

**Master en sciences de gestion
Comptabilité-Contrôle-Audit
(CCA)**

Mémoire présenté par :

Alan PELLETIER

Soutenu le : 7 juillet 2017

**L'audit de la fraude dans les collectivités
locales**

Mémoire dirigé par :

Béatrice Bon-Michel

Professeur associé au CNAM

A Octave et Augustine

Remerciements

Je tiens, tout d'abord, à remercier Béatrice Bon-Michel, professeur associé au CNAM, pour avoir accepté de suivre mon mémoire, pour son soutien et ses conseils avisés tout au long de cet important travail.

J'adresse également de vifs remerciements à Karine Turpin, conseillère référendaire à la Cour des comptes. Le temps qu'elle a pu m'accorder et son aide attentive m'ont été précieux.

Je remercie également Gérard Terrien, Président de la chambre régionale des comptes (CRC) d'Ile de France, pour tous les éléments concrets qu'il m'a apportés et son expertise en matière de fraude.

Je remercie Yannick Girault, chef du service Cap Numérique à la DGFIP, et Yannis Wendling, directeur de l'audit au conseil départemental de Seine-Saint-Denis, pour m'avoir fait part de leur expérience de terrain et pour la qualité de nos échanges.

Je remercie Claudy Lebreton, ancien Président de l'assemblée des départements de France et du Conseil départemental des Côtes d'Armor, pour le temps qu'il a consacré à répondre à mes nombreuses questions.

Je remercie Jean-Marc Roustan et Elisabeth Tzortzis, vérificateurs des juridictions financières pour m'avoir fait part de leur expérience en matière de fraude.

Je remercie également Céline Tissier, documentaliste à la CRC Île de France, pour toutes les recherches effectuées.

Je remercie Bernard Gonzales et Jean-Bernard Balcon, premiers conseillers de CRC, et Sébastien Lepers, auditeur à la Cour des comptes, pour leurs conseils avisés.

Je remercie toute l'équipe pédagogique du master CCA et plus particulièrement Isabelle Chambost, Christian Hoarau, Laurent Cappelletti et Pascal Stordeur pour la qualité des enseignements dispensés.

Enfin, j'adresse mes remerciements à mes proches pour leur soutien dans la longue phase de rédaction de ce mémoire.

Note de synthèse

Ce mémoire a pour objet l'audit de la fraude dans les collectivités locales. La sensibilité des citoyens au bon usage des deniers publics et le poids financier des collectivités locales dans le secteur public font de l'étude de la fraude un sujet majeur.

Différentes études montrent que la lutte contre la fraude n'est pas une priorité pour les collectivités locales. De plus, la littérature concernant le coût de la fraude dans ce secteur est parcellaire et elle ne permet d'avoir une idée globale du coût de la fraude au sein des collectivités locales en France. Une part importante des collectivités se limite aux contrôles menés par l'Etat et des organismes extérieurs. Elles n'ont pas de dispositif propre de maîtrise de leurs risques. Cette situation s'explique vraisemblablement par l'apparent foisonnement des contrôles externes et par l'absence d'un cadre de certification des comptes des collectivités locales. Or, ces dispositifs apparaissent insuffisants pour maîtriser les risques et plus particulièrement le risque de fraude.

Les enjeux de la lutte contre la fraude dans ce secteur sont pourtant nombreux et nécessitent un engagement au plus haut niveau. Le présent mémoire propose ainsi un guide d'audit de la fraude à l'usage des collectivités locales. Ce travail s'appuie sur une cartographie des risques de fraude construite de façon empirique à partir des principaux risques de fraudes communs aux trois grands type de collectivités locales : les communes, les départements et les régions.

AUDIT – FRAUDE – SECTEUR PUBLIC - COLLECTIVITES LOCALES – MAITRISE DES RISQUES –

Résumé en anglais

The purpose of this study is the audit of fraud in French local authorities. The sensitivity of citizens to the proper use of public funds and the financial weight of local authorities in the public sector make the study of fraud a major topic

Various analysis show that combating fraud is not a priority for local governments. Moreover, the literature on the cost of fraud in this sector is fragmentary and does not provide an overall picture of the cost caused by fraud within local authorities in France.

An important part of the local authorities limits its control to those carried out by the State and external organizations. They don't have their own risk management system. This is probably due to the apparent expansion of external controls and the lack of a certification framework for local government accounts. However, these measures appear insufficient to manage the risks and more particularly the risk of fraud.

The challenges of fighting fraud in this sector are nevertheless numerous and requiring a commitment at the highest level. In this context, the role of internal audit is essential in the prevention and detection of fraud. Therefore, the present paper proposes a guide to audit fraud for the use of local authorities. This work is based on a mapping of the risks of fraud constructed empirically from the main risks of fraud common to the three main types of local authorities: communes, departments and regions.

AUDIT – FRAUD – PUBLIC SECTOR - LOCAL AUTHORITIES – RISK MANAGEMENT

Table des matières

REMERCIEMENTS.....	3
NOTE DE SYNTHÈSE	4
RÉSUMÉ EN ANGLAIS	5
TABLE DES MATIÈRES	6
LISTE DES TABLEAUX.....	9
LISTE DES FIGURES.....	10
LISTE DES ANNEXES.....	11
INTRODUCTION	12
PREMIERE PARTIE : LES COLLECTIVITES LOCALES ET LA FRAUDE	15
1 BREVE DESCRIPTION DU SECTEUR PUBLIC LOCAL EN FRANCE	16
1.1 LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LEUR GROUPEMENT	16
1.1.1 <i>La commune</i>	17
1.1.2 <i>Le département</i>	19
1.1.3 <i>La région</i>	21
1.2 LES AUTRES STRUCTURES DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	23
2 LES ENJEUX DES DISPOSITIFS DE MAITRISE DES RISQUES AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	25
2.1 LA SPECIFICITE DU SECTEUR PUBLIC EN MATIERE DE MAITRISE DES RISQUES	25
2.1.1 <i>Des dispositifs applicables à l'ensemble du secteur public</i>	25
2.1.2 <i>Le comptable public et les règles spécifiques liées à la comptabilité publique</i>	28
2.1.3 <i>Une atténuation du principe de séparation ordonnateur/comptable : les régies</i>	34
2.1.4 <i>Intérêts et limites du principe de séparation ordonnateur et comptable dans la lutte contre la fraude</i> 36	
2.2 CONTROLE DE LA LEGALITE ET CONTROLE BUDGETAIRE.....	36
2.3 LES CONTROLES DES COMPTES ET DE LA GESTION MENES PAR LES CHAMBRES REGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES	38
2.4 LES REGLES DE DEONTOLOGIE ET LES DISPOSITIFS DE PREVENTION DES ATTEINTES A LA PROBITE PROPRE A LA FONCTION	
PUBLIQUE	41
2.4.1 <i>Les règles déontologiques liées au statut du fonctionnaire</i>	41
2.4.2 <i>Un code de déontologie pour les élus locaux : La charte de l'élu local</i>	43
2.4.3 <i>Un déontologue au sein des collectivités locales</i>	43
2.4.4 <i>La Haute autorité pour la transparence dans la vie publique (HATPV)</i>	44
2.4.5 <i>L'agence française Anticorruption</i>	45
2.5 LES AUTRES DISPOSITIFS DE CONTROLE	46

2.6	LES LIMITES DES DISPOSITIFS EXISTANTS : L'INSUFFISANTE MAITRISE DES RISQUES DU SECTEUR PUBLIC LOCAL.....	47
2.6.1	<i>Peu de collectivités disposent de dispositifs robustes de contrôle interne</i>	47
2.6.2	<i>La place de la fraude dans les dispositifs de maîtrise des risques</i>	50
2.7	LA NECESSITE D'UN DISPOSITIF ANTI-FRAUDE SOUTENUE AU PLUS HAUT NIVEAU	52
3	LES ENJEUX DE LA FRAUDE DANS LE SECTEUR PUBLIC LOCAL	56
3.1	DEFINITION DE LA FRAUDE	56
3.2	LE CADRE LEGAL FRANÇAIS	57
3.2.1	<i>Les infractions pénales pouvant être associées à la fraude</i>	57
3.2.2	<i>La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) institution répressive spécialisée en matière de finances publiques</i>	59
3.3	TYPOLOGIE DE LA FRAUDE.....	63
3.3.1	<i>L'origine de la fraude</i>	65
3.3.2	<i>Le profil du fraudeur</i>	67
3.3.3	<i>Le coût de la fraude</i>	68
3.4	LES NORMES PROFESSIONNELLES D'AUDIT ET LA FRAUDE	70
3.5	DE L'INTERET D'AUDITER LA FRAUDE DANS LES COLLECTIVITES	70
	SECONDE PARTIE : GESTION DE LA FRAUDE – PROPOSITION D'UN GUIDE D'AUDIT	74
1	ROLE ET RESPONSABILITE DE L'AUDIT INTERNE EN MATIERE DE PREVENTION ET DETECTION DE LA FRAUDE.....	75
1.1	NORMES PROFESSIONNELLES ET ROLE DE L'AUDITEUR EN MATIERE DE FRAUDE	75
1.1.1	<i>Le COSO et ses 4 points d'attention concernant le risque de fraude</i>	76
1.1.2	<i>Normes professionnelles : importance du rôle de l'auditeur</i>	76
1.2	POSITIONNEMENT DE L'AUDITEUR INTERNE FACE AU RISQUE DE FRAUDE	77
2	LA CONDUITE D'UN AUDIT EN CAS DE SOUPÇONS OU DE FRAUDE AVEREE.....	79
2.1	LA CONDUITE DE LA MISSION	79
2.1.1	<i>Le recueil des preuves</i>	80
2.1.2	<i>L'identification du fraudeur</i>	81
2.1.3	<i>Précautions à prendre</i>	81
3	GUIDE D'AUDIT DE LA FRAUDE.....	83
3.1	METHODOLOGIE.....	83
3.2	L'APPROCHE PAR LES RISQUES : DE LA NECESSITE DE LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES	83
3.2.1	<i>Méthodologie de la cartographie des risques</i>	83
3.2.2	<i>Les indicateurs du risque de fraude</i>	87
3.2.3	<i>Matrice des risques de fraude dans les collectivités locales</i>	90
3.2.4	<i>Cartographie globale du risque de fraude dans les collectivités locales</i>	127

3.3 GUIDE D'AUDIT	128
CONCLUSION	142
BIBLIOGRAPHIE	145
ANNEXES.....	154
GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISES.....	157

Liste des tableaux

Tableau 1 - Jugements prononcés par les CRTC	31
Tableau 2 - Infractions pénales associées à la fraude en droit Français.....	58
Tableau 3 - Affaires enregistrées, classées et jugées par la CDBF	61
Tableau 4 - Principaux types de fraudes au sein des collectivités locales	65
Tableau 5 - Proposition d'un questionnaire général de contrôle interne relatif à la fraude.....	88
Tableau 6 - Proposition d'un questionnaire "processus" de contrôle interne relatif à la fraude	89
Tableau 7- Risques de fraude liés à la gouvernance	93
Tableau 8 - Risques de fraude liés au « processus achats »	97
Tableau 9 - Risques de fraude liés au processus « subvention ».....	102
Tableau 10 - Risques de fraude liés au processus « Ressources humaines ».....	105
Tableau 11 - Risques de fraude liés au processus « aides sociales »	110
Tableau 12 - Risques de fraude liés au processus des « régies comptables »	112
Tableau 13 - Risques de fraude lié au processus de « gestion financière »	114
Tableau 14 - Risques de fraude liés au processus « dons et opérations de mécénat ».....	120
Tableau 15 – Risques de fraude liés au processus « cadeaux et voyages »	122
Tableau 16 - Risques de fraude liés au processus « patrimoine ».....	124
Tableau 17 - Risques de fraude liés aux systèmes d'information.....	126

Liste des figures

Figure 1- Départements Français métropolitains au 1er janvier 2016	19
Figure 2 - Régions de France métropolitaine au 1er janvier 2016	22
Figure 3- Exemple du processus d'encaissement des prestations cantines scolaires	35
Figure 4 - Matrice des risques toutes collectivités	49
Figure 5 - Composantes du dispositif de lutte antifraude.....	54
Figure 6 - Classification des fraudes au sein des collectivités locales -.....	64
Figure 7 - Triangle de la fraude.....	66
Figure 8 - Fréquence et médiane des pertes dues aux fraudes au sein du secteur public au niveau mondial.....	72
Figure 9 - Cartographie type des risques par catégorie.....	84
Figure 10 - Exemple de cartographie globale des risque d'une collectivité locale selon la typologie des fraudes.....	127

Liste des annexes

ANNEXE 1 CHARTE DE L'ELU LOCAL	155
ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	156

Introduction

En 2014, les dépenses des administrations publiques françaises s'établissaient à 1 151 Md€ dont 239 Md€ pour les seules collectivités locales. Ces dépenses représentent près de 56 % du PIB (Produit Intérieur Brut). Ceci constitue une masse de dépense significative à l'échelle du pays. Ces dépenses étant essentiellement financées par les contributions des entreprises et des citoyens, via les impôts et les taxes, elles nécessitent une attention particulière quant à leur bon emploi. La lutte contre la fraude se révèle donc, a priori, une thématique significative.

Dès l'origine, des organismes de contrôle ont été créés afin de garantir le bon emploi des fonds publics. Ainsi, la Cour des Comptes a vu le jour en 1807 et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont été créées suite à la décentralisation en 1983. Un organe répressif, la commission de discipline budgétaire et financière (CDBF), a été expressément créée en 1945, en parallèle des procédures judiciaires existantes afin de réprimer les infractions commises en matière de finances publiques. Par ailleurs, la thématique de moralisation de la vie publique, déjà ancienne, s'est développée depuis 2012. Une haute autorité pour la transparence dans la vie publique (HATPV) a été créée, une agence anticorruption a vu le jour et une loi sur la déontologie des fonctionnaires a été promulguée en avril 2016. Très récemment, fin mai 2017, le ministre de la justice a annoncé une proposition de loi relative à la moralisation de la vie publique.

Pour autant, la problématique de la lutte contre la fraude au sein du secteur public et plus particulièrement du secteur des collectivités locales, semble assez peu prise en compte. Une enquête du cabinet Grant Thornton publiée en 2015 indique que le secteur public est le seul dans lequel des organismes considèrent encore le risque de fraude comme une problématique émergente. De même, l'enquête menée par le cabinet de conseil Arengi en 2013 pour l'association des directeurs généraux des grandes collectivités indique que parmi les risques prioritaires, le risque de fraude figure en neuvième position pour les départements et est absent du top 10 pour les régions et les communes/intercommunalités.

Pourtant, ces risques sont bien réels et la presse se fait régulièrement l'écho de détournements de fonds importants ou de marchés publics frauduleux. Certaines affaires ont connu un retentissement national comme les abus et détournements de fonds publics commis par les époux Balkany à la tête de la commune de Levallois-Perret ou Gérard

Dalongeville à Hénin-Beaumont. Certaines affaires locales font moins parler d'elles, mais elles peuvent être très coûteuses. A titre d'exemple, un article du Parisien en date du 6 janvier 2015 relatait l'arrestation de 8 agents publics soupçonnés d'avoir détourné 5 M€ de prestations sociales depuis 2002.

Dans ce cadre, il m'a paru intéressant d'examiner, dans un premier temps, les raisons pour lesquelles la problématique de la fraude reste émergente dans le secteur des collectivités locales afin de mettre en exergue les points faibles des dispositifs actuels de maîtrise des risques. La question de la visibilité que les dirigeants peuvent avoir sur la qualité des dispositifs de maîtrise est alors essentielle. C'est dans ce contexte que se situe le rôle de l'audit interne en matière de prévention du risque de fraude. Dans une deuxième partie, après avoir précisé le rôle de l'audit interne en matière de fraude, un guide d'audit de la fraude au sein des collectivités locales sera proposé. Ce guide sera construit à partir d'une cartographie des risques rassemblant les risques communs aux trois grands types de collectivités locales : commune, département, région.

Première partie :

LES COLLECTIVITES LOCALES ET LA FRAUDE

Cette première partie a pour objectif de dresser un rapide panorama du secteur public local en France. Nous présenterons ensuite une revue du dispositif de maîtrise des risques propres à ces entités en nous concentrant sur l'analyse des enjeux de la fraude dans ce secteur.

1 Brève description du secteur public local en France

Le secteur public local représente un poids financier important, plus de 12 % du PIB Français. Il est composé d'une multitude de structures, chacune ayant un mode de fonctionnement et de financement spécifique. Les structures les plus importantes et les plus connues sont les collectivités territoriales.

1.1 Les collectivités territoriales et leur groupement

La France compte de nombreuses collectivités locales¹, certaines existant depuis la révolution française. Cependant, leur autonomie est récente puisqu'elle date de la loi du 2 mars 1982 « relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ». Le principe de la décentralisation est de lever toutes les tutelles pesant sur les collectivités afin qu'elles deviennent des collectivités territoriales de plein exercice².

Ainsi, les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public distinctes de l'État. Dans ce cadre, elles bénéficient d'une autonomie juridique et financière. L'article 72 de la constitution précise que les collectivités territoriales de la république sont :

- Les communes
- Les départements
- Les régions
- Les collectivités d'outre-mer et collectivité à statut spécifique³

Selon l'alinéa 3 de l'article 72, les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi. Les exécutifs de ces différentes collectivités sont désignés, en leur

¹ Les textes de loi parlent de collectivités territoriales. Jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les deux termes apparaissaient dans la Constitution : collectivité locale à l'article 34 et collectivité territoriale au titre XII. Mais depuis seule cette dernière expression figure dans la Constitution. Les deux expressions sont employées de manière équivalente dans le langage courant. Elles seront utilisées de manière indifférente dans le présent mémoire

² Remplace la tutelle pesant sur les collectivités territoriales par un contrôle a posteriori confié au juge administratif, et transfère la fonction exécutive départementale et régionale aux présidents de conseil général et régional

³ Régies par les articles 73 et 74 de la constitution

sein, par l'assemblée délibérante. Cette dernière étant élue par les citoyens au suffrage universel direct.

En dehors des collectivités territoriales mentionnées ci-dessus, la constitution⁴ prévoit qu'elles puissent se regrouper afin d'exercer des compétences en commun:

Certaines compétences sont dévolues par la loi directement à certaines natures de collectivités, comme par exemple l'entretien et la construction des lycées par les régions. Pour le reste et sous certaines réserves, les collectivités disposent d'une liberté d'organisation relativement large.

Pour exercer leurs compétences, chaque collectivité dispose de ses propres agents. La très grande majorité des agents sont des fonctionnaires appartenant à la fonction publique territoriale. Néanmoins, dans certains cas autorisés par la loi, les collectivités ont la possibilité de recruter des contractuels. Il convient de noter que contrairement à certaines collectivités étrangères (Allemagne, etc.), les missions régaliennes, comme la collecte de l'impôt sont effectuées par l'Etat, même pour les impôts exclusivement locaux comme la taxe d'habitation ou la taxe foncière. De même, les personnels enseignants dans les écoles, collèges et lycées sont des fonctionnaires de l'Etat, rattachés pour la plupart au ministère de l'éducation nationale. Ceci alors même que les bâtiments sont gérés par les collectivités locales.

Ces différents types de collectivités ont un poids financier inégal. A titre d'exemple, l'ensemble des communes et leurs groupements représentent 56% des dépenses totales du secteur public local (hors remboursement de la dette), contre 32 % pour les départements et seulement 12 % pour les régions.

1.1.1 La commune

La commune est la division administrative française la plus petite. Elle correspond à la communauté ou à la paroisse de l'ancien régime. Les communes peuvent avoir des superficies et un nombre d'habitants très variables. D'après l'INSEE (Institut National de la statistique et des études économiques), la France comptait en 2015, 36 529 communes. L'institut relève que 54 % des communes comptent moins de 500 habitants. Ces 19 800 petites communes rassemblent 4,5 millions d'habitants, soit 7 % de la population résidant en France

⁴ Article 72 alinéa 5

métropolitaine. C'est à peu près autant que le total des cinq plus grandes villes réunies : Paris, Marseille, Lyon, Toulouse et Nice.

Les trois plus grandes communes Françaises sont : Paris, Lyon et Marseille. Elles ont un statut particulier et sont subdivisées en arrondissements.

La commune est gérée par le conseil municipal, l'assemblée délibérante de la commune est élue au suffrage universel direct. Le maire est le chef de l'exécutif. Il est désigné par le conseil municipal.

Les principales compétences exercées par la commune sont :

- La délivrance des permis de construire
- L'urbanisme
- Les écoles (bâtiments)
- La petite enfance (crèches, centres de loisirs, etc.)
- La sécurité (Police municipale, circulation et stationnement)
- Les transports urbains
- Les déchets (collecte et traitement)
- La distribution d'eau et l'assainissement⁵

Cette liste n'est cependant pas exhaustive car les communes disposent d'une clause de compétence générale. En effet, cette disposition permet à une commune d'intervenir sur toute compétence, sans autorisation législative. Elle repose sur les "affaires de la collectivité" ou l'intérêt public local. Depuis la loi NOTRE⁶ du 7 août 2015, la clause de compétence générale concerne exclusivement les communes. Les départements et régions disposent uniquement des compétences attribuées par la loi.

Il convient également de noter que les communes exercent certaines compétences pour le compte de l'Etat (tenue de l'état civil, organisation des élections, etc.).

Les dépenses cumulées des communes en 2014⁷ ont représenté 92,1 milliards d'euros (hors remboursement de la dette) dont 23,6 milliards étaient consacrés à des dépenses

⁵ Cette compétence sera obligatoirement transférée aux EPCI au 1^{er} janvier 2020 – Cf. Loi Notre mentionnée ci-après

⁶ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

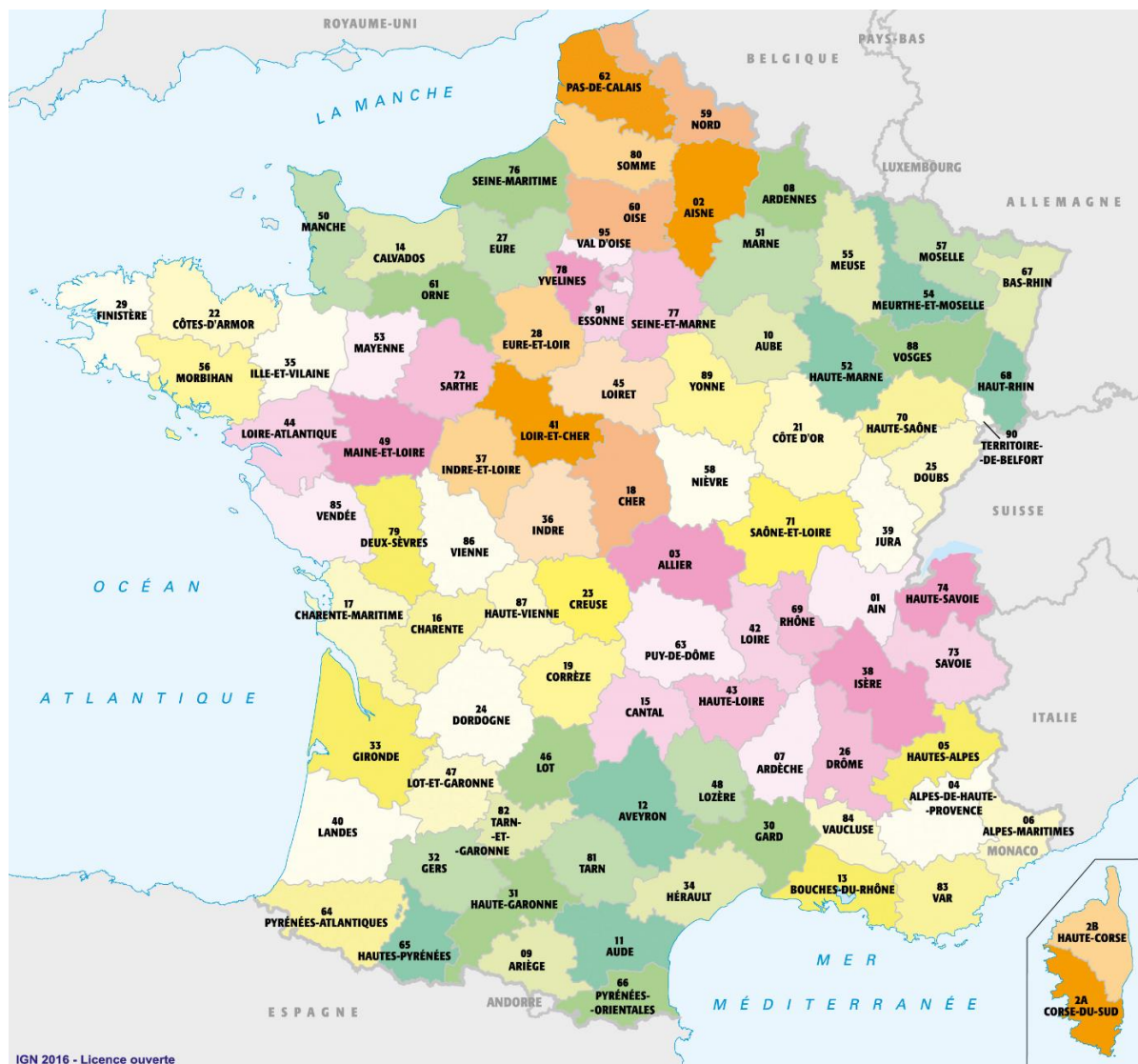
⁷ Source : DGCL- 2016- Les collectivités locales en chiffres

d'investissement. Pour financer ces dépenses, les communes ont collecté 53,15 milliards de contributions directes (impôts « ménages » et impôts entreprises).

1.1.2 Le département

Le département est une collectivité locale créée en 1790. Le découpage départemental a été fait de telle sorte qu'il soit possible de se rendre au chef-lieu en une journée de cheval. La France compte 96 départements en métropole et 5 en outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, la Réunion et Mayotte). La Guyane et la Martinique ont été érigées en deux collectivités uniques, ayant à la fois des compétences départementales et des compétences régionales, depuis la loi du 27 juillet 2011.

Figure 1- Départements Français métropolitains au 1er janvier 2016



Source : Institut géographique national (IGN)

Le département a été créé dans sa forme actuelle par une loi de 1871. Il est administré par une assemblée départementale élue au suffrage universel direct. Le préfet, autorité nommée par l'État, dirigeait cette assemblée jusqu'à la loi du 2 mars 1982. La loi de décentralisation a transféré le pouvoir exécutif au président du département. Ce dernier est depuis lors, désigné par l'assemblée départementale. Le département est divisé en cantons qui servent chacun à l'élection de deux conseillers départementaux. Depuis, la loi du 17 mai 2013⁸, ces derniers sont élus au scrutin binominal à deux tours dans un canton élargi. Les candidats sont présentés en binôme composé d'une femme et d'un homme.

Depuis cette même loi, l'assemblée délibérante a pris le nom de "conseil départemental" à la place de conseil général.

Les départements exercent les compétences :

- D'action sociale, vocation prioritaire du département (aide sociale à l'enfance (ASE) ; revenu de solidarité active (RSA) ; allocation personnalisée d'autonomie (APA) ; gestion des services de protection maternelle et infantile (PMI) ; aide aux personnes handicapées avec la création des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ; mineurs étrangers isolés...) ;
- De grands équipements et de voirie (gestion des routes départementales, ports, aérodromes) ;
- De voirie départementale ;
- D'enseignement (gestion des collèges) ;
- D'aménagement rural (remembrement) ;
- De secours et d'incendie (service départemental d'incendie et de secours (SDIS)) ;
- D'appui et d'expertise technique auprès des communes et intercommunalités.

⁸ LOI n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral

La loi NOTRE précitée attribue également des compétences partagées au département et à la région en matière de culture, sport, tourisme, langues régionales. Par ailleurs, les départements ne disposent plus de la clause de compétence générale.

Les dépenses cumulées des départements en 2014⁹ ont représenté 70,6 milliards d'euros (hors remboursement de la dette) dont 11,3 milliards étaient consacrés à des dépenses d'investissement. Pour financer ces dépenses, les départements ont collecté 21,25 milliards d'euros de contributions directes (impôts « ménages » et impôts entreprises).

1.1.3 La région

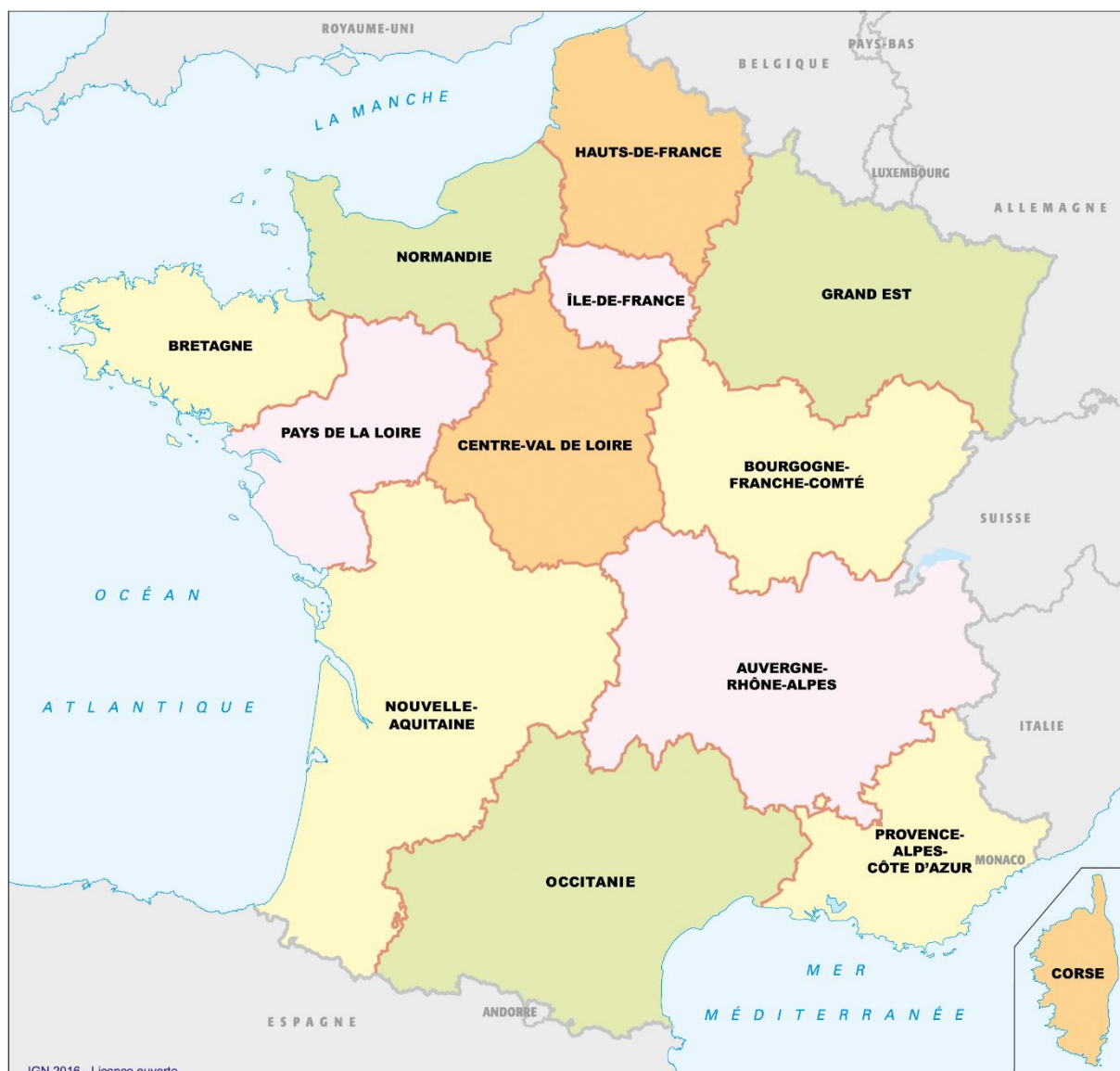
La région est la collectivité territoriale la plus récente. La loi du 5 juillet 1972 a créé des établissements publics régionaux dotés de compétences très réduites et administrés par un conseil régional non élu au suffrage universel direct et dirigé par le préfet de région. La loi du 2 mars 1982 a fait de la région une collectivité territoriale sur un modèle équivalent aux départements et aux communes.

La loi du 16 janvier 2015¹⁰ a dessiné une nouvelle carte des régions métropolitaines avec le regroupement de certaines d'entre elles.

⁹ Source : DGCL- 2016- Les collectivités locales en chiffres

¹⁰ LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Figure 2 - Régions de France métropolitaine au 1er janvier 2016



Source : IGN

La région est gérée par le conseil régional élu au suffrage universel direct. Le pouvoir exécutif est détenu par le président du conseil régional désigné par le conseil régional en son sein. Chaque région dispose également d'un conseil économique, social et environnemental régional (CESER), organe non élu, disposant d'attributions consultatives.

Les compétences de la région sont :

- le développement et l'aménagement du territoire ;
- la formation professionnelle ;
- l'enseignement (gestion des lycées) ;
- transports hors agglomération (trains, etc.) ;
- les parcs régionaux.

La loi NOTRE précitée attribue également des compétences partagées au département et à la région en matière de culture, sport, tourisme, langues régionales. Les régions ne disposent plus de clause de compétence générale.

Les dépenses cumulées des régions en 2014¹¹ ont représenté 27,3 milliards d'euros (hors remboursement de la dette) dont 9,4 milliards étaient consacrés à des dépenses d'investissement. Pour financer ces dépenses, les régions ont collecté 4,8 milliards de contributions directes, exclusivement par des impôts et taxes touchant les entreprises.

1.2 Les autres structures du secteur public local

Le secteur public local compte aussi de nombreux organismes de statuts très divers. Les différences fondamentales par rapport aux collectivités territoriales sont les suivantes :

- Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales présentées précédemment sont toutes élues au suffrage universel direct et elles ont toutes une part de leurs ressources issues de la fiscalité. Les autres structures sont soit composées de déléguées désignées au sein des structures membres, soit de membres élus au suffrage indirect
- Toutes les collectivités locales bénéficient de compétences importantes fixées par la loi. A titre d'illustration, la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur tient régulièrement à jour un tableau de répartition des compétences¹² par thématiques. Les autres structures du secteur public local bénéficient plutôt de

¹¹ Ministère de l'intérieur - DGCL - 2016 - Les collectivités locales en chiffres

¹²http://www.collectiviteslocales.gouv.fr/files/files/Annexe_1_Tableau_des_compétences_Communes_Departements_Regions_14012016.pdf - consultée la dernière fois le 02/06/2017

compétences qui leurs sont déléguées par les collectivités locales ou pour lesquelles elles agissent comme des satellites de ceux-ci.

Parmi les autres structures du secteur public nous pouvons citer :

- Les syndicats (SIVU, SIVOM, SAN¹³) qui sont des organes de coopération sans fiscalité propre ;
- Les intercommunalités à fiscalité propre (Communauté de commune, communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropole) qui sont des structures de coopération intercommunale qui bénéficient de compétences qu'elles exercent pour le compte des communes membres ;
- Les établissements publics locaux qui exercent des missions très diverses pour le compte de la collectivité qui l'a créée et peuvent jouir d'une autonomie morale et financière. Exemple : les centres communaux d'action sociale (CCAS) ;
- Les structures de coopération spécifique (GIP, GCSMS¹⁴, etc.) ;
- Les structures de droit privé (société d'économie mixte, société publique locale, etc.) qui fonctionnent comme des entreprises classiques et agissent dans différents secteurs économiques.

Dans le présent mémoire, nous avons fait le choix de ne m'intéresser qu'aux collectivités territoriales, que sont les communes, départements et régions, car le périmètre de leurs compétences est relativement stable. De plus, elles existent avec les mêmes compétences et avec une structure juridique identique sur l'ensemble du territoire métropolitain.

¹³ SIVU (Syndicat Intercommunal à Vocation Unique), SIVOM (Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple) SAN (Syndicat d'Agglomération Nouvelle)

¹⁴ GIP (Groupement d'Intérêt Public), GCSMS (Groupement de coopération Sociale et Médico-Sociale)

2 Les enjeux des dispositifs de maîtrise des risques au sein du secteur public local

Les articles 14 et 15 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen fixent le principe du contrôle de l'emploi des fonds publics par les représentants du peuple, ceci depuis la révolution. A partir de ce principe, de nombreux mécanismes ont été mis en place pour contrôler les fonds publics.

L'Etat et les collectivités ne disposent pas exactement des mêmes règles et dispositifs. En effet, l'Etat a mis en place des organisations spécifiques comme les contrôleurs budgétaires, chargés d'assurer un contrôle global, comptable et patrimonial de la dépense publique ou encore les différentes inspections générales.

Les règles existantes pour les collectivités tiennent compte du principe d'autonomie qui leur est reconnu par l'article 72 de la constitution. Néanmoins, les règles nationales en matière de finances publiques sont relativement précises et contraignantes.

2.1 La spécificité du secteur public en matière de maîtrise des risques

2.1.1 Des dispositifs applicables à l'ensemble du secteur public

Les divers mécanismes présentés supra sont les mêmes pour l'ensemble du secteur public¹⁵ qu'il s'agisse du secteur Etat ou du secteur des collectivités locales. Pour autant, le faible degré, voire l'absence de mise en œuvre de dispositifs de maîtrise des risques apparaît de façon plus importante, plus criante dans le secteur des collectivités locales.

Au cours des dernières années, l'Etat a procédé à la mise en place de dispositifs permettant une meilleure maîtrise des risques. L'adoption de la LOLF (Loi Organique relative aux lois de finances) en 2001, fixe le point de départ de ces évolutions.

¹⁵ Toutefois, certaines entités du secteur public obéissent à des règles spécifiques, notamment les entreprises à capitaux publics (SEM, SPL, etc.)

Chaque ministère, chacun avec un rythme et une implication qui lui est propre, a développé des outils de contrôle interne¹⁶. Afin de mieux coordonner les pratiques d'audits et d'harmoniser les méthodes et outils, des entités de coordination ont vu le jour.

Dans ce cadre, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a été créé en 2003 pour « auditer la qualité des programmes du budget de l'État au regard des prescriptions et principes de la LOLF », en dehors de toute appréciation sur l'opportunité du choix de la stratégie ou de l'affectation des moyens.

Le CIAP a mis en place dès sa création des « cycles d'audits ». Il a travaillé sur des audits portant sur l'ensemble des aspects de la mise en œuvre d'un programme : périmètre et structuration en actions, gouvernance et relations avec les autres programmes de la mission ou du ministère; etc.

Le dispositif a été révisé en 2011, où pour la première fois un texte réglementaire est venu formaliser la mise en place, sur l'ensemble des ministères, de dispositifs de maîtrise des risques. Ainsi, le décret n°2011-775 du 28 juin 2011 impose à chaque ministère un dispositif de contrôle et d'audit interne. Les collectivités locales ne disposent, pour ce qui les concerne, d'aucune contrainte réglementaire de ce type.

