

Culture antifraude dans les organisations du secteur public – évaluation des avancées au Royaume-Uni et perspectives

Le 10^e rapport du Comité sur les normes de la vie publique (*Committee on Standards in Public Life*) au Royaume-Uni (publié en 2005) a qualifié la culture «d'élément fondamental permettant de définir des niveaux de moralité élevés dans le secteur public» tout en soulignant «la relation entre la direction, la culture organisationnelle et la performance des organismes publics». Ainsi, une gouvernance déterminée et une culture antifraude sont considérées comme des éléments cruciaux des dispositions éthiques appliquées au sein d'organisations plus efficaces. L'ensemble des organismes du secteur public doit donc désormais initier et instaurer une culture antifraude. Ce défi revêt une importance notoire et soulève d'autres questions : comment évaluer et mesurer cette culture et mettre en évidence les avancées réalisées au fil du temps ?

La Commission d'audit (*Audit Commission*) a mis au point une méthodologie intitulée « Modification des cultures organisationnelles » (« *Changing Organisational Cultures* »). Au cours des dernières années, celle-ci a été appliquée au sein du secteur public au Royaume-Uni, dans le cadre d'ateliers, en vue de renforcer la culture antifraude des autorités locales ou organismes relevant des services de santé. L'approche repose sur un outil installé sur un site Internet permettant de procéder à une autoévaluation et, partant, de mesurer la façon dont le personnel perçoit la culture antifraude au sein de l'organisation qui les emploie. Les résultats combinés alimentent ensuite une base de données sur la culture antifraude au sein du secteur public. Le *Committee on Standards in Public Life* s'est enthousiasmé pour cette approche au point d'inviter « les conseils de l'ensemble des organes du secteur public au Royaume-Uni à s'engager à adopter et appliquer le programme d'autoévaluation de la commission d'audit *Changing Organisational Cultures* », spécialement conçue pour instaurer une culture de la bonne conduite ».

Récemment (novembre 2004), le forum pour une meilleure gouvernance, proposé par le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA), a organisé une série d'ateliers régionaux visant à sensibiliser à la fraude dans tout le Royaume-Uni. Les ateliers se sont notamment basés sur les questions d'étude soulevées dans le cadre de l'approche *Changing Organisational Cultures*. Les questions étaient identiques à celles utilisées lors des ateliers nationaux proposées par le CIPFA et la Commission d'audit en 1996, ce qui a permis de mesurer les avancées. Les questions visaient à cerner la perception de la culture antifraude des délégués issus de différentes organisations. Les ateliers de 2004 ont réuni quelque 60 délégués, représentant ainsi un large éventail d'organisations du secteur public. A l'occasion des ateliers organisés en 1996 et 2004, une série de déclarations a été soumise aux délégués, appelés à exprimer leur réaction. Les résultats ont ensuite été exploités pour évaluer la culture antifraude. Cet article met en lumière certains aspects clés.

Entre 1996 et les derniers ateliers organisés, de nombreuses initiatives ont été mises en œuvre au Royaume-Uni en vue de souligner l'importance et d'améliorer les normes de gouvernance éthique et de culture antifraude au sein du secteur public, notamment :

- Les *Standards Board* (chambres de normes) à l'échelle de l'Angleterre et les *Standards Committees* (comités de normes) au niveau des autorités locales (Loi de 1982 sur les collectivités locales - Local Government Act 2000)
- Le *Counter Fraud and Security Management Service* (service de lutte contre la fraude et de gestion de la sécurité) dans le secteur de la santé
- Le *Public Interest Disclosure Act* (loi sur la divulgation pour cause d'utilité publique) de 1998.

Bien que les résultats des ateliers n'aient aucune valeur statistique, la concordance des conclusions au sein de tous les ateliers régionaux ainsi que la netteté des variations dans quelques cas entre les résultats de 1996 et ceux de 2004 ont soulevé une série de questions qui méritent d'être approfondies. Les résultats soulignent-ils la persistance du danger d'une approche superficielle en matière de gouvernance éthique (les organisations adoptent des politiques, des stratégies et des contrôles mais ne se soucient pas de leur impact ou de leur finalité) ? La législation récente du Royaume-Uni ainsi que les dispositions de gouvernance mises en œuvre par la suite au sein des organisations du secteur public sont-elles adaptées à l'évolution des pratiques frauduleuses ? Les résultats de l'étude mettent-ils en évidence tout simplement une meilleure sensibilisation face aux risques ou indiquent-ils une augmentation réelle des risques ? Au contraire, l'environnement de contrôle et la culture antifraude au sein du secteur public se sont-elles détériorées au cours des dernières années ? Comme souvent, les interrogations soulevées par les résultats de l'étude s'avèrent plus riches d'enseignements que les réponses elles-mêmes.

