

# Référentiel de contrôle interne du processus de “ la commande publique ” dans les collectivités locales

Le présent guide s'attache au processus de la “ commande publique ”. Il analyse chaque procédure, tâche et opération devant être réalisées tout au long d'une chaîne de travail comptable et financière, depuis le service gestionnaire initiant la dépense (définition du besoin et commande du bien), jusqu'au comptable chargé du paiement.

Ces travaux s'adressent par conséquent à toutes les collectivités qu'elles soient dans la perspective d'une certification ou non de leurs comptes.

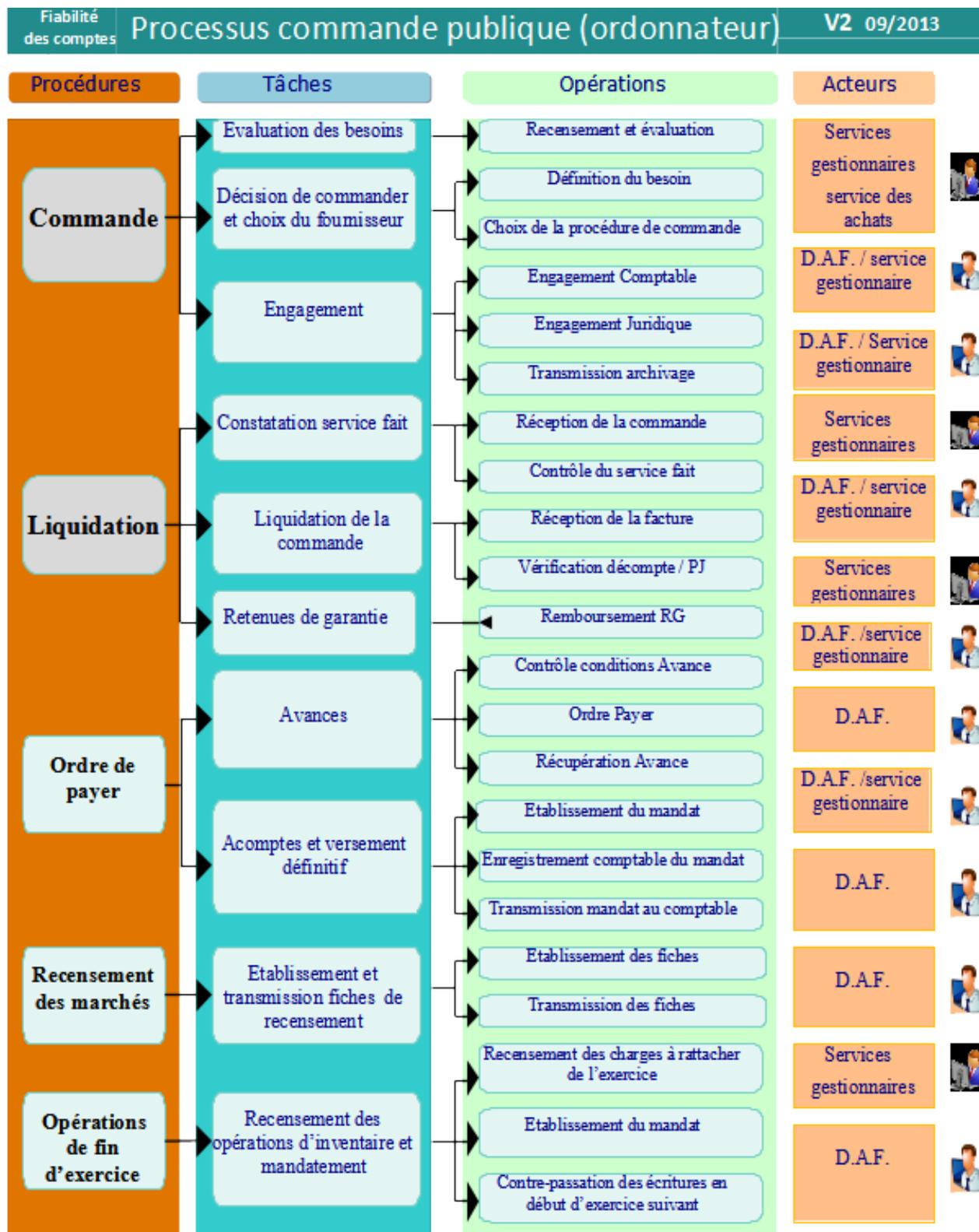
- ☞ **Ce guide constitue une documentation de base** pour les responsables territoriaux souhaitant renforcer la sécurité de leurs procédures dans l'objectif d'améliorer la qualité des opérations financières et comptables et, in fine, de renforcer la fiabilité des comptes de leur collectivité. Le document propose un rappel de la réglementation applicable au niveau de la tâche considérée et propose une organisation possible, en fonction des expériences rencontrées par les différents praticiens des collectivités, réunis autour de la table.
- ☞ **Ce guide n'a rien d'impératif**, il est simplement proposé aux responsables et agents opérationnels pour leur permettre d'appréhender la notion de contrôle interne comptable et financier (CICF) à travers un processus à fort enjeu au sein de la collectivité. Il doit permettre de réfléchir à l'organisation actuelle des services, non plus sous l'angle budgétaire ou réglementaire habituel mais sous un angle comptable, en partant du processus comptable, lui-même décliné en procédures et tâches afin de recenser les risques inhérents à chacune de ces tâches ou opérations.