En termes d'organisation, une des conséquences de ce texte est la création, pour les services étatiques, d'un comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI). L'article 1 du décret précité précise que « Dans chaque ministère, un dispositif de contrôle et d'audit internes, adapté aux missions et à la structure des services et visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge, est mis en œuvre ». Le CHAI prend donc la suite du CIAP dans la coordination interministérielle des audits.

Le CHAI a une triple fonction :

- **Définir** le cadre de référence de l'audit interne de l'État, commun à l'ensemble des ministères ;

¹⁶ La cour des comptes indique dans son rapport sur la certification des comptes 2015 que « Dans sept ministères sur dix (agriculture, affaires sociales, culture, environnement, économie, intérieur et justice), la description et la documentation des processus qui se rapportent à leur activité sont insuffisantes et inégales »

- **Le faire vivre**, en soutenant l'action des ministères et en animant la communauté des auditeurs (création de guide d'audit, etc.) ;
- **Suivre et évaluer** sa bonne application.

Ainsi, au cours des dernières années, l'Etat a très largement renforcé ses dispositifs de maîtrise des risques et de contrôle interne.

Néanmoins, comme le souligne la Cour des comptes¹⁷, les dispositifs existant demeurent encore largement perfectibles. Depuis 2006, première année de certification des comptes de l'Etat, l'une des réserves substantielle et récurrente du certificateur concerne « l'insuffisante efficacité du contrôle interne et de l'audit interne ». Dans son rapport 2015, la Cour indique qu' : « en dépit de la progression presque générale de l'appropriation du contrôle interne par les ministères, en particulier en administration centrale, cette insuffisance entraîne une limitation générale dans l'étendue des vérifications de la Cour et des incertitudes sur la fiabilité des comptes de l'État, à l'exception de la dette financière. ». Cependant, la Cour des comptes indique que tous les ministères disposent désormais d'une cartographie des risques, ce qui n'est pas le cas pour une majorité des collectivités locales¹⁸, même les plus importantes.

La création puis le renforcement de différents dispositifs de maîtrise des risques au sein de la sphère étatique ont été, pour une large part, liés à la certification des comptes de l'état. Cette idée semble être partagée par Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes. Interrogé¹⁹ sur les meilleures pratiques en matière de maîtrise des risques au niveau des pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), il indique à ce sujet que : « [...] La certification des comptes par un auditeur externe a même parfois été l'aiguillon de ces développements. Ce n'est d'ailleurs pas étonnant car les normes professionnelles applicables aux auditeurs externes imposent d'examiner les dispositifs de maîtrise des risques ».

L'absence, jusqu'à présent, de dispositif de certification des comptes des collectivités locales explique certainement leur retard en matière de contrôle interne et de maîtrise des risques. Il

¹⁷ 2015-Cour des comptes -Rapport sur la certification des comptes de l'Etat

¹⁸ ARENGI-Juin 2013- Baromètre de la gestion des risques au sein des collectivités locales

¹⁹ Audit, Risques et contrôle – revue internationale des auditeurs et des contrôleurs internes -2nd trimestre 2016- N°006

convient cependant de relever que la loi NOTRE²⁰ prévoit dans son article 110 une expérimentation relative à la certification des comptes des collectivités locales. Cette certification est pilotée par la Cour des comptes. Les collectivités locales qui expérimentent le dispositif verront leurs premiers comptes soumis à la certification en 2020.

Pour l'heure, les collectivités locales, notamment celles disposant de budgets supérieurs à plusieurs centaines de millions d'euros, sont les seules structures publiques d'envergure à ne disposer d'aucun mécanisme de certification de leurs comptes. Ceci contrairement à l'Etat, aux établissements publics nationaux²¹, aux hôpitaux²² et aux caisses de sécurité sociale qui ont l'obligation de faire certifier leurs comptes.

2.1.2 Le comptable public et les règles spécifiques liées à la comptabilité publique

Les collectivités locales ont l'obligation de déposer leurs fonds auprès du trésor public²³. Cette règle, a pour la première fois, été édictée par le décret impérial en date du 27 février 1811, où les collectivités devaient déposer leurs « fonds libres » auprès du trésor. L'obligation de déposer tous les fonds a été imposée aux départements par la loi du 18 juillet 1892. Elle a été doublée par le principe de non rémunération des dépôts. Cette obligation a été étendue aux communes par la loi du 18 septembre 1941. Cette règle a été reprise dans l'article 26 de la LOLF²⁴ qui dispose que « sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat ».

Les fonds des collectivités locales sont gérés par un comptable public qui est un agent de l'Etat²⁵, nommé par le ministre en charge du budget. De cela résulte un principe clé des finances publiques, la séparation et une incompatibilité²⁶ des fonctions de l'ordonnateur et du comptable. Cette séparation répond à un principe de séparation des tâches dont l'un des objectifs est la protection des deniers publics. Le rôle de l'ordonnateur et celui du comptable sont

²⁰ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

²¹ Seuil fixé par divers décrets

²² Produits du compte financier supérieur à cent millions d'euros pendant trois ans

²³ Réseau de la direction générale des finances publiques

²⁴ Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1^{er} Août 2001

²⁵ Agent de la direction générale des finances publiques (DGFIP) appartenant au ministère de l'Action et des comptes publiques.

²⁶ L'ordonnateur ne peut être le comptable, l'inverse est également interdit par les textes réglementaires

actuellement délimités par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

A titre d'exemple, le maire est l'ordonnateur de sa commune. Il décide des opérations financières et le comptable les contrôle puis les exécute. Ce système vise à protéger les fonds publics et à faire respecter les autorisations budgétaires données par l'assemblée délibérante de la collectivité.

L'ordonnateur a pour rôle de :

- Constaté les droits, calculer les créances puis ordonner la mise en recouvrement
- D'engager la dépense, de calculer le montant puis de mandater le paiement auprès du comptable dès le service fait.

Le comptable a pour rôle de :

- Viser les pièces justificatives²⁷ relatives à la recette, s'assurer de sa légalité, de sa liquidation, de l'identité du redevable, prendre en charge le titre de recette puis sa mise en recouvrement. Il est à noter que seul le comptable public peut effectuer les procédures de recouvrement forcé (saisie, etc.) après accord de l'ordonnateur ;
- Effectuer le visa de la dépense, ce qui prend la forme du contrôle des pièces justificatives²⁸, de la correcte liquidation, de l'exacte imputation budgétaire, de la disponibilité des crédits budgétaires et de la validité de la créance. Enfin le comptable procède à l'enregistrement comptable, au contrôle du niveau de la trésorerie puis au règlement de la dépense au créancier.

En cas de non-conformité détectée à l'occasion de ses contrôles, le comptable peut, dans un premier temps, suspendre le paiement ou la prise en charge du titre de recette. Si l'ordonnateur n'a pas régularisé l'opération ou que les nouvelles pièces transmises ne sont pas suffisantes, il a le pouvoir de rejeter le paiement ou la prise en charge du titre de recette. Le code des juridictions financières²⁹ précise que « le comptable d'une commune, d'un département ou d'une

²⁷ Arrêté du 13 avril 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des organismes soumis au titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

²⁸ Idem

²⁹ Article L. 264-6 du CJF

région ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension du paiement. ». De plus, le comptable ne peut se faire juge de la légalité interne des actes des collectivités locales³⁰, son contrôle porte sur la régularité en la forme des actes qui fondent et justifient les dépenses locales³¹.

En cas de suspension du paiement ou de la prise en charge d'une recette, l'ordonnateur a la faculté de passer outre la suspension du comptable en lui donnant un ordre de réquisition³². Dans ce cas, le comptable a l'obligation de s'y conformer, sauf dans les cas suivants :

- Insuffisance de fonds disponibles ;
- Dépense ordonnancée sur des crédits ouverts irrégulièrement, insuffisants, ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée ;
- Défaut du caractère libératoire du paiement ;
- Absence de caractère exécutoire fondant l'acte de dépense.

En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre. En cas de manquement et par l'acte précité, l'ordonnateur devient justiciable de la cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

Le principe de séparation ordonnateur / comptable est renforcé par le fait qu'il repose sur le principe de responsabilité personnelle et pécuniaire³³ du comptable des opérations et contrôles dont il a la charge. Ce régime de responsabilité a pour objectif de garantir l'indépendance du comptable vis-à-vis de l'ordonnateur dans l'exercice de ses contrôles. Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) sont chargées de contrôler le respect de ces règles par les comptables publics des collectivités locales. En cas de manquement, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est mise en jeu.

³⁰ CE, 5 avril 1971, Balme

³¹ Circulaire du ministre du budget 18 juin 1990

³² Article 38 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012

³³ Article 60 de la loi de finances pour 1963 du 23 février 1963

Toutefois, la responsabilité du comptable peut être atténuée voir écartée. En cas de réquisition, la responsabilité du comptable est dégagée, l'ordonnateur engage sa propre responsabilité. Il convient de souligner que la responsabilité de l'ordonnateur n'est pas la même que celle du comptable puisqu'il ne devient que justiciable de la CDBF. Sa responsabilité n'est pas personnelle et pécuniaire, contrairement au comptable. Il en est de même de la responsabilité du comptable qui peut être atténuée, notamment en cas de force majeure et de respect du plan de CHD³⁴

La mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable locaux est une procédure juridictionnelle dont l'appel se produit devant la Cour des comptes et la cassation devant le Conseil d'Etat.

La mise en jeu de la responsabilité des comptables est bien réelle, comme le montre le nombre de jugements prononcés³⁵ par les CRTC.

Tableau 1 - Jugements prononcés par les CRTC

Année	Nombre de jugements	Dont jugements de débet
2010	477	244
2011	418	288
2012	361	259
2013	338	180
2014	345	202

Source : Ministère public près la Cour des comptes – Mercuriale 2014

A titre d'illustration, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a notifié, en 2015, 38 jugements à divers comptables publics et prononcé des débet³⁶ à hauteur de 1,1 M€. Il convient cependant de noter que ces sanctions peuvent faire l'objet de remises gracieuses par le ministre des finances. Suivant les cas³⁷, cette remise peut être partielle ou totale.

³⁴ Contrôle hiérarchisé de la dépense

³⁵ Ces données tiennent compte uniquement des jugements. Les ordonnances et réquisitoires ne sont pas comptabilisés

³⁶ Somme dont le comptable est débiteur auprès du trésor public

³⁷ Suivant s'il existe ou non un préjudice pour la collectivité, un reste à charge peut être laissé au comptable

Le comptable public est le seul habilité à manier des fonds publics. Cette séparation relativement stricte de l'ordonnateur et du comptable peut sembler lourde à gérer et contraignante, notamment pour l'ordonnateur. Ce dernier, pour certaines opérations et activités, souhaiterait se passer du comptable public. Certains élus sont donc tentés de créer une association pour échapper aux règles de la comptabilité publique. Ce type de montage se base sur une association « transparente³⁸ » est interdit et susceptible de sanctions.

Le non-respect du principe de séparation ordonnateur / comptable constitue une gestion de fait. Le gestionnaire de fait est dès lors assimilé à un comptable public; il doit donc rendre compte de sa gestion dans les mêmes conditions qu'un comptable public et peut être sanctionné selon une procédure spécifique par les CRTC. Le non-respect du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable peut également aboutir à une sanction pénale. En effet, l'article 433-12 du code pénal précise qu'il « est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait, par toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction. ».

³⁸ Une association est dite « transparente » à l'égard d'une collectivité locale lorsque l'association se confond en pratique avec la collectivité locale qui l'a créée. Juridiquement, la transparence se déduit de deux types de circonstances : l'absence d'existence juridique de l'association et l'absence d'autonomie réelle vis-à-vis du financeur

L'affaire de l'association « Nice communication »³⁹

En 1984, l'association « Nice communication » a été créée à l'initiative de M Jacques Médecin, maire de Nice. Selon l'article II de ses statuts, cette association a reçu pour mission d'assurer "en accord avec la ville de Nice" l'organisation de fêtes et de manifestations artistiques ou sportives, des actions d'information et de relations publiques ainsi que des prestations télévisuelles et de développement des nouveaux médias. Cette association était présidée de droit par le maire de Nice et réunissait des membres de droit, désignés par le maire. Les ressources de l'association étaient composées de subventions de la commune pour plusieurs millions de francs et des produits de ses activités. L'instruction menée par la Cour des comptes a montré que 75 agents municipaux et 97 contractuels étaient employés par l'association. 22 de ces personnes n'assumaient « aucune tâche ou mission particulière dans cette association ». La cour a également révélé que l'association a disposé gratuitement de locaux et de matériel informatique, mis à sa disposition par la ville de Nice. Le 26 mai 1992, la Cour des comptes a constitué gestionnaires de fait tous les responsables de l'association dont l'ancien maire M Médecin pour la période du 28 janvier 1985 au 16 septembre 1990.

Les infractions de type gestion de fait peuvent donc faire l'objet d'une procédure devant le juge des comptes, comme cela a été illustré par de nombreuses affaires. Néanmoins, cette procédure est assez peu utilisée au regard notamment des infractions pénales pouvant toucher le même objet, comme le détournement de fonds publics. Les recherches⁴⁰ effectuées par Stéphanie Damarey vont également dans ce sens puisqu'elle indiquait qu'en 2005, seul 0,4 % des jugements rendus par les chambres régionales des comptes, soit 63, concernaient des comptables de fait. Parmi ces 63 jugements, seuls deux ont fait l'objet d'une amende pour gestion de fait.

Le dispositif de séparation a été aménagé par le GBCP⁴¹ : il officialise des contrôles non exhaustifs du comptable sur les actes de l'ordonnateur, à savoir le CHD et le contrôle allégé partenarial (activités de contrôles partagés entre le comptable et l'ordonnateur).

³⁹ Cour des comptes – arrêt du 26 mai 1992

⁴⁰ Manuel – Exécution et contrôle des finances publiques – édition Gualino -P 292

⁴¹ Décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)

Ce principe de séparation stricte entre l'ordonnateur et le comptable connaît également une exception, notable : les régies comptables.

2.1.3 Une atténuation du principe de séparation ordonnateur/comptable : les régies

En matière de dépense et de recette publique, les rôles de l'ordonnateur et du comptable sont strictement définis⁴² comme cela a été précisé précédemment.

Toutefois, les textes précités prévoient une exception à ce principe⁴³ par la mise en place de régies dont les comptes sont tenus par des régisseurs. Les régisseurs peuvent être chargés, pour le compte des comptables publics, d'opérations d'encaissement et/ou de paiement. Les régies sont notamment destinées à faciliter le paiement de certaines dépenses et l'encaissement de certaines recettes, conformément aux articles R. 1617-1 et suivants du code général des collectivités locales (CGCT) et à l'instruction codificatrice N°06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Les régisseurs sont des agents nommés par l'exécutif avec l'accord du comptable et les opérations sont effectuées sous sa responsabilité. Le régisseur peut donc effectuer des opérations, mais ces dernières sont limitées strictement dans leur montant et leur objet par l'arrêté constitutif de la régie. Ce dernier doit avoir reçu l'accord du comptable.

Le régisseur, lorsqu'il effectue ses opérations, est tout comme un comptable public responsable personnellement et pécuniairement. Le comptable ne devient responsable des écritures du régisseur que lorsqu'il a repris ces écritures dans sa comptabilité.

Il existe différents types de régies :

- Régie de recettes, qui permet d'encaisser des recettes ;
- Régie d'avances, qui permet d'effectuer des dépenses ;
- Régie mixte, qui permet à la fois d'encaisser des recettes et de payer des dépenses ;

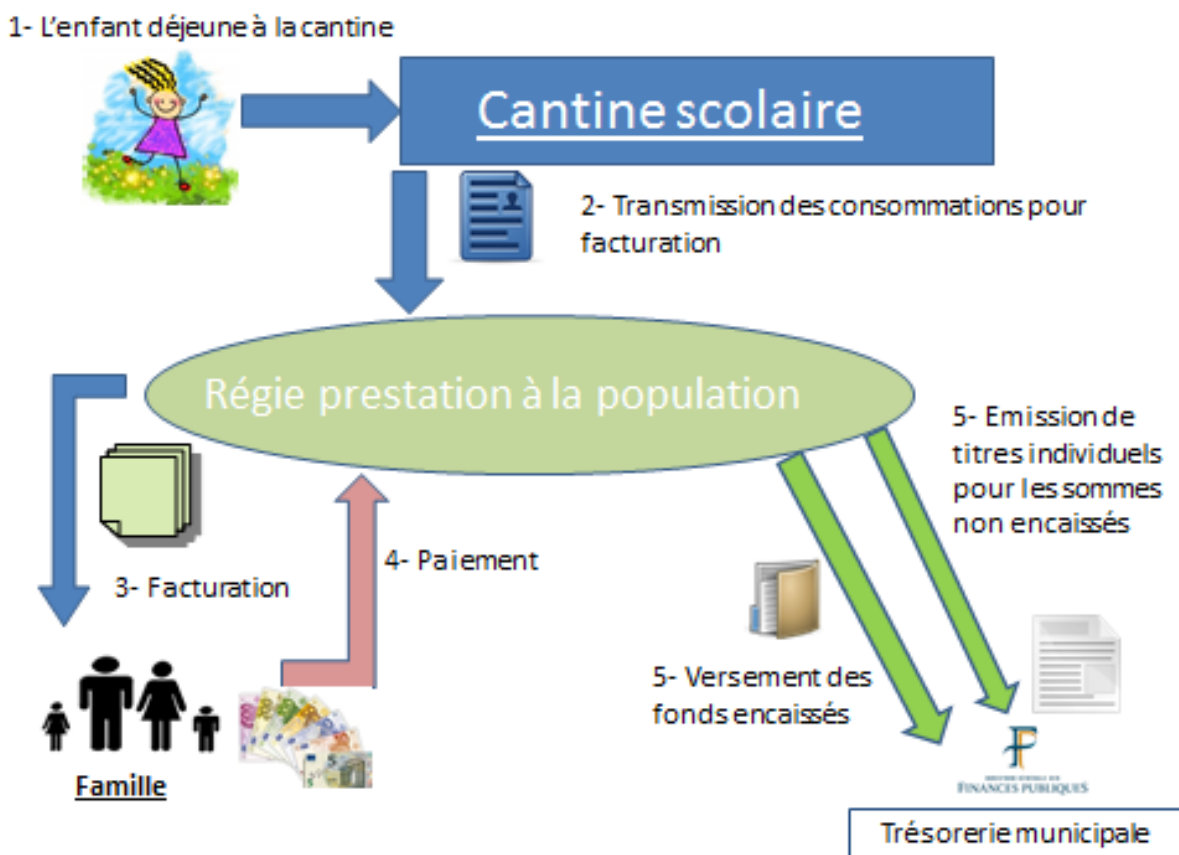
⁴² Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

⁴³ Article 22 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

A titre d'exemple, le fonctionnement d'une régie de recette concernant une cantine scolaire d'une commune d'Île de France est le suivant :

La régie de recettes est chargée d'encaisser directement le produit des prestations relatif à une cantine scolaire. Dans ce cadre, les usagers payent les prestations dont ils ont bénéficié directement à la régie. En cas de non-paiement, la commune émet un titre individuel, ce qui permet au comptable de prendre connaissance de la dette et ainsi de mettre en œuvre des procédures de recouvrement forcé.

Figure 3- Exemple du processus d'encaissement des prestations cantines scolaires



Source : A. PELLETIER à partir d'une régie d'une commune d'Île-de-France

Nota Bene : il convient de ne pas confondre une régie comptable avec le fonctionnement d'un service public en régie. Un service public géré en régie signifie que le service public en question est rendu et géré directement par les services de la collectivité locale. Exemple, si le service de transport urbain d'une commune est géré en régie, cela signifie que les agents qui conduisent les bus et contrôlent les titres de transport sont des agents de la commune. Alors qu'une régie comptable, est le fait qu'un agent désigné par l'exécutif local exécute des opérations

normalement à la charge du comptable public. Ces opérations sont effectuées sous la responsabilité du comptable.

2.1.4 Intérêts et limites du principe de séparation ordonnateur et comptable dans la lutte contre la fraude

Telle qu'elle existe aujourd'hui, la séparation ordonnateur comptable est l'un des dispositifs de lutte contre la fraude, commun à toutes les collectivités locales.

Il obéit au classique principe de séparation des tâches. Ce dispositif est un élément utile dans le cadre de la lutte contre les fraudes mais il apparaît à lui seul insuffisant. Comme cela a été présenté précédemment, le comptable est soumis à un cadre légal strict qui peut limiter ses contrôles, leurs effets ou les rendre inopérant, notamment en cas de réquisition. Par ailleurs, les remises gracieuses peuvent limiter l'efficacité du dispositif. Enfin, l'efficacité de la séparation ordonnateur comptable dépend également des moyens, c'est-à-dire du nombre d'agents et du niveau d'automatisation des contrôles, que peut déployer la DGFIP pour chacune des nombreuses collectivités locales.

Pour être beaucoup plus efficace dans la lutte contre la fraude, le système doit s'accompagner d'un réel dispositif de maîtrise des risques, ce qui signifie la mise en place d'un contrôle interne du côté ordonnateur et d'un travail en commun entre le comptable et l'ordonnateur.

Par ailleurs, dans le cadre d'une mission d'audit au sein d'une collectivité locale, la séparation stricte de l'ordonnateur et du comptable peut poser des difficultés, d'autant plus qu'ils obéissent chacun à une hiérarchie différente.

2.2 Contrôle de la légalité et contrôle budgétaire

Les vagues successives de décentralisation menées depuis 1982 ont amené l'Etat à faire évoluer ses relations avec les collectivités locales. L'Etat a désormais un rôle de contrôle et de conseil des collectivités locales alors qu'auparavant il avait un rôle d'administrateur.

Conformément à l'article 72 de la Constitution, concernant les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire exercés par le représentant de l'État, le préfet, sur les actes des collectivités territoriales a pour objectif de garantir l'application uniforme des règles de droit sur le territoire. Tous ces contrôles sont réalisés a posteriori.

Le contrôle de légalité a pour objectif de vérifier la conformité des actes (délibération, arrêtés) pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Si l'examen sur le fond et la forme conduit à relever des irrégularités, le préfet peut adresser à la collectivité, un recours gracieux dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'acte. Dans ce cas, il doit préciser la ou les illégalités dont l'acte est entaché et il peut demander sa modification ou son retrait. Si la collectivité ne réserve pas une suite favorable au recours gracieux (refus ou rejet implicite), le préfet peut déférer l'acte au tribunal administratif. Il dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation. Ainsi, le préfet n'a pas le pouvoir d'annuler ou de retirer un acte, pris par une collectivité locale, qu'il estime illégal. Seul le juge administratif détient ce pouvoir.

En plus du contrôle de la légalité, le préfet dispose de pouvoirs spécifiques à l'égard des budgets des collectivités locales. Le contrôle budgétaire est exercé par le préfet en liaison avec les chambres régionales des comptes et a pour objet de s'assurer du respect par les collectivités des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution de leurs budgets⁴⁴ (vote du budget à l'équilibre réel, absence de déficit excessif, etc.)

Effectués a posteriori, après transmission des documents correspondants aux services de l'État, ces contrôles apparaissent comme la contrepartie du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales.

Un rapport d'information⁴⁵ du sénat publié en 2012 constatait que le contrôle de la légalité était « une passoire à géométrie variable ». Il ajoutait que « [...] élus et fonctionnaires territoriaux contestent l'effectivité, l'efficacité, l'utilité d'un contrôle de légalité en déliquescence qui, pour nombre d'entre eux, représente au mieux une fiction, au pire une contrainte plutôt qu'une forme

⁴⁴ Articles L. 1612-2 à L. 1612-15 du CGCT

⁴⁵ Sénat – rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales Par M Jacques Mézard, Sénateur – n°300 – 25 janvier 2012

d'assistance ». Le rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes⁴⁶ a également mis en lumière l'efficacité relativement limitée de ces contrôles.

2.3 Les contrôles des comptes et de la gestion menés par les chambres régionales et territoriales des comptes

Les examens de la gestion des collectivités locales sont exclusivement réalisés par les CRTC. Ces mêmes structures jugent également les comptes des comptables publics. Le contrôle des comptes et de la gestion est défini à l'article L.211-3 du CJF et dispose que « La chambre régionale des comptes examine la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ». Ce même article définit relativement clairement ce que doit être un contrôle des comptes et de la gestion, il précise que « L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ». Les contrôles des comptes et de la gestion des collectivités locales font, *in fine*, l'objet d'un rapport public⁴⁷. Ces contrôles sont menés par un magistrat instructeur qui rapporte auprès de la chambre, c'est ce rapport, après les délibérés et suite à une procédure contradictoire qui est rendu public.

Il n'y a pas d'équivalent à ce type de contrôle pour les entreprises. Ce dispositif se situe à la frontière entre audit interne et audit externe. L'examen de la gestion est élaboré de manière clairement indépendante car il n'y a ni relation hiérarchique, ni relation commerciale avec la collectivité. Le contrôle des comptes et de la gestion ne peut correspondre à un audit externe au sens de la comptabilité privée, car il s'agit du contrôle de la « régularité des actes de gestion » et de « l'économie des moyens mis en œuvre ». Dans ce cadre, l'objectif du contrôle de l'image fidèle des comptes réalisé par l'audit externe est une définition trop restrictive pour correspondre à un examen de la gestion. Même s'ils se rapprochent, par les méthodes employées et la nature des missions à de l'audit interne, il ne peut être confondu avec ce dernier car l'audit interne doit prendre en considération l'avis du management dans l'élaboration du plan annuel d'audit alors que les chambres décident seules de leur programme sans avis de la collectivité contrôlée. Les contrôles peuvent être engagés suite à une demande motivée du préfet ou de la

⁴⁶ Rapport public annuel 2016 – cour des comptes – Tome 1 – « Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État »

⁴⁷ Les rapports des chambres régionales des comptes sont tous publiés sur le site internet de la cour des comptes www.ccomptes.fr

collectivité locale. Toutefois, l'initiative de la programmation d'un contrôle est un pouvoir propre de la chambre.

Le contrôle des comptes et de la gestion est donc un dispositif hybride ayant pour objectif principal le contrôle du bon emploi des deniers publics.

En la matière, la Cour des comptes⁴⁸ précise que ce contrôle permet à la chambre de formuler des observations répondant à un triple objectif :

- Apporter une information aux élus locaux qui peuvent ainsi prendre connaissance d'éventuels dysfonctionnements ;
- Contribuer à l'amélioration de la gestion des organismes contrôlés, en invitant leurs responsables à suivre les recommandations de la chambre, à corriger ou prévenir les dysfonctionnements relevés ;
- Participer à la démocratie locale en informant le citoyen sur l'emploi des deniers public

Dans le cas de la lutte contre la fraude, l'examen de la gestion est un dispositif pertinent et efficace, notamment lorsqu'il y a une implication des dirigeants de la collectivité. Très régulièrement, les CRTC font état de fraudes très diverses commises au sein des collectivités locales. A titre d'exemple :

- La chambre régionale des comptes des Hauts de France, à l'occasion du contrôle de la commune de Wasquehal (59), a révélé des faits de détournements de fonds publics par le maire⁴⁹.
- La chambre régionale des comptes d'Île de France, dans un rapport publié en décembre 2016⁵⁰ sur la gestion de la commune d'Argenteuil, fait état d'un cumul frauduleux de frais de représentation par le maire de la ville.

Toutefois, le dispositif souffre de divers biais qui limitent son efficacité. La revue des rapports des CRTC depuis leur création, montre que les collectivités les plus petites, dont la population

⁴⁸ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/lexamen-gestion-par-chambre-regionale-des-comptes> - le 20/05/2017

⁴⁹– CRC des hauts de France - rapport d'observation définitives -Commune de Wasquehal -ROD.0512 -13/12/2011

⁵⁰ CRC Île-de-France- rapport d'observation définitives – Commune d'Argenteuil – gestion des ressources humaines – 30/08/2016

est inférieure à 5 000 habitants, sont très rarement contrôlées. En outre, la fréquence de contrôle pour chaque collectivité est relativement faible. A titre d'illustration, il ressort de la revue des publications des différences CRTC, que les collectivités les plus importantes en terme de volume financier ne sont contrôlées au plus que tous les 4 ans. La moyenne se situant plus vraisemblablement à plus lointaine échéance. Les plus petites collectivités, elles, sont très rarement contrôlées, certaines n'ont jamais été contrôlées depuis la création des chambres en 1983.

Par ailleurs, le périmètre des examens de la gestion est très variable et est défini par chaque chambre. A titre d'exemple, un examen de la gestion d'un département peut porter uniquement sur la politique de maintien à domicile des personnes âgées dépendantes⁵¹. Le périmètre de contrôle peut donc être très étroit et ne jamais revenir sur la même thématique hormis à l'occasion du suivi ultérieur des recommandations.

Deux éléments réduisent également l'efficacité de l'examen de la gestion : des moyens d'investigation limités et l'absence de pouvoir direct de sanction. Les CRTC ne disposent pas de pouvoirs exorbitant comme la saisie de documents ou de matériel informatique, contrairement à certaines autorités de contrôle spécifique comme l'autorité de la concurrence. Les sanctions passent uniquement par le fait qu'elles rendent publiques leurs constatations et que les actions défectueuses sont suivies dans le temps par le suivi des recommandations. En cas de découverte de fraudes significatives, les chambres peuvent simplement porter les éléments à la connaissance du procureur de la République, qui reste maître de l'engagement ou non de poursuites.

En conséquence, l'examen de la gestion ne peut se substituer à un service d'audit interne dont l'objectif est de contrôler, la même collectivité de manière régulière.

⁵¹ 21/11/2014 – rapport d'observation définitives – CRC île de France – département de l'Essonne- POLITIQUE D'AIDE AU MAINTIEN À DOMICILE DES PERSONNES ÂGÉES EN PERTE D'AUTONOMIE

2.4 Les règles de déontologie et les dispositifs de prévention des atteintes à la probité propre à la fonction publique

2.4.1 Les règles déontologiques liées au statut du fonctionnaire

Parmi l'ensemble des dispositifs liés à la maîtrise des risques au sein du secteur public, il convient de citer les règles déontologiques spécifiques aux agents publics.

Tous les fonctionnaires sont soumis de par le statut général de la fonction publique⁵² à diverses obligations :

- **Devoir d'obéissance.** Tout fonctionnaire doit se conformer aux instructions de son supérieur. Ce devoir d'obéissance repose sur un principe hiérarchique. Il implique que les agents respectent les ordres de leurs supérieurs hiérarchiques et des différentes sources de légalité
- **Devoir de réserve.** Il impose aux fonctionnaires, même en dehors du service, de s'exprimer avec retenue. Ceci, afin de respecter le principe de subordination hiérarchique et de neutralité du service public.
- **Secret professionnel.** Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel. Ils doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans le cadre de leurs fonctions.
- **Interdiction du cumul d'activité.** Les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public ont l'obligation de consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Des dérogations limitées sont prévues⁵³ pour les emplois à temps non complet et quelques cas spécifiques comme la reprise d'une entreprise.

En plus de ces règles applicables à tout fonctionnaire, certains agents sont soumis à des règles spécifiques. A titre d'exemple, les comptables publics sont astreints à des règles supplémentaires issues de leur statuts particuliers⁵⁴ comme l'interdiction d'exercer leurs

⁵² Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligation des fonctionnaires (Loi Le Pors)

⁵³ Loi relative à la mobilité dans la fonction publique du 3 août 2009

⁵⁴ Décret n° 2010-986 du 26 août 2010 portant statut particulier des personnels de catégorie A de la direction générale des finances publiques

fonctions dans la circonscription où un conjoint ou parent, y compris par alliance ou pacs, jusqu'au 3^e degré inclus, exerce les fonctions d'officier public ou ministériel, marchand de biens, expert-comptable ou avocat.

En cas de non-respect des principes statutaires, l'agent public s'expose à des sanctions disciplinaires. Ces dernières peuvent aller jusqu'à l'exclusion de la fonction publique sans droits à la retraite. Ces sanctions peuvent s'ajouter à une sanction pénale.

A titre d'exemple⁵⁵ :

Un cadre supérieur de la DGFIP, dans le cadre de ses fonctions de régisseur, a détourné des fonds, de 2011 à 2013, pour un montant total de 109 868 €. Il a également libellé à son ordre et encaissé à son profit 11 chèques pour un montant total de 46 600 €. Il s'agit ici d'un détournement de fonds publics. En sa qualité de comptable, la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent a été mise en œuvre. Pour ces faits, ce fonctionnaire a été révoqué de la fonction publique. Par ailleurs, l'agent en question a été condamné pénalement à une peine d'emprisonnement de trois ans assorti d'un sursis de deux ans, au remboursement du préjudice subi et au versement de dommages et intérêts.

Autre exemple, un cadre supérieur de la DGFIP a communiqué à l'extérieur du service des informations concernant une collectivité locale. Dans ce cas, le manquement de l'agent est le non-respect de la discrétion professionnelle. Pour cela, il a reçu par un blâme, ce qui lui interdit toute promotion ou avancement de grade pour plusieurs années.

L'affaire « Cahuzac » (2013) a conduit le parlement à renforcer les règles déontologiques par différentes lois de « moralisation de la vie publique ». Ces différentes lois ont eu pour conséquence directe d'encadrer davantage les règles liées au pantouflage, au conflit d'intérêt et d'une manière générale de prévenir les atteintes à la probité. Récemment⁵⁶, le ministre de la justice a lancé des consultations en vue de proposer une nouvelle loi de moralisation de la vie publique.

⁵⁵ Relevé annuel des sanctions 2014- Direction Générale des Finances publique – Bureau RH-2B

⁵⁶ Le parisien- 23 mai 2017- Dittile arrivet « Loi sur la moralisation de la vie publique : Bayrou prêt à « bousculer certaines habitudes »

2.4.2 Un code de déontologie pour les élus locaux : La charte de l' élu local

La charte de l' élu local⁵⁷ est codifiée à l' article L. 1111-1-1 au code général des collectivités territoriales suite à la loi du 31 mars 2015. L' article 2 de cette loi précise que « Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. ». Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la présente charte de l' élu local.

2.4.3 Un déontologue au sein des collectivités locales

Parmi les différentes lois relatives à la moralisation de la vie publique, la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 29 juin 2016 prévoit dans son article 9 la création de référents déontologues afin d' aider les fonctionnaires à respecter leurs obligations déontologiques. Ce texte pose également le principe d' un droit à l' accompagnement par un déontologue pour tous les agents publics. Les collectivités locales sont également concernées par cette obligation, quelle que soit leur taille.

Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 vient préciser la fonction de déontologue au sein d' une collectivité locale. Les exécutifs locaux disposent de marges de manœuvre importantes pour organiser cette activité. Les collectivités affiliées à un centre de gestion relèvent de ce dernier. Le centre de gestion a la charge de recruter et nommer un déontologue pour les collectivités qui lui sont affiliées. Pour l' essentiel il s' agit de collectivités de petite taille. Les collectivités non affiliées peuvent au choix nommer un déontologue ou former un comité de déontologie.

Ce type de dispositif est relativement nouveau pour les collectivités locales. Avant cette obligation légale, un nombre infime de collectivités locales disposaient d' un déontologue ou d' un comité de déontologie. Toutefois, quelques grandes collectivités locales ont mis en place ce type de dispositif avant l' obligation légale. Ainsi, la ville de Strasbourg (67) a créé un poste de déontologue en 2014, ce dernier peut être saisi par des élus ou des citoyens. De même, la région PACA (Provence Alpes Côte d' Azur) a recruté un déontologue et mis en place un comité de déontologie en 2016.

Ces dispositifs étant encore balbutiant au sein des collectivités et ceux créés avant la loi étant encore relativement récents, il apparaît prématuré de dresser un premier bilan. Néanmoins, la lecture des premiers rapports des déontologues et des comités de déontologie permet de penser

⁵⁷ Voir charte en annexe du présent mémoire

que les dispositifs, notamment de saisine sont perfectibles et qu'ils sont, pour le moment, peu sollicités par les élus et pratiquement jamais par les citoyens.

2.4.4 La Haute autorité pour la transparence dans la vie publique (HATPV)

La HATPV a vu le jour en janvier 2014⁵⁸. C'est une autorité administrative indépendante chargée d'une mission de service public : promouvoir la probité et l'exemplarité des responsables publics.

Composée de 9 membres indépendants dont le mandat n'est pas renouvelable, la HATPV a la charge de contrôler et vérifier la situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts des principaux responsables publics. Aujourd'hui, plus de 10 000 responsables publics, dont les dirigeants et les membres des exécutifs des collectivités les plus importantes, doivent déclarer leur patrimoine auprès de la HATPV. La haute autorité publie les déclarations d'intérêt des élus locaux⁵⁹ sur son site internet mais pas les déclarations de patrimoine. En revanche, les déclarations des collaborateurs d'élus locaux soumis à déclaration ne sont pas publiées ou consultables par les citoyens.

La haute autorité est également destinataire des arrêtés de délégation de signature des présidents des exécutifs locaux. Ainsi, elle est en capacité de contrôler a posteriori le respect des règles de déport et d'abstention en cas de conflit d'intérêts. Concernant les élus locaux, la Haute Autorité doit également se prononcer sur la compatibilité de l'exercice d'une activité professionnelle au sein du secteur concurrentiel avec des fonctions exécutives locales exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.

La haute autorité dispose de moyens de contrôle importants. Elle peut solliciter la DGFIP sur tout dossier d'une personne physique ou morale, puisque l'administration fiscale est déliée du secret à son égard au titre des vérifications et contrôles qu'elle met en œuvre. Elle dispose également d'un pouvoir d'injonction et de sanction pour faire cesser les conflits d'intérêts. Comme toute administration publique, la HATPV peut également saisir le parquet pénal⁶⁰ pour tous les faits susceptibles de constituer une infraction pénale.

⁵⁸ Créée par la loi du 11 octobre 2013

⁵⁹ Uniquement des élus soumis à l'obligation de déclaration

⁶⁰ Article 40 du code de procédure pénale

Ainsi, la haute autorité dispose de pouvoirs importants vis-à-vis des collectivités locales et de leurs dirigeants. Toutefois, elle communique assez peu, en dehors des déclarations d'intérêts. A titre d'exemple, elle ne communique pas et ne donne pas de chiffres sur les différentes actions vis-à-vis des collectivités locales. Ainsi, le nombre de transmission au procureur dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénal concernant des collectivités locales ou ses dirigeants n'est pas connu. Il est donc difficile de mesurer les effets de la mise en place de la HATPV vis-à-vis des collectivités locales. Toutefois, ce type de dispositif est un outil complémentaire de lutte contre certains types de fraudes, notamment la corruption.

2.4.5 L'agence française Anticorruption

L'agence française anticorruption a été mise en place en mars 2017. Elle a été créée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi dite « Sapin II »). Il s'agit d'un service à compétence nationale chargé de la détection et de la prévention des atteintes à la probité. Il est placé auprès du ministre de la justice et du ministre des finances.

