

Sur les divers aspects d'un audit dans une collectivité : financier, organisationnel, sécurité des systèmes d'information, corruption



Noël Pons, CIA

conseiller au Service Central de Prévention de la Corruption

Les trois articles publiés précédemment dans la revue Audit Interne présentaient la cartographie des risques dans la commande publique, proposaient un cadre utile dans la recherche d'indicateurs de présence de la corruption chez le fournisseur des collectivités et, enfin, décrivaient certaines procédures qu'il peut être pertinent de mettre en place dans une organisation. Il faut désormais développer l'audit de la collectivité au regard de sa spécificité qui relève du respect du code des marchés et des finances publiques.

L'audit du respect du code des marchés est un remarquable outil de contrôle de la qualité de l'achat public

Le Code des marchés publics n'a pas pour objet de lutter ou de prévenir la corruption, c'est avant tout le code de l'achat public. Il a pour objet d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Cependant, maîtriser cette réglementation est indispensable, les indicateurs de la corruption étant

présents, dans la plupart des cas, lorsque cette réglementation est contournée ou dévoyée. Le conflit d'intérêt apparaît forcément dans l'image des comptes manipulés ; le cadre réglementaire n'est pas respecté. L'augmentation injustifiée ou peu explicite de la dépense publique corrobore le plus souvent la présence d'indicateurs. L'utilité de la revue de cette réglementation, utilisée comme un référentiel en l'espèce, est donc fort utile au même titre que l'analyse fine des fichiers fournisseurs pour détecter le risque de corruption.

L'article premier du code des marchés publics dispose que « *les marchés publics respectent les principes de **liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats et de la transparence des procédures*** ». Il établit également le respect du principe de transparence des procédures et met l'accent sur l'offre économiquement la plus avantageuse.

Or, la corruption résulte du non respect délibéré des principes de liberté d'accès à la commande publique et d'inégalité du traitement. Donc tout constat d'irrespect ou de transgression de ces règles peut être considéré, ipso facto, comme un indicateur fort de risque dans les montages mal ficelés et nécessite en conséquence un complément d'analyse.

Le code des marchés met en place des procédures formalisées dont les appels d'offres principalement ouverts ou restreints. Ces procédures adaptées sont au nombre de quatre, la procédure négociée, le dialogue compétitif et celle du concours.

Certaines procédures particulières existent aussi, (marchés d'études, marchés de définition, de maîtrise d'œuvre, accords cadres et les systèmes d'acquisition dynamique), ainsi que des procédures d'ajustement (reconduction, fixation des prix, avenants et décision de poursuivre ainsi que celles de fractionnement et d'allotissement des marchés). La complexité des procédures rend nécessaire les analyses préalables développées dans les articles précédents.

A titre d'exemple, les appels d'offres ouverts ou restreints se structurent autour de six points :

1. Publication d'un appel public à la concurrence ;
2. Réponse des candidats ;
3. Réception des offres et ouverture des plis demandes complémentaires éventuelles aux candidats ;
4. Sélection et rejet des candidats au regard des critères publiés ;
5. Envoi de la lettre de consultation aux candidats sélectionnés, réception des offres et ouverture des plis ;
6. Sélection d'un candidat au regard des critères publiés ou déclaration des marchés infructueux, mise au point éventuelle avec le candidat retenu des composantes du marché.

L'audit du respect de ces six étapes et du cadre relatif aux procédures formalisées s'articule autour de plusieurs axes de recherche pouvant aller du plus simple – l'absence de publicité, la déclaration d'infructuosité d'un marché et sa dévolution à un fournisseur de gré à gré par exemple ou encore le très classique fractionnement – au plus complexe car difficile à mettre en évidence tel la manipulation des plis ou des critères.

Le caractère particulier de l'achat public donne lieu, lorsque des indicateurs sont pertinents et que la probabilité de la présence de fraude est évidente, à l'ouverture de poursuites des faits de corruption (art. 432-11 du Code Pénal) de prise illégale d'intérêt (art. 432-12 du Code Pénal), du délit d'avantage injustifié (art. 432-14 du Code Pénal) ainsi que du délit de trafic d'influence (art. 432-12 et 433-1 du Code Pénal).

Ainsi, l'utilisation concomitante de méthodes de contrôle des procédures propres aux marchés publics et de travaux d'audit de fraude sur les fournisseurs, par exemple, ainsi que sur la réalité du service fait, permettent de limiter les recherches aux cas présentant des anomalies. Ce « ciblage » à partir d'une cartographie préétablie permet d'opérer des tris et facilite l'identification des indicateurs par des recherches de masse car le problème réside dans le grand nombre d'opérations figurant dans les comptes.

Le croisement des indications permet d'identifier presque à coup sûr les points relatifs aux marchés et de traiter en priorité les constats présentant des indicateurs pertinents de risque.

L'évolution technologique implique un nouveau volet d'analyses

Une typologie de risques complémentaires doit désormais être recherchée, elle est propre au risque de l'informatisation et se décline dans deux domaines, la recherche extérieure et la manipulation interne des fichiers, pendant numérisé de la manipulation des plis.

