CAHIERS DE RECHERCHE
ÉLECTORALE ET PARLEMENTAIRE

NUMÉRO 5 - FÉVRIER 2012

LE COMITÉ DES COMPTES PUBLICS DE CHAMBRE DES COMMUNES DU PARLEMENT DU ROYAUME-UNI

THOMAS C. EBOUTOU
LOUIS M. IMBEAU

Chaire de recherche
sur la démocratie et les institutions
parlementaires

UNIVERSITÉ LAVAL

Chaire de recherche sur la démocratie
et les institutions parlementaires

Thomas C. Eboutou
Louis M. Imbeau

Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires

Département de science politique
Faculté des sciences sociales
Université Laval
Pavillon Charles-De Koninck, bur. 4425
Université Laval
Québec (Québec) G1V 0A6

Courriel : louis.imbeau@pol.ulaval.ca

Téléphone : (418) 656-4386
Télécopieur : (418) 656-7861

Table des matières

Remerciements 1
Résumé 3
Sommaire exécutif 5
Introduction 9

Chapitre 1 - Les origines et l'évolution du Comité des comptes publics (PAC) 11
1.1 L'établissement des pouvoirs du Parlement en matière de finances publiques 11
1.2 La création du Comité des comptes publics 12
1.3 La consolidation d'un système de contrôle parlementaire des dépenses publiques 13
1.4 L'évolution de la mission du Comité des comptes publics 13

Chapitre 2 - Le champ de compétence du PAC aujourd'hui 15

Chapitre 3 - La composition du PAC 17
3.1 Les membres du PAC 17
3.2 Le président du PAC 18

Chapitre 4 - Les sujets traités par le PAC 21
4.1 Les rapports NAO 22
4.2 Les sujets propres 26

Chapitre 5 - Fonctionnement du PAC 27
5.1 Le calendrier de travail 27
5.2 Les auditions 28
5.3 Le contrôle sur place 32
5.4 Le soutien aux membres du PAC 32
5.5 La formation de sous-comités 33

Chapitre 6 - Les relations entre le PAC et le National Audit Office 35
6.1 L'assistance technique du National Audit Office au PAC 35
6.2 L'influence du PAC dans la direction du NAO 36

Chapitre 7 - Le PAC et le parlement 39
7.1 Les rapports du PAC déposés à la Chambre 39
7.2 Les suites du gouvernement 41
7.3 Les débats des rapports du PAC par la Chambre 42

Chapitre 8 - Le PAC et la presse 45
8.1 L'information à la presse 45
8.2 Le traitement du PAC par la presse 46

Conclusion : Les défis du PAC 49

Annexes

ANNEXE I - Changement majeurs dans les termes du mandat du PAC

ANNEXE II – Extrait d'un compte-rendu du trésor : réponse au rapport no. 15 du PAC du 12 janvier 2011

ANNEXE III – Extrait du rapport annuel 2009-2010 du ministère de la santé : reddition de compte sur la mis en oeuvre des recommendations du PAC

BIBLIOGRAPHIE

Liste des tableaux et figures

Tableau 1 - Répartition des sièges au PAC et à la Chambre des Communes 17
Tableau 2 - Salaires annuels du président et des membres du PAC (en livres) 18
Tableau 3 - Répartition des rapports du PAC selon l'origine du sujet 22
Tableau 4 - Questions abordées dans les rapports touchant le secteur de la santé et des services sociaux. 24
Tableau 5 - Questions abordées dans les rapports touchant le secteur de l'économie et des finances 24
Tableau 6 - Questions abordées dans les rapports touchant le secteur de l'éducation. 25
Tableau 7 - Questions abordées dans les rapports touchant le secteur de la défense 25
Tableau 8 - Questions abordées dans les rapports sur des sujets propres produits lors des trois dernières sessions 26
Tableau 9 - Ajournement périodiques et prorogation de la chambre des communes 27
Tableau 10 - Nombre de rapports au cours des cinq dernières sessions 39
Tableau 11 - Nombre d'article recensés entre 2006 et 2009 faisant une référence au PAC 46
Tableau 12 - Termes et expressions utilisées pour qualifier ou désigner le PAC dans la presse en 2006 47
Tableau 13 - Termes et expressions utilisées pour qualifier ou désigner le PAC dans la presse en 2009 47
Tableau 14 - Sujets communs aux articles de la presse et ayant trait au PAC en 2009 48
Tableau 15 - Sujets communs aux articles de la presse et ayant trait au PAC en 2006 48

Figure 1 - Éléments traités lors des 52 dernières séances du PAC tenues entre mai 2010 et juin 2011 . . . 21
Figure 2 - Affaires internes traitées lors des 52 précédentes séances du PAC 21
Figure 3 - Répartition des rapports produits par le PAC entre mai 2010 et juin 2011 par secteur 23
Figure 4 - Disposition formelle lors des auditions du PAC 30

Remerciements

Nous remercions la *Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval* pour son soutien financier. Nous remercions également, monsieur François Boisclair, directeur des études au bureau du Vérificateur général du Québec, pour sa précieuse collaboration tout au long du processus de conception et réalisation de ce travail. Nous assumons l'entière responsabilité pour toute erreur qui pourrait subsister.

Résumé

Sur le plan théorique, le Parlement remplit essentiellement deux fonctions : une fonction législative qui consiste à créer et à abroger les lois et une fonction de contrôle qui consiste à scruter les activités du gouvernement. Un aspect essentiel de la deuxième fonction est le contrôle de l'utilisation faite par le gouvernement de l'argent du contribuable. Le Comité des comptes publics de la Chambre des Communes du parlement du Royaume-Uni (PAC) est une manifestation de cet aspect de la fonction de contrôle. Le présent rapport est consacré à l'étude de ce comité. Plus concrètement, le rapport fait le point sur les origines et les principaux développements que le Comité a connus au cours des trois dernières décennies, sur son fonctionnement actuel, sur ses rapports avec l'auditeur public (le *National Audit Office* dirigé par le *Comptroller* and *Auditor General*) et sur ses rapports le Parlement et la presse.

Sommaire exécutif

Ce rapport étudie le Comité des comptes publics de la Chambre des Communes du parlement du Royaume-Uni (PAC).

- **Les origines**
  Après avoir acquis un certain nombre de pouvoirs comme le pouvoir d'autoriser la levée des impôts, le pouvoir d'autoriser les dépenses publiques et le pouvoir de les contrôler, les membres du Parlement réalisèrent qu'il ne suffisait pas de détenir ces pouvoirs, mais qu'il fallait les exercer effectivement. Ainsi, le PAC (en 1861) et d'autres institutions furent créés avec pour objectif de rendre le contrôle parlementaire des dépenses publiques plus effectif.

- **Le champ de compétence**
  À sa création, le Comité fut chargé d'examiner les comptes montrant comment les crédits accordés par le Parlement ont été dépensés par le gouvernement. Plus tard, il s'intéressa à la question de l'optimisation des ressources dans les ministères et autres organismes de l'État. Aujourd'hui, on admet que l'examen de cette question fasse partie de son mandat. Dans la pratique, le mandat du PAC prend les formes suivantes :
  - L'étude des rapports du *National Audit Office* (NAO). Ces rapports sont soit des comptes rendus d'audits financiers des organisations publiques soit des études détaillées sur l'optimisation des ressources dans ces organisations.

  - L'audition des administrateurs des comptes (*Accounting Officers* : personnes imputables de la gestion financière) des organisations publiques.

  - Le dépôt au Parlement et la publication d'un rapport présentant les constats, les conclusions et les recommandations du PAC sur un sujet dont il s'est saisi.

- **Composition**
  Le Comité peut compter au plus 16 membres, il en compte 15 actuellement. La composition politique du Comité épouse celle de la Chambre des Communes. Cependant, le président du PAC est toujours un député de l'opposition officielle.

Les membres du PAC ne peuvent pas être des whips, des porte-parole de l'opposition, ou des ministres à l'exception du Secrétaire financier du Trésor (*Financial Secretary to the Treasury*) qui est membre d'office du PAC tout en ayant le statut de ministre junior au Trésor (*Her Majesty Treasury*).

- **Les sujets traités**

  Le Comité traite surtout des sujets qui ont été étudiés par le *National Audit Office* et qui ont trait à la vérification de l'optimisation des ressources dans les organisations publiques. Quelques fois, le Comité entreprend d'étudier des sujets propres. Les sujets propres sont souvent ses réflexions sur une problématique liée au contrôle parlementaire des dépenses publiques ou à la reddition de compte financière du gouvernement.

- **Le fonctionnement**

  Le Comité peut se réunir quand il veut. Il a récemment acquis le pouvoir de se réunir lorsque la Chambre est ajournée. Depuis le début de la présente législature (2010), le PAC tient deux séances par semaine. Le quorum de ses séances est de 4 membres.

  Son travail est constitué essentiellement d'auditions (normalement ouvertes à la presse et au public). Le PAC entend principalement les administrateurs de comptes des organisations publiques. Il peut aussi entendre des experts. En principe, il n'entend pas les ministres, mais, de rares fois, des ministres ont été entendus (généralement des ministres qui n'assistent pas ordinairement aux réunions du Cabinet). Le PAC peut aussi entendre le Contrôleur et auditeur général (*Comptroller and Auditor General* -C&AG- : l'équivalent du Vérificateur général au Québec) qui est le patron du National Audit Office. En plus des auditions, le Comité peut effectuer des contrôles sur place. Le recours aux contrôles sur place est peu fréquent.

  Le Comité n'a pas le pouvoir de former des sous-comités.

  Le Comité a un personnel de soutien composé de 5 employés qui l'aide notamment dans la rédaction de ses rapports. Par ailleurs, le Comité a la possibilité de recruter des experts ou des conseillers.

- **Le PAC et le National Audit Office**

  Le *National Audit Office* (NAO) fournit un soutien technique au PAC notamment par ses audits et ses études: ses rapports constituent la base de travail du PAC. En outre, le NAO contribue souvent à la rédaction des rapports du PAC.

Le PAC peut influencer la direction du NAO. En effet, le PAC peut faire des propositions au C&AG au moment de l'élaboration de l'agenda d'audit du NAO et celui-ci doit, d'après la loi, prendre en compte les opinions du Comité. En outre, le président du PAC et d'autres membres du Comité siègent à la Commission des comptes publics (*Public Accounts Commission*) qui est le comité de la Chambre des Communes qui supervise le NAO (examine notamment son budget) et devant lequel le C&AG fait la reddition de compte du NAO.

- **Le PAC et le Parlement**

  Le PAC dépose ses rapports au Parlement. Pour les 715 jours pendant lesquels la Chambre des Communes a siégé lors de la législature 2005-2010, le PAC a produit 272 rapports. Les rapports du PAC sont débattus par les députés de la Chambre des Communes au moins une fois par an.

  Le gouvernement répond aux rapports du PAC dans les comptes rendus du Trésor (*Treasury minutes*). Dans la pratique, le gouvernement accepte la plupart des recommandations et souligne les actions prises ou qui seront prises pour mettre en œuvre les recommandations acceptées.

  Le PAC peut effectuer un suivi de l'application de ses recommandations. Le C&AG peut aussi, de sa propre initiative, engager le NAO à enquêter sur le degré de mise en œuvre des recommandations du PAC. Enfin, les organisations concernées rendent également compte, dans leur rapport annuel, des progrès réalisés dans l'application des recommandations du PAC.

- **Le PAC et la presse**

  Le PAC est présenté dans la presse nationale comme un comité important qui agit en censeur de la gestion financière du gouvernement. Par ailleurs, la presse semble s'intéresser plus aux aspects des activités du PAC qui sont susceptibles d'intéresser le grand public.