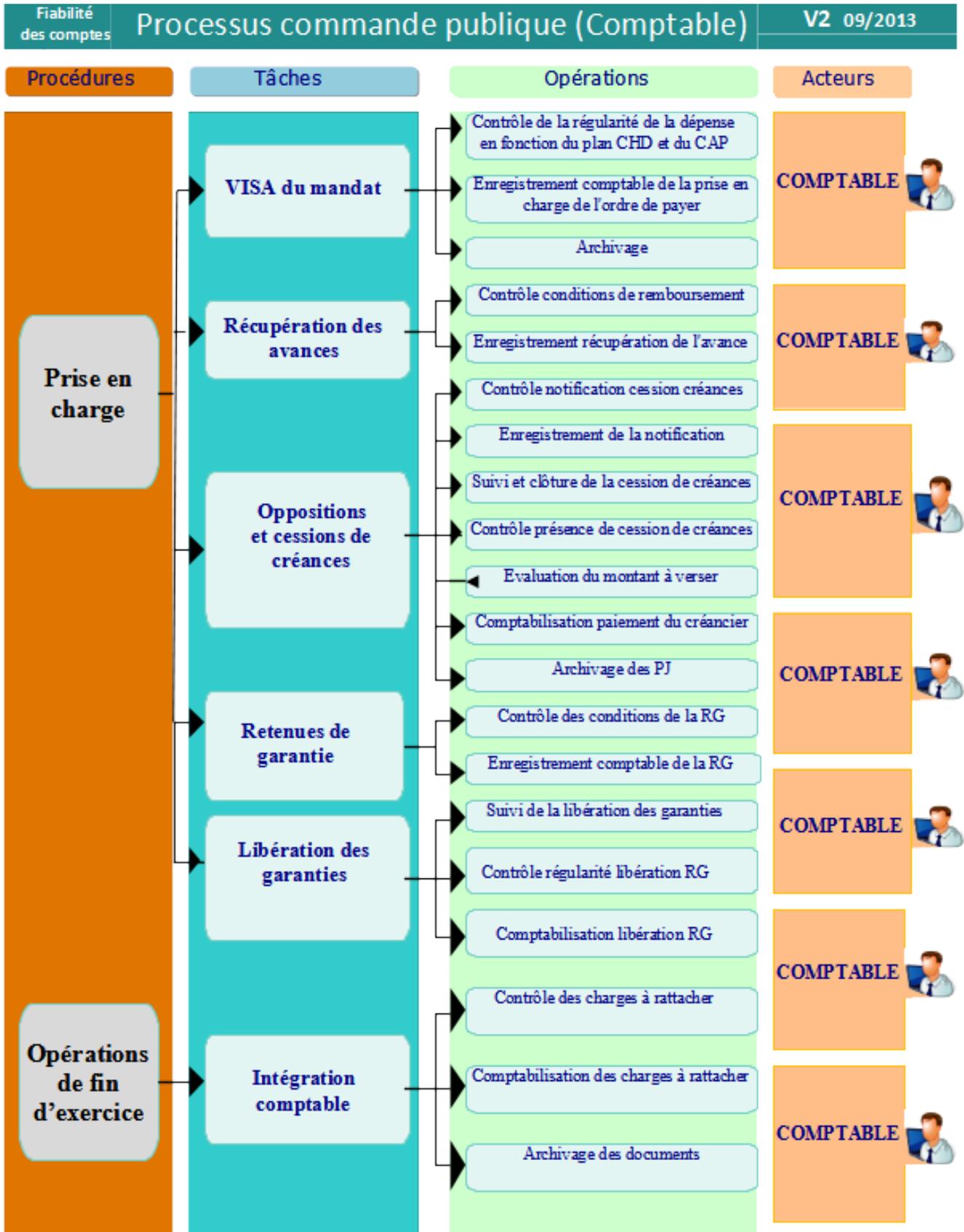
Un tel référentiel a donc pour but de porter un “ regard comptable ” sur des procédures familières et de se poser les questions relatives à la meilleure manière de maîtriser ces risques en fonction de leur détection au sein du service.