Cette nouvelle agence remplace le service central de prévention de la corruption (SCPC) placé auprès du ministre de la justice, qui avait été créé par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (loi dite « Sapin »).

Son rôle est d'élaborer des recommandations relatives à la prévention et à l'aide à la détection de la corruption à destination des acteurs publics et économiques, ainsi qu'un plan national de prévention de la corruption, et fournira un appui aux administrations de l'État et aux collectivités territoriales en matière de prévention et d'aide à la détection de la corruption.

Elle contrôlera également le respect, par les grandes entreprises, de l'obligation de vigilance dans le domaine de la lutte contre la corruption et le trafic d'influence et pourra sanctionner ces entreprises en cas de manquement à cette obligation. L'agence exercera, par ailleurs, un contrôle de la mise en œuvre des mesures de mise en conformité, ordonnées par la justice, dans le cadre de condamnations ou de transactions pénales, ou par des autorités étrangères aux sociétés dont le siège est situé sur le territoire français.

2.5 Les autres dispositifs de contrôle

Au-delà des principaux dispositifs de contrôle présentés précédemment, les collectivités locales peuvent être soumises à différentes autorités de contrôle comme les inspections générales ministérielles (IGF, IGA, IGAS). Suivant leurs actions, les services qu'elles déploient ou qu'elles rendent les collectivités peuvent être soumises à une multitude d'organes de contrôle. Toutefois, ces contrôles ne concernent, en général, pas spécifiquement les collectivités locales : il s'agit notamment des contrôles menés par les agences régionales de santé (ARS), la commission informatique et liberté (CNIL), etc.

En revanche, il existe un système de contrôle à part mais bien spécifique au secteur public : le contrôle démocratique. Il s'agit du contrôle qui peut être mené par les citoyens ou les membres de l'assemblée délibérante, notamment les élus de l'opposition. Ce pouvoir de contrôle découle de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui édicte le droit, pour tous les citoyens, « [...] de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique [et] d'en suivre l'emploi » (article 14), et qui dispose que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (article. 15). De ces grands principes découle deux moyens de contrôle (si l'on exclut l'élection des membres de l'assemblée délibérante) :

- **L'accès à l'information relative aux affaires de la collectivité.** Ainsi tout citoyen peut assister aux délibérations des assemblées délibérantes, consulter ses délibérations comme les budgets ou les pièces justifiant les dépenses. Ce droit à l'information et à la communication de documents budgétaires est affirmé par la loi du 6 février 1992 "comme un principe essentiel de la démocratie locale". Si le citoyen se voit refuser l'accès à ces documents, il peut saisir la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui émet un avis. Cet avis n'est pas contraignant mais constitue un préalable à toute procédure contentieuse.
- **La saisine, sous certaines conditions, du juge administratif.** A titre d'exemple pour les communes, le citoyen peut saisir le juge administratif lorsqu'il croit être « [...] personnellement lésé par un acte [...] » article. L. 2131-9 du CGCT, soit lorsqu'il veut exercer « les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci a refusé ou négligé d'exercer » (Article L. 2132-5 CGCT).

Le citoyen peut également alerter les autorités disposant d'un pouvoir de contrôle comme le préfet ou les chambres régionales des comptes afin qu'elles exercent leurs prérogatives. Toutefois, ces derniers ne sont pas liés par l'alerte donnée par un citoyen.

Concernant les membres de l'assemblée délibérante, le CGCT précise les droits des élus en termes d'accès à l'information et en termes de représentation de toutes les tendances politiques au sein des commissions. A titre d'illustration, l'article L. 2121-13 du CGCT précise concernant les élus municipaux que « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération. ». Dans les faits, les pouvoirs des élus sont quasi identiques à ceux des citoyens.

En définitive, les pouvoirs d'accès à l'information des élus et des citoyens sont relativement larges, mais ils sont assez peu usités, notamment pour les départements et les régions.

2.6 Les limites des dispositifs existants : l'insuffisante maîtrise des risques du secteur public local

Les différents dispositifs s'appliquent de façon uniforme à tout le secteur public local. Or, une maîtrise des risques ne peut être efficace que si elle s'appuie sur une cartographie des risques propre à l'entité, le risque lui étant contingent. Par ailleurs, ces différents dispositifs dialoguent peu entre eux et sont chacun limités à leur champ d'action. A titre d'exemple, les contrôles menés par le comptable public, du fait de la stricte séparation ordonnateur comptable, ne sont que rarement coordonnées avec la collectivité locale. Certaines collectivités ont mis en place une collaboration étroite, notamment par le biais de convention partenariales. Toutefois, la majorité des collectivités sont caractérisées par une absence de maîtrise des risques et un contrôle interne inexistant.

2.6.1 Peu de collectivités disposent de dispositifs robustes de contrôle interne

Depuis la mise en place de la LOLF, le secteur public étatique a énormément progressé en matière de maîtrise de son activité comme l'indiquent les rapports successifs de la Cour des comptes concernant la certification des comptes de l'Etat. Toutefois, ils soulignent⁶¹ aussi que cela reste encore perfectible.

⁶¹ <http://www.ccomptes.fr/Actualites/Archives/Certification-des-comptes-de-l-Etat-pour-l-exercice-2015> - dernier accès le 04/06/2017

Pour les collectivités locales, le système de maîtrise des risques se limite aux dispositifs créés et parfois pilotés directement par l'Etat tels que présentés précédemment comme la séparation ordonnateur comptable ou le contrôle de la légalité des préfetures. Ils peuvent paraître relativement lourds, encombrants et peu efficaces, comme le confirme une majorité d'élus locaux interrogés dans le cadre du présent mémoire⁶². Toutefois, l'existence de ces différents dispositifs apparaît à une majorité de collectivités suffisant pour maîtriser leurs risques. Or, comme cela a été présenté également, ces différents outils sont peu souples, pas adaptés aux spécificités de chaque collectivité et d'une taille souvent trop réduite pour pouvoir contrôler et maîtriser efficacement les risques pour chacune des collectivités locales. Ainsi, comme cela a été démontré, ces dispositifs ne peuvent suffire, notamment pour les plus grandes collectivités, pour maîtriser leurs risques. Ceci est encore plus incontestable concernant le risque de fraude.

En parallèle, depuis les mesures de décentralisation, les collectivités locales ont eu peu de pression externe pour les inciter à mieux maîtriser leurs risques en interne.

Aucun des dispositifs mis en œuvre par l'Etat n'incite véritablement les collectivités locales à maîtriser elles-mêmes leurs risques. Le versement des dotations de l'Etat n'est pas soumis à une condition minimale de qualité des comptes. Par ailleurs, comme pour une entreprise, le niveau de maîtrise des risques s'apprécie différemment suivant la taille de l'entité. Dans ce cadre, le niveau de maîtrise des risques par les collectivités locales est très hétérogène. Une part importante des collectivités locales, même les plus importantes, n'ont aucun ou seulement un embryon de dispositifs de maîtrise des risques. Par ailleurs, différentes enquêtes menées auprès des collectivités locales montrent qu'une part importante des collectivités locales n'ont pas une vision globale de leurs risques.

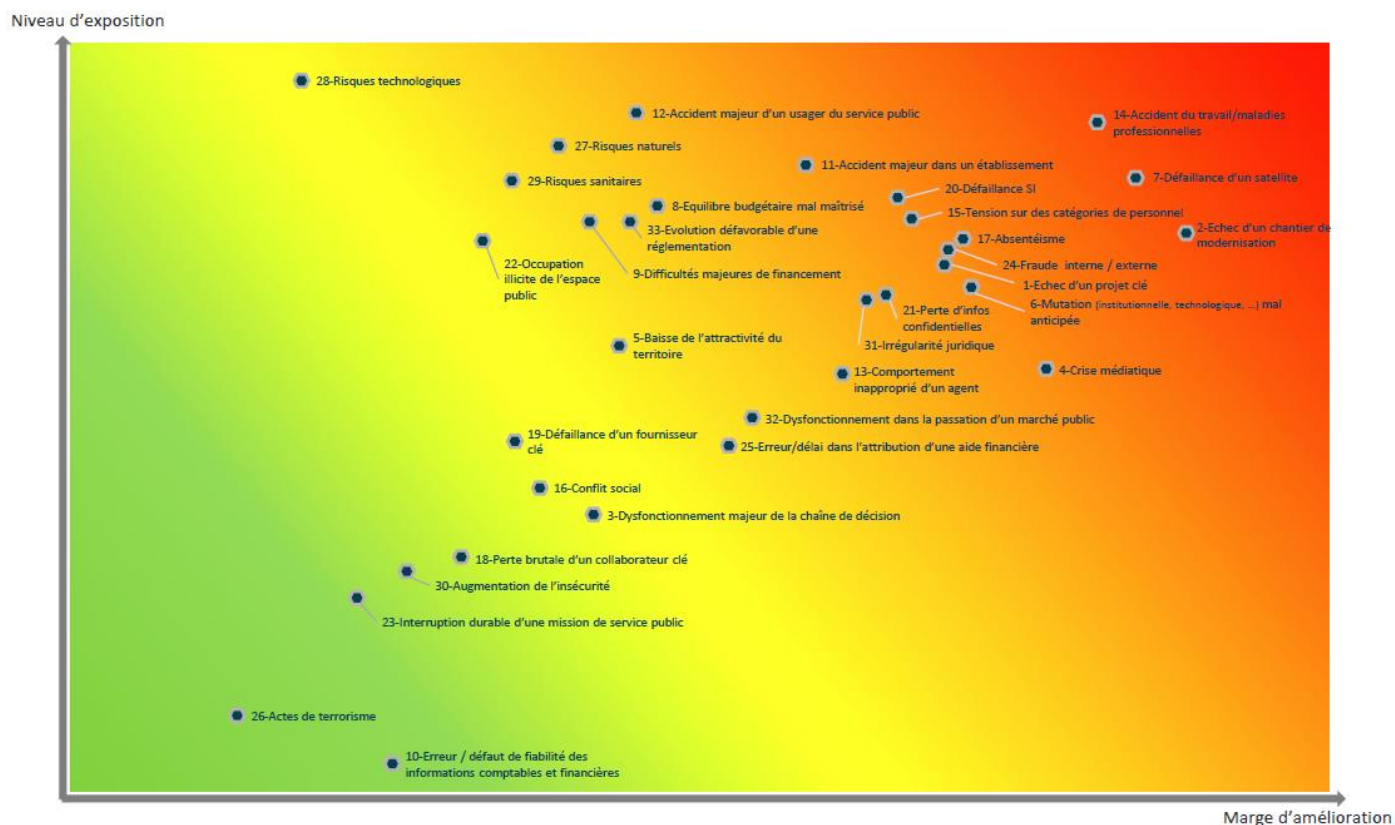
Une enquête réalisée par Arengi⁶³ auprès des différents types de collectivités locales : régions, départements, communes et intercommunalités est très instructive sur les raisons d'une absence ou d'une insuffisance de dispositif de maîtrise des risques.

A titre d'illustration, l'enquête réalisée a permis la confection d'une matrice des risques.

⁶² Cf annexe, entretiens avec des élus locaux

⁶³ Juin 2013- Baromètre de la gestion des risques au sein des collectivités locales

Figure 4 - Matrice des risques toutes collectivités



Source : ARENGI- AMRAE -Baromètre de la gestion des risques au sein des collectivités locales- juin 2013

Il ressort de l'étude que le risque de fraude se situe à un niveau d'exposition relativement élevé et se caractérise par une marge d'amélioration importante.

Cette enquête montre également les disparités importantes qui peuvent exister entre collectivités sur le niveau de maîtrise des risques. Les collectivités ayant répondu sont au nombre de 65 et elles comptent toutes plus de 40 000 habitants.

L'enquête fait ainsi ressortir que, 74 % des collectivités n'ont aucune cellule ou fonction dédiée à l'animation et à la coordination d'une démarche de gestion des risques. Parmi elle, aucune région ne dispose d'une telle organisation. De même, 75 % des collectivités n'ont aucune ou de façon minimale, formalisation de l'activité de gestion des risques. L'enquête met également en avant un point important : 70 % des collectivités ne disposent de cartographie des risques.

La même enquête fait apparaître que 45 % des collectivités interrogées disposent d'un dispositif formalisé et finalisé de contrôle interne et que 37 % d'entre elles évaluent le dispositif de contrôle interne au moyen d'audit.

Une enquête plus récente⁶⁴ menée auprès de 269 entités publiques dans le département de la Gironde met en évidence « une quasi-absence de la culture de contrôle et la nécessité d'une « longue marche » vers la mise en place d'un dispositif de maîtrise structuré de leur activité. »

Au-delà des initiatives propres à chaque collectivité pour améliorer ou mettre en place un dispositif de maîtrise des risques, des facteurs externes émergeant incitent les collectivités à aller dans ce sens. Ainsi, les régions et départements qui sont des autorités de gestion et des organismes intermédiaires du fonds social européen (FSE) ont l'obligation⁶⁵, depuis peu, de réaliser une cartographie des risques liée aux opérations financées par ce fond.

2.6.2 La place de la fraude dans les dispositifs de maîtrise des risques

Parmi les collectivités ayant participé à l'enquête précitée, réalisée par Arengi, seuls les départements classent la fraude (interne ou externe) dans les dix risques prioritaires.

D'un point de vue légal et réglementaire, les collectivités locales n'ont pratiquement aucune contrainte vis-à-vis du risque de fraude contrairement à d'autres secteurs d'activités comme le secteur bancaire et financier. Il a été touché par des fraudes d'un retentissement sans précédents. Ainsi la banque Barings, un des plus anciens et prestigieux établissements de la City, a disparu, cédée pour une livre symbolique à ING, après la découverte en septembre 1995 de la perte due aux agissements de Nick Leeson. D'autres événements comme la crise des « subprimes » ont obligé les gouvernements et institutions à renforcer la réglementation.

Le secteur financier est désormais soumis à une réglementation nationale et internationale très forte. Ainsi, l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel, codifié au sein du code monétaire et financier, donne un cadre relativement précis au dispositif de contrôle qui doit être mis en place dans ce type d'entreprise. En effet, l'article 10 du décret précité dispose que :

⁶⁴ IFACI-revue audit-risques et contrôle, N°006 2nd trimestre 2016- Channez Krim « ce que les enquêtes concernant l'audit interne et la gestion des risques nous révèlent sur les pratiques dans les collectivités territoriales »

⁶⁵ Le règlement portant dispositions communes (UE) n°1303/2013 pour la période de programmation 2014-2020 exige de l'autorité de gestion qu'elle mette en place des « mesures antifraude efficaces et proportionnées tenant compte des risques recensés » (article 125 § 4)

« Le risque opérationnel inclut notamment les risques liés à des événements de faible probabilité d'occurrence mais à fort impact, les risques de fraude interne et externe définis à l'article 324 du règlement (UE) n° 575/2013 susvisé ».

En outre, l'article 98 du même décret définit précisément le niveau à partir duquel une fraude doit être considérée comme significative. Il dispose que :

« Les systèmes d'analyse et de mesure des risques prévus aux articles 94 et 95 prévoient les critères et seuils permettant d'identifier comme significatifs les incidents révélés par les procédures de contrôle interne.

Ces critères sont adaptés à l'activité de l'entreprise assujettie et couvrent les risques de perte y compris lorsque celle-ci ne s'est pas matérialisée.

Est réputée à cet effet significative toute fraude entraînant une perte ou un gain d'un montant brut dépassant 0,5 pour cent des fonds propres de base de catégorie 1, sans pouvoir être inférieure à dix mille euros. ».

Un cadre aussi stricte et précis n'existe pas pour les collectivités locales. Par ailleurs, au-delà des réglementations propres à chaque secteur d'activité, les collectivités locales échappent parfois à des règles contraignantes qui auraient pu les faire progresser en matière de contrôle interne et de lutte contre la fraude.

La loi Sapin 2⁶⁶ impose, via son article 17, diverses mesures et une obligation de conformité concernant le risque de corruption pour les entreprises employant au moins 500 salariés et dont le chiffre d'affaire est supérieur à 100 millions d'euros. La loi détaille huit mesures qui doivent être mises en place, parmi elles la réalisation d'une cartographie des risques et un dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures de lutte contre la corruption. L'article 18 de la loi ajoute, en outre, qu'en cas de condamnation pour des faits de corruption ou de trafic d'influence, l'entreprise peut se voir imposer la tutelle de l'agence française anticorruption pendant 5 ans pour la mise en place du plan de conformité précité. Or, ces dispositions ne s'appliquent pas aux collectivités locales. Pourtant une adaptation de ces articles aux spécificités des collectivités locales pourrait être imaginée.

⁶⁶ LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

L'absence d'obligation légale n'empêche pas, pour autant, les collectivités à mettre en œuvre leur propre dispositif de lutte contre la corruption et plus globalement de lutte contre la fraude.

2.7 La nécessité d'un dispositif anti-fraude soutenue au plus haut niveau

Le contexte politique et social actuel, comme cela a été développé précédemment, impose qu'une attention particulière soit apportée au risque de fraude au sein du secteur public en général et plus particulièrement au sein des collectivités locales en raison de leur proximité d'action vis-à-vis des citoyens et contribuables.

Or, la fraude est plus pernicieuse qu'une simple erreur car elle repose sur la dissimulation et l'élément intentionnel, celui de tromper. Par ailleurs, de nombreuses fraudes sont commises par une exploitation opportuniste et volontaire de faiblesses ou d'éléments de contexte techniques, organisationnels voire culturels. Un dispositif *ad-hoc* apparaît donc nécessaire pour lutter contre la fraude. Ce dispositif doit s'inscrire dans le cadre global du contrôle interne de la collectivité locale.

L'efficacité globale d'un dispositif antifraude d'une collectivité locale repose, comme pour les autres types d'organisation, sur un environnement stable et robuste. Cela passe par la diffusion des décisions de l'organisation, la formalisation des délégations de pouvoirs et habilitations informatiques et la mise en place d'un dispositif de contrôle interne. Or, comme cela a été démontré dans les chapitres précédents, ce point fait souvent défaut au sein des collectivités locales. Il apparaît donc nécessaire d'apporter un soin particulier à la stabilisation de l'environnement, préalablement à la mise en place d'un dispositif antifraude.

La mise en place d'un dispositif anti-fraude nécessite en premier lieu l'implication du plus haut niveau hiérarchique pour au moins deux raisons :

- Définir clairement les responsabilités des différents acteurs du dispositif anti-anti-fraude en matière de prévention, détection en matière de prévention, détection, information ;

- Garantir la solidité du système de lutte contre la fraude par l'exemplarité totale du plus haut niveau hiérarchique, « Tone at the top⁶⁷ » .

Dans le cas des collectivités locales, il s'agit d'une forte implication de l'assemblée délibérante de la collectivité impulsée par l'exécutif local et accompagnée par les cadres dirigeants de la collectivité.

L'implication du plus haut niveau hiérarchique est essentielle car elle permet de donner du corps, un sens, à la politique de lutte contre la fraude. Il s'agit de délimiter les contours des comportements acceptables au sein de la collectivité et de mettre en place un cadre de référence. L'ECIIA (European confederation of institutes of internal auditing) en matière de lutte contre la fraude⁶⁸, souligne que, les agents et élus d'une collectivité travaillent dans un environnement régi par un ensemble de règles que tout le monde dans la collectivité doit accepter, des élus jusqu'aux agents. Les personnes qui dérogent à ces règles, et notamment celles qui commettent des fraudes, ne se rendent pas seulement coupables d'actes potentiellement criminels, mais ils travaillent activement à l'encontre des objectifs de la collectivité et au détriment des intérêts des citoyens et usagers.

Dans un second temps, le dispositif anti-fraude doit s'appuyer sur un cadre cohérent qui repose sur des valeurs et une éthique. Ainsi, la collectivité doit définir la fraude et ses conséquences pour l'organisation et ses parties prenantes. La collectivité doit affirmer sa position en la matière en appliquant le principe de tolérance zéro en matière de fraude.

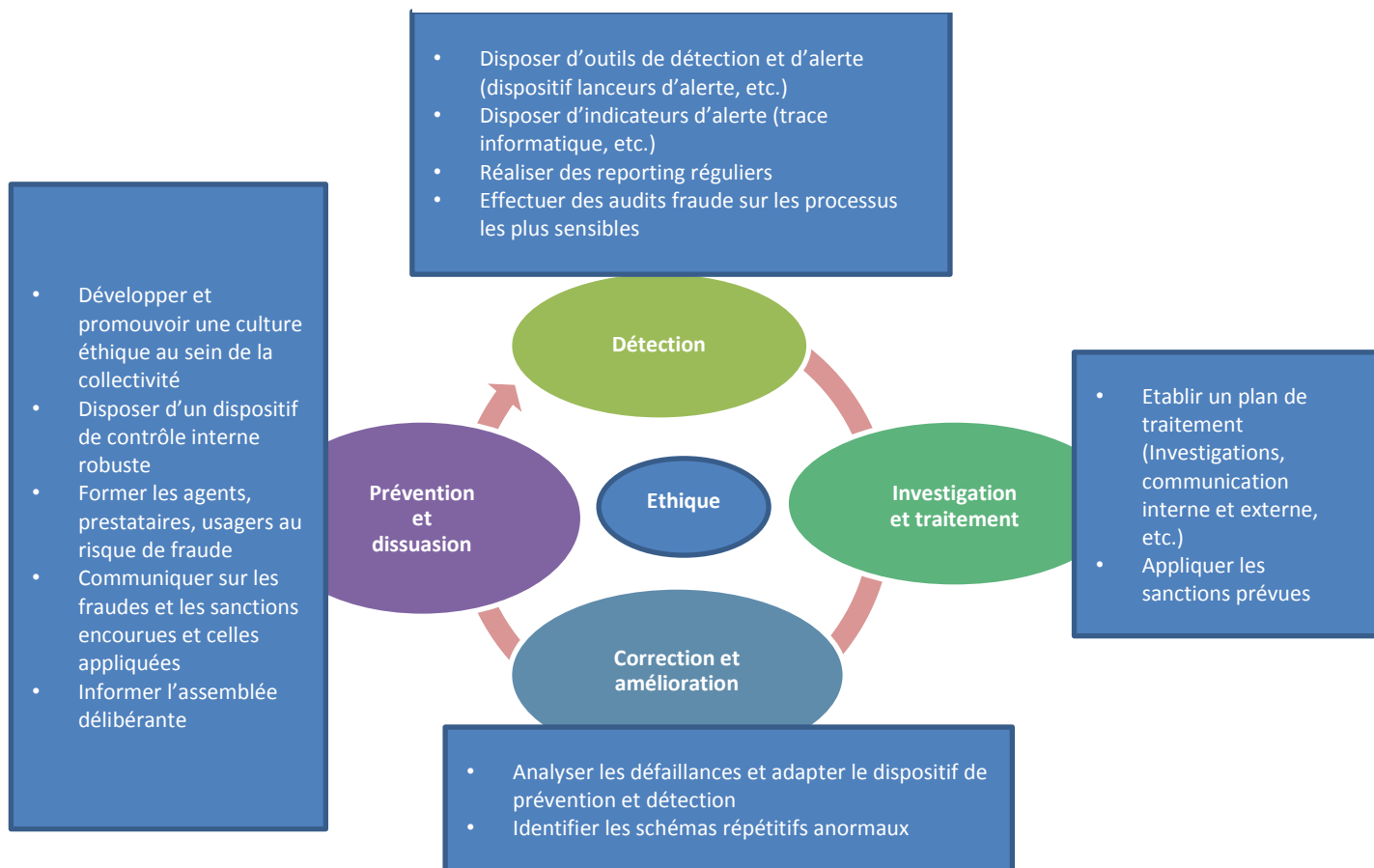
Enfin, le dispositif anti-fraude doit s'intégrer dans le dispositif de contrôle interne de la collectivité pour être pleinement efficace.

⁶⁷ Littéralement : l'exemplarité du dessus. Concept développé par l'ACFE relatif à l'instauration d'une atmosphère éthique dans l'organisation par le comportement du management.

⁶⁸ Ifaci-15 octobre 1999-Prise de position-cahier de la recherche -"Le rôle de l'auditeur interne dans la prévention de la fraude »

Le pilotage du dispositif peut être structuré autour des quatre composantes suivantes :

Figure 5 - Composantes du dispositif de lutte antifraude



Source : Inspiré de Ifaci-2010- cahier de la recherche- « Comment mettre en place un dispositif de lutte contre la fraude ».

L'éthique est au centre du dispositif de lutte antifraude. Le dispositif, pour être efficace, doit s'articuler autour des éléments suivants :

- **Prévention de la fraude** : c'est le premier maillon du programme de mise en œuvre concrète de lutte antifraude. Il s'agit lors de cette phase de comprendre les risques, éviter leur réalisation, expliquer, convaincre. Concrètement les objectifs liés sont le développement d'une culture éthique au sein de l'organisation, la définition et la diffusion des « standards » (procédures, protocole de détection, etc.), la sensibilisation des agents et élus (formation, communication, etc.), l'information des instances de

gouvernance (assemblée délibérante, exécutif, etc.) Le volet prévention est malheureusement insuffisant au sein des collectivités locales.

- **Détection** : l'enjeu de cette phase est de détecter au plus vite les fraudes commises pour réduire les préjudices subis.
- **Traitement** : les cas de fraude doivent être traités dans le cadre légal et en respectant les règles relatives à la confidentialité. La communication sur les mesures mises en œuvre, notamment les sanctions est un moyen de dissuasion puissant
- **Correction et amélioration** : l'objectif est d'améliorer en continue le dispositif par l'expérience acquise. La répétition des cas doit être évitée. Chaque fraude doit être analysée afin d'en tirer tous les enseignements. A ce titre, la création et la mise à jour d'une base des incidents semble indispensable.

Il convient de rappeler que la lutte contre la fraude ne doit pas aboutir à une « usine » de contrôles du risque de fraude visant à tout contrôler de manière excessive et coûteuse, comme le rappelle Sébastien Lepers dans un article⁶⁹ de la revue Audit, risques et contrôles. Il s'agit au contraire de cibler les actions préventives et détectives à partir de l'analyse des risques et de s'attaquer en priorité aux fraudes les plus simples.

Par la suite, il reviendra à l'audit interne de mesurer la cohérence et la robustesse du dispositif antifraude au regard de ces principes.

⁶⁹ S. Lepers- « La prévention et la détection de la fraude » - Revue Audit, risques et contrôles – n°009 du 1^{er} trimestre 2017.

3 Les enjeux de la fraude dans le secteur public local

3.1 Définition de la fraude

D'origine latine, *fraus/fraudis*, qui signifie ruse, la fraude recouvre de multiples formes. Le dictionnaire Larousse la définit comme : « Acte malhonnête fait dans l'intention de tromper en contrevenant à la loi ou aux règlements ». Il n'existe pas une définition, juridique de la fraude. En effet, cette dernière peut prendre des formes multiples : fraude informatique, fraude fiscale, etc.

Le cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne⁷⁰ définit la fraude comme : « Tout acte illégal caractérisé par la tromperie, la dissimulation ou la violation de la confiance sans qu'il y ait eu violence ou menace de violence. Les fraudes sont perpétrées par des personnes et des organisations afin d'obtenir de l'argent, des biens ou des services, ou de s'assurer un avantage personnel ou commercial. ».

Ces différentes définitions sont très larges et elles incluent des fraudes de nature très variées, notamment la corruption.

Il ressort de ces différentes définitions que la fraude se caractérise par :

- Un **acte volontaire**, ce qui la différencie de la négligence ou de la simple erreur

Exemple : création d'un agent fictif dans le système informatique « Ressources Humaines », utilisation d'un autre profil utilisateur pour réaliser des transactions frauduleuses dans le système d'information.

- Une **dissimulation des faits**

Exemple : Falsification des données, faux en écriture, etc.

- Un **acte illégitime**, la fraude ne peut être réduite à une définition purement pénale. Certaines fraudes sont liées à un contournement des règles internes ou des principes

⁷⁰ CRIPP – édition 2014

déontologiques de l'organisation. Elles n'ont pas systématiquement une conséquence sur le plan pénal.

Exemple : Falsification de documents, dépassement délibéré des limites d'engagement des crédits.

- Un **gain** recherché par le fraudeur, pour lui-même ou pour un proche. Il ne s'agit pas forcément d'un gain « matériel » ou financier

Exemple : Besoin de reconnaissance, de préserver une réputation, esprit « joueur » du fraudeur qui prend plaisir à ne pas être pris.

D'autres agissements peuvent accompagner la fraude, même s'il ne s'agit pas directement de fraude :

- La tentative de fraude
- La complicité de fraude. Ainsi, une négligence du comptable public dans ses contrôles peut indirectement favoriser la fraude

Les fraudes au sein des collectivités locales peuvent avoir diverses conséquences, dont notamment :

- Une perte de revenu pour la collectivité ;
- Une perte de crédibilité pour la collectivité, ses dirigeants et ses agents ;
- Une perte d'efficacité de l'action publique ;

3.2 Le cadre légal français

3.2.1 Les infractions pénales pouvant être associées à la fraude

Les fraudes ne trouvent pas forcément une qualification sur le plan pénal. Néanmoins, différentes infractions pénales peuvent être associées à la fraude, notamment dans le secteur public local :

Tableau 2 - Infractions pénales associées à la fraude en droit Français

Infraction	Références	Peines d'emprisonnement maximales	Peines d'amendes maximales encourues par les personnes physiques
Fraude informatique	Articles L. 323-1 et suivants du code pénal	2 à 5 ans	75 000 euros d'amende
Vol	Articles L. 311-1 et suivants du code pénal	3 à 20 ans	150 000 € d'amende.
Favoritisme	Article L. 432-14 du code pénal	2 ans	200 000 € d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction
Faux et usage de faux	Articles L. 441-1 et suivants du code pénal	10 ans	225 000 € d'amende.
Trafic d'influence et corruption – agent public national	Articles L. 432-11 et 433-1 du code pénal		1 000 000 € d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction.
Détournement de biens	Article L. 432-15 du code pénal		
Détournement de fonds publics	Article L. 432-15 du code pénal		
Concussion	Article L. 432-10 du code pénal	5 ans	500 000 € d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction (antérieurement 75 000 €)
Prise illégale d'intérêts	Article L. 432-12 du code pénal		
Trafic d'influence	Articles L. 433-2 et L. 434-9-1 du code pénal		
Escroquerie	Article L. 313-1 du code pénal		
Abus d'autorité	Article L. 432-1 du code pénal		75 000 euros d'amende
Abus de confiance	Article L. 314-1 du code pénal	3 ans	375 000 euros d'amende

Source : Code pénal

Ces différentes infractions peuvent faire l'objet, pour certaines d'entre elles, des peines complémentaires comme l'interdiction des droits civiques, l'inéligibilité, l'interdiction d'exercer une fonction publique, l'exclusion des marchés publics, etc.

De plus, pour chacune de ces infractions, le bénéficiaire peut également être condamné pénalement pour complicité ou recel. Les peines prévues sont identiques à celles de l'auteur principal.

Les cas de fraudes relevant des atteintes à la probité (détournement de fonds publics, etc.) font régulièrement l'objet d'un retentissement médiatique. De plus, les citoyens sont de plus en plus sensibles aux suites pénales réservées aux auteurs de ces faits. Au cours des 30 dernières années, différentes lois (loi sapin, loi sur le financement de la vie politique, etc.) sont venues renforcer l'arsenal pénal en la matière. Récemment⁷¹, un parquet national financier a été créé afin de renforcer l'efficacité des poursuites. Ce dernier prend notamment en charge les dossiers les plus complexes en matière de lutte contre la fraude fiscale et de corruption.

La réponse pénale n'est pas la seule solution dans le secteur public local pour lutter contre la fraude.

3.2.2 La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) institution répressive spécialisée en matière de finances publiques

3.2.2.1 Une institution qui peut sanctionner les agents des collectivités locales mais pas les élus locaux

Au-delà du droit pénal, il existe en France une institution qui a été créée afin de réprimer la mauvaise gestion en matière de finances publiques : la CDBF créée en 1948. Elle est associée à la Cour des comptes. Elle constitue toutefois une juridiction financière distincte de cette dernière. Elle est chargée de sanctionner par des amendes les infractions à l'ordre public financier⁷². La CDBF est donc une juridiction exclusivement répressive.

La CDBF sanctionne⁷³ les personnes, qui, dans l'exercice de leur fonction, ont causé un préjudice grave au sein des organismes dans lesquels elles exercent des responsabilités. Les arrêts de la CDBF sont susceptibles d'un recours en cassation devant le conseil d'Etat.

Les infractions sanctionnées par la CDBF pouvant concerner les collectivités locales sont :

- L'imputation irrégulière d'une dépense pour dissimuler un dépassement de crédit (Article. L.313-1 du CJF) ;

⁷¹ Loi organique du 6 décembre 2013

⁷² Article L.311-1 et suivant du CJF

⁷³ Article L 312-1 à 2 du CJF

- L'engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet (Article L.313-2 du CJF) ;
- Le non-respect des règles relatives à l'exécution des opérations de recettes et de dépenses (Article L.313-4 du CJF) ;
- L'omission volontaire des déclarations à fournir par l'organisme employeur aux administrations fiscales (Article L.313-5 du CJF) ;
- L'attribution à autrui d'un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé ; (Article L.313-6 du CJF) ;
- Les agissements ayant causé un préjudice grave à raison des carences graves dans les contrôles, d'omissions ou de négligences répétées dans le rôle de direction (Article L.313-7-1 du CJF) ;
- Inexécution des décisions de justice (Articles L.313-7 et 313-12 du CJF).

Les justiciables de la CDBF sont notamment les fonctionnaires civils et militaires, les gestionnaires des organismes et collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes, ainsi que les membres de cabinets ministériels et les comptables publics.

Le code des juridictions financières⁷⁴ pose le principe de « l'injusticiabilité » des élus locaux (maires, adjoints, présidents de régions, de départements, etc.). Il existe néanmoins deux exceptions pour les cas de : non-exécution de décisions de justice ou la procuration d'un avantage injustifié à autrui à l'occasion de l'exercice du pouvoir de réquisition du comptable public. Cette exonération de responsabilité des élus locaux « se justifie mal et ne trouve guère d'explication que dans la composition des assemblées parlementaires qui votent les lois » indiquait il y a quelques années le président Descheemaeker⁷⁵.

Au cours des dix dernières années, le projet de mettre fin à cette exception qui handicape fortement l'institution a fait son chemin mais sans jamais aboutir à un changement du texte par le parlement. Exemples récents, la prise de position du président de la République en 2012,

⁷⁴ Article L312-1 du CJF

⁷⁵ La Cour des comptes, La documentation française, 3 éd. 2005, p.191

François Hollande, qui déclarait dans un discours prononcé le 7 septembre 2012 à l’occasion de l’audience solennelle de la cour des comptes : « Les textes seront donc modifiés pour permettre à la Cour de discipline budgétaire, d’élargir son intervention, aussi bien pour les incriminations, que pour les ordonnateurs ». Autre exemple, le rapport au président de la République de Jean-Louis NADAL⁷⁶ intitulé « Renouer la confiance publique », fait figurer en proposition n°20 de « Faire de la Cour de discipline budgétaire et financière la juridiction compétente pour l’ensemble des ordonnateurs ».

La CDBF a une activité relativement réduite puisqu’elle a enregistré fin 2015 599 saisines depuis sa création et 204 arrêts rendus. Le peu d’activité se justifie par le déroulement des procédures (modalités de saisine, possibilité de classement, etc.), mais probablement également par le fait que les principaux donneurs d’ordres, notamment les élus locaux, ne sont pas justiciables devant la CDBF.

Tableau 3 - Affaires enregistrées, classées et jugées par la CDBF

Années	Saisines enregistrées dans l'année	Nombre d'arrêts rendus	Taux de classement
2006	16	6	73%
2007	12	3	60%
2008	16	5	70%
2009	14	6	73%
2010	8	3	56%
2011	16	7	50%
2012	15	7	60%
2013	11	4	50%
2014	22	5	50%
2015	21	8	60%
Total depuis 1948	599	204	

Source : Cour des comptes- CDBF- Rapport annuel au Président de la République - 2016

⁷⁶ Actuel président de la Haute Autorité pour la Transparence dans l’action publique

Par ailleurs, les justiciables condamnés par la CDBF sont pour la plupart des gestionnaires des services de l'Etat ou d'établissement publics locaux ou nationaux. Très peu d'arrêts de la CDBF concernent des collectivités locales. Parmi tous les arrêts rendus depuis 1954, deux arrêts concernent directement des collectivités locales⁷⁷.

L'exclusion très large des élus locaux du champ d'action de la CDBF limite considérablement la portée des sanctions de la juridiction dans la sphère locale et explique probablement pour partie le fait qu'un nombre infime d'arrêts concernent directement les collectivités locales. En effet, la nature des infractions sanctionnées par la CDBF implique quasi systématiquement une participation plus ou moins active des exécutifs locaux, notamment du président de l'exécutif. Il peut sembler assez injuste de ne sanctionner que l'agent qui a agi alors même que le donneur d'ordre lui ne peut l'être.

3.2.2.2 Des sanctions globalement faibles

Les infractions relevées par la CDBF sont sanctionnées⁷⁸ par une amende dont le minimum ne peut être inférieur à 150 euros et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui était alloué à l'auteur de l'infraction à la date à laquelle le fait a été commis. Les montants peuvent être doublés en cas d'avantages indus accordés à autrui.

L'amende la plus importante prononcée par la CDBF était de 152 449 €⁷⁹ pour l'affaire société banque occidentale en 1998. Le montant des amendes prononcées est très disparate, la moyenne se situe autour de 2 000 €⁸⁰. Le montant des amendes apparaît bien souvent relativement éloigné des conséquences financières liées aux manquements sanctionnés. Comme le soulignent⁸¹ les professeurs Lascombe et Vandendriessche « si l'ampleur des sanctions prononcées n'est pas le seul critère d'efficacité d'une juridiction répressive, une mansuétude excessive finit par nuire à la crédibilité même de l'institution ».

⁷⁷ Arrêts CDBF : 2010- Commune de Bandol et 2001 Région Guadeloupe

⁷⁸ Article L. 313-1 et suivants du code des juridictions financières

⁷⁹ Un million de francs

⁸⁰ D'après S.Damarey –Execution et contrôle des finances publiques- éd gualino – P 375

⁸¹ Revue du Trésor 2001 p803

Dans le cadre de la lutte contre la fraude et plus particulièrement de sa répression au sein du secteur public local, la CDBF a donc un intérêt très limité. Ceci essentiellement par l'injusticiabilité des décideurs locaux.