Introduction

Le parlement du Royaume-Uni exerce deux fonctions : une fonction législative qui consiste à créer et à abroger les lois et une fonction de contrôle qui consiste à scruter les activités du gouvernement. Il comporte deux chambres : la Chambre des Lords et la Chambre des Communes.

La Chambre des Communes autorise le gouvernement à lever des impôts. Elle « octroie » les ressources dont le gouvernement a besoin pour mettre en œuvre son programme. La question de savoir comment ces ressources sont utilisées est importante pour les citoyens que les députés représentent. En effet, la qualité de cet usage détermine la qualité des services qu'ils reçoivent.

La Chambre a deux principaux moyens pour contrôler l'usage fait par le gouvernement des fonds qui lui ont été accordés : le mécanisme des questions orales aux membres du gouvernement en Chambre et le mécanisme des comités qui sont des groupes de travail de députés pour scruter en détail les activités du gouvernement. Le Comité des comptes publics (*Public Accounts Committee* - PAC) procède de ce mécanisme de comités.

Le présent rapport est une étude du PAC. Cette étude s'inscrit dans le cadre des travaux de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval à laquelle le Parlement du Québec et les personnes qu'il désigne à certaines fonctions, comme le Vérificateur général, contribuent financièrement.

L'étude se veut d'abord une synthèse utile des connaissances et des informations éparses sur le PAC. Dans la réflexion continue sur l'amélioration des institutions, il est pertinent de voir ce qui se fait ailleurs et surtout au Royaume-Uni, puisque les institutions politiques au Québec sont de type britannique et que plusieurs comités de comptes publics dans les parlements de type britannique sont inspirés du PAC qui a été le premier comité du genre à être institué dans le Commonwealth.

Les aspects suivants relatifs au PAC seront étudiés dans les sections correspondantes:

- Les origines : cette section mettra en évidence les motifs qui justifiaient la création du PAC et montrera l'évolution de sa mission.

- Le champ de compétence aujourd'hui : cette section permettra de saisir l'étendue du mandat actuel du PAC.

- Les sujets traités : cette section présentera en détail le genre de questions dont se saisit le PAC et l'angle sous lequel il aborde ces questions.

- Le fonctionnement : cette section abordera les pratiques que le PAC a développées pour réaliser son mandat et le soutien que le comité reçoit.

- Les relations entre le PAC et le National Audit Office : cette section examinera le soutien que le C&AG et la structure qu'il dirige apportent au PAC et traitera, en outre, de comment le PAC influence le National Audit Office.

- Les relations entre le PAC et le Parlement : cette section montrera comment le PAC rend compte de ses travaux au Parlement et quel traitement ce dernier fait de ces comptes rendus.

- Les relations entre le PAC et la presse : cette section discutera brièvement de la couverture des travaux du PAC par la presse.

Chapitre 1

Les origines et l'évolution du Comité des comptes publics (PAC)

1.1 Rapports du vérificateur général

L'étude des rapports du vérificateur général est l'un des principaux moyens de contrôle à la disposition des commissions parlementaires. Par nature, le vérificateur général effectue, pour le compte du Parlement, des contrôles sur la gestion financière et administrative des organismes publics. Bien que l'étendue des responsabilités du vérificateur général varie quelque peu d'une législature à une autre, ce dernier s'intéresse généralement à la vérification des informations financières et à l'évaluation de la performance des organismes publics.

1.1.1 Commissions responsables

Le pouvoir en matière de taxation

En 1401, les Communes[1] réclamèrent le pouvoir d'accorder les ressources au souverain, i.e. le pouvoir d'approuver la levée d'impôts. En 1407, Henry IV reconnut le pouvoir du Parlement en matière de taxation. En 1688, le *Bill of Rights* vint réaffirmer ce pouvoir du Parlement.

Le pouvoir d'autoriser les dépenses et de les contrôler

À la suite du *Bill of Rights* et de la Révolution glorieuse, il fut aussi établit l'« appropriation power » : le pouvoir du Parlement d'autoriser une affectation des crédits formulée par l'exécutif. Cependant, c'est plus tard que les membres du Parlement réalisèrent que le corollaire des deux précédents pouvoirs était le contrôle des dépenses publiques ou plus précisément le contrôle des dépenses des crédits accordés. En effet, c'est en 1782, que le Parlement établit son pouvoir de contrôler des dépenses publiques en instituant la régulation et l'examen des dépenses de la Liste civile[2].

Toutefois, le suivi et le contrôle des dépenses publiques mirent plusieurs années avant de devenir systématique et effectif pour les raisons suivantes :

1 À ces époques, les Communes étaient composés des chevaliers qui représentaient des comtés et des membres de la bourgeoisie et les citoyens qui représentaient des villes.

2 La Liste civile était un compte administré par le souverain pour le paiement du personnel non militaire à son service : domestiques, fonctionnaires, personnel diplomatique, etc. Une partie des fonds de ce compte provenait de certains impôts votés par le Parlement.

- la Chambre des Communes ne disposait pas de temps pour examiner en détail les dépenses publiques lors de ses séances.

- l'information sur les dépenses publiques n'était pas toujours disponible ou facilement intelligible : il n'y avait pas de standards en matière d'élaboration de comptes publics notamment pour les *comptes d'appropriation*[3].

- la Chambre n'avait pas le pouvoir d'audit et d'investigation nécessaire à un contrôle effectif.

Entre les années 1780 et 1860, intervint une série de débats pour rendre effectif ce pouvoir de contrôler les dépenses publiques. En 1857, fut créé un comité de réflexion sur le contrôle parlementaire des dépenses publiques : le *Select Committee on Public Monies*. La contribution de ce comité est importante dans la mesure où ses recommandations contenaient les principes qui structureraient le futur système de contrôle parlementaire des dépenses publiques.

En effet, le Comité recommanda la création d'un comité des comptes publics au sein de la Chambre des Communes. Le Comité recommanda aussi le dépôt annuel au Parlement des comptes d'appropriation de chaque ministère et des rapports du *board of Audit* (organisme assumant les fonctions d'auditeur public à cette époque).

1.2 La création du Comité des comptes publics

En **1861**, la Chambre des Communes adopta une motion proposant la création du Comité des comptes publics (*Public Accounts Committee* –PAC-). L'année suivante le Comité des comptes publics fut institué comme un comité permanent de la Chambre des communes. Le PAC fut chargé d'examiner les comptes d'appropriations.

Depuis cette année-là, le comité a existé sans discontinuer. Toutefois, la création du PAC n'était pas en elle-même suffisante pour rendre le contrôle des dépenses publiques effectif. En effet, pour que le PAC puisse réaliser effectivement son travail, il fallait que le gouvernement produisît l'information financière et que les membres du Comité eussent les moyens de s'assurer de la fidélité de cette information. Ce n'était pas le cas : il fallait des réformes additionnelles.

3 Comptes montrant comment les crédits votés par le Parlement ont été dépensés par le gouvernement.

1.3 La consolidation d'un système de contrôle parlementaire des dépenses publiques

Le Parlement en 1866 adopta la loi sur l'*Exchequer and Audit Departments*. Cette loi vint compléter la structure du système de contrôle parlementaire des dépenses publiques dans la mesure où elle instituerait:

- la production annuelle des comptes publics comme une règle obligatoire à laquelle chaque ministère devait se conformer ;

- la fonction de Contrôleur et auditeur général (*Comptroller and Auditor General*-C&AG-) dont les principales missions seraient, entre autres, d'auditer pour le compte du Parlement les comptes publics et de fournir un rapport sur cette activité d'audit.

Après l'adoption de cette loi, il y eut une période de transition et c'est en 1869 que les premiers comptes publics furent déposés devant le Parlement.

1.4 L'évolution de la mission du Comité des comptes publics

On peut noter trois points importants dans l'évolution de la mission du PAC. Le premier concerne l'examen des comptes publics. Comme indiqué plus haut, le PAC à son origine s'est vu confié la mission de contrôler les dépenses publiques précisément à travers l'examen des comptes d'appropriation. Pendant les premières années d'existence du Comité, les membres se consacraient littéralement à l'examen de ces comptes. À partir de 1866 (date de création du poste de C&AG), les membres du comité vont progressivement cesser d'examiner eux-mêmes les comptes publics. Même si aujourd'hui il est toujours inscrit dans le texte du mandat du PAC que celui-ci a pour mission d'examiner les comptes publics[4], c'est le *National Audit Office* (NAO) qui en réalité examine les comptes publics. Les membres du Comité examinent les rapports NAO.

Le deuxième point sur l'évolution de la mission du PAC concerne les entités contrôlées. À la période où le PAC fut créé, le gouvernement déployait ses activités essentiellement à travers les ministères. Les ministères étaient les principaux utilisateurs de fonds publics. Par conséquent, les membres du PAC suivaient surtout l'utilisation des fonds publics faite par les ministères. Avec le temps, l'organisation du gouvernement et de l'État va se complexifier. On aura ainsi un ensemble complexe d'utilisateurs de fonds publics. Pour s'adapter à ce changement, les députés allaient en 1934 modifier les termes du mandat du PAC pour préciser que le suivi de l'utilisation des fonds publics ne se limitait pas seulement aux

4 Voir les termes exacts du mandat en annexe I.

ministères, mais pourrait toucher tout autre acteur qui disposait de ressources votés par le Parlement et donc qui faisait une reddition de compte au Parlement. On peut voir en **annexe I** les changements majeurs dans les termes du mandat du PAC.

Le dernier point sur l'évolution de la mission du PAC concerne l'examen de l'optimisation des ressourcs dans les organisations publiques. À l'origine du PAC, cela ne faisait pas partie de son mandat. Avec l'accumulation de l'expérience dans le contrôle des dépenses publiques, on réalisa qu'il fallait aller au-delà de l'examen de la régularité des dépenses et s'intéresser à la question de savoir si les organisations publiques faisaient un usage optimal des ressources qui leur étaient accordées. Les membres du Comité ont commencé à réclamer le pouvoir d'examiner la question de l'optimisation des ressources dans les années 1890s. Cependant, ils avaient du mal à faire accepter cette demande et recevaient généralement l'objection selon laquelle cela risquerait de politiser le Comité que les députés avaient voulu non-partisan. C'est vers la fin des années 1970 que commence à se dégager un consensus sur cette question. Avec la loi sur le *National Audit Office* de 1983, les députés allaient renforcer l'autonomie de l'auditeur public et lui confier le mandat de réaliser des études objectives sur l'optimisation des ressources dans les organisations publiques. Depuis lors, cette dimension du contrôle des dépenses constitue la composante majeure des travaux du PAC.

Chapitre 2

Le champs de compétence du PAC aujourd'hui

Aujourd'hui le champ de compétence du PAC consiste en deux éléments :

- l'examen des comptes publics ;
- et l'examen de l'optimisation des ressources dans les ministères et autres organismes du gouvernement national.

Le pouvoir d'examiner les comptes publics provient de l'article 148 du règlement de la Chambre des Communes. Le Comité a le pouvoir d'examiner tout compte déposé devant le Parlement. En ce qui concerne le pouvoir du PAC d'examiner l'optimisation des ressources, les textes juridiques semblent moins clairs, mais comme il a été dit plus haut, la coutume s'est bien établie depuis l'adoption de la loi sur le *National Audit Office* de 1983.

L'examen des comptes publics cherche à principalement à savoir si les dépenses effectuées par les organisations publiques sont régulières, i.e. conformes aux autorisations parlementaires. L'examen de l'optimisation des ressources cherche à savoir si les ressources accordées aux organisations publiques pour atteindre leurs objectifs ont été utilisées selon le meilleur usage possible (value for money). Plus concrètement, cet examen se fait sur la base des trois critères qui sont : l'économie, l'efficience et l'efficacité.

