ifaci

institut français de l'audit et du contrôle internes

Cahier de la Recherche

Maîtriser la fraude interne dans les collectivités territoriales

Réalisé par le Groupe Professionnel « Collectivités Territoriales »

L'IFACI est affilié à The Institute of Internal Auditors

Dans la même collection

- **Recours à des prestations externes pour réaliser l'audit des SI,** Unité de Recherche IFACI *(décembre 2015)*
- **Dispositifs de maîtrise des risques de fraude à l'assurance, à la retraite complémentaire et à l'action sociale,** Groupes Professionnels « Assurance » et « Protection Sociale » *(novembre 2015)*
- **L'audit des délégations de services publics,** Groupe Professionnel « Collectivités territoriales » *(mars 2015)*
- **Contrôle interne des opérateurs de l'Etat : Pour une maîtrise et un pilotage global des risques,** Unité de Recherche IFACI *(juin 2014)*
- **De la cartographie au plan d'audit,** Groupe Professionnel « Banque » *(décembre 2013)*
- **La cartographie des risques – 2ème édition,** Groupe Professionnel « Assurance » *(septembre 2013)*
- **L'audit du versement des subventions aux associations,** Groupe Professionnel « Collectivités Territoriales » *(février 2013)*
- **Sélectionner un outil informatique pour les services d'audit et de contrôle internes : un véritable projet,** Unité de Recherche Informatique IFACI *(décembre 2012)*
- **L'accès et la conservation des documents relatifs aux missions d'audit,** Unité de Recherche IFACI *(novembre 2012)*
- **La délégation de gestion en assurance de personnes : pistes pour un contrôle interne efficace,** Unité de Recherche IFACI *(juin 2012)*
- **Les variables culturelles du contrôle interne,** Unité de Recherche IFACI *(décembre 2011)*
- **Des clés pour la mise en œuvre et l'optimisation du contrôle interne,** Unité de Recherche IFACI *(octobre 2011)*
- **La fraude : Comment mettre en place un dispositif de lutte contre la fraude ?** Unité de Recherche de l'IFACI *(décembre 2010)*
- **La création de valeur par le contrôle interne,** Unité de Recherche de l'IFACI *(octobre 2010)*
- **Prise de Position du Groupe Professionnel Banque pour un urbanisme du contrôle interne efficient,** Groupe Professionnel « Banque » *(Avril 2010)*
- **L'audit de la fraude dans le secteur bancaire et financier,** Unité de Recherche de l'IFACI *(janvier 2010)*
- **Création et gestion d'une petite structure d'audit interne,** Unité de Recherche IFACI *(janvier 2009)*
- **Une démarche d'audit de plan de continuité d'activité,** Unité de Recherche IFACI *(juillet 2008)*
- **Guide d'audit du développement durable : comment auditer la stratégie et les pratiques de développement durable ?,** Unité de Recherche IFACI *(juin 2008)*
- **Contrôle interne et qualité : pour un management intégré de la performance,** Unité de Recherche IFACI *(mai 2008)*
- **Evaluer et développer les compétences des collaborateurs,** Antenne régionale Aquitaine IFACI *(novembre 2007)*
- **Audit des prestations essentielles externalisées par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement– 2ème Edition,** Groupe Professionnel « Banque » *(janvier 2007)*
- **La cartographie des risques,** Groupe Professionnel « Assurance » *(juillet 2006)*
- **L'audit interne et le management des collectivités territoriales,** Unité de Recherche IFACI *(mai 2006)*
- **Une démarche de management des connaissances dans une direction d'audit interne,** Unité de Recherche IFACI *(mai 2006)*
- **L'auto-évaluation du contrôle interne,** Unité de Recherche IFACI *(octobre 2005)*
- **Cartographie des Risques,** Groupe Professionnel « Immobilier Locatif » *(septembre 2005)*
- **Étude du processus de management et de cartographie des risques,** Groupe Professionnel « Industrie et commerce » *(janvier 2004)*
- **Pour un bon audit du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux,** Groupe Professionnel « Banque » *(février 2004)*
- **L'efficacité des Comités d'audit – Les meilleures pratiques,** PwC – The IIA Research Foundation – Traduction IFACI – PwC *(mai 2002)*
- **Gouvernement d'entreprise et Conseil d'administration,** PwC – The IIA Research Foundation – Traduction IFACI – PwC *(mai 2002)*
- **Évaluation de la compétence dans la pratique de l'audit interne,** Prise de position de l'ECIIA – Traduction IFACI *(2001)*
- **Management des risques,** IIA UK – Traduction Unité de Recherche IFACI *(2001)*
- **Le rôle de l'auditeur interne dans la prévention de la fraude,** Prise de position de l'ECIIA – Traduction IFACI *(2000)*

Pour plus d'informations : www.ifaci.com

© IFACI – Paris – décembre 2015

ISBN : 978-2-915042-74-0 – ISSN : 1778-7327

Toute représentation ou reproduction, intégrale ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur, ou de ses ayants droit, ou ayants cause, est illicite (loi du 11 mars 1957, alinéa 1er de l'article 40). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code Pénal.

Remerciements

L'IFACI tient tout particulièrement à remercier les participants de l'unité de recherche « Fraude interne» du Groupe Professionnel « Collectivités territoriales », qui sous la responsabilité de **Agnès Bachelot-Journet** *(Directrice de l'audit et de l'évaluation au Département du Rhône),* ont conçu et rédigé ce cahier :

- Conception et rédaction :

  Jean-Pierre Bernard, *Premier vice-président au TGI de Marseille*

  Philippe Blanquefort, *Directeur général des services, Communauté urbaine Marseille Provence Métropole*

  Bruno Borodine, *Directeur de l'audit interne, Région Bretagne*

  Sophie Goldstein-Notté, *Directeur de l'audit, du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques, Département des Hauts-de-Seine*

  Slava Goloubev, *Auditeur, Département de Seine-Saint-Denis*

  Sophie Penvern, *Inspectrice, Département de l'Essonne*

  Xavier Pollet, *Auditeur, Inspection départementale, département du Pas-de-Calais*

  Pierre Villeneuve, *Directeur des affaires juridiques et de la commande publique, Déontologue, Conseil Régional de Bretagne*

- Comité de rédaction composé de :

  Agnès Bachelot-Journet, *Directrice de l'audit et de l'évaluation, Département du Rhône et animatrice de de cette unité de recherche*

  Dominique Dalmas, *Inspectrice Générale de l'Administration, Ministère de l'Intérieur*

  Jean-Baptiste GAMAS, *Chargé de Développement, IFACI Certification*

  Sophie Goldstein-Notté, *Directeur de l'audit, du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques, Département des Hauts-de-Seine*

  Béatrice KI-ZERBO, *Directrice de la Recherche, IFACI*

  Pierre Villeneuve, *Directeur des affaires juridiques et de la commande publique, Déontologue, Conseil régional de Bretagne*

- Relecture :

  Yannis Wendling, *Directeur de l'audit, du contrôle interne et de la gestion des risques au Département de la Seine-Saint-Denis, Président du Groupe Professionnel « Collectivités territoriales » de l'IFACI*

- Suivi et mise en forme :

  Bouchra BAJJOU, *Chef de projets recherche, IFACI*

Philippe MOCQUARD, *Délégué Général, IFACI*

© IFACI

Sommaire

REMERCIEMENTS 3

INTRODUCTION 9

De quoi parle-t-on ? 10

Une réalité éternelle mais une prise de conscience de plus en plus aigüe 12

Argumentaire pour la direction générale et les élus 15

1- ENVIRONNEMENT JURIDIQUE 19

1.1- Le cadre législatif et réglementaire 21

1.1.1- Les peines prévues par la loi 22

1.1.2- La protection du lanceur d'alerte 23

1.1.3- Les impératifs européens en matière de prévention de la fraude 24

1.2- Les outils de prévention des manquements à la probité 25

1.2.1- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) 25

1.2.2- La charte de l'élu local 26

1.2.3- La mise en place d'obligations de déport et d'abstention en situation de conflit d'intérêts 26

1.2.4- Déclarations publiques de situation patrimoniale et d'intérêts 27

1.2.5- Autres obligations déontologiques et de transparence 27

2- CONTRÔLE INTERNE ET FRAUDE 29

2.1- Encadrement et implication du management 32

2.1.1- Un projet de service et des objectifs clairs 32

2.1.2- Une politique de ressources humaines adéquate 33

2.2- Procédures et organisation interne 33

2.2.1- Séparation des tâches et délégation des pouvoirs 34

2.2.2- Sécurité des accès au système d'information 34

2.2.3- Sécurisation des biens matériels et immatériels 34

2.3- Suivi permanent des risques et contrôle périodique 35

2.3.1- Un dispositif d'identification et de connaissance des risques 35

2.3.2- Des contrôles opérationnels et permanents 36

2.3.3- Une évaluation indépendante par contrôle périodique 37

3- L'AUDITEUR INTERNE ET LA FRAUDE 39

3.1- Evaluer le risque de fraude dans les missions d'audit 41

3.2- Attitude en cas de découverte de cas de fraude 42

© IFACI

4- TYPOLOGIE DE LA FRAUDE INTERNE 45
4.1- Une typologie de la fraude dans les collectivités locales 47
4.1.1- Prestations et autorisations 47
4.1.2- Recrutement 48
4.1.3- Paie et frais professionnels 49
4.1.4- Achat 51
4.1.5- Facturation 53
4.1.6- Régie 55
4.1.7- Gestion des biens 56
4.2- Des exemples concrets 58
4.2.1- Fausse aide d'urgence 58
4.2.2- Faux dossier de prestation sociale 61
4.2.3- Faux salariés 64
4.2.4- Faux frais de déplacement 67
4.2.5- Saucissonnage 70
4.2.6- Communication d'une information privilégiée à un fournisseur 73
4.2.7- Surdimensionnement du besoin 76
4.2.8- Faux fournisseur 79
4.2.9- Double billetterie 82
4.2.10- Fraude gestion fonds européens 85
4.2.11- Vol d'essence 88
GLOSSAIRE 91
ANNEXES 93
Annexe 1- Modèle d'arrêté de déport 94
Annexe 2- Présentation des modalitée de réalisation d'une charte de déontologie à destintation des fonctionnaires 95
Annexe 3- Typologie proposée par l'ACFE 97
BIBLIOGRAPHIE 98

Avertissement aux lecteurs

Ce cahier de la recherche a été réalisé à partir de contributions de professionnels de l'audit et du contrôle internes. Ce travail collectif, réalisé sous l'égide de l'IFACI, fournit un état des lieux des pratiques professionnelles et des pistes d'amélioration qui n'engagent pas les établissements et administrations représentés.

© IFACI

© IFACI

PREFACE

La fraude et la corruption dans le secteur public sont l'objet d'une attention croissante, et d'une communication active au plan européen et international. Faut-il s'en plaindre, pour déplorer le risque d'une suspicion généralisée vis-à-vis des élus et de l'administration, et d'une désaffection des citoyens envers la chose publique ? Ou bien au contraire se féliciter de ce salutaire effort de lucidité et de transparence, indispensable pour traiter les racines du mal ?

Selon une tradition ancienne, la France a une administration bien formée et encadrée avec un arsenal de règles et de contrôles. Toutefois, cet environnement ne suffit pas à protéger la gestion publique de la cupidité et des tentatives de corruption. L'adoption dans les années récentes de différents dispositifs légaux sur la prévention des conflits d'intérêt et la moralisation de la vie publique, est la juste réponse à cette prise de conscience.

Mais les règles et les sanctions ne trouveront leur pleine efficacité qu'accompagnées de dispositifs de prévention, de dissuasion et de détection des fraudes potentielles intégrés aux processus mêmes de la gestion publique, explicites et traçables. Les groupes de travail de l'IFACI s'attachent, entre autres à construire et diffuser les méthodes du contrôle et de l'audit internes dans le secteur public, et à fournir aux responsables publics des outils pour identifier et maîtriser les risques juridiques, financiers, politiques ou d'image susceptibles d'affecter leur action. En se concentrant sur la fraude dans les collectivités territoriales, et en particulier sur celle imputable aux agents, cet ouvrage s'inscrit dans cette approche à la fois méthodique, pragmatique et opérationnelle. Enrichi de l'expérience de professionnels, construit pour offrir aux gestionnaires des outils pratiques pour répondre à leurs préoccupations quotidiennes, il étudie les principales fraudes auxquelles sont exposées certains secteurs sensibles d'une collectivité (recrutement et paie, achats et marchés, facturation, régies, gestion des biens…) et décrit les moyens de les détecter et de les combattre. 11 fiches d'exemples concrets qui vont du vol d'essence à la création de faux salariés, offrent une grille d'analyse précise de cas de fraude interne, des modes opératoires qui leur sont associés, de leur impact et des mesures correctives à appliquer.

La précision et la clarté pédagogique de cet ouvrage, étayées par une excellente connaissance du fonctionnement concret des collectivités, en font un guide indispensable aux responsables soucieux de garantir à la gestion publique l'efficacité et l'équité qu'en attendent les citoyens.

Danièle Lamarque
Membre de la Cour des comptes européenne

© IFACI

© IFACI

INTRODUCTION

© IFACI

La fraude est à l'image de l'Hydre de Lerne, à la fois multiple dans sa forme et renaissante sans cesse, alors même qu'on pensait lui avoir coupé la tête.

Multiple, elle l'est par ses manifestations, **renaissante**, elle l'est par l'imagination infinie des fraudeurs pour trouver de nouveaux subterfuges et déjouer les outils de contrôle.

De quoi parle-t-on ?

Ce cahier traite de la fraude dans les administrations et, plus particulièrement, dans les collectivités territoriales. Il s'agit moins de la fraude qui fait les gros titres des journaux lorsqu'un élu est mis en examen que de la fraude interne qui peut être commise par des agents dans le cadre de leurs fonctions.

Dans le Cahier de la Recherche « La fraude. Comment mettre en place et renforcer un dispositif de lutte anti-fraude ? », publié en 2010, l'IFACI propose la définition suivante :

> *« La fraude consiste à tromper délibérément autrui pour obtenir un bénéfice illégitime, ou pour contourner des obligations légales ou des règles de l'organisation. Un comportement frauduleux suppose donc un élément factuel et intentionnel ainsi qu'un procédé de dissimulation de l'agissement non autorisé ».*

L'article premier de la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes définit la **fraude** comme suit :

> *« a) en matière de dépenses, comme tout acte ou omission intentionnel relatif :*
> - *à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la perception ou la rétention indue de fonds provenant du budget général des Communautés européennes ou des budgets gérés par celles-ci ou pour leur compte ;*
> - *à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet ;*
> - *au détournement de tels fonds à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont initialement été octroyés.*
>
> *b) en matière de recettes, tout acte ou omission intentionnel relatif :*
> - *à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la diminution illégale de ressources du budget général des Communautés européennes ou des budgets gérés par les Communautés européennes ou pour leur compte, à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet,*
> - *au détournement d'un avantage légalement obtenu, ayant le même effet.*
>
> *[…]*
>
> *Le caractère intentionnel d'un acte ou d'une omission (…) peut résulter de circonstances factuelles objectives ».*

© IFACI

Ces définitions mettent en avant la notion d'**intention**. C'est en effet ce qui distingue la fraude de l'erreur.

Il n'y a pas de définition juridique de la fraude. En revanche, elle est traitée par ses manifestations qui correspondent à différents types d'infractions et, plus particulièrement, pour ce qui concerne ce cahier de la Recherche[1] :

- **La corruption et le trafic d'influence :** une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, utilise directement ou indirectement, son influence réelle ou supposée pour :
  - accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat (cf. art 433-1 du Code pénal) ;
  - solliciter sans droit des offres, des promesses, des dons, des avantages ;
  - faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable (cf. art 433-2 du Code de Procédure pénale).

  La corruption peut être active ou passive, être réalisée pour son compte ou pour autrui.

- **La prise illégale d'intérêts :** L'article 432-12 du Code pénal la définit comme « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir, ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou en partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement. »

- **Le délit d'octroi d'avantage injustifié ou délit de favoritisme** ou atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité de traitement dans les marchés publics. Ce délit est l'outil répressif spécifique de la commande publique. Il est défini à l'article 432-14 du Code pénal comme le fait de « procurer ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public ».

Point d'attention

La fraude ne bénéfice pas nécessairement a une personne physique. Elle peut aussi favoriser une personne morale (entreprise ou association bénéficiaires d'une aide) comme une collectivité, il en irait ainsi d'une surévaluation des justificatifs de dépenses aux fins d'obtenir un montant de subvention disproportionné aux dépenses effectivement engagées.

[1] *Pour en savoir plus sur les délits connexes à la corruption : http://www.transparency-france.org/ewb_pages/d/delits-connexes-corruption.php*

© IFACI

Une réalité éternelle mais une prise de conscience de plus en plus aigüe

La fraude est un **phénomène continu et itératif** auquel la société a toujours été confrontée.
En dépit de la difficulté d'une analyse spécifique de la fraude dans le secteur public en France, les chiffres ci-dessous donnent un aperçu de l'ampleur du phénomène.

La réalité en quelques chiffres

- Selon l'enquête mondiale 2014[2] de l'ACFE (Association of Certified Fraud Examiner)
  - La perte médiane annuelle occasionnée par la fraude est de 5% du chiffre d'affaires soit 145 000 $
  - 10% des cas de fraudes reportés par les CFE participant à l'enquête ont été perpétrés dans le secteur public qui représente le deuxième secteur d'activité juste après les institutions bancaires et financières (17% des cas reportés)
  - La durée médiane d'une fraude est de 18 mois. D'où l'importance des dispositifs préventifs qui permettent non seulement de limiter le passage à l'acte mais également de réduire la durée de la fraude et donc son impact financier et organisationnel
- Dans l'Indice de perception de la corruption (IPC), publié par Transparency International, 177 pays sont évalués. Cet indice, qui reflète les points de vue des milieux d'affaires et d'experts de pays du monde entier, s'intéresse à la corruption dans le secteur public et à la volonté politique de lutter contre elle. La France se classe au 22ème rang. Avec une note de 71 sur 100, notre pays est moins bien noté que plusieurs de ses voisins européens (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas, pays scandinaves).

