

LA MANIPULATION DES BESOINS DANS LES OPERATIONS D'ACHAT

Noël Pons, consultant, CIA

Yoanna Pons, auditeur informatique groupe TUILLET

En général, tout marché qu'il soit public ou privé est initié sur la base d'un besoin dont la réalisation contribue à la bonne marche de l'entité publique ou privée qui l'exprime. Nous avons analysé dans les articles précédents (articles parus dans les lettres trimestrielles n° 8, 9 et 10 de l'UFAl) les risques généraux affectant les marchés, ainsi que les montages les plus souvent utilisés afin d'éviter l'appel d'offres. Cet article décrit les procédés utilisés au moment de la définition des besoins, au tout début de la procédure d'achat. L'évaluation du besoin constitue le fait générateur de l'opération d'achat qui se matérialisera ultérieurement dans une procédure structurée applicable aussi bien aux marchés publics que privés.

A ce moment crucial, le fraudeur ou le corrompu va tenter d'influencer la prise de décision dans le but d'initier l'opération conformément à ses intérêts. Que la décision soit utile ou pas importe peu, il convient seulement de la faire valider dans les conditions escomptées par les structures décisionnaires. Une fois cette décision forcée, l'opération suivra son cours sans blocage.

Nous parcourons dans cet article, les divers procédés susceptibles d'être utilisés afin de générer un besoin acceptable par les décideurs. Nous ne traiterons pas, ici, des marchés publics créant « d'éléphants blancs » (ouvrages importants dont les coûts de fabrication et d'entretien deviennent impossibles à assurer et dont la corruption a pu constituer l'explication première). Leur création a simplement servi de machine à cash pour financer la vie politique et les vestiges ressemblent à un cimetière industriel : ponts installés au milieu de champs sans qu'aucune route n'y conduise, des ronds-points, des échangeurs, appelés aussi familièrement les « pots de vin » dont on a omis de construire les

voies d'accès, les stades sans joueurs. Les exemples sont multiples et constituent l'exemple extrême de la manipulation d'un besoin.

I- LES MANIPULATIONS SONT MULTIPLES :

Le fraudeur ou le corrompu sait parfaitement adapter ces manipulations à ses objectifs, aux opportunités qui lui sont ouvertes et aux pratiques frauduleuses sectorielles. Elles sont volontaires ou « surfent » sur l'incompétence ou l'absence de contrôle.

Par principe, les marchés publics ou privés et plus largement toutes les opérations d'achats, doivent être justifiés par l'existence d'un besoin contribuant à l'activité de l'entreprise et engagé dans l'intérêt direct et exclusif de la collectivité ou de la société. Or, ce sont les intérêts particuliers et personnels qui motivent la création de faux besoins. Ils sont destinés à :

- Accroître l'avantage et les gains de certains fournisseurs au détriment de certains autres ;
- Limiter ou éliminer la concurrence ;
- Susciter des opportunités pour la création ultérieure d'ordres de modifications qui seront très rémunérateurs pour le fournisseur, car conclus hors des spécificités du contrat ;
- Ecarter les fournisseurs agréés qualifiés ;
- S'échapper d'une relation de partenariat établie de longue date avec certains fournisseurs ;
- Générer une pré-qualification inappropriée.

La manipulation des besoins constitue souvent le support commode d'un montage de corruption ou de favoritisme qui sera développé à l'occasion de cette prestation ou de cet achat qui ne présente aucun intérêt ou un intérêt relatif pour la collectivité ou pour l'entreprise. En l'espèce, le montage

permet au corrupteur de disposer, une fois le marché obtenu, des fonds nécessaires au paiement du corrompu et à son propre financement. Les modalités de partage et de transmission des sommes obtenues entre le corrupteur et le corrompu sont variées. Elles passent souvent par la création de sociétés écrans. Il est conseillé à cet égard, de se reporter à l'article paru au n°190 de la revue Audit et contrôles internes «Les sociétés écrans, paradigme éclatant des montages organisés ».