Dans la réalité, le PAC exerce son mandat essentiellement en auditionnant les administrateurs de comptes des ministères et des autres organismes publics du gouvernement national. Ces auditions s'appuient sur des rapports du NAO qui sont les résultats d'audit financiers et d'enquêtes détaillées sur l'optimisation des ressources des organisations publiques. À la suite de ces auditions, le PAC dépose un rapport au Parlement.

Chapitre 3

La composition du PAC

3.1 Les membres du PAC

À sa naissance le PAC comptait 9 membres. Aujourd'hui, le règlement de la Chambre des Communes indique que le PAC peut compter au plus 16 membres. En réalité, le nombre de membres varie souvent entre 15 et 16. Lors de la législature de 2005-2010, le PAC avait 16 membres. Pour la législature en cours, issue des élections de mai 2010, le PAC compte 15 membres. Cela s'explique par le fait que la composition du PAC dépend de celle de la Chambre : les partis politiques se voient attribuées des places au Comité au prorata de leurs sièges dans la Chambre. Ainsi, la composition politique du PAC épouse celle de la Chambre.

Tableau 1 : Répartition des sièges au PAC et à la Chambre des Communes

	Conservateur	Travailliste	Libéral démocrate	Autres partis	Total
Députés au PAC	9[1]	5	1	0	15
Députés à la Chambre	307	258	57	28	650

[1] 8 députés nommés par la Chambre plus le Secrétaire Financier du Trésor qui est membre d'office.

Les députés qui composent le PAC sont choisis par leur parti politique et leur nomination est proposée au Comité des nominations (*Committee of Selection*). Ensuite, lors d'une séance plénière de la Chambre, le président dudit comité propose une motion pour la nomination au sein du PAC des députés retenus. Les députés sont nommés normalement pour toute la durée de la législature. Des changements peuvent cependant se produire durant la législature si des membres deviennent par exemple des ministres ou des porte-parole de l'opposition. En effet, il est une convention selon laquelle les députés membres du PAC ne peuvent pas être des whips, des porte-parole de l'opposition ou des ministres. Toutefois, le Secrétaire financier du Trésor (*Financial Secretary to the Treasury*), député ministre qui assiste le ministre du Trésor, est membre d'office du PAC. En réalité, il n'assiste pas aux réunions du Comité.

Les membres nouvellement nommés au sein du PAC font une déclaration d'intérêts devant leurs collègues du Comité. Les intérêts déclarés sont regroupés dans les catégories suivantes:

- **postes de direction (*directorships*) ;**
- **emplois, fonctions, ou professions rémunérés ;**
- **clients ;**
- **sponsors ou personnes offrant des soutiens financiers ou matériels, dons et avantages ;**
- **visites à l'étranger ;**
- **terrains et propriétés ;**
- **participations dans des sociétés (*registrable shareholdings*) ;**
- **divers et intérêts non rémunérés.**

3.2 Le président du PAC

Lors des précédentes législatures, le président du PAC était choisi par un vote interne au Comité. Une réforme adoptée au début de la présente législature institue que le président du PAC est désormais choisi par un vote de l'ensemble des députés de la Chambre.

Selon le règlement de la Chambre des Communes, article 122B(8)(f), le président du PAC doit être un député de l'opposition officielle. Le parti de l'opposition officielle doit proposer son candidat au poste de président du PAC dans les deux semaines qui suivent le discours du trône après les élections générales. La Chambre procède ensuite à un vote au scrutin secret.

Tous les présidents des *Select Committees* y compris celui du PAC, reçoivent un salaire additionnel du fait de leur fonction.

Tableau 2 : Salaires annuels du président et des membres du PAC (en livres)

	Montant annuel
Salaire du Président	
Salaire régulier de député	65 738
Salaire additionnel du fait de sa fonction	14 582
Total salaire du Président	**80 320**
Salaires des Membres	**65 738**

Du fait de sa fonction également, le président du PAC :

- donne un avis au Premier Ministre lorsque ce dernier formule sa proposition de désignation du C&AG (Vérificateur général);

- est membre d'office de la Commission des comptes publics (*Public Account Commission*) qui est le comité parlementaire chargé de superviser le NAO et que nous présentons en détail plus loin;

- dispose de la capacité d'agir au nom du Comité qui lui est accordée formellement par une résolution du Comité généralement lors de la première séance de travail ;

- dirige les débats au plan interne notamment lors des auditions effectuées par le Comité.

Trois situations peuvent conduire à la fin des fonctions du président du PAC:

- le président perd son siège de député ;

- le président démissionne;

- le Comité adopte une motion de non confiance contre son président.

La motion de non confiance peut être adoptée à l'unanimité ou à la majorité des membres du comité. Dans le deuxième cas, au moins deux membres du parti le plus représenté au sein du Comité et au moins un membre d'un autre parti doivent voter en faveur de la motion. Une motion de non confiance ne peut être présentée dans les six mois suivant l'élection du président du PAC. De même, une motion ne peut être présentée dans l'année qui suit le vote de la dernière motion de non confiance. Nous n'avons pas trouvé de cas de vote d'une motion de non confiance dans la période moderne d'existence du PAC.

Chapitre 4

Les sujets traités par le PAC

Pour avoir une connaissance des sujets traités par le PAC, on peut examiner les comptes rendus de ses séances ou on peut examiner ses rapports. Les comptes rendus des 52 dernières séances du PAC (entre le 25 mai 2010-date de début de la présente législature- et le 30 juin 2011) montrent que les éléments traités ont été les suivants:

- les rapports du NAO (plus exactement, des auditions des fonctionnaires sur la base des rapports du NAO) ;

- et les affaires du comité (qui sont réparties en formalités d'adoption d'un rapport du Comité, de déclarations d'intérêts, etc. et en auditions des fonctionnaires sur un sujet propre du PAC).

Figure 1 : Éléments traités lors des 52 dernières sécances du PAC tenues entre mai2010 et juin 2011

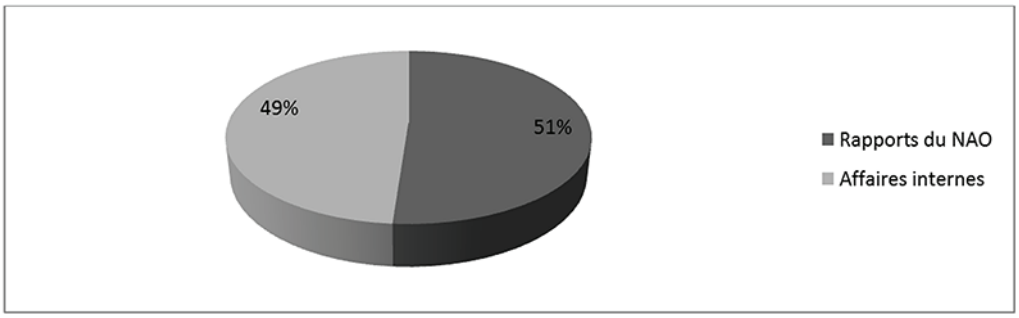
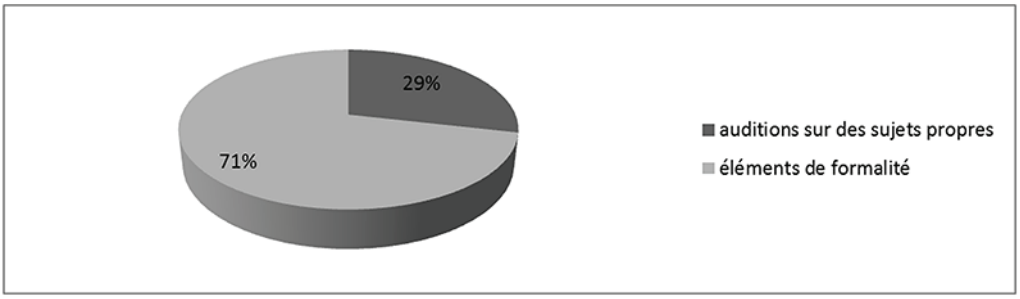


Figure 2 : Affaires internes traitées lors des 52 précédentes séances du PAC



La lecture des rapports du PAC permet une meilleure connaissance des sujets qu'il traite. Ces rapports sont, pour la plupart, des développements de rapports du NAO : le Comité entreprend des auditions sur des sujets ayant fait l'objet d'un rapport du NAO et rédige ses propres rapports sur ces mêmes sujets. Toutefois, il y a aussi des rapports qui portent sur des sujets propres au comité (des sujets qui n'ont pas fait l'objet d'un rapport du NAO).

Tableau 3 : Répartition des rapports du PAC selon l'origine du sujet

	2008-2009	2009-2010[1]	2010-2011	Total
Développement d'un rapport du NAO	53	31	36	120
Sujets propres	1	1	3	5
Total	54	32	39	125

[1] 2009-2010 est une session couvrant une année d'élection. Par ailleurs, la session actuelle a commencé en 2010.

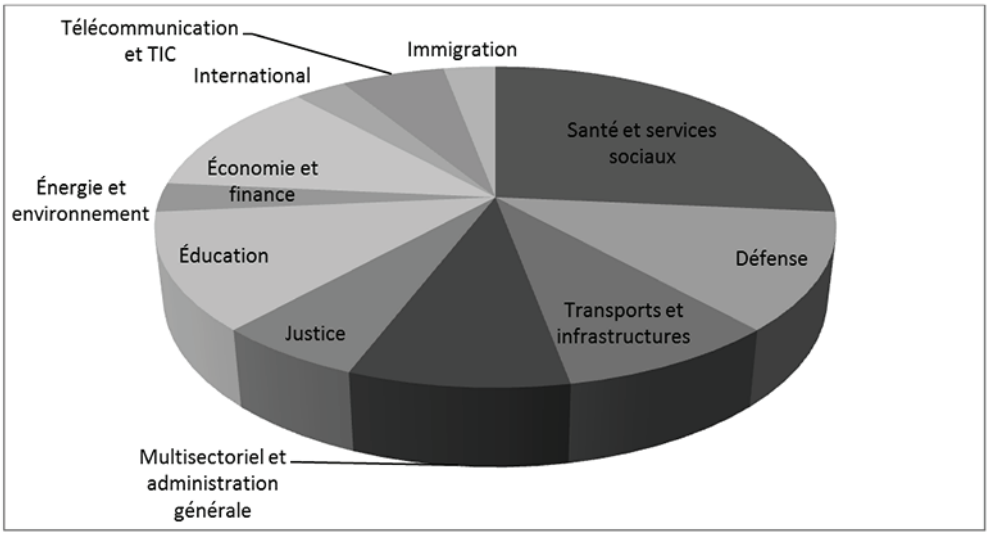
En somme, au cours des trois dernières sessions, les membres du PAC se sont plus concentrés sur le développement de rapports du NAO que sur le développement de sujets propres.

4.1 Les rapports du NAO

Lorsque le PAC choisit de développer des sujets ayant fait l'objet d'un rapport du NAO, il choisit plus souvent des sujets sur l'examen de l'optimisation des ressources que des sujets sur l'examen des comptes publics. Pour la période allant de mai 2010 à juin 2011, 34 des 36 rapports qui sont des développements de rapports du NAO s'inscrivent dans le cadre de la vérification de l'optimisation des ressources et 2 s'intéressent à l'examen des comptes publics.

Les 34 rapports s'inscrivant dans le cadre de la vérification de l'optimisation des ressources touchent plusieurs secteurs comme le montre le graphique ci-dessous :

Figure 3 : Répartition des rapports produits par le PAC entre mai 2010 et juin 2011 par secteur



Sources : auteurs sur la base des rapports du PAC entre mai 2010 et juin 2011.