Outre ces impacts financiers, la fraude a d'autres conséquences :

- Pertes d'efficience de l'action publique
- Préjudice humain
- Préjudice réglementaire ou juridique
- Détérioration de l'image…

S'il s'agit d'un fléau général, la fraude est cependant toute particulièrement redoutée dans le secteur public où les élus perçoivent ses conséquences en termes de discrédit. Déjà, dans l'Égypte ancienne, le code d'Hammourabi (1780 avant Jésus Christ) punissait la fraude. En France, depuis le moyen-âge, la fraude dans le secteur public est une faute pénale.

En outre, depuis quelques années, on assiste à une moindre tolérance vis-à-vis de la fraude, qu'elle concerne le secteur privé ou le secteur public, les dirigeants, les élus, les usagers ou les fonctionnaires…

[2] *Report to the nations on occupational fraud and abuse. 2014 Global fraud study. ACFE*

© IFACI

Cette prise de conscience s'est renforcée avec :

- la raréfaction des moyens ; tous secteurs confondus, l'heure est à la chasse aux dépenses injustifiées,
- la progression du contrôle interne et en particulier des obligations de communications internes et externes,
- l'intérêt porté par les médias sur le sujet, doublé par une circulation de l'information facilitée par le web,
- la sensibilité au risque d'image avec des citoyens qui, dans le contexte de crise, jugent sévèrement ces dérives et demandent des garanties sur la bonne gestion de l'argent public.

Récemment, dans le secteur public, le corpus de la lutte contre la fraude et la corruption se renforce avec :

- le rapport du Service central de prévention de la corruption (SCPC) qui inaugure en 2012, dans son rapport annuel, un chapitre consacré aux collectivités locales et recommande en 2013 la création de directions de l'audit au-delà d'un certain seuil de population afin de participer à sécuriser les collectivités face à ce risque.
- les lois[3] des 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique qui comportent la définition du conflit d'intérêts et les outils à mettre en œuvre pour y pallier ainsi qu'un volet relatif à la protection des lanceurs d'alerte.
- le projet de loi sur la déontologie, droits et obligations des fonctionnaires[4] qui devrait notamment préciser le régime protecteur du lanceur d'alerte, introduire une déclaration d'intérêts pour les fonctionnaires et agents susceptibles d'être exposés, créer une fonction de déontologue référent afin de prévenir les conflits d'intérêts au sein des collectivités territoriales.

Une société plus fragile

Aux risques classiques, se superposent aujourd'hui les risques liés à la technologie et à la globalisation. En effet, l'évolution technologique au sein des collectivités peut favoriser, à grande échelle, en offrant aux fraudeurs des facilités de mise en œuvre largement sous-estimées :

- accès à l'information via le cyber espace,
- traitement de cette information via des moteurs de recherche,
- falsification des documents via la dématérialisation, les scanners ou les photocopieurs de plus en plus performants.

Ainsi, de nouvelles compétences seront nécessaires pour optimiser l'utilisation des données massives contenues dans les systèmes d'information et maîtriser leurs adages frauduleux[5].

---

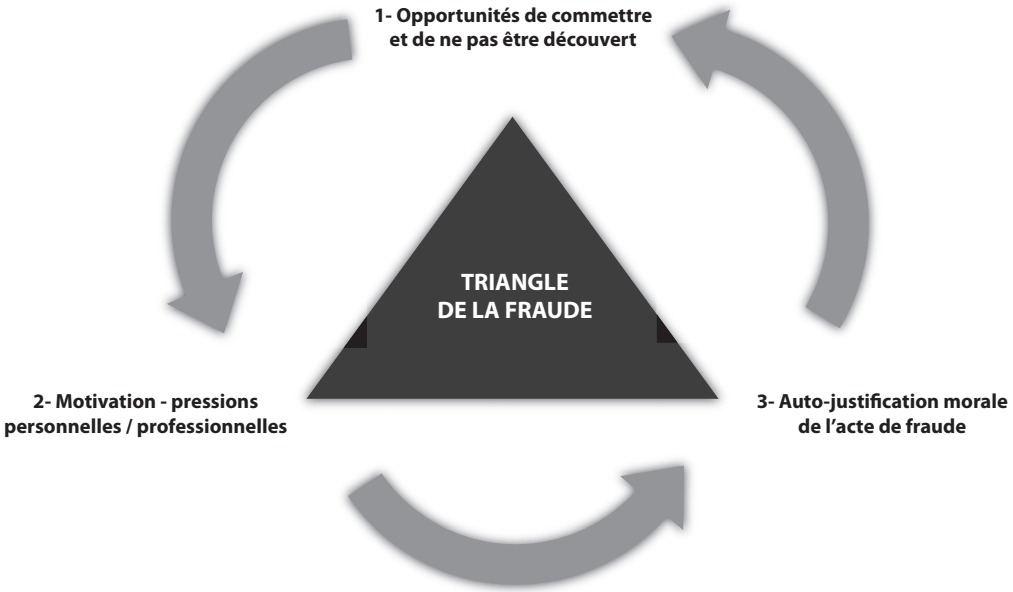
[3] *Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*

[4] *Projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, adopté par l'Assemblé Nationale le 07 octobre 2015, examen par le Sénat à compter du 16 décembre 2015 pour une adoption définitive début 2016 (RDFX1314513L).*

[5] *Acteurs publics – 11 mai 2015 : http://www.acteurspublics.com/2015/05/11/les-auditeurs-d-algorithmes-futur-grand-corps-de-l-administration*

© IFACI

Lutter contre la fraude suppose de connaître les facteurs de risques modélisés par Donald Cressey dans « le triangle de la fraude ».



Selon ce modèle, trois facteurs déclencheraient la fraude et devraient être pris en compte par les dispositifs de contrôle interne :

- les « opportunités » (tentations, failles, exceptions) qu'il faut réduire le plus possible notamment par le biais d'un dispositif de contrôle interne robuste ;
- les « pressions » (objectifs irréalistes, besoin de reconnaissance, changement de « train de vie », style de management) qui sont perceptibles dans des changements de comportements ;
- une rationalisation de l'acte (évènements particuliers engendrant de la rancœur, un isolement, un rejet de l'agent…). Le fraudeur a besoin de justifier son acte pour le rendre acceptable à ses yeux. Cette « auto-justification » lui permet de croire qu'il n'a rien fait de mal « tout le monde fait pareil, je n'ai pas un salaire à la hauteur de mon travail et de mes compétences… ».

© IFACI

Typologie du fraudeur

Selon l'enquête 2014 de l'ACFE[6] :

- la répartition des fraudeurs varie selon la position dans l'organisation. Ainsi, selon les éléments remontés par les CFE sur la fraude interne en Europe, 45 % des fraudeurs étaient des employés, 30 % des managers et 22 % des dirigeants ;
- un peu plus de la moitié des fraudes commises ont été perpétrées par une seule personne. Néanmoins, lorsque plusieurs personnes sont impliquées, la perte est nettement plus élevée ;
- 52 % des fraudeurs ont entre 31 et 45 ans ;
- bien que l'impact de la fraude augmente avec l'ancienneté, les nouvelles recrues sont autant concernées que les anciens collaborateurs.

Argumentaire pour la direction générale et les élus

Nous nous intéressons ici plus particulièrement aux fraudes directement imputables aux agents. Elles sont le plus souvent minimisées, voire niées par l'expression magique : « C'est possible, mais nous serions surpris si cela venait à être prouvé dans notre service ». Les agents publics sont crédités de qualités individuelles suffisantes pour servir l'intérêt général tandis que la séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le payeur est censée offrir une protection collective contre les risques de déviance dans leurs missions quotidiennes.

Les services publics échapperaient-ils donc miraculeusement au phénomène ? La réponse est dans la question. Avec la mise en place progressive des missions d'audits dans les collectivités et la généralisation des systèmes de lutte anti-fraude pour celles qui ont pris en charge la gestion des fonds européens en 2014, la fraude entre dans le champ de préoccupations des directions générales et des auditeurs.

Néanmoins, les élus et les directeurs généraux sont parfois réticents à évoquer la fraude interne. Ils craignent l'amalgame, le raccourci possible : « si je parle de la fraude, c'est qu'il y a fraude » et le risque d'opprobre pourrait rejaillir sur la collectivité.

Pourtant, les collectivités devront faire évoluer leur environnement de contrôle en communiquant leur définition de la fraude, en évaluant leur niveau d'exposition au risque de fraude et en mettant en œuvre des actions concrètes de prévention, de détection et de sanction.

Il ne s'agit pas de mettre les fonctionnaires à l'index en présupposant qu'ils seraient tous des fraudeurs potentiels. En revanche, il s'agit de nommer la réalité du risque et de participer à la prise de conscience du rôle que chacun peut et doit jouer dans la lutte contre la fraude.

[6] *Report to the nations on occupational fraud and abuse. 2014 Global fraud study. ACFE*

© IFACI

C'est pourquoi, l'unité de recherche propose d'aborder le sujet avec un argumentaire construit sur une approche par les risques économiques, juridiques, éthiques et de gestion.

Le consensus autour de la démarche est d'autant plus essentiel que la collectivité va se trouver confronter dès le démarrage à un phénomène bien connu et repéré : celui de l'accroissement de la fraude détectée dans les premiers temps de la démarche. En effet, la mise en place des contrôles augmente mécaniquement le nombre de fraudes découvertes et les rend donc plus visibles. Dans un second temps, l'efficacité des contrôles permet de réduire le nombre de fraudes réelles et détectées.

Un argument économique

Les études actuelles montrent que les organismes perdent 5 % de leur chiffre d'affaires ou de leur budget du fait de la fraude. Il existe un **risque financier** non négligeable, et donc des marges de manœuvre financières potentielles.

Un argument juridique

La loi met de plus en plus l'accent sur la lutte contre la fraude. Nous retiendrons plus particulièrement :

- **La réglementation européenne.** L'article 59 de la loi 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25/10/2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union européenne, prévoit la mise en place de « mesures anti-fraudes efficaces et proportionnées tenant compte des risques identifiés » dans le suivi des fonds européens.
- **La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013,** relative à la transparence de la vie publique, retient une définition extensive des conflits d'intérêts dans la sphère publique. Elle crée également la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Elle protège les lanceurs d'alerte[7] et contient un volet sanction.

Il existe donc **un risque juridique** à ne pas se saisir de ces outils et accompagner la mise en œuvre de ces nouvelles obligations juridiques. De nouvelles obligations managériales naissent de ce corpus juridique obligeant les collectivités territoriales à la mise en place d'outils de prévention et de détection de la fraude.

Un argument éthique

La spécificité des collectivités publiques c'est qu'elles ont en charge de l'argent public et doivent rendre compte de son bon emploi. Afficher une éthique de lutte contre la fraude c'est rappeler cette contrainte de bonne gestion et d'exemplarité. Il existe donc **un risque d'image pour les élus et pour la collectivité** à ne pas avoir mis en place tous les outils nécessaires pour prévenir, détecter et punir la fraude.

[7] *Cf. également le Projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, adopté par l'Assemblé Nationale le 07 octobre 2015, examen par le Sénat à compter du 16 décembre 2015 pour une adoption définitive début 2016 (RDFX1314513L).*

© IFACI

Un argument de gestion

Les outils de prévention et de détection de la fraude sont essentiellement les dispositifs structurants du contrôle interne : contrôles embarqués, séparation des pouvoirs, sécurité des accès informatiques… Autrement dit, la lutte contre la fraude repose sur un système de contrôle interne efficace et efficient qui contribue par ailleurs à la bonne gestion de la collectivité. La carence de la lutte contre la fraude constitue donc **un risque de gestion**.

© IFACI

© IFACI

Partie 1

Environnement juridique

© IFACI

L'environnement juridique est constitué par des conventions internationales visant l'intégrité des fonctionnaires publics, à travers des dispositions de lutte contre la corruption (convention européenne, Convention de l'OCDE, Convention des Nations unies et différentes directives européennes) et des législations nationales.

Dans le même temps de nombreuses démocraties ont adopté la notion de transparence de la vie publique au regard des agissements des décideurs publics et de la gestion des entités publiques.

Cependant, il convient de constater que :

- les États sont plus ou moins réactifs dans la transcription des dispositions traitant de la lutte contre la corruption ?
- l'application des textes n'est pas toujours suivie d'effets. Certains États ont émis des réserves dites «d'intérêt national ». Ainsi l'OCDE a reproché à la France en 2012 de ne pas avoir engagé de poursuites significatives à l'encontre de grands groupes français poursuivis pour corruption à l'étranger.

Toutefois, des progrès sont notables. Ainsi, le législateur français a mis en place des dispositifs préventifs et répressifs autour de **la notion de conflit d'intérêts** qui concernent les élus et les fonctionnaires.

Définition :

Reprenant en partie les travaux des Commissions Sauvé (Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, janvier 2011) et Jospin (Commission pour un renouveau démocratique, novembre 2012) sur la prévention des conflits d'intérêts, la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique, retient une définition extensive des conflits d'intérêts dans la sphère publique.

Selon l'article 2 de cette loi, « (…)constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction (…) ».

Le conflit d'intérêt dans la sphère publique naît essentiellement de l'interférence entre un intérêt public et privé. S'agissant des collectivités territoriales, la loi s'adresse prioritairement aux titulaires de fonctions exécutives locales (président d'exécutifs et élus bénéficiant d'un arrêté de délégation de signature).

Le corpus législatif en matière de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts est appelé à modifier la perception de la lutte contre la fraude au sein des collectivités territoriales. De répressive, elle devient pour l'essentiel préventive avec les outils de lutte et de sensibilisation mis en place (comme le déontologue) la mobilisation des directions fonctionnelles (direction des ressources humaines et direction des affaires juridiques) et l'intervention des directions d'appui (directions d'audit et de contrôle).

© IFACI

Les contrats publics (délégations de services publics, marchés publics…), les contrats d'assistance à la maîtrise d'ouvrage ou d'assurance, de fournitures de services, les conditions d'octroi de subventions et d'aides publiques sont autant de points de vigilance pour les collectivités territoriales.

Selon les dispositions de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, les élus locaux concernés doivent adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts. Sont notamment concernés, les conseillers départementaux et régionaux, les maires et les présidents de groupements de communes dont la population excède 20 000 habitants.

En outre, les directeurs de cabinets des collectivités territoriales dont la population excède 80.000 habitants pourront être assujettis à une obligation de déclaration d'intérêts auprès de la HATVP[8].

1.1 Le cadre législatif et réglementaire

Concomitamment à la loi du 11 octobre 2013, la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et à la grande délinquance économique et financière, renforce la lutte contre les atteintes au devoir de probité (concussion, trafic d'influence, corruption, prise illégale d'intérêts ...). Parmi les dispositions de cette loi, notons plus particulièrement :

- le renforcement de la protection du lanceur d'alerte (1.1.2) ;
- la possibilité pour les associations[9] ayant pour objet la lutte contre la corruption d'exercer les droits reconnus à la partie civile ;
- la création de la peine de confiscation de patrimoine en cas de condamnation pour blanchiment du produit des infractions susvisées ;
- une amélioration de la coopération internationale en matière de saisies et confiscations ;
- l'augmentation conséquente des condamnations à des peines d'amende plus en rapport avec les impacts financiers des infractions poursuivies (voir Circulaire du 23 janvier 2014).

[8] *Cf. Projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, adopté par l'Assemblée Nationale le 07 octobre 2015, examen par le Sénat à compter du 16 décembre 2015 pour une adoption définitive début 2016 (RDFX1314513L)*

[9] *Cf. Arrêté du 27 mars 2014 relatif à l'agrément des associations de lutte contre la corruption en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile*

© IFACI

1.1.1 Les peines prévues par la loi

Au regard des infractions associées à la fraude, les peines prévues sont les suivantes :

Infractions	Peines d'emprisonnement maximales	Peines d'amendes maximales encourues par les personnes physiques[10]
Vol (art. 311-1 et suivants du code pénal)	**de 3 à 20 ans**	150 000 € d'amende.
Faux et usages de faux (art 441-1 et suivants du code pénal)	**de 3 à 15 ans**	225 000 € d'amende.
Trafic d'influence et corruption – agent public national (art. 432-11 et 433-1 du code pénal) **Détournement de biens** (art. 432-15 du code pénal) **Détournement de fonds publics** (art 432-15 du code pénal) **Corruption personnel judiciaire** (art 434-9 du code pénal) **Agent public étranger** (art. 435-1 et 435-3 du code pénal) **Personnel de juridiction étrangère ou internationale** (art 435-7 et 435-9 du code pénal)	**10 ans**	1 000 000 € d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction.
Concussion (article 432-10 du code pénal) **Prise illégale d'intérêts** (article. 432-12 du code pénal) **Trafic d'influence- particulier** (art.433-2 du code pénal) **Trafic d'influence** (art.434-9-1 du code pénal) **Trafic d'influence – personnel d'organisation internationale publique** (art 435-2 et 435-4 du CP) **Trafic d'influence – personnel de juridiction internationale-** (art. 435-8 et 435-10 du code pénal) **Corruption – secteur privé** (art. 445-1 et 445-2 du code pénal) **Corruption sportive** (art. 445-1-1 et 445-2-1 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 €).

[10] *Code pénal consulté le 13 novembre 2015 - En matière délictuelle, tous les faits se prescrivent par cinq années.*

© IFACI

Escroquerie (art. 313-1 du code pénal)	**5 ans**	375 000 euros d'amende.
Abus d'autorité (art. 432-1 du code pénal)	**5 ans**	75 000 euros d'amende.
Abus de confiance (art. 314-1 du code pénal)	**3 ans**	375 000 euros d'amende.
Favoritisme (art.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 (antérieurement 30 000 €).

Pour chacune de ces infractions, la complicité, comme le recel, sont susceptibles d'une qualification et d'une peine identiques à celles de l'auteur principal.

1.1.2 La protection du lanceur d'alerte

La loi du 11 octobre 2013 reconnaît un régime protecteur à tout fonctionnaire, agent public, ou personne investie d'une mission de service public relatant de bonne foi auprès de son supérieur hiérarchique, des autorités administratives ou judiciaires ainsi qu'auprès d'association de lutte contre la corruption, des faits constitutifs de conflits d'intérêts visant des personnes concernées par les obligations déclaratives.