L'intérêt est de présenter de manière synthétique ces différentes opérations et la réglementation qui s'y rattache, sous forme de fiches de risque. Seuls les risques considérés comme majeurs sont recensés à travers ce document.

Un tel dispositif de contrôle doit bien évidemment être adapté à la taille de la structure, aux moyens dont dispose le service ou la collectivité ainsi qu'aux enjeux financiers gérés. Par ses enjeux financiers, la commande publique constitue à cet égard l'un des processus majeurs, au sein de toutes les entités publiques.

## Description d'ensemble du processus « commande publique » (ordonnateur et comptable)





## LES RISQUES « MAJEURS » CHEZ L'ORDONNATEUR

Ce document ne reprend que des exemples d'organisation ou de bonnes pratiques destinées à sécuriser au mieux chaque procédure, il n'est donc pas à mettre en œuvre intégralement dans toutes ses composantes.

Il constitue avant tout une base documentaire permettant d'analyser l'organisation et la répartition des tâches opérationnelles et de contrôle afin d'en analyser les risques réels au sein de la collectivité.

Un dispositif de contrôle interne doit bien évidemment être adapté à la taille de la structure, les moyens dont dispose le service ou la collectivité ainsi que les enjeux.

Seront privilégiés les processus et procédures à forts enjeux financiers, la commande publique constitue à cet égard un processus majeur au sein de toutes les entités publiques.

Les principaux risques identifiés sont au nombre de 7, pour 7 opérations spécifiques :

Opération 1 : Recensement préalable et évaluation globale des besoins

Risque n° 1 : Mauvaise définition des besoins

Opération 2 : Définition précise du besoin

Risque n° 2 : Mauvaise évaluation des besoins – sous estimation

Opération 3 : Détermination de la procédure de commande

Risque n° 3 : Non respect de la procédure de passation de commande

Opération 4 : Engagement comptable de la commande

Risque n° 4 : Les engagements ne sont pas retracés en comptabilité

Opération 5 : Engagement comptable

Risque n° 5 : Erreur dans la comptabilisation de l'engagement

Opération 6 : Contrôle du service fait

Risque n° 6 : Absence de contrôle réel du service fait

Opération 7 : Établissement du mandat

Risque n° 7 : Mandatement sur la base de pièces frauduleuses

Une fiche complémentaire est proposée également, elle vient apporter des précisions utiles sur des points très précis ou reprendre quelques éléments réglementaires de manière très synthétique :

La fiche n° 1 présentant un risque particulier lié au suivi de l'exécution des marchés.

Elle pourra être enrichie d'autres fiches de même nature suivant l'évolution des besoins des services.