Les déclarations 1 à 7 traitées ci-après ainsi que les histogrammes correspondants s'articulent uniquement autour de sept résultats clés. L'intégralité des résultats des ateliers est disponible à l'adresse : <http://www.ipf.co.uk/governance/counterfraud/docs/docs5.htm>

Dans les sept déclarations suivantes, nous nous sommes contentés de suggérer quelques aspects sur lesquels les organisations auraient intérêt à se pencher davantage en ce qui concerne leur propre environnement de contrôle et culture antifraude.

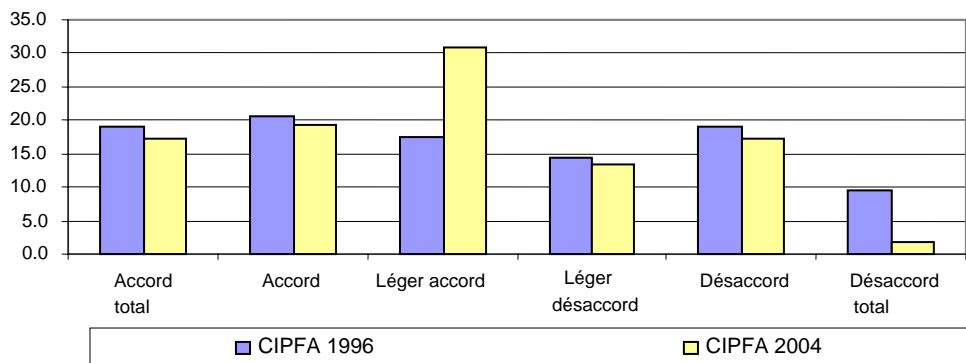
Les déclarations 1 à 3 ont donné les résultats suivants :

- La perception de l'engagement des organisations du secteur public dans la lutte contre la fraude et la corruption reste important; plus de 60 % des participants aux ateliers ont affirmé que leur organisation s'était officiellement engagée dans la lutte contre la fraude et corruption (déclaration 1).
- Les organisations ont complété leur engagement de plus en plus par des informations sur les stratégies contre la fraude et la corruption ; trois quarts des participants aux ateliers de 2004 ont affirmé que leur organisation mettait en œuvre une stratégie de ce type. Ce résultat traduit une avancée significative depuis 1996 (déclaration 2).
- Malgré cet engagement et l'application de stratégies ad hoc, les participants aux ateliers estiment que cette démarche ne produit pas les effets escomptés (88 % des participants en 2004 n'étaient pas d'accord ou modérément avec les avancées réelles résultant d'un tel engagement - déclaration 3).

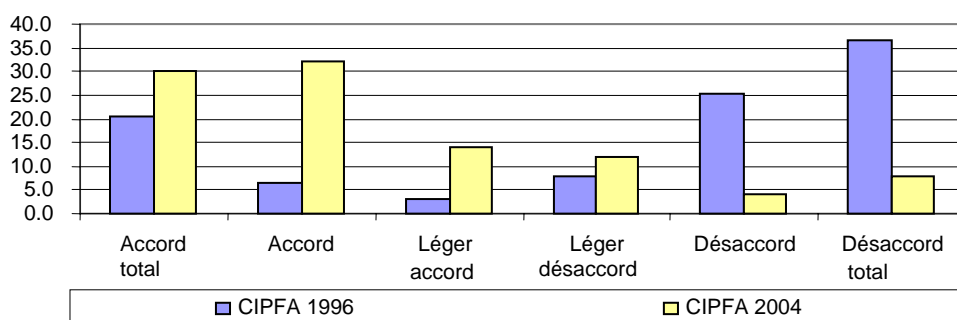
Les résultats des trois premières déclarations démontrent-ils que le risque d'une approche superficielle est omniprésent dans les organisations du secteur public ?