Référence législative

Selon l'article 25 de la loi du 11 octobre 2013 « Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation professionnelle, ni être sanctionnée, licenciée ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de traitement, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, à son employeur, à l'autorité chargée de la déontologie au sein de l'organisme, à une association de lutte contre la corruption agréée en application du II de l'article 20 de la présente loi ou de l'article 2-23 du code de procédure pénale ou aux autorités judiciaires ou administratives de faits relatifs à une situation de conflit d'intérêts, telle que définie à l'article 2 de la présente loi, concernant l'une des personnes mentionnées aux articles 4 et 11, dont elle aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Toute rupture du contrat de travail qui en résulterait ou tout acte contraire est nul de plein droit. »

© IFACI

De même, l'article 35 de la loi du 6 décembre 2013 protège le lanceur d'alerte ayant relaté ou témoigné de bonne foi de faits constitutifs de délit ou de crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

En outre, le projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires étend la protection du lanceur d'alerte en adoptant un régime de protection unique pour tout lanceur d'alerte.

L'alerte éthique devient une valeur supérieure aux obligations de réserve et d'obéissance au point de protéger le fonctionnaire qui, de bonne foi informe les autorités administratives, judiciaires mais aussi hiérarchiques, de faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts dont il aurait eu connaissance. L'obligation de l'article 40 du code de procédure pénal apparaît dès lors comme la forme ultime d'impératif déontologique.

1.1.3 Les impératifs européens en matière de prévention de la fraude

Pour la période 2014-2020, les fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), en gestion partagée avec l'État français, sont soumis aux règles de gestion et de contrôle du Parlement européen et du Conseil[11]. L'article 59 du règlement UE 966/2012 précise que les États membres doivent prévenir, détecter et corriger les irrégularités et la fraude, de manière à ce que les actions financées soient correctement et effectivement exécutées.

À cet effet, le règlement UE-n°1303/2013 du Parlement et du Conseil de l'Europe, en date du 17/12/2013 a fixé les dispositions communes d'emploi des Fonds ESI (FSE-FEDER-FEADER-FEAMP).

- L'article 124 précise que la procédure de désignation de l'Autorité de gestion (État - Conseils régionaux) et de l'Autorité de certification repose sur un rapport et un avis de l'Autorité d'audit (Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC). Sur la base d'un descriptif des systèmes de gestion et de contrôle, la CICC évaluera le respect des critères relatifs à l'environnement de contrôle interne, à la gestion des risques, aux activités de gestion, de contrôle et de suivi dont celles relatives aux mesures anti-fraudes.
- L'article 125 précise les fonctions de l'Autorité de gestion en matière de gestion, de séparation fonctionnelle, d'échange d'informations, de procédures de sélection et de vérification des opérations. Outre les vérifications tout au long de la piste d'audit (de l'instruction jusqu'au paiement) le règlement prévoit la mise en place de « mesures anti-fraudes efficaces et proportionnées tenant compte des risques identifiés ».

[11] *Cf. Règlement UE 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25/10/2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union*

© IFACI

Pour obtenir sa désignation, l'Autorité de gestion devra donc mettre en place :

a) une cartographie des risques de fraude établie à partir de la connaissance des risques survenus et des schémas de fraudes internes et externes. Pour être complète, elle doit couvrir la sélection des bénéficiaires, la réalisation, les coûts présentés et les marchés publics.
b) une sensibilisation des agents, des managers et des élus sur :
   - la présentation du code de déontologie,
   - les conflits d'intérêts et déport,
   - les modalités de transmission des alertes et la protection du lanceur d'alerte.
c) des formations sur la détection de fausses factures et marchés irréguliers, la présentation de faux documents.
d) l'utilisation de l'outil de croisement des données de la Commission «Arachné» ou tout autre outil similaire au choix de l'autorité de gestion pour détecter les fraudes externes.

Ces obligations pèsent également sur les organismes intermédiaires.

1.2 Les outils de prévention des manquements à la probité

Dans un contexte général d'amélioration de la transparence de l'action publique locale et des conditions d'exercice des mandats locaux, plusieurs dispositifs visent à garantir la probité.

1.2.1 La Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP)

La loi du 11 octobre 2013 crée une nouvelle autorité administrative indépendante se substituant à la Commission pour la Transparence financière de la Vie Publique, la «Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique » (HATVP).

Composée de neuf membres, la HATVP dispose d'un pouvoir de contrôle, de vérification de la sincérité des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale. Cette autorité dispose également d'un pouvoir d'injonctions et de sanctions pour faire cesser les conflits d'intérêts. Enfin, la HATVP peut saisir le parquet sur la base de l'article 40 du Code de procédure pénale pour les faits constitutifs d'une infraction pénale d'atteinte à la probité ou à la morale publique.

© IFACI

1.2.2 La charte de l'élu local

Afin de sensibiliser les élus locaux, la loi du 31 mars 2015[12] a mis en place la charte de l'élu local.

L'article L.1111-1-1 du CGCT énonce les principes qui fondent cette charte :

> *« L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.*
> *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.*
> *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.*
> *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.*
> *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 (...) »*

Cette charte est lue par le président de l'exécutif, lors de la première réunion de l'assemblée délibérante, immédiatement après l'élection du responsable de l'exécutif, des adjoints ou vice-présidents et des autres membres de la commission permanente. Le responsable de l'exécutif en remet une copie aux élus de son assemblée.

1.2.3 La mise en place d'obligations de déport et d'abstention en situation de conflit d'intérêts

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 définit des obligations d'abstention et de déport pour les personnes titulaires de fonctions exécutives locales ainsi que pour les personnes chargées d'une mission de service public.

De manière symétrique à l'obligation de déport applicable aux membres du gouvernement, le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 précise les obligations de déport et d'abstention applicables aux titulaires de fonctions exécutives locales et aux personnes chargées d'une mission de service public, susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêts.

[12] *Loi n° 2015-366 visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat*

© IFACI

Lorsqu'un titulaire d'une fonction exécutive locale ou une personne chargée d'une mission de service public est en situation de conflit d'intérêts, la personne intéressée ne prend pas part aux questions pour lesquelles elle estime ne pas devoir exercer sa compétence. En situation de conflit d'intérêts, toute personne intéressée s'abstient de donner des instructions relativement à ces questions aux agents placés sous son autorité (article 5 à 7 du décret 2014-90).

Points d'attention : Quelles sont les conséquences pour les collectivités territoriales ?

- les titulaires de fonctions exécutives locales devront attirer l'attention des élus bénéficiaires de délégation de signature sur les conditions d'assujettissement à ces nouvelles obligations déclaratives et sur le respect du délai pour transmettre ces déclarations auprès de la HATVP, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions.
- le maire, le président du conseil départemental ou régional devra adresser copie des arrêtés de délégation de signature à la HATVP.
- les arrêtés de déport et/ou d'abstention feront l'objet de mesures de publicité pour être opposables au personnel de la collectivité et aux tiers.
- les fonctionnaires, qu'ils aient ou non des délégations de signature, doivent être informés de leurs obligations de déport et d'abstention. Des modèles de déport peuvent être mis à leur disposition (cf. annexe 1). S'appuyant sur la Jurisprudence Jamart (CE, 7 février 1936), il appartient à tout chef de service, de veiller au respect des principes déontologiques. Lorsque l'autorité hiérarchique ne s'estime pas en mesure d'apprécier la situation de conflit d'intérêts, elle saisit la commission de déontologie de la fonction publique.

1.2.4 Déclarations publiques de situation patrimoniale et d'intérêts

Les élus sont tenus de réaliser des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts, établies conformément au décret du 23 décembre 2013.

Le projet de loi relatif à la déontologie étend cette obligation aux agents publics et fonctionnaires dont la nature des fonctions ou le niveau hiérarchique l'exigent (équipe de direction, missions de contrôle ou d'inspection, responsables de Commissions d'appel d'offres…).

1.2.5 Autres obligations déontologiques et de transparence

Au-delà des éléments phares évoqués ci-dessus (Charte de l'élu public, obligation de déport et d'abstention, déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts), la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit, pour les collectivités territoriales, une obligation géné-

© IFACI

rale de transparence sur les avantages accordés aux élus ou aux agents dans le cadre de leurs fonctions. Les conditions d'octroi de ces avantages[13] sont fixées par délibération annuelle.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires accentue, pour les agents publics, leurs obligations déontologiques dans l'exercice des missions de service public :

- Les conditions d'exercice du cumul d'activités par un fonctionnaire pourront être plus strictement réglementées (les activités d'enseignement et la production des œuvres de l'esprit seront les principales dérogations au cumul d'activités),
- Un « déontologue-référent » pourra être mis en place afin de d'apporter « tout conseil permettant de prévenir les conflits d'intérêts et de s'assurer du respect des obligations et principes déontologiques fixés par le statut général de la fonction publique ».
- La commission de la Déontologie de la Fonction Publique verra ses compétences élargies et son impartialité renforcée. Elle reçoit pour nouvelle mission la garantie du respect des principes de déontologie et un contrôle élargi en matière de départ vers le secteur privé[14].

[13] *Pour les départements (article L 3123-19-3 du CGCT), pour les communes (article L 2123-18-1 CGCT), pour les EPCI (art L 5211-13-1 CGCT), pour les conseils régionaux (article L 4135-19-3 CGCT)*

[14] *Cf. « délit de pantouflage », article 432-13 du Code pénal*

© IFACI

Partie 2

Contrôle interne et fraude

© IFACI

« La meilleure défense contre la fraude potentielle est un système de contrôle interne bien conçu et mis en œuvre, où les contrôles visent à atténuer efficacement les risques identifiés »[15]. Par ailleurs l'enjeu est moins la formalisation des procédures que leur mise en œuvre effective. En effet, « les fraudes dans le secteur public sont davantage imputables à une mise en œuvre insuffisante des contrôles prévus qu'à leur absence »[16].

Photographie des outils de lutte contre la fraude en Europe de l'ouest

Fréquence de moyens de lutte contre la fraude	
Audit externe des états financiers	**88,0 %**
Attestation du management concernant les états financiers	**80,5 %**
Code de conduite	**78,7 %**
Direction d'audit interne	**78,5 %**
Audit externe du dispositif de contrôle interne relatif au reporting financier	**76,4 %**
Supervision par le management	**72,7 %**
Comité d'audit indépendant	**66,7 %**
Hotline	**56,7 %**
Politique anti-fraude	**48,2 %**
Formation des collaborateurs	**45,8 %**
Programmes d'appui aux collaborateurs	**45,7 %**
Formation des managers et des dirigeants	**42,9 %**
Direction ou équipe dédiée	**41,9 %**
Analyse des données	**36,0 %**
Evaluation formelle du risque de fraude	**35,6 %**
Audits inopinés	**29,5 %**
Rotation des postes / vacances obligatoires	**13,8 %**
Récompense des lanceurs d'alerte	**5,0 %**

Source : Figure 31: Frequency of Anti-Fraud Controls – Western Europe (ACFE)

[15] *Guidance Europe EGESIF 14-0021-00 du 16 juin 2014 - « L'évaluation des risques de fraude et les mesures de lutte contre la fraude efficaces et proportionnées »*

[16] *Bonnes pratiques en matière de lutte contre la fraude et la corruption, p.14, EURORAI - mars 2012*

© IFACI

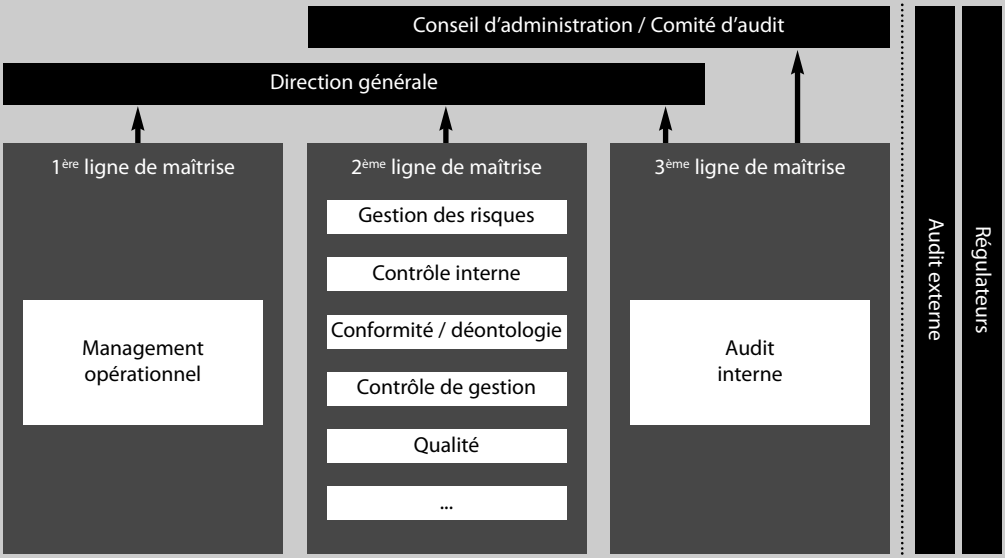
Autrement dit, lutter contre la fraude c'est avant tout s'assurer de l'existence, de l'efficacité et de l'efficience du contrôle interne. Ce dispositif repose sur un modèle d'organisation avec des acteurs complémentaires.

Quels acteurs ?

La lutte contre la fraude est un projet global qui fait appel à de nombreux acteurs internes et externes.

En interne, un dispositif efficace de lutte contre la fraude est impulsé par les instances de gouvernance et repose sur le renforcement des 3 lignes de maîtrise que sont :

- Le contrôle de base dans les directions opérationnelles
- Le contrôle de niveau II effectué par le déontologue, la gestion des risques, le contrôle de gestion, les services supports…
- L'audit interne



Certaines collectivités ont également des services d'inspection qui interviennent en cas de fortes présomptions de fraude.

En externe, l'administration a mis en place des structures qui garantissent la séparation des pouvoirs ou qui ont des missions d'analyse approfondie des pratiques :

- le comptable public
- les chambres régionales des comptes
- les corps d'inspection tels que l'IGF, l'IGA, l'IGAS…
- la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC) relative au suivi des fonds européens.

© IFACI

L'évaluation du risque de fraude est établie, dans le COSO 2013, comme un principe à part entière du contrôle interne (principe n°8). De plus, chacune des cinq composantes intégrées du contrôle interne proposées par le COSO participe à la prévention et à la détection de la fraude. L'unité de recherche s'en est inspirée pour recommander trois piliers à prendre prioritairement en compte pour lutter efficacement contre la fraude :

- l'implication du management et de l'encadrement, assortie de règles de conduite clairement définies et portées (2.1) ;
- des incontournables en termes d'organisation, de procédures et d'outils (2.2) ;
- l'assurance donnée en interne et en externe quant au niveau de maîtrise des risques de fraude et au respect des règles définies (2.3).

2.1 Encadrement et implication du management

La lutte contre la fraude repose avant tout sur l'implication du management, l'exemplarité et la transparence. Comme pour la majorité des projets, la lutte contre la fraude doit être portée au plus haut niveau de l'organisation par l'encadrement qui l'illustre dans son propre comportement.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance du facteur humain en matière de fraude, il convient de mettre en œuvre une politique des ressources humaines adéquate.

2.1.1 Un projet de service et de objectifs clairs

Au-delà de la déclaration d'intention, la lutte contre la fraude doit être intégrée dans les activités des agents.

Elle devrait donc être encadrée par un véritable projet de service, porté au plus haut niveau de la hiérarchie et clairement déclinée dans des objectifs opérationnels.

Bonne pratique

Ce projet de service peut être formalisé dans une charte claire donnant une définition de la fraude et précisant les engagements déontologiques des agents. En effet, une sensibilisation aux risques et le rappel des sanctions possibles ont un effet pédagogique et dissuasif pour la majorité des agents. (cf. annexe 2 : la présentation des modalités de réalisation d'une charte de déontologie à destination des fonctionnaires).

Nommer le risque, être transparent sur le fait que la lutte contre la fraude fait partie des objectifs de la collectivité, demander régulièrement aux agents de s'impliquer dans la démarche, accompa-

© IFACI

gner l'adhésion, sont autant de mesures simples qui constituent le socle d'une politique préventive.

Cette politique est soutenue par un engagement réel du management à traiter les cas avérés (ou identifiés dans le cadre par exemple d'une cartographie des risques). Les leçons doivent être tirées et traduites dans les outils d'aide à la prise décision et de contrôle de la collectivité.

2.1.2 Une politique de ressources humaines adéquate

La lutte contre la fraude intègre un volet ressources humaines important qui constitue un cadre sécurisé qui réduit les tentations de passage à l'acte. Une politique RH efficace se décline sous plusieurs aspects :

- La définition claire des responsabilités et des pouvoirs accordés aux personnes appropriées ayant les compétences, l'autorité et les moyens nécessaires. Cette répartition des rôles est également fondée sur le principe de séparation des tâches (cf. 2.2.2).
- Une fiche de poste signée par chaque agent dès son arrivée et régulièrement actualisée. Une définition des modalités de supervision des activités de chacun. La formation et la sensibilisation des agents en rappelant le cadre législatif européen et français, en donnant des chiffres et des exemples, en présentant la charte…
- Le repérage des postes sensibles et la rotation systématique des agents sur ces postes. Ces rotations doivent être clairement annoncées et anticipées.
- Le non isolement des agents occupant des fonctions sensibles car plus le nombre d'acteurs nécessaires à la fraude est important plus la mise en œuvre est complexe.

2.2 Procédures et organisation interne

La mise en œuvre du projet de service de lutte contre la fraude s'appuie sur des procédures et des modes opératoires proportionnés aux enjeux (cf. 2.3.1. Analyses des risques).

La collectivité doit avoir des procédures formalisées, homogènes, partagées, diffusées, appliquées et mises à jour. La désignation d'un pilote, a minima sur les processus les plus risqués ou « clé » de la collectivité, est en ce sens une bonne pratique. Ce dernier est garant de l'adéquation et de l'efficience des modes opératoires.

Les organisations engagées dans une démarche qualité de type ISO pourront utilement s'appuyer sur les processus mis en place dans ce cadre pour documenter leur dispositif de contrôle interne en matière de fraude.