<b>RISQUE N° 1</b>	
Procédure : Commande	
Tâche : Evaluation des besoins	
Opération : Recensement préalable et évaluation globale	
Objectif : Exhaustivité	
Risque : Mauvaise définition des besoins	
Détail composants risque	Dispositif de contrôle interne
<p><b>Facteurs déclenchants :</b></p> <p>Gestion centralisée/décentralisée : organisation déficiente des services demandeurs (services techniques – services gestionnaires)</p> <p>Absence de concertation et communication ou communication déficiente entre les services demandeurs afin d'aboutir à l'expression d'un besoin commun à l'ensemble de la collectivité</p> <p>Perspectives stratégiques insuffisamment explicitées/formalisées</p> <p>Incertitude, imprécision dans l'expression des besoins par les services demandeurs</p> <p>Inadaptation de la définition des familles de produits aux besoins de la collectivité</p> <p>Carence de formation du personnel</p>	<p><b>Généralités :</b></p> <p>La période du processus budgétaire implique une première phase de recensement des besoins, qui se poursuit tout au long de l'année. Cette phase est incontournable car elle permet de chiffrer les besoins globaux de la collectivité en consolidant l'ensemble des besoins de la collectivité estimés, par service.</p> <p>Il importe par conséquent de disposer d'une liste (nomenclature des achats) de fournitures et services regroupés en grandes familles de produits. Le recensement des besoins des différentes directions / services opérationnels est effectué à partir de cette nomenclature de produits à vocation pérenne tant que les missions ou l'organisation de la collectivité n'évoluent pas.</p> <p>Cette liste permet de déterminer la procédure de commande publique la mieux adaptée en fonction des seuils de commande estimée sur l'année. Le principal risque pour une collectivité étant le « découpage » abusif des commandes dans le but d'échapper aux seuils de publicité impliquant le choix d'une procédure plus contraignante.</p> <p>Cette étape permet alors d'arrêter le montant des crédits budgétaires nécessaires sur une base la plus proche de la réalité possible.</p> <p>Par ailleurs, disposer d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) contribue à structurer la vision des besoins en investissement.</p>
<p><b>Evènement :</b></p> <p>Les besoins sont mal évalués notamment sous évalués</p>	<p><b>Documentation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Code de la commande publique</li> <li>- Rédaction et diffusion d'un Guide de procédure établi au sein de la collectivité</li> <li>- Rédaction et diffusion d'un Document spécifique recensant les familles de produits utilisées</li> <li>- Rédaction et diffusion de documents internes de pilotage stratégique (planification des grands objectifs prioritaires de la collectivité déterminant la trajectoire à moyen/long terme)</li> <li>- Rédaction et diffusion d'un plan pluriannuel des investissements (PPI)</li> </ul> <p><b>Traçabilité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Conserver la trace du contrôle par le service juridique (date – acteur) et observations adressées aux prescripteurs.</li> <li>☞ Archivage des PV de réunions du réseau des référents (cf. infra) à adapter en fonction de la taille de la collectivité.</li> </ul>
<p><b>Impacts :</b></p> <p>Impact juridique :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- procédures inadaptées – non respect du code des marchés publics, multiplication des avenants pour répondre à la demande des services non consultés au préalable</li> <li>- risque de bouleverser l'économie du marché,</li> <li>- allongement des délais,</li> <li>- surcoûts financiers,</li> </ul> <p>Impact budgétaire et comptable : consommation sur les comptes de crédits non prévus ou insuffisamment ouverts.</p>	<p><b>Organisation :</b></p> <p><b>Optimiser la fonction achat :</b></p> <p>Mettre en place un réseau de référents / acheteurs au sein de chaque service afin de décloisonner l'expression des besoins.</p> <p>Il est préconisé de désigner un pilote qui réunit les chefs de service et anime le réseau des référents acheteurs implantés dans chaque service afin d'éviter la multiplication de petites commandes auprès d'un ou plusieurs fournisseurs pour des produits appartenant à la même famille.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ phase de recensement annuelle des besoins et reporting en fin d'année afin d'identifier les erreurs et mettre en place les moyens d'y remédier.</li> <li>☞ améliorer la connaissance du marché par les acheteurs =&gt; mettre en place une veille sur l'offre, mise en concurrence des acteurs présents sur le marché.</li> <li>☞ vérifier la mise en cohérence des procédures entre elles (prospective financière, plans pluriannuels d'investissement ou d'action / affectation).</li> <li>☞ Définir des familles de produits adaptées aux besoins de chaque collectivité.</li> </ul>