3.3 Typologie de la fraude

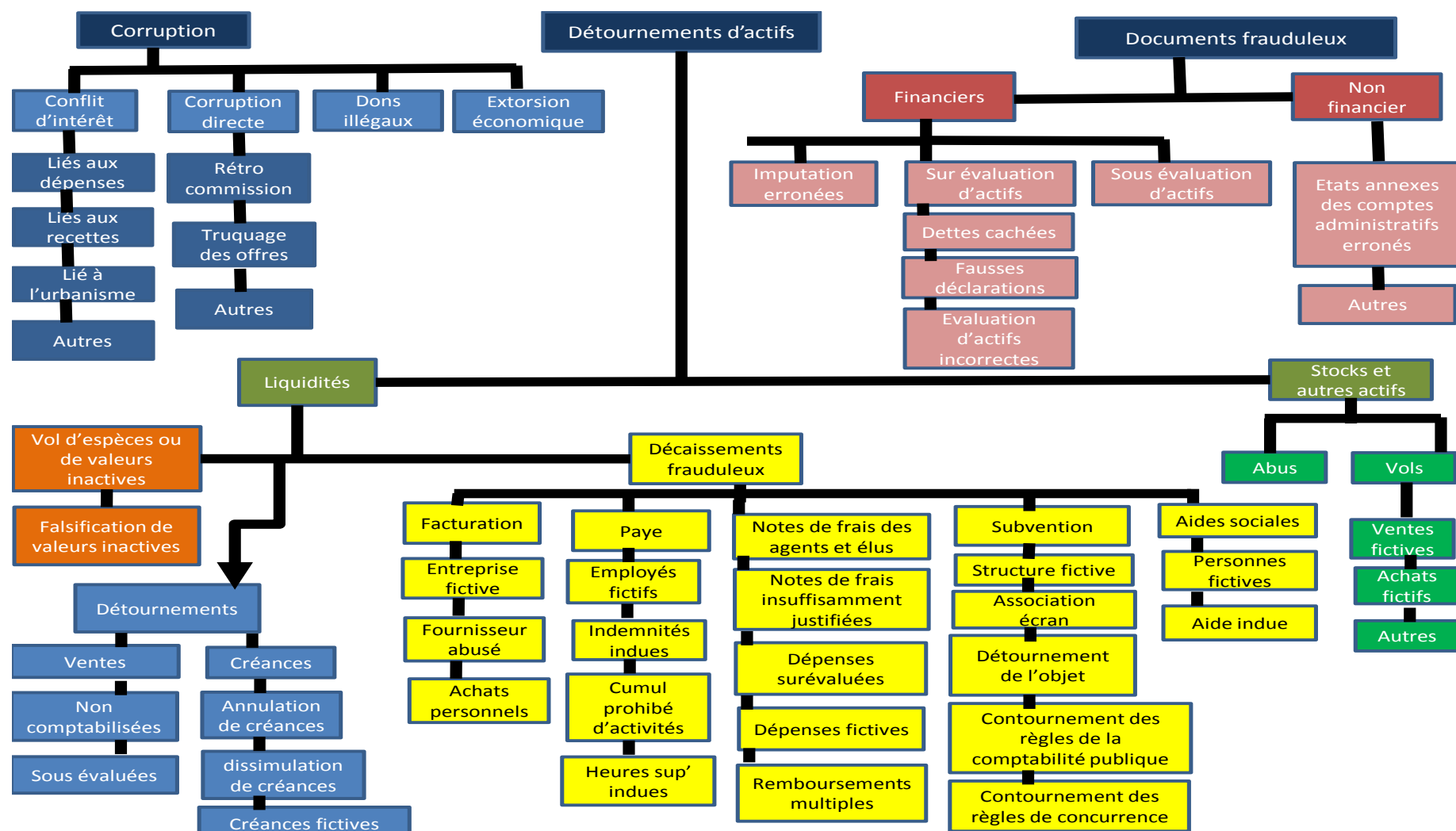
Les fraudes peuvent être classées en deux catégories :

- La fraude interne. Elle est commise par un élu ou un agent de la collectivité. Si l'auteur des faits est un agent, il peut être sanctionné sur le plan disciplinaire et suivant la gravité des faits, être poursuivi sur le plan administratif, civil ou pénal. S'il s'agit d'un élu les poursuites peuvent s'exercer de la même manière, sauf sur le plan disciplinaire. La fraude peut également être commise par un proche (conjoint, enfant, amis, etc.) ;
- La fraude externe. Elle est le fait d'un tiers. Il peut s'agir d'un usager de la collectivité ou de toute autre personne sans lien direct avec la collectivité. La collectivité constitue la victime de cette fraude.

L'ACFE (Association of Certified Fraud Examiner) a établie en 1996 une classification des différents types de fraude. Ce schéma peut trouver à s'appliquer pour les collectivités locales. Néanmoins, les fraudes de type « Communication d'information frauduleuse » (Financial statement fraud, Net worth/ net income understatement), notamment celles concernant les informations financières sont quasi inexistantes au niveau des collectivités locales de par leur structuration. Les collectivités locales, à la différence d'une entité de droit privé, n'ont pas de capital et ne sont pas cotées sur les marchés financiers.

A partir de la classification de l'ACFE, très générique, il est possible d'imaginer une classification plus proche des fraudes commises à l'encontre des collectivités locales.

Figure 6 - Classification des fraudes au sein des collectivités locales -



Source : Adaptation libre, d'après ACFE-Report to the nations on occupational fraud and abuse – 2016 – Global fraud study

A partir de la classification précédente, il est possible d'établir une typologie des fraudes au sein des collectivités locales en France.

Tableau 4 - Principaux types de fraudes au sein des collectivités locales

Typologie	Exemple
Détournement de fonds direct	1. Détournement des fonds de la collectivité 2. Création d'un emploi fictif
Détournement de fonds indirect	1. Remboursement de frais indus, auto-attribution d'indemnités indues 2. Corruption(processus de commande publique détournés, etc.)
Atteinte à la sécurité informatique	1. Détournement des outils informatiques à des fins frauduleuses (manipulation du système de paye, du système d'aide sociale, etc.) 2. Vol d'informations sur des supports informatiques 3. Dommages dus au piratage informatique
Manquements déontologiques préjudiciables à la collectivité (préjudice lié à l'image ou aux finances)	1. Corruption 2. Favoritisme 3. Prise illégale d'intérêt 4. Trafic d'influence (abuser de son influence réelle ou supposée, pour obtenir un logement, une décoration, un emploi, etc.) 5. Concussion (demander ce que l'on sait ne pas être dû ou s'abstenir de demander ce qui est dû) 6. Utilisation impropre d'informations privilégiées (notamment en matière d'urbanisme, achat public, etc.) se traduit pénalement, en général, par de la prise illégale d'intérêts 7. Abus de confiance
Autres activités non autorisées ou dissimulées	1. Engagement de crédits sans autorisation 2. Engagement de la collectivité sans autorisation (commande sans autorisation, signature d'un emprunt auprès d'une banque sans autorisation du conseil municipal, etc.)

Source : A.pelletier

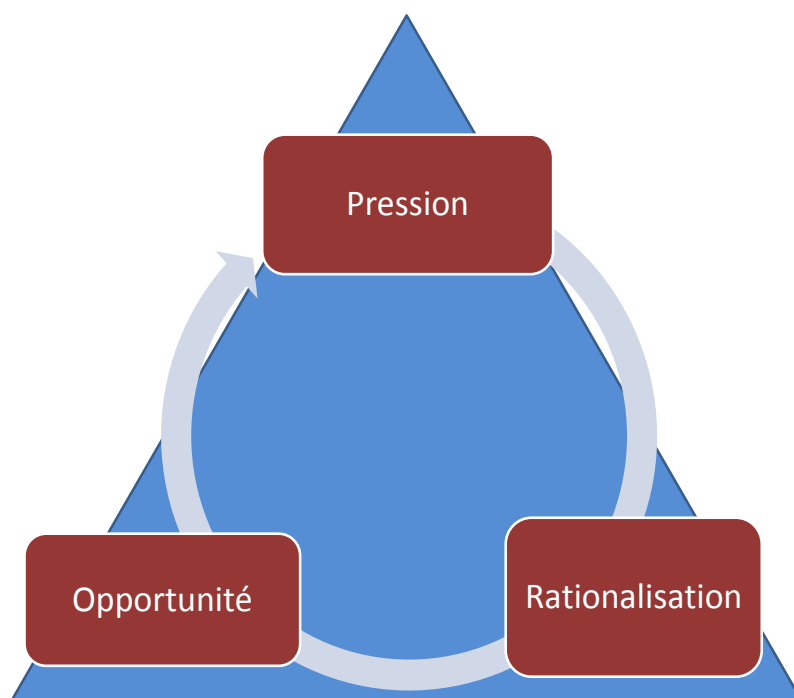
3.3.1 L'origine de la fraude

Les ressorts et les motivations de la fraude sont les même qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé.

D'après Donald Cressey⁸², les motivations liées à la fraude peuvent s'apprécier suivant trois critères. Ce modèle permet de comprendre les facteurs à l'origine de la fraude. Ces trois éléments sont : la pression/ l'incitation, l'opportunité et la rationalisation.

⁸² Donald R. Cressey, *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973) p. 30

Figure 7 - Triangle de la fraude



Source : d'après le modèle de Donald R. Cressey, Other People's Money

- **Pression** : L'agent public ou l'élu local est incité et/ou subit une pression :

Le fraudeur rencontre des difficultés financières, indicateurs de performance trop exigeant, système de rémunération variable inadapté, besoin de reconnaissance, contexte électoral, changement d'environnement, pression externe (corruption), etc.)

- **L'opportunité** : Les failles du contrôle interne (l'absence de contrôles, l'inefficacité des contrôles en place, possibilité de contourner des contrôles, absence de sanction, etc.) donnent l'opportunité de commettre une fraude.

De la même manière, un système de gouvernance déséquilibré (absence de procédures/de contrôles, etc.) facilite la fraude. Un changement organisationnel et/ou de système d'information peut être un facteur créant une opportunité de fraude.

- **Rationalisation** : C'est la justification morale et rationnelle de l'acte de fraude comme étant un dû. L'autojustification est fondée sur une promotion manquée, une prime non accordée, « tout le monde fait la même chose... ». Cette autojustification sera d'autant plus aisée que l'environnement éthique ne favorise pas un cadre de bonne conduite.

3.3.2 Le profil du fraudeur

Le fraudeur peut être « n'importe qui ». D'après une étude du cabinet Price Waterhouse Cooper (PWC) publiée en mars 2016⁸³, le fraudeur français est un homme dans la grande majorité des cas (76%). C'est souvent (55% des cas) quelqu'un d'extérieur à la structure. Lorsque le fraudeur fait partie de la structure, il s'agit généralement d'un cadre (56%) qui a généralement entre 31 et 40 ans et plus de 10 ans d'ancienneté dans l'entreprise. La motivation première du fraudeur est l'appât du gain. La méthode la plus utilisée est le détournement d'actifs. Notes de frais surévaluées, fausses factures, encaissement d'un règlement pour son compte propre, etc. Le fraudeur est très souvent une personne très sympathique, qui bénéficie de la confiance de sa hiérarchie. Il part peu en vacances, partage peu ses dossiers.

L'étude de l'ACFE⁸⁴ vient compléter ces caractéristiques, notamment concernant le lien entre le fraudeur et son ancienneté dans l'organisation. Il semble qu'il existe une corrélation directe entre l'ancienneté et les pertes moyennes. L'enquête de l'ACFE montre ainsi que plus un salarié est ancien :

- Plus il a de possibilités de monter en hiérarchie ;
- Plus il connaît les contrôles à déjouer ;
- Plus il a la confiance de ses supérieurs et collègues.

Cette étude indique également que la majorité des fraudeurs sont des primo délinquants. Ainsi, 83 % des fraudeurs n'ont jamais été convaincus ou punis pour des faits de fraude et seulement 5 % ont déjà été condamnés pénalement.

Il n'existe aucune étude de ce type spécifique concernant le secteur public ou les collectivités locales.

⁸³ PWC -"Global Economic Crime Survey 2016" – Mars 2016

⁸⁴ ACFE-Report to the nations on occupational fraud and abuse – 2016 – Global fraud study

3.3.3 Le coût de la fraude

De nombreuses études concernent la fraude fiscale⁸⁵ ou encore la fraude dans les transports en commun⁸⁶. Peu d'études évaluent le coût des fraudes dans le secteur public local. Celles qui existent s'intéressent à une typologie particulière de fraude comme la corruption ou à un secteur particulier comme les achats publics ou les prestations sociales. Ainsi, concernant les fraudes relatives aux achats publics, l'OCDE⁸⁷ évalue le coût de la corruption entre 10 et 20 % du coût total des marchés publics. Le coût total de la fraude au niveau de l'achat public doit donc être probablement supérieur à ce ratio. Une autre étude⁸⁸ commandée par l'office européen de lutte anti-fraude (OLAF), évalue le coût moyen des fraudes aux achats publics au sein de divers pays de l'UE à 18 % du montant des marchés passés. Concernant les aides et prestations sociales, un rapport de l'Assemblée Nationale⁸⁹ estime le coût des escroqueries aux prestations sociales versées par les collectivités locales entre 3 à 4 milliards d'euros, soit environ 1 à 2 % du montant total des sommes versés.

Il n'existe pas, *a priori*, d'études robustes chiffrant le coût de la fraude aux subventions ou concernant les fraudes touchant le patrimoine des collectivités. De même, il n'existe pas d'étude spécifique concernant l'impact financier de l'ensemble des fraudes au niveau de la sphère publique locale en France.

Toutefois, le rapport de l'ACFE cité précédemment⁹⁰ fait état de la fraude dans les collectivités publiques locales au niveau mondial.

⁸⁵ Cour des Comptes – 2016- Rapport public annuel “La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer” ; NFA, Eliminating Public Sector Fraud, June 2011 ; H. Diallo, G. Karakaya, D. Meulders, R. Plasman, Estimation de la fraude fiscale en Belgique, DULBEA, Université Libre de Bruxelles, mai 2010. ; P. Pashardes, A. Polycarpou, Income Tax Evasion, Inequality and Poverty, Cyprus Economic Policy Review, vol. 2, n° 2, 2008

⁸⁶ Cour des Comptes – Rapport public annuel 2016 « La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif »

⁸⁷ OCDE (2010), principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics, Edition OCDE – <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056626-fr> - dernier accès le 30/05/2017

⁸⁸ OLAF (2014) - “Identifier et réduire la corruption dans les marchés publics au sein de l'UE”

⁸⁹ Assemblée Nationale -29 juin 2011. – n°3603 - Rapport d'information de la COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES -sur la lutte contre la fraude sociale

⁹⁰ ACFE-Report to the nations on occupational fraud and abuse – 2016 – Global fraud study

D'après l'étude 15 à 20 % des collectivités locales sont victimes de fraudes. Ces dernières ont un coût médian de 80 à 100 000 US\$. La même étude précise que près de 40 % des entreprises privées sont victimes de fraude dont le coût médian est de 180 000US\$.

Néanmoins, il convient de relativiser les chiffres de cette étude et éviter des extrapolations au niveau des collectivités locales Françaises. Sur cette étude, parmi l'ensemble des données agrégées, sept cas pris en compte par l'étude se sont déroulés en France. Mais il n'est pas précisé la part des structures publiques et privées. Par ailleurs, ces données peuvent être à relativiser dans la mesure où il n'est pas indiqué si les fraudes relatives à la fiscalité sont incluses ou non dans l'étude. Pour la France, la totalité des produits fiscaux sont recouverts par l'Etat. Ce dernier garanti aux collectivités le montant de la fiscalité⁹¹ voté par l'assemblée délibérante.

Au niveau européen, certains pays ont mené des études relativement approfondies sur le coût des fraudes dans le secteur public et spécifiquement dans le secteur public local. C'est le cas de la Grande-Bretagne.

Le national audit office (NAO), l'équivalent britannique de la Cour des comptes, publie régulièrement des études⁹² sur le coût de la fraude. De plus, la Grande-Bretagne a eu une agence dédiée à la lutte contre les fraudes, le National Fraud Authority (NFA) entre 2008 et 2014. Cette agence a été dissoute en 2014, les missions ont été reprises par diverses autorités dont le National crime authority. L'une des missions de la NFA était la production d'un rapport annuel sur l'état de la fraude au sein du pays ainsi que son coût. L'université de Portsmouth via son centre for counter fraud studies⁹³ poursuit l'étude et la publication des données de fraudes tel que publiées dans les rapports annuels de la NFA. Ainsi, en 2016, l'université de Portsmouth a estimé⁹⁴ le coût de la fraude au niveau du secteur public local Britannique (hors fiscalité et aides sociales). Ce coût représentait 7,32 milliards de livres sterling soit environ 8,42 milliards d'euros. L'étude précise que le coût de la fraude représente en moyenne 3,5% des dépenses réalisées. Ce chiffre est difficilement transposable au secteur public local Français en raison des différences importantes, notamment la surface financière des différentes collectivités, les missions, les conditions d'exercice, etc. Toutefois, ces données sont intéressantes car elles

⁹¹ Toutefois, des frais de gestion sont appliqués

⁹² NAO- HC 350 – 23 février 2013 – Fraud landscape review

⁹³ <http://www.port.ac.uk/centre-for-counter-fraud-studies/>

⁹⁴ University of Portsmouth – centre for counter fraud studies- Annual fraud indicator 2016 -May 2016

permettent de donner un contour au coût de la fraude. Elles montrent également que le coût de la fraude est loin d'être négligeable.

3.4 Les normes professionnelles d'audit et la fraude

Les normes professionnelles d'audit interne précisent⁹⁵ à de nombreuses reprises la nécessité d'intégrer le risque de fraude dans la démarche d'audit.

La norme 2016 de l'audit interne met l'accent sur le fait que les risques significatifs, dont la fraude et les contrôles correspondant, doivent faire l'objet d'une restitution périodique par le responsable de l'audit interne.

De même, les commissaires aux comptes doivent prendre en considération la possibilité de fraude lors de l'audit des comptes⁹⁶.

3.5 De l'intérêt d'auditer la fraude dans les collectivités

L'audit de la fraude dans les collectivités locales a peu été abordé dans la littérature, les thèses ou les mémoires. Il est donc intéressant de dresser d'une part un portrait de la fraude dans ces secteurs et d'autre part de définir des méthodologies appropriées. De plus, la fraude intéresse de nombreux citoyens. En effet, ces derniers se sentent directement concernés dès lors que l'argent public fait l'objet de traitements frauduleux. La révélation de fraudes de grande ampleur par voie de presse suscite toujours l'intérêt des contribuables.

De plus, la thématique de la fraude concerne particulièrement le secteur public comme le montre une étude du cabinet PWC⁹⁷ en date de mars 2016. Le secteur public connaît un taux de fraude de 44 %. Cette même étude indique que le secteur public est particulièrement victime de la fraude, puisqu'il est l'un des 4 secteurs d'activité ayant connu la plus forte progression (+3 %) des fraudes. Pour autant, cette réalité ne semble pas être perçue comme telle par le secteur public. Une étude récente de l'IIA⁹⁸ l'illustre fort bien. Cette dernière fait apparaître qu'une plus grande attention est accordée au risque de fraude dans les organisations privées. En

⁹⁵ Cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne (CRIPP) - Normes 1210.A2, 2060, 2120-A2

⁹⁶ NEP-240

⁹⁷ PWC, Global Economic Crime Survey 2016- P1(

⁹⁸ The IIA-2015-Common Body of Knowledge-Farah G araj – “ Faire face au risque de fraude”

effet, 38 % des entreprises ayant répondu à l'étude classent la fraude dans le top 5 des risques contre 28 % pour le secteur public.

En outre, les enjeux financiers sont conséquents. Les dépenses des administrations publiques représentent des masses financières considérables. En 2014, les dépenses des administrations publiques françaises s'établissaient à 1 151 Md€ dont 239 Md€ pour les seules collectivités locales. Elles représentaient ainsi près de 57 % du PIB Français, ce qui constitue une masse de dépense significative à l'échelle du pays. Au cours des 30 dernières années, suite aux différentes lois de décentralisation, les collectivités locales ont progressivement pris une part de plus en plus importante dans ces dépenses.

A elles seules, les administrations publiques locales représentaient⁹⁹ 21 % de la dépense publique et près de 71 % de l'investissement public.

Ces dépenses sont, pour une large part, financées par les contributions des entreprises et des citoyens, via les impôts et les taxes. Ainsi, au travers de la taxe d'habitation, des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et des impôts économiques, c'est 75 Md€ de produits fiscaux qui ont été directement versés aux collectivités locales en 2013¹⁰⁰.

Ces sommes conséquentes nécessitent donc une attention particulière quant à leur bon emploi.

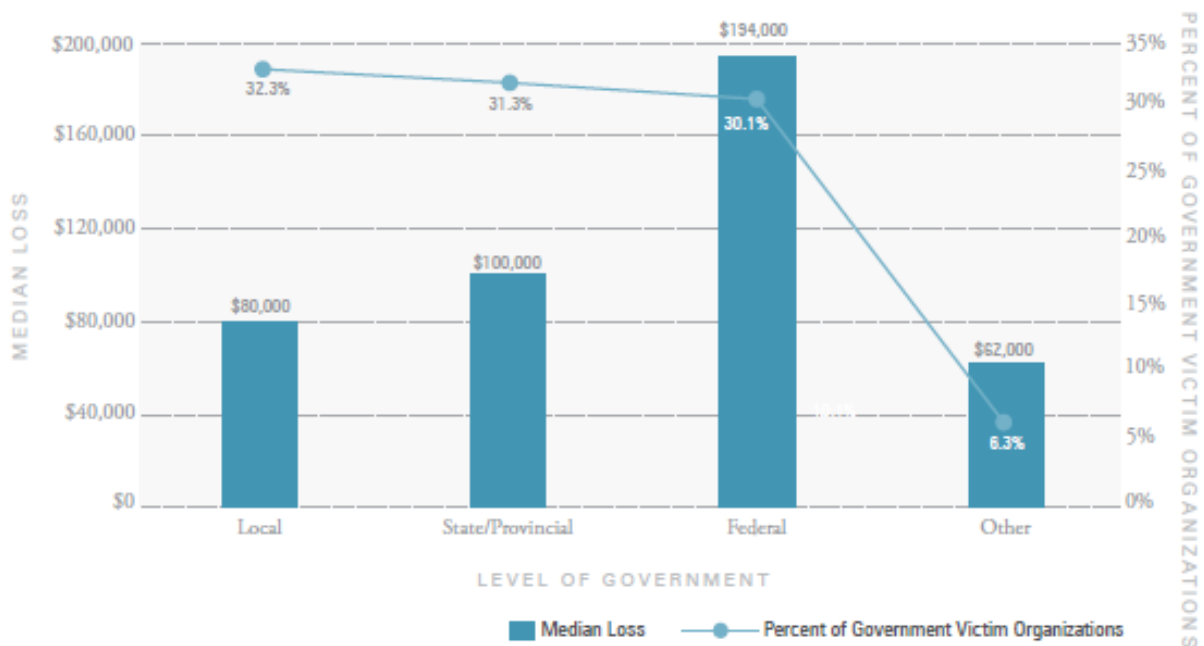
D'après l'ACFE¹⁰¹, au niveau mondial, la fréquence et les pertes médianes du secteur local dans son ensemble (local et provincial) atteignent ,en montant cumulé, un niveau à peine inférieur au niveau fédéral/étatique.

⁹⁹ 2014-Ministère de l'intérieur - DGCL- Les collectivités locales en chiffres

¹⁰⁰ 2014-Ministère de l'intérieur - DGCL- Les collectivités locales en chiffres

¹⁰¹ ACFE-Report to the nations on occupational fraud and abuse – 2016 – Global fraud study

Figure 8 - Fréquence et médiane des pertes dues aux fraudes au sein du secteur public au niveau mondial



Source: ACFE-Report to the nations on occupational fraud and abuse – 2016 – Global fraud study

Par ailleurs, la presse se fait régulièrement l'écho de fraudes importantes concernant les collectivités locales.

A titre d'exemple, une députée des Bouches-du-Rhône, a été condamnée¹⁰² à un an de prison ferme par le tribunal correctionnel de Marseille pour avoir détourné plus de 700 000 € de subventions de la région Paca à des fins de clientélisme électoral.

Le journal Sud-ouest¹⁰³ faisait état de 350 000 € de subventions publiques détournées par le gérant de la cantine du département de la Dordogne.

Autre exemple, le journal le Parisien¹⁰⁴ relatait, en 2015, l'arrestation de 8 agents publics soupçonnés d'avoir détourné 5 M€ de prestations sociales depuis 2002. Un audit interne a mis en lumière des dysfonctionnements et incohérences dans l'attribution d'allocations destinées à des handicapés et à des personnes âgées. Les fonctionnaires s'étaient organisés et avaient créé

¹⁰² Journal l'Humanité du 22 mai 2013

¹⁰³ Sud-Ouest - 27 juin 2016

¹⁰⁴ Le Parisien - 6 Janvier 2015

près de 80 dossiers fictifs de bénéficiaires de l'APA (Allocation personnalisée d'autonomie) et de PCH (Prestation de Compensation du Handicap). La totalité des personnes en cause travaillaient depuis de nombreuses années pour le département dont certaines depuis plus de 10 ans.

Ces exemples illustrent le caractère très hétérogène des fraudes commises à l'encontre des collectivités locales.

Tous les types de collectivités sont exposés à la fraude. Ceci, d'autant plus, si elles n'ont pas mise en œuvre des dispositifs de maîtrise des risques *ad hoc*.

Les zones de risque du secteur public local sont très spécifiques et nécessitent une approche particulière que nous avons développé dans la seconde partie du présent mémoire.

Seconde partie :

**GESTION DE LA FRAUDE –
PROPOSITION D’UN GUIDE D’AUDIT**

Cette seconde partie a pour objectif de présenter dans un premier temps les règles relatives à l’audit de la fraude puis d’établir une matrice des risques. Dans un second temps, il est proposé un guide d’audit de la fraude spécifique aux collectivités locales.

1 Rôle et responsabilité de l'audit interne en matière de prévention et détection de la fraude

La définition claire des responsabilités de l'audit interne en matière de fraude permet de sécuriser à la fois les procédures et les auditeurs lors d'audit réalisé suite à une fraude ou encore d'audit du dispositif de lutte contre la fraude.

1.1 Normes professionnelles et rôle de l'auditeur en matière de fraude

Au-delà de ses spécificités propres, la fraude doit être considérée comme un risque de la collectivité.

La fraude au sens large constitue une entrave à un fonctionnement efficient de l'entité. Le contrôle interne, qui a pour objectif la maîtrise de l'activité, est un maillon essentiel de la lutte contre la fraude. L'audit interne, dont l'un des buts est l'évaluation du contrôle interne, a donc un rôle prépondérant dans la lutte contre la fraude.

Dans un contexte de fraude, l'ECIIA précise que la responsabilité de l'audit interne est de s'assurer que la direction a examiné son exposition au risque de fraude et a identifié la possibilité de fraude comme un risque de la structure.

Les auditeurs internes utilisent principalement deux sources d'information pour préciser leur rôle en matière de risque de fraude :

- Le référentiel intégré de contrôle interne issu du COSO¹⁰⁵
- La documentation produite par l'IIA¹⁰⁶

Comme cela a été précisé précédemment, la définition de la fraude est très large et les normes ne distinguent pas la fraude interne de la fraude externe. Les normes de référence sont donc très

¹⁰⁵ Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission

¹⁰⁶ Institute of Internal Auditors

étendues. Elles mettent toutefois l'accent sur des points-clés afin de pouvoir cibler les fraudes les plus importantes.

1.1.1 Le COSO et ses 4 points d'attention concernant le risque de fraude

Le référentiel intégré de contrôle interne du COSO 2013 précise dans son principe n°8 « évaluer le risque de fraude » que « L'organisation intègre le risque de fraude dans son évaluation des risques susceptible d'affecter la réalisation des objectifs ». Ce principe est décliné en 4 points d'attention :

- Envisager les différents types de fraude (pertes d'actifs, reporting frauduleux, corruption, etc.)
- Evaluer les incitations et les pressions
- Evaluer les opportunités (possibilités de modification des registres comptables, utilisation non autorisée d'actifs possible, etc.)
- Evaluer les comportements et les justifications

Les points d'attention déclinés par le COSO 2013 sont véritablement opérationnels, ils s'inspirent très largement du modèle de Cressey. Ces différents points d'attention permettent de cibler aussi bien les fraudes internes, qu'externes. Ces différents principes s'attachent véritablement au comment faire.

1.1.2 Normes professionnelles : importance du rôle de l'auditeur

Les normes professionnelles¹⁰⁷ s'attachent davantage au rôle de l'auditeur face au risque de fraude. Les normes les plus pertinentes développées par l'IIA en matière d'audit de la fraude sont les suivantes :

- Norme **1210.A2** – « Les auditeurs internes doivent posséder des connaissances suffisantes pour évaluer le risque de fraude et la façon dont ce risque est géré par l'organisation. Toutefois, ils ne sont pas censés posséder l'expertise d'une personne dont la responsabilité première est la détection et l'investigation des fraudes. »

¹⁰⁷ Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne développée par l'IIA

- Norme **2120.A2** – « L’audit interne doit évaluer la possibilité de fraude et la manière dont ce risque est géré par l’organisation. »
- Norme **2210.A2** – « En déterminant les objectifs de la mission, les auditeurs internes doivent tenir compte de la probabilité qu’il existe des erreurs significatives, des cas de fraudes ou de non conformités et d’autres risques importants. »

Dans ce cadre, il ressort clairement des normes professionnelles que l’auditeur a un rôle tout à fait particulier en matière de lutte contre la fraude. En premier lieu, il doit avoir une opinion sur la manière dont le risque de fraude est appréhendé par la collectivité et dans un second temps, il doit envisager la possibilité de fraude au travers chacune de ses missions.

Par ailleurs, il apparaît évident que l’auditeur a un rôle éminent à jouer lorsqu’il existe un soupçon de fraude ou en cas de fraude avérée au sein de la collectivité dans laquelle il travaille.

1.2 Positionnement de l’auditeur interne face au risque de fraude

La fraude est considérée comme l’un des cinq risques les plus importants par 31 % des auditeurs internes, quel que soit le type de structure ou sa localisation géographique d’après une étude de l’IIA en date de 2015¹⁰⁸. Selon la même étude, les auditeurs internes accordent en général plus d’attention au risque de fraude que le management (31 % contre 19 %). A l’heure actuelle, le risque de fraude ne concerne qu’une faible proportion des plans d’audit, puisque 3,5% des plans d’audit interne ont pour objet le « risque de fraude, non couvert par d’autres missions d’audit ». Pourtant, l’audit interne a un rôle majeur à jouer dans la lutte contre la fraude. Le rapport annuel 2016 de l’ACFE¹⁰⁹ indique que l’audit interne a permis en 2015 de mettre à jour 16,5 % des cas de fraude Ceci devant le contrôle de gestion (13 %) et nettement devant les découvertes par hasard (5,6 %) ou l’audit externe (3,8 %).

Ledit rapport précise également que l’existence de contrôles anti-fraude, comme l’audit interne, est étroitement corrélée avec des pertes moindres. De plus, la création d’un service d’audit interne apporte, d’après l’étude, une détection plus rapide des fraudes nouvellement détectées.

¹⁰⁸ 2015-IIA-CBOK-Farah G araj – faire face au risque de fraude

¹⁰⁹ ACFE-Report to the nations on occupational fraud and abuse – 2016 – Global fraud study

A titre d'illustration¹¹⁰, la mise en place d'un service d'audit interne permet de réduire potentiellement les pertes médianes de plus de 40 %.

¹¹⁰ Source : ACFE-Report to the nations on occupational fraud and abuse – 2016 – Global fraud study

2 La conduite d'un audit en cas de soupçons ou de fraude avérée

2.1 La conduite de la mission

Un audit de la fraude n'est pas fondamentalement différent tant dans son déroulement que dans ses étapes, d'un audit « classique » tel que développé par Jacques Renard dans son ouvrage « théorie et pratique de l'audit interne ». C'est principalement la partie terrain qui va différer car les techniques d'investigation seront parfois différentes. Ainsi, l'audit de la fraude porte rarement sur un échantillon et cherche autant que faire se peut l'exhaustivité de la population.

Les objectifs poursuivis par l'audit de la fraude sont d'apporter des réponses aux questions posées par les cas de fraudes révélées ou pour lesquelles de forts soupçons existent. Les questions posées à une organisation par la fraude sont les suivantes :

- Quelle est la réalité de la fraude, comment a-t-elle été commise ?
- Quelles sont les pertes financières, quelles sont leur étendue ?
- Peut-on identifier un ou plusieurs auteurs ?
- Si des auteurs sont clairement identifiés, peut-on récupérer les sommes en jeu et/ou les faire sanctionner ?
- Quel est le mode opératoire ?
- Existe-il un environnement ou un contexte spécifique qui a permis le développement de la fraude ?
- Comment y remédier en établissant des recommandations ?

Pour répondre à ces questions, il est nécessaire d'abord d'évaluer les enjeux, de calibrer les moyens, ensuite de prendre des mesures conservatoires et enfin de mener les investigations puis d'apporter une conclusion.

Dans un premier temps, il faut évaluer les enjeux à partir des principes de l'organisation en matière de lutte contre la fraude, de la nature des parties prenantes soupçonnées et du risque de disparition des preuves. Cette première analyse doit permettre de prendre toutes les précautions nécessaires en termes de confidentialité. Cela doit également permettre d'évaluer les ressources internes et externes nécessaires pour conduire les investigations, d'organiser les travaux et de fixer le niveau de reporting qui devra accompagner l'enquête.

Dans un second temps, des mesures conservatoires peuvent être prises. Ces mesures visent à réduire les conséquences de la fraude en sécurisant les lieux ou des documents ou à protéger l'organisation.

2.1.1 Le recueil des preuves

L'auditeur doit établir les faits de fraude avec objectivité pour répondre aux différents objectifs (cf. supra) d'un audit de la fraude. Dans ce cadre, l'auditeur doit apporter les éléments de preuve.

La mise à jour d'une fraude implique régulièrement des conséquences pénales pour les fraudeurs.

Au niveau juridique, le droit français précise¹¹¹ qu'il existe deux systèmes de preuves :

- Les moyens de preuve déterminés et imposés par la loi (preuve légale) ;
- Les moyens de preuve libres, sans exigence légale ou réglementaire.

Dans le cas des fraudes, c'est le second système qui s'applique. Il s'agit donc de rapporter l'élément matériel de la fraude.

Il est donc nécessaire d'apporter un éclairage particulier sur les différents types de preuves :

- La preuve physique. Elle est basée sur la constatation des faits, l'observation des personnes et des choses. Exemple : un constat d'huissier est une preuve physique ;
- La preuve documentaire. Il s'agit d'un ensemble de documents probants comme les rapports, les procédures, courriels, vidéosurveillance, etc.

¹¹¹ Article 427 du code de procédure pénale

- La preuve analytique. Elle résulte d'études, de calculs, d'analyses, etc. ;
- Le témoignage. Exemple, témoignage d'audités, réponse à une question d'audit.

2.1.2 L'identification du fraudeur

La plupart des personnes qui commettent une fraude sont motivées, au moins en partie, par une quelconque pression financière¹¹². De plus, lorsque la personne commet une fraude, elle affichera souvent certaines caractéristiques comportementales liées au stress ou à la crainte d'être découverte.

Ainsi, l'observation de certains signaux d'alarme comportementaux peut faciliter l'identification du fraudeur :

- La personne vit au-delà de ses moyens ;
- Elle a des difficultés financières ;
- La personne a une relation anormalement étroite avec un fournisseur ou un tiers en lien financier avec la collectivité ;
- Elle a des difficultés à déléguer des tâches.

Le rapport annuel de l'ACFE précité indique que, dans plus de 80% des cas de fraude révélées, au moins un signal d'alarme comportemental a été détecté.

2.1.3 Précautions à prendre

Quel que soit le type de preuve, l'auditeur doit veiller au respect du secret professionnel ainsi qu'aux règles de déontologie.

Par ailleurs, certaines investigations sont sensibles et doivent respecter scrupuleusement les règles de droit. Le non-respect de ces règles peut rendre non valide la démarche et donc conduire à une annulation totale d'une procédure disciplinaire. Ainsi, dans le cas d'une fraude interne, les investigations sur les postes de travail sont possibles mais elles doivent respecter notamment la confidentialité des correspondances. En effet, l'enquêteur ne peut lire et encore moins

¹¹² Cf partie supra typologie des fraudeurs et rapport 2016 ACFE précité

exploiter un courrier ou un courriel identifié comme « personnel » ou privé. Sinon, cela constitue une violation du secret des correspondances, violation sanctionnée pénalement¹¹³. De même, les fichiers présents sur le poste informatique du fraudeur présumé sont consultables hormis ceux identifiés comme personnels.

L'utilisation de la vidéo surveillance est possible. Toutefois, la mise en place d'un système de vidéosurveillance doit respecter le principe de proportionnalité (adéquante, pertinente et non excessive) et les règles légales (déclaration CNIL, informations des agents, du public, etc.).

Pour le reste de la procédure, il n'y a pas de différence réelle avec un audit classique. L'auditeur rédigera un rapport d'audit qui contient notamment des conclusions, un plan d'action et éventuellement des annexes. Toutefois, comme le rappelle les auteurs de « Audit et Fraude »¹¹⁴, le rapport doit faire l'objet d'une attention particulière. Les auteurs précisent « Il doit être particulièrement détaillé et mettre en évidence les validations des constatations effectuées, dans la mesure où il met en cause, au final, un service et une ou plusieurs personnes ». Ces affirmations sont d'autant plus pertinentes qu'en cas de découverte d'une fraude, le rapport peut constituer la pièce centrale d'une procédure disciplinaire ou des poursuites pénales.

Pour mémoire, les fonctionnaires sont tenus de dénoncer, auprès du procureur de la république, tout crime ou délit dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leurs fonctions. Toutefois, les délits non dénoncés n'ont aucune conséquence pour les fonctionnaires puisque le non-respect de cette règle ne connaît aucune sanction.

Article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale

Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

¹¹³ Article L.226-15 du code pénal

¹¹⁴ IFACI – Noël Pons et François Vidaux « Audit et Fraude »

3 Guide d'audit de la fraude

3.1 Méthodologie

Un audit des dispositifs de lutte contre la fraude peut s'aborder de deux manières :

- La première consiste à revoir l'intégralité du dispositif de lutte contre la fraude au titre d'une mission d'audit spécifique.
- La seconde vise à intégrer les aspects liés à la lutte contre la fraude dans les missions d'audit « classiques ». Lors d'un audit portant sur la revue complète d'un secteur, la revue du dispositif de lutte contre la fraude est intégrée dans la mission.

Les normes professionnelles de l'audit interne indiquent au point 2240 que « les auditeurs internes doivent élaborer et documenter un programme de travail permettant d'atteindre les objectifs de la mission ».