© IFACI

Ces procédures vont de pair avec des formations appropriées à destination des agents concernés. La séparation des tâches, la sécurisation de l'accès au système d'information et la protection du patrimoine de la collectivité constituent des outils de contrôles incontournables à mettre en place au niveau de chaque processus.

2.2.1 Séparation des tâches et délégation des pouvoirs

Le principe de **séparation des tâches** est essentiel s'agissant du risque de fraude. Ainsi, l'exercice par un même agent des fonctions de décision, d'enregistrement comptable et de paiement sont incompatibles. Les collectivités seront particulièrement attentives à ce principe lors de l'attribution des tâches à leurs collaborateurs. Lorsque les ressources humaines ne permettent pas cette séparation, des contrôles compensatoires doivent être réalisés.
Cette séparation des tâches se traduit en particulier par des **délégations de pouvoirs et de signatures** formalisées et mises à jour. Les arrêtés de délégation de signature sont publiés et notifiés aux intéressés afin d'être pleinement opposables.
De cette définition claire des pouvoirs et des rôles découle une politique d'habilitations adéquate, notamment en matière informatique.

2.2.2 Sécurité des accès au système d'information

Un système d'information crédible et sécurisé (traçabilité des opérations informatiques, comptables et d'activités, robustesse de la gestion des accès) permet de sécuriser et de superviser le déroulement des activités de la collectivité.
Une défaillance dans la gestion des habilitations informatiques[17] peut permettre à un individu sans autorisation, d'intervenir par exemple dans un processus d'octroi d'aides individuelles.

A partir des fonctions exercées, il convient de :

- définir le niveau d'habilitation (consultation, création, modification, validation),
- délimiter le périmètre d'intervention,
- prévoir, le cas échéant, la fermeture des accès à certaines étapes du processus (par exemple en amont du paiement d'une aide…),
- mettre à jour les habilitations suite au départ ou au changement de fonctions de l'agent.

2.2.3 Sécurisation des biens matériels et immatériels

Afin de prévenir et de détecter les vols, la collectivité doit pouvoir s'appuyer sur l'existence d'un système d'enregistrement et de traçabilité des matériels dès leur entrée dans le patrimoine de la collectivité.

[17] *Global Technology Audit Guide (GTAG®) 9 « Gestion des identités et des accès » / IIA, IFACI, novembre 2007*

© IFACI

Un **inventaire physique** de l'ensemble des biens mobiliers, corrélé à **l'inventaire comptable**, doit être régulièrement réalisé et mis à jour.

Au vu du risque fraude, un focus sera fait sur :

- les procédures de réforme ;
- les procédures de restitution et de transfert des biens à la suite d'un départ de la collectivité ou d'un changement de fonction (cas des téléphones portables, des ordinateurs, des voitures de fonction, etc.). Ainsi, une bonne pratique consiste à mettre en place un processus « entrée/sortie d'un agent » géré de manière transversale par les services chargés des ressources humaines, des systèmes d'information, du patrimoine, etc. ;
- la sécurisation physique et logique des lieux de conservation des matériels ;
- la protection de l'accès aux informations qui présuppose une classification de leur degré de sensibilité.

2.3 Suivi permanent des risques et contrôle périodique

Sous la surveillance des instances de gouvernance, l'identification des risques de fraude est un préalable à la mise en place d'une politique de lutte contre la fraude. La maîtrise de ce risque est assurée par des contrôles opérationnels et permanents. Les interventions périodiques de l'audit interne et des parties prenantes externes permettent de vérifier l'efficacité et l'efficience des contrôles.

Comme il est toujours possible au fraudeur de contourner la politique de prévention mise en place, il est impératif de la compléter par des mesures de détection efficaces, itératives ou ponctuelles. Les responsabilités doivent être clairement identifiées au sein des directions opérationnelles et des fonctions de contrôle.

En outre, les actions de détection génèrent un effet dissuasif. Elles contribuent à empêcher les fraudeurs potentiels de passer à l'acte, de crainte d'être découverts et sanctionnés.

2.3.1 Un dispositif d'identification et de connaissance des risques

Le risque de fraude devrait être intégré dans la cartographie des risques de la collectivité.

L'évaluation du risque de fraude : Obligation et bonnes pratiques

Le principe n°8 du COSO[18] indique que « l'organisation intègre le risque de fraude dans son évaluation des risques susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs. » Ce principe est précisé par quatre points d'attention :

- *« envisager différents types de fraude :* l'évaluation du risque de fraude couvre le reporting frauduleux, la perte éventuelle d'actifs, et la corruption découlant des différentes possibilités

[18] *Cf. p 129, COSO : Référentiel intégré de contrôle interne : principes de mise en œuvre et de pilotage – Traduction IFACI, PWC (mai 2014)*

© IFACI

de survenance d'une fraude ou d'un comportement répréhensible ;
- *évaluer les incitations et les pressions :* l'évaluation du risque de fraude tient compte des incitations et des pressions ;
- *évaluer les opportunités :* l'évaluation du risque de fraude prend en considération les opportunités d'acquisition, d'utilisation ou de cession non autorisées d'actifs, de modification des registres comptables ou d'autres agissements inappropriés ;
- *évaluer les comportements et les justifications :* l'évaluation du risque de fraude tient compte de la façon dont le management et les collaborateurs pourraient commettre ou justifier des actes inappropriés ».

Pour mémoire, les autorités de gestion de fonds européens ont des obligations de cartographie du risque de fraude (cf p.25).

Autrement dit, le management doit avoir une vision claire et globale du risque, notamment, par :
- une connaissance des cas de fraude interne et des cas apparus dans d'autres collectivités via notamment les réseaux professionnels,
- un repérage des activités à risques ainsi que des fonctions ou processus qui les sous-tendent,
- une évaluation de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience des outils de contrôle interne mis en œuvre,
- les conclusions des missions d'audit interne.

Régulièrement effectuées, ces activités participent à la diffusion, dans toutes les strates de la collectivité, d'une culture de lutte contre la fraude. Elles s'appuient sur des procédures précises (cf. 2.2) et contrôlées de manière permanentes (cf. 2.3.2) et périodiques (cf. 2.3.3).

2.3.2 Des contrôles opérationnels et permanents

Les activités de prévention et de détection de la fraude sont effectuées par les services métiers (contrôle opérationnel) ou des équipes dédiées au contrôle de second niveau (contrôle permanent). Il convient qu'elles soient intégrées dans les processus de la collectivité et si possible automatisées.

Les méthodes repérées au sein de l'unité de recherche consistent à mettre en place :
- des rapprochements (par exemple, la vérification / la conformité des circuits de signature par rapport aux délégations octroyées) ;
- des revues d'inventaires ;
- un système de collecte, d'analyse et de traitement des incidents (réclamations, plaintes, signalements des lanceurs d'alerte…). À cet égard, plusieurs collectivités ont commencé à mettre en place un dispositif d'alerte « éthique » permettant de dénoncer des fraudes potentielles ;

© IFACI

- des requêtes informatiques pour repérer et analyser les évènements anormaux ;
- une fonction de déontologue-référent.

La mise en œuvre de ces activités repose sur leur appropriation par les agents qui nécessite :

- une sensibilisation à l'utilité des activités de contrôle ;
- le développement de compétences clés pour la prévention (être attentifs à tout signal d'alerte, savoir communiquer…) et la détection de la fraude (esprit critique, ouverture d'esprit, nécessité de documenter les écarts…).

Le contrôle régulier effectué par les directions métiers et la seconde ligne (contrôle interne, gestion des risques, autres fonctions support) est consolidé par la surveillance périodique réalisée par des acteurs internes et externes.

2.3.3 Une évaluation indépendante par contrôle périodique

En interne : audit interne et inspection

Comme pour l'ensemble des risques l'audit interne a pour mission d'évaluer l'efficacité et l'efficience du contrôle interne mis en œuvre par la première et la seconde ligne en matière de fraude.

Point d'attention

Il convient de préciser que la recherche de la fraude n'est pas de la responsabilité première de l'auditeur interne. En revanche, intégrer dans chaque mission d'audit le risque de fraude est un des axes possibles de la politique de « tolérance zéro » dans une collectivité.

En cas de fortes présomptions de fraude, des enquêtes administratives doivent être diligentées, c'est le rôle de l'inspection. Pour douloureuses qu'elles puissent être pour les services concernés, la mise à jour de fraudes avérées et les sanctions correspondantes donnent un signal fort des autorités sur la politique de tolérance zéro.

En externe

De nombreux acteurs externes contribuent à la surveillance de l'efficacité du dispositif de lutte contre la fraude :

- le comptable public qui contrôle dans le cadre de la séparation ordonnateur/comptable ;
- les chambres régionales des comptes qui examinent les finances et les problématiques organisationnelles ;
- la CICC pour les fonds européens (cf. p.31).

© IFACI

En outre, les rapports des corps d'inspection de l'Etat, IGA ,IGAS, IGF, de la Cour des comptes, du SCPC, de la HATVP ou d'autres sources d'information (par exemple, DGCL, Associations des départements de France, associations professionnelles) peuvent illustrer la réalité du risque de fraude, aider au développement d'actions de sensibilisation ou de benchmark.

© IFACI

Partie 3

L'auditeur interne et la fraude

© IFACI

Conformément à leurs normes professionnelles, les auditeurs internes se doivent de posséder les connaissances suffisantes pour «évaluer le risque de fraude et la façon dont il est géré par l'organisation[19] ». Sans être des experts de la détection et de l'investigation des fraudes, ils doivent également tenir compte de la probabilité qu'il existe des fraudes lors de la définition des objectifs d'une mission[20]). Cette analyse est encore plus précise dans le cadre de leur mission d'évaluation globale des processus de management des risques de l'organisation[21]. De plus, lors de l'évaluation des processus de gouvernance, les auditeurs ont à « «évaluer la conception, la mise en œuvre et l'efficacité des objectifs, des programmes et des activités de l'organisation liés à l'éthique »[22] (y compris donc la maîtrise des conflits d'intérêts potentiels et avérés).

L'audit interne donne une assurance sur la qualité du dispositif en place. En effet, même efficace, le contrôle interne a des limites[23] auxquelles il convient de pallier par des questionnements indépendants et objectifs. L'audit interne participe à cette bonne gouvernance en mettant l'accent sur :

- la pertinence des objectifs métiers. Irréalisables, ils peuvent être générateur de comportements frauduleux ;
- la robustesse des processus de prise de décision ;
- la revue des défaillances du système de contrôle interne ;
- la scénarisation des risques de contournement des dispositifs de contrôle interne par l'encadrement, les collaborateurs ou des tiers que ce soit isolément ou par le biais de collusions ;
- les événements externes qui peuvent accroître le risque de fraude.

L'audit interne, sans être l'acteur central du dispositif global de lutte contre la fraude, contribue au déploiement et à l'efficacité de ce dispositif à plusieurs égards : sensibilisation à la gouvernance, avis sur la politique de lutte contre la fraude, évaluation de l'adéquation et de l'efficacité du dispositif de maîtrise de ce risque qui pèse sur les première et seconde lignes de défense, voire détection et contribution à la conception de moyens de maîtrise. C'est à chaque collectivité de préciser le rôle de l'audit interne conformément aux normes professionnelles. Ce rôle peut être formalisé dans la charte de l'audit interne et faire l'objet d'une communication, au moins annuelle, aux instances de gouvernance (cf. Norme IIA/IFACI, 2060).

Pour un panorama des pratiques des auditeurs internes en matière de fraude, consulter le CBOK 2015 - Common Body of Knowledge - IIARF :

- Réussir dans un monde en mutation - dix impératifs pour l'audit interne, juillet 2015
- Faire face au risque de fraude - Exploration du rôle de l'audit interne, novembre 2015

[19] *CRIPP 2014 : Norme 1210.A2 - IIA / IFACI*

[20] *CRIPP 2014 : Norme 2210.A2 - IIA / IFACI*

[21] *CRIPP 2014 : Norme 2220.A2 - IIA / IFACI*

[22] *CRIPP 2014 : Norme 2210.A1 - IIA / IFACI*

[23] *Cf. Référentiel de contrôle interne. Principes de mise en oeuvre et de pilotage / Eyrolles 2014. Chapitre 10*

© IFACI

3.1 Evaluer le risque de fraude dans les missions d'audit

Quel que soit le périmètre d'intervention de l'audit interne, le responsable de l'audit interne devra veiller à faire inclure, de manière systématique, l'évaluation du risque de fraude dans les programmes de travail et à clarifier la procédure de traitement des cas détectés.

Des techniques d'audit traditionnelles peuvent être mobilisées :

- revues analytiques (repérage d'événements anormaux par comparaison de séries chronologiques, de ratios entre services…). En pratique, l'exception peut se traduire par des droits d'accès anormaux, des écritures comptables peu courantes, des montants inhabituels ou anormalement répétés, des ruptures de chaînes dans la numérotation des factures, changements fréquents de relevés d'identité bancaire... ;
- entretiens ;
- tests d'audit (révision des comptes, sondage sur les facturations, circularisation).

Focus sur les sondages

Quelle que soit la méthode utilisée (méthode statistique ou non statistique), l'auditeur interne doit exercer son jugement professionnel pour organiser, réaliser et interpréter le sondage[24] :

- taille de l'échantillon à retenir ;
- modalité de sélection de l'échantillon (au hasard ou avec des a priori) ;
- modalité d'exécution du contrôle ;
- interprétation des constats : les anomalies sont-elles représentatives de la population ? Sont-elles révélatrices d'un problème plus grave ?

Compte tenu de la complexité de certains schémas de fraude, ces techniques doivent être déployées en ayant préalablement :

- exploité, le cas échéant, la cartographie des risques de fraude ;
- partagé des retours d'expériences avec d'autres collectivités ;
- effectué des benchmarks ;
- analysé les causes et les impacts du risque de fraude à l'aune d'autres processus.

Point d'attention

Le critère de matérialité des montants n'est pas déterminant en matière d'évaluation du risque de fraude. Par exemple, le fraudeur peut mettre en place un système de détournement de fonds qui resterait en-deçà des seuils détectables (fraude aux centimes…).
La recherche de fraudes peut impliquer le traitement d'un volume d'informations très important à l'aide d'outils informatiques en mesure d'analyser les données dans le détail.

[24] *CRIPP 2014 : Modalité Pratique d'application 2320-3 « L'échantillonnage en audit » - IIA / IFACI. Ces lignes directrices étant régulièrement mises à jour, veuillez consulter le site de l'IFACI : www.ifaci.com*

© IFACI

Quelles questions l'auditeur interne doit-il se poser pour intégrer le risque de fraude dans une mission ?

1- En fonction des données connues (missions précédentes, enquêtes administratives, cartographie des risques…) et de la revue du contrôle interne, quels sont les zones les plus exposées au risque de fraude ?
   - les fonctions à risque exercées par certains membres du personnel ;
   - les procédures à risque ;
   - les situations de monopole lors de la prise de décision.

2- Quelles sont les erreurs significatives, les fraudes suspectées ou commises (dans l'entité auditée ou d'autres entités) et la fiabilité des systèmes de prévention ou détection ?

3- Quel est le niveau de fiabilité des systèmes d'information ?

4- Existe-t-il des signaux d'alerte de comportements frauduleux ?
   - Changement de niveau de vie ;
   - Comportements professionnels atypiques (Personnes ne prenant pas ou peu de vacances, horaires décalés…).

5- Quels sont les différents schémas de fraude possibles ?

6- Quels sont les types de tests à réaliser pour chaque schéma de fraude retenu ?
   - Éléments probants à recueillir ;
   - Requêtes informatiques à construire.

3.2 Attitude en cas de découverte de cas de fraude

L'auditeur interne est astreint à la délimitation précise des cas de fraude et à leur documentation (nature, probabilité et incidence potentielle, calendrier et étendue des contrôles, recueil et conservation des éléments de preuve).

Dans la plupart des cas, l'auditeur interne est en mesure de mettre en œuvre des procédures appropriées lui permettant de confirmer ou d'infirmer la présomption de fraude. S'il n'y parvient pas, il lui revient de faire appel aux experts informatiques, financiers ou juridiques.

L'auditeur doit considérer qu'une fraude ne constitue pas forcément un cas isolé. En analysant les éléments probants collectés, il prend également en compte la possibilité d'une collusion impliquant d'autres agents ou des tiers. En conséquence, le programme de travail peut être étendu ou d'autres missions peuvent être initiées.

© IFACI

Dès que des éléments probants suffisants ont été recueillis, le responsable de l'audit interne informe dans les meilleurs délais la direction à un niveau hiérarchique approprié. La détermination du niveau approprié de direction tient compte, en fonction des circonstances, d'une collusion éventuelle ou de l'implication possible d'un membre de la direction.

Rappel

L'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale fait obligation à *« 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 »* d'en aviser sans délai le procureur de la République. Cette obligation, de portée générale, n'est pas sanctionnée pénalement, mais peut éventuellement constituer une faute disciplinaire.

Il appartient à l'autorité chargée, au sein de la collectivité, du traitement des cas de fraude de prendre les mesures adéquates (enquête administrative, saisine du juge pénal, procédure de sanctions administratives, mesures conservatoires…).

© IFACI

© IFACI

Partie 4

Typologie de la fraude interne

© IFACI

Quels que soient le type d'organisation et la maturité du contrôle interne, la collectivité se doit d'identifier les situations et les postes à risques de manière à réduire les tentations et opportunités. L'unité de recherche propose une typologie des fraudes les plus courantes dans les collectivités territoriales (4.1). Elle a été construite à partir de l'expérience des membres du groupe de travail qui ont, de manière pragmatique, échangé sur des cas vécus qui correspondent à des processus ou sous-processus classiques :

- Autorisations administratives et prestations
- Recrutement
- Paie et frais professionnels
- Achat
- Facturation
- Régie
- Gestion des biens

Il existe des typologies plus exhaustives de fraude. Par exemple celle proposée par l'ACFE que vous trouverez en annexe 3. Les types de fraude proposés dans ce Cahier de la Recherche sont volontairement focalisés sur des activités opérationnelles et non pas sur des activités de pilotage ou de support (par exemple, insincérité des budgets, falsification des écritures comptables…).
Pour chaque type de fraude, sont proposés :

- des illustrations,
- des outils de contrôle interne spécifiques en complément des outils génériques décrits dans la partie 2,
- des tests d'audit permettant de repérer ces fraudes.