*Comité National de Fiabilité des Comptes Locaux*

<p>Impact en gestion : report ou abandon du projet</p> <p>Risque pour l'image de la collectivité</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Mettre en place un observatoire de la commande publique.</li> <li>☞ Réaliser un bilan des achats en fin d'année afin d'identifier et évaluer les anomalies de l'exercice =&gt; utiliser les restitutions du SI (Système Informatique).</li> <li>☞ Mettre en place et animer une politique des achats (calendrier de mise en œuvre des procédures d'achat, mode de contractualisation, mutualisation des commandes...). S'assurer de la bonne articulation entre le service achat et le service financier afin que la stratégie financière soit en cohérence avec la stratégie juridique.</li> </ul> <p>L'organisation d'une « fonction support » contribue à la mutualisation des besoins transversaux pour le compte des autres services gestionnaires et en ce sens, participe également à la rationalisation de la fonction achat.</p> <p><b>Mesures de contrôles proposées :</b>  <b>Contrôle de supervision contemporain :</b>          Contrôle de l'organisation par le directeur en charge du service « acheteur » de l'effectivité des mesures mises en place comme la communication des PV de réunions, le suivi des actions menées par le réseau ou la fixation d'un calendrier de réunions</p> <p><b>Contrôle de supervision a posteriori par le DAF :</b>          Contrôle sur un échantillon de 30 commandes effectuées en N-1 sur différentes familles de produits pour s'assurer de l'effectivité et la qualité du recensement notamment l'utilisation de la nomenclature, le respect de celle-ci au regard des commandes passées l'exercice précédent et rapprocher les crédits budgétaires alloués.</p>
<b>RISQUE N°2</b>	
Procédure : Commande	
T â c h e : Décision de commander et choix de la procédure et du fournisseur	
Opération : Définition précise du besoin	
Objectif : Régularité	
R i s q u e : Mauvaise évaluation des besoins – sous estimation	
<b>Détail composants risque</b>	<b>Dispositif de contrôle interne</b>
<p><b>Facteurs déclenchants :</b></p> <p>Mauvaise connaissance des marchés et des produits proposés</p> <p>Carence dans l'organisation</p> <p>Défaut ou consultation incomplète des prescripteurs</p> <p>Absence d'estimation des coûts induits par un projet, absence de prise en compte des révisions de prix</p>	<p><b>Généralités :</b></p> <p>Après avoir recensé les besoins, il s'agit d'estimer leur valeur en phase préparatoire du processus budgétaire.</p> <p>Cette évaluation des moyens nécessaires à l'activité apparaît comme incontournable car elle permet de chiffrer les besoins globaux de la collectivité et de passer outre le cloisonnement par service ou direction.</p>
<p><b>Evènements :</b></p> <p>Les besoins sont mal évalués</p> <p>Les procédures de passation des marchés utilisées sont inadaptées</p>	<p><b>Documentation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Code de la commande publique</li> <li>- Rédaction et diffusion de Guide de procédure (méthode de justification au premier euro, formalisation et encadrement de la procédure de dialogue budgétaire...)</li> <li>- Rédaction et diffusion de Document spécifique recensant les familles de produits utilisées</li> <li>- Rédaction et diffusion d'un plan pluriannuel des investissements (PPI)</li> </ul> <p><b>Traçabilité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Archivage des PV de réunion des référents, des reporting de fin d'année.</li> </ul> <p>La traçabilité est adaptée en fonction de la taille de la collectivité et des possibilités offertes par le système d'information.</p>
<p><b>Impacts :</b></p> <p>Non respect de la réglementation des marchés publics</p> <p>Marchés infructueux =&gt; allongement des délais</p> <p>Impact en gestion : report ou abandon</p>	<p><b>Organisation :</b></p> <p><b>Optimiser la fonction achat :</b>          Mettre en place un réseau de référents / acheteurs au sein de chaque service afin de décloisonner l'expression des besoins.</p> <p>Il est préconisé de désigner un pilote qui réunit les chefs de service et anime le réseau des référents acheteurs implantés dans chaque service afin d'éviter la multiplication de commandes</p>

<p>du projet pour insuffisance de crédits</p> <p>Impact budgétaire et comptable : consommation sur les comptes de crédits non prévus ou insuffisamment ouverts</p> <p>Multiplication des avenants pour adapter le marché conclu à des besoins non initialement pris en compte et pouvant générer des surcoûts</p> <p>Impacts liés à l'allongement des délais de réalisation d'une opération</p>	<p>auprès d'un ou plusieurs fournisseurs pour des produits appartenant à la même famille.</p> <p>Le réseau des référents mutualise les difficultés rencontrées par chaque service - remontée des observations, réclamations émanant des utilisateurs.</p> <p>Améliorer la connaissance du marché par les acheteurs =&gt; mettre en place une veille sur l'offre afin de bien connaître les produits et les fournisseurs présents sur le marché.</p> <p>Mettre en concurrence les acteurs présents sur le marché.</p> <p>Ne pas être trop contraignant dans la rédaction du cahier des charges afin de laisser des marges de manœuvres aux fournisseurs dans leurs réponses. Se laisser la possibilité d'accepter des variantes.</p> <p>Pour les projets d'achat complexe, mobiliser une équipe transverse regroupant l'ensemble des services gestionnaires impactés, afin d'estimer l'ensemble des coûts indirects.</p> <p>Planifier et formaliser un véritable dialogue de gestion budgétaire en associant le DGS, la DAF et les services gestionnaires. La présence d'un contrôleur de gestion/ référent contrôle interne est un plus.</p> <p>☞ <b>Développer le recours aux accords cadres.</b></p> <p>Vérifier la mise en cohérence des procédures entre elles (prospective financière, plans pluriannuels d'investissement ou d'action / affectation).</p> <p>Consulter les utilisateurs en organisant une consultation périodique des services utilisateurs pour prévenir les éventuelles erreurs d'appréciation. Exemple : dans une crèche, la consultation du personnel d'une collectivité a permis de définir précisément la hauteur souhaitée par le personnel, des différents équipements.</p> <p><b>Mesures de contrôles proposées :</b></p> <p><b>Contrôle de supervision contemporain :</b></p> <p>Il s'agit d'un contrôle de validation réalisé par la hiérarchie ; ce contrôle peut être exhaustif ou par échantillon en fonction de seuils. Le contrôle sera adapté en fonction de la taille de la collectivité et/ou des enjeux, des moyens disponibles et de l'organisation mise en place.</p> <p>En fin d'opération, il est souhaitable d'effectuer un bilan afin d'identifier et recenser les anomalies. Dans la mesure du possible, il est recommandé de s'appuyer sur les restitutions du système d'information pour procéder à ce bilan. Le bilan devra donner lieu à la mise en place d'actions correctives (rectification / corrections des marchés lors de leur renouvellement, correction de clauses trop complexes à mettre en œuvre).</p> <p>C'est une approche qualitative des marchés qui est privilégiée.</p>
---	--

