout cela sert à démontrer deux évidences très simples. Premièrement, le Parlement a un intérêt réel et légitime dans toutes les dépenses du gouvernement. Deuxièmement, les ministères sont des organisations vastes et complexes qui ont besoin inévitablement de mécanismes internes pour assurer le respect de ces diverses obligations. Quelqu'un doit exercer la responsabilité de veiller à ce que ces systèmes soient en place et fonctionnent correctement. Et c'est là où interviennent nos agents des comptes.

L'agent des comptes

Au Royaume-Uni, le concept d'agent des comptes a été consacré dans l'*Exchequer and Audit Act* de 1866. Cette loi impose au Trésor de désigner des agents des comptes. Cependant, leur rôle légal aux termes de la Loi était très limité. La Loi exigeait simplement que l'administrateur des comptes dresse les comptes et les soumette au C&VG pour vérification. En 2000, nous avons remplacé cette partie de la loi de 1866, mais nous avons laissé inchangées les responsabilités légales limitées des agents des comptes.

Cependant, sur cette assise très rudimentaire, nous avons peu à peu, au fil de 140 années, construit un édifice plutôt substantiel, en confiant aux administrateurs des comptes d'importantes responsabilités non législatives auxquelles nous, le Trésor, et auxquelles le Parlement, par l'intermédiaire du Comité des comptes publics, attachons une grande importance. Ces responsabilités sont énoncées dans un document du Trésor appelé *Accounting Officer Memorandum*. Il est une partie d'un document beaucoup plus volumineux du Trésor, intitulé *Government Accounting*, qui codifie les règles et les conventions applicables à la gestion des ressources dans les ministères.

Quels sont les principaux éléments de l'*Accounting Officer Memorandum*? Eh bien, premièrement, dès les premiers jours — depuis 1872, précisément — le Trésor a voulu désigner comme administrateur des comptes le fonctionnaire de plus haut rang dans un ministère, que nous appelons habituellement un secrétaire permanent (l'équivalent du sous-ministre au Canada). Cela a été invariablement le cas depuis 1920. Cela reconnaît le fait que le secrétaire permanent, en tant que chef permanent du ministère, est la personne possédant l'autorité pour assurer que tous les systèmes soient en place et fonctionnels pour dresser une bonne comptabilité.

Deuxièmement, étant donné que l'administrateur des comptes se trouve être, dans la pratique, le chef du ministère, nous avons pu adjoindre à ce rôle d'autres responsabilités. En particulier, il possède la responsabilité d'assurer que le ministère utilise ses ressources conformément aux exigences de la régularité et de l'intégrité, ainsi que de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité — les trois « e » que nous désignons collectivement par « optimisation des ressources ».

Pour en revenir à l'expression « régularité et intégrité », par « régularité » nous entendons que l'argent est dépensé conformément aux règles, c'est-à-dire uniquement pour les choses pour lesquelles le ministère a pouvoir de dépenser. « Intégrité » est le terme que nous utilisons pour désigner des dépenses conformes aux normes que le Parlement et le public escomptent. Ces normes peuvent changer au fil du temps et requièrent un certain discernement. En réalité, il n'est pas besoin d'un mémorandum du Trésor pour spécifier que le chef d'un ministère doit assurer la conformité à la régularité, à l'intégrité et à l'optimisation des ressources. Ce sont là les responsabilités fondamentales du chef de toute organisation. Cependant, en les joignant au rôle d'administrateur des comptes et en les énonçant dans l'*Accounting Officer Memorandum*, nous les plaçons en exergue. Nous imposons au ministère la charge de leur prêter attention, alors même que ses priorités au jour le jour se situent ailleurs.

Le mémorandum consacre beaucoup de place au rôle de l'administrateur des comptes à titre de gardien des fonds publics. Je ne passerai pas tout en revue ici, mais, en substance, ce rôle oblige l'administrateur des comptes à mettre en place une bonne direction des finances et à exercer une bonne gestion financière dans tout le ministère. Il exige un examen attentif des aspects financiers au moment de conseiller des orientations et impose au ministre de donner des instructions écrites à l'administrateur des comptes dans certaines circonstances.