Les tableaux 4 à 7 rapportent de manière concise le contenu des rapports produits par le PAC en 2010-2011 touchant les secteurs de la santé et des services sociaux, de l'économie et des finances, de l'éducation, et de la défense (au total 21 des 34 rapports mentionnés plus haut).

On constate que les questions abordées dans ces rapports ont trait :

- à la mise en œuvre de programmes (8 rapports) ;
- aux achats et aux financements des biens de l'administration (5 rapports) ;
- à la gestion des organisations (5 rapports) ;
- aux processus administratifs (3 rapports).

Tableau 4 : Questions abordées dans les rapports touchant le secteur de la santé et des services sociaux

	Rapports produits lors de la session en cours	
	Numéro et Titre	**Question centrale spécifique**
Achats et financement	*No 35 : The procurement of consumables by the National health Service acute and Foundation Trusts*	Examine les modèles d'approvisionnement en matériel médical et en biens de consommations des hôpitaux du réseau du National Health Service.
	No 14 : Private Finance Initiative in Housing and Hospitals	Questionne le choix de financer les projets de construction d'hôpitaux et logements sociaux en mode PFI (Private Finance Initiative : une forme de partenariat public privé) plutôt que de manière conventionnelle.
Gestion des organisations	*No 26 : Management of NHS hospital productivity*	Examine la productivité totale du National Health Service : si la quantité de soins prodigués est en ligne avec la quantité de financement et de ressources reçus.
Processus administratifs ou organisation administrative	*No 25 : Reducing errors in the benefits system*	Examine le coût des erreurs dans le système d'attributions de prestations sociales et le plan du ministère du Travail et des pensions pour réduire ces erreurs.
	No.33: National Health Service Landscape Review	Examine les impacts de la réforme de l'organisation du secteur de la santé sur la reddition de compte et sur l'optimisation des dépenses.
Mise en œuvre d'un programme	*No 24 : Delivering the Cancer Reform Strategy*	Examine l'efficacité et l'efficience d'un programme sur le cancer.
	No 11 : The Community Care Grant	Examine l'efficacité et l'efficience d'un programme fournissant des éléments essentiels (lits et cuisinières) à des personnes pauvres.
	No 3 : Tackling Inequalities in life expectancy in areas with the worst health and deprivation	Examine pourquoi les cibles du programme visant à réduire les inégalités de santé n'ont pas été atteintes.
	No 1 :Support to incapacity benefits claimants through Pathways to Work	Examine l'efficacité et l'efficience d'un programme qui visait à réduire le nombre de personnes réclamant des prestations pour incapacité de travail.

Tableau 5 : Questions abordées dans les rapports touchant le secteur de l'économie et des finances

	Rapports produits lors de la session en cours	
	Numéro et Titre	**Question centrale spécifique**
Processus administratifs ou organisation administrative	*No 27:Managing civil tax investigations*	Pose la question de l'efficacité et de l'efficience des enquêtes fiscales : le rapport entre leur coût et leur rendement.
Mise en œuvre d'un programme	*No 32:Maintaining financial stability of UK banks: update on the support schemes*	Examine la fin progressive du programme de soutien aux banques affectées par la crise financière.
	No 31 : HM Treasury: The Asset Protection Scheme	Examine si les cibles de prêts aux entreprises et aux ménages demandés aux banques en échange d'un soutien financier lors de la crise ont été atteintes. Si oui ou non pourquoi ?
	No 9: Financing PFI projects in the credit crisis and the Treasury's response	Examine l'efficacité de l'intervention du ministère du Trésor pour résorber la difficulté de financement du programme d'infrastructure du gouvernement pendant la crise financière.

Tableau 6 : Questions abordées dans les rapports touchant le secteur de l'éducation

	Rapports produits lors de la session en cours	
	Numéro et Titre	**Question centrale spécifique**
Gestion des organisations	*No 17 : The Academies Programme*	Examine la performance des « académies » qui sont des écoles qui reçoivent leur financement du gouvernement central.
	No 36 : Regulating financial sustainability in higher education	Examine les risques pour la santé financière des universités et les risques pour l'accès à l'éducation posés par le nouveau système de financement des institutions de l'enseignement supérieur.
	No 11 : Customer First Programme: Delivery of Student Finance	Examine le traitement des demandes des étudiants par l'agence chargée d'octroyer les prêts et bourses. Examine également la communication de cette agence avec les étudiants.
Mise en œuvre d'un programme	*No 15 : Educating the next generation of scientists*	Examine l'efficacité et l'efficience des initiatives du gouvernement pour améliorer le nombre d'élèves et le niveau de ceux-ci en mathématiques et en sciences.

Tableau 7 : Questions abordées dans les rapports touchant le secteur de la défense

	Rapports produits lors de la session en cours	
	Numéro et Titre	**Question centrale spécifique**
Achats et financement	*No 30 : Management of the Typhoon project*	Examine un projet d'achat d'avions qui présente des dépassements de coût et examine la valeur de cet achat.
	No 23 :The Major Projects report 2010	Examine la question de la planification financière de projets d'achat de véhicules et de matériels militaires.
	No 2 : Delivering Multi-Role Tanker aircraft Capability	Questionne le choix de financer le projet de constitution d'une flotte d'avion de ravitaillement en mode Private Finance Initiative (forme de partenariat public privé).
Gestion des organisations	*No 10 : Managing the defense budget and estate*	Examine les éléments dans la gestion financière du ministère de la défense qui posent des risques de mauvaise utilisation des fonds publics. Examine également la gestion par le ministère de son domaine foncier.

Les rapports du PAC développant un (ou plusieurs) rapport du NAO et s'inscrivant dans le cadre de la vérification des comptes publics sont en général peu nombreux. Néanmoins, au moins un rapport de ce type est généralement produit par le PAC chaque session et il porte sur les dépassements budgétaires.

Pour chaque exercice financier, le Parlement vote les crédits des ministères et de certaines entités publiques. Le gouvernement peut en cours d'exercice solliciter auprès du Parlement des votes de crédits supplémentaires quand il réalise que les crédits pourvus originellement seront insuffisants. Une situation appelant la procédure des *Excess votes* se produit lorsqu'en fin d'exercice il est constaté que des ministères ou des entités sont allés au-delà de la limite des crédits (originels et supplémentaires) pourvus. La procédure des *Excess votes* constitue le moyen par lequel le Parlement régularise de manière rétrospective les dépassements effectués par les ministères et les autres organismes publics sur leurs crédits.

Cependant, avant qu'il y ait un vote de régularisation sur ces dépassements, le NAO produit des rapports sur les comptes des ministères et des entités concernés par les dépassements. Le PAC ensuite étudie ces rapports et produit à son tour un rapport dans lequel il recommande ou non au Parlement la régularisation de ces dépassements.

4.2 Les sujets propres

Tous les rapports du PAC, comme il a été dit plus haut, ne sont pas des développements de rapports du NAO. Il arrive, bien que cela soit peu fréquent, que le PAC entreprenne de travailler sur des sujets propres. Nous avons vu qu'au cours des trois dernières sessions le PAC a produit 5 rapports portant sur des sujets propres dont 3 cette session.

Les rapports du PAC sur des sujets propres sont souvent des documents de réflexion qui contiennent la contribution du Comité sur des questions liées aux problématiques comme la reddition de compte financière du gouvernement ou le contrôle parlementaire des dépenses publiques.

Le tableau 8 donne une idée des questions abordées dans les rapports de ce type. On peut examiner les 3 rapports sur des sujets propres produits par le PAC cette session entre le 25 mai 2010 et le 30 juin 2011. Les questions traitées dans ces rapports ont trait à :

- l'impact de certaines réformes administratives ou comptables sur la reddition de compte financière du gouvernement et sur le contrôle parlementaire des dépenses publiques ;

- l'amélioration du contrôle parlementaire des dépenses publiques.

Tableau 8 : Questions abordées dans les rapports sur des sujets propres produits lors des trois dernières sessions

	Rapports lors de la session en cours	
	Numéro et Titre	**Question centrale spécifique**
Impacts de réformes administratives ou comptables sur la reddition de compte financière du gouvernement et sur le contrôle parlementaire des dépenses publiques.	*No 37 : Departmental Business Planning*	Examine les implications de l'institution de plans d'affaires des ministères sur l'optimisation des dépenses publiques, sur la reddition de compte financière du gouvernement et sur le processus de contrôle parlementaire des dépenses publiques.
	No 28 :Accountability for public money	Examine les implications de l'institution d'un conseil d'administration (*departemental boards*) dirigé par le ministre dans chaque ministère sur l'imputabilité des administrateurs de comptes des ministères (*Accounting Officers)* et sur le processus de contrôle parlementaire des dépenses publiques.
Amélioration du contrôle parlementaire des finances publiques	*No 1: Committee of Public Accounts: Proposed change to the Standing order No. 148*	Propose les changements dans les termes du mandat et dans les pouvoirs du PAC afin de lui permettre de mieux réaliser sa mission.

Chapitre 5

Fonctionnement du PAC

5.1 Le calendrier de travail

Le calendrier des comités de la Chambre des Communes se fait en fonction de celui de la Chambre. Le principe est que les comités peuvent se réunir à n'importe quel moment tant que la Chambre siège. Les périodes de prorogation et d'ajournement de la Chambre sont indiquées ci-dessous.

Tableau 9 : Ajournement périodiques et prolongation de la Chambre des Communes

Ajournements et prorogation	Moment dans l'année
Ajournement de Noel	Fin décembre/ début janvier, dure habituellement 2 semaines.
Ajournement de Mi-session	Février, dure au plus une semaine.
Ajournement de Pâques	Le vendredi Saint et une semaine en plus.
Ajournement de la Pentecôte	La semaine du dernier Lundi du mois de mai.
Ajournement d'été	Mi-juillet à début septembre.
Prorogation	Novembre, la durée peut varier.

Les périodes de travaux parlementaires se situent en dehors des périodes rapportées dans le tableau 9. Pendant, les périodes de travaux, la Chambre siège normalement du lundi au jeudi. Elle siège le vendredi exceptionnellement. Le jeudi ou le vendredi (si la Chambre siège le vendredi), une motion d'ajournement est adoptée et l'ajournement va de l'un de ces jours au lundi suivant.

Pour qu'un comité puisse se réunir en dehors des moments où la Chambre siège, il faut une motion de la Chambre l'autorisant à le faire. Néanmoins, certains comités ont le pouvoir statutaire de se réunir pendant que la Chambre est ajournée. Depuis 2010, le PAC fait partie des comités qui ont ce pouvoir.

Le PAC tient deux séances par semaine. Généralement, les jours et heures de ces séances sont déterminés par les membres du Comité lors de leur première séance au début de la législature. Pendant toute la durée de la législature, les séances du Comité se tiennent ainsi normalement aux jours et heures choisis.

Pour la législature en cours, les membres ont choisi de tenir leurs séances les mardis à 9h00 et les mercredis à 14h30. Toutefois, cela n'est pas rigide et il peut arriver que le Comité se réunisse des jours ou à des heures autres que ceux-là. Le quorum des séances du PAC est de 4 membres.

5.2 Les auditions

Lorsque le PAC entreprend d'étudier un sujet (un rapport du NAO ou un sujet propre), il procède à des auditions qui consistent à entendre des personnes clés sur ledit sujet. Le PAC a le pouvoir de convoquer toute personne qui est susceptible d'apporter des éclairages pertinents pour la compréhension du sujet à l'étude.

Les participants à une audition

Participent à une audition les personnes entendues, les membres du PAC, le C&AG, l'Administrateur des comptes du Trésor (*Treasury Officer of Accounts*).