Quelles mesures convient-il d'entreprendre pour que l'engagement des organisations contre la fraude et la corruption soit perçu comme une véritable avancée ?

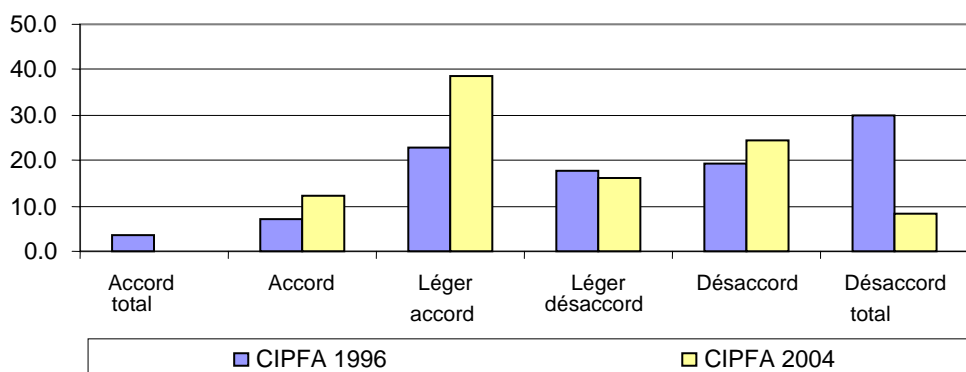
Déclaration 1 : Mon organisation affiche son engagement contre la fraude et la corruption



Déclaration 2 : L'engagement est complété par des informations sur la stratégie contre la fraude et la corruption



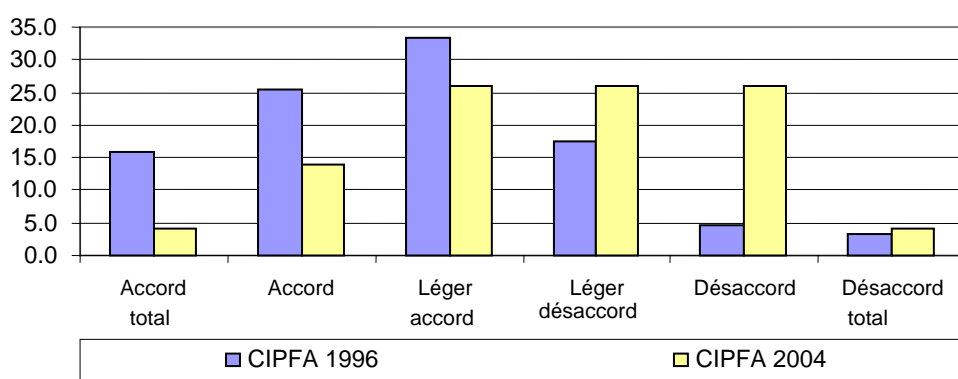
Déclaration 3 : Cette démarche s'avère décisive



Selon les études régulièrement effectuées dans le secteur public, l'absence d'application des contrôles existants constitue le facteur principal qui contribue à la fraude. Au regard des résultats de la déclaration 4, plus de la moitié des participants

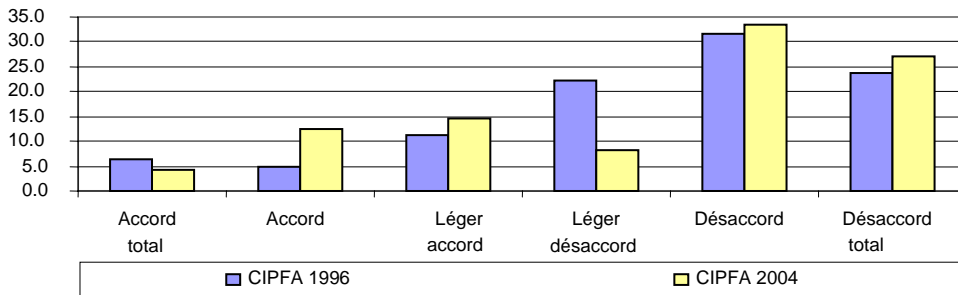
en 2004 ont noté que les contrôles internes au sein de leurs organisations – notamment la répartition des tâches – sont inexistantes ou ne produisent pas les effets escomptés. Ce chiffre est deux fois plus élevé que lors des ateliers de 1996. Ces résultats se font-ils l'écho d'une dégradation importante du contrôle interne au cours des huit dernières années ou les employés sont-ils davantage sensibilisés aux risques de fraude auxquels est désormais confronté le secteur public et des contrôles internes qui sont nécessaires pour faire face à ces risques ? Les résultats cristallisent-ils certaines implications liées à l'introduction récente de déclarations de contrôle internes (« *Statements of Internal Control* ») ainsi qu'à la fiabilité censée en découler ? Si les résultats de la déclaration 4 corroborent ceux d'études menées au niveau des organisations individuelles, les questions de fraude devraient être prises au sérieux par celles-ci.