Le guide d'audit présenté ci-après peut servir d'outil de travail à l'équipe d'audit chargée d'un audit de la fraude au sein d'une collectivité locale. Toutefois, le programme de travail proposé n'a pas pour but d'assurer l'exhaustivité des tests qui peuvent être réalisés. Le service d'audit devra adapter le programme de travail en fonction des attentes et des besoins du commanditaire.

Pour établir au mieux le plan d'audit, il est nécessaire de s'appuyer sur une évaluation précise et documentée des risques propres à la collectivité contrôlée.

3.2 L'approche par les risques : de la nécessité de la cartographie des risques

3.2.1 Méthodologie de la cartographie des risques

Un audit de la fraude doit se fonder sur les risques encourus par l'organisation pour être efficace.

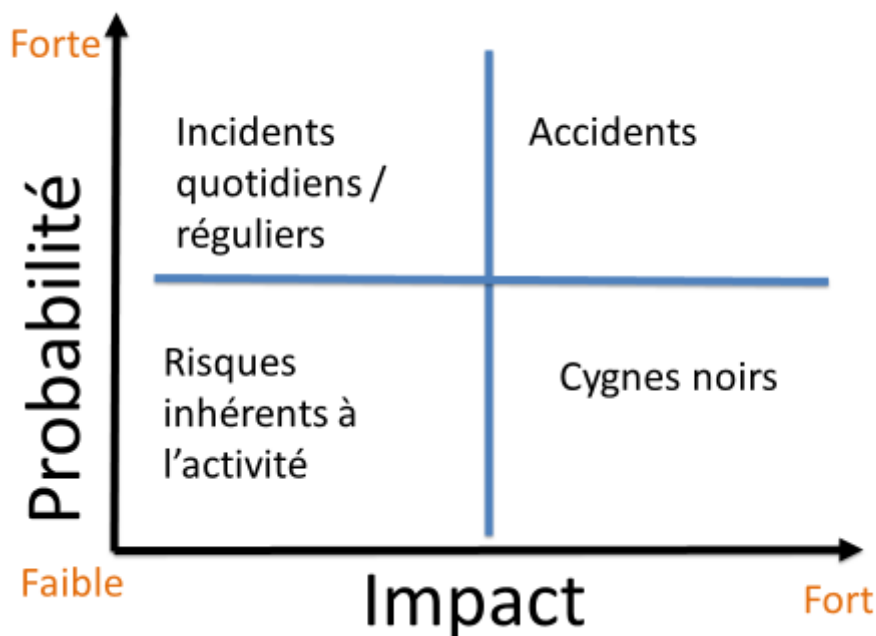
Comme le précise Jacques Renard¹¹⁵, la cartographie des risques est un inventaire des risques de l'organisation. Elle permet d'évaluer et classer les risques, d'informer les responsables afin

¹¹⁵ Jacques Renard – Théorie et pratique de l'audit interne- 8^e édition- Eyrolles - 2015

qu'ils adaptent leur activité. Enfin elle permet à la direction générale d'élaborer une politique risque. La cartographie des risques est essentielle pour l'auditeur car elle lui permet d'avoir une base pour élaborer son tableau des risques et son référentiel d'audit.

Une cartographie des risques peut prendre différentes formes ; il n'y a pas de canevas type à respecter obligatoirement. Toutefois, la plupart des cartographies permettent de distinguer les risques en prenant en compte le couple impact x fréquence, essentiel pour évaluer le risque et prioriser les actions. Les résultats des cartographies se traduisent alors généralement par des graphes de ce type :

Figure 9 - Cartographie type des risques par catégorie



- **Risques inhérents à l'activité** : Les risques de cette catégorie ont un impact faible et une probabilité faible. Il s'agit des risques tolérables, inhérents à l'activité ;
- **Risques quotidiens / Réguliers** : Ces risques ont un impact faible mais une probabilité d'apparition élevée. Ces risques nécessitent des mesures de mitigation afin de les contrôler ;
- **Accidents** : Ces risques ont un impact grave et une probabilité d'apparition élevé. Ce sont des risques qui doivent être considérés comme prioritaires pour l'organisation. Des

mesures de mitigation doivent être prises afin de rendre ces risques soutenables par l'organisation ;

- **Cygnes noirs** : Il s'agit de risques dont l'impact est particulièrement grave et dont la probabilité d'occurrence est faible. Plus simplement il s'agit d'évènement surprise dont les conséquences sont majeures, voir mortelles pour l'organisation. Le terme cygne noir est issue de la théorie développée par le philosophe Nassim Nicholas Taleb¹¹⁶ concernant l'impact d'évènements rares voir imprévisibles. Ce type de risque, malgré une probabilité quasi nulle doit tout de même être pris en compte, car il peut se révéler particulièrement néfaste.

Ce regroupement des risques permet d'avoir une meilleure visibilité des priorités auxquelles doit faire face la collectivité. Cependant, pour établir précisément les priorités de l'organisation puis de définir les modes de traitement des risques, la collectivité doit se poser la question de son appétence au risque. En d'autres termes, elle doit pouvoir être en mesure d'identifier quel est le niveau du risque, en montant et en fréquence, qu'elle estime acceptable.

Une fois les priorités des risques de fraude établi au sein d'une collectivité locale, il convient de mettre en œuvre des mesures d'atténuation ou de mitigation. Ces mesures peuvent être classées ainsi :

- **Acceptation** : Ne rien faire. Lorsque le risque se situe déjà à un niveau acceptable pour la direction et qu'aucune action ne permet de réduire l'exposition pour un coût raisonnable ;
- **Eviter** : Suppression de l'activité risquée. Cette méthode trouve peu d'application concernant la fraude au sein des collectivités locales ;
- **Atténuer** : Dans ce cas, il s'agit de mettre en place les actions nécessaires pour agir sur la probabilité de survenance du risque et/ou de ses impacts. ;
- **Transférer** : Il s'agit de transmettre le risque à une autre unité interne ou de partager avec un tiers externe tel l'assureur lorsqu'il ne peut pas être suffisamment atténué.

¹¹⁶ Nassim Nicholas Taleb, The Black Swan: the impact of the highly improbable, Londres, Penguin, 2010, 2nde éd. (1re éd. 2007)

Toutes les mesures d'atténuation doivent permettre à la collectivité d'atteindre un niveau de confort qu'elle juge acceptable en matière de fraude.

Chaque collectivité dispose de ses propres risques dans la mesure où ceux-ci sont contingents à l'organisation. Ces risques ainsi que leur niveau peuvent différer de manière significative entre deux collectivités pourtant très proches pour de multiples raisons : organisation, culture, etc.

Toutefois, les activités menées par les collectivités locales sont relativement similaires même si les environnements peuvent être différents, ce qui permet d'élaborer une cartographie globale des risques de fraude dans les collectivités locales. Cette dernière, nécessite ensuite d'être proportionnée aux enjeux locaux.

La réalisation de la cartographie nécessite de prendre en compte une spécificité du secteur public local : la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Comme cela a été présenté précédemment, les cycles liés aux opérations de dépenses et de recettes ne sont pas réalisés exclusivement chez l'ordonnateur, mais bien alternativement chez l'ordonnateur et le comptable. La séparation organique entre les deux acteurs permet donc, pour chaque processus, d'isoler les opérations réalisées par l'ordonnateur et celles réalisées par le comptable. La DGFIP ayant sa propre organisation relative à la maîtrise des risques, j'ai fait le choix de ne m'intéresser qu'aux risques liés au processus réalisés exclusivement par l'ordonnateur. Cette distinction permet également davantage de lisibilité de la présente cartographie. Bien sûr, au quotidien dans une collectivité locale, une politique de maîtrise des risques efficace passe par un dialogue approfondi entre l'ordonnateur et le comptable afin d'éviter des zones sans contrôle ou des contrôles inutilement redondants.

La présente cartographie a été élaborée à partir de mon expérience professionnelle, de diverses publications¹¹⁷ relatives aux risques, ainsi que des divers entretiens réalisés¹¹⁸.

Pour élaborer une cartographie des risques globale, j'ai choisi d'adopter une double approche. D'une part une approche globale et transversale et d'autre part une approche par processus et sous processus que l'on retrouve classiquement dans la plupart des collectivités

¹¹⁷ Cf bibliographie

¹¹⁸ Cf annexe entretiens réalisés

L'évaluation du risque de fraude doit être suffisamment précise pour servir de base adéquate au guide d'audit et ainsi au programme de travail. Dans un premier temps, il est possible d'évaluer le risque de fraude au même titre que les autres risques opérationnels de la collectivité. Le risque se mesure en termes d'impact et de probabilité. A chaque catégorie ou facteur de risque, est affectée une note qui prend en compte la probabilité de réalisation et les effets financiers potentiels, mais également les autres conséquences comme par exemple l'impact de réputation. L'ensemble des cotations permet de définir une échelle des risques.

3.2.2 Les indicateurs du risque de fraude

La mesure et l'évaluation des risques ne doivent pas être exclusivement basées sur l'analyse de l'historique opérationnel qui s'est produit au sein de la collectivité ou d'autres collectivités ayant des activités comparables. Il apparaît nécessaire de compléter l'analyse par des questionnaires et entretiens complémentaires.

Pour affiner l'évaluation du risque de fraude et mieux déterminer son niveau, l'auditeur peut établir ses questionnaires à partir des éléments suivants :

Tableau 5 - Proposition d'un questionnaire général de contrôle interne relatif à la fraude

La dimension "fraude" est-elle intégrée dans la gouvernance de la collectivité ?	Quel est le niveau de sensibilité du management au risque de fraude ?
	Le climat ou le ton généré aux échelons supérieurs favorise-t-il l'honnêteté et l'intégrité?
	- Les objectifs de rendements / quantitatifs sont-ils réalistes ? - Les objectifs en matière de prévention de la fraude sont-ils intégrés aux mesures d'évaluation des agents ? - L'organisation a-t-elle établi, mis en œuvre et mis à l'essai un processus de surveillance des risques de fraude par l'exécutif local ?
	Existe-il une politique de prévention et détection des conflits d'intérêt ?
	Des instructions ont-elles été élaborées et diffusées aux agents concernés ?
	La formation concernant la lutte contre la fraude est-elle offerte sur une base continue à tous les employés de l'organisation?
	Un mécanisme de signalement des fraudes efficace est-il en place?
	Les évaluations du risque lié à la fraude sont-elles axées sur une démarche préventive afin de cerner et d'atténuer les vulnérabilités de la collectivité aux fraudes internes et externes ?
	L'organisation transmet-elle le message qu'elle recherche activement des conduites frauduleuses ?
	Des investigations spécifiques ont-elles été demandées/lancées récemment, à la demande notamment du management en plus des contrôles périodiques ?
Les informations relatives à la fraude sont-elles communiquées au comité d'audit, à l'exécutif local ou à l'organe délibérant ?	
L'organisation a-t-elle mis en place une première barrière contre la fraude ?	Des mesures de contrôle anti-fraude approfondies sont-elles en place? Fonctionnent-elles de façon efficace ?
	La séparation des tâches sensibles est-elle correctement assurée ? Existe-t-il un organigramme fonctionnel ?
	L'utilisation des autorisations et délégations est-elle régulièrement contrôlée ?
	Existe-t-il des mesures de protection matérielle ? Sont-elles suffisantes et proportionnées ?
	Les responsabilités des agents sont-elles claires, notamment concernant la supervision d'activités ?
	La structure de comptabilisation et de reporting permet-elle un suivi détaillé des activités ?
	Des logiciels de vérification continue sont-ils utilisés pour déceler les fraudes? Si oui, l'utilisation de ce genre de logiciel a-t-elle été portée à la connaissance des employés dans toute l'organisation?
Concernant les processus de l'organisation, existe-t-il des facteurs spécifiques liés à l'équipe ?	Le management bénéficie-t-il d'une assez longue expérience dans le poste ou au contraire a-t-il été récemment nommé ? Maîtrise-t-il bien tous les aspects de l'activité ?
	Le ratio de mobilité est-il élevé ?
	L'équipe est-elle en sous-effectif ?
	Un ou plusieurs membres de l'équipe ont-ils changé significativement leur train de vie ?
	Les membres de l'équipe prennent-ils tous, au moins une fois par an, des congés consécutifs sur une période de 10 jours ?
La situation financière et comptable est-elle satisfaisante ?	La fréquence d'émission des titres et mandats est-elle optimale ?
	Les engagements sont-ils périodiquement justifiés ?
	Y a-t-il des dépassements réguliers des crédits alloués ?
	Les régies sont-elles régulièrement contrôlées ?
	Y a-t-il des anomalies concernant les imputations comptables utilisées ?
	Le taux de titres annulés est-il élevé ?
Les contrôles fonctionnent-ils correctement ?	Les variations des résultats sont-elles expliquées par des agents indépendants des contributeurs ?
	L'articulation entre les différents contrôles – périodiques et permanents – fonctionne-t-elle bien ?
	Les alertes et réclamations remontent-elles bien et sont-elles régulièrement exploitées ?
	Les recommandations sont-elles suivies et mises en place dans les délais indiqués ?
	Y a-t-il une collaboration suffisante entre les services de la collectivité et les services du centre des finances publiques ?
Questions spécifiques à la sécurité informatique	

Des mesures de sécurité informatique telles que l'utilisation d'un antivirus, d'un firewall, le cryptage des données sensibles, la protection anti-intrusion, la limitation des usages de supports externes ou de la messagerie instantanée, etc. sont-elles mises en place ?
Les habilitations attribuées dans les différents systèmes informatiques utilisés répond-il aux exigences de séparation des tâches et à la règle du « Need to Know » ?
Les flux d'information sont-ils suffisamment confidentiels afin d'éviter toute tentative d'usurpation de profil ?
Existe-t-il des failles au niveau de la conception des applications qui permettent de contourner les mécanismes d'autorisation et de contrôle des profils ?
Les systèmes d'information et les stocks de données sont-ils paramétrés et gérés de façon à disposer d'une sécurisation suffisante ?
Les accès, par les informaticiens, aux données et programmes sont-ils revus, contrôlés et validés ?
Existe-t-il des procédures de détection et d'analyse des accès ou tentatives d'accès externes ?

Source : Alan Pelletier

Un diagnostic risque de fraude peut également se dérouler sur différents processus. A titre d'exemple, il est développé ci-après pour les processus achats, ressources humaines et subventions.

Tableau 6 - Proposition d'un questionnaire "processus" de contrôle interne relatif à la fraude

Processus achat	
L'organisation et le contrôle des achats sont-ils satisfaisants ?	A quel niveau les différents gestionnaires peuvent-ils engager la collectivité ?
	Quel est le niveau de rotation des fournisseurs ?
	Quel est le niveau de commande hors procédure formalisée?
	Y a-t-il de nombreux avenant aux contrats ?
	Existe-t-il une liste de fournisseurs agréés ? Sont-ils organisés par type de prestation ?
	Existe-t-il un reporting des fournisseurs non agréés par type d'activité et par montant ?
	A-t-on informatisé la séparation des fonctions ?
	Les procédures relatives à l'achat public sont-elles respectées ?
	La qualité / quantité des prestations commandées est-elle mesurée ? Si oui, l'est-elle par une autre personne que celle qui a commandé ?
	Les délais d'exécution sont-ils respectés ?
Les pénalités contractuelles sont-elles systématiquement mises en œuvre en cas de mauvaise exécution du contrat ?	
Processus RH	
L'organisation et le fonctionnement du processus RH est-il satisfaisant ?	Les vacances de postes sont-elles systématiquement publiées ?
	Le processus de recrutement est-il transparent et fiable ?
	Existe-t-il des vérifications préalables au recrutement de candidats (Vérification des emplois précédents, vérification des diplômes, des références, etc.) ?
	Existe-t-il des règles claires concernant les rémunérations ? Existe-t-il des plafonds de rémunération par type d'emploi ?
	Y a-t-il un contrôle des cumuls d'activité ?
Existe-t-il des règles claires et des contrôles concernant l'attribution et l'utilisation des avantages en nature ?	
Processus subventions	
L'organisation et le fonctionnement du processus subvention est-il satisfaisant ?	Existe-t-il un cadre général concernant l'attribution des subventions ?
	Existe-t-il un contrôle concernant l'existence et la réalité des actions exercées par les structures subventionnées ?
	Certaines structures subventionnées sont-elles également fournisseur de biens ou services auprès de la collectivité ?
	Y a-t-il un contrôle a posteriori des fonds versés ?

Source : Alan Pelletier

Les diverses listes d'indicateurs citées ci-dessus ne sont pas exhaustives. Il s'agit en premier lieu d'élaborer un premier diagnostic en vue d'identifier des risques. Ce diagnostic devra être approfondi et corroboré par des analyses complémentaires plus détaillées.

L'objectif de l'analyse des fraudes historiques et des indicateurs du risque de fraude est d'aboutir, en combinant ces informations quantitatives et qualitatives, d'une part à une classification des risques de fraude selon leur impact potentiel, et d'autre part à une classification des entités en fonction de leur degré d'exposition à ce risque

3.2.3 Matrice des risques de fraude dans les collectivités locales

L'étude du fonctionnement des collectivités locales permet d'établir une matrice des risques de fraude pour les collectivités locales. Ce type de matrice doit être évalué en fonction du fonctionnement réel et des spécificités de la collectivité. La présente matrice a pour objectif de faciliter le recensement et la cotation du risque de fraude.

3.2.3.1 Le risque de fraude lié à la gouvernance de la collectivité

La gouvernance est un élément central de la collectivité. L'organisation de la collectivité et son fonctionnement peuvent faciliter ou encourager la fraude. Une mauvaise organisation, par exemple une organisation sans contrôle interne, peut favoriser tout type de fraude. Toutefois, certains risques sont directement liés à la gouvernance de la collectivité, notamment la corruption et les conflits d'intérêts.

La corruption correspond aux moyens employés pour influencer une personne dans son intérêt propre. La corruption peut ainsi s'entendre par le fait qu'un élu ou un agent de la collectivité accepte de privilégier des intérêts privés par rapport à sa mission. La corruption est un délit qui est susceptible de diverses qualifications pénales¹¹⁹, comme cela a été présenté en première partie. Le risque de corruption n'est pas en soit lié spécifiquement à un processus. La prise illégale d'intérêt est un délit spécifique du secteur public qui concerne en premier lieu la gouvernance. Pour ce dernier délit, il s'agit simplement de préserver¹²⁰, d'une part, la probité dans la gestion des affaires publiques en respectant l' adage " nul ne peut servir deux maîtres à la fois " et, d'autre part d'écarter tout soupçon, toute altération de la confiance, que l'administré pourrait avoir envers un agent public.

Parmi les cas de fraudes liés à la gouvernance, l'exemple de la commune d'Argentré du Plessis (35) permet d'illustrer ce type de fraude. Le maire d'Argentré-du-Plessis a été condamné¹²¹ le 15 février 2007 par la cour d'appel de Rennes à 12 000€ d'amende, pour prise illégale d'intérêts. Entre 1995 et 1999, il avait signé 31 certificats d'urbanisme et neuf permis de construire au bénéfice du cabinet Diard-Immobilier, dont il était le gérant. Cette affaire avait été mise au jour suite à un signalement du secrétaire de mairie. Autre exemple, le maire de Jepsheim (68) a été condamné par la cour d'appel de Colmar à 5 000 € d'amende avec sursis pour prise illégale d'intérêt. Il lui était reproché d'avoir signé un permis de construire pour un terrain dont il avait signé un compromis de vente en tant que gérant de sa société Kloepfer construction. Sa société était également partie prenante en tant que maître d'œuvre pour deux maisons à bâtir sur le site

¹¹⁹ Corruption d'agent public, trafic d'influence, etc.

¹²⁰ Définition données par le SCPC (Service de prévention de la corruption) du ministère de la justice – rapport d'activité 2014

¹²¹ Source : Le télégramme – 16/02/2007

La gouvernance agit sur la prise ou la non prise de décisions. Les risques de fraude doivent donc être examinés dans ce contexte.

Tableau 7- Risques de fraude liés à la gouvernance

Processus	sous processus	Scénario/Typologie		Facteurs de risques	Impacts directs	Fréquence	Contrôles clés / Mesures de contrôle interne attendues			
		Scénario	causes				Mesures préventives		Mesures détectives	
Gouvernance	Gouvernance	<p>QUL : Agents de la collectivité les élus (plus spécifiquement les membres de l'exécutif)</p> <p>Origine : conflits d'intérêt, corruption, etc.</p> <p>Illustration : Le risque de type corruption se manifeste au travers du processus de décision(ou de non décision), notamment des délibérations et arrêtés pris par l'exécutif. L'influence sur la prise de décision peu être motivé par des considération différentes de l'intérêt général (exemple : modification du PLU pour rendre constructible le terrain d'un " amis", etc.)</p>	<p>Absence de délibération et/ou d'arrêté</p> <p>Délibération / arrêté dont l'objectif principal est différent de l'intérêt général</p>	<p>Processus de prise de décision très centralisé ou très décentralisé</p> <p>Délégations de fonctions importantes de l'assemblée vers l'exécutif</p> <p>cumul des mandats par les élus</p> <p>Absence de sanction de cas antérieurs</p>	<p>coûts financiers importants</p> <p>Impact fort sur la réputation de la collectivité</p> <p>impact politique fort</p> <p>Perte d'efficacité et d'attractivité des services publics</p> <p>conséquences juridiques lourdes</p>	faible	<p>charte éthique/charte déontologique relative à la corruption et aux conflits d'intérêts signées par les parties prenantes (agents, les élus, les fournisseurs)</p> <p>Comité de déontologie indépendant de l'exécutif</p> <p>Communication de l'objectif "tolérance zéro" en la matière</p> <p>Actions de formation et de sensibilisation aux problématique de corruption et prise illégale d'intérêts en direction des élus et agents</p>	<p>Déclaration d'intérêts des élus et des personnels de direction</p> <p>implication du service juridique dans le processus d'élaboration des décisions</p> <p>existence de procédure d'alerte (whistleblowing)</p>		

3.2.3.2 Les risques de fraude liés à un processus achat déficient

En 2014, l'ensemble des achats de biens et prestations réalisés par les collectivités locales et leurs groupements représentaient plus de 69 milliards d'euros¹²² en 2014, soit près de 30% de leurs dépenses totales¹²³. Le cycle lié à l'achat public revêt donc une importance particulière compte tenu des montants en jeu et de par la complexité du processus.

Les achats de biens et prestations réalisés par les collectivités reposent sur un socle de réglementations et de contrôles particulièrement denses. L'achat public prend la forme de diverses procédures suivant la nature et le montant des prestations en jeu : marchés publics avec un degré de formalisation plus ou moins élevé, délégation de service public, partenariat public-privé (PPP), etc.

C'est probablement l'importance des enjeux financiers attachés à la commande publique qui explique l'importance de cette réglementation mais également sa très forte instabilité. Pour mémoire, le dernier texte faisant apparaître des changements conséquents dans les procédures de la commande publique date d'avril 2016, sachant que l'application de certaines modalités s'étaleront jusqu'au 1^{er} octobre 2018.

La commande publique se caractérise par une abondance de textes et de jurisprudences relevant à la fois du droit français et du droit européen. Les divergences qui existent entre les deux systèmes devraient s'atténuer suite à l'application des règles issues des textes d'avril 2016.

Cette réglementation évolue très vite et la superposition de textes accroît sa complexité. Ces règles propres à la commande publique s'additionnent aux règles plus générales qui régissent l'activité des collectivités locales et de celles de leurs agents comme cela a été présenté dans la première partie de ce mémoire.

La mise en œuvre de l'activité d'achat est soumise à un nombre élevé de contrôles à chacune des étapes de la procédure. Il s'agit aussi bien de contrôles internes (contrôle hiérarchique, commissions spécialisées, etc.) que de contrôles externes (contrôle de légalité, contrôle du comptable public, examen juridictionnels des comptes, etc.).

¹²² Près de 31 milliards d'euros concernant les achats et charges externes et 38 milliards concernant les dépenses d'équipement

¹²³ Source : Ministère de l'intérieur -DGCL – les collectivités locales en chiffre 2016

Ces multiples contrôles sont destinés à garantir la régularité du processus d'achat. Toutefois, les marchés publics restent, en France comme dans de nombreux pays, le support privilégié des fraudes, notamment la corruption.

Les rapports et publications de l'OCDE¹²⁴ et d'organisations non gouvernementales impliquées dans la lutte contre la fraude et la corruption comme Anticor¹²⁵ ou Sherpa¹²⁶, témoignent qu'une amélioration de la lutte contre la fraude dans le domaine de l'achat public local est nécessaire.

L'OCDE¹²⁷ évalue le coût de la corruption dans les marchés publics entre 10 et 20 % du coût total des marchés. Le coût total de la fraude au niveau de l'achat public doit donc être supérieur à ce ratio. Une autre étude¹²⁸ commandée par l'OLAF évalue le moyen coût des fraudes aux achats publics à 18 % du montant des marchés passés au sein de l'UE.

De plus, la simple lecture de la presse¹²⁹ permet de constater que les marchés publics, malgré les multiples contrôles et garde-fous liés au processus achat, demeurent le lieu privilégié des fraudes.

Parmi les nombreuses affaires, le tramway de Nice (06) est une illustration éloquent. Une filiale du groupe Thales a été condamnée¹³⁰ à une amende de 600 000 euros par le tribunal correctionnel de Nice pour corruption active lors de la passation du marché de maîtrise d'œuvre du tramway de la ville en 2002. L'ancien sous-délégué aux transports de la mairie de Nice, qui a reconnu avoir touché 90 000 euros, sur une promesse de 180 000, de la part de l'entreprise

¹²⁴ OCDE (2014)- France Rapport de suivi de la phase 3- ;
OCDE - L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z – juin 2008
OCDE- global forum on gouvernance – sharing lessons on promoting good governance and integrity in public procurement- 30 nov /1st dec 2006

¹²⁵ Anticor – Lutter contre la corruption et la fraude dans les marchés publics – 27/07/2015 - <http://www.anticor.org/download/articles/rapport%20march%C3%A9s%20publics%2027%2007%202015.pdf> – dernier accès le 30/05/2017

¹²⁶ Sherpa - Corruption d'agents publics étrangers : Les tribulations du groupe Alstom mis en ligne le 12/08/2012 - <https://www.asso-sherpa.org/corruption-dagents-publics-etrangees-les-tribulations-du-groupe-alstom> - dernier accès le 30/05/2017

¹²⁷ OCDE (2010), principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics, Edition OCDE – <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056626-fr> - dernier accès le 30/05/2017

¹²⁸ OLAF (2014)- "Identifier et réduire la corruption dans les marchés publics au sein de l'UE"

¹²⁹ Luc Leroux – Le monde- 2016/05/30 – « Une affaire de corruption éclabousse le conseil départemental des Bouches-du-Rhône »
Guillaume Bregeras – Les Echos – 2015/01/14 – « Les marchés publics encore poreux à la corruption »
Huffington post – 2014/02/03/ actualisé le 05/10/2016 -« Corruption: le secteur des marchés publics est le plus corrompu de France »

¹³⁰ Le point - Tramway de Nice : une filiale de Thales condamnée pour corruption- le 04/07/2008- <http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2008-07-04/tramway-de-nice-une-filiale-de-thales-condamnee-pour-corruption/920/0/258071> - dernier accès le 07/06/2017

afin de faciliter à l'entreprise l'obtention du marché de 14,3 millions, écope de la peine la plus lourde, à savoir, quatre ans de prison dont deux avec sursis.

Le risque de fraude doit être évalué et traité au niveau de chaque étape importante du cycle d'achat :

- L'évaluation du besoin et la préparation de l'achat (sélection du titulaire, etc.)
- L'exécution de la commande
- Le paiement des prestations

Tableau 8 - Risques de fraude liés au « processus achats »

Processus	sous processus	Scénario/Typologie		Facteurs de risques	Impacts directs	Fréquence	Contrôles clés / Mesures de contrôle interne attendues		
		Scénario	causes				Mesures préventives	Mesures détectives	
Achat	Phase préparatoire	Evaluation des besoins	<p>Qui : Agents de la collectivité/élus</p> <p>Origine: volonté de choisir un produit, une marque ou un fournisseur (sans qu'il existe obligatoirement corruption ou conflit d'intérêt). La falsification peut aussi voir pour objectif de limiter la concurrence (favoriser fournisseurs locaux), d'accroître l'avantage de certains fournisseurs, d'échapper aux seuils de passage des marchés ou de susciter des opportunités pour le lancement de marchés complémentaires.</p> <p>Illustration: Modification de l'évaluation du besoin pour correspondre plus particulièrement aux prestations d'un fournisseur</p>	<p>surévaluation ou sous-évaluation du besoin (quantité, qualité, délais)</p> <p>étude préalable bidon</p> <p>informations fausses, tronquées ou modifiées</p> <p>sur estimation de l'analyse avantages/coût (changement d'un matériel encore fonctionnel, etc.)</p>	<p>Proximité entre service chargé d'évaluer le besoin et fournisseurs</p> <p>Forte décentralisation de la politique achat</p> <p>Existence de budgets annexes</p>	coûts financiers importants impact politique fort Perte d'efficacité et d'attractivité des services publics	Forte	<p>Existence d'une politique achat actualisée et en adéquation avec les besoins de la collectivité</p> <p>Séparation des tâches entre évaluation du besoin et pouvoir d'engagement</p> <p>Existence d'un comité utilisateur et consultation de ce dernier</p>	<p>Traçabilité de l'évaluation du besoin</p> <p>Existence d'une nomenclature des achats (pour les achats récurrents)</p>
			Description technique / Cahier des charges	<p>Qui : Agents de la collectivité/élus</p> <p>Origine: Les fraudes sur la description technique du besoin peuvent être motivées pour favoriser un fournisseur, éliminer ou limiter la concurrence (favoriser des fournisseurs locaux) ou de susciter des opportunités pour le lancement de marchés complémentaires.</p> <p>Illustration : Spécification techniques différentes de l'évaluation des besoins pour correspondre aux prestations d'un fournisseur</p>	<p>Spécification technique ciblant Prestation / produit réalisable ou vendu par une entreprise ou un nombre très limité d'entreprises</p> <p>informations fausses, tronquées ou modifiées</p> <p>description excessive par rapport aux normes techniques habituelles et/ou aux délais</p> <p>description technique différente de l'évaluation du besoin</p>			<p>Proximité entre service chargé d'évaluer le besoin et fournisseurs</p> <p>Forte décentralisation de la politique achat</p> <p>Existence de budgets annexes</p>	coûts financiers importants impact politique fort Perte d'efficacité et d'attractivité des services publics
	Phase d'attribution	Procédure de mise en concurrence		<p>Qui : Agents / élus</p> <p>Origine: L'objectif est de favoriser un fournisseur ou un groupe restreint de fournisseurs en échappant aux contraintes réglementaires car plus le montant est élevé, plus le formalisme des procédures est important</p> <p>Illustration : Création de plusieurs marchés à faible montant (sans procédure légale contraignante) plutôt qu'un marché unique soumis à une procédure légale contraignante</p>	<p>saucissonnage du marché</p> <p>Pour les marchés, absence de lots ou lots regroupant des ensembles hétérogènes</p>	<p>Proximité entre service chargé d'évaluer le besoin et fournisseurs</p> <p>Forte décentralisation de la politique achat</p> <p>Délégations de fonctions importantes de l'assemblée vers l'exécutif</p> <p>Existence de budgets annexes</p>	coûts financiers importants impact politique fort Perte d'efficacité et d'attractivité des services publics conséquences juridiques lourdes impact fort sur la réputation de la collectivité	Forte	

			absence ou insuffisance de publicité des offres					
			<p>Utilisation abusive de procédures inadaptées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Appel d'offre infructueux en vue de recourir à une procédure négociée - Recours abusif à un appel d'offre restreint, à un MAPA, etc. 					
	Choix du fournisseur	<p>Qui : Agents / élus / Fournisseurs</p> <p>Origine : Les fraudes relatives au choix du fournisseur ont pour objectif de favoriser un fournisseur ou de limiter la concurrence</p> <p>Illustration : Transmission d'informations privilégiées (exemple : sous critères d'attribution non publics) à des soumissionnaires pour favoriser l'attribution d'un marché</p>	<p>Manipulation de la liste des soumissionnaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exclusion abusive de soumissionnaires qualifiés - Soumissionnaires disposant d'informations privilégiées - Soumissionnaire retenu de façon abusive (offre incomplète, non-conforme, imprécise) 	<p>Forte décentralisation de la politique achat</p> <p>Délégations de fonctions importantes de l'assemblée vers l'exécutif</p>	coûts financiers importants impact politique fort Perte d'efficacité et d'attractivité des services publics conséquences juridiques lourdes impact fort sur la réputation de la collectivité	forte	<p>Existence d'une politique achat actualisée et en adéquation avec les besoins de la collectivité</p> <p>Séparation des tâches entre évaluation du besoin et choix puis mise en œuvre du type de procédure</p> <p>Formations des acheteurs régulières (connaissances des secteurs achats et formation à la réglementation des marchés)</p> <p>Rotation des portefeuilles métier des acheteurs</p>	<p>implication du service juridique dans l'élaboration et le suivi des clauses contractuelles</p> <p>Observatoire des prix</p>
			<p>Entente entre soumissionnaires</p>	<p>peu de fournisseurs sur une typologie d'achat</p>				
			<p>Manipulation des modes de sélections :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manipulation frauduleuse des critères de pondération - Manipulation frauduleuse des critères de sélection - Analyse des offres fausse / partielle / etc. 	<p>Proximité entre service chargé d'évaluer le besoin et fournisseurs</p> <p>Forte décentralisation de la politique achat</p> <p>Délégations de fonctions importantes de l'assemblée vers l'exécutif</p>				
			<p>Manipulation de la gestion administrative de la procédure :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en cas de procédure "papier", envoi partiel du dossier d'appel d'offre, dossier faux, etc. - destruction partielle ou totale des documents d'une offre - modification frauduleuse d'offres - abus de procédure (examen d'offres éliminées, acceptations hors délais, etc.) - composition de la commission d'appel d'offre non conforme 	<p>Proximité entre service chargé d'évaluer le besoin et fournisseurs</p> <p>Forte décentralisation de la politique achat</p> <p>Délégations de fonctions importantes de l'assemblée vers l'exécutif</p>				

	passation du contrat	<p>Qui : Agents/élus/fournisseurs</p> <p>Origine: L'objectif de cette fraude est d'accroître l'avantage d'un fournisseur</p> <p>Illustration : Inclusions ou acceptation d'exigence contractuelle excessivement favorables au fournisseur</p>	<p>Modalités contractuelles déformables :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ecart par rapport aux contrats standards - modalité de livraison défavorable 	<p>Proximité entre service chargé d'évaluer le besoin et fournisseurs</p> <p>Forte décentralisation de la politique achat</p>	<p>coûts financiers importants</p> <p>impact politique fort</p> <p>Perte d'efficacité et d'attractivité des services publics</p> <p>conséquences juridiques lourdes</p> <p>impact fort sur la réputation de la collectivité</p>	<p>forte</p>	<p>Existence d'une politique achat actualisée et en adéquation avec les besoins de la collectivité</p> <p>Séparation des tâches entre évaluation du besoin et choix puis mise en œuvre du type de procédure</p> <p>Formations des acheteurs régulières (connaissances des secteurs achats et formation à la réglementation des marchés)</p> <p>Rotation des portefeuille métier des acheteurs</p>	<p>implication du service juridique dans l'élaboration et le suivi des clauses contractuelles</p>
	Exécution du contrat	<p>Qui : Agents/élus/fournisseurs</p> <p>Origine: Obtenir des contrats supplémentaires sans mise en concurrence et/ou de créer des flux non légaux</p> <p>Illustration : La qualité du produit livré est différente de celle déterminée au contrat</p>	<p>Paiements sans justification</p> <p>Facture fictive (ne correspond à aucun achat légitime) : Fournisseur fictif Paiement de bien non reçus Paiement en double de prestations</p> <p>Absence/minoration de pénalité contractuelles</p> <p>Modification frauduleuse des quantités et / des délais:</p> <p>Dépassement de budget et/ou délais Livraison incomplète Achat excédentaire : - achat détourné par agent et/ou fournisseur - achat de marchandise /prestation inexistante - Fractionnement de facture en vue de dépasser la limite autorisée</p> <p>Modification frauduleuse de la nature et/ou de la qualité des prestations :</p> <p>Surfacturation Substitution de produits</p> <p>Prestation ou travaux supplémentaires non prévus au contrat</p> <p>exemple : pour que le système fonctionne, des travaux hors contrats sont nécessaires</p>	<p>Proximité entre service chargé de contrôler le service fait et fournisseurs</p> <p>Forte décentralisation de la politique achat</p> <p>Défaut de coordination avec le comptable public</p>	<p>coûts financiers importants</p> <p>impact politique fort</p> <p>Perte d'efficacité et d'attractivité des services publics</p> <p>conséquences juridiques lourdes</p> <p>impact fort sur la réputation de la collectivité</p>	<p>Très forte</p>	<p>Existence d'une politique achat actualisée et en adéquation avec les besoins de la collectivité</p> <p>Séparation des tâches entre certification du service fait et paiement</p> <p>Rotation des portefeuille métier des acheteurs</p>	<p>Existence et suivi du contrôle du service fait</p>

3.2.3.3 Les risques de fraude liés au processus de subvention

La subvention a longtemps eu une définition aux contours flous. Une loi¹³¹ précise depuis juillet 2014 ses contours. Les subventions se définissent comme « [...] les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. ». En résumé et appliqué à la sphère publique locale, une subvention est le financement par une collectivité publique, d'activité, action, projet initiés et mis en œuvre par une entité de droit privé¹³² (association ou entreprise). Même si elles sont nettement moins encadrées que l'achat public, certaines subventions sont interdites. Il est interdit de subventionner les cultes ou les conflits du travail. De même, le droit européen limite la liberté de subventionner, les subventions ne devant pas entraver la libre concurrence entre les entreprises.

Une subvention est sans contrepartie. C'est une de ses particularités, contrairement à un marché public, un PPP ou une délégation de service public. Ce qui suppose un pilotage efficace du suivi du pourquoi de la subvention : taux de réalisation d'une prestation par exemple. Par ailleurs, la décision d'attribuer une subvention appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité et n'est pas soumise au droit de la concurrence contrairement aux achats publics. Dans ce cadre, la tentation d'attribuer une subvention plutôt que de passer par une procédure d'achat public peut être importante. La liberté de subventionnement des collectivités peut également être un moyen plus simple que l'achat public pour détourner des fonds. Par ailleurs, la plus grande souplesse de gestion, notamment des fonds, des associations par rapport aux collectivités publiques peut inciter les élus à passer directement par des associations en créant des associations transparentes.

¹³¹Article 59 de la LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

¹³² Dans la réalité les collectivités peuvent également se subventionner entre elles, mais ce cas n'est pas spécifiquement étudié car potentiellement moins générateur de fraudes

L'existence de coopération décentralisée est un facteur de risque de fraude car les entités subventionnées ne sont pas forcément sur le territoire national. Ainsi, le contrôle de la réalité des missions de la structure et la nature réelle du service fait peut-être plus complexe.