Parmi les personnes entendues il faut distinguer celles qui sont là pour faire de la reddition de compte et celles qui sont là pour apporter des éclairages.

Ceux qui viennent pour faire de la reddition de compte sont les administrateurs des comptes (*Accounting Officers*) des ministères ou organismes concernés par le sujet à l'étude. L'administrateur des comptes (*Accounting Officer*) est le haut fonctionnaire d'un ministère ou le haut cadre d'un organisme public à qui est imputée la gestion des fonds publics. Il doit s'assurer que les dépenses sont à l'intérieur des budgets et que les fonds publics sont utilisés de manière optimale.

Pour les ministères, l'administrateur des comptes est le secrétaire permanent (*Permanent Secretary*) : le plus haut fonctionnaire du ministère. Pour les entités publiques, c'est normalement le directeur général. Ceux-ci peuvent se faire accompagner aux auditions par d'autres hauts responsables de leur organisation.

Le PAC peut aussi décider d'entendre d'anciens titulaires du poste d'administrateur des comptes (*Accounting Officer*) d'une organisation lorsque cela est nécessaire. Par ailleurs, le Comité peut décider d'entendre un autre haut responsable de l'organisation concernée en dehors de l'administrateur des comptes.

En principe, le PAC ne convoque ou n'entend pas les ministres. Cependant, de rares fois, des ministres ont été entendus. Lorsque cela est arrivé ce n'était pas pour qu'ils fassent de la reddition de compte mais pour qu'ils apportent des éclairages sur certains points. Aussi les ministres convoqués étaient souvent des ministres qui n'assistent pas ordinairement aux réunions du Cabinet (des ministres juniors ou subalternes).

Lors de la session en cours, le ministre d'état au Conseil exécutif en charge la politique du gouvernement (*minister of state for Government policy, cabinet office*) et le ministre Secrétaire en chef du Trésor (*Chief Secretary to the Treasury*) ont été entendus. Ils ont été convoqués pour expliquer aux membres du PAC en quoi consisteraient les plans d'affaires des ministères (*departement business plans*) que le gouvernement envisageait d'instituer et aussi d'expliquer les impacts de l'institution de ces documents de travail sur la reddition de compte financière du gouvernement et sur le contrôle parlementaire des dépenses publiques.

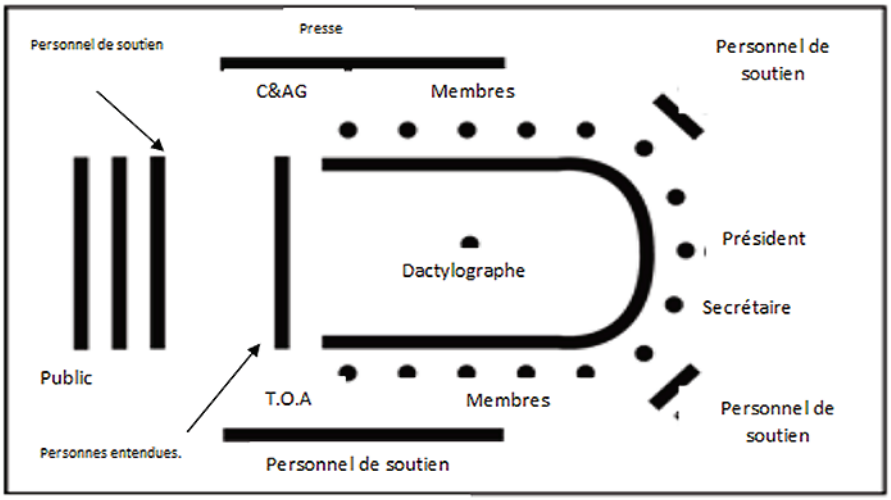
Le PAC peut aussi convoquer des experts indépendants des organisations concernées par l'audition. Ces experts sont des personnes choisies pour leurs connaissances précises sur un sujet et ne viennent pas non plus à l'audition pour faire de la reddition de compte, mais pour donner une opinion savante ou technique sur des points précis. Cette session, le PAC a par exemple entendu des professionnels du secteur de la santé et des juges. Le fait d'entendre des experts s'est plus développé au cours de cette session (avec les nouveaux membres et le nouveau président).

Le C&AG (accompagné de quelques membres de l'équipe de direction du NAO) assiste à toutes les auditions du PAC. Il peut être là à titre d'observateur ou à titre de témoin expert. Dans le deuxième cas, il est sur la liste des personnes entendues.

L'Administrateur des comptes du Trésor (*Treasury Officer of Accounts* -T.O.A-) ou ses adjoints assiste aussi à toutes les auditions du PAC. L'Administrateur des comptes du Trésor est un haut fonctionnaire qui est chargé, entre autres, de conseiller le gouvernement en matière de contrôle et de gestion des finances et de faire la liaison avec le Parlement via le PAC et le NAO

La plupart des audiences du PAC sont ouvertes au public et à la presse. Cependant, des auditions peuvent se tenir en privé lorsque les sujets concernent la sécurité nationale ou lorsque se posent des questions de confidentialité commerciale. Enfin, les membres du Comité ne sont pas toujours tous présents lors des auditions.

Figure 4 : Disposition formelle lors des auditions du PAC[5]



Déroulement d'une audition

C'est le président du Comité qui prend la parole en premier. Il ouvre les débats en faisant généralement une introduction qui mentionne notamment l'objet de l'audition et les personnes qui seront entendues. Il est subséquemment celui qui pose la première question. Une fois satisfait de la réponse donnée à sa question, il donne formellement la parole aux membres pour qu'ils posent leur question. Cependant, les membres peuvent intervenir dans le débat sans forcément que ce soit leur tour ou sans demander la parole au président.

L'audition est un échange (questions-réponses) entre les membres du PAC et les personnes entendues. Elle dure en général environ 2 h30[6]. La liste des personnes entendues est connue à l'avance et la plupart du temps ce sont les administrateurs de comptes des organisations concernées qui sont entendus.

Le C&AG et le T.O.A qui sont toujours présents aux auditions et généralement à titre d'observateurs. À titre d'observateurs, ils n'interviennent pas beaucoup dans les débats. Ils le font seulement si des questions leur sont posées. Il faut noter que lors des auditions où le C&AG est sur la liste des personnes entendues (assiste en tant que témoin expert) plus de questions lui sont posées.

5 Source: House of Commons, "Guide for witnesses giving written or oral evidence to a House of Commons select committee", 2010 [en ligne] http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/witnessguide.pdf et "vidéos des auditions du PAC", [en ligne] http://www.parliamentlive.tv/Main/Archive.aspx

6 Cela peut varier en fonction du sujet et du nombre de membres présents.

Les administrateurs de comptes ne reçoivent pas à l'avance la liste des questions spécifiques qui leur seront posées. Néanmoins ils sont informés sur le sujet de l'audition et sur le (ou les) rapport(s) du NAO qui sera discuté. En général, les questions sont basées sur ce(s) rapport(s). Les membres du Comité peuvent parfois donner de manière informelle des indications d'ordre général sur le type de questions qui pourraient être posées notamment lorsque les réponses impliquent des recherches détaillées.

Les administrateurs de comptes (*Accounting officers*) entendus ont la possibilité de promettre de fournir plus d'informations ou de documentations au PAC dans les jours suivant l'audition lorsqu'ils sont interrogés sur des points sur lesquels ils n'ont pas assez d'informations précises. De même, les membres du PAC peuvent demander que plus de détails sur un point soient fournis sous forme écrite après l'audition.

En revanche, si les administrateurs de comptes souhaitent pendant l'audition invoquer un document pour appuyer leur argumentation ou pour le porter à l'attention des membres, ils doivent faire parvenir ledit document au secrétariat du comité au moins 8 jours avant l'audition. Le NAO doit avoir le temps de prendre connaissance dudit document et éventuellement de procéder à certaines vérifications factuelles.

Les administrateurs de comptes (*Accounting officers*) entendus sont protégés par le privilège parlementaire[7]. Leurs propos tenus en réponse aux questions posées dans le cadre de l'audition ne peuvent être utilisés pour intenter une action en justice contre eux ou contre quiconque.

Le PAC a le pouvoir d'administrer un serment aux administrateurs de comptes (ou autres personnes entendues) avant qu'ils ne répondent aux questions, mais il a rarement utilisé ce pouvoir. Cependant, les administrateurs de comptes (ou autres personnes entendues) ont le devoir de répondre « soigneusement, entièrement et honnêtement »[8] aux questions posées. Tenter délibérément de tromper le Comité est un outrage à la Chambre et cela est passible de sanction.

Depuis sa création, le PAC a adopté le principe du débat non-partisan. D'ailleurs, les membres s'abstiennent en général de poser des questions sur le bienfondé des programmes ou des politiques. Dans leurs questions, les membres font souvent référence aux faits mentionnés dans les rapports du NAO. Ces rapports ont

7 Le privilège parlementaire désigne l'ensemble de droits et immunités constitutionnels dont bénéficient la Chambre des Communes et ses députés. Certains de ces droits, comme celui mentionné dans le texte, sont étendus aux administrateurs des comptes lorsqu'ils sont entendus par le comité.

8 TREASURY OFFICER OF ACCOUNTS, "Guide to the scrutiny of public expenditure", Londres, Controller of Her Majesty's Stationery Office,2004. [en ligne]
http://www.afmdni.gov.uk/pubs/GSPE/Guide_Scrutiny_Public_Expenditure_04.pdf

la particularité que tout le contenu factuel est approuvé par les ministères ou les organismes concernés. De plus, les membres font souvent référence dans leurs questions aux documents publics des entités concernés par l'audition.

Quelques jours après une audition, les personnes entendues reçoivent un document qui est la transcription écrite des débats pour qu'elles puissent corriger ledit document et identifier les informations ou les détails supplémentaires demandés par les membres du Comité pendant l'audition. Une lettre accompagnant ce document indique le type de changements acceptables et le délai accordé pour réaliser les corrections. En général, le comité admet seulement les changements destinés à corriger les inexactitudes dans la transcription des propos et les inexactitudes factuelles. Le cas échéant, une version corrigée de la transcription écrite des débats est publiée.

5.3 Le contrôle sur place

En dehors de l'audition qui vient d'être présentée, le PAC a le pouvoir de procéder à un contrôle sur place pour avoir de l'information sur un sujet dont il s'est saisi. De manière concrète, le contrôle sur place consiste à envoyer certains membres du Comité ou le président sur le terrain pour recueillir de l'information lorsque le PAC juge cela nécessaire. La décision d'effectuer un contrôle sur place est prise par une résolution au cours d'une séance du Comité. La procédure du contrôle sur place est moins utilisée que l'audition.

5.4 Le soutien aux membres du PAC

Le PAC a un personnel de 5 employés :

- le secrétaire du comité (*Clerk*);
- un assistant principal (*Senior committee assistant*);
- deux assistants (*Committee assistants*) ;
- un agent de presse (*Media officer*).

Le secrétaire dirige le personnel du PAC. Parmi le personnel du Comité, certains offrent un soutien au Comité pour les tâches administratives et d'autres offrent un soutien technique. Ceux qui offrent un soutien technique sont chargés notamment de réunir et d'analyser les preuves et documents soumis au Comité. Ils sont chargés également de suggérer aux membres des questions ou des points à soulever lors des auditions ou dans les rapports. Ils sont aussi chargés, entre autres, d'aider à la rédaction des rapports du Comité.