**RISQUE N° 3**

Procédure : Commande	
T â c h e : Décision de commander et choix de la procédure et du fournisseur	
Opération : Détermination de la procédure de commande	
Objectif : Régularité, sincérité	
Ris que : Non respect de la procédure de passation de commande	
Détail composants risque	Dispositif de contrôle interne
<p><b>Facteurs déclenchants :</b></p> <p>Mauvaise estimation du besoin</p> <p>Carence de formation</p> <p>Absence d'anticipation dans le calendrier de l'achat</p> <p>Méconnaissance / Non respect des procédures de commande publique</p> <p>Méconnaissance de la réglementation relative aux délégations de signature et au fonctionnement des CAO</p> <p>Méconnaissance ou absence de suivi des seuils atteints par la collectivité sur un même type de produit ou sur une</p>	<p><b>Généralités :</b></p> <p>Les procédures de passation des marchés publics font l'objet de nombreuses règles qu'il convient de maîtriser afin de sécuriser les procédures utilisées.</p> <p>La procédure de passation des marchés doit être adaptée à la nature et aux caractéristiques du besoin à satisfaire, au nombre ou à la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi qu'aux circonstances de l'achat.</p> <p>Elle doit par ailleurs se faire de manière dématérialisée en fonction de son montant, et conduire au déploiement d'une démarche d'Open Data.</p> <p>Le cadre réglementaire de l'achat public impose également des mesures en faveur de l'achat social et durable.</p> <p>A défaut, la collectivité se retrouvera confrontée à divers risques juridiques : délibérations rejetées par le contrôle de légalité, saisine du tribunal administratif, recours de fournisseurs s'estimant lésés, pouvant donner lieu à des frais de justice et au paiement de dommages intérêts, mise en cause de la responsabilité des gestionnaires. Le marché peut être retardé et même annulé.</p>