Les administrateurs des comptes considèrent que l'existence de ce mémorandum du Trésor, qui énonce leurs responsabilités, renforce leur position au sein du ministère et donc contribue à une bonne gestion financière.

Relations avec les ministres

Curieusement, il n'y a pas de débat au Royaume-Uni sur la relation entre les administrateurs des comptes et les ministres. C'est sans doute dû au fait que le système est en place depuis si longtemps que tout le monde s'y est habitué — mais il semble bien qu'il ait été un sujet de controverse dans les premières années de notre système. C'est manifestement un aspect qui mérite discussion.

Au Royaume-Uni, comme ici, les ministres sont responsables de leur ministère et comptables envers le Parlement des actes de leur ministère. Un député peut exprimer des objections aux actes d'un ministère à la Chambre des communes et s'attendre à ce que le ministre concerné réponde. Nous avons veillé, dans notre *Accounting Officer Memorandum*, à ne pas entamer cette responsabilité. Le mémorandum dit expressément que l'agent comptable est responsable « sous le ministre », et non en remplacement du ministre.

Nous n'avons fait que stipuler explicitement dans le mémorandum que le chef d'un ministère possède la responsabilité personnelle d'assurer que le ministère est doté

d'une gestion financière correcte. Par conséquent, le ministre n'a pas besoin de donner des instructions explicites au chef du ministère à cet effet. Les instructions sont là dans un mémorandum permanent du Trésor.

Je pense pouvoir dire que cela est considéré comme une façon parfaitement naturelle de fonctionner, sans que cela n'enlève rien à l'autorité du ministre. Le chef du ministère assume, de la même façon, la responsabilité d'autres aspects du fonctionnement du ministère, comme le recrutement, les sanctions disciplinaires et la gestion du rendement, sans attendre à en recevoir l'instruction. De fait, je pense que les ministres seraient surpris si quelqu'un leur disait qu'ils doivent donner instruction à leur secrétaire permanent d'assumer la responsabilité de la gestion de leur ministère.

Bien entendu, cela n'empêche pas un ministre qui s'intéresse à la gestion financière ou s'en soucie d'examiner ou de chercher à modifier les systèmes ministériels — car le ministre reste le responsable ultime. Mais, en dessous du ministre, l'administrateur des comptes a une responsabilité personnelle et si les deux sont en désaccord sur ce qu'il convient de faire, le mémorandum établit une procédure claire de règlement du différend.

Le mémorandum implique qu'un ministre sache que l'administrateur des comptes doit veiller à ce que le ministère se conforme aux exigences de la régularité, de l'intégrité et de l'optimisation des ressources. Les ministres savent aussi qu'ils peuvent escompter que l'administrateur des comptes les conseille sur tout problème pouvant surgir. Ils n'ont pas besoin de demander de tels avis, ces derniers doivent être donnés automatiquement. Que se passe-t-il donc si le ministre est en désaccord avec les avis qu'il reçoit?

Le mémorandum énonce précisément ce qui se passe dans un tel cas. En substance, le point de vue du ministre l'emporte, mais le ministre est tenu de donner une instruction écrite à l'administrateur des comptes. Le Trésor et le C&VG doivent être informés. Si l'affaire est portée devant le Comité des comptes publics, ce dernier admettra alors que l'administrateur des comptes ne porte aucune responsabilité personnelle de cette décision.

En moyenne, ces instructions écrites, que nous tendons à appeler des « directives », surviennent peut-être une ou deux fois par an. Certaines peuvent être considérées comme de pure forme. Parfois, la directive peut se rapporter à un sujet faisant déjà l'objet d'un débat public. Cependant, je ne connais aucun cas où la directive soit devenue un problème politique propre — ce qui ne signifie pas qu'il n'en sera jamais ainsi.