II- LES TYPOLOGIES DES MANIPULATIONS DU BESOIN :

Parmi les multiples possibilités de manipulation, les montages le plus souvent identifiés sont les suivants :

- Transmission d'informations fausses, tronquées ou modifiées, ce qui est souvent le cas pour l'engagement de travaux importants (ex : construction d'une nouvelle école en se basant sur des statistiques tronquées ou falsifiées qui mettent en évidence une augmentation du nombre d'élèves, alors qu'en réalité la fréquentation baisse) ;
- Surestimation des avantages, ces derniers sont exagérés et les coûts ou les risques sous-estimés ;
- Sous-estimation des risques en matière de sécurité ou d'hygiène, ce qui génère une valorisation inférieure à ce qu'elle sera finalement. L'évaluation minorée peut rendre le budget acceptable, alors qu'une juste évaluation aurait pu bloquer l'acceptation du projet ;
- Omission d'effectuer une analyse des coûts sur le cycle de vie ;
- Omission d'intégrer la possibilité de remplacement de pièces alors que la réparation est moins onéreuse ;
- Omission d'effectuer des consultations sur les aspects commerciaux ;
- Présentation du projet en l'absence de toute solution alternative ;
- S'appuyer sur le fait que le projet nécessite une source unique ;
- Falsification du niveau des stocks initial, de ce fait, un réassortiment inutile ou des achats excessifs. Cela se produit souvent lorsqu'il existe des liens (conflit d'intérêt) entre le gestionnaire des stocks (ou du magasin) et/ou du décideur avec le fournisseur ;
- Interprétation de manière délibérément altérée les exigences juridiques ou omission de consulter le service juridique qui aurait pu aisément identifier l'erreur ;

- Ignorance ou camouflage délibéré de l'évaluation des coûts réels d'exploitation qui excéderont largement les estimations ;
- Omission de faire réaliser une étude de l'offre interne dans le domaine des prestations, ou de s'assurer de la disponibilité des produits ou services en interne ;
- Divulgaration d'informations non autorisées permettant, ainsi, au fournisseur choisi, de proposer la meilleure offre. Cette faute n'est pas propre à la manipulation des besoins, mais à l'ensemble des passations de marchés.

III- LES INDICATEURS DE PRESENCE DE CES MANIPULATIONS :

Lorsqu'une manipulation des besoins a eu lieu, elle est identifiée par les contrôles à posteriori, souvent après que les travaux aient été engagés, ou une fois que le marché est terminé. Un faisceau d'indicateurs existe bien, mais il n'apparaît que tardivement.

Les indicateurs généraux suivants seront le plus souvent identifiés :

- Un dépassement du budget qui n'a pas généré de réactions de la part des services de contrôle ;
- Le constat de la présence d'une dérive financière par rapport à l'estimation initiale lors de la réalisation et en particulier lorsqu'elle est due à une inflation des coûts provenant de fausses exigences ou à des spécifications discutables du fournisseur ou encore, lorsque la liste agréée des soumissionnaires n'a pas été utilisée ;
- Une fréquence élevée des ordres de modifications qui, bien que ne constituant pas un indicateur exclusif de la manipulation des besoins, accompagnent le marché en permettant une inflation des coûts ;
- L'intervention d'une structure extérieure liée à l'acheteur ou au fournisseur, qui valide de manière apparemment indépendante la manipulation. Cette structure de type bureau d'études peut aussi jouer sur la faible compétence des acheteurs dans certains domaines afin de vendre des produits peu utilisés et en tout cas disproportionnés ;
- L'absence de prise en compte de solutions alternatives, l'utilisation de procédures d'urgence qui ne font pas appel à la concurrence ;
- L'absence d'appel d'offres ouvert expliquées par l'urgence ou par les caractéristiques du fournisseur, caractéris-

- tiques par ailleurs discutables ;
- L'absence d'étude des coûts induits qui a généré un dépassement des budgets prévus ;
- Le constat de la faible qualité de la prestation qui se matérialise par un nombre élevé de rejets pour des raisons techniques ou par des réclamations des utilisateurs. ;

Ces éléments sont le plus souvent identifiés à la fin des opérations, une fois que le projet touche à sa fin, que la plupart des paiements ont été effectués, et que la carence devient apparente.

D'autres indicateurs pointant l'existence de liens avec le fournisseur qui peuvent être dus à une carence de contrôle ou à une complicité, peuvent être identifiés.

