

LES FRAUDES DANS LES MARCHÉS PUBLICS : LA MANIPULATION DES OFFRES

Noël PONS - Consultant, CIA -

Yoanna PONS - Auditeur informatique groupe TUILLET-

Cet article est dédié aux montages afférents à la sélection des fournisseurs une fois que les réponses aux appels d'offres ont été reçues. Les objectifs recherchés par les organisateurs des montages à ce stade de la procédure consistent à accroître l'avantage donné à certains fournisseurs et à limiter et/ou éliminer la concurrence.

Cet article présente l'inventaire des indicateurs de risque de fraude ou de corruption pour un auditeur qui devra en tenir compte pour approfondir ses recherches.

Nous reprenons ici les analyses effectuées par le Service Central de Prévention de la corruption (SCPC) en 1996 et en 2007 qui portaient sur les montages afférents aux marchés publics et qui mettaient en évidence les risques les plus fréquents identifiés à cet instant de la procédure. La « liste » présentée est générique, elle doit évidemment être adaptée à chacun des types de marché. Parmi les multiples possibilités nous avons choisi huit montages qui nous paraissent être les plus aisés à mettre en place.

La publicité, bien qu'antérieure au traitement des offres, les manipulations qui l'affectent ne peuvent être dissociés de cette phase du marché car elle relève de la même typologie. Plusieurs opportunités sont ouvertes sur ce plan aux fraudeurs ou aux corrompus. La publicité de la consultation peut être effectuée dans des journaux ou revues dont la diffusion est très limitée. Il arrive même qu'elle soit absente, on "oublie" alors d'effectuer toute publicité locale, nationale ou internationale, quel que soit le montant du marché envisagé, ainsi seules quelques entreprises privilégiées car "bien informées" pourront se porter candidates ou présenter une offre. Ceci ne vaut que pour les contrats présentant peu de risques de litiges. Notons que, comme cela a été démontré par la commission Charbonneau à Montréal, les groupes mafieux œuvrant autour des marchés de la ville écartaient de manière assez brutale les entreprises qui refusaient de rentrer dans le système de corruption ; c'est la peur qui évitait les procédures. Le cas le plus fréquent est celui dans lequel le choix est effectué en amont des opérations et les procédures sont alors ajustées à la décision préalable. La procédure s'adapte alors au choix préalable et non l'inverse.

Les manipulations pouvant affecter le lancement de la procédure de sélection et qui concernent l'envoi du dossier d'appel d'offres aux candidats permettent aussi quelques beaux agissements. Ces opérations douteuses laissent cependant des traces qui constituent autant d'indicateurs qu'il faut savoir repérer au cours de l'analyse des offres :

- la présence d'une offre très bien conçue qui « colle » parfaitement aux exigences même non précisées formellement présentée dans un délai très court ;
- le choix d'une offre incomplète et modifiée par la suite présentée par le bénéficiaire du marché.

Les manipulations affectant la gestion administrative de la procédure de sélection ; il s'agit ici de protéger les données papier ou informatiques, et ne pas mettre en place une sécurité minimale dans les bureaux, les armoires ou le site internet dans lequel les offres sont stockées laisse la voie ouverte à toutes opportunités. Cette situation permet à un responsable corrompu de prendre connaissance des procédés techniques ou du prix des diverses offres. Ces données, inestimables pour la concurrence, valent de l'or et sont souvent monnayées. De même, il a été relevé la présence d'attaques informatiques de certains sites destinées à obtenir les informations dans les offres de la concurrence. Cette carence dans la sécurité se rencontre dans les situations suivantes :

- la réception, le stockage et l'ouverture des offres, des armoires et vitrines ouvertes à tout vent ;
- le maniement inapproprié des offres reçues ;
- le site internet non protégé et peu sécurisé dans ses accès, lorsque les offres sont reçues par ce moyen.

Les indices de cette carence sautent aux yeux en cas :

- d'ouverture non autorisée d'une enveloppe scellée ;
- d'altération du dossier d'offre ou falsification de registres concernant la réception des offres ;
- d'omission des signatures sur une ou des offres ;
- d'absence de témoins indépendants lors de l'ouverture des offres ;
- d'acceptation d'une offre incomplète.