Il est peut-être bon de signaler que l'exigence d'une directive touchant l'optimisation des ressources n'a été introduite qu'après ce que l'on a appelé « l'affaire du barrage de Pergau » dans les années 80. Auparavant, des directives n'étaient requises qu'en rapport avec la régularité ou l'intégrité. Ces dernières ont été introduites en 1883 et l'obligation d'informer le Trésor et le C&VG est intervenue en

1920. Les décisions d'optimisation des ressources comportent un élément d'appréciation et il n'est pas surprenant que, de temps à autre, un ministre tire une conclusion différente de celle de l'administrateur des comptes, une fois tous les arguments pesés.

Relations avec le Parlement

Le Comité des comptes publics du Royaume-Uni, et je soupçonne qu'il en va de même ici, a pour tâche principale d'examiner, au nom du Parlement, la manière dont les ministères ont dépensé l'argent alloué par le celui-ci. Je suppose que, jadis, il épluchait pour cela les comptes ministériels et tenait des audiences à leur sujet. Mais, de nos jours, le Comité consacre relativement peu de réunions aux comptes. Sur la soixantaine de séances que le Comité tient chaque année, l'écrasante majorité — peut-être jusqu'à 90 p. 100 — portent sur des rapports d'optimisation des ressources rédigés par le personnel du C&VG au National Audit Office.

Le Comité ne consacre généralement qu'une seule séance à chaque rapport et invite l'administrateur des comptes à venir témoigner au sujet des points soulevés dans le rapport. De nos jours, il autorise l'administrateur des comptes à venir accompagné de collaborateurs connaissant particulièrement les dossiers. Néanmoins, l'administrateur des comptes est censé maîtriser les dossiers et répondre à la plupart des questions.

Le Comité aura été breffé par le NAO et le ministère aura préparé à fond l'administrateur des comptes à traiter des éléments du rapport. Les administrateurs des comptes savent que si le rapport du NAO est défavorable, ils peuvent s'attendre à passer un rude quart d'heure lors de l'audience. Le Comité ne mâche pas ses mots.

Par convention, le Comité est toujours présidé par un député en vue de l'opposition, souvent un ancien ministre. Cependant, il cherche toujours à agir de manière non partisane. Il ne conteste pas la politique gouvernementale et il ne cite pas à témoigner les ministres. Il limite son examen à la manière dont les ministères ont dépensé leurs fonds. Cependant, comme vous pouvez l'imaginer, il existe une vaste zone grise où se chevauchent la politique et l'utilisation des ressources.

Étant donné la manière dont les administrateurs des comptes doivent justifier leurs actes au Comité des comptes publics, on a pris coutume de dire qu'ils sont « responsables » envers le Comité. De nos jours, nous l'acceptons sans sourciller, mais, dans les années 1920, le Trésor s'est senti obligé d'expliquer comment cette responsabilité était compatible avec la responsabilité envers les ministres. Le Comité peut faire passer un mauvais quart d'heure à l'administrateur des comptes, il peut publier un rapport hautement défavorable, il peut nuire à la réputation d'un administrateur des comptes. Mais il ne peut, en fin de compte, ni le congédier ni le sanctionner. Cela ne peut être le fait que du ministre ou du chef de la fonction publique.

Cependant, les administrateurs des comptes sont responsables devant le Comité si l'on définit ce terme au sens étroit d'être obligé de rendre compte au Comité de la façon dont leur ministère a utilisé ses ressources.

Relations avec le Trésor

Le Trésor désigne les administrateurs des comptes mais cela est principalement une formalité une fois qu'un nouveau chef est nommé à la tête d'un ministère. Le Trésor guide les administrateurs des comptes, les principaux documents pour ce faire étant le mémorandum de l'administrateur des comptes, notre manuel d'utilisation des fonds publics intitulé *Government Accounting* et, à l'occasion, des instructions ponctuelles sous forme de lettres adressées au « Cher administrateur des comptes ». Il fournit aussi des consignes plus spécifiques, par exemple sur la vérification interne et la gestion du risque, ainsi que des conseils sur la comparution devant le Comité des comptes publics.