Ainsi, les fraudes potentielles liées aux subventions peuvent être variées.

Les dépenses relatives aux subventions représentaient, pour l'ensemble des collectivités locales, un total de 14 milliards d'euros au dernier recensement¹³³. Cela représente une moyenne de 10 % des dépenses des administrations publiques locales. L'enjeu financier n'est donc pas négligeable. *A priori*, il n'existe pas d'étude mesurant le coût de la fraude aux subventions versées par les collectivités locales.

Le risque de fraude doit être évalué et traité au niveau de chaque étape importante du cycle de subvention.

¹³³ Les collectivités locales en chiffres 2016 – DGCL- Ministère de l'intérieur

Tableau 9 - Risques de fraude liés au processus « subvention »

Processus	sous processus	Scénario/Typologie		Facteurs de risques	Impacts directs	Fréquence	Contrôles clés / Mesures de contrôle interne attendues	
		Scénario	causes				Mesures préventives	Mesures détectives
Subvention		<p>Qui : Agents/élus/fournisseurs Origine: créer des flux non légaux Illustration : Versement d'une subvention à une association sans activité réelle</p>	Structure fictive	Proximité entre service chargé de l'étude des demandes de subvention et/ ou du service fait et des associations	coûts financiers importants impact politique fort conséquences juridiques lourdes impact fort sur la réputation de la collectivité	Moyenne	Existence d'une politique subvention et en adéquation avec les besoins de la collectivité Séparation des tâches entre certification du service fait et paiement Formation régulière des agents chargé d'étudier les dossiers	Existence et suivi du contrôle du service fait lorsque la subvention est affectée à un projet Contrôle a posteriori des versements les plus importants en nombre et/ou en montant
Association écran								
Détournement de l'objet de la subvention	Délégations de fonctions importantes de l'assemblée vers l'exécutif							
Contournement des règles de la comptabilité publique : - Association transparente	Forte décentralisation ou très forte centralisation de la politique subvention							
			<p>Subvention illégale : - Absence de délibération - subvention aux cultes - subvention de conflits liés au travail -etc.</p>	Défaut de coordination avec le comptable public				

3.2.3.4 Les risques de fraude liés au processus « Ressources humaines »

Les charges de personnel représentaient, pour l'ensemble des collectivités locales, 79 milliards d'euros pour l'exercice 2015, soit près de 31 % des dépenses réalisées par les administrations publiques locales. Cela représente 1,98 million d'agents rémunérés sur emploi principal dans la fonction publique territoriale (FPT). Parmi eux, 1 468 000 agents sont titulaires, 364 200 sont contractuels, 86 800 agents bénéficient de contrats aidés et 62 400 relèvent d'autres statuts (assistants maternels et familiaux, apprentis, collaborateurs de cabinet).

Plus de 77 % des agents des collectivités locales sont des fonctionnaires. Ils sont répartis dans différents cadres d'emplois et obéissent à des règles liées à leurs statuts particuliers. Le foisonnement des cadres d'emplois et des statuts particuliers rend complexe le contrôle de la paie. De même, les règles de rémunération et de gestion différentes entre contractuels et fonctionnaires accentuent cette complexité. Ainsi, la diversité des cadres d'emplois puis des statuts particuliers au sein d'une collectivité sont autant de facteurs de risque. De même, un taux important d'agents contractuels constitue un facteur de risque supplémentaire.

Le nombre d'agents par collectivité varie énormément en fonction du type de collectivité, des spécificités de son territoire et des missions qu'elle assure elle-même ou qu'elle délègue à d'autres organismes. Certaines collectivités comptent plus de 1 000 agents.

La typologie de la fraude concernant le processus paie est sensiblement la même que dans le secteur privé. La presse¹³⁴ ou les rapports des CRTC¹³⁵ se fait parfois l'écho de pratiques frauduleuses comme la création de faux agents, l'attribution de primes injustifiées, etc. Ainsi, la commune d'Argenteuil (95) illustre bien ce type de fraude. Plus d'une soixantaine de primes et indemnités ont été versées par la commune, pour un montant total annuel de l'ordre de 11 M€. Sur ce total, le versement de près de 5 M€ de primes a été effectué dans des conditions irrégulières, comme le démontre le rapport précité.

Les étapes importantes du processus sont :

¹³⁴ La voix du nord – le 27/11/2017- « 160 000€ d'argent public dans le viseur des autorités » <http://www.lavoixdunord.fr/80912/article/2016-11-27/160-000-eu-d-argent-public-perdus-dans-le-viseur-des-autorites> - dernier accès le 30/05/2017

¹³⁵ CRC Île-de-France (2016)- Commune d'Argenteuil - <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Commune-d-Argenteuil-Gestion-des-ressources-humaines-95> dernier accès le 30/05/2017

- Recrutement
- Gestion des dossiers agents
- Ordonnancement
- Prise en charge et paiement
- Fin des missions au sein de la collectivité

Le processus ressources humaines est étroitement lié au processus des remboursements de frais. Les risques de fraude liés aux remboursements de frais ne sont pas caractéristiques de ce domaine. Les mêmes enjeux se retrouvent dans le secteur privé. Toutefois, ces avances ou remboursements sont régies par des règles limitant notamment les montants versés, hormis quelques exceptions. L'impact du risque de fraude est donc potentiellement plus faible que pour une entreprise ou une association. En revanche, les règles sont différentes pour les élus et la direction générale, ce qui peut engendrer des effets financiers plus importants en cas de fraude.

La liquidation et le versement des frais engagés par les agents et élus sont les étapes les plus importantes du processus.

Tableau 10 - Risques de fraude liés au processus « Ressources humaines »

Processus	sous processus	Scénario/Typologie		Facteurs de risques	Impacts directs	Fréquence	Contrôles clés / Mesures de contrôle interne attendues			
		Scénario	causes				Mesures préventives		Mesures détectives	
RH/ Paye	Recrutement	<p>Qui : Agents/élus/autres tiers</p> <p>Origine: créer des flux non légaux ou favoriser le recrutement d'une personne en particulier</p> <p>Illustration : Un adjoint recrute sa belle-fille sans mise en concurrence</p>	<p>Manœuvre frauduleuse relatif au recrutement :</p> <p>Insuffisance de publicité des offres d'emplois Recrutement "d'amis" Recrutement sur des postes ou emplois sans satisfaire aux conditions de diplôme et/ou d'expérience Recrutement avec une rémunération nettement supérieure aux diplômes et/ou expérience Recrutement sans création de l'emploi par l'assemblée délibérante</p>	<p>Absence de comité de recrutement</p> <p>Recrutements de contractuels</p>	<p>coûts financiers importants impact politique fort Perte d'efficacité et d'attractivité des services publics conséquences juridiques lourdes impact fort sur la réputation de la collectivité</p>	Moyenne	<p>Existence de jury indépendant de recrutement</p> <p>existence d'un guide des bonnes pratiques du recrutement</p> <p>Existence d'une politique RH formalisée</p> <p>Existence de déclaration d'intérêt des dirigeants (agents et élus)</p> <p>Existence de fiches de postes claires et précises</p>	<p>Existence d'une publicité suffisante des postes ouvert au recrutement</p> <p>contrôles préalable à l'embauche des diplômes et des expériences professionnelles</p> <p>contrôle des postes "ouverts"</p>		
	Gestion		<p>Manœuvre frauduleuse relatif au temps de travail :</p> <p>- congés/absences non déclarées - volume horaire effectué inférieur au contrat etc.</p>	<p>Absence de système automatisé de contrôle du temps de travail (pour les poste à volume horaire défini)</p> <p>Gestion des congés et temps de travail non dématérialisé</p>	<p>coûts financiers importants impact politique moyen Perte d'efficacité et d'attractivité des services publics conséquences juridiques modérées impact fort sur la réputation de la collectivité</p>	Forte	<p>Existence d'une politique RH formalisée</p> <p>Existence d'un système de gestion dématérialisée du temps de travail</p> <p>Existence d'objectifs clairs assignés à chaque agent</p>	<p>Contrôle du service fait (atteinte des objectifs, etc.)</p>		
				<p>Mise à disposition frauduleuse d'agent à une structure de droit privé</p> <p>Agent affecté à une association qui n'a aucune mission de service public</p>		<p>coûts financiers importants impact politique fort Perte d'efficacité et d'attractivité des services publics conséquences juridiques lourdes impact fort sur la réputation de la collectivité</p>	Faible	<p>Existence d'une convention de mise à disposition</p> <p>Existence de fiches de postes claires et précises</p>	<p>Contrôle des missions réalisées</p>	

Liquidation de la paye	<p>Qui : Agents/élus/autre tiers</p> <p>Origine: créer des flux non légaux</p> <p>Illustration : Modification frauduleuse, un agent, du niveau de prime attribué à un autre agent</p>	Employé fictif	foisonnement des cadres d'emploi différents au sein de la collectivité	coûts financiers importants impact politique fort conséquences juridiques lourdes impact fort sur la réputation de la collectivité	Forte	<p>Existence d'une politique RH formalisée</p> <p>Existence d'une politique claire en matière de cumul d'emploi</p> <p>Séparation des tâches entre les différentes fonction RH</p> <p>Séparation des tâches entre RH et finances</p> <p>Politique de rémunération claire et formalisée</p> <p>Evaluation sur des objectifs clairs et prédéterminés</p>	<p>Contrôles sur la liquidation de la paye</p> <p>Contrôles sur les cumuls d'emplois</p> <p>Communication des noms des employés rémunérés à chaque chef de service</p>
------------------------	--	----------------	--	---	-------	--	--

		<p>Manœuvre frauduleuse relatif aux primes et indemnités des agents ou des élus :</p> <ul style="list-style-type: none"> - indemnité d'élus supérieure aux textes légaux - indemnité d'élus sans délibération ou au-delà de la délibération - cumul d'indemnité d'élus supérieur au plafond légal - paye/indemnité supérieur à l'emploi - heures supplémentaires indues (non effectués, emplois ne permettant pas le versement d'heures supplémentaires) - Absence de base légale fondant la rémunération (délibération d'une collectivité créant une prime 13e mois) - Absence de délibération de l'assemblée délibérante créant la prime au sein de la collectivité - Absence d'arrêté individuel d'attribution d'une indemnité - rémunération au-delà des références légales ou internes (Taux de 30% alors que le taux maximum est de 15%) - référence légale inapplicable au grade ou à la fonction <p>Cumul d'emploi prohibé ou delà des limites légales</p> <ul style="list-style-type: none"> - cumul illégal (emploi public/privé, collectivité et établissement public de la collectivité) - cumul non autorisé par l'exécutif local <p>Manœuvre frauduleuses relatives aux cotisations sociales des agents et des élus</p> <p>Manœuvres frauduleuses relative aux avantages en nature :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avantages non déclarés / sous déclarés - avantages en nature illégaux (prise en charges des fluides d'un logement, etc.) - attribution d'avantages en nature sans autorisation de l'assemblée délibérante 					
--	--	---	--	--	--	--	--

Remboursement de Frais	Frais des agents et élus (hors DGS et chef de l'exécutif)	<p>Qui : Agents/élus</p> <p>Origine: créer des flux non légaux</p> <p>Illustration : Versement de remboursement de frais sans qu'il existe des frais engagés</p>	<p>Frais fictifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - frais sans justificatifs ou justificatifs erronés - Remboursement en double de frais - Remboursement de frais à des tiers sans liens avec la collectivité 	Remboursement et/ou avance de frais par une régie d'avance	coûts financiers moyen Impact politique moyen impact fort sur la réputation de la collectivité	Moyenne	Existence d'un guide des bonnes pratiques	Contrôle de la liquidation		
	Frais de représentation du DGS et du chef de l'exécutif		Engagements de frais sans autorisation ou au-delà de l'autorisation : <ul style="list-style-type: none"> - Absence d'ordre de mission - Détournement d'un ordre de mission permanent 						Existence de "cartes affaires"	Contrôle de la réalité du service fait
			Remboursement au-delà des bases légales sans délibération							contrôle régulier de la /des régie(s) le cas échéant
			Remboursement de frais de représentation du DGS ou chef de l'exécutif sans autorisation de l'assemblée délibérante ou au-delà de l'autorisation							contrôle des autorisations d'engagement
			Cumul illégal du système de remboursement forfaitaire et du système de remboursement à la facture par le DGS ou le chef de l'exécutif							
			Frais de représentation attribué à une autre personne que le chef de l'exécutif ou le DGS							
			Formations des agents en charge du traitement des dossiers				Communication des bonnes pratiques et des sanctions en cas de fraude			
			Séparation des tâches entre validation du service fait et contrôle							

3.2.3.5 Les risques de fraude liés au processus aides sociales

Toutes les collectivités peuvent verser des aides sociales correspondant à leurs compétences. En tant que chef de file des politiques d'aides et d'action sociale, le département est la collectivité la plus concernée par ce type de fraude. Les aides versées recouvrent un champ très large et concernent un public hétérogène. Il s'agit aussi bien des aides en faveur des personnes âgées, des aides relatives à l'enfance, que des aides relatives aux handicaps, etc.

D'après la DGCL, les aides sociales versées par les départements en 2015 représentaient 39,58 milliards d'euros. Les montants en jeu sont donc significatifs. Un rapport de l'Assemblée Nationale¹³⁶ estime le coût des escroqueries aux prestations sociales versées par les collectivités locales entre 3 à 4 milliards d'euros, soit environ 1 à 2 % du montant total des sommes versés.

Par ailleurs, une étude récente¹³⁷ fait apparaître le fait que la fraude aux prestations sociales serait inférieure aux non recours aux prestations. Pour autant, les citoyens sont sensibles à ce type de fraude et la presse relate régulièrement des cas de fraudes aux prestations. A titre d'illustration¹³⁸, une fraude réalisée par 8 agent du département de Seine-Saint-Denis (93) a engendré une fraude de 2,35 millions d'euros. Il s'agissait d'un détournement d'allocations pour les handicapés et les personnes dépendantes. Ces aides frauduleusement extraites de la caisse de la collectivité auraient été versées à environ 70 personnes qui n'y avaient pas droit.

Les phases les plus exposées au risque de fraude de ce processus sont l'attribution, la gestion, la liquidation et le versement des aides

¹³⁶ Assemblée Nationale -29 juin 2011. – n°3603 - Rapport d'information de la COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES -sur la lutte contre la fraude sociale

¹³⁷ L'envers de la « fraude sociale », le scandale du non recours aux droits sociaux. Odenore (L'Odenore (Observatoire des non-recours aux droits et services), structure universitaire rattachée à un laboratoire du CNRS,). Editions La Découverte. Novembre 2012

¹³⁸ Le monde – 27/06/2014 – « En Seine-Saint-Denis, une vaste fraude aux prestations sociales mise au jour » http://www.lemonde.fr/societe/article/2014/06/27/en-seine-saint-denis-une-vaste-fraude-aux-prestations-sociales-mise-au-jour_4446697_3224.html#xLBUrQeyTUgWiiTW.99 - dernier accès le 30/05/2017

Tableau 11 - Risques de fraude liés au processus « aides sociales »

Processus	sous processus	Scénario/Typologie		Facteurs de risques	Impacts directs	Fréquence	Contrôles clés / Mesures de contrôle interne attendues	
		Scénario	causes				Mesures préventives	Mesures détectives

3.2.3.6 Les risques de fraude liés au processus des régies comptables

Comme cela a été présenté précédemment¹³⁹ les régies sont une atténuation du principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable. Pour mémoire, il s'agit d'encaisser des recettes ou d'effectuer des dépenses directement par des agents de la collectivité sans contrôle préalable du comptable public. La nature des encaissements et décaissement est limitée dans leur montant et leur objet. Ce point est vérifié par le comptable par un contrôle a posteriori. Certaines régies importantes disposent de comptes bancaires propres ouverts auprès de la caisse des dépôt et consignation. A titre d'illustration, certaines régies encaissent ou décaissent plusieurs millions d'euros chaque mois. Toutefois, la plupart des régies comptables du secteur public local ont des plafonds inférieurs à quelques milliers d'euros par mois. Il n'existe pas de données publiques sur le montant des fonds publics gérés en régie. Toutefois, les limites légales fixées pour l'instauration des régies plaident pour une part relativement limitée dans les recettes et les dépenses au sein d'une même collectivité.

Les risques de fraude sont importants car les agents ont accès directement aux sommes et valeurs (argent liquide, tickets d'entrée, etc.) pour les régies de recettes et aux moyens de paiement pour les régies de dépenses (chèques, numéraire, etc.). Les sommes en jeu sont plus faibles que pour l'achat public, les rémunérations ou les subventions. Toutefois, la fréquence est plus importante.

La presse relate¹⁴⁰ régulièrement des fraudes liées aux régies comptables. Les montants unitaires de ces fraudes sont généralement faibles, mais leur fréquence peut aboutir à des fraudes d'un montant significatif. A titre d'illustration, une fraude commise par un agent travaillant au sein de la commune d'Avignon (84) pendant 10 mois en 2011 a coûté près de 300 000€ à la commune.

Les différentes natures des fraudes principales sont : le vol, détournement de fonds ou valeurs

¹³⁹ Cf partie 1 du présent mémoire

¹⁴⁰ Jim Gassmann – Dauphine libéré – 2017/06/01 « Recettes des régies détournées : Prison requise contre l'employé »

Tableau 12 - Risques de fraude liés au processus des « régies comptables »

Processus	sous processus	Scénario/Typologie		Facteurs de risques	Impacts directs	Fréquence	Contrôles clés / Mesures de contrôle interne attendues	
		Scénario	causes				Mesures préventives	Mesures détectives
Régie	Régie d'avance	Qui : Agents/élus/tiers Origine: créer des flux non légaux Illustration : Paieement d'une dépense non autorisée	Dépense au-delà des limites (unitaire ou cumulé)	Nombreux régisseurs et/ou sous régies pour une régie	coûts financiers importants impact politique fort conséquences juridiques moyennes impact fort sur la réputation de la collectivité	Forte	Existence de règles claires relatives au fonctionnement des régies Formations des agents en charge des régies Communication interne des bonnes pratiques et des sanctions en cas de fraude Rotation régulière des régisseurs Séparation des tâches entre ordonnancement et paiement	Contrôle de cohérences des encaissements par rapport à l'activité ou les services rendus Contrôle de la réalité du service fait pour les paiements contrôle régulier de la /des régie(s) contrôle des autorisations d'engagement
	Dépense non autorisée							
utilisation des fonds et valeurs ou encaissement par une personne non habilité (élus, etc.)	Insuffisance de régisseurs suppléants							
Dépense fictive	Montant global encaissé et/ou payé mensuel important							
Encaissement non autorisé	Montant des liquidités mensuel importante							
Encaissement non comptabilisé /sous-évalué								
Vol d'espèces ou de valeurs								
Fraude relative aux encaissements : utilisation de valeurs inactives frauduleuses (copies, etc.) utilisation de moyen de paiement frauduleux (faux billet, carte volée, etc.)								

3.2.3.7 Les risques de fraude liés au processus « gestion financière »

Les fraudes liées au processus de gestion financière recouvrent une typologie de fraudes relativement variée. En effet, cela recouvre toutes les manœuvres frauduleuses relatives à l'émission des titres et mandats, mais également les fraudes relatives aux états financiers, fiscaux et toutes les fraudes liées à la gestion de la dette et de la trésorerie.

Les fraudes relatives aux états financiers n'ont pas les mêmes effets que pour une entreprise car les collectivités n'ont pas de capitaux détenus par des actionnaires et elles ne sont pas cotées sur un marché financier. De même, l'exécutif de la collectivité ou les membres de la direction générale ne peuvent être rémunérés en fonction des performances financières de la collectivité. En conséquence, le risque de manipulation de cours est inexistant. Le risque de fraude aux états financiers n'est pas inexistant mais les effets financiers sont nettement moins importants que pour d'autres types d'établissements publiant des comptes.

Tableau 13 - Risques de fraude lié au processus de « gestion financière »

Processus	sous processus	Scénario/Typologie		Facteurs de risques	Impacts directs	Fréquence	Contrôles clés / Mesures de contrôle interne attendues		
		Scénario	causes				Mesures préventives	Mesures détectives	
Gestion financière	titres de recette	enregistrement de la recette	<p>Qui : Agents/élus Origine: créer des flux non légaux en minorant les recettes normalement dues à la collectivité Illustration : Absence d'émission de titre à l'encontre d'une entreprise "amie"</p> <p>Mandatement des frais de représentation du chef de l'exécutif sur une imputation différente en vue de masquer la nature réelle de la dépense</p>	<p>Manipulation frauduleuse de l'enregistrement de la recette : - recette non comptabilisée - recette/ vente sous-évaluée</p>	<p>Forte décentralisation de la fonction financière</p> <p>Nombreux budgets annexes</p>	<p>coûts financiers importants impact politique fort conséquences juridiques moyennes impact fort sur la réputation de la collectivité</p>	<p>Moyenne</p>	<p>Existence d'un règlement financier clair et précis</p> <p>Formations des agents en charge des dossiers</p> <p>Existence d'une convention entre l'ordonnateur et le comptable</p>	<p>Contrôle de cohérence des annulations de titres et réductions de mandats</p> <p>Transmission des états d'émission des titres et mandats à chaque service</p> <p>Transmission des états de restes à recouvrer à chaque service</p>
		émission des titres de recette		<p>Manipulation frauduleuse des titres de recette : -Émission sans base légale et/ou délibération (concussion) - recette sous-évaluée - absence d'émission de titres - Emission de titre par une personne non autorisée</p>					
		annulation des titre de recette		<p>Annulation frauduleuse de titre : - Annulation totale ou partielle injustifiée - Annulation par une personne non habilitée</p>					
		recouvrement des titres		<p>Opposition à poursuite ou refus d'autorisation de poursuite au comptable public</p>					
	Dépense	Enregistrement de la créance		<p>Manipulation frauduleuse de l'imputation de la dépense : Changement d'imputation en vue de masquer un dépassement de crédit Changement d'imputation en vue de changer la nature d'une dépense (investissement au lieu de fonctionnement) Paiement d'une dépense de fonctionnement en section d'investissement</p>					

	<p>Emission du mandat</p> <p>annulation d'un mandat</p>	<p>Manipulation frauduleuse du mandat : - substitution de coordonnées bancaires d'un tiers - sur paiement</p> <p>Réduction frauduleuse d'un mandat</p> <p>dissimulation de créances : - Absence ou engagement partiel de la dépense - Absence de mandatement ou mandatement partiel</p>					
Etats financiers	<p>Qui : élus Origine: présentation d'une image financière différente de la réalité Illustration : La renégociation d'emprunt toxique peut pousser le chef des l'exécutif à ne pas remplir correctement les annexes correspondante des états financiers L'objectif peut également viser à obtenir des emprunts plus facilement</p>	<p>Manipulation frauduleuse des états financiers : - masquer un dépassement de crédit - donner une vision erronée de la nature des dépenses - donner une image erronée de l'état de la dette - ratios obligatoires erronés</p>	<p>volume de dette important</p> <p>Situation financière de la collectivité difficile</p>	<p>impact politique fort</p> <p>conséquences juridiques moyennes</p> <p>impact fort sur la réputation de la collectivité</p>	faible	<p>Existence d'un règlement financier clair et précis</p> <p>Formation des agents en charge des dossiers</p>	<p>Publication des états financiers</p> <p>contrôle de corroboration des états</p>
Etats Fiscaux et FCTVA	<p>Qui : élus / agents Origine: créer des flux non légaux Illustration : La renégociation d'emprunt toxique peut pousser le chef de l'exécutif à ne pas remplir correctement les annexes correspondantes des états financiers</p>	<p>Manipulation frauduleuse des Etat fiscaux : - Fraude à la TVA (pour les budgets assujettis) - Fraude aux autres impôts commerciaux et taxes (pour les budgets et éléments assujettis)</p> <p>Manipulation frauduleuse du FCTVA : Déclaration frauduleuse imputation de dépenses non conformes</p>	<p>Situation financière de la collectivité difficile</p> <p>Organisation financière très décentralisée</p>	<p>conséquences juridiques moyennes</p> <p>impact faible sur la réputation de la collectivité</p> <p>conséquences financières moyennes</p>	faible	<p>Existence de procédures claires et précises</p> <p>Formation des agents en charge des dossiers</p>	<p>implication du service juridique dans l'examen des états fiscaux</p>
Emprunt produits financiers	<p>Qui : élus / agents Origine: créer des flux non légaux Illustration :</p>	<p>Souscription de dette sans autorisation ou au-delà de l'autorisation</p> <p>Souscription d'instruments financiers interdits</p>	<p>Situation financière de la collectivité difficile</p> <p>Insuffisance d'échanges avec le comptable public</p>	<p>conséquences juridiques moyennes</p> <p>impact faible sur la réputation de la collectivité</p>	faible	<p>Existence de procédures claires et précises</p> <p>Formation des agents en charge des dossiers</p> <p>Implication du comptable public dans la gestion de la dette</p>	<p>Communication de l'ensemble des décisions de l'exécutif à l'assemblée délibérante</p>

	la renégociation récurrente et sans justification peut être un moyen de créer des flux non légaux	Manipulation frauduleuse des emprunts et instruments financiers : - sur paiement - renégociations multiples (possible rétro commission de l'établissement bancaire)	Délégations à l'exécutif très larges	conséquences financières moyennes			
--	---	---	--------------------------------------	-----------------------------------	--	--	--

3.2.3.8 Les risques de fraude liés au processus de dons ou d'opérations de mécénat

Les collectivités locales et certains de leurs établissements publics¹⁴¹ comme les CCAS ou les caisses des écoles sont habilités¹⁴² à recevoir des dons¹⁴³ des particuliers et des entreprises. Les collectivités locales peuvent également mettre en place des opérations de mécénat pour financer certains de leurs projets. Ces dispositifs sont intéressants fiscalement pour les donateurs car, sous réserve du respect des règles définies par le code général des impôts, il est leur est possible de déduire une partie des montants versés de leurs impôts sur le revenu ou sur la fortune pour les particuliers, de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises.

Pour l'administration fiscale¹⁴⁴, les dons sont des versements définitifs dans une intention libérale, c'est-à-dire sans contrepartie. Le mécénat est un dispositif permettant à une entreprise de verser un don, sous forme d'aide financière ou matérielle, à un organisme pour soutenir une œuvre d'intérêt général. Le mécénat se différencie du parrainage ou du sponsoring qui constitue un soutien matériel apporté à une manifestation, une personne, un produit ou une organisation en vue d'en retirer un bénéfice direct. Pour cette dernière, il s'agit surtout d'une opération de publicité pour l'entreprise qui apporte son soutien. La différence entre mécénat et parrainage se situe donc au niveau fiscal¹⁴⁵ et dans la contrepartie apportée par la collectivité.

Les collectivités locales ont de plus en plus recours à ces modes de financement alternatif pour leurs projets. D'après une étude¹⁴⁶ du cabinet Ernst and Young et de l'association Régions de France, 26 % des entreprises mécènes soutiennent des structures publiques (dont des collectivités locales). L'étude relève également que la part moyenne du budget d'un projet recherché en mécénat par les collectivités se situe à 10 %. A titre d'illustration, la ville de Reims a collecté, entre 2010 et 2015, près de 3,3 M€ pour financer 90 projets. Certains projets de cette

¹⁴¹ (BOI 4C-5-04 du 13 juillet 2004, § 28 et BOI 5B-19-08 du 9 décembre 2008, § 5)

¹⁴² Articles 200 et 238 bis du CGI

¹⁴³ Réponses ministres aux parlementaires : Rép. Destot, AN 24 avril 1989, p. 1903, n° 5817 ; Rép. Bouguillon, AN 27 juin 1994, p. 3283, n° 14090 ; Rép Kergueris, AN 30 décembre 2002, p. 5259, n° 4771 et Rép. Brottes, AN 8 août 2006, p. 8367, n° 91164

¹⁴⁴ Article 200 (CGI) et circulaire BOI-IR-RICI-250-10-20-10-20170510 relative à « Réduction d'impôt au titre des dons faits par les particuliers – Conditions d'application - Versements effectués au profit d'œuvres ou organismes d'intérêt général et d'autres organismes énumérés au 1 de l'article 200 du CGI » et pour les particuliers BOI-IR-RICI-250-20 §§ 60 et ss.) et pour les entreprises (BOI-BIC-RICI-20-30-10-20 §§ 120)

¹⁴⁵ Possibilité ou non de déduction à l'impôt sur les sociétés

¹⁴⁶ Ernst and Young et Régions de France – Les collectivités à l'heure du mécénat - 2e édition de l'étude sur le mécénat au bénéfice des collectivités territoriales françaises – septembre 2016

commune ont été quasi-exclusivement financés par le recours au mécénat. La ville de Paris a créé un fond en 2015 pour valoriser et entretenir le patrimoine de la commune. Grâce à cette structure, la ville a pu lever 2 M€ auprès d'entreprises et de particuliers.

Le risque de fraude fiscale lié à ce type de financement ne concerne pas directement les collectivités. Toutefois, il existe des risques non négligeables de fraude. Ainsi, le mécénat de compétence peut être utilisé frauduleusement en lieu et place d'un marché public. Dans un rapport public¹⁴⁷, la Cour des comptes avait relevé ce type de fraude, pour un mécénat de compétences mis en œuvre par une entreprise auprès d'un établissement public, le château de Chambord. La Cour des comptes indiquait que « L'entreprise a remis une déclaration de la valeur des travaux effectués par elle, qui a été reprise par l'établissement public sous forme de reçu fiscal afin que son mécène bénéficie de la réduction de 60 % de son impôt sur les sociétés. Il s'agit là de la procédure normale prescrite par les circulaires fiscales. Mais en l'espèce, la Cour s'est étonnée qu'en l'espace d'un an, le montant total des travaux nécessaires évalué par l'architecte en chef des monuments historiques compétent ait été multiplié par cinq (de 192 000 euros à 1 million d'euros) après les études effectuées par l'entreprise elle-même. ». Certains dons peuvent également, par la nécessité d'un entretien spécifique ou de consommables particuliers, lier frauduleusement la collectivité au mécène.

Par ailleurs, suivant le mode de récupération des fonds, il existe des risques de gestion de fait¹⁴⁸.

Les fraudes relatives au mécénat et aux dons peuvent également prendre la forme d'une surévaluation du don. En conséquence, la contrepartie apportée par la collectivité peut être trop importante. A titre d'illustration, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a eu l'occasion de relever ce type de fraude lors du contrôle¹⁴⁹ des conditions d'une opération de mécénat dont la ville de Paris a été bénéficiaire en 2008. Il s'agissait d'un don de la société L'Oréal de 15 sculptures de l'artiste français Henri Etienne-Martin (1913-1995), remises au musée d'art moderne de la ville. Ce don a été réalisé pour une valeur estimée de 1,37 M€, sur la base de l'expertise réalisée par un commissaire-priseur choisi par la société L'Oréal. La

¹⁴⁷ Cour des comptes - Les musées nationaux après une décennie de transformation- rapport public thématique mars 2011

¹⁴⁸ Cour des comptes, 30 mars 2004 - Association pour la promotion et le développement des activités du conservatoire national supérieur de musique de Paris. L'association était destinataire de dons (et émettait en conséquence les reçus de dons) destinés au financement d'opérations prises en charge et réalisées sous la maîtrise d'ouvrage du conservatoire (établissement public) et indissociables de son activité.

¹⁴⁹ Rapport d'observation définitives – Examen d'une opération de mécénat entre la ville de Paris et la société L'Oréal, convention du 1^{er} octobre 2008 – 7 octobre 2016

chambre a considéré, sur la base des résultats des ventes publiques et de l'expertise indépendante qu'elle a faite, que cette valeur a été nettement surestimée, et que la valeur du don aurait dû être évaluée à 1/3 de l'estimation, soit entre 379 000 et 458 000 €.

La chambre a souligné dans son rapport que l'estimation de l'expert réalisée dans la perspective du don s'est écartée des principes et usages reconnus. La chambre a également noté que le parcours professionnel du commissaire-priseur chargé de l'estimation lui avait permis d'être antérieurement intéressé aux œuvres d'Henri Etienne-Martin et à leur estimation, notamment par la mise en vente de certaines réalisations de cet artiste et du fait de ses anciennes fonctions de directeur d'une galerie d'art qui avait mis en valeur ce sculpteur.

Tableau 14 - Risques de fraude liés au processus « dons et opérations de mécénat »

Processus	sous processus	Scénario/Typologie		Facteurs de risques	Impacts directs	Fréquence	Contrôles clés / Mesures de contrôle interne attendues	
		Scénario	causes				Mesures préventives	Mesures détectives

3.2.3.9 Les risques de corruption engendrés par les cadeaux et invitations

Les cadeaux et les invitations sont des marques de courtoisie. Dans ce cadre, les collectivités peuvent être amenées à offrir ou à recevoir des cadeaux ou invitations à d'autres collectivités dans le cadre de la coopération décentralisée ou de jumelage. Ce type d'échange génère un risque de fraude relativement faible. En revanche, les élus des collectivités locales sont régulièrement invités à divers spectacles et manifestations. Les élus ont une fonction de représentation de leur collectivité. Dans ce cadre, leur présence et leur participation à diverses manifestations peut apparaître légitime. De même, les élus se doivent également d'être à l'écoute des entreprises et des citoyens du territoire qu'ils administrent. Dans ce cadre, une invitation à dîner peut sembler tout aussi légitime. L'acceptation de cadeaux divers peut également apparaître comme un remerciement auprès de la collectivité que les élus représentent. Enfin, certains élus peuvent être invités par des sociétés à des voyages d'études.

Toutefois, certaines invitations et cadeaux peuvent être disproportionnées et être constitutifs de faits de corruption. A titre d'illustration, le site d'information Médiacité relatait¹⁵⁰, les soupçons de corruption autour de la construction du grand stade de Lille. Le site d'information faisait état des informations suivantes : « Dernièrement, les investigations du juge Gentil l'ont donc mené autour de cette fameuse butte en terre. Plusieurs auditions ont été effectuées par les enquêteurs de la brigade financière. Au cours de l'un de ces interrogatoires, David Roquet, ancien directeur de « Matériaux enrobés du Nord », une filiale d'Eiffage basée à Annay-sous-Lens dans le Pas-de-Calais, il a été licencié depuis, a mis en cause Jean-Luc Vergin, son patron de l'époque. L'ancien directeur Nord d'Eiffage, lui aussi licencié depuis par le groupe de BTP, lui aurait alors demandé de procéder à l'achat de plusieurs billets d'avion pour la Hongrie, afin de permettre à Damien Castelain et à quelques-uns de ses proches, parmi lesquels Henri Ségard, d'assister au Grand Prix de F1 de Hongrie, le 1^{er} août 2010. ». La presse¹⁵¹ fait également régulièrement état de travaux effectués pour le compte d'élus, de véhicules ou de personnels mis à disposition. Dans une moindre mesure, les collectivités peuvent être tentées d'utiliser les cadeaux afin d'extraire irrégulièrement des fonds. Les risques de fraude engendrés par les cadeaux et invitations sont donc bien réels.

¹⁵⁰ Médiacité - Grand stade : des perquisitions sur soupçon de corruption- 22 décembre 2016- <https://www.mediacites.fr/lille/enquete-lille/2016/12/22/grand-stade-perquisitions-corruption/> - Dernier accès le 1^{er}/06/2017

¹⁵¹ https://www.challenges.fr/france/corruption-lobbying-l-inquietante-etude-de-transparency-international-france_434032 - dernier accès le 1/06/2017

Tableau 15 – Risques de fraude liés au processus « cadeaux et voyages »

Processus	sous processus	Scénario/Typologie		Facteurs de risques	Impacts directs	Fréquence	Contrôles clés / Mesures de contrôle interne attendues		
		Scénario	causes				Mesures préventives		Mesures détectives
Cadeaux / Voyage	<p>Qui : élus / agents/tiers</p> <p>Origine: influencer les décisions Créer des flux illégaux</p> <p>Illustration : Un membre de l'exécutif est invité en voyage par une multinationale de l'eau peu avant le renouvellement du marché de distribution de l'eau</p>	<p>Existence de contrepartie indirecte au cadeau ou au voyage</p> <p>Cadeau offert par la collectivité sans cadre</p>	<p>Renouvellement de DSP ou marchés</p> <p>Organisation très centralisée ou très décentralisée</p>	<p>impact politique fort</p> <p>impact fort sur la réputation de la collectivité</p>	faible	<p>Existence d'une charte éthique</p> <p>Encadrement des cadeaux / voyages</p> <p>Consultation du préalable déontologue au-delà d'un seuil</p>	<p>Registre des cadeaux donnés ou reçus</p> <p>contrôle du déontologue</p>		

3.2.3.10 Les risques de fraude liés au processus de gestion du patrimoine de la collectivité

Le patrimoine des collectivités locales est relativement important. Un rapport¹⁵² de l'inspection générale des finances (IGF) a évalué l'ensemble du patrimoine des collectivités locales à 1 333 Md€, soit 10 % du patrimoine non financier de la nation. En 2014, la valorisation du patrimoine local (revenus locatifs, recettes domaniales, etc.) a rapporté 5 Md€ et les produits de cessions 3 Mds€. Les enjeux sont donc importants. Le rapport précité indique en outre, que la plupart des collectivités ont une connaissance insuffisante de leur patrimoine. Cela amplifie donc le risque de fraude.

Les fraudes liées au patrimoine des collectivités sont particulièrement variées : cela peut aussi bien concerner les vols de matériel, l'utilisation ou l'occupation frauduleuse des biens ou encore l'achat et la vente frauduleuse de terrains. Il y a peu de différences avec une structure de droit privé. Toutefois, le patrimoine immatériel important des collectivités locales ainsi que les droits particuliers dont elles jouissent en matière de propriété foncière (droit de préemption par exemple) ou d'urbanisme constituent des risques de fraude particulièrement importants.

A titre d'illustration de fraude relative au patrimoine : Six policiers municipaux de Bischwiller ont été condamnés pour ce type de fraude par le tribunal correctionnel de Strasbourg. Sur les marchés et les brocantes de la commune, les commerçants payaient moins cher leur emplacement en échange d'un important pourboire pour les policiers. Autre exemple : Le député-maire de Royan (17) a été condamné par le tribunal correctionnel de Saintes pour prise illégale d'intérêts. Lors d'un conseil municipal en 2008, 4 parcelles classées terrains boisés appartenant à la famille du maire avaient été déclarés illégalement constructibles. Le cas de la commune de Saint-Cyprien¹⁵³ peut également être cité comme illustration. 14 personnes, élus et employés de la commune ont été mis en examen. La ville ne cessait d'acheter des œuvres d'art. Sur trois ans, la ville a dépensé plus de 5 M€ dans ce domaine. L'enquête de police a permis de localiser une partie des œuvres chez le maire et quelques élus de la commune.