Déclaration 4: Je pense que des contrôles internes, notamment la répartition des tâches, ont été mis en place et fonctionnent efficacement



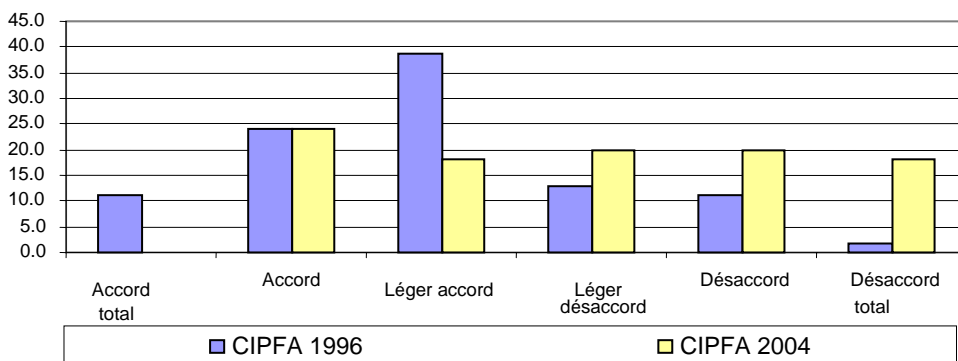
Les participants reconnaissent l'existence de contrôles théoriques occasionnels. Toutefois, leur mise en œuvre est jugée incorrecte ou irrégulière. Cette question a d'ores et déjà été soulevée lors des ateliers de 2004 ainsi que dans les résultats contenus dans la banque de données de l'étude de la Commission d'audit *Changing Organisational Cultures*. Ainsi, près de 75 % des participants aux ateliers en 1996 et en 2004 ont déclaré partir du principe que leurs organisations respectives disposent de registres des intérêts financiers. Pourtant, comme en témoigne la déclaration 5, moins d'un tiers des participants en 1996 et 2004 ont indiqué que ces registres étaient contrôlés régulièrement. Cette lacune a des répercussions sur l'efficacité des contrôles, non seulement en ce qui concerne leur intervention mais aussi leur aspect dissuasif pour les conduites inappropriées.

Déclaration 5 : Les registres des intérêts financiers sont révisés régulièrement



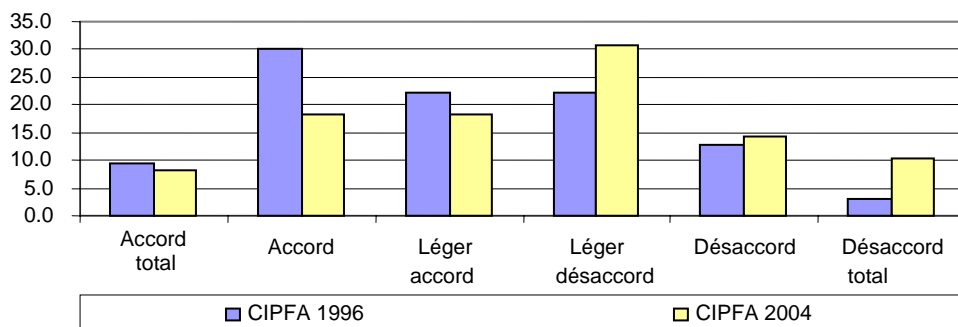
La déclaration 6 suggère plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. En 1996, 72 % des participants considéraient que leur organisation affectait des ressources appropriées à la lutte contre la fraude et la corruption. En 2004, ils ne sont plus que 31 %. Cet écart révèle-t-il une diminution réelle des ressources affectées aux contrôles ou une prise de conscience de l'ampleur du problème ? Cette tendance reflète-t-elle l'engagement accru d'équipes spécialisées dans la lutte contre la fraude et la corruption (enquêteurs des fraudes en matière de prestations au niveau des autorités locales ou spécialistes antifraude locaux (*Local Counter Fraud Specialists*) du Service national de santé) et, partant, la perception d'une diminution du besoin de ressources nécessaires pour effectuer des contrôles dans ce domaine ?