Bien entendu, l'on ne s'attend pas à ce que les administrateurs des comptes connaissent par cœur, ou même lisent, toutes ces consignes, mais nous nous attendons à ce qu'ils aient une direction des finances qui les connaisse par cœur. Et l'on s'attend à ce que cette direction des finances exerce une autorité considérable au sein du ministère et ait le ferme soutien de l'administrateur des comptes — dans la pratique, qu'elle protège la charge d'administrateur des comptes.

En outre, étant donné que l'agent des comptes du Trésor assiste à toutes les audiences du Comité des comptes publics, je participais toujours à au moins une séance de breffage de l'administrateur des comptes avant l'audience afin de me familiariser avec les enjeux.

Enfin, une fois que le Comité des comptes publics publie son rapport sur une audience, le gouvernement répond au moyen d'une « Minute du Trésor » qui, bien que rédigée par le ministère concerné, sera avalisée et présentée au Parlement par le Trésor.

Quelques questions litigieuses relatives à l'administrateur des comptes

L'un des problèmes qui survient assez régulièrement est le rôle d'ex-administrateurs des comptes qui ont pris leur retraite ou ont été mutés. Le gouvernement et le Comité conviennent que l'administrateur des comptes en place est tenu de répondre des actes du ministère, qu'il ait été ou non en poste au moment des faits. Le Comité n'acceptera pas une réponse du genre « Je ne sais pas, car c'était avant mon arrivée ».

Néanmoins, le Comité se réserve aussi le droit de rappeler des ex-administrateurs des comptes s'il juge qu'ils peuvent l'aider dans ses enquêtes. Les administrateurs des comptes n'aiment guère cela, mais, en fin de compte, le Comité possède

le pouvoir de citer à comparaître qui il veut. Un *modus vivendi* a donc été trouvé sur la base de l'assurance donnée par le Comité qu'il n'userait de ce pouvoir que dans des circonstances exceptionnelles. De fait, dans les quelques occasions où cela a été fait, tout le monde convenait que c'était la chose raisonnable à faire.

Une deuxième question qui a fait l'objet de discussions est de savoir si nos mécanismes ont pour effet de renforcer l'aversion naturelle des fonctionnaires à l'égard du risque. Les gouvernements ont des programmes ambitieux et veulent encourager les solutions novatrices. Est-ce que notre système d'administrateurs des comptes, leur responsabilité personnelle devant le Comité des comptes publics, le mauvais quart d'heure qu'ils peuvent passer si leur ministère n'a pas des résultats parfaits, les volumineuses consignes du Trésor — est-ce que tout cela alimente une « culture du blâme » que les médias ne sont que trop heureux de propager et découragent la prise de risque et l'innovation?

La troisième question qui mérite peut-être d'être mentionnée est l'accent croissant placé au niveau ministériel sur ce que nous appelons « l'exécution ». Il y a 20 ans, les ministres s'intéressaient aux grandes orientations, tandis que les fonctionnaires donnaient des avis à leur sujet, puis mettaient en œuvre les décisions du gouvernement. Tout ministre qui s'intéressait à la mise en œuvre était considéré comme plutôt excentrique. Aujourd'hui, en revanche, le message est que l'exécution des politiques au service des citoyens du pays est prioritaire. De plus en plus, les ministres sont censés se mêler de la mise en œuvre des politiques.

Jusqu'à présent, cela n'a pas eu d'effet sur les mécanismes que j'ai décrits, mais je me demande si cela ne pourrait pas avoir des conséquences ultérieurement. Par exemple, cela conduira-t-il à un plus grand recours aux directives? Est-ce que le Comité des comptes publics se croira obligé de poser des questions aux ministres sur certains projets et non plus aux seuls administrateurs des comptes? Ce sera intéressant à voir.