- L'existence de modifications injustifiées et récurrentes dans les marchés passés avec le fournisseur concerné, sans demande d'explications ;
- Le constat de l'existence d'une mauvaise application délibérée des tarifs unitaires et journaliers qui n'a pas été relevée par les services de contrôle interne ;
- L'acceptation d'une sous-performance par le service de contrôle, sans contrepartie ;
- L'acceptation de la facturation de volumes unitaires majorés et de variations de prix gonflées ;
- L'absence de réaction face à des retards de livraison ;
- L'acceptation des modalités et des conditions proposées par le fournisseur sans effectuer de comparaisons ;
- La présence de besoins prévisibles qui n'ont pas figuré dans le projet et qui ont été inclus dans les demandes de modification des travaux ;
- Le même fournisseur remporte systématiquement les marchés ;
- Un nombre élevé de propositions émanant d'une source unique est constaté.

IV- MESURES PREVENTIVES :

Les mesures préventives susceptibles de limiter ces montages peuvent être choisies parmi les mesures générales utilisées dans ce domaine. On gagne à distinguer les mesures de contrôle classique et les mesures applicables dans le domaine du contrôle des paiements.

En termes de contrôles généraux :

- Analyser la nature de la séparation des tâches entre l'évaluation des besoins et l'engagement ;
- Déterminer et mesurer, en termes qualitatifs et quantitatifs (rôle de premier plan/de deuxième plan), l'importance de chaque activité pour l'entreprise ;
- Repérer les activités actuelles et, les besoins futurs afin d'étayer les objectifs et chacun des projets ;
- S'assurer que des fonctions spécialisées participent à l'élaboration de l'argumentation et des stratégies, avant que les projets soient validés ;
- Encourager l'amélioration des compétences techniques des fournisseurs
- S'assurer que les besoins concernés ne peuvent pas être satisfaits en interne pour un coût moindre ;
- Procéder au benchmarking des coûts et installer une base de données « Coûts » ;
- Exiger un examen (indépendant) des spécifications par des fonctions appropriées, afin de garantir la cohérence avec les besoins du secteur ;
- Exiger la mise en place d'une validation indépendante des ordres lors de toute modification majeure de l'objet du contrat ;
- Exiger un examen indépendant des modalités contractuelles ;
- S'assurer qu'il n'existe pas d'écart par rapport aux contrats standards, via l'omission :

- des droits d'audit ;
- de pratiques du secteur/ de la déontologie ;
- des exigences du responsable hygiène-sécurité ;
- des exigences juridiques (indemnités/ assurances/ garanties).

-Pour les dossiers complexes, exiger l'intervention d'un juriste dès le début de l'opération

En termes de contrôles financiers :

- Effectuer des contrôles effectifs de l'échéancier ;
- S'assurer que les prévisions des flux de trésorerie soient cohérents par rapport aux programmes d'exécution des travaux ;
- S'assurer qu'il n'existe pas de stipulations comportant des modalités de paiement défavorables telles que :

- L'existence de paiements anticipés échelonnés ;

- L'existence de paiements anticipés sans escompte ;
- L'omission de ristourne pour gros volume ;
- L'existence de paiements avant fourniture des produits ou de la prestation.

- S'assurer qu'il n'existe pas de stipulations comportant des modalités de contrôle défavorables :

- L'absence de pénalités en cas de retard de livraison ;
- Le lieu de livraison non précisé ;
- Le coût de l'assurance et du transport non précisé ;
- L'échéancier des paiements échelonnés est inapproprié.

En termes de contractualisation :

- Exiger la mise en place d'un plan d'assurance qualité ou un suivi de la qualité, si cela est possible.

L'assurance « qualité » est devenue un élément essentiel dans la réalisation des contrats. Les « PAQ » contiennent des dispositions spécifiques identifiant les points-étapes de l'exécution du contrat, l'avancement de leur réalisation ainsi que la validation de chacune des étapes. Chaque grande étape du contrat est ainsi soumise à validation.

- Exiger la mise en place de « comités projet » si cela est possible.

Des « comités projet » permettent d'établir un suivi du projet tout au long de contrat. Le suivi du projet est de plus en plus accompagné de graphiques ou de schémas établissant l'avancée des travaux à partir de certains indicateurs. La visualisation de l'avancée en est simplifiée et marquante. Cependant, le choix des indicateurs doit être particulièrement réfléchi et pertinent, car il est possible, en fonction de l'indicateur choisi, de faire apparaître une situation non inquiétante, ne correspondant pas à la réalité. Ce moyen peut donc être utilisé pour valider des étapes alors même que l'état réel de ces dernières ne correspond pas du tout aux données transmises.