Depuis le début de la législature en cours, le PAC a reçu le pouvoir de recruter des experts ou des conseillers pour produire des informations utiles ou pour l'éclairer sur des points complexes liés à des sujets dont il pourrait se saisir. Ce pouvoir va lui donner plus de flexibilité. En effet, le PAC s'appuyait essentiellement sur l'expertise du NAO. Par ailleurs, le champ de compétence du PAC étant plus grand que celui du NAO, le PAC était contraint, s'il voulait bénéficier de l'expertise du NAO, de n'examiner que des sujets ou des entités qui entraient aussi dans le champ de compétence NAO et qui avaient fait l'objet d'une de ses études. Avec ce nouveau pouvoir de recruter des conseillers spécialisés, le PAC va pouvoir s'appuyer sur une expertise autre que celle du NAO et travailler plus sur des sujets propres.

Le personnel du Comité, le NAO et les experts que le PAC pourrait nommer constituent un soutien dédié au Comité. En dehors de ce soutien spécifique, on peut mentionner deux autres sources potentielles de soutien. La première pourrait provenir du personnel de chaque député. En effet, en tant que député, les membres reçoivent des allocations dont une pour l'embauche de personnel destiné à les aider dans la réalisation de leurs fonctions. Cette allocation porte le nom de *Staffing Expenditure* et est plafonnée à 103 812 Livres.

La seconde source de soutien potentiel est le département de la bibliothèque de la Chambre des Communes. Ce département a un personnel de 93 employés (pour 650 députés) dont 45 recherchistes dans des domaines précis, 11 spécialistes de l'information (information specialist) et 35 personnels administratifs et techniques (*technical and administrative staff*). Les recherchistes spécialistes sont répartis en huit équipes qui couvrent chacune un domaine précis : commerce et transport, politiques économiques et statistiques, affaires intérieures, affaires internationales et défense, parlement et affaires constitutionnelles, science et environnement, politiques sociales et statistiques générales. En bref, les recherchistes produisent des documents ou des rapports de recherche et peuvent discuter avec les députés ou leur personnel de ces recherches ou des questions qui touchent leur domaine d'expertise.

5.5 La formation de sous-comités

Le pouvoir de former des sous-comités est attribué aux comités par la Chambre. Le PAC n'a pas le pouvoir de former des sous-comités.

Chapitre 6

Les relations entre le PAC et le National Audit Office

6.1 L'assistance technique du National Audit Office au PAC

Le National Audit Office (NAO) est l'organisme qui assume depuis 1983 les responsabilités d'auditeur public. Il est dirigé par le Contrôleur et auditeur général (C&AG) qui est un officier du Parlement. Le NAO a principalement deux fonctions :

- Auditer les états financiers des organisations du gouvernement central ;
- Examiner l'emploi des ressources et des fonds publics par ces organisations.

Dans le cadre de la première fonction le NAO vérifie que les états financiers ne comportent pas de déclarations inexactes ou de déclarations qui ne représentent pas de manière fidèle la réalité. Il vérifie aussi que les transactions reportées dans les comptes sont régulières i.e. en conformité avec les autorisations du Parlement. Dans le cadre de la seconde fonction, le NAO vérifie que les organismes ont fait un emploi optimal des ressources octroyées au regard des trois critères de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Sur la base de ces travaux de vérifications, le NAO produit des rapports qui incluent les résultats de ces vérifications et ses recommandations.

Comme il a été vu plus haut, les rapports du NAO constituent la base de travail du PAC. Le PAC étudie ces rapports mais, il n'a pas l'obligation de les étudier tous.

Le travail de vérification du NAO supporte et renforce le contrôle parlementaire exercé par le PAC. En effet, le NAO met en lumière les irrégularités et défaillances dans la gestion des fonds publics et le PAC demande aux hauts fonctionnaires de justifier leurs actions, d'expliquer ces irrégularités et défaillances constatées par le NAO.

Le C&AG tient souvent des réunions avec les membres du Comité avant les auditions du PAC portant sur ses rapports. Par ailleurs, le NAO s'assure de l'exactitude du contenu factuel des pièces ou documents justificatifs envoyés au Comité avant ou après les auditions.

Le NAO joue un rôle important dans la rédaction des rapports du PAC basés sur des sujets étudiés dans ses rapports. En effet, après des auditions sur des

rapports du NAO, le C&AG tient une réunion avec les membres du PAC où il discute des informations obtenus lors de l'audience et sur ce qui pourrait constituer les recommandations du Comité. Le NAO prépare ensuite l'ébauche du rapport du PAC. Le PAC reprend souvent d'ailleurs certaines recommandations que du NAO. Enfin, le C&AG peut choisir d'assurer le suivi de l'application des recommandations du PAC dans les organismes publics concernés.

6.2 L'influence du PAC dans la direction du NAO

Le PAC influence, d'une certaine manière, la direction du NAO :

- Le C&AG décide seul et en toute indépendance de l'agenda d'audit du NAO. Cependant, d'après la loi sur le *National Audit Office* de 1983, le PAC peut lui faire des propositions et il doit prendre en compte l'opinion du PAC.

- Le Premier ministre consulte le président du PAC au moment de choisir un candidat à la nomination au poste de C&AG. Le Premier ministre et le président du PAC doivent être en accord.

- L'actuel C&AG au moment où il était le candidat à ce poste avait été auditionné par les membres du PAC[9].

- Certains membres du PAC participent à la Commission des comptes publics (*Public Accounts Commission*) qui est le comité de la Chambre des communes qui supervise la gouvernance du NAO.

La Commission des comptes publics est composée de 9 membres et son président est un député du parti majoritaire à la Chambre. Le président du PAC est membre d'office de la Commission. D'autres députés du PAC peuvent être nommés dans la Commission. Actuellement, quatre membres du PAC appartiennent aussi à la Commission des comptes publics.

La Commission remplit concrètement trois fonctions :

- Elle examine les estimations budgétaires du NAO présentées par le C&AG. À la suite de cet examen, elle adresse un rapport à la Chambre des Communes qui va adopter le budget du NAO.

- Elle nomme l'auditeur du NAO. Elle examine ensuite les rapports que lui fournit cet auditeur et produit à son tour ses propres rapports dans lesquels elle peut formuler des recommandations.

9 Depuis l'existence du poste de C&AG c'était la première fois que cela arrivait.

- Elle produit des rapports, au moment qu'elle juge opportun, sur la gestion administrative et financière du NAO en tant qu'organisation.

Chapitre 7

Le PAC et le Parlement

7.1 Les rapports du PAC déposés à la chambre

Normalement après avoir étudié un sujet, le PAC dépose un rapport à la Chambre. Le nombre de rapports déposés varie d'une session à une autre et dépend notamment de la durée d'une session. Pour la législature 2005-2010, on peut voir le nombre de rapports produits par le PAC par session.

Tableau 10 : Nombre de rapports au cours des cinq dernières sessions

	Nombre de rapports	Nombre de jours de travaux de la chambre
2005-2006	63	208
2006-2007	66	146
2007-2008	57	165
2008-2009	54	136
2009-2010	32	60
Total	**272**	**715**

Pour les 715 jours pendant lesquels la Chambre des Communes a siégé lors de la législature précédente, le PAC a produit 272 rapports soit en moyenne 11 rapports par période de 30 jours.

Les rapports du PAC sont, la plupart du temps, des rapports consensuels. Au cours de la séance d'adoption du rapport, chaque paragraphe est lu et adopté très souvent de manière consensuel.

Un rapport ordinaire du PAC suit le plan type suivant :

- Le résumé
- Les conclusions et les recommandations ;
- Deux (ou plus) sections de développement du sujet abordé ;
- Les annexes constituées de:
  - Le procès-verbal du processus d'adoption du rapport,
  - la liste des personnes qui ont été entendues,

- la liste des documents que les administrateurs de comptes (*Accounting Officers*) ont soumis au Comité,

- la liste des rapports précédemment déposés par le PAC pour la session en cours,

- la transcription de l'audition sur laquelle est basé le rapport,

- et les documents soumis au Comité par les administrateurs de comptes.

Hors annexes, un rapport ordinaire du Comité compte autour de 15 pages.

On a vu que de nombreux rapports du PAC traitent (ou développent) des sujets abordés dans des rapports du C&AG. Pour ces cas, il faut noter que les rapports du PAC et ceux C&AG ne sont pas identiques même si les premiers reprennent souvent certains éléments des seconds comme des arguments ou des recommandations.

On remarque des points de différences entre les rapports du PAC et ceux du NAO au plan de la conception. En effet, les rapports du NAO sont des rapports d'audit et d'étude. Ils sont principalement orientés vers la mise en évidence des résultats des audits et des études effectuées. Les rapports du PAC, quant à eux, sont des rapports sur l'exercice du contrôle parlementaire du gouvernement dans le domaine des dépenses publiques. Ils sont principalement tournés vers la mise en évidence des points à améliorer dans la gestion des fonds publics et dans la reddition de compte financière du gouvernement.

On note aussi des différences au plan de la forme. Les rapports du PAC sont moins longs. Par ailleurs au niveau du style, on note une plus grande liberté de ton dans les rapports du PAC.

Extraits de quelques passages de rapports du PAC

- "Performance in processing applications and communicating with students in this first year was completely unacceptable." p.3
- "We are disappointed and concerned that responsible officials appear not to have been held to proper account for their failures." p.3
- "In 2010 the Company has improved its performance, although the rate of improvement has been disappointing. We expected better." p.3

HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, *Customer First Programme: Delivery of Student Finance. Eighth Report of session 2010–11*. Londres, The Stationery Office, 2010.

- “Moreover, at £19 million in 2008-09 and 13% of total funds distributed, administration costs are unacceptably high, especially for a scheme intended to be light touch and discretionary.” p.3

HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, *The Community Care Grant. Eleventh Report of Session 2010–11*, Londres, The Stationery Office, 2010.

7.2 Les suites du gouvernement

Les comptes rendus du Trésor

Selon une convention, le gouvernement (plus précisément, les ministères concernés) reçoit une copie du rapport final du PAC au moins un jour avant sa publication. Il peut arriver que les ministres fassent des commentaires dans la presse sur le rapport. Toutefois, la réponse formelle du gouvernement à un rapport du PAC est donnée dans les comptes rendus du Trésor (*Treasury Minutes*).

Le gouvernement donne normalement sa réponse dans les deux mois qui suivent la publication du rapport. Cette période de temps peut varier notamment parce que le gouvernement dans sa réponse peut couvrir plusieurs rapports du PAC et parce que les compte rendus du Trésor ne sont pas déposées pendant les périodes d’ajournement (voir section 5.1). Par conséquent, la réponse du gouvernement aux rapports déposés juste avant le début d’une longue période d’ajournement peut intervenir après deux mois.

C’est l’Administrateur des comptes du Trésor (*Treasury Officer of Accounts*) qui coordonne le processus de réponse à l’intérieur du gouvernement et de l’administration. L’ébauche de réponse est revue par le bureau du Premier ministre, le Secrétaire financier du Trésor (*Financial Secretary to the Treasury*) et le bureau du Whip. Les comptes rendus du Trésor sont déposés au Parlement normalement 24h avant leur publication.

Au plan du contenu, les comptes rendus du Trésor suivent un format type. Un compte rendu du Trésor se présente sous la forme d’un document unique et chaque section apporte une réponse à un rapport spécifique du PAC. Une section se présente comme suit : d’abord un résumé du rapport qui y est traité est présenté. Ensuite, chaque recommandation/conclusion formulée dans le rapport du PAC (le numéro et le texte) en question est reprise et est suivie de la réponse proprement dite du ministère ou de l’organisme.