La dématérialisation des marchés publics est désormais possible. Les procédures publiques entrent dans l'ère Internet. Ce principe ne modifie pas grand chose à l'acte lui-même et aux risques déjà connus. Ces derniers sont identifiés de longue date et à cet égard ne subissent pas de modifications fondamentales, mais incluent une typologie des risques propres à l'Internet. Ce fait doit être désormais intégré dans les procédures d'analyse. Il est absolument essentiel que tous les services qui s'ouvrent à la dématérialisation des marchés se protègent. Chaque point de liaison constituant un risque potentiel d'entrée, le point le plus faiblement protégé devient le référent de la protection générale.

En utilisant le retour d'expérience acquis sur les modes de détournement des marchés publics et sur celui des manipulations propres à Internet ; il est nécessaire de mettre l'accent sur plusieurs facteurs de risques.

Le risque d'intrusion depuis l'extérieur dans les fichiers contenant les offres du maître d'ouvrage, celui qui a ouvert la procédure est le premier point faible. Les manipulations classiques nécessitent un délai pour la mise en place, alors que l'intrusion est immédiate. Il n'est même plus nécessaire de corrompre qui que ce soit, un simple technicien (*hacker*) suffit. Dans ce cas de figure, le postulant à l'obtention du marché peut connaître les spécificités proposées par un concurrent ou les prix. Lorsque ces informations

sont connues suffisamment à l'avance, elles peuvent permettre de reconsidérer la proposition établie ou de proposer une offre plus basse.

Une autre manipulation, constatée dans le domaine commercial, relève de la modification des données des appels d'offres numérisés une fois qu'ils sont transférés. La manipulation des données ou du prix les rend crédibles.

De même les manipulations internes, c'est-à-dire dans la collectivité maître d'ouvrage, à partir du support de stockage par exemple deviennent difficiles à identifier (identifier les intrusions nécessite une analyse des *log* ou des dates système), en particulier pour les non spécialistes. Il s'agit d'un membre de la collectivité qui va puiser les informations utiles pour un concurrent dans les dossiers déjà déposés par les autres.

Une variante peut être envisagée, mais qui n'est pas de la responsabilité de la collectivité, relève de l'intrusion dans les fichiers des concurrents à partir de leur propre système.

« Il existe une typologie des risques propres à Internet »

S'il n'y a pas eu, à ma connaissance, de cas de ce genre identifié en France, dans le domaine industriel ce type d'opération est relativement courant. Il n'y a donc aucune raison pour que le risque ne s'étende pas aux marchés qui présentent un fort intérêt financier.

Certains informaticiens analysent d'ailleurs l'opportunité de distribuer aux concurrents d'un appel d'offres informatisé une clé de sécurité qui « historise »¹ toutes les opérations figurant sur la clé. La simple analyse de dates et des modifications successives permet de relever des indices d'entente par exemple.

Il est donc indispensable de s'assurer que la dématérialisation des procédures s'effectue dans un cadre informa-

tique offrant toutes les garanties de protection au regard de ce risque spécifique.

Une bonne lecture des risques passe évidemment par l'audit des organismes périphériques

Disposer de « l'assurance raisonnable » qu'une collectivité maîtrise ses opérations au regard de la corruption passe aussi par l'évaluation du risque du périmètre recouvrant l'ensemble de ses activités. Cela implique une analyse des organismes périphériques, à savoir les associations liées, les Epic (établissements publics industriels et commerciaux), les SEM (Sociétés d'économie mixte) et les délégations.

Pour les associations par exemple, devront être analysées avec la plus grande attention les modalités d'attribution ainsi que l'allocation et le montant des fonds alloués. Devront aussi être examinés la qualité de transparence (gouvernance) des structures et les liens qui les rattachent à la collectivité.

Au plan juridique, l'audit est plus classique, la revue doit donner l'assurance :

- que les conventions signées soient à jour ;
- que l'objet est toujours en adéquation avec l'activité ;
- que la modification d'activité s'il y a lieu n'entraîne pas une modification de régime ;
- et que le pourcentage de participation de la collectivité dans la structure soit connu très précisément.

Au plan financier, la revue doit donner l'assurance :

- que les risques de pertes éventuelles ou d'un endettement nécessitant la présentation de garanties ou de cautions sont identifiés clairement ;
- que la qualité du reporting vers l'actionnariat est suffisante (certifications des commissaires aux comptes, des rapports ainsi que de la qualité de la comptabilité analytique utilisée) ;
- que l'on dispose de ratios clés pertinents pour suivre l'évolution de la structure à cet égard.

* *
*

En conclusion, les finalités d'un audit dans une collectivité sont diverses : l'audit financier a pour objectifs d'identifier les marges de manœuvres, d'analyser la nature du contrôle de gestion et d'aider les élus à la décision. L'audit organisationnel réalise un diagnostic pour proposer des aménagements dans l'organisation ou de proposer des actions d'accompagnement. L'audit des systèmes d'information teste la sécurité des systèmes et le contrôle interne de la collectivité.

Des audits thématiques existent aussi ; ils portent sur des points sectoriels dans le but d'informer ou d'analyser une situation ou un risque précis. C'est dans ce domaine que se situe l'audit de la corruption. Il peut être mis en place en tant qu'audit diagnostic, en identifiant le risque présent dans le processus établi au regard de la corruption ou en tant qu'audit d'investigation. Dans ce cas, on recherche la preuve de l'existence des montages frauduleux dans ce domaine. ■

¹ En terminologie informatique cela correspond à l'inclusion dans un fichier de tout l'historique d'une opération.