Ainsi, les fraudes touchant le patrimoine des collectivités peuvent être potentiellement importantes

¹⁵² IGF-N° 2016-M-009- Le patrimoine des collectivités territoriales – mai 2016

¹⁵³ <http://www.leparisien.fr/faits-divers/la-ville-de-saint-cyprien-gangrenee-par-la-corruption-12-06-2009-545570.php> - derniers accès le 07/06/2017

Tableau 16 - Risques de fraude liés au processus « patrimoine »

Processus	sous processus	Scénario/Typologie		Facteurs de risques	Impacts directs	Fréquence	Contrôles clés / Mesures de contrôle interne attendues	
		Scénario	causes				Mesures préventives	Mesures détectives
Gestion du patrimoine		<p>Qui : élus / agents/tiers</p> <p>Origine: créer des flux non légaux</p> <p>Illustration : Un agent utilise frauduleusement les stocks et outils de sa collectivité pour faire fonctionner un société de travaux qu'il a créé</p>	<p>Vol de bien (stock, matériels, véhicules, etc.)</p> <p>Utilisation frauduleuse des biens de la collectivité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - utilisation personnelle - utilisation par ou pour des personnes étrangères au service <p>Bien loués ou mis à disposition en dessous de la valeur de marché</p>	<p>Gestion très décentralisée des biens ou très centralisée</p> <p>nombre important d'implantations géographiques différentes</p>	<p>coûts financiers moyens</p> <p>impact politique fort</p> <p>impact fort sur la réputation de la collectivité</p>	<p>moyenne</p>	<p>Existence de procédures claires et précises</p> <p>Existence d'une protection physique suffisante et adaptée</p> <p>existence d'une charte déontologique</p> <p>Communication interne/externe sur les contrôles et les sanctions</p> <p>Existence de carnet de suivi de l'utilisation (véhicules, etc.)</p>	<p>Existence d'une comptabilité de stock</p> <p>contrôle de stock et inventaire du matériel adapté aux enjeux</p> <p>contrôle de l'utilisation des biens (véhicules, cartes essence, photocopies, etc.)</p>
		<p>Qui : élus / agents/tiers</p> <p>Origine: créer des flux non légaux</p> <p>Illustration : Le maire d'une commune vend à un "ami" un terrain nettement inférieur au prix du marché</p>	<p>Occupation frauduleuse de bâtiments ou du domaine public :</p> <p>occupation sans titre utilisation à des fins privées</p> <p>Vente frauduleuse de biens public :</p> <ul style="list-style-type: none"> - prix de vente inférieur au prix du marché - vente à un tiers privilégié - vente en vue de satisfaire des intérêts privés <p>Achats frauduleux de biens, terrain ou bâtiments public déjà bâtis :</p> <ul style="list-style-type: none"> - achat à des prix supérieur au marché - achat sans utilité publique - expropriation abusive - préemption abusive 	<p>Gestion très décentralisée des biens ou très centralisée</p>	<p>coûts financiers moyens</p> <p>impact politique fort</p> <p>impact fort sur la réputation de la collectivité</p>	<p>Moyenne</p>	<p>Existence de procédures claires et précises</p> <p>Publicité suffisante pour les ventes</p> <p>Avis des domaines systématique pour les biens immeubles au-delà d'une limite</p> <p>Avis d'un ou plusieurs experts pour les achats/ventes à enjeux</p> <p>existence d'une charte déontologique</p>	<p>Contrôle de l'occupation du domaine public</p> <p>Constitution et exploitation d'une base de donnée sur les ventes</p> <p>Organisation de contre expertises pour les achats/ventes à enjeux</p>

3.2.3.11 Les risques de fraude liés aux systèmes d'information

Les collectivités détiennent une part de plus en plus importantes d'informations numériques. Etudes foncières, projets de délibérations, schémas d'aménagement, projets de consultations, état-civil, autant de données qui peuvent intéresser et attirer des attaquants. Une étude¹⁵⁴ indique que les collectivités locales sont de plus en plus exposées à ce type de risque. Elle souligne que les dirigeants territoriaux sont peu au fait de la réalité des menaces numériques. Ces dernières sont pourtant en forte progression.

D'après une étude de la caisse des dépôts et consignations¹⁵⁵, « la menace la plus importante pour les collectivités est l'infection par des virus, avec une augmentation de 17 points des attaques virales entre 2012 et 2016 (25% à 42%). Le plus grand danger pour les collectivités est le « phishing » ou « l'hameçonnage », qui consiste à soutirer des informations personnelles en se faisant passer pour un tiers de confiance. L'étude montre qu'une collectivité sur trois « s'est trouvée confrontée à une campagne de ce type ». Dans les faits, il semblerait que les collectivités jugent l'impact de ces incidents comme « non-significatifs », tout en reconnaissant ne pas avoir la capacité d'évaluer les conséquences financières réelles de ces incidents (à 82%). Dans les faits, seules 4% des collectivités ont été sujettes à des attaques de type « rançons » ou « fraudes au président ». A titre d'illustration, la mairie de Toulouse¹⁵⁶ a eu trois ordinateurs infestés par des cryptolocker, des logiciels malveillants, la réparation des dégâts a coûté 80 000 euros. Mais l'historique ne présage pas forcément du futur, notamment dans le domaine des systèmes d'information et des enjeux que la donnée représente aujourd'hui. Ceci d'autant plus que la dépendance des collectivités est de plus en plus forte vis-à-vis des systèmes d'information.

En conséquence, les risques de fraude liés aux systèmes d'information doivent être pris en compte parmi les risques de fraude face à un risque potentiellement croissant.

¹⁵⁴ Février Rémy, « Les Collectivités Territoriales face aux menaces numériques », Gestion et management public, 2013/1 (Volume 1/n°3), p. 24-39. DOI : 10.3917/gmp.003.0024. URL : <http://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2013-1-page-24.htm> - dernier accès le 01/06/2017

¹⁵⁵ <http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250271243119> – dernier accès le 01/06/2017

¹⁵⁶ <http://www.ladepeche.fr/article/2016/03/13/2303013-cyberattaques-l-angoisse-des-entreprises.html> - dernier accès le 01/06/2017

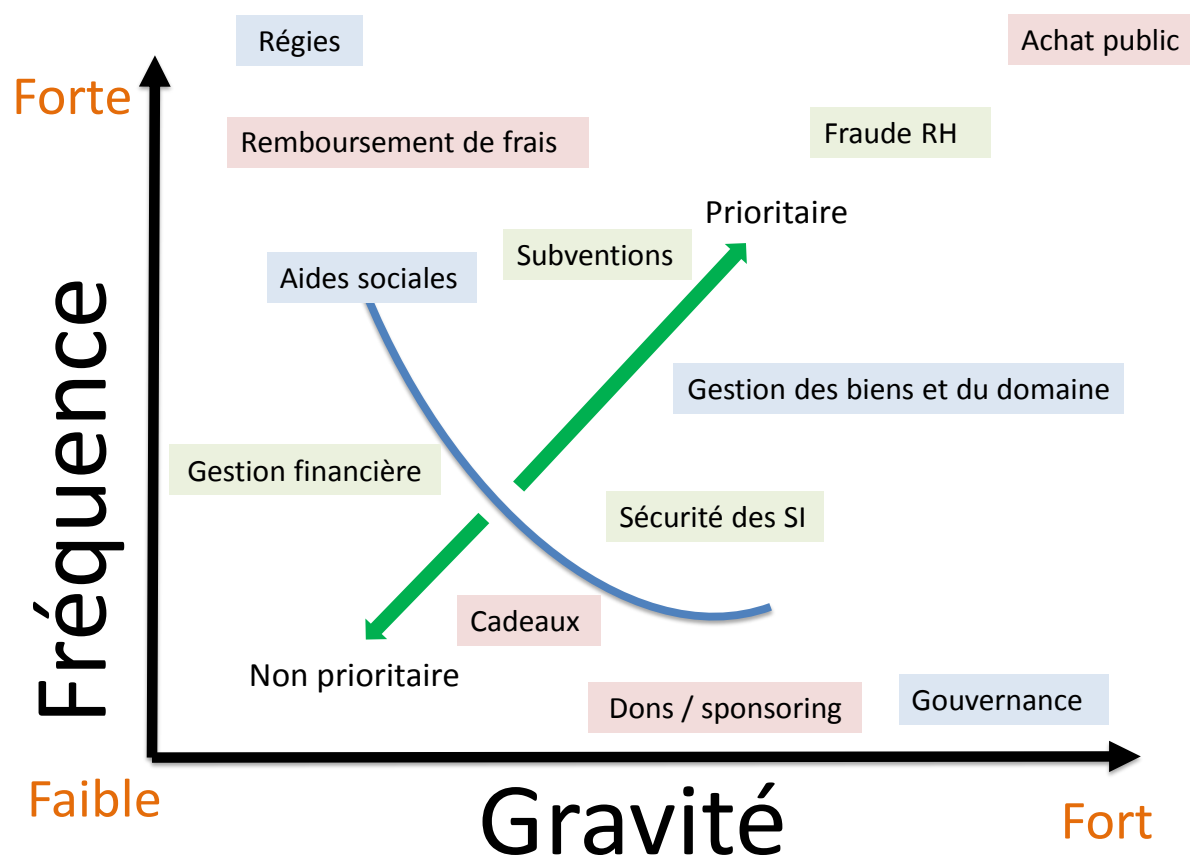
Tableau 17 - Risques de fraude liés aux systèmes d'information

Processus	sous processus	Scénario/Typologie		Facteurs de risques	Impacts directs	Fréquence	Contrôles clés / Mesures de contrôle interne attendues	
		Scénario	causes				Mesures préventives	Mesures détectives

3.2.4 Cartographie globale du risque de fraude dans les collectivités locales

A partir des éléments développés dans la présente matrice des risques, il est possible d'établir une cartographie des risques en fonction de la vulnérabilité des processus aux tentatives de fraude.

Figure 10 - Exemple de cartographie globale des risque d'une collectivité locale selon la typologie des fraudes



Source : Adaptation libre – d'après le cahier de la recherche de l'IFACI « L'audit de la fraude dans le secteur bancaire et financier » janvier 2010

La figure 10 montre clairement que certains risques pèsent lourdement sur les collectivités locales, notamment l'achat public. D'autres moins fréquents comme les risques liés à la sécurité des SI sont peut-être moins apparents mais ils sont pourtant bien réels. Une fois la cartographie des risques de fraude dressée, il convient de les classer en fonction du niveau de priorité défini par la collectivité. En effet, les actions préventives et détectives doivent être ciblées à partir de l'analyse des risques.

Comme cela a été présenté dans les chapitres précédents, le rôle de l'audit est en premier lieu d'apprécier la maturité du dispositif de contrôle interne. Dans le cadre de la lutte contre la fraude, l'audit doit fournir une opinion sur le degré de maîtrise des opérations et sa conformité vis-à-vis de la réglementation¹⁵⁷. L'audit interne assure également un rôle consultatif dans le cadre d'une mission de conseil.

3.3 Guide d'audit

A l'instar de toute mission d'audit, la mission d'audit de la fraude doit être préalablement cadrée et ses modalités précisées, comme le précise les dispositions CRIPP de l'Audit Interne. L'audit de la fraude est une mission de grande ampleur. Le périmètre de la mission peut varier selon les cas. En effet, elle peut porter sur tout ou partie des processus de la collectivité.

Un audit du dispositif de lutte contre la fraude d'une collectivité peut s'aborder de deux manières différentes :

- La première consiste à revoir l'intégralité du dispositif de lutte contre la fraude au titre d'une mission d'audit spécifique. La mission pourra cibler des entités dans son périmètre afin d'apporter une opinion sur la robustesse du dispositif au regard des enjeux.
- La seconde vise à intégrer les aspects liés à la lutte contre la fraude dans les missions d'audit « classiques ». Lors d'un audit portant sur la revue complète d'un processus, la revue du dispositif de lutte contre la fraude est intégrée dans la mission.

Le guide d'audit présenté ci-après peut servir d'outil de travail à l'équipe d'audit confrontée à l'audit du dispositif de lutte contre la fraude au sein d'une collectivité locale. Toutefois, le programme de travail proposé n'a pas pour but d'assurer l'exhaustivité des tests qui peuvent être réalisés. Le service d'audit devra adapter le programme de travail en fonction des attentes et des besoins du commanditaire de la mission. A ce titre, certains sujets pourront être écartés du périmètre d'intervention alors que d'autres nécessiteront une étude plus approfondie.

Afin d'atteindre un niveau d'assurance suffisant sur la maîtrise du dispositif de lutte contre la fraude, il apparaît essentiel pour les auditeurs d'avoir recours à des analyses de données.

¹⁵⁷ Norme IIA 2120 A2

Les fiches d'audit ci-dessous sont organisées dans l'ordre logique de conception et de mise en œuvre du dispositif de lutte contre la fraude :

Point de contrôle	Objectif de contrôle interne	Mesures attendues	Technique d'audit
charte éthique/Déontologique	<p>S'assurer qu'il existe une charte éthique formalisée</p> <p>S'assurer que la charte a été adoptée par délibération</p> <p>S'assurer que la charte est communiquée aux élus, managers, agents, fournisseurs, usagers/citoyens</p> <p>S'assurer que la charte est connue des différentes parties prenantes</p>	<p>La charte est formalisée et adoptée par délibération</p> <p>La charte donne une définition de la fraude et des exemples concrets</p> <p>La charte fixe le principe d'une tolérance zéro en matière de fraude</p> <p>La charte est transmise et signée par tous les élus et agents de la collectivité</p> <p>La charte est communiquée aux autres parties prenantes</p> <p>La charte indique les sanctions en cas de non-respect</p>	<p>Contrôler que la charte est connue de tous (entretiens)</p> <p>Vérifier la communication effective de la charte (publication, courrier, etc.)</p> <p>Vérifier que la charte est conforme aux valeurs portées par la collectivité et sa compatibilité aux lois et règlements</p>
Déclaration d'intérêts et/ ou de patrimoine	<p>S'assurer que les obligations relatives aux déclarations d'intérêts sont respectées</p> <p>S'assurer que les déclarations sont cohérentes vis-à-vis des autres données détenues par la collectivité</p> <p>S'assurer que les décisions prises par la collectivité sont conformes à ses intérêts</p>	<p>La collectivité connaît précisément les agents et élus concernés par l'obligation de déclaration</p> <p>Les règles de prévention des conflits d'intérêts sont formalisées et comprises par tous</p> <p>Les déclarations d'intérêts sont mises à jour au moins un fois par an et à chaque changement de situation significatif</p> <p>La collectivité communique sur la remise de ces déclarations et elle s'assure de leur complétude</p> <p>La collectivité a établi et communiqué les sanctions en cas de non déclaration ou de déclaration frauduleuse</p>	<p>Contrôler que les agents et élus concernés ont régulièrement remplis leur obligation de déclaration</p> <p>Vérifier que les déclarations sont complètes et à jour</p> <p>Vérifier l'effectivité de la communication à l'autorité désignée</p> <p>Contrôler les déclarations</p> <p>Contrôler des décisions (achat public, subvention, etc.) pour s'assurer de l'absence de conflit d'intérêt</p>
Déontologue / comité de déontologie	<p>S'assurer de la désignation d'un déontologue ou d'un comité de déontologie</p> <p>S'assurer que le positionnement hiérarchique est adéquate</p> <p>S'assurer qu'il peut être saisi par tous les agents et élus de la collectivité</p> <p>S'assurer que le déontologue / le comité participe à la promotion de la charte</p>	<p>La collectivité a créé et défini clairement les missions du déontologue / du comité de déontologie</p> <p>S'il s'agit d'un comité, la composition est conforme au texte en vigueur</p> <p>S'il s'agit d'un déontologue, le rattachement hiérarchique est élevé</p> <p>Le comité / le déontologue est indépendant des activités opérationnelles</p> <p>Le comité / le déontologue est rattaché au niveau hiérarchique adéquat et s'organise librement</p> <p>Il peut être saisi par toutes les parties prenantes</p> <p>Les avis anonymes du comité / du déontologue son publiés</p>	<p>Vérifier que le comité ou qu'un emploi de déontologue a bien été créé</p> <p>Vérifier que son rôle est clairement défini, qu'il est connu et compris de tous les élus et agents (entretien)</p> <p>Vérifier que le comité ou que le déontologue a des moyens suffisants pour fonctionner</p> <p>Vérifier que le comité ou le déontologue connaît son rôle</p> <p>Apprécier la cohérence de la fiche de poste du déontologue</p>

Délégation de pouvoir et de signature	S'assurer que les délégations de pouvoir et de signature sont clairement établies S'assurer que le périmètre des délégations est pertinent et conforme au regard des missions confiées S'assurer qu'il existe des mécanismes de contrôle du respect des délégations	La collectivité a fixé une délibération claire des pouvoirs qu'elle délègue à l'exécutif Les délégations de signatures sont répertoriées et mises à jour régulièrement La collectivité a mis en place un dispositif adapté de contrôle des délégations	Vérifier l'existence et le périmètre des délégations de pouvoir Apprécier la pertinence et la cohérence des délégations de pouvoir et de signature Apprécier la pertinence du dispositif de contrôle des délégations (tests, cheminement, etc.) Contrôle d'actes pris en délégation (tests)
Formation des agents et élus	S'assurer que l'ensemble des agents et élus sont conscients des risques de fraude S'assurer de l'existence et du suivi des formations appropriées relatives à la fraude S'assurer que les agents intervenant sur des cycles à forts risques de fraude sont régulièrement formés S'assurer que les élus ont été formés sur leur rôle et leur pouvoir de contrôle	La collectivité dispose d'un plan de formation Il existe un programme de formation pertinent traitant de l'éthique et de la fraude Les formations relatives à la fraude sont adaptées en fonction des situations auxquelles sont confrontés élus et agents La collectivité s'assure que l'ensemble des élus et agents sont sensibilisés aux risques de fraude Les agents intervenant sur les cycles les plus risqués sont formés dès leur prise de fonctions La collectivité s'assure des connaissances métier de l'agent lors de sa prise de fonction La collectivité s'assure de la mise à jour des connaissances de ses collaborateurs sur les processus métier les plus risqués A chaque début de mandat, la collectivité forme les nouveaux élus sur leurs fonctions	Apprécier la cohérence du plan de formation lié à l'éthique et à la fraude Apprécier la cohérence du plan de formation sur les cycles à risque Vérifier la connaissance des risques lié à l'éthique et à la fraude des managers (entretiens) Vérifier que l'ensemble des agents a été formé sur les risques de fraude Vérifier que les connaissances des agents œuvrant sur les cycles à risque sont régulièrement mis à jour (entretiens, dossiers agents) Contrôler le suivi réel des formations par les agents
Dispositif d'alerte	S'assurer qu'il existe un dispositif d'alerte cohérent et fonctionnel S'assurer que les parties prenantes (élus, agents, fournisseurs, citoyens, etc.) connaissent et comprennent la démarche à suivre en cas de fraude détectée	La collectivité a mis en place un dispositif d'alerte éthique (Whistleblowing, hot line, etc.) Le dispositif d'alerte est conforme à la législation en vigueur et respecte la confidentialité des dénonciateurs des soupçons L'ensemble des parties prenantes a accès au dispositif Les déclarations à la CNIL relatives au dispositif ont été obtenues avant sa mise en œuvre	Vérifier que le dispositif est connu et compris des parties prenantes (entretiens) Apprécier le fonctionnement du dispositif (tests de cheminements, entretiens) Apprécier la communication du processus à suivre en cas de soupçons de fraude Contrôler les différents paramètres de confidentialité du dispositif
Dispositif d'évaluation des risques	S'assurer que les risques de fraude ont été identifiés, évalués et traités S'assurer que les risques de fraude couvrent tous les domaines d'activité de la collectivité y compris les processus partagés avec le comptable public ou délégués à des tiers S'assurer que les risques de fraude sont régulièrement révisés par l'exécutif	La collectivité a formalisé une cartographie des risques de fraude La revue des risques de fraude est régulière La collectivité communique régulièrement à l'exécutif sur les zones à risque de fraude Le risque sectoriel est pris en compte dans l'évaluation du risque de fraude Les risques de fraude partagés avec le comptable public ont été pris en compte L'évaluation du risque de fraude prend en compte les risques liés aux parties prenantes	Vérifier qu'il existe une cartographie du risque de fraude Contrôler la communication des risques de fraude (notes de service, compte rendu de réunion, indicateurs, etc.) Vérifier que les processus partagés avec le comptable public ont été traités avec lui (entretien) Vérifier que les processus délégués à des tiers sont également inclus dans la cartographie Apprécier la cartographie du risque de fraude au regard de l'organisation et des délégations Apprécier la cohérence des dispositifs de lutte contre la fraude au regard de la cartographie des risques

Systèmes d'information	<p>S'assurer que les risques de fraude sont connus et tenus à jour</p> <p>S'assurer que les systèmes d'information assure correctement les restrictions d'accès et la séparation des tâches</p> <p>S'assurer que le système d'information dispose de données fiables et non corrompues</p> <p>S'assurer que la sécurité physique des organes vitaux du SI est suffisante</p> <p>S'assurer que les sauvegardes sont effectuées et restaurables</p>	<p>La collectivité dispose d'une charte d'utilisation des systèmes d'information</p> <p>La collectivité a identifié et tient à jour une cartographie du risque de fraude relative au processus</p> <p>Les mots de passe applicatifs sont individuels, sécurisés et régulièrement changés</p> <p>Les agents et élus sont sensibilisés régulièrement aux fraudes informatiques</p> <p>La collectivité a installé sur tous les appareils reliés au SI, un système antivirus</p> <p>La collectivité effectue un suivi des tentatives d'intrusion</p> <p>La sécurité physiques des éléments sensibles (serveurs, etc.) est assurée</p> <p>Les données sensibles sont chiffrées et sauvegardées sur différents supports</p> <p>La revue de l'attribution des droits à lieu à chaque évolution RH de l'agent ou de l'élu</p> <p>Les droits attribués sont conformes aux séparations des tâches et fonctions des procédures</p> <p>Les profils d'accès sont révisés à chaque évolution de la procédure métier</p>	<p>Vérifier qu'il existe une charte d'utilisation des SI</p> <p>Vérifier que la charte est signée par tous les utilisateurs (tests)</p> <p>Vérifier qu'il existe une cartographie des SI et des liens entre applicatifs</p> <p>Vérifier que les risques de fraude relatifs au processus ont été identifiés , cartographiés et tenus à jour</p> <p>Vérifier que les séparations de tâches et fonctions soient cohérentes et respectées</p> <p>Apprécier l'organisation de la politique de gestion des SI au regard des risques de fraude (entretiens, tests)</p> <p>Contrôler la robustesse des mots de passe et des procédure de changement (tests)</p> <p>Vérifier l'absence de comptes d'accès génériques</p> <p>Vérifier et apprécier la communication sur les fraudes informatiques (entretiens)</p> <p>Apprécier le suivi des fraudes</p> <p>Apprécier la sécurité physique des éléments sensibles du SI</p> <p>Apprécier la qualité de conservation des données sensibles</p> <p>Contrôler l'attribution des droits en fonction des procédures (tests de cheminement)</p> <p>Vérifier les procédures de révision des droits en fonction des évolutions RH</p>
------------------------	---	---	---

Achat public	phase d'attribution	<p>S'assurer qu'il existe une politique achat formalisée, actualisée et en adéquation avec les besoins</p> <p>S'assurer que les risques de fraude sont connus et tenus à jour</p> <p>S'assurer que les séparations de tâches et de fonctions sont cohérentes et respectées</p> <p>S'assurer que les besoins sont évalués par les utilisateurs finaux</p> <p>S'assurer que la phase d'attribution est formalisée, étayée et tracée</p> <p>S'assurer que les critères de choix sont cohérents au regard de l'évaluation des besoins</p> <p>S'assurer que les acheteurs sont régulièrement formés</p> <p>S'assurer d'une rotation suffisante des dossiers acheteurs</p> <p>S'assurer que les mesures de publicités sont suffisantes</p> <p>S'assurer de la robustesse des clauses contractuelles</p> <p>S'assurer que la collectivité dispose d'indicateurs du risque de fraude et de leur exploitation</p>	<p>La collectivité dispose d'une politique achat formalisée et actualisée régulièrement</p> <p>La collectivité a identifié et tient à jour une cartographie du risque de fraude relatif au processus</p> <p>La collectivité dispose d'indicateurs métier du risque de fraude</p> <p>La collectivité mène des investigations spécifiques sur les opérations atypiques ou à enjeux</p> <p>Les besoins sont évalués par les utilisateurs finaux</p> <p>Les évaluations de besoins sont formalisées, étayées, précises et tracées</p> <p>Une nomenclature d'achat existe pour les besoins récurrents</p> <p>Des groupes achats existent pour les utilisateurs ayant des besoins communs</p> <p>Les acheteurs sont régulièrement formés, notamment sur le risque de fraude</p> <p>Il existe une rotation suffisante des dossiers des acheteurs</p> <p>Le service juridique est impliqué en amont de la procédure d'achat</p> <p>La collectivité a mis en place un observatoire des prix</p> <p>La collectivité prévoit des indicateurs de bonne exécution</p> <p>La collectivité prévoit contractuellement des sanctions en cas de mauvaise exécution</p> <p>La collectivité intègre systématiquement une clause anti-corruption dans ses contrats commerciaux</p> <p>La collectivité annexe systématiquement sa charte éthique à ses contrats commerciaux</p> <p>La collectivité communique précisément sur ses achats (amont et aval)</p>	<p>Vérifier qu'il existe une politique achat formalisée et sa fréquence de mise à jour</p> <p>Apprécier sa cohérence au regard des risques de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité communique sur ce cadre</p> <p>Vérifier que ces règles sont connues de tous les agents en charge des achats</p> <p>Vérifier que les risques de fraude relatifs au processus ont été identifiés, cartographiés et tenus à jour</p> <p>Vérifier que les séparations de tâches et fonctions soient cohérentes et respectées</p> <p>Apprécier l'organisation de la politique achat au regard des risques de fraude (entretiens, tests)</p> <p>Vérifier que les contrats commerciaux contiennent tous une clause anticorruption</p> <p>Vérifier que la charte éthique est systématiquement communiquée aux candidats</p> <p>Vérifier la cohérence et la conformité des mesures de publicité (préalables et postérieures)</p> <p>Vérifier que les besoins sont évalués par les utilisateurs finaux (cheminement)</p> <p>Vérifier que les évaluations des besoins sont formalisées, étayées, précises et tracées (tests et cheminement)</p> <p>Apprécier la cohérence de la pondération des offres avec l'évaluation des besoins</p> <p>Apprécier le montant et la nature des prestations (tests de comparaison interne et externe)</p> <p>Effectuer une revue des contrats et engagements juridiques (tests, échantillons)</p> <p>Effectuer une revue analytique des postes à enjeux</p> <p>Vérifier qu'il existe un contrôle de cohérence des offres et apprécier son efficacité</p>
--------------	---------------------	--	--	--

	Phase d'exécution	<p>S'assurer que les risques de fraude sont identifiés et à jour</p> <p>S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle du service fait</p> <p>S'assurer de la mise en œuvre des sanctions le cas échéant</p>	<p>La collectivité a clairement établi les responsabilités du contrôle</p> <p>La collectivité a identifié et tient à jour une cartographie du risque de fraude relatif au processus</p> <p>La collectivité assure la traçabilité du contrôle</p> <p>Les agents en charge du contrôle sont régulièrement formés, notamment sur les risques de fraude</p> <p>Les séparations des tâches (notamment avec le paiement) sont assurées</p> <p>La collectivité prévoit et applique systématiquement des clauses d'inexécution ou de mauvaise exécution</p>	<p>Vérifier que les responsabilités du contrôle sont clairement établies</p> <p>Vérifier que les risques de fraude relatifs au processus ont été identifiés</p> <p>Vérifier que les risques de fraudes sont cartographiés et tenus à jour</p> <p>Vérifier que le contrôle du service fait est régulier et traçable</p> <p>Apprécier la cohérence des contrôles</p> <p>Contrôler la séparation des tâches</p> <p>Vérifier que les agents en charge du contrôle sont régulièrement formés, notamment aux risques de fraude</p> <p>S'assurer que les clauses de mauvaise exécution existent et sont appliquées</p> <p>Apprécier le montant et la nature des prestations réalisées (tests de comparaison interne et externe)</p> <p>Effectuer une revue analytique des postes à enjeux</p> <p>Contrôler les opérations atypiques</p>
Subventions		<p>S'assurer qu'il existe un cadre aux politiques de subvention</p> <p>S'assurer que les risques de fraudes sont identifiés et à jour</p> <p>S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle des dossiers de subvention</p> <p>S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle du service fait</p> <p>S'assurer que l'utilisation frauduleuse est sanctionnée</p>	<p>La collectivité a défini un cadre clair aux politiques de subvention</p> <p>La collectivité a identifié et tient à jour une cartographie du risque de fraude relatif au processus</p> <p>La collectivité dispose d'indicateurs métier du risque de fraude</p> <p>La collectivité mène des investigations spécifiques sur les opérations atypiques ou à enjeux</p> <p>La collectivité a établie une charte de bonne utilisation des subventions</p> <p>La collectivité a mis en place un dispositif de contrôle préalable des demandes de subventions</p> <p>La collectivité assure une traçabilité du contrôle préalable</p> <p>Les dossiers de subvention sont étudiés sur la forme par un guichet unique</p> <p>Les séparations des tâches (notamment avec le paiement) sont assurées</p> <p>Les agents en charge de l'étude des dossiers ou du contrôle du service fait sont régulièrement formés, notamment sur les risques de fraude</p> <p>La collectivité met en place des conventions au-delà d'un seuil de subvention</p> <p>La collectivité a clairement établie les responsabilités du contrôle du service fait</p> <p>La collectivité assure la traçabilité du contrôle du service fait</p> <p>La collectivité sanctionne la mauvaise utilisation des subventions</p> <p>La collectivité communique sur le processus de subvention et les subventions attribuées</p>	<p>Vérifier qu'il existe un cadre clair aux politiques de subventions</p> <p>Apprécier sa cohérence au regard des risques de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité communique sur ce cadre</p> <p>Vérifier que ces règles sont connues de tous les agents en charge du traitement et du contrôle</p> <p>Vérifier que les risques de fraude relatifs au processus ont été identifiés, cartographiés et tenus à jour</p> <p>Vérifier qu'il existe des indicateurs du risque de fraude et apprécier leur pertinence</p> <p>Vérifier que la collectivité contrôle les opérations atypiques</p> <p>Vérifier que la séparation des tâches est correctement mise en œuvre</p> <p>Apprécier l'organisation de la politique de subventionnement au regard du risque de fraude</p> <p>Vérifier qu'il existe une charte de l'utilisation des subventions</p> <p>Apprécier la charte de l'utilisation des subventions et apprécier sa cohérence au regard de la charte éthique</p> <p>Vérifier qu'elle est systématiquement approuvée par l'entité subventionnée</p> <p>Vérifier qu'il existe un dispositif de contrôle préalable formalisé, tracé et apprécier son efficacité</p> <p>Vérifier qu'il existe des conventions au-delà du seuil prédéterminé</p> <p>Vérifier que les agents intervenant dans le processus sont régulièrement formés, notamment sur le risque de fraude</p> <p>Vérifier qu'il existe un dispositif de service fait formalisé, traçable et apprécier son efficacité</p> <p>Vérifier que la collectivité sanctionne les utilisations inappropriées des subventions</p> <p>Apprécier la prise en compte du risque de fraude dans les contrôles</p> <p>Vérifier que la collectivité communique sur le processus de subvention et les subventions attribuées</p>

				Effectuer une revue analytique des postes à enjeux Contrôler les opérations atypiques
Aide sociale		<p>S'assurer qu'il existe un cadre suffisant aux politiques d'aide sociale</p> <p>S'assurer que les risques de fraudes sont identifiés et à jour</p> <p>S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle des dossiers d'aide</p> <p>S'assurer que les fraudes sont sanctionnées</p>	<p>La collectivité a défini un cadre clair aux politiques d'aide sociale</p> <p>La collectivité a identifié et tient à jour une cartographie du risque de fraude relatif au processus</p> <p>La collectivité dispose d'indicateurs métier du risque de fraude</p> <p>La collectivité mène des investigations spécifiques sur les situations atypiques ou à enjeux</p> <p>La collectivité a mis en place un dispositif de contrôle des demandes d'aide sociale</p> <p>La collectivité assure une traçabilité du contrôle</p> <p>Les séparations des tâches (notamment avec le paiement) sont assurées</p> <p>Les agents en charge de l'étude des dossiers sont régulièrement formés, notamment sur les risques de fraude</p> <p>La collectivité sanctionne la fraude aux aides sociales</p>	<p>Vérifier qu'il existe un cadre clair aux politiques d'aide sociale</p> <p>Apprécier sa cohérence au regard des risques de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité communique sur ce cadre</p> <p>Vérifier que ces règles sont connues de tous Les agents en charge des aides sociales</p> <p>Vérifier que les risques de fraude relatifs au processus ont été identifiés</p> <p>Vérifier que les risques de fraudes sont cartographiés et tenus à jour</p> <p>Vérifier qu'il existe des indicateurs du risque de fraude et apprécier leur pertinence</p> <p>Vérifier que la collectivité contrôle les opérations atypiques</p> <p>Vérifier que la séparation des tâches est correctement mise en œuvre</p> <p>Apprécier l'organisation de la politique d'aide sociale</p> <p>Vérifier qu'il existe un dispositif de contrôle formalisé, tracé et apprécier son efficacité</p> <p>Apprécier la prise en compte du risque de fraude dans les contrôles</p> <p>Vérifier que les agents intervenant dans le processus sont régulièrement formés, notamment sur le risque de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité sanctionne les fraudes</p> <p>Vérifier que la collectivité recouvre les fonds frauduleusement versés</p> <p>Vérifier que la collectivité communique sur la fraude aux aides sociales</p> <p>Contrôler les aides versées (tests, cheminement)</p>
Remboursement de frais	Frais « standard » et frais de représentation	<p>S'assurer qu'il existe un cadre suffisant aux remboursements de frais</p> <p>S'assurer que les risques de fraudes sont identifiés et à jour</p> <p>S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle des dossiers de remboursement</p> <p>S'assurer que les fraudes sont sanctionnées</p>	<p>La collectivité a défini un cadre clair aux remboursements de frais</p> <p>La collectivité a identifié et tient à jour une cartographie du risque de fraude relatif au processus</p> <p>La collectivité dispose d'indicateurs métier du risque de fraude</p> <p>La collectivité mène des investigations spécifiques sur les situations atypiques ou à enjeux</p> <p>La collectivité a mis en place un dispositif de contrôle des remboursements de frais</p> <p>La collectivité assure une traçabilité du contrôle</p> <p>Les séparations des tâches (notamment avec le paiement) sont assurées</p> <p>Les agents en charge de l'étude des dossiers sont régulièrement formés, notamment sur les risques de fraude</p> <p>La collectivité sanctionne la fraude</p>	<p>Vérifier qu'il existe un cadre clair aux remboursements et avances de frais</p> <p>Apprécier sa cohérence au regard des risques de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité communique sur ce cadre</p> <p>Vérifier que ces règles sont connues de tous les agents</p> <p>Vérifier que les risques de fraude relatifs au processus ont été identifiés</p> <p>Vérifier que les risques de fraudes sont cartographiés et tenus à jour</p> <p>Vérifier qu'il existe des indicateurs du risque de fraude et apprécier leur pertinence</p> <p>Vérifier que la séparation des tâches est correctement mise en œuvre</p> <p>Apprécier l'organisation de la politique d'aide sociale</p> <p>Vérifier qu'il existe un dispositif de contrôle formalisé, tracé et apprécier son efficacité</p> <p>Apprécier la prise en compte du risque de fraude dans les contrôles</p> <p>Vérifier que les agents intervenant dans le processus sont régulièrement formés, notamment sur le risque de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité sanctionne les fraudes</p> <p>Vérifier que la collectivité recouvre les fonds frauduleusement versés</p>

				<p>Vérifier que la collectivité communique sur la fraude aux remboursements de frais</p> <p>Contrôler les remboursements et avances de frais (tests, cheminement)</p>
Ressources Humaines	Recrutement	<p>S'assurer qu'il existe une politique cadre relative au processus de recrutement</p> <p>S'assurer que les risques de fraudes sont identifiés et à jour</p> <p>S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle des dossiers de candidature</p> <p>S'assurer que la procédure de la robustesse de la procédure de recrutement</p> <p>S'assurer que les recrutements sont effectués sur des postes ouverts</p> <p>S'assurer que le recrutement d'agents contractuels est suffisamment étayé</p> <p>S'assurer que la collectivité communique sur les postes ouverts et les postes attribués</p>	<p>La collectivité a défini une politique cadre relative au processus de recrutement</p> <p>La collectivité a identifié et tient à jour une cartographie du risque de fraude relatif au processus</p> <p>La collectivité dispose d'indicateurs métier du risque de fraude</p> <p>La collectivité mène des investigations spécifiques sur les situations atypiques ou à enjeux</p> <p>La collectivité a mis en place un dispositif de contrôle des candidatures</p> <p>La collectivité assure une traçabilité du contrôle</p> <p>Les agents en charge de l'étude des dossiers sont régulièrement formés, notamment sur les risques de fraude</p> <p>La collectivité a mis en place un jury indépendant de recrutement et formé à cet effet</p> <p>La collectivité a mis à disposition un guide des bonnes pratiques du recrutement pour le jury</p> <p>La collectivité recrute les agents sur des fiches de postes claires et précises</p> <p>La collectivité communique sur les postes offerts et les postes pourvus</p>	<p>Vérifier qu'il existe un cadre clair aux recrutements</p> <p>Apprécier sa cohérence au regard des risques de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité communique sur ce cadre</p> <p>Vérifier que ces règles sont connues de tous les agents en charge du recrutement</p> <p>Vérifier que les risques de fraude relatifs au processus ont été identifiés</p> <p>Vérifier que les risques de fraudes sont cartographiés et tenus à jour</p> <p>Vérifier qu'il existe des indicateurs du risque de fraude et apprécier leur pertinence</p> <p>Apprécier l'organisation de la politique de recrutement au regard du risque de fraude</p> <p>Vérifier qu'il existe un dispositif de contrôle des dossiers de candidature formalisé, tracé et apprécier son efficacité</p> <p>Apprécier la prise en compte du risque de fraude dans les contrôles</p> <p>Vérifier que les agents intervenant dans le processus sont régulièrement formés, notamment sur le risque de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité communique sur les postes ouverts et pourvus</p> <p>Vérifier qu'il existe une fiche de poste pour chaque recrutement</p> <p>Contrôler les procédures de recrutement (tests, cheminement)</p>
	Gestion	<p>S'assurer qu'il existe une politique cadre relative au processus de gestion des agents</p> <p>S'assurer que les risques de fraudes sont identifiés et à jour</p> <p>S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle des opérations de gestion (congrés, etc.)</p> <p>S'assurer que les agents mis à disposition disposent d'un cadre adéquat</p> <p>S'assurer que la collectivité sanctionne les fraudes</p> <p>S'assurer que la collectivité communique sur ce cadre de gestion</p>	<p>La collectivité a défini des règles de gestion claire</p> <p>La collectivité a identifié et tient à jour une cartographie du risque de fraude relatif au processus</p> <p>La collectivité dispose d'indicateurs métier du risque de fraude</p> <p>La collectivité mène des investigations spécifiques sur les situations atypiques ou à enjeux</p> <p>La collectivité a mis en place un dispositif de contrôle des opérations de gestion RH (dépôt congrés, etc.)</p> <p>La collectivité assure une traçabilité du contrôle</p> <p>La séparation des tâches est assurée</p> <p>Les agents en charge de l'étude des dossiers sont régulièrement formés, notamment sur les risques de fraude</p> <p>La collectivité encadre la mise à disposition d'agents par des conventions</p> <p>La collectivité sanctionne la fraude</p>	<p>Vérifier qu'il existe une politique cadre relative au processus de gestion RH</p> <p>Apprécier sa cohérence au regard des risques de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité communique sur ces procédures</p> <p>Vérifier que ces règles sont connues de tous les agents</p> <p>Vérifier que les risques de fraude relatifs au processus ont été identifiés</p> <p>Vérifier que les risques de fraudes sont cartographiés et tenus à jour</p> <p>Vérifier qu'il existe des indicateurs du risque de fraude et apprécier leur pertinence</p> <p>Vérifier que la séparation des tâches est correctement mise en œuvre</p> <p>Apprécier l'organisation de la politique de gestion RH au regard du risque de fraude</p> <p>Vérifier qu'il existe un dispositif de contrôle du service fait formalisé, tracé et apprécier son efficacité</p> <p>Apprécier la prise en compte du risque de fraude dans les contrôles</p> <p>Vérifier que les agents intervenant dans le processus sont régulièrement formés, notamment sur le risque de fraude</p>