Pour être encore plus utile au lecteur, l'unité de recherche propose en outre onze exemples concrets (4.2) avec :

- Le canal de détection
- Les acteurs de la fraude
- Le mode opératoire
- Les événements générateurs
- Les facteurs aggravants
- L'importance et la nature de l'impact
- Les mesures correctives (nature et responsabilités)
- L'impact sur le plan d'audit interne

© IFACI

4.1 Une typologie de la fraude dans les collectivités locales

4.1.1 Prestations et autorisations

Type de fraude	Description	Outils de contrôle interne	Exemple de tests d'audit
Détournement d'aides sociales versées en liquide	Certaines aides sociales sont versées en liquide par le comptable public (par exemple, aides d'urgence). Les agents émettent des bons à leur profit et les présentent au payeur. (Cf. fiche 1).	Processus de validation de l'octroi des aides. Traçabilité de la gestion des aides dans un outil dédié.	Vérifier l'application de la procédure et la validation par le chef de service. Analyser l'évolution des bénéficiaires sur plusieurs mois pour repérer d'éventuelles anomalies. Croiser le fichier des bénéficiaires avec celui des agents. Test de circularisation avec la paierie : comparer la liste des bénéficiaires connus à la paierie et la liste des bénéficiaires connus dans la collectivité.
Création de faux bénéficiaires	Création de faux dossiers sociaux au bénéfice d'agents ou de leurs familles. Exemple : RSA. Un agent crée un faux bénéficiaire et détourne, en complicité avec un établissement, les faux frais d'hébergement. Faux bénéficiaires (Cf. fiche n° 2).	Politique d'habilitation. Rapprochement (si possible automatique) de la liste des bénéficiaires et de celle actée par la commission d'octroi. Analyse des écarts. Rotation des gestionnaires. Identification des modifications de comptes bénéficiaires anormalement répétées (RIB, destinataire…).	Croiser le fichier des bénéficiaires avec celui des agents. Vérifier la cohérence et la pertinence des droits d'accès.
Faux papiers et autorisations	Fausse fiche d'état civil. Faux permis de construire. Fausses autorisation de l'utilisation du domaine public.	Charte Procédure d'établissement et de validation des actes administratifs. Supervision (vérification par sondage du respect des conditions d'octroi).	Vérification de l'application de la procédure. Comparaison avec les pratiques de structures semblables (benchmark).

© IFACI

4.1.2 Recrutement

Type de fraude	Description	Outils de contrôle interne	Exemple de tests d'audit
Favoritisme lors d'un recrutement	Recrutement de personnes en fonction de leur lien avec le décisionnaire et non en raison de leurs compétences.	Processus précisant les critères de recrutement et leurs modalités de contrôle. Publication systématique des postes. Existence d'une charte et sensibilisation des agents. Existence de jurys de recrutement pluriels (direction concernée et DRH). Indépendance de la CAP (Commission Administrative Paritaire).	Vérifier la formalisation du processus de recrutement et s'assurer de l'analyse de l'adéquation du profil des candidats avec les exigences du poste. Voir l'adéquation entre l'expérience et l'échelon sur lequel le contractuel est recruté. Auditer les jurys de recrutement (nombre de candidats reçus, traçabilité de la vérification des critères de sélection, délibération, etc.).
Emploi fictif	Rémunération indue pour des activités fictives.	Définition du poste. Mise en place d'objectifs et d'évaluations systématiques.	Vérification de l'adéquation entre l'organigramme et la liste des salariés. Contrôle du temps effectif et de la réalité de l'activité.
Fausse déclaration de diplôme ou de références professionnelles	Un agent produit de faux documents (diplôme, attestation d'employeur…).	Demande de justificatifs sur les références professionnelles et les diplômes. Communication sur les risques encourus en cas de fausse déclaration (Par exemple, l'agent est tenu de rembourser l'ensemble des salaires perçus).	Auditer les dossiers administratifs des agents : présence de diplôme, etc. Circularisation (vérification auprès des écoles, des universités, des anciens employeurs).

© IFACI

4.1.3 Paie et frais professionnels

Type de fraude	Description	Outils de contrôle interne	Exemple de tests d'audit
Création d'un agent fictif	Un gestionnaire de paie crée un agent fictif dans le logiciel de gestion RH en s'appuyant sur une faille dans les habilitations. Il crée en parallèle un faux dossier administratif. (Cf. fiche 3). Ces manipulations lui permettent de détourner le salaire versé par la collectivité à cet agent fictif sur un compte qui peut être au nom du fraudeur ou mieux d'un complice.	Séparation des tâches (recrutement, gestion des carrières, paie). Mise en œuvre d'une politique d'habilitation cohérente avec cette séparation des tâches. Contrôle systématique de la cohérence entre les « données carrière » et les « données paie ». Vérification de la mise en œuvre de la procédure de recrutement. Confirmation auprès de la hiérarchie de l'existence de l'agent. Existence de contrôles renforcés pour les postes de renfort (vacataires, CDD). Vérification de la véracité de l'adresse associée à la fiche de paie via les retours NPAI (N'habite pas à l'adresse indiquée). Identification des modifications de comptes bénéficiaires anormalement répétées (RIB, destinataire…).	Auditer les habilitations du SI. Vérifier l'existence, l'exhaustivité et l'authenticité des dossiers administratifs. Rapprocher les états de paie et les états de recrutement. Vérifier, dans le logiciel de paie, les saisies correspondant à des événements ponctuels (par exemple, des remboursements de frais).
Éléments de paie fictifs ou surévalués	Un gestionnaire de paie ou carrière ajoute à son traitement des éléments de paie indus : - primes - heures supplémentaires - fausse délibération d'avancement d'échelon	Uniformisation et automatisation des outils de gestion de la paie.	Vérifier les pièces justificatives présentées et se rapprocher de la DRH. Vérifier les contrôles applicatifs du logiciel de paie. Vérifier, dans le logiciel de paie, les saisies correspondant à des événements ponctuels (par exemple, prime exceptionnelle…). Vérifier, pour les contractuels, que les décisions ayant donné lieu à des évolutions de salaire ont été prises par les personnes habilitées.

© IFACI

Type de fraude	Description	Outils de contrôle interne	Exemple de tests d'audit
Frais de déplacement fictifs ou surévalués	Un agent perçoit des frais de déplacement indus par : - la transmission d'ordres de mission fictifs ou falsifiés - la déclaration de frais kilométriques supérieurs à ceux réalisés - la surestimation de la catégorie du véhicule utilisé - la déclaration de faux frais de déplacement (cf. fiche 4).	Etablissement et diffusion d'une liste des pièces justificatives et des critères de prise en charge. Validation et contrôle des ordres de mission et des demandes de frais de déplacement par les chefs de service. Sensibilisation et responsabilisation des signataires. Système d'information facilitant le rapprochement automatisé des ordres de mission et des frais de déplacement avec des rapports d'exception (achats non autorisés, extravagants, montants inhabituels…).	Contrôle des délégations de signature. Revue des contrôles automatisés. Revue de dossiers avec un focus particulier sur les agents bénéficiant d'un ordre de mission permanent (éligibilité des pièces justificatives, validation par la hiérarchie). Identification de comportements atypiques : - Réalisation de statistiques comparées sur des agents - Vérification des tableaux de suivi des frais de déplacement (dates, redondances, rythme, dimanches, etc.).
Détournement des frais de représentation	Utilisation abusive, notamment à des fins personnelles, de frais de représentation (restaurant).	Exiger systématiquement sur la facture le nom de la personne invitée et l'objet de l'invitation (dossier X). Rapprocher les évènements indiqués sur les factures avec l'agenda.	Identification de comportements atypiques. Réalisation de statistiques comparées sur des agents. Vérification des tableaux de suivi des frais de repérentation (dates, redondances, rythme, dimanches, etc.).

© IFACI

4.1.4 Achat

Type de fraude	Description	Outils de contrôle interne	Exemple de tests d'audit
Malversation sur des marchés hors appel d'offres	Choix d'un prestataire connu par le décisionnaire, dans le cadre de marchés hors appel d'offre, sans mise en concurrence ou en simulant une mise en concurrence. Sollicitation de faux devis. Saucissonnage des factures. (Cf. fiche 5)	Charte de déontologie pour les élus et les fonctionnaires. Guide des procédures et mise en œuvre d'une politique d'habilitation cohérente. Formations et sessions de sensibilisation. Décision collégiale (donneur d'ordre et service achat). Mise en place de référentiels de prix. Grille d'analyse objective des offres et de l'attribution des notes techniques et financières. Vérification de l'adéquation de la procédure d'achat retenue. Par exemple, compilation des achats et vérification du respect des seuils.	Vérifier la qualité et la mise en oeuvre du guide de procédures. Vérifier la véracité des devis mis en concurrence. Par exemple, l'existence juridique des sociétés candidates. Analyser une famille d'achat et vérifier la cohérence des tarifs des fournisseurs… Analyser l'écart entre les offres et leur cohérence avec l'état du marché. Vérifier l'application de la procédure de sélection / notation (critères, CR des entretiens avec les candidats, etc.).
Détournement des règles de l'appel d'offres	Communication d'informations privilégiées (y compris sur les offres des autres candidats), en dehors du processus de questions / réponses, à un candidat. Par exemple, communication du niveau de prix souhaité par la collectivité. (Cf. fiche 6) Non-respect du cahier des charges (ex : intégration a posteriori d'un nouveau critère). Construction d'un cahier des charges et/ou d'une grille d'évaluation des offres biaisés en vue de privilégier un candidat.	Charte de déontologie pour les élus et les fonctionnaires. Guide des procédures et mise en œuvre d'une politique d'habilitation appropriée. Formations et sessions de sensibilisation. Rotation des agents et des portefeuilles. Grille d'analyse objective des offres et de l'attribution des notes techniques et financières.	Vérification de l'adéquation de la procédure d'achat retenue.

© IFACI

Type de fraude	Description	Outils de contrôle interne	Exemple de tests d'audit
Remises cachées	Le gestionnaire n'applique pas les pénalités de retard en échange d'une rétrocession de la part du fournisseur.	Séparation des pouvoirs entre le suivi de l'exécution du marché et le paiement.	Revue de l'intégralité de l'exécution de certains marchés.
Cadeaux	Un agent accepte des cadeaux disproportionnés (repas, voyages…) d'un prestataire.	Identification des fonctions et des zones à risque. Règlement intérieur fixant des seuils aux avantages autorisés. Au-delà d'un certain seuil, inscription des cadeaux au patrimoine de la collectivité.	Vérification de l'existence et de l'application du règlement intérieur. Vérification de l'adéquation de ce règlement avec les activités à risque.
Association d'un candidat à la rédaction d'un DCE	Un agent fait rédiger le DCE (Dossier de Consultation des entreprises) par un futur candidat. lui permettant ainsi d'inclure des clauses le favorisant.	Pour les projets de nature complexe : - procédures telles que le dialogue compétitif - accompagnement par un assistant à maîtrise d'ouvrage	Repérer les marchés très techniques et interroger en regard la capacité du service à y répondre.

© IFACI

4.1.5 Facturation

Type de fraude	Description	Outils de contrôle interne	Exemple de tests d'audit
Surfacturation	Un agent fait réaliser par l'entreprise des travaux à son bénéfice en échange de la surfacturation. L'agent effectue un paiement supérieur au montant de la facture puis demande à l'entreprise un chèque pour régularisation. Il encaisse ensuite ce chèque sur son propre compte en banque. Collusion d'un ordonnateur avec un établissement sur la facturation de fausses nuitées. Des prestations d'enlèvement et de transport de gravats sont payées à la tonne. L'entreprise surestime le tonnage et rétrocède tout ou partie de la différence à l'agent complice. (Cf. fiche 7)	Séparation des fonctions : commande, validation du service fait, facturation. Définition des pièces justificatives et des éléments (mesure, pesée…) permettant la validation du service fait. Analyse de données inhabituelles (montant, volume…). Rotation des agents. Une attention particulière doit être portée sur la cohérence entre le bon de commande, la prestation effectuée et les éléments facturés.	Contrôle de l'existence et de la pertinence des ratios de référence des ressources (temps passé, matériaux…) pour les activités techniques. Vérifier les écarts par rapport aux volumes engagés ou à la qualité des travaux (le cas échéant, faire appel à des experts). Réaliser une piste d'audit : bon de commande, bon de livraison, facture, service fait, réalité de la livraison des marchandises ou prestations, etc. Point d'attention : Penser à faire un focus sur les marchés comportant de nombreux avenants.
Double ordonnancement	Un bon de commande exécuté l'année n fait l'objet de deux paiements en n et n+1. Tout ou partie de ce paiement excédentaire est rétrocédé à l'agent complice.	Séparation des fonctions : commande, validation du service fait, facturation.	Rapprocher les dates des bons de livraison et des factures. Rapprocher les factures de fin d'exercice et de début d'exercice. Analyser les montants similaires.
Fausses factures	Création d'un fournisseur fictif. (Cf. fiche 8)	Séparation des fonctions : création de tiers, commande, validation du service fait, facturation, paiement. Rotation des portefeuilles de fournisseurs.	Circularisation de l'information avec les données du fournisseur. Réaliser une piste d'audit à partir d'un échantillon. Auditer les habilitations informatiques.

© IFACI

Type de fraude	Description	Outils de contrôle interne	Exemple de tests d'audit
Faux RIB	Substitution du RIB d'un fournisseur officiel par le RIB du fraudeur ou de son complice, le temps du paiement, puis réenregistrement du RIB initial.	Gestion des habilitations à privilège (exemple création de tiers, modification des comptes existants, validation par un autre agent ou un supérieur hiérarchique). Contrôle du lien bénéficiaire/RIB par le trésor public (uniquement à la demande en utilisant le Fichier National des Comptes Bancaires et Assimilés - FICOBA). Identification des modifications de comptes bénéficiaires (RIB, destinataires…) anormalement élevées.	Demander des extractions sur les RIB qui ont été modifiés deux fois sur une durée courte. Analyser les dossiers correspondants. Auditer le suivi des réclamations des tiers.
Fausses admissions en non-valeur	Faux document de l'ordonnateur permettant au payeur d'éditer une admission en non-valeur et concussion avec l'entreprise pour récupérer une partie du montant annulé. Une demande de remboursement d'un trop perçu uniquement par courrier sans que ce trop perçu ne fasse l'objet d'un titre.	Suivi d'indicateurs d'alerte sur les montants exceptionnels ou répétés d'admissions en non-valeur.	Revue des motifs et de la validation des versements supérieurs à la moyenne.

© IFACI

4.1.6 Régie

Type de fraude	Description	Outils de contrôle interne	Exemple de tests d'audit
Vol	Vol de liquidités ou valeurs inactives (tickets restaurant, carnets à souche, timbre)… Fausse déclaration de vol par le régisseur.	Charte de bonne conduite des régisseurs précisant des sanctions. Formation des régisseurs. Supervision (Contrôle de la caisse, des talons, des carnets à souche, des planches de timbres…). Automatisation : mise en place d'outils informatiques spécifiques pour la gestion des régies.	Vérification de la traçabilité du contrôle de la caisse et des valeurs inactives. Vérifier la cohérence entre les décaissements / les prévisions budgétaires / les sorties comptables / les pièces justificatives. Auditer la répétition ou le rythme des décaissements (n° de souche, etc.).En effet, la répétition d'un décaissement d'une même somme peut être un indice si elle ne peut pas être corrélée à l'activité de la régie. Rapprocher les décaissements et les factures.
Fausses régies	Double billetterie dans les musées, piscines, régies de transport… (Cf. fiche 9)	Charte de bonne conduite des régisseurs précisant des sanctions. Formation des régisseurs. Vérification de la cohérence des recettes et l'évolution de fréquentation. Mise en place d'un contrôle d'accès automatique.	Analyse de la pertinence des contrôles. Vérification de l'exécution des contrôles et des suites données. Vérification ponctuelle de la cohérence de la fréquentation et des recettes réelles.

© IFACI

4.1.7 Gestion des biens

Type de fraude	Description	Outils de contrôle interne	Exemple de tests d'audit
Achat, travaux, vente ou location de biens	Ventes ou achats de biens mobiliers ou immobiliers à des proches ou à des tiers à des conditions désavantageuses pour la collectivité (par exemple des achats de terrains avec un prix nettement supérieur aux estimations des domaines). Réalisation de travaux financés par de l'argent public dans un bâtiment appartenant à tiers privé. (Cf. fiche 10) Accord d'un avantage par un agent public contre remise de bakchich (ex : place de port).	Avoir une politique de vente via le service des domaines. Avoir des critères précis et transparents quant aux choix des acquéreurs ou des utilisateurs. Définition de seuil de validation des cessions.	Vérifier la valeur des biens vendus au regard du prix domanial. Vérifier que les biens réformés étaient bien à réformer. Vérifier que les critères de sélection des candidats à l'achat ou à la location sont appliqués. Vérifier la disponibilité effective des biens identifiés comme disponibles.
Détournement d'usage	Les agents utilisent les moyens de la collectivité (véhicules, essence, garages, locaux, fournitures de bureau, photocopieuse…) pour leur usage personnel. (Cf. fiche 11)	Des tableaux de bord de rapprochement entre nombre de kilomètres réalisés et les consommations d'essence, analyse des écarts. Flocage des voitures. Géolocalisation des voitures.	Identification des achats atypiques et des écarts par rapport aux consommations moyennes : Par exemple, achats d'essence dans un département éloigné, jours d'utilisation, évolution inexpliquée des consommations par rapport à l'activité, etc.
Détournement des cartes de paiement	L'agent utilise des cartes (cartes affaires, carte achat, cartes péage, carte carburant …) à des fins personnelles.	Chartes d'utilisation des cartes (limitation des montants, nature des achats, personnes habilitées…). Politique stricte de gestion des habilitations et des codes des cartes. Contrôle des justificatifs (facturettes, identification de dépenses inhabituelles (objet, date, volume, lieu…).	Contrôle des justificatifs sur un échantillon et sur une période donnée. Contrôle de la cohérence de ces justificatifs avec les agendas.