Dans la première phrase de la réponse, le ministère indique s'il accepte ou non la recommandation/conclusion du PAC. Très souvent la recommandation/conclusion est acceptée entièrement ou partiellement. Après cette première phrase, le ministère présente les actions prises ou qui seront prises pour mettre en œuvre la recommandation acceptée. Le style est informatif : le ministère se contente de décrire les actions et les cibles ; il ne fait pas de commentaires sinon généralement pour reconnaitre une défaillance ou une erreur ou alors pour apporter des nuances. En **annexe II**, on peut voir un exemple de réponse du gouvernement à un rapport du PAC.

Le suivi des suites du gouvernement

Un suivi des suites du gouvernement peut être entrepris pour évaluer l'application des recommandations du PAC. Le PAC peut lui-même suggérer au NAO un audit ou une étude sur le suivi des recommandations de certains de ses rapports. Le NAO peut aussi de sa propre initiative enquêter sur le degré de mise en œuvre de recommandations de certains rapports du PAC. Lorsque le NAO effectue un suivi, il publie ses résultats et ses commentaires dans un rapport de suivi (*follow-up report*). Le PAC peut réentendre les responsables des organisations concernées sur la base de ces rapports de suivi. Il peut aussi, à la suite de cela, publier un autre rapport.

Les ministères et les organismes concernés font aussi un suivi de l'application des recommandations du PAC. En effet, dans leur rapport annuel, les organisations concernées rendent compte des progrès qu'elles ont réalisés dans l'application des recommandations du PAC depuis la date de publication du compte rendu du Trésor où les réponses à ces recommandations étaient formulées. On peut voir un exemple en **annexe III**.

7.3 Les débats des rapports du PAC par la Chambre

Les rapports du PAC sont débattus par la Chambre des Communes généralement au moins une fois par année. Les rapports des *Select Committees* y compris ceux du PAC sont débattus au Westminster Hall, où se trouve une autre chambre du Parlement où les députés siègent pour débattre de certaines questions de manière non partisane.

La séance de débat commence avec l'introduction d'une motion du président du PAC pour que la Chambre prenne note des rapports et des comptes rendus du Trésor produits depuis la dernière séance de débat.

Le débat proprement dit commence avec un discours du président du PAC. Son discours aborde des questions, des thèmes ou des préoccupations qu'il souhaite

porter à l'attention des députés et du gouvernement. Ces questions, thèmes ou préoccupations peuvent être d'ordre général ou bien spécifique. Dans le deuxième cas, les questions sont liées à un ou des rapports précis (normalement parmi ceux qui sont listés dans la motion introduite au début). Chaque membre du Comité présent fera ensuite un discours du même genre.

Pendant qu'ils font leurs discours, le président ou les autres membres du PAC peuvent se faire interrompre par les députés présents. Ces derniers peuvent poser une question ou faire un commentaire en rapport avec ce que l'orateur vient de dire. L'orateur peut aussi se faire interrompre par celui qui donnera la réponse du gouvernement.

L'orateur peut répondre à la question/au commentaire ou alors indiquer qu'il reviendra dessus plus tard. La question/le commentaire peut déclencher une discussion et d'autres députés peuvent intervenir. Généralement, la réponse est brève et l'orateur continue son discours à partir du dernier point avant l'interruption.

Après les discours des membres du PAC, la parole peut être donnée à un député non membre du PAC pour qu'il fasse aussi un discours dans lequel il pose ses questions ou exprime ses préoccupations au gouvernement. Ceci n'est pas très fréquent. D'ailleurs, les députés n'appartenant pas au PAC sont en général peu nombreux à assister à ces débats.

Normalement, c'est le Secrétaire financier du Trésor (*Financial Secretatary to the Treasury*) qui donne la réponse du gouvernement dans un discours qui intervient après ceux des membres du PAC et ceux des autres députés non membres du PAC (le cas échéant).

Il arrive souvent que la réponse du gouvernement soit donnée par un autre ministre, généralement un ministre qui n'assiste pas ordinairement aux réunions du Cabinet. Cela arrive quand les membres du PAC et les députés ont soulevé des questions ou des préoccupations liées à un secteur qui est sous la responsabilité d'un ministère spécifique. Lors du débat du 03 Mars 2011 par exemple, c'est le *Parliamentary Under-Secretary of State for Health* qui a donné la réponse du gouvernement. Lors de ce débat, l'essentiel des préoccupations et questions soulevées par les membres du PAC et les députés étaient liées à la réduction des inégalités de santé (objet du rapport No 3 de cette session).

La réponse du gouvernement est en rapport avec les préoccupations soulevées et indique souvent ce qui a été fait ou qui est en train d'être fait pour appliquer les recommandations formulées par le Comité dans ses rapports.

Un membre du PAC ou un député peut interrompre celui qui donne la réponse du gouvernement afin de désapprouver ce qu'il vient de dire ou pour demander plus d'éclairages sur un point.

Le président du PAC fait une brève déclaration à la fin des débats et la séance est ajournée.

Le débat dure environ 3 heures.

Chapitre 8

Le PAC et la presse

8.1 L'information à la presse

Le PAC a plusieurs moyens pour mettre l'information à la disposition de la presse.

- Le Comité a un agent de presse chargé des relations avec les média.
- Le Comité a une section sur le site web du Parlement qui contient les éléments suivants :
    - une page où on retrouve les actualités du Comité ;
    - une page qui contient la description du rôle du Comité ;
    - une page qui liste les membres actuels du Comité et leur biographie ;
    - une page qui contient les publications du Comité :
        - tous les rapports publiés pour la session en cours,
        - les transcriptions des auditions effectuées pour la session en cours,
        - les documents qui ont été soumis au Comité par les administrateurs de comptes entendus lors de la session en cours,
        - et un lien vers les publications des sessions précédentes (jusqu'en 1998) ;
    - une page qui contient les comptes rendus des séances du PAC pour la session en cours et pour les sessions précédentes jusqu'à la session 2007-2008 ;
    - et une page où on retrouve les contacts du personnel du Comité.
- Le Comité utilise des communiqués de presse (publié sur son site) pour :
    - annoncer la publication d'un rapport,

- annoncer la tenue d'une audition.

- Le président du PAC émet régulièrement des déclarations (*Chairman's statement*, *Chairman's comment*, ou *Chairman's report*) qui sont publiées sur le site web du Comité et qui peuvent être reprises dans la presse. Ces déclarations sont souvent des commentaires sur un rapport du NAO récemment publié. Ces déclarations peuvent aussi être des commentaires sur un sujet qui a fait ou qui fera l'objet d'une étude du PAC. Ces déclarations peuvent enfin être des commentaires sur un récent fait inhabituel du comité.

- Les auditions du Comité sont normalement ouvertes à la presse comme on l'a dit plus haut. Les débats des rapports du Comité au Westminster Hall sont aussi ouverts à la presse. Par ailleurs, ces débats et les auditions effectuées par le Comité sont diffusés et archivés (jusqu'en 2009) sur le site du Parlement.

8.2 Le traitement du PAC par la presse

Le PAC est traité dans la presse. Dans trois publications[10] majeures au plan national à savoir *Times*, *The Independent*, et *The Daily Telegraph*, nous avons recensé des articles qui font au moins une référence au PAC (voir le tableau 11).

Tableau 11 : Nombre d'article recensés entre 2006 et 2009 faisant une référence au PAC

	Times	The Independent	Daily Telegraph
Nombre d'articles faisant une référence au PAC			
En 2006	31	20	26
En 2007	33	6	23
En 2008	18	9	12
En 2009	15	8	18
Total	**97**	**43**	**79**

Nous pouvons diviser les articles recensés en deux catégories:

- Les articles qui font un reportage sur un rapport, une audition, une annonce, une décision du PAC ou sur un fait lié au PAC. Les articles qui appartiennent à cette catégorie sont plus nombreux.

10 Il s'agit de la version électronique de ces journaux.

- Les articles d'opinion où l'auteur cite un rapport ou des propos d'un membre du PAC pour appuyer son argumentation. Nous avons trouvé 3 articles de ce type dans The Independent et 2 dans Times.

Pour se faire idée de la façon dont le PAC est présenté par la presse, on peut souligner les termes et expressions utilisées pour qualifier ou désigner le PAC. Pour les articles recensés en 2006 et 2009, les résultats sont présentés aux tableaux 12 et 13.

Tableau 12 : Termes et expressions utilisées pour qualifier ou désigner le PAC dans la presse en 2006

Times	The Independent	The Daily Telegraph
"the public spending watchdog"(x3) "cross-party committee" (x2) "the all-party committee" "the all-party group"	"cross-party committee"(x2) "a parliamentary watchdog" "watchdog" "Commons spending watchdog" "critical PAC" "the all-party Commons committee" "the hecklers"	"The group of MPs" "parliamentary spending watchdogs" "Cross-party public accounts committee"(x2) "Parliament's most important committee" "the influential public accounts committee" "an influential committee of MPs" "the all-party Public Accounts Committee" "Parliament's influential Public Accounts Committee" "cross-party committee" "an all-party committee of MPs" "Parliament's spending watchdog"

Tableau 13 : Termes et expressions utilisées pour qualifier ou désigner le PAC dans la presse en 2009

Times	The Independent	Daily Telegraph
"the 16-member committee" "the watchdog"	"the influential Commons Public Accounts Committee" "the committee of MPs scrutinizing the Government" "cross-party Public Accounts Committee"	"an influential group of MPs" "Parliament's financial watchdog" "the all-party committee"

On observe dans les tableaux 12 et 13 que le PAC est présenté de manière assez constante dans presse comme :

- un comité important (avec la récurrence des termes comme « *influential* ») ;

- une sorte de censeur de la gestion financière du gouvernement (avec la récurrence des termes comme « *watchdog* ») ;

- et comme un comité composé de membres de plusieurs partis. La présentation du Comité comme un comité de plusieurs partis n'est pas naïve. En effet,

elle est souvent faite avec l'intention de suggérer que les critiques du PAC à l'endroit du gouvernement ne sont pas partisanes puisqu'elles proviennent d'un comité formés de plusieurs partis (l'opposition et gouvernement).

Pour voir ce qui intéresse la presse à propos du PAC, on peut examiner les sujets communs aux articles : les sujets lié au PAC et qui ont été traités par au moins deux journaux de notre corpus. On peut voir que la presse fait écho aux rapports du PAC ou aspects des activités du PAC qui sont susceptibles de susciter l'attention du grand public. Les résultats sont présentés aux tableaux 14 et 15.

Tableau 14 : Sujets communs aux articles de la presse et ayant trait au PAC en 2009

	Times	**The Independent**	**Daily Telegraph**
Rapport du PAC sur l'approvisionnement des troupes britanniques dans les opérations de haute intensité (en Afghanistan notamment).	✓	✓	✓
Rapport du PAC sur les systèmes d'information technologique du National Health Service.	✓		✓
Rapport sur la gestion financière du National Health Service.	✓		✓
Rapport sur l'amélioration des performances en mathématiques des élèves du primaire.	✓		✓

Tableau 15 : Sujets communs aux articles de la presse et ayant trait au PAC en 2006

	Times	**The Independent**	**Daily Telegraph**
Rapport sur les réformes de la Child support Agency	✓		✓
Rapport sur la faillite de MG Rover	✓	✓	✓
Rapport sur la privatisation des hôpitaux de Norfolk et de Norwich	✓	✓	
Rapport sur le soutien aux athlètes	✓		✓
Rapport sur la déportation des personnes ayant reçu un rejet de leur demande d'asile	✓	✓	
Rapport sur la gestion des prisons	✓	✓	
Rapport sur la gestion des parcs royaux et de la Fontaine en mémoire de la princesse Diana.	✓	✓	✓
Rapport sur le projet d'infrastructure de la BBC	✓		✓
Le PAC envisage d'examiner des comptes du Prince Charles	✓		✓
Rapport sur l'entretien et l'amélioration des stations de train	✓	✓	

Conclusion : Les défis du PAC

L'objectif de ce rapport était d'étudier le comité des Comptes publics de la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni (PAC). Les points suivants ont été abordés : les origines du Comité et du système de contrôle parlementaire des dépenses publiques, le champ de compétence du Comité, sa composition, les sujets traités, son fonctionnement et ses relations avec l'auditeur public, le Parlement et la presse.