			<p>Vérifier que la collectivité sanctionne les fraudes</p> <p>Contrôler l'application des règles de gestion (tests, cheminement)</p>	
	Liquidation de la paye	<p>S'assurer qu'il existe une politique cadre relative aux rémunérations</p> <p>S'assurer que les risques de fraudes sont identifiés et à jour</p> <p>S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle de la liquidation de la paye</p> <p>S'assurer que la collectivité sanctionne les fraudes</p>	<p>La collectivité a défini un cadre clair aux rémunérations, indemnités et cumuls d'emplois</p> <p>La collectivité a identifié et tient à jour une cartographie du risque de fraude relatif au processus</p> <p>La collectivité dispose d'indicateurs métier du risque de fraude</p> <p>La collectivité mène des investigations spécifiques sur les situations atypiques ou à enjeux</p> <p>La collectivité a mis en place un dispositif de contrôle de liquidation de la paye, des indemnités et des cumuls d'emplois</p> <p>La collectivité assure une traçabilité du contrôle</p> <p>La séparation des tâches est assurée</p> <p>La collectivité assure une rotation régulière des dossiers entre les gestionnaires</p> <p>Les agents en charge de l'étude des dossiers sont régulièrement formés, notamment sur les risques de fraude</p> <p>La collectivité sanctionne la fraude</p>	<p>Vérifier qu'il existe un cadre clair aux rémunérations, indemnités et cumuls d'emplois</p> <p>Apprécier sa cohérence au regard des risques de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité communique sur ces règles</p> <p>Vérifier que ces règles sont connues de tous les agents RH</p> <p>Vérifier que les risques de fraude relatifs au processus ont été identifiés</p> <p>Vérifier que les risques de fraudes sont cartographiés et tenus à jour</p> <p>Vérifier qu'il existe des indicateurs du risque de fraude et apprécier leur pertinence</p> <p>Vérifier que la séparation des tâches est correctement mise en œuvre</p> <p>Apprécier l'organisation de la liquidation des indemnités et rémunérations au regard du risque de fraude</p> <p>Vérifier qu'il existe un dispositif de contrôle formalisé, tracé et apprécier son efficacité</p> <p>Apprécier la prise en compte du risque de fraude dans les contrôles</p> <p>Vérifier que les agents intervenant dans le processus sont régulièrement formés, notamment sur le risque de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité sanctionne les fraudes</p> <p>Vérifier que la collectivité recouvre les fonds frauduleusement versés</p> <p>Vérifier que la collectivité communique en interne sur la fraude</p> <p>rémunérations, indemnité et cumuls d'emplois</p> <p>Contrôler les rémunérations, indemnités et cumuls d'emplois (tests, cheminement)</p>
Régies d'avances et/ou de recettes	<p>S'assurer que les régies créées sont "vivantes"</p> <p>S'assurer que le cadre de fonctionnement de chaque régie est clair</p> <p>S'assurer que les risques de fraudes sont identifiés et à jour</p> <p>S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle des régies</p> <p>S'assurer que la collectivité sanctionne les fraudes et qu'elle en assure la communication</p>	<p>La collectivité a défini un cadre clair au fonctionnement des régies</p> <p>La collectivité a identifié et tient à jour une cartographie du risque de fraude relatif au processus</p> <p>La collectivité dispose d'indicateurs métier du risque de fraude</p> <p>La collectivité mène des investigations spécifiques sur les situations atypiques ou à enjeux</p> <p>La collectivité a mis en place un dispositif de contrôle régulier des régies</p> <p>La collectivité assure une traçabilité du contrôle</p> <p>La séparation des tâches est assurée</p> <p>La collectivité assure une rotation des régisseurs</p> <p>Les régisseurs sont en nombre suffisant pour assurer le bon fonctionnement de la régie</p>	<p>Vérifier que l'encadrement des dépenses et recettes est suffisamment précis</p> <p>Vérifier que les régies sont actives et répondent à un besoin</p> <p>Vérifier que les risques de fraude relatifs au processus ont été identifiés</p> <p>Vérifier que les risques de fraudes sont cartographiés et tenus à jour</p> <p>Vérifier qu'il existe des indicateurs du risque de fraude et apprécier leur pertinence</p> <p>Vérifier que la séparation des tâches est correctement mise en œuvre</p> <p>Apprécier l'organisation du fonctionnement des régies au regard du risque de fraude</p> <p>Vérifier qu'il existe un dispositif de contrôle des régies formalisé, tracé et apprécier son efficacité</p> <p>Apprécier la prise en compte du risque de fraude dans les contrôles</p> <p>Vérifier que les agents régisseurs ou contrôleurs sont régulièrement formés, notamment sur le risque de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité sanctionne les fraudes</p> <p>Vérifier que la collectivité recouvre les fonds frauduleusement versés</p>	

		<p>Les agents en charge du fonctionnement et du contrôle des régies sont régulièrement formés, notamment sur les risques de fraude</p> <p>La collectivité sanctionne la fraude</p>	<p>Vérifier que la collectivité communique en interne sur la fraude rémunérations, indemnité et cumuls d'emplois</p> <p>Contrôler les caisses des régies (tests)</p> <p>Vérifier la tenue de la comptabilité et la cohérence des pièces justificatives</p> <p>Contrôles des opérations effectuées par les régies (tests)</p>
Finance	<p>S'assurer qu'il existe un cadre à la gestion financière et fiscale</p> <p>S'assurer que les risques de fraudes sont identifiés et à jour</p> <p>S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle des titres et mandats</p> <p>S'assurer que la collectivité sanctionne les fraudes</p>	<p>La collectivité a défini un cadre clair et des règles de gestion financières et fiscales (règlement financier et fiscal)</p> <p>La collectivité communique sur ces règles de gestion</p> <p>La collectivité a identifié et tient à jour une cartographie du risque de fraude relatif au processus</p> <p>La collectivité dispose d'indicateurs métier du risque de fraude</p> <p>La séparation des tâches et des fonctions sont assurées</p> <p>La collectivité mène des investigations spécifiques sur les situations atypiques ou à enjeux</p> <p>La collectivité a mis en place un dispositif de contrôle des opérations à risques</p> <p>La collectivité assure une traçabilité du contrôle</p> <p>La collectivité assure une rotation des dossiers métier</p> <p>Les agents en charge des finances et de la comptabilité sont régulièrement formés, notamment sur les risques de fraude</p> <p>La collectivité accorde une autorisation permanente de poursuites au comptable public</p>	<p>Vérifier qu'il existe un règlement financier</p> <p>Apprécier sa cohérence au regard des risques de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité communique sur ces règles</p> <p>Vérifier que ces règles sont connues de tous les agents finances</p> <p>Vérifier que les risques de fraude relatifs au processus ont été identifiés</p> <p>Vérifier que les risques de fraudes sont cartographiés et tenus à jour</p> <p>Apprécier l'organisation des services financiers au regard du risque de fraude</p> <p>Vérifier qu'il existe des indicateurs du risque de fraude et apprécier leur pertinence</p> <p>Vérifier que la séparation des tâches est correctement mise en œuvre</p> <p>Vérifier qu'il existe un dispositif de contrôle de contrôle des titres, mandats et états fiscaux, formalisé, tracé et apprécier son efficacité</p> <p>Apprécier la prise en compte du risque de fraude dans les contrôles</p> <p>Vérifier que les agents en charge des finances sont régulièrement formés, notamment sur le risque de fraude</p> <p>Vérifier qu'il existe une rotation suffisante des dossiers entre agents</p> <p>Vérifier que la collectivité sanctionne la fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité recouvre les fonds frauduleusement versés</p> <p>Vérifier la cohérence des états financiers</p> <p>Contrôler des titres, mandats, dont annulation et réduction (tests)</p> <p>Vérifier que le comptable public dispose d'une autorisation permanente de poursuites</p> <p>Contrôler les refus de poursuites (entretien avec le comptable)</p> <p>Contrôler l'état des restes à recouvrer</p> <p>Contrôler l'état de la dette</p> <p>Contrôler les opérations financières, notamment les renégociations de dette</p>

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Gestion du patrimoine</p>	<p>S'assurer qu'il existe un cadre à la gestion du patrimoine de la collectivité S'assurer que les risques de fraudes sont identifiés et à jour S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle de son patrimoine et de son exploitation S'assurer que la collectivité sanctionne les fraudes</p>	<p>La collectivité a défini un cadre clair et des règles de gestion du patrimoine La collectivité connaît son patrimoine La collectivité assure la sécurité de son patrimoine La collectivité communique sur ces règles de gestion La collectivité a identifié et tient à jour une cartographie du risque de fraude relatif au processus La collectivité dispose d'indicateurs métier du risque de fraude La séparation des tâches et des fonctions sont assurées La collectivité mène des investigations spécifiques sur les situations atypiques ou à enjeux La collectivité a mis en place un dispositif de contrôle des opérations à risques, notamment les achats/ventes et occupations du domaine public La collectivité assure une traçabilité du contrôle Les agents en charge des finances et de la comptabilité sont régulièrement formés, notamment sur les risques de fraude La collectivité procède à des expertises indépendantes pour les achats/ventes à enjeux</p>	<p>Vérifier qu'il existe un règlement de gestion du patrimoine Apprécier sa cohérence au regard des risques de fraude Vérifier que la collectivité communique sur les règles de gestion Vérifier que ces règles sont connues de tous Les agents en charge de la gestion ou du contrôle (entretiens) Vérifier que les risques de fraude relatifs au processus sont identifiés, cartographiés et tenus à jour Apprécier l'organisation du processus de gestion du patrimoine au regard du risque de fraude Vérifier qu'il existe des indicateurs du risque de fraude et apprécier leur pertinence Vérifier que la séparation des tâches est correctement mise en œuvre Vérifier qu'il existe un dispositif de contrôle des achats (domaine uniquement), des ventes et de l'utilisation du domaine qui soit formalisé, tracé et apprécier son efficacité Apprécier la prise en compte du risque de fraude dans les contrôles Vérifier que Les agents en charge de la gestion ou du contrôle du patrimoine sont régulièrement formés, notamment sur le risque de fraude Vérifier qu'il existe une rotation suffisante des dossiers entre agents Vérifier que la collectivité sanctionne la fraude Vérifier que la collectivité recouvre les fonds frauduleusement versés Vérifier les ventes et les sorties du patrimoine (tests) vérifier les achats patrimoniaux (tests), notamment les préemptions (tests) Vérifier les occupations du domaine et mises à dispositions (tests) Vérifier qu'il existe des expertises indépendantes pour les achats/ventes à enjeux Contrôler les mesures d'expropriation Contrôler les utilisations de biens à enjeux, notamment les véhicules</p>
--	--	--	---

Dons et parrainages	<p>S'assurer qu'il existe un cadre à la gestion des dons et opérations de parrainage</p> <p>S'assurer que les contreparties aux opérations de parrainages ne sont pas excessives</p> <p>S'assurer que les opérations de parrainages ne créées pas un lien de dépendance à l'égard d'un fournisseur</p> <p>S'assurer que les dons et identité des mécènes sont en accords avec les valeurs éthiques de la collectivité</p> <p>S'assurer que les risques de fraude sont identifiés et à jour</p> <p>S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle des dons et opérations de parrainage</p> <p>S'assurer que la collectivité sanctionne les fraudes</p>	<p>La collectivité a défini un cadre clair au fonctionnement des dons et opérations de parrainage</p> <p>La collectivité a établi une charte des donateurs et des sponsors</p> <p>Le déontologue/comité de déontologie est consulté avant acceptation de dons significatifs ou grevés de conditions</p> <p>Le déontologue/comité de déontologie est consulté avant une opération de parrainage</p> <p>La collectivité a identifié et tient à jour une cartographie des risques de fraude relatif au processus</p> <p>La collectivité dispose d'indicateurs du risque de fraude</p> <p>La collectivité mène des investigations spécifiques sur les situations atypiques ou à enjeux</p> <p>La collectivité a mis en place un dispositif de contrôle des opérations de parrainage</p> <p>La collectivité assure une traçabilité du contrôle</p> <p>Les régisseurs sont en nombre suffisant pour assurer le bon fonctionnement de la régie</p> <p>Les agents en charge de la gestion et du contrôle des dons et opérations de parrainage sont régulièrement formés, notamment sur les risques de fraude</p> <p>La collectivité sanctionne la fraude</p>	<p>Vérifier que l'encadrement des dons et parrainages est suffisamment précis</p> <p>Vérifier qu'il existe une charte des donateurs et parrains et apprécier sa cohérence au regard de la charte éthique</p> <p>Apprécier la cohérence des procédures au regard des risques de fraude</p> <p>Vérifier que ces règles sont connues de tous Les agents en charge du montage et du contrôle</p> <p>Vérifier que les risques de fraude relatifs au processus ont été identifiés , cartographiés et tenus à jour</p> <p>Vérifier qu'il existe des indicateurs du risque de fraude et apprécier leur pertinence</p> <p>Vérifier qu'il existe un dispositif de contrôle des dons et parrainages, formalisé, tracé et apprécier son efficacité</p> <p>Apprécier la prise en compte du risque de fraude dans les contrôles</p> <p>Vérifier que Les agents en charge de la gestion et du contrôle sont régulièrement formés, notamment sur le risque de fraude</p> <p>Vérifier que la collectivité sanctionne la fraude</p> <p>Vérifier que les contreparties des opérations de parrainage ne sont pas excessives</p> <p>Apprécier l'implication du déontologue dans les acceptations de dons et opérations de parrainage</p>
cadeaux	<p>S'assurer qu'il existe un cadre aux acceptations/émissions de cadeaux</p> <p>S'assurer que les risques de fraudes sont identifiés et à jour</p> <p>S'assurer de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle des cadeaux</p> <p>S'assurer que la collectivité sanctionne les fraudes</p>	<p>La collectivité a défini un cadre clair sur les cadeaux</p> <p>La collectivité communique sur ces règles</p> <p>La collectivité impose la déclaration systématique des cadeaux auprès du déontologue</p> <p>La collectivité interdit les cadeaux sous forme d'argent</p> <p>La collectivité a mis en place un dispositif de contrôle des cadeaux reçus</p> <p>La collectivité assure une traçabilité du contrôle</p>	<p>Vérifier que l'encadrement des cadeaux est suffisamment précis</p> <p>Apprécier la connaissance des règles par les collaborateurs</p> <p>Vérifier qu'il existe un répertoire des cadeaux reçus/émis</p> <p>Vérifier qu'il existe un dispositif de contrôle des cadeaux formalisé, tracé</p> <p>Apprécier l'efficacité du dispositif et l'implication du déontologue</p> <p>Vérifier que la collectivité sanctionne les fraudes</p> <p>Contrôler les cadeaux reçus/émis</p>
Information / Communication	<p>S'assurer que les règles en matière d'éthique sont communiquée et comprises par les parties prenantes</p> <p>S'assurer que la collectivité communique sur les sanctions</p>	<p>La collectivité a mis en place un plan de communication relatif à la lutte contre la fraude</p> <p>Le plan de communication concerne toutes les parties prenantes (fournisseurs, citoyens, agents, élus, etc.)</p> <p>La collectivité communique régulièrement sur la lutte contre la fraude et les sanctions</p>	<p>Contrôler l'existence d'un plan de communication relatif à la fraude</p> <p>Contrôler la disponibilité, la mise à jour et la régularité des supports de communication</p> <p>Vérifier la connaissance des règles éthiques et du dispositif de lutte contre la fraude (entretiens)</p> <p>Apprécier la cohérence du plan de communication au regard de la charte éthique et de la cartographie des risques de fraude</p>

<p>Pilotage de l'organisation face au risque de fraude</p>	<p>S'assurer que la collectivité contrôle le bon fonctionnement des dispositifs de contrôle interne S'assurer que la collectivité prend en compte le risque de fraude dans le pilotage des activités déléguées à des tiers</p>	<p>La collectivité dispose d'indicateurs pertinents pour suivre régulièrement le risque de fraude La collectivité dispose et tient à jour une base de données des fraudes connues La collectivité analyse les signaux faibles La collectivité déclenche une enquête en cas de fraude ou de soupçons La collectivité a pris en compte le risque de fraude dans le cadre du pilotage des activités déléguées</p>	<p>Apprécier la pertinence des indicateurs de fraude Vérifier l'existence et le fonctionnement d'une base de donnée relative à la fraude Vérifier que la collectivité se tient informée des cas de fraude rencontrés par les autres collectivités Vérifier que la collectivité analyse les signaux faibles en matière de fraude Apprécier la prise en compte du risque de fraude dans le pilotage des activités déléguées</p>
--	--	--	---

Conclusion

L'article 14 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen fixe le principe du consentement à l'impôt. Au cours des cinq dernières années, les contribuables, notamment au travers des « bonnets rouges », ont montré que ce consentement était fragile. Les abus et les fraudes, contribuent à ébranler la confiance que les citoyens placent dans leurs institutions. Le poids financier significatif des collectivités locales dans le secteur public fait donc de l'étude de la fraude dans ce secteur précis un sujet majeur.

Différentes études montrent que la lutte contre la fraude ne semble pas être une priorité des collectivités locales. Cet état de fait apparaît surprenant dans la mesure où les médias se font régulièrement l'écho de fraudes parfois notables commises au préjudice des collectivités locales et donc indirectement des citoyens.

Par ailleurs, les études concernant le coût de la fraude sont parcellaires et aucune ne permet d'avoir une idée globale du coût de la fraude au sein des collectivités locales en France. Si certains secteurs comme les marchés publics ou certaines typologies de fraude comme la corruption font l'objet d'études, d'autres catégories de fraude comme celles relatives au patrimoine sont peu développées voire inexistantes dans les analyses. Ainsi, les recherches dans le domaine pourraient être approfondies.

Il ressort de diverses études qu'une part importante des collectivités se limite aux contrôles menés par l'Etat et des organismes extérieurs pour maîtriser leurs risques. Cette situation s'explique vraisemblablement par l'apparent foisonnement des contrôles et par l'absence de cadre de certification des comptes des collectivités locales. Or, ces dispositifs apparaissent relativement insuffisants pour maîtriser les risques propres à chaque collectivité locale. Ceci apparaît encore plus flagrant concernant les risques de fraude. Pourtant, la maîtrise des risques est essentielle au développement de toute structure et, en son absence, sa survie peut être menacée.

Or, les enjeux de la lutte contre la fraude dans les collectivités locales sont nombreux et nécessitent un engagement au plus haut niveau. Dans ce cadre, le rôle de l'audit interne apparaît essentiel en matière de prévention et de détection de la fraude. Il permet une évaluation globale et indépendante du dispositif de lutte contre la fraude en jouant son rôle de troisième ligne de maîtrise des risques.

La matrice des risques établie à partir des risques de fraude les plus significatifs rencontrés par les principales collectivités locales que sont les communes, les départements et les régions, a permis de concevoir une cartographie des risques. Cette dernière, construite empiriquement, démontre que le risque de fraude relatif aux achats publics reste fondamental. Elle permet également de montrer que les risques de fraude relatifs aux systèmes d'information sont émergents et nécessitent une attention particulière.

A partir de cette cartographie des risques de fraude, un guide d'audit de la fraude à l'usage des collectivités locales a été établi afin d'orienter et de faciliter le travail des auditeurs à l'occasion d'audit de la fraude.

En conclusion, ce mémoire a donc permis de présenter, au-delà de l'état des lieux, les enjeux et les limites des dispositifs actuels de lutte contre la fraude au sein des collectivités locales.

L'expérimentation de la certification des comptes par certaines collectivités locales devrait très certainement améliorer, pour ces dernières, la maîtrise de leurs risques. Dans ce cadre, il conviendra à l'avenir de mesurer les effets de la certification de ces comptes dans la lutte contre la fraude. Dans le secteur privé, la certification des comptes, n'a pas empêché des fraudes gigantesques comme Enron. Toutefois, l'impulsion engendrée par ce dispositif devrait inciter les collectivités à s'intéresser davantage à leurs risques et donc à regarder sous un autre jour le risque de fraude.

Bibliographie

Ouvrages imprimés

S Damarey « Exécution et contrôle des finances publiques », 2007, Gualino

Donald R. Cressey, *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973)

P.Peuch-Lestrade, S Auneau et al., « Le contrôle interne dans les collectivités et le rôle de l'expert-comptable », 2007, Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables

N Pons, « Cols blancs et mains sales », 2006, Odile Jacob

N Pons, F Vidaux « Audit et fraude », 2004, IFACI

J Renard, « Théorie et pratique de l'audit interne », 8e édition, 2015, Eyrolle

J Sliwa, « L'audit, les contrôles internes et les fraudes », 2011, Emerit publishing

Cour des comptes, « La Cour des comptes », La documentation française, 3 éd. 2005

Textes législatifs et règlementaires

Loi n°63-156, JORF du 23 février 1963

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligation des fonctionnaires (Loi Le Pors)

Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (loi dite « Sapin »)

Décret n°2012-1 246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)

LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

LOI n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral

LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

Loi organique relative aux Lois de Finances du 1er Août 2001

Arrêté du 13 avril 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des organismes soumis au titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

Décret n° 2010-986 du 26 août 2010 portant statut particulier des personnels de catégorie A de la direction générale des finances publiques

Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)

Instruction codificatrice N°06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

Code général des collectivités territoriales

Code des juridictions financières

Code pénal

Code monétaire et financier

Etudes et rapports

Assemblée Nationale, Rapport d'information de la COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES -sur la lutte contre la fraude sociale, 29 juin 2011, n°3603

ACFE, « Report to the nations on occupational fraud and abuse », 2016, Global fraud study

Arengi, « Baromètre de la gestion globale des risques au sein des collectivités », juin 2013

Comité national de fiabilité des comptes locaux, « Référentiel de contrôle interne du processus de la commande publique dans les collectivités », 2014

Commission européenne – direction générale politique régionale et urbaine, « note d'orientation relative à l'évaluation du risque de fraude et aux mesures anti-fraude efficaces et proportionnées », 2013, période de programmation 2014-2020

Conseil de l'Europe, « Audit interne au niveau local et régional », 2004

Cour des Comptes, “La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer”, 2016- Rapport public annuel

Cour des comptes, « Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État », rapport public annuel 2016, Tome 1

CRC des hauts de France, Commune de Wasquehal - rapport d'observation définitives ROD.0512 -13/12/2011

CRC Île-de-France, Commune d'Argenteuil, « gestion des ressources humaines » rapport d'observation définitives, 30/08/2016

CRC île de France, département de l'Essonne, « POLITIQUE D'AIDE AU MAINTIEN À DOMICILE DES PERSONNES ÂGÉES EN PERTE D'AUTONOMIE », rapport d'observation définitives, 21/11/2014

Direction Générale de la Comptabilité Publique, « guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale », 2006

Ernst and Young, « la gestion des risques et le contrôle interne dans le secteur public », juin 2008

Eurorai, « Les bonnes pratiques en matière de lutte contre la fraude et la corruption : Donner une nouvelle dimension au rôle des auditeurs d'Eurorai pour mieux lutter contre la fraude », mars 2012

Grant Thornton, « Baromètre sur les pratiques des entreprises en matière de lutte contre la fraude et la corruption », septembre 2015, 1ière édition

H Guillaume et N Colin, « Rapport de comparaisons internationales relatives à l'audit et l'évaluation dans les administrations de cinq pays de l'OCDE et de la commission européenne », décembre 2008, Inspection générale des finances, N°2008-M-052-01

IFACI-« Cinq pistes d'action pour améliorer la prise en compte du risque de fraude », 2015, Etude CBOK, The IIA Research foundation

IFACI- « l'audit du versement des subventions aux associations », février 2013, cahier de la recherche

IFACI, « L'audit de la fraude dans le secteur bancaire et financier » janvier 2010, cahier de la recherche

J Mézard, « rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales », rapport n°300, 25 janvier 2012

OCDE, « Contrôle et audit internes : Assurer l'intégrité et la responsabilité du secteur public », avril 2011

OCDE- global forum on gouvernance – sharing lessons on promoting good governance and integrity in public procurement- 30 nov /1st dec 2006

Office européen de lutte contre la fraude, « Identifier les conflits d'intérêts dans les procédures de passation de marchés publics concernant les actions structurelles », 2014

Arthur Piper, « L'audit dans le secteur public », 2015, Etude CBOK, The IIA Research foundation

NAO, Fraud landscape review, HC 350, 23 février 2013

NFA, "Eliminating Public Sector Fraud", June 2011

PWC, « La fraude continue à être une vraie menace pour les entreprises », 2014, rapport

PWC, « Global Economic Crime Survey 2016 », Mars 2016

D Perrier, « Le rôle de l'audit interne dans la prévention, la détection et l'investigation de la fraude », mai 2008, PWC, les rendez-vous du conseil durable

Service central de prévention de la corruption, « l'audit de la corruption dans les marchés des collectivités publiques », 2007, rapport annuel

Ministère de la justice - Service central de prévention de la corruption, 2014, rapport annuel

Actes de colloques

S Bouvet, M-C Paris et al., « prévention et détection de la fraude », 28-29-30 janvier 2009, Rencontres AMRAE, 17ième conférence annuelle, Atelier A n°15

J-P Bueb, « La lutte contre la fraude et la corruption dans les marchés publics », 30 novembre – 1 er décembre 2006, OECD GLOBAL FORUM ON GOVERNANCE SHARING LESSONS ON PROMOTING GOOD GOVERNANCE AND INTEGRITY IN PUBLIC PROCUREMENT

J-F Sautin, R Marie, M Joras et al., Actes du colloque « Comment devenir proactif dans la gestion de la fraude ? – prévenir, détecter, traiter », 23 novembre 2010, IFACI, 58 p

Articles de revues

A Bachelot-Journet, « maîtriser la fraude interne dans les collectivités territoriales », décembre 2015, cahiers de la recherche, IFACI, ISBN : 978-2-915042-74-0

P Bouchardon, J-B Gamas et al., « L'audit interne et le management des collectivités territoriales, La cartographie des risques », mai 2006, cahier de la recherche, IFACI, ISBN : 2-915051-15-1

William K. Black, "Why Regulators Must Fight 'Control Fraud' Like Public Health Specialists", 15 Jan 2010- University of Missouri at Kansas City - School of Law ;

William W. Bratton and Michael L. Wachter , "The Political Economy of Fraud on the Market",2011, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 160, p. 69, U of Penn, Inst for Law & Econ Research Paper No. 11-17

H. Diallo, G. Karakaya, D. Meulders, R. Plasman, Estimation de la fraude fiscale en Belgique, DULBEA, Université Libre de Bruxelles, mai 2010

D Guillaume, A Afonso et al, "Dispositifs de maîtrise des risques de fraude à l'assurance, à la retraite complémentaire et à l'action sociale », 2015, cahiers de la recherche, IFACI, ISBN : 978-2-915042-72-6

Hongming Cheng, Ling Ma, "White collar crime and the criminal justice system: Government response to bank fraud and corruption in China", 2009, Journal of Financial Crime, Vol. 16 Iss: 2 pp. 166 – 179

C Humphrey, S Turley et Peter Moizer, "Protecting against Detection: The Case of Auditors and Fraud?", 1993, Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 6

Jackson, Peter M. "Debate: Fraud risk management in the public sector." Public Money & Management 33, no. 1 (January 2013): 6-8. Business Source Complete, EBSCOhost (accessed March 3, 2016).

Johnson, G, Hartong, R, & Kidd, 'Fraudtown, USA: Three Essential Internal Controls for Public Sector Entities',2014, Journal Of Government Financial Management, 63, 4, pp. 46-51, Business Source Complete, EBSCOhost, viewed 3 March 2016

Channez Krim, « ce que les enquête concernant l'audit interne et la gestion des risques nous révèlent sur les pratiques dans les collectivités territoriales », IFACI, revue audit-risques et contrôle, N°006 2nd trimestre 2016

Maria Krambia-Kapardis , "A fraud detection model: A must for auditors", 2002, Journal of Financial Regulation and Compliance, Vol. 10 Iss: 3 pp. 266 – 278

S. Lepers, « La prévention et la détection de la fraude », IFACI, Revue Audit, risques et contrôles, n°009 du 1er trimestre 2017.

M Lower, N Cowan et al., "fraud is a business risk", 2000 September, prise de position de l'ECIIA, IFACI, ISBN: 2-9515475-1-X

Phillips, L, "Public sector in denial over internal fraud risk", 2010 février, Public Finance, p. 11, Business Source Complete, EBSCOhost, viewed 3 March 2016.

N Pons et V Berche, « la conduite d'un audit des fraudes requiert prudence et respect scrupuleux des textes », 2006 septembre, Audit interne n°191, p 54-58

N Pons et Y Pons, « détecter le risque de fraude dans le secteur social », avril 2010, audit interne, P 6-10

N Pons et Y Pons, « Les fraudes dans les marchés publics : La manipulation des offres », mai- décembre 2013, Lettre trimestrielle des « auditeurs francophones » n°12, P 15-16

P. Pashardes, A. Polycarpou, Income Tax Evasion, Inequality and Poverty, Cyprus Economic Policy Review, vol. 2, n° 2, 2008

N RAIMON, « Le contrôle des Associations subventionnées », 21, juillet 2003, Lettre aux Associations, n° 21

F Kada Rodriguez, « Détournement de subventions publiques, les dérives du monde associatif français », avril 2013, Université d'Aix-Marseille, Centre d'études des techniques financières et d'ingénierie

V. Rajora -Corporate Frauds in the World of Corporate Sector: A Critical Analysis, 2010, Zappers - Retail VAT fraud Boston Univ. School of Law Working Paper No. 10-04

JF Sautin, Y Atman et al., « La fraude, comment mettre en place et renforcer un dispositif de lutte anti-fraude ? », décembre 2010, cahier de la recherche, IFACI, ISBN : 978-2-915042-219-4

J T. Wells, « Occupational Fraud: The audit as deterrent », 2002 April, journal of accountancy, P24- 28

Willcox R, 'DEFENCE AND DETERRENCE. (cover story)', July 2015, Public Finance, 7/8, pp. 22-27, Business Source Complete, EBSCOhost, viewed 3 March 2016.

Articles de presse

Guillaume Bregeras, « Les marchés publics encore poreux à la corruption », Les Echos, 2015/01/14

Ditille arrivet, « Loi sur la moralisation de la vie publique : Bayrou prêt à « bousculer certaines habitudes », 23 mai 2017, Le parisien

Jim Gassmann, « Recettes des régies détournées : Prison requise contre l'employé », Dauphine libéré, 2017/06/01

C Navas, « Alpes-Maritimes : le dispositif de lutte contre la fraude sociale fait école », publié le 01/07/2015, La gazette.fr

Huffington post,-« Corruption: le secteur des marchés publics est le plus corrompu de France », 2014/02/03/ actualisé le 05/10/2016

Luc Leroux – Le monde- 2016/05/30 – « Une affaire de corruption éclabousse le conseil départemental des Bouches-du-Rhône »

J-P Philippe, « combattre la fraude », 13 mai 2015, les Echos.fr

F Proux, « Audit interne, un outil de sécurisation utile pour maîtriser ses finances », 30 juin 2015, La gazette des communes, P38

Non signé, « Seine-Saint-Denis : huit fonctionnaires détournaient l'allocation des handicapés », 6 janvier 2015, Le parisien

Sites et articles web

Anticor – Lutter contre la corruption et la fraude dans les marchés publics – 27/07/2015 - <http://www.anticor.org/download/articles/rapport%20march%C3%A9s%20publics%2027%2007%202015.pdf> – dernier accès le 30/05/2017

DGCL, « les compétences des collectivités locales » : http://www.collectiviteslocales.gouv.fr/files/files/Annexe_1_Tableau_des_compences_Communes_Departements_Regions_14012016.pdf

OCDE (2010), principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics, Edition OCDE – <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056626-fr> - dernier accès le 30/05/2017

OCDE (2010), principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics, Edition OCDE – <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056626-fr> - dernier accès le 30/05/2017

Le monde – 27/06/2014 – « En Seine-Saint-Denis, une vaste fraude aux prestations sociales mise au jour » http://www.lemonde.fr/societe/article/2014/06/27/en-seine-saint-denis-une-vaste-fraude-aux-prestations-sociales-mise-au-jour_4446697_3224.html#xLBUrQeyTUgWiiTW.99 - dernier accès le 30/05/2017

<http://www.leparisien.fr/faits-divers/la-ville-de-saint-cyprien-gangrenee-par-la-corruption-12-06-2009-545570.php> - derniers accès le 07/06/2017

Le point - Tramway de Nice : une filiale de Thales condamnée pour corruption- le 04/07/2008-
<http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2008-07-04/tramway-de-nice-une-filiale-de-thales-condamnee-pour-corruption/920/0/258071>

La voix du nord – le 27/11/2017- « 160 000€ d’argent public dans le viseur des autorités »
<http://www.lavoixdunord.fr/80912/article/2016-11-27/160-000-eu-d-argent-public-perdus-dans-le-viseur-des-autorites> - dernier accès le 30/05/2017

Médiacité - Grand stade : des perquisitions sur soupçon de corruption- 22 décembre 2016-
<https://www.mediacites.fr/lille/enquete-lille/2016/12/22/grand-stade-perquisitions-corruption/> - Dernier accès le 1^{er}/06/2017

Article Challenge : https://www.challenges.fr/france/corruption-lobbying-l-inquietante-etude-de-transparency-international-france_434032 - dernier accès le 1/06/2017

Sherpa - Corruption d’agents publics étrangers : Les tribulations du groupe Alstom mis en ligne le 12/08/2012 -
<https://www.asso-sherpa.org/corruption-dagents-publics-etrangers-les-tribulations-du-groupe-alstom> - dernier accès le 30/05/2017

www.ccomptes.fr

Annexes

Annexe 1 Charte de l' élu local

« 1. L' élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.

« 2. Dans l'exercice de son mandat, l' élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.

« 3. L' élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l' élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.

« 4. L' élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins.

« 5. Dans l'exercice de ses fonctions, l' élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.

« 6. L' élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné.

« 7. Issu du suffrage universel, l' élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et décisions pris dans le cadre de ses fonctions. » ;

Cette charte doit être lue par le président de l'exécutif local lors de la première réunion de l'assemblée délibérante. Tous les élus locaux doivent également recevoir une copie de ce texte.

ANNEXE 2 Liste des personnes entendues

- Yannick Girault - DGFIP Chef du service cap numérique – Ancien directeur de la mission nationale d’audit de la DGFIP de 2010 à 2013-
- Gérard Terrien – Président de la Chambre régionale des comptes d’Île de France – Conseiller maître à la Cour des comptes
- Yannis Wendling – Directeur de l’audit, du contrôle interne et de la gestion des risques au conseil départemental de Seine Saint Denis – Administrateur de l’IFACI
- Claudy Lebreton - Ancien président de l’assemblée des départements de France (ADF), ancien président du conseil départemental des Côtes d’Armor (22)
- François Cuillandre, maire de Brest et président de Brest Métropole
- Karine Turpin – Conseillère référendaire à la Cour des comptes
- Jacques Serba – Ancien président d’Action contre la faim (ACF) – Chercheur associé à l’institut des relations internationales et stratégiques
- Pierrick Le Jeune – Administrateur des finances publiques
- Bernard Gonzales – Premier conseiller de chambre régionale des comptes – magistrat à la CRC Grand Est
- Sébastien Lepers – Auditeur à la Cour des comptes – Certifié CIA - CGAP - CRMA et CFE
- Jean-Bernard Balcon - Premier conseiller de chambre régionale des comptes – magistrat à la CRC Île de France
- Noël Pons – Consultant Expert dans le domaine de la fraude- Certifié CFE, CIA – Formateur IFACI

Glossaire des sigles utilisés

ACFE	Association of Certified Fraud Examiners
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CCAS	Centres communaux d'action sociale
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CESER	Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CHAI	Comité d'harmonisation de l'audit interne
CHD	Contrôle hiérarchisé de la dépense
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CJF	Code des juridictions financières
CNIL	Commission informatique et liberté
COSO	Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission
CRC	Chambre régionale des comptes
CRIPP	Cadre de Référence International des Pratiques Professionnelles de l'audit interne
CRTC	Chambre régionale et territoriale des comptes
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
ECIIA	European confederation of institutes of internal auditing
FSE	Fonds social européen
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique
GCSMS	Groupement de coopération Sociale et Médico-Sociale
GIP	Groupement d'Intérêt Public
HATPV	Haute autorité pour la transparence dans la vie publique
IFACI	Institut français de l'audit et du contrôle interne
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IGN	Institut géographique national
IIA	Institute of internal auditors
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MDPH	Maisons départementales des personnes handicapées
NAO	National audit office
NFA	National Fraud Authority
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
PCH	Prestation de Compensation du Handicap

PIB	Produit intérieur brut
PMI	Protection maternelle et infantile
PPP	Partenariat public-privé
PWC	Price Waterhouse Cooper
RH	Ressources humaines
RSA	Revenu de solidarité active
SAN	Syndicat d'Agglomération Nouvelle
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SI	Système d'information
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
UE	Union européenne