© IFACI

Type de fraude	Description	Outils de contrôle interne	Exemple de tests d'audit
Détournement ou vol d'informations sensibles	Utilisation ou vente de d'information concernant la modification du Plan Local d'Urbanisme (PLU). Vente de la liste des bénéficiaires de prestations sociales à des entreprises intéressées (Par exemple, liste de bénéficiaires de l'Aide Personnalisée à l'Autonomie-APA vendue à des entreprises de maintien à domicile.	Charte de déontologie 4.1.7.1.1.1 4.1.7.1.1.2 Processus de gestion de la confidentialité et des informations sensibles 4.1.7.1.1.3 4.1.7.1.1.4 Existence d'alertes informatiques sur des requêtes anormales (par exemple, agent d'un service a priori non concerné par ces données…	Identification et analyse des grands volumes de fichiers informatiques copiés ou extraits. Recherche des ventes effectuées dans un délai court avant la modification du PLU.

© IFACI

4.2 Des exemples concrets

4.2.1 Fausse aide d'urgence

Fiche n° 1 - Processus : Prestations et autorisation

Type de fraude : Versement d'une aide d'urgence indue par un agent de la collectivité à un tiers complice.

Date de détection : 15/07/2013

Canal de détection : Audit interne.

Audit des systèmes de contrôle interne mis en place dans le cadre de la gestion des aides urgences.

Identification des parties prenantes et/ou de l'activité concernées :

- ☑ Agent Public
- ☐ Usager ou bénéficiaire
- ☐ Chef de service / hiérarchie
- ☐ Fournisseur ou Prestataire
- ☐ Autres (préciser) : .....

Mode opératoire de la fraude – Descriptif du cas détecté, date ou période des faits :

Un agent instructeur, avec la complicité de tiers, a attribué des aides d'urgence en l'absence d'ouverture de droits.

Ces faux bénéficiaires recevaient des « bons d'urgence » frauduleux leur permettant de percevoir des espèces auprès du trésor public.

Événement générateur – Causes – Défaillances :

Plusieurs constats ont été réalisés :

- gestion des aides d'urgence au moyen de carnets à souche conservés par les instructeurs
- absence de contrôles de seconde ligne par l'encadrement

Facteurs aggravants de risques détectés :

- ☑ oui (Absence de traçabilité)
- ☐ non

© IFACI

Catégorie de fraude :

- ☐ Conflits d'intérêts
- ☐ Commissions frauduleuses
- ☐ Cadeaux illicites
- ☐ Extorsions de fonds
- ☐ Informations financières frauduleuses
- ☐ Informations non financières frauduleuses
- ☑ Détournement d'actifs financiers
- ☐ Détournement d'actifs physiques
- ☐ Autres : .....

Échelle d'impact :

- ☐ Mineur
- ☐ Moyen
- ☑ Important
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Majeur
- ☐ Critique

Nature de l'impact :

- ☑ Pertes financières
- ☐ Pertes d'efficience de l'action publique
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Préjudice réglementaire ou juridique
- ☑ Détérioration de l'image
- ☐ Autres (préciser) : .....

Évaluation financière, si pertinente :

Perte brute : 100 000 € .....

% récupéré : 20 % .....

Perte nette : 80 000 € .....

Charge d'investigation : 0 € .....

Outils de maîtrise envisagés :

- Mesures préventives :
  Renforcement de la supervision (en veillant à la réactivité nécessaire compte tenu de la nature de ces aides).
  Amélioration de la traçabilité (suppression des carnets à souche).
- Mesures détectives :
  Contrôle régulier par l'encadrement des paiements effectués sur la base d'échantillons représentatifs.

© IFACI

Répartition des mesures correctives entre les trois lignes de maîtrise :

1. Actions au niveau opérationnel (1er ligne) :
   - Mise en place de dispositifs de suivi et de contrôle appropriés
2. Actions au niveau du contrôle permanent (2ème ligne) :
   - Contrôle régulier des paiements effectués sur la base d'échantillons représentatifs
3. Actions au niveau de l'audit (3ème ligne) :
   - Vérifier l'existence, la pertinence et l'efficacité des contrôles
4. Actions par d'autres intervenants (A préciser) : .....

Impact sur le plan d'audit interne : Audit de suivi à 6 mois

Nom du rédacteur :

© IFACI

4.2.2 Faux dossier de prestation sociale

Fiche n° 2 - Processus : Prestations et autorisation

Type de fraude : Création par un agent de la collectivité d'un faux bénéficiaire d'une prestation sociale. Versement d'une aide indue.

Date de détection : 05/05/2013

Canal de détection : Audit interne.

Audit des habilitations informatiques des agents instructeur du paiement.

Audit du contrôle interne comptable mis en place au sein de la direction.

Identification des parties prenantes et/ou de l'activité concernées :

- ☑ Agent Public
- ☐ Usager ou bénéficiaire
- ☑ Chef de service / hiérarchie
- ☐ Fournisseur ou Prestataire
- ☑ Autres (préciser) : Usagers fantômes

Mode opératoire de la fraude – Descriptif du cas détecté, date ou période des faits :

Un agent instructeur de la prestation au sein de la collectivité a créé de faux usagers avec ses coordonnées bancaires ou celles de ces proches.

A l'occasion d'un audit interne portant sur la gestion de la prestation sociale, plusieurs défaillances ont été constatées.

Une extraction des dossiers pour lesquels la décision d'ouverture de droit était atypique a permis d'identifier des faux bénéficiaires.

Événement générateur – Causes – Défaillances :

- Habilitations informatiques permettant à un agent instructeur de créer, instruire et payer la prestation.
- Absence de contrôle interne relatif à la gestion et à comptabilisation des prestations.

Facteurs aggravants de risques détectés :

- ☑ oui (Absence de traçabilité)
  - supervision inefficace de l'encadrement,
  - absence de contrôle a posteriori sur les prestations payées.
- ☐ non

© IFACI

Catégorie de fraude :

- ☐ Conflits d'intérêts
- ☐ Commissions frauduleuses
- ☐ Cadeaux illicites
- ☐ Extorsions de fonds
- ☐ Informations financières frauduleuses
- ☐ Informations non financières frauduleuses
- ☑ Détournement d'actifs financiers
- ☐ Détournement d'actifs physiques
- ☐ Autres : .....

Échelle d'impact :

- ☐ Mineur
- ☐ Moyen
- ☑ Important
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Majeur
- ☐ Critique

Nature de l'impact :

- ☑ Pertes financières
- ☐ Pertes d'efficience de l'action publique
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Préjudice réglementaire ou juridique
- ☑ Détérioration de l'image
- ☐ Autres (préciser) : .....

Évaluation financière, si pertinente :

Perte brute : 500 000 € .....

% récupéré : 10 % .....

Perte nette : 450 000 € .....

Charge d'investigation : 0 € .....

Outils de maîtrise envisagés :

- Mesures préventives :
  Sécurisation du système d'information
  Séparation des fonctions
  Contrôle a posteriori de l'activité des agents instructeurs et payeurs
- Mesures détectives :
  Contrôle régulier par l'encadrement des saisies manuelles, des changements de RIB, des changements d'identité, réouverture de dossiers clos, etc.

© IFACI

Répartition des mesures correctives entre les trois lignes de maîtrise :

1. Actions au niveau opérationnel (1er ligne) :
   - Contrôle hiérarchique
2. Actions au niveau du contrôle permanent (2ème ligne) :
   - Sécurisation du système d'information par la DSI
   - Existence et application des procédures de gestion de la prestation
3. Actions au niveau de l'audit (3ème ligne) :
   - Vérifier l'existence, la pertinence et l'efficacité des contrôles
4. Actions par d'autres intervenants (A préciser) : .....

Impact sur le plan d'audit interne : Audit de suivi à 6 mois

Nom du rédacteur :

© IFACI

4.2.3 Faux salariés

Fiche n° 3 - Processus : Paie

Type de fraude : Création de faux salariés

Date de détection : 27/05/2014

Canal de détection : Audit interne.

Audit des habilitations informatiques du logiciel de paie.

Identification des parties prenantes et/ou de l'activité concernées :

- ☑ Agent Public
- ☐ Usager ou bénéficiaire
- ☐ Chef de service / hiérarchie
- ☐ Fournisseur ou Prestataire
- ☐ Autres (préciser) : .....

Mode opératoire de la fraude – Descriptif du cas détecté, date ou période des faits :

Un agent instructeur de paie de la direction des ressources humaines a créé des faux salariés.

Les travaux d'audit ont permis d'identifier plusieurs agents fictifs dans la base de données du logiciel RH.

Événement générateur – Causes – Défaillances :

- habilitations informatiques permettant à un agent instructeur de créer des agents ayant un statut de permanent alors que les procédures prévoient uniquement la possibilité de créer des agents « vacataires »,
- contrôle hiérarchique défaillant dans le rapprochement des pièces justificatives du dossier de recrutement des agents (nom de la pièce d'identité différent du nom du dossier administratif),
- fichier de suivi des recrutements non sécurisé (ouvert en modification à tous les agents de la direction des ressources humaines),
- absence de contrôle et de traçabilité des saisies sur paies manuelles,
- absence de séparation des fonctions effectives entre recrutement, gestion de carrière et versement de la paie.

Facteurs aggravants de risques détectés :

- ☐ oui
- ☑ non

© IFACI

Catégorie de fraude :

- ☐ Conflits d'intérêts
- ☐ Commissions frauduleuses
- ☐ Cadeaux illicites
- ☐ Extorsions de fonds
- ☐ Informations financières frauduleuses
- ☐ Informations non financières frauduleuses
- ☑ Détournement d'actifs financiers
- ☐ Détournement d'actifs physiques
- ☐ Autres : .....

Échelle d'impact :

- ☐ Mineur
- ☐ Moyen
- ☑ Important
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Majeur
- ☐ Critique

Nature de l'impact :

- ☑ Pertes financières
- ☐ Pertes d'efficience de l'action publique
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Préjudice réglementaire ou juridique
- ☑ Détérioration de l'image
- ☐ Autres (préciser) : .....

Évaluation financière, si pertinente :

Perte brute : 50 000 € .....

% récupéré : 20 % .....

Perte nette : 400 000 € .....

Charge d'investigation : 0 € .....

Outils de maîtrise envisagés :

- Mesures préventives :
  Révision régulière des habilitations informatiques du logiciel RH.
  Instauration d'une séparation des tâches entre les fonctions de recrutement et paie.
  Amélioration de la supervision au sein du service gestionnaire de la paie.
- Mesures détectives :
  Croisement du fichier des agents recrutés avec les versements de paie effectifs.
  Contrôles aléatoires, par l'encadrement, de la validité des dossiers administratifs.
  Identification des modifications de comptes bénéficiaires (RIB, destinataires…) anormalement élevées.

© IFACI

Répartition des mesures correctives entre les trois lignes de maîtrise :

1. Actions au niveau opérationnel (1er ligne) :
   - Amélioration des procédures au sein du service gestionnaire de la paie
   - Sécurisation des fichiers de recrutements et croisement avec les versements de paie effectifs
2. Actions au niveau du contrôle permanent (2ème ligne) :
   - Séparation des fonctions
   - Refonte des habilitations informatiques du logiciel RH
   - Contrôles aléatoires, par l'encadrement, de la validité des dossiers administratifs
3. Actions au niveau de l'audit (3ème ligne) :
   - Vérifier l'existence, la pertinence et l'efficacité des contrôles
4. Actions par d'autres intervenants (A préciser) : .....

Impact sur le plan d'audit interne : Audit de suivi à 6 mois

Nom du rédacteur :

© IFACI

4.2.4 Faux frais de déplacement

Fiche n° 4 - Processus : Paie

Type de fraude : Demande de remboursement de frais de déplacement fictifs par un agent de la collectivité

Date de détection : 28/09/2014

Canal de détection : Contrôle interne.

Contrôle des pièces justificatives par la direction des ressources humaines avant le paiement des frais de déplacement.

Identification des parties prenantes et/ou de l'activité concernées :

- ☑ Agent Public
- ☐ Usager ou bénéficiaire
- ☐ Chef de service / hiérarchie
- ☐ Fournisseur ou Prestataire
- ☐ Autres (préciser) : .....

Mode opératoire de la fraude – Descriptif du cas détecté, date ou période des faits :

Un agent fournit de fausses demandes de remboursement de frais de déplacement en produisant des pièces justificatives falsifiées.

Événement générateur – Causes – Défaillances :

- Absence de contrôle de la part de l'encadrement de l'agent concerné.

Facteurs aggravants de risques détectés :

- ☐ oui
- ☑ non

Catégorie de fraude :

- ☐ Conflits d'intérêts
- ☐ Commissions frauduleuses
- ☐ Cadeaux illicites
- ☐ Extorsions de fonds
- ☐ Informations financières frauduleuses
- ☐ Informations non financières frauduleuses
- ☑ Détournement d'actifs financiers
- ☐ Détournement d'actifs physiques
- ☐ Autres : .....

© IFACI

Échelle d'impact :

- ☐ Mineur
- ☑ Moyen
- ☐ Important
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Majeur
- ☐ Critique

Nature de l'impact :

- ☑ Pertes financières
- ☐ Pertes d'efficience de l'action publique
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Préjudice réglementaire ou juridique
- ☐ Détérioration de l'image
- ☐ Autres (préciser) : .....

Évaluation financière, si pertinente :

Perte brute : 1 500 € .....

% récupéré : 100 % .....

Perte nette : 0 € .....

Charge d'investigation : 0 € .....

Outils de maîtrise envisagés :

- Mesures préventives :
  Communication auprès des agents des règles afférentes au remboursement des frais de déplacement et information sur les conséquences en cas de fraude.
  Sensibilisation des responsables hiérarchiques sur l'importance des frais de déplacement et définition des contrôles à effectuer avant paiement des frais de déplacement.
- Mesures détectives :
  Contrôle des pièces justificatives de frais de déplacement (frais récurrents, montants élevés, anormaux par exemple : cas d'agents de sites centraux avec des remboursements de frais de repas multiples).

© IFACI

Répartition des mesures correctives entre les trois lignes de maîtrise :

1. Actions au niveau opérationnel (1er ligne) :
   - Contrôle a priori par l'encadrement
2. Actions au niveau du contrôle permanent (2ème ligne) :
   - Sensibilisation au respect des règles
3. Actions au niveau de l'audit (3ème ligne) :
   - Vérifier l'existence, la pertinence et l'efficacité des contrôles
4. Actions par d'autres intervenants (A préciser) : .....

Impact sur le plan d'audit interne : Audit de la gestion des frais de déplacement à réaliser avant la mise en place des mesures correctives.

Nom du rédacteur :

© IFACI

4.2.5 Saucissonnage

Fiche n° 5 - Processus : Calcul de la valeur estimée d'un marché public – Article 9 directive 2004/18/CE

Type de fraude : Saucissonnage des achats en vue de favoriser un fournisseur

Date de détection : 21/05/2014

Canal de détection : Audit interne.

Audit de la nomenclature des achats et des seuils annuels entrés dans le système d'information.

Identification des parties prenantes et/ou de l'activité concernées :

- ☐ Agent Public
- ☐ Usager ou bénéficiaire
- ☑ Chef de service / hiérarchie
- ☑ Fournisseur ou Prestataire
- ☐ Autres (préciser) : .....

Mode opératoire de la fraude – Descriptif du cas détecté, date ou période des faits :

A l'occasion d'un audit interne portant sur la gestion des marchés, plusieurs défaillances de contrôle interne ont été constatées.

Le risque de fraude interne étant élevé, un audit du type de procédure par famille d'achat a été réalisé.

Cette mission a permis de détecter qu'un fournisseur était titulaire, sur une même famille d'achat, de plusieurs marchés passés selon des procédures différentes (achat direct sans publicité ni mise en concurrence et achat avec publicité). Le cumul des marchés dépassait le seuil à partir duquel une procédure formalisée était obligatoire. Ce schéma a permis de favoriser un prestataire qui est en fait un proche du chef de service.

Événement générateur – Causes – Défaillances :

- habilitations informatiques permettant à un acheteur de créer autant d'opérations que de besoin d'achats récurrents.
- contrôle inefficace du respect des seuils et du niveau de publicité :
  - absence de contrôle a priori de la procédure par famille d'achat identifiée par la nomenclature utilisée en interne ;
  - absence de contrôle a posteriori du type de procédure par famille d'achat ;
  - absence de contrôle a posteriori du montant total annuel payé à chaque fournisseur.

Facteurs aggravants de risques détectés :

- ☑ oui (Absence de traçabilité)
  - supervision inefficace du service des marchés non probant,
  - absence de séparation des fonctions entre l'acheteur et le service des marchés.
- ☐ non

© IFACI

Catégorie de fraude :

- ☑ Conflits d'intérêts
- ☐ Commissions frauduleuses
- ☐ Cadeaux illicites
- ☐ Extorsions de fonds
- ☐ Informations financières frauduleuses
- ☑ Informations non financières frauduleuses
- ☐ Détournement d'actifs financiers
- ☐ Détournement d'actifs physiques
- ☐ Autres : .....

Échelle d'impact :

- ☐ Mineur
- ☑ Moyen
- ☐ Important
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Majeur
- ☐ Critique

Nature de l'impact :

- ☑ Pertes financières
- ☐ Pertes d'efficience de l'action publique
- ☐ Préjudice humain
- ☑ Préjudice réglementaire ou juridique
- ☐ Détérioration de l'image
- ☑ Autres (préciser) : marchés publics publiés faussés par élimination de la concurrence

Évaluation financière, si pertinente :

Perte brute : .....

% récupéré : .....

Perte nette : .....

Charge d'investigation : .....

Outils de maîtrise envisagés :

- Mesures préventives :
  Système d'information sécurisé (vérification des seuils et habilitations).
  Décision collégiale (donneur d'ordre et service achat).
- Mesures détectives :
  Contrôle annuel des seuils par famille et par fournisseur.

© IFACI

Répartition des mesures correctives entre les trois lignes de maîtrise :

1. Actions au niveau opérationnel (1er ligne) :
   - Contrôle a priori de la régularité de la procédure d'achat en rapprochant les familles de la nomenclature et les seuils annuels
   - Etablissement d'une charte déontologique
   - Formation et sensibilisation des acheteurs
2. Actions au niveau du contrôle permanent (2ème ligne) :
   - Sécurisation du système d'information par la DSI
   - Existence et application des procédures d'achat
   - Contrôle de la signature d'une charte déontologique
   - Vérification de la réalisation du programme de formation
3. Actions au niveau de l'audit (3ème ligne) :
   - Vérifier l'existence, la pertinence et l'efficacité des contrôles
4. Actions par d'autres intervenants (A préciser) : .....