La manipulation de la liste des soumissionnaires, est une opération relativement aisée et fréquente qui est souvent utilisée dans les contrats de moyenne importance. Pour ce faire le gestionnaire corrompu et non soumis à un contrôle adéquat peut :

- exclure des soumissionnaires qualifiés, ne pas utiliser le processus de qualification et de sélection standard des soumissionnaires ;
- ne pas mettre à jour la liste des soumissionnaires approuvés, ou ne pas l'utiliser ;
- forcer par des ajouts et des suppressions non autorisés ou tardifs, la liste des soumissionnaires ;
- notifier des exigences élevées de qualification non nécessaires en l'espèce et exiger le respect de critères techniques non spécifiés dans le cahier des charges ;
- apprécier de manière subjective des critères additionnels justifiés par l'objet du marché ou par ses conditions d'exécution.

La manipulation des critères de sélection est aussi assez souvent opérée ; elle est présente lorsqu'une collusion est installée. Les montages mis en place sont les suivants :

- manipulation des critères, affectant l'absence et l'imprécision de ces derniers, l'utilisation des critères de sélection non standards, l'introduction de modifications non autorisées ou de critères d'évaluation après l'ouverture des offres. Ces opérations se matérialisent par le constat des faits suivants :
- sélection systématique du (des) même(s) soumissionnaire(s) ;
- changement radical de l'ordre de classement des fournisseurs présélectionnés ;
- absence et /ou modification des critères de sélection ;
- non utilisation des critères existants ;
- utilisation de critères et/ou de pondérations différentes en fonction des offres reçues et/ou en fonction des candidats ;

L'analyse des délais de remise des offres est souvent très instructive. En effet, « Malgré toutes les précautions figurant dans la réglementation, les délais de diffusion de l'information peuvent être trop courts pour que des entreprises non informées à l'avance du lancement de la procédure puissent présenter une offre crédible ou même étudier le projet. Parfois, d'ailleurs, même les

délais minimaux réglementaires sont insuffisants pour une étude de prix sérieuse : qui, en moins de cinquante jours, en juillet et août, peut faire une offre bien étudiée pour un projet routier de vingt kilomètres comportant plusieurs ouvrages d'art non standard? Le décideur justifie souvent les délais réduits par l'urgence voire l'urgence impérieuse alors que ces notions, bien définies par la jurisprudence, sont inapplicables dans le cas d'espèce et que seule compte la possibilité d'éliminer certains candidats non souhaités. ¹»

De plus, les conditions d'obtention des documents peuvent mettre en évidence des impossibilités ou des situations impossibles si une main invisible n'a pas "organisé" le système. Le SCPC ² a bien démontré que les délais et les conditions d'obtention du cahier des charges peuvent être tels que seules les entreprises locales (proximité) ou les très grands groupes (prix élevé) peuvent se les procurer. En outre, dans certains appels d'offres, des pièces importantes du cahier des charges ne sont pas prêtes (plans, études géologiques, ...) ». Les fuites organisées sont fréquentes, ainsi le rédacteur du cahier des charges ou le décideur peuvent communiquer, à l'avance, à certains fournisseurs, des éléments déterminants qui figureront beaucoup plus tard dans le cahier des charges ou des informations complémentaires sur le contenu de l'appel d'offres, ce qui rompt le principe d'égalité de traitement des candidats.

Et pour terminer, il est aussi possible de détourner les règles relatives à la passation des marchés après qu'un appel d'offres ait été déclaré infructueux. Cette opération, volontaire, est assez fréquente et aisée à mettre en place puisqu'il suffit de fixer des caractéristiques techniques élevées et un prix très faible pour que l'appel d'offres soit déclaré infructueux. Personne n'est alors intéressé car, les fournisseurs ne trouvent aucun intérêt à présenter une offre dans laquelle aucun espoir de marge n'est possible. Le marché passe alors au statut de marché négocié, et au cours de la "négociation", il est alors facile de réduire les prestations pour les ramener au niveau des normes habituelles et/ou de majorer l'enveloppe financière initiale pour pouvoir, moyennant "compensation financière", octroyer le marché à l'entreprise la plus accommodante. C'est un beau montage facilitant la corruption.

Comme on peut le constater, aucune procédure de consultation ne permet de déjouer les fraudes et la corruption. Il faut donc bien admettre qu'il n'y a pas une procédure spécifique qui favorise les comportements délictueux, mais en connaissant bien les manipulations il est possible de mettre en place une politique préventive efficiente.

¹ Rapport du SCPC 1997

² ibidem