Déclaration 6 : Mon organisation affecte des ressources de contrôle appropriées en vue de lutter contre la fraude et la corruption



Les changements intervenus ces dernières années dans l'environnement du contrôle (en particulier le recours fréquent à du personnel travaillant en contrat intérimaire et pour le compte d'une agence) ont accru la nécessité de procéder à des vérifications exhaustives avant l'embauche. Parfois, les organisations du secteur public rendent compte d'employés en contrat à durée indéterminée ou de travailleurs intérimaires qui falsifient leur CV (identité et/ou compétences) pour obtenir un emploi. L'enquête Soham ainsi que le rapport Bichard ont mis en évidence l'importance des tests de pré-embauche. La déclaration 7 montre que 55 % des participants aux ateliers en 2004 n'ont pas constaté la mise en œuvre de cette pratique, contre 37 % en 1996. Une fois encore, il est difficile de savoir si la situation s'est dégradée ou si les personnes concernées sont maintenant plus conscientes des risques ?

Déclaration 7 : Des tests de pré-embauche suffisants sont réalisés pour le personnel en contrat à durée indéterminée ou sur les travailleurs intérimaires



Que faut-il retenir de ces résultats ? La situation tend-t-elle à s'améliorer ou à se dégrader ? Pourquoi aucune avancée significative n'est-elle constatée en matière de culture antifraude en dépit d'une hausse notoire du nombre de politiques, de stratégies et d'initiatives spécialement conçues pour optimiser la gouvernance éthique ? Cette situation procède-t-elle d'une approche purement superficielle des dispositions de gouvernance éthique ou d'une meilleure sensibilisation ainsi que des attentes accrues des employés ?

Conformément aux conclusions du 10^e rapport réalisé par le *Committee on Standards in Public Life* « il convient d'inculquer la culture ad hoc et d'instaurer les procédures idéales pour améliorer durablement la gouvernance des services publics ». Il semblerait que la route soit encore longue avant d'obtenir une véritable culture antifraude.

Pour de plus amples informations concernant l'outil *Changing Organisational Cultures*, veuillez contacter Alan Bryce (a-bryce@audit-commission.gov.uk).

Remarques destinées aux éditeurs :

CIPFA/IPF

IPF est la branche commerciale de l'institut CIPFA et est entièrement détenue par ce dernier. Elle offre un éventail exhaustif de services, notamment en matière de conseil, de consortium, d'information, de formation et de consultation ainsi que des services liés à la propriété et à l'utilisation de logiciels, tant à l'échelle européenne que mondiale. Plus de 2000 organismes des secteurs public et privé ont recours à ses services.

Le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) est l'un des principaux organismes professionnels en matière de comptabilité et finances au Royaume-Uni et reste le seul spécialisé dans le secteur public. Il est responsable de l'enseignement ainsi que de la formation d'experts-comptables professionnels et assure la réglementation de la profession via la définition et le contrôle des normes professionnelles. Véritable particularité au Royaume-Uni, le CIPFA est le seul

organisme professionnel de comptabilité chargé de définir les normes pour un acteur économique majeur, en l'occurrence les collectivités locales. Les membres du CIPFA exercent – le plus souvent à un niveau élevé – dans des organismes publics, des agences nationales de contrôle ainsi qu'auprès des principaux cabinets comptables. Ils sont respectés pour la rigueur de leurs normes techniques et éthiques ainsi que pour leur intégrité professionnelle.

L'Institute of Public Finance Ltd (IPF) est enregistré en Angleterre et aux pays de Galles sous le numéro 2376684. Adresse enregistrée – 3 Robert Street, Londres WC2N 6BH. Numéro d'enregistrement TVA GB 627 3907 25. L'IPF est une société détenue par le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*.