Cette étude fait avancer l'état des connaissances principalement par la synthèse utile qu'elle fait des informations et des connaissances éparses sur le PAC. Par ailleurs, l'étude peut servir celui qui entreprend une comparaison entre le PAC et une institution plus familière qui joue le même rôle. Et dans ce genre d'exercice, une attention particulière est portée aux bonnes pratiques.

Quelques exemples de bonnes pratiques que nous avons identifiés sont :

- La déclaration d'intérêts des membres nouvellement nommés au sein du PAC.

- L'élection du président du PAC par toute la Chambre. Cela renforce le caractère non partisan du Comité car cela limite l'influence des états-majors des partis dans la désignation du président d'un comité qui se veut non partisan.

- Le fait que les membres du PAC ne doivent pas être des porte-parole de l'opposition. Cela renforce également le caractère non partisan du Comité. Le porte-parole, du fait de sa fonction, doit s'engager souvent publiquement dans des débats de politiques et donc discuter du bienfondé de ces politiques en référence à une idéologie particulière.

- La possibilité de recruter des experts. Un comité des comptes publics devrait pouvoir suivre l'argent du contribuable partout où il va. Pour cela, il faut des ressources et du soutien technique. La possibilité d'obtenir plus de soutien permet au comité de se rapprocher de cet idéal et permet au pouvoir de contrôle dépenses publiques d'être plus effectif.

Malgré ces bonnes pratiques. Le PAC a quand même des défis. Un défi est l'évaluation de l'impact de son action dans l'amélioration de la gestion publique. Les membres du PAC avancent souvent comme indicateur le grand nombre de recommandations acceptées par le gouvernement. En réalité, il faudrait aller au-

delà de cet indicateur. Toutefois, s'il est difficile d'évaluer l'action des comités comme le PAC, il faut souligner que leur présence dans le système (depuis 1861 pour le PAC) a contribué à développer et maintenir une attitude de reddition des comptes chez les gestionnaires de fonds publics.

Annexe I

Changement majeurs dans les termes du mandat du PAC

De la création à 1934
That there shall be a Standing Committee of Public Accounts; for the examination of the accounts showing the appropriation of sums granted by Parliament to meet the public expenditure, to consist of nine members, who shall be nominated at the commencement of every Session, and of whom five shall be a quorum

De 1934 à 2010
There shall be a select committee to be called the Committee of Public Accounts for the examination of the accounts showing the appropriation of the sums granted by Parliament to meet the public expenditure, and of such other accounts laid before Parliament as the committee may think fit, to consist of not more than sixteen members.

Depuis 2010
(1) There shall be a select committee to be called the Committee of Public Accounts for the examination of the accounts showing the appropriation of the sums granted by Parliament to meet the public expenditure, and of such other accounts laid before Parliament as the committee may think fit, to consist of not more than sixteen members. The committee shall have power to send for persons, papers and records, to sit notwithstanding any adjournment of the House, to report from time to time, to appoint specialist advisers either to supply information which is not readily available or to elucidate matters of complexity within the committee's order of reference, and to adjourn from place to place. *(2) Unless the House otherwise orders, each Member nominated to the committee shall continue to be a member of it for the remainder of the Parliament.*

Annexe II

Extrait d'un compte du rendu du trésor : réponse au rapport no. 15 du PAC du 12 janvier 2011

Government responses to the Committee's conclusions and recommendations

PAC CONCLUSION AND RECOMMENDATION 1

There has been good progress in take-up and achievement in science and maths by children and young people up to the age of 18, but opportunities are still denied to some. Studying Triple Science at GCSE gives a better chance of success at A-level. While the numbers studying this option rose by almost 150% between 2004-05 and 2009-10, many pupils who could benefit from it are still missing out. Thirty per cent of schools were still not offering Triple Science in 2010, and National Audit Office analysis of 2009 data showed that it was less widely available in more deprived areas.

Reflecting the White Paper's emphasis on narrowing attainment gaps between pupils from different parts of society, the Department should repeat the National Audit Office's analysis on 2010 data to establish whether pupils in disadvantaged communities still have less access to Triple Science.

1.1. The Government partially agrees with the Committee's recommendation.

1.2. It is true that a smaller proportion of pupils who are eligible for Free School Meals (FSM) enter Triple Science, and fewer pupils in areas with higher deprivation are entered for Triple Science. Similarly schools with higher levels of FSM pupils are less likely to have pupils entering Triple Science.

1.3 Schools in local authorities with high proportions of pupils eligible for FSM are less likely to offer Triple Science. However the proportion of schools with pupils entering Triple Science has increased markedly from 2009 to 2010 in the majority of authorities, including those with high proportions of pupils eligible for FSM. Indeed, Tower Hamlets is the most deprived local authority in the country, and yet every maintained mainstream school in this authority offered Triple Science in 2010.

1.4 The Department will produce further analysis investigating whether this means that pupils in more deprived areas did have less access to Triple Science in 2010.

Annexe III

Extrait du rapport annuel 2009-2010 du ministère de la santé : reddition de compte sur la mise en oeuvre des recommendations du PAC

Public Accounts Committee Recommendations

Report title	Recommendation	Progress
Reducing Alcohol Harm: Health services in England for alcohol misuse	(1) General practitioners (GPs) have an important role to play in identifying alcohol misuse and advising people to cut down, but are not doing so consistently. A new scheme to encourage such work is likely to have only limited effects. Since April 2008, the Department has funded a new £8 million a year Directed Enhanced Service to pay GP practices to undertake alcohol screening, but this only applies to newly registered patients. The Department should review the results of the new service after the first year and assess whether, in the light of its limited coverage, the numbers of people screened make this a meaningful and cost-effective intervention.	On 6 January 2010, NHS Employers announced that they had reached agreement with the British Medical Association's General Practitioners Committee that the two-year clinical Directed Enhanced Service, including alcohol, that was due to end on 31 March 2010, will continue for a further year.
	(2) Only around 1 in 18 people who are dependent on alcohol receive treatment and the availability of specialist services differs widely across England. The Department has announced a scheme to provide pilot sites with additional funding and support for specialist services. At the end of the pilots, the Department should publish the results, showing what has been achieved and assessing whether a national expansion of the model would provide a cost-effective means to tackle the demonstrable variations and gaps in service provision that currently exist across English regions and between primary care trusts (PCTs).	The National Alcohol Treatment Monitoring Service data for the numbers in treatment from 2008–09 and the first three-quarters of 2009–10 show a rising trend. The total for the first nine months of 2009–10 is already just over 100,000.
	(3) While there is increasing evidence about the effectiveness of different types of treatment, there is frequently a lack of monitoring of whether what is provided by the public, private and voluntary sectors represents value for money. The Department, working with the National Treatment Agency for Substance Misuse, should put in place systems to regularly appraise the performance of current services, and publish a compendium of good practice which has been shown to be cost-effective.	PCTs will have first published their performance against the full set of Vital Signs in autumn 2009, as mandated by the Department, and strategic health authorities (SHAs) will have used this evidence in considering the appropriateness of PCTs' plans for 2010–11. **Outstanding action:** Resources permitting, the Department will consider commissioning and publishing a compendium of evidence-based good practice examples of specialist treatment during 2010, drawing on *Models of Care for Alcohol Misusers* (DH, June 2006).
	(4) People who are dependent on alcohol often need immediate medical care, combined with wider long-term counselling and practical support, but services are often not joined up, increasing the risk that people will simply relapse into their former drinking habits. The Department should develop detailed proposals for 'stepped care' for alcohol misuse, including practical ways in which PCTs should work with other service providers, including those responsible for social care, housing, employment.	New National Institute for Health and Clinical Excellence (NICE) guidance to cover the full range of care and support required for people with alcohol misuse problems will be published in three parts to address different levels of intervention. First guidance, *Alcohol Use Disorders in Adults and Young People: Prevention and early Identification*, was issued in March 2010.
	(5) By July 2008, only 3 per cent of alcoholic products had fully complied with the drinks industry voluntary labelling scheme. If a significant improvement is not evident from the planned 2009 review of compliance, the Department should consider a mandatory labelling scheme.	UK-wide consultation on options for action to improve unit and health information on labels was launched on 15 February 2010 and will run until 9 May 2010.

Bibliographie

Ouvrages

CHUBB, Basil, The Control of Public Expenditure, Oxford, Clarendon Press, 1952.

MC GEE, David, The overseers. Public accounts committees and public spending, Londres, Pluto Press, 2002.

MC KAY William, HUTTON Mark, SANDALL Alan G. , ROBERTSON Mary, PATRICK Simon, WILSON Robert, Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, Londres : LexisNexis, 2004.

Articles académiques

BALL Hebert, "The Public Account Committee", Canadian Public Administration, 6(1), 1963: 15-34.

CHUBB Basil, "Parliamentary Control of the Public Accounts I". Parliamentary Affairs, 3(2), 1949: 344-351.

CHUBB Basil, "Parliamentary Control of the Public Accounts II". Parliamentary Affairs; 3(3), 1949: 450 – 457.

Publications officielles

HOUSE OF COMMONS, Guide for witnesses giving written or oral evidence to a House of Commons select committee, Londres, The Stationery Office, 2011, [En ligne]
http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/witnessguide.pdf
(Page consultée le 31 août 2011).

HOUSE OF COMMONS, Standing orders of the House of Commons, Londres, The Stationery Office, 2010. [En ligne] http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmstords/700/700.pdf (page consultée le 31 août 2011).

HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, Customer First Programme: Delivery of Student Finance. Eighth Report of session 2010–11. Londres, The Stationery Office, 2010.

HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, The Community Care Grant. Eleventh Report of Session 2010–11, Londres, The Stationery Office, 2010.

HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, Holding government to account. 150 years of Committee of public accounts. Londres, The Stationery Office, 2008, [En ligne] http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/public-accounts/pac-history-booklet-pdf-version-p1.pdf (Page consultée le 09 août 2011).

HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, “Sittings of the House”, [En ligne], 2009, http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p04.pdf (Page consultée le 09 août 2011).

HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, “Departmental select committees”, 2010,
http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p02.pdf (Page consultée le 09 août 2011).

HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, “A brief chronology of the House of Commons”, 2010, http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/g03.pdf (Page consultée le 09 août 2011).

HOUSE OF COMMONS LIBRARY, “The Osmotherly rules”, [En ligne]
http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-02671.pdf (Page consultée le 24 juillet 2011).

TREASURY OFFICER OF ACCOUNTS, “Guide to the scrutiny of public expenditure”,Londres, Controller of Her Majesty’s Stationery Office, 2004. [En ligne]
http://www.afmdni.gov.uk/pubs/GSPE/Guide_Scrutiny_Public_Expenditure_04.pdf (Page consultée le 29 août 2011).

Autres :

DUNLEAVY Patrick, GILSON Christopher, BASTOW Simon et TINKLER Jane, “The National Audit Office, the Public Accounts Committee and the Risk Landscape in UK Public Policy”,[En ligne], 2009 http://www.bis.gov.uk/files/file53403.pdf (Page consultée le 29 août 2011).

NATIONAL AUDIT OFFICE, “History of the National Audit office”, [En ligne], 2011, http://www.nao.org.uk/about_us/history_of_the_nao.aspx (Page consultée le 31 août 2011).