<p>famille homogène de produits</p> <p>Mauvais recensement des besoins sur la totalité d'une opération de travaux</p>	<p>Ces divers événements pouvant affecter un marché, entraînent des surcoûts liés aux frais de justice mais aussi à l'allongement du délai de réalisation de l'opération programmée (par exemple, le retard dans la livraison d'un bâtiment entraîne des surcoûts liés à la location de locaux en attendant la livraison de l'équipement).</p>
<p><b>Evènement :</b></p> <p>Non respect des procédures</p>	<p><b>Documentation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Code de la commande publique</li> <li>- Rédaction et diffusion du Guide de procédure réalisé au sein de la collectivité</li> <li>- Rédaction et diffusion de Document spécifique recensant les familles de produits utilisés (nomenclature des achats)</li> <li>- En fonction du montant annuel des achats, adoption et publication d'un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER).</li> <li>- Rédaction et diffusion d'une Charte déontologique de l'achat public mise à jour en cas de besoin (document signé par les élus en début de mandat dans lequel les élus indiquent leurs autres fonctions pouvant donner lieu à des incompatibilités).</li> <li>- Rédaction et diffusion des Documents mis à jour retraçant les délégations de signature.</li> <li>- Organiser une veille juridique et prévoir des <u>actions de formation</u> régulières sur la réglementation relative à la commande publique</li> <li>- Guide de la dématérialisation des marchés publics</li> </ul> <p><b>Traçabilité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Archivage des listes éditées et utilisées pour réaliser les contrôles - à adapter en fonction de la taille de la collectivité.</li> <li>☞ Archivage des délégations, procurations, etc. valides au moment de la signature de chaque marché.</li> <li>☞ Archivage des contrôles de la composition des diverses commissions liés à chaque marché et des Procès verbaux ou comptes rendus de réunions.</li> </ul>
<p><b>Impacts :</b></p> <p>Risque pénal – délit de favoritisme</p> <p>Risque juridique et financier - contentieux : recours d'un fournisseur et/ou observations liées au contrôle de légalité</p> <p>Dépenses supplémentaires et allongement des délais de réalisation de l'opération liés à l'impact</p> <p>Surcoûts liés à l'absence de respect des règles de mise en concurrence</p> <p>Mauvaise utilisation des deniers publics, inadaptation des moyens mis en œuvre aux enjeux de l'achat</p> <p>Déficit d'image de la collectivité perçu par les administrés et les fournisseurs – impact politique pour les élus :</p> <p>Retard dans les opérations, dysfonctionnement des services publics suite à l'allongement de la réalisation des opérations.</p> <p>Mise en cause de la responsabilité du gestionnaire</p>	<p><b>Organisation :</b></p> <p><u>Faire accompagner les gestionnaires par le service achat : le service achat ne doit pas hésiter à réinterroger le besoin afin de bien identifier les meilleures réponses à y apporter (allotissement, centrale d'achat, groupement de commandes...).</u></p> <p>Déployer un système d'information adapté (recensement des commandes en cours) afin de définir des règles de blocage et/ou d'alerte en fonction de seuils au moment de l'édition du bon de commande. Cet outil d'alerte ou de blocage est un outil de prévention qui permettra le recensement des problèmes rencontrés.</p> <p>Organiser le recensement des besoins à partir des données historiques des commandes. L'analyse des restitutions permettra d'améliorer le dispositif de recensement pour l'exercice suivant.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ <b>Recourir aux accords cadre pour les fournitures et prestations de services.</b></li> </ul> <p>Organiser et documenter les délégations de signature et/ou de pouvoirs permettant de s'assurer au moment de la signature que le signataire dispose bien de la délégation.</p> <p><b>Mesures de contrôles proposées :</b></p> <p><b>Contrôle mutuel ou contrôle de supervision réalisé par l'encadrement d'un échantillon de dossiers de marchés :</b></p> <p>Contrôle des marchés en fonction de seuils, du type de procédure, de la taille de la collectivité</p> <p>Le contrôle du marché sera opéré par un service extérieur (service juridique ou DAF, selon le type d'organisation).</p> <p>Ce contrôle pourra être exhaustif ou par échantillon ; il sera adapté en fonction de paramètres propres à l'entité. Il peut s'agir d'un contrôle exhaustif, d'un contrôle par échantillon selon des seuils ou selon d'autres critères, par exemple nature du marché. Il est recommandé d'utiliser les restitutions disponibles via le système d'information pour effectuer les contrôles.</p> <p><b>Contrôle de supervision a posteriori :</b></p> <p>Contrôle annuel d'un échantillon de 30 regroupements d'engagements correspondants à des prestations/familles de produits similaires, pour s'assurer qu'ils n'ont pas été scindés artificiellement afin de surseoir aux règles de seuils du code de la commande publique (publicité et mise en concurrence notamment)</p>