Impact sur le plan d'audit interne : Audit de suivi à 1 an

Nom du rédacteur :

© IFACI

4.2.6 Communication d'une information privilégiée à un fournisseur

Fiche n° 6 - Processus : Relation avec les fournisseurs dans le cadre d'un processus formalisé de la commande publique

Type de fraude : Information donnée à un candidat à un marché public – Dispositions relatives à la transparence des procédures (article 1er du Code des Marchés Publics)

Date de détection : 07/07/2014

Canal de détection : Contrôle qualité du processus des marchés publics.

Identification des parties prenantes et/ou de l'activité concernées :

- ☑ Agent Public
- ☐ Usager ou bénéficiaire
- ☐ Chef de service / hiérarchie
- ☐ Fournisseur ou Prestataire
- ☐ Autres (préciser) : .....

Mode opératoire de la fraude – Descriptif du cas détecté, date ou période des faits :

Un agent, chargé de la rédaction du cahier des charges a divulgué par avance les caractéristiques du marché et les prix-cibles à un fournisseur.

La publication a été différée et le cahier des charges révisé alors que l'agent était en congé. Le fournisseur a donc répondu sur des éléments qui n'étaient pas repris dans la publicité finale.

Il a été prouvé que sur des marchés antérieurs l'agent avait bénéficié d'une retro-commission.

Événement générateur – Causes – Défaillances :

- Autre : Contrôle détectif systématique insuffisant

Facteurs aggravants de risques détectés :

- ☑ oui, supervision non probante au sein du service marché
- ☐ non

Catégorie de fraude :

- ☑ Conflits d'intérêts
- ☑ Commissions frauduleuses
- ☐ Cadeaux illicites
- ☐ Extorsions de fonds
- ☐ Informations financières frauduleuses
- ☐ Informations non financières frauduleuses
- ☐ Détournement d'actifs financiers
- ☐ Détournement d'actifs physiques
- ☐ Autres : .....

© IFACI

Échelle d'impact :

- ☐ Mineur
- ☐ Moyen
- ☑ Important
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Majeur
- ☐ Critique

Nature de l'impact :

- ☑ Pertes financières
- ☐ Pertes d'efficience de l'action publique
- ☐ Préjudice humain
- ☑ Préjudice réglementaire ou juridique
- ☑ Détérioration de l'image
- ☐ Autres (préciser) : .....

Évaluation financière, si pertinente :

Perte brute : 17 500 € (indirecte – surestimation des marchés antérieurs par le fournisseur pour couvrir la rétro-commission) .....

% récupéré : 0 % .....

Perte nette : 17 500 € .....

Charge d'investigation : 0 € .....

Outils de maîtrise envisagés :

- Mesures préventives :
  Rappel des règles de déontologie aux praticiens de la commande publique.
- Mesures détectives :
  Contrôle régulier des processus de marchés par les directions opérationnelles concernées.

© IFACI

Répartition des mesures correctives entre les trois lignes de maîtrise :

1. Actions au niveau opérationnel (1er ligne) :
   - Formalisation et diffusion des règles et des bonnes pratiques aux acheteurs et acteurs de la commande publique (par exemple, charte de déontologie des fonctionnaires)
   - Roulement régulier des agents rédacteurs-concepteurs
2. Actions au niveau du contrôle permanent (2ème ligne) :
   - Vérification de l'effectivité du roulement des agents rédacteurs-concepteurs par type de marché
   - Analyse du suivi des titulaires de marché dans le but de repérer les récurrences suspectes
3. Actions au niveau de l'audit (3ème ligne) :
   - vérifier l'existence, la pertinence et l'efficacité des contrôles
   - Audit régulier des processus par sondage
4. Actions par d'autres intervenants (A préciser) : .....

Impact sur le plan d'audit interne : Audit dans 1 an

Nom du rédacteur :

© IFACI

4.2.7 Surdimensionnement du besoin

Fiche n° 7 - Processus : Marchés publics

Type de fraude : Surévaluation du besoin dans le cahier des charges

Date de détection : 21/02/2011

Canal de détection : Enquête judiciaire.
Vérification des processus de détermination des besoins et analyse des estimations.

Identification des parties prenantes et/ou de l'activité concernées :

- ☑ Agent Public
- ☐ Usager ou bénéficiaire
- ☑ Chef de service / hiérarchie
- ☑ Fournisseur ou Prestataire
- ☐ Autres (préciser) : .....

Mode opératoire de la fraude – Descriptif du cas détecté, date ou période des faits :

A l'occasion d'une enquête judiciaire, les écoutes téléphoniques ont révélé :

- Une collusion entre deux fonctionnaires de la direction opérationnelle (un agent et un chef de service) en cause et un fournisseur
- La surestimation des besoins pour un marché de travaux
- La facturation afférente et la répartition de la manne financière née de l'écart entre les réalisations réelles et le montant du marché sur lequel les fonctionnaires en cause avaient certifiés le service fait

Événement générateur – Causes – Défaillances :

- Défaut de vérification de l'évaluation exacte des besoins par les services de la commande publique
- Contrôle interne défaillant (vérification du service fait)

Facteurs aggravants de risques détectés :

- ☑ oui : Collusions en interne et en externe
- ☐ non

© IFACI

Catégorie de fraude :

- ☐ Conflits d'intérêts
- ☑ Commissions frauduleuses
- ☐ Cadeaux illicites
- ☐ Extorsions de fonds
- ☐ Informations financières frauduleuses
- ☐ Informations non financières frauduleuses
- ☑ Détournement d'actifs financiers
- ☐ Détournement d'actifs physiques
- ☐ Autres : .....

Échelle d'impact :

- ☐ Mineur
- ☐ Moyen
- ☑ Important
- ☑ Préjudice humain
- ☑ Majeur
- ☐ Critique

Nature de l'impact :

- ☑ Pertes financières
- ☐ Pertes d'efficience de l'action publique
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Préjudice réglementaire ou juridique
- ☑ Détérioration de l'image
- ☐ Autres (préciser) : .....

Évaluation financière, si pertinente :

Perte brute : 1 500 000 € .....

% récupéré : 0 % .....

Perte nette : 1 500 000 € .....

Charge d'investigation : 0 € .....

Outils de maîtrise envisagés :

- Mesures préventives :
  Révision des estimations et de l'évaluation financière systématique.
  Séparation des tâches entre la rédaction du marché et d'analyse des offres.
  Contrôle aléatoire et indépendant du service fait.
- Mesures détectives :
  Contrôles aléatoires, des évaluations financières des besoins.

© IFACI

Répartition des mesures correctives entre les trois lignes de maîtrise :

1. Actions au niveau opérationnel (1er ligne) :
   - Roulement régulier des agents
   - Grille d'objectivation de l'évaluation des besoins
2. Actions au niveau du contrôle permanent (2ème ligne) :
   - Contrôles aléatoires de l'évaluation des besoins
3. Actions au niveau de l'audit (3ème ligne) :
   - Vérifier l'existence, la pertinence et l'efficacité des contrôles
4. Actions par d'autres intervenants (A préciser) : .....

Impact sur le plan d'audit interne : Audit de suivi à 2 ans

Nom du rédacteur :

© IFACI

4.2.8 Faux fournisseur

Fiche n° 8 - Processus : Facturation

Type de fraude : Création d'un faux fournisseur

Date de détection : 18/11/2013

Canal de détection : Direction des finances.

Vérification et croisement des données entre les bons de commande et les factures d'un même fournisseur.

Identification des parties prenantes et/ou de l'activité concernées :

- ☑ Agent Public
- ☐ Usager ou bénéficiaire
- ☐ Chef de service / hiérarchie
- ☐ Fournisseur ou Prestataire
- ☐ Autres (préciser) : .....

Mode opératoire de la fraude – Descriptif du cas détecté, date ou période des faits :

Lors d'un examen des factures d'un fournisseur, l'agent instructeur a interrogé la base de données infogreffe. Il est apparu que la société n'est pas immatriculée au Registre du Commerce et des Sociétés (RCS).

L'agent a alors recoupé les bons de commande et les factures et a constaté que certains documents étaient signés par une même personne du service achat.

Événement générateur – Causes – Défaillances :

- Absence de contrôle des mentions obligatoires sur les pièces justificatives (absence de cachet sur les factures, pas de mention de service fait…)
- Faiblesse de séparation des tâches entre la commande, la création des tiers et le mandatement

Facteurs aggravants de risques détectés :

- ☑ oui : Organisation complexe marquée par un manque de formalisme des procédures
- ☐ non

© IFACI

Catégorie de fraude :

- ☐ Conflits d'intérêts
- ☐ Commissions frauduleuses
- ☐ Cadeaux illicites
- ☐ Extorsions de fonds
- ☐ Informations financières frauduleuses
- ☐ Informations non financières frauduleuses
- ☑ Détournement d'actifs financiers
- ☐ Détournement d'actifs physiques
- ☐ Autres : .....

Échelle d'impact :

- ☐ Mineur
- ☑ Moyen
- ☐ Important
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Majeur
- ☐ Critique

Nature de l'impact :

- ☑ Pertes financières
- ☐ Pertes d'efficience de l'action publique
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Préjudice réglementaire ou juridique
- ☐ Détérioration de l'image
- ☐ Autres (préciser) : .....

Évaluation financière, si pertinente :

Perte brute : 8 000 € .....

% récupéré : 0 % .....

Perte nette : 8 000 € .....

Charge d'investigation : 0 € .....

Outils de maîtrise envisagés :

- Mesures préventives :
  Séparation des fonctions (commande, service fait, facturation).
  Formaliser les procédures avec identification de « qui fait quoi ».
- Mesures détectives :
  Mettre en place des contrôles internes et des dispositifs d'alerte.

© IFACI

Répartition des mesures correctives entre les trois lignes de maîtrise :

1. Actions au niveau opérationnel (1er ligne) :
   - Procédure de contrôle et dispositif d'alerte
2. Actions au niveau du contrôle permanent (2ème ligne) :
   - Séparation des fonctions (commande, service fait, facturation)
   - Formalisation des procédures
3. Actions au niveau de l'audit (3ème ligne) :
   - Vérifier l'existence, la pertinence et l'efficacité des contrôles
4. Actions par d'autres intervenants (A préciser) : .....

Impact sur le plan d'audit interne : Audit de suivi à 6 mois

Nom du rédacteur :

© IFACI

4.2.9 Double billetterie

Fiche n° 9 - Processus : Double billetterie

Type de fraude : Création d'une double billetterie à partir d'une régie de recettes de parking public

Date de détection : 02/02/2014

Canal de détection : Contrôle de la régie par le comptable public.

Identification des parties prenantes et/ou de l'activité concernées :

- ☑ Agent Public
- ☐ Usager ou bénéficiaire
- ☐ Chef de service / hiérarchie
- ☐ Fournisseur ou Prestataire
- ☐ Autres (préciser) : .....

Mode opératoire de la fraude – Descriptif du cas détecté, date ou période des faits :

A l'occasion du contrôle de la régie d'avances et de recettes d'un parking en enclos, il a pu être constaté, en l'absence du régisseur en congé de maladie, des écarts substantiels entre les recettes de parking comptabilisées en sa présence et en son absence.

Un double système de billetterie permettait de délivrer des quittances lors de paiements en espèce au guichet.

Événement générateur – Causes – Défaillances :

- Contrôle interne défaillant (traçabilité, contrôle hiérarchique, etc.)

Facteurs aggravants de risques détectés :

- ☐ oui
- ☑ non

Catégorie de fraude :

- ☐ Conflits d'intérêts
- ☐ Commissions frauduleuses
- ☐ Cadeaux illicites
- ☐ Extorsions de fonds
- ☐ Informations financières frauduleuses
- ☐ Informations non financières frauduleuses
- ☑ Détournement d'actifs financiers
- ☐ Détournement d'actifs physiques
- ☐ Autres : .....

© IFACI

Échelle d'impact :

- ☐ Mineur
- ☑ Moyen
- ☐ Important
- ☑ Préjudice humain
- ☐ Majeur
- ☐ Critique

Nature de l'impact :

- ☑ Pertes financières
- ☐ Pertes d'efficience de l'action publique
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Préjudice réglementaire ou juridique
- ☐ Détérioration de l'image
- ☐ Autres (préciser) : .....

Évaluation financière, si pertinente :

Perte brute : 56 000 € .....

% récupéré : 0 % .....

Perte nette : 56 000 € .....

Charge d'investigation : 0 € .....

Action en cours auprès des ayants-droits par le comptable public

Outils de maîtrise envisagés :

- Mesures préventives :
  Automatisation des paiements en espèce.
  Traçabilité des mouvements de véhicules.
  Rotation régulière des régisseurs.
- Mesures détectives :
  Contrôles annuels des régies d'avances et de recettes.
  Rapprochement des mouvements de véhicules avec les recettes.

© IFACI

Répartition des mesures correctives entre les trois lignes de maîtrise :

1. Actions au niveau opérationnel (1er ligne) :
   - Mise en placedes dispositifs de suivi et de contrôle
2. Actions au niveau du contrôle permanent (2ème ligne) :
   - Contrôles et rapprochements des entrées / sorties de véhicules et des recettes enregistrées.
   - Contrôles annuels de la régie
3. Actions au niveau de l'audit (3ème ligne) :
   - Vérifier l'existence, la pertinence et l'efficacité des contrôles
4. Actions par d'autres intervenants (A préciser) : .....
   - Contrôle du comptable public

Impact sur le plan d'audit interne : Audit annuel

Nom du rédacteur :

© IFACI

4.2.10 Fraude gestion fonds européens

Fiche n° 10 - Processus : Gestion Fonds européens

Type de fraude : Remboursement de dépenses non réalisées par le bénéficiaire de la subvention FEDER

Date de détection :

Canal de détection : Lanceur d'alerte.

Identification des parties prenantes et/ou de l'activité concernées :

- ☐ Agent Public
- ☑ Usager ou bénéficiaire
- ☑ Chef de service / hiérarchie
- ☐ Fournisseur ou Prestataire
- ☑ Autres (préciser) : Élus, membres de l'association bénéficiaire

Mode opératoire de la fraude – Descriptif du cas détecté, date ou période des faits :

Une association possède un bâtiment sur un terrain dont elle n'est pas propriétaire mais dont elle possède un droit réel de jouissance via un bail emphytéotique.

Pour réaliser des travaux de rénovation, elle propose un budget prévisionnel intégrant des cofinancements publics (dont une demande de subvention au FEDER) et un autofinancement à hauteur de 60 % et couvert par un prêt.

De manière à s'assurer de la réalité des travaux, une visite sur place est diligentée qui constate la réalité des travaux. Une vérification des relevés bancaires, fait cependant apparaître que les factures de travaux n'ont pas été décaissées par l'association mais par le propriétaire du terrain. Pour camoufler cette réalité, l'association avait présenté un état des dépenses, validé par le Président et le trésorier de l'association, en omettant bien évidement de signifier que le paiement de ces factures n'étaient pas de leur fait.

Facteur aggravant : le propriétaire du terrain était par ailleurs membre du conseil d'administration de l'association en charge de la rénovation des bâtiments.

Événement générateur – Causes – Défaillances :

- Insuffisance de contrôle interne opérationnel et comptable

Facteurs aggravants de risques détectés :

- ☑ oui :

  Le montage financier a été modifié et ne respecte pas la convention passée avec les financeurs.

  Le comptable de l'association n'est ni indépendant ni assermenté
- ☐ non

© IFACI

Catégorie de fraude :

- ☑ Conflits d'intérêts
- ☐ Commissions frauduleuses
- ☐ Cadeaux illicites
- ☐ Extorsions de fonds
- ☐ Informations financières frauduleuses
- ☐ Informations non financières frauduleuses
- ☑ Détournement d'actifs financiers
- ☐ Détournement d'actifs physiques
- ☐ Autres : .....

Échelle d'impact :

- ☐ Mineur
- ☐ Moyen
- ☑ Important
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Majeur
- ☐ Critique

Nature de l'impact :

- ☑ Pertes financières
- ☐ Pertes d'efficience de l'action publique
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Préjudice réglementaire ou juridique
- ☐ Détérioration de l'image
- ☐ Autres (préciser) : .....

Évaluation financière, si pertinente :

Perte brute : 550 000 € .....

% récupéré : 100 % .....

Perte nette : 0 € .....

Charge d'investigation : 15 000 € .....

© IFACI

Outils de maîtrise envisagés :

- Mesures préventives :
  Les dépenses réelles sont justifiées par le bénéficiaire :
  - par des factures acquittées : l'acquit est délivré par le fournisseur lui-même (mention portée sur chaque facture)
  - ou par des factures auxquelles sont jointes des pièces permettant de vérifier le paiement effectif aux créanciers : les extraits de compte bancaire faisant apparaître les débits correspondants au paiement des factures
  - ou par des pièces comptables de valeur probante équivalente :
    - si l'opération est sous maîtrise d'ouvrage publique : le comptable public contresigne l'état récapitulatif
    - si l'opération est sous maîtrise d'ouvrage privée : l'état récapitulatif doit être contresigné par un commissaire aux comptes ou un expert-comptable
- Mesures détectives :
  Contrôle régulier par l'encadrement du respect de la justification du paiement effectif des dépenses par le bénéficiaire

Répartition des mesures correctives entre les trois lignes de maîtrise :

1. Actions au niveau opérationnel (1er ligne) :
   - S'assurer de l'indépendance du comptable
   - contrôler les relevés bancaires
2. Actions au niveau du contrôle permanent (2ème ligne) :
   - Contrôler les certificats de service fait sur la base d'échantillons représentatifs
3. Actions au niveau de l'audit (3ème ligne) :
   - Vérifier l'existence, la pertinence et l'efficacité des contrôles
4. Actions par d'autres intervenants (A préciser) : .....

Impact sur le plan d'audit interne : Audit

Nom du rédacteur :

© IFACI

4.2.11 Vol d'essence

Fiche n° 11 - Processus : Gestion de bien

Type de fraude : Vol d'essence à la pompe via des cartes d'essence de la collectivité

Date de détection : 05/01/2013

Canal de détection : Extraction des données du logiciel de suivi des cartes essence.

Contrôle de relevé de cartes d'essence par le service opérationnel : comparaison des volumes d'essence par rapport au kilométrage parcouru.

Identification des parties prenantes et/ou de l'activité concernées :

- ☑ Agent Public
- ☐ Usager ou bénéficiaire
- ☐ Chef de service / hiérarchie
- ☐ Fournisseur ou Prestataire
- ☐ Autres (préciser) : .....

Mode opératoire de la fraude – Descriptif du cas détecté, date ou période des faits :

Le responsable des moyens généraux a repéré des consommations mensuelles anormales (par rapport au kilométrage et forte évolution de la consommation) sur une carte essence d'un agent de la collectivité.

En regardant de près ces relevés, il s'est rendu compte d'incohérences des retraits d'essence avec les horaires de travail.

L'agent interrogé s'est aperçu qu'un de ses proches avait subtilisé et utilisé sa carte pour ses besoins personnels.

Événement générateur – Causes – Défaillances :

- Sécurité insuffisante des modalités d'utilisation des cartes
- Absence de procédure de suivi de l'évolution des consommations
- Contrôle détectif systématique insuffisant (retrait d'essence incohérent avec l'activité de l'agent)

Facteurs aggravants de risques détectés :

- ☐ oui
- ☑ non

© IFACI

Catégorie de fraude :

- ☐ Conflits d'intérêts
- ☐ Commissions frauduleuses
- ☐ Cadeaux illicites
- ☐ Extorsions de fonds
- ☐ Informations financières frauduleuses
- ☐ Informations non financières frauduleuses
- ☐ Détournement d'actifs financiers
- ☑ Détournement d'actifs physiques
- ☐ Autres : .....

Échelle d'impact :

- ☑ Mineur
- ☐ Moyen
- ☐ Important
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Majeur
- ☐ Critique

Nature de l'impact :

- ☑ Pertes financières
- ☐ Pertes d'efficience de l'action publique
- ☐ Préjudice humain
- ☐ Préjudice réglementaire ou juridique
- ☐ Détérioration de l'image
- ☐ Autres (préciser) : .....

Évaluation financière, si pertinente :

Perte brute : 500 €.....

% récupéré : 100 % .....

Perte nette : 0 € .....

Charge d'investigation : 0 € .....

Outils de maîtrise envisagés :

- Mesures préventives :
  Rappel des règles de l'utilisation des cartes essences (cartes et codes personnels).
- Mesures détectives :
  Contrôle régulier des consommations et création d'indicateurs d'alerte.

© IFACI

Répartition des mesures correctives entre les trois lignes de maîtrise :

1. Actions au niveau opérationnel (1er ligne) :
   - Tableaux de bord au service moyens généraux
2. Actions au niveau du contrôle permanent (2ème ligne) :
   - Aide de la DSI pour la mise en œuvre d'alertes automatisées
3. Actions au niveau de l'audit (3ème ligne) :
   - Vérifier l'existence, la pertinence et l'efficacité des contrôles
4. Actions par d'autres intervenants (A préciser) : .....

Impact sur le plan d'audit interne : Audit dans 6 mois

Nom du rédacteur :

© IFACI

GLOSSAIRE

ACFE :	Association of Certified Fraud Examiners
APA :	Aide personnalisée à l'autonomie
BPU :	Bordereau des prix unitaires
CAP :	Commission administrative paritaire
CCTP :	Cahier des clauses techniques particulières
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CHAI :	Comité d'Harmonisation de l'Audit Interne
CICC :	Commission Interministérielle de coordination des contrôles
CPP :	Code de procédure pénal
DCE :	Dossier de consultation des entreprises
DGCL :	Direction générale des collectivités locales
DSCG :	Description des systèmes de gestion et de contrôle
DSI :	Direction des systèmes d'information
EPCI :	Établissement public de coopération intercommunale
ESI :	Fonds structurels et d'investissement européens
EURORAI :	EURopeen Organization of Regional Audit Institutions
FSE :	Fonds Social Européen FEDER
FEADER :	Fonds Européen de Développement Régional
FEAMPS :	Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche
HATVP :	Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique
IFACI :	Institut Français d'Audit et de Contrôle Interne
IGA :	Inspection Générale de l'Administration
IGAS :	Inspection Générale des Affaires Sociales
IGF :	Inspection Générale des Finances
IIA :	Institute of Internal Auditors
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économique
OCLIFF :	Office Central de Lutte contre la Corruption et les Infractions Financières et Fiscales
OLAF :	Office européen de Lutte Anti Fraude
ONU :	Organisation des nations unis
PLU :	Plan local d'urbanisme
PWC :	Price Waterhouse et Cooper
SCPC :	Service central de la prévention de la corruption
TGI :	Tribunal de grande instance

© IFACI

© IFACI

ANNEXES

© IFACI

Annexe 1 : Modèle d'arrêté de déport

territoire • économie • formation • lycée • transport • environnement & tourisme • culture & sport • solidarité • europe

Région BRETAGNE

REGION BRETAGNE
CS 21101
35711 RENNES CEDEX 7

Direction de ...

LE PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE

Vu l'article L 4231-5 du code général des collectivités territoriales,
vu le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'art 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

ARRETE

ARTICLE 1 — M, Mme ..... est désigné(e) en lieu et place de M. ..... pour instruire et rapporter devant toutes commissions et instances délibératives du Conseil régional, le dossier ci-après mentionné :
.....
.....
.....
.....
.....

ARTICLE 2 — En application du décret du 31 janvier 2014 sus-mentionné, M. ..... s'abstient de toute intervention nécessaire à l'instruction, au suivi et à l'exécution de décisions relatives au dossier sus-mentioné.

ARTICLE 3 — Le Directeur Général des Services de la Région est chargé de l'exécution du présent arrêté qui sera inséré au recueil des actes administratifs de la Région.

Fait à Rennes, le

Le Président du Conseil régional,

Pierrick MASSIOT

© IFACI

Annexe 2 : Présentation des modalités de réalisation d'une charte de déontologie à destination des fonctionnaires

Contenu d'une charte de déontologie

Préambule

Le préambule doit rappeler les objectifs de la charte, dont le principal, qui est de permettre à chaque agent de s'approprier et de veiller au respect de certaines règles prudentielles qui s'appliquent à eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Principes fondamentaux

Les principes fondamentaux attendus par la collectivité à l'égard de ses agents doivent être rappelés.
On peut y retrouver notamment le service public et l'intérêt général, qui doivent guider l'action de chaque agent, mais également un rappel des délits et peines encourues (Code pénal).
Une charte de déontologie propre à l'achat public peut également être proposée, rappelant les principes de liberté d'accès aux marchés de la collectivité, d'égalité des candidats et de transparence des procédures.

Valeurs

La charte doit préciser et définir les valeurs attachées à la déontologie des agents publics, afin que chaque agent puisse apprécier les circonstances à la lumière de ces critères, et faire appel à sa hiérarchie face à une situation nouvelle ou problématique. Le non-respect des règles et devoirs est susceptible de constituer une faute disciplinaire.
On peut y retrouver notamment :

- L'intégrité et la probité
- La loyauté à l'égard de l'institution
- L'impartialité et l'objectivité, l'indépendance
- La discrétion professionnelle et le devoir de réserve
- Le devoir professionnel
- L'exemplarité
- Le respect de la dignité
- Le principe d'égalité
- Le principe de laïcité
- …

© IFACI

Règles de bonnes pratiques professionnelles et règles d'usage

Après un rappel de la définition du conflit d'intérêts et des risques associés, la charte doit définir les règles de la collectivité afin de prévenir ces situations :

- Règles en matière de cadeaux d'affaires et d'invitations, qui concernent l'ensemble des agents de la collectivité. La charte peut délivrer des conseils aux agents en la matière mais également des obligations, par exemple en termes de cadeaux autorisés/interdits, de plafond par bénéficiaire, ou de modalités d'information de la hiérarchie.
- Règles concernant les agents en relation avec les opérateurs économiques, domaine plus sensible qui mérite une attention particulière dans la conduite des relations avec les partenaires contractuels tout au long du processus de l'achat.

La charte doit rappeler l'obligation de déclaration d'intérêts pour les agents dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie, ainsi que d'abstention et de déport qui s'applique en cas de conflit d'intérêt (la personne qui serait conduite à gérer deux intérêts distincts ou pourrait être amenée à se trouver dans cette situation doit se déporter et s'abstenir d'intervenir dans les domaines d'activité visés, et en informer, lorsqu'elle a reçu délégation, le délégant, par écrit, en précisant la teneur des questions pour laquelle elle estime ne pas pouvoir exercer ses compétences).

La charte peut également définir utilement des préconisations d'organisation à l'attention des agents et cadres en situation de management, en vue de mettre en œuvre les pratiques prudentielles définies, afin de les accompagner dans la prévention des situations susceptibles de nourrir des difficultés.

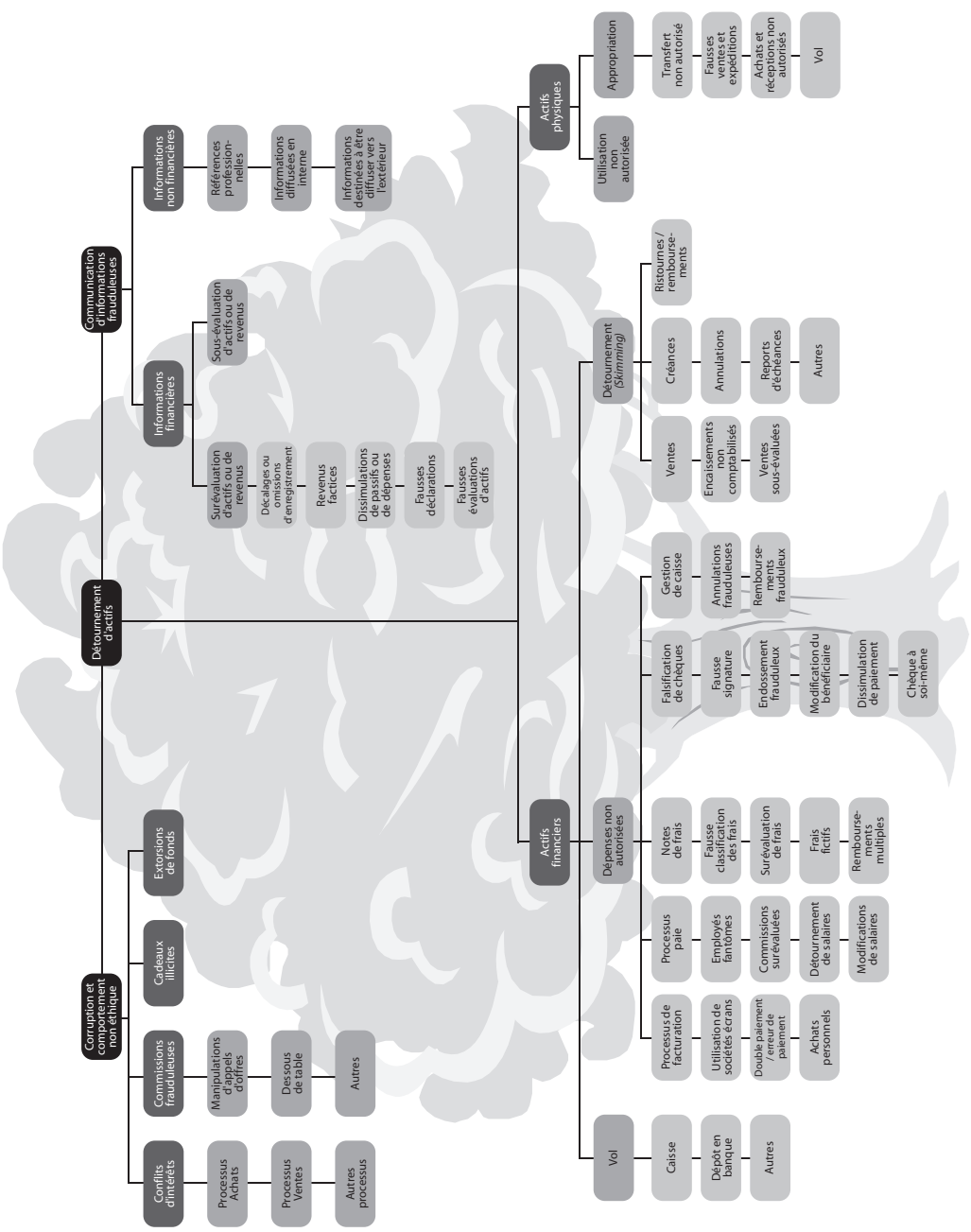
Elle peut également être l'occasion de définir, selon le caractère sensible qu'elle y accorde :

- les règles qui s'appliquent aux agents en relation directe avec les usagers du service public ;
- les règles en matière de protection des informations sensibles et des systèmes d'informations ;
- les conditions de cumul d'activités.

Et préciser, si elle a mis en place ces fonctions, le régime et le rôle du déontologue et du lanceur d'alerte.

© IFACI

Annexe 3 : Typologie proposée par l'ACFE



ANNEXE

Bibliographie

Textes législatifs et conventions

- Guidance Europe EGESIF 14-0021-00 du 16 juin 2014 – « L'évaluation des risques de fraude et les mesures de lutte contre la fraude efficaces et proportionnées »
- Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession
- Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE
- Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la Directive 2004/17/CE
- Convention des Nations-Unies contre la corruption, 2004
- Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 21 novembre 1997
- Convention contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des États membres de l'Union européenne du 26 mai 1997
- Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes du 26 juillet 1995

Ouvrages

- COSO - Référentiel intégré de contrôle interne : Application au reporting financier externe et outils d'évaluation de l'efficacité d'un contrôle interne / Traduction IFACI, PWC – éditeur : Eyrolles – janvier 2015
- COSO : Référentiel intégré de contrôle interne : principes de mise en œuvre et de pilotage / Traduction IFACI, PWC – éditeur : Eyrolles, mai 2014
- Cadre de Référence International des Pratiques Professionnelles de l'audit interne / IIA, IFACI, 2014
- Dispositifs de maîtrise des risques de fraude à l'assurance, à la retraite complémentaire et à l'action sociale [Cahier de la recherche] / Groupes professionnels « Assurance » et « Protection sociale », novembre 2015
- L'audit du versement des subventions aux associations [Cahier de la recherche] / Groupe professionnel « Collectivités territoriales », mars 2013
- La fraude : comment mettre en place et renforcer un dispositif anti-fraude [Cahier de la recherche] / Unité de Recherche IFACI, 2010
- Le contrôle interne du système d'information des organisations / IFACI, CIGREF, février 2009

© IFACI

- Le rôle de l'auditeur interne dans la prévention de la fraude : prise de position de l'ECIIA [Cahier de la recherche] / IFACI, 2000

Rapports, notes

- CBOK – Common Body of Knowledge : Faire face au risqué de fraude - Exploration du rôle de l'audit interne / IIA, IFACI, novembre 2015
- CBOK – Common Body of Knowledge : Réussir dans un monde en mutation - dix impératifs pour l'audit interne / IIA, IFACI, juillet 2015
- Report to the nations on occupational fraud & abuse / ACFE, 2014
- La fraude continue à être une vraie menace pour les entreprises : Global Economic Crime Survey 2014 / PwC, 2014
- Guidance Europe EGESIF 14-0021-00 du 16 juin 2014
- Global profiles of the fraudster / KPMG, 2013
- Rapport 2013 du service central de prévention de la corruption (SCPC) :
  - La prévention de la corruption en France : état des lieux, chiffres clés, perspectives, jurisprudence
  - Les déclarations de patrimoine
  - La prévention de la corruption dans les collectivités territoriales
- Bonnes pratiques en matière de lutte contre la fraude et la corruption : donner une nouvelle dimension aux auditeurs d'Eurorai pour mieux lutter contre la fraude / EURopeen Organization of Regional Audit Institutions, mars 2012
- Note sur la prévention, le contrôle et les sanctions du conflit d'intérêt en Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni / Sénat, avril 2011
- La fraude en entreprise : tendances et risques émergents - 6e édition « global economic crime survey » / PWC, 2011
- Rapport de la Cour des Comptes : La lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage, 2010

Études, colloques et conférences

- Panorama des risques de fraudes et solutions de détection / Deloitte, février 2013
- Comment devenir proactif dans la gestion de la fraude : prévenir, détecter, traiter / IFACI, novembre 2010
- Gouvernance et maîtrise du risque de fraude / IFACI, novembre 2009
- La fraude, les dispositifs de prévention, de détection et de traitement / IFACI, mai 2007
- La lutte contre la fraude et la corruption dans les marchés publics / OCDE, Décembre 2006

© IFACI

Guides, référentiels

- Identifier les conflits d'intérêt dans les procédures de passation des marchés publics concernant les actions structurelles – guide pratique à l'attention des gestionnaires / Commission européenne, Office européen de Lutte Anti Fraude (OLAF), 2013
- Détection de faux documents dans les actions structurelles – guide pratique à l'attention des autorités de gestion / Commission européenne, Office européen de Lutte Anti Fraude (OLAF), 2013
- Recueil de cas anonymisés - actions structurelles – guide pratique à l'attention des gestionnaires / Commission européenne, Office européen de Lutte Anti Fraude (OLAF), 2011
- Détecter la fraude / Marseille Provence Métropole, 2012
- Guide relatif à la détection des fraudes internes / Marseille Provence Métropole, 2012
- Guide relatif à la détection des pratiques anticoncurrentielles dans le processus de la commande publique / Marseille Provence Métropole, 2012
- Guide d'application de la norme blanchiment – collection pratiques professionnelles / ordre des experts comptables, 2011
- Guide pratique : « L'audit interne et la fraude » / IIA, IFACI, 2010
- Référentiel de fraudes dans les groupes de protection sociale – 2009
- Le contrôle interne du système d'information des organisations - Guide opérationnel d'application du cadre de référence / IFACI-CIGREF (février 2009)

Sites

- www.anticor.org
- www.deloitte.fr
- www.kpmg.fr
- www.pwc.fr
- www.transparency-france.org
- www.acfe-france.fr

Réalisation : Ebzone Communication (www.ebzone.fr)

© IFACI