<b>RISQUE N° 4</b>	
Procédure : Commande	
Tâche : Engagement	
Opération : Engagement comptable de la commande	
Objectif : Exhaustivité, sincérité	
Risque : Les engagements ne sont pas retracés en comptabilité	
Détail composants risque	Dispositif de contrôle interne
<p><b>Facteurs déclenchants :</b></p> <p>Absence de comptabilité d'engagement</p> <p>Absence d'engagement / Engagement tardif</p> <p>Défaut de formation – Absence de guide de procédure</p>	<p><b>Généralités :</b></p> <p>La tenue de la comptabilité d'engagement des dépenses est une obligation qui incombe à l'ordonnateur. L'engagement comptable précède l'engagement juridique ou lui est concomitant.</p> <p>Le suivi des engagements permet de connaître à tout moment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les crédits ouverts et les prévisions de recettes,</li> <li>- Les crédits disponibles pour engagement,</li> <li>- Les crédits disponibles pour mandatement,</li> <li>- Les dépenses et recettes réalisées,</li> <li>- L'emploi fait des recettes grevées d'affectation spéciale.</li> </ul> <p>En fin d'exercice, le solde des engagements permet :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ de déterminer le montant des charges et produits à rattacher à l'exercice le quel influe sur le résultat de fonctionnement (procédure ne concernant pas, à titre obligatoire, les communes de moins de 3500 habitants) ;</li> <li>☞ de dresser l'état détaillé des restes à réaliser en investissement et fonctionnement. Ils font partie intégrante du résultat du compte administratif et doivent être sincères</li> <li>☞ d'établir le compte administratif</li> </ul>
<p><b>Evènement :</b></p> <p>L'engagement comptable n'est pas enregistré dans le SI</p>	<p><b>Documentation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diffusion du Code général des collectivités territoriales</li> <li>- Diffusion Instruction comptable</li> <li>- Rédaction et diffusion Guide de procédure interne</li> <li>- Guide synthétique de la comptabilité des dépenses engagées</li> <li>- Règlement budgétaire et financier de la collectivité</li> </ul> <p><b>Tracabilité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Système d'information permettant de retracer les engagements.</li> <li>☞ Conservation et archivage des bons de commande (une gestion dématérialisée via les pièces justificatives des engagements dans le SI est idéale).</li> </ul>
<p><b>Impacts :</b></p> <p>Les comptes ne sont pas fiables.</p> <p>La collectivité ne connaît pas le solde disponible alors qu'elle continue à engager : elle se met alors en situation éventuelle d'insolvabilité.</p> <p>Absence de vision pluriannuelle des mandatements à venir (échanciers de paiement) / Perte de sincérité des prochains budgets/ Risque d'insoutenabilité budgétaire</p> <p>Tentative de fraude/ dépense irrégulière :: paiement d'une facture frauduleuse en l'absence d'engagement préalable</p> <p>Rejet des mandats par le comptable pour insuffisance de crédits ouverts =&gt; allongement des délais / surcoûts</p>	<p><b>Organisation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Disposer d'un système d'information qui fasse le lien entre l'engagement et l'élaboration du bon de commande.</li> <li>☞ Numéro d'engagement à renseigner par les fournisseurs lors du dépôt d'une facture sur le portail Chorus Pro.</li> <li>☞ Mettre en place, éventuellement, un visa préalable de l'engagement juridique, en fonction de seuils.</li> <li>☞ Prévoir une procédure assurant, en cas de bon de commande oral, la liaison entre l'engagement comptable et le bon de commande.</li> </ul> <p><b>Mesures de contrôles proposées :</b></p> <p><b>Contrôle mutuel/ auto contrôle :</b></p> <p>Utilisation du système d'information : exemple, au moment de la saisie du bon de commande =&gt; blocage ou alerte si pas de n° d'engagement référencé ou création automatique de l'engagement concomitant et blocage en l'absence de crédits disponibles.</p> <p>Contrôle de la présence d'un numéro d'engagement avant toute notification d'un marché public</p> <p><b>Contrôle de supervision a posteriori :</b></p> <p>Contrôle par échantillon (périodicité et échantillon à déterminer selon la taille de la collectivité, les moyens disponibles et l'organisation de l'entité) de l'antériorité de l'engagement comptable. Utiliser les possibilités offertes par le système d'information afin d'éditer des listes d'engagements sur une période définie ou en fonction d'un seuil. Ces engagements seront rapprochés du bon de commande afin de s'assurer de l'existence d'un numéro d'engagement correspondant sur chaque bon de commande. La liste des marchés notifiés devra également</p>

*Comité National de Fiabilité des Comptes Locaux*

<p>Déficit d'image de la collectivité et impact politique pour les élus</p> <p>Les rattachements de charges et les restes à réaliser ne sont pas sincères.</p>	<p>faire l'objet d'un contrôle afin de s'assurer que les engagements afférents ont bien été comptabilisés.</p> <p>Exploiter les possibilités d'utiliser les restitutions des anomalies détectées par le système d'information ; par exemple, détecter les liquidations sans n° d'engagement – bons de commande sans référence à n° d'engagement...).</p>
<b>RISQUE N° 5</b>	
Procédure : Commande	
Tâche : Engagement	
Opération : Engagement comptable	
Objectif : Régularité	
Risque : Erreur dans la comptabilisation de l'engagement	
<p align="center"><b>Détail composants risque</b></p> <p><b>Facteurs déclenchants :</b></p> <p>Confusion entre investissement et fonctionnement, méconnaissance de la nomenclature comptable</p> <p>Volonté de dissimuler une insuffisance de crédit</p> <p>Mauvaise identification des tiers</p> <p>Carence ou mauvaise gestion des habilitations informatiques</p> <p>Absence de guide des procédures</p> <p>Non détection des marchés multi imputations</p> <p>Carence de formation</p> <p>Carence dans les points de contrôle</p>	<p align="center"><b>Dispositif de contrôle interne</b></p> <p><b>Généralités :</b></p> <p>L'engagement doit rester dans la limite des autorisations budgétaires. C'est pourquoi à un engagement juridique doit correspondre un engagement comptable préalable ou concomitant. L'engagement comptable consiste à réserver les crédits budgétaires correspondant à l'engagement juridique jusqu'au mandatement.</p> <p>Les erreurs pouvant affecter l'enregistrement de l'engagement comptable, sont multiples :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erreur dans le montant,</li> <li>- Erreur d'imputation,</li> <li>- Tiers mal identifié,</li> <li>- Engagement par une personne non habilitée.</li> </ul> <p>L'engagement comptable est la première action sur la chaîne de la dépense. C'est une phase essentielle. Les erreurs commises à ce niveau risquent de se répercuter tout au long de la chaîne de la dépense et de générer des anomalies affectant non seulement l'engagement mais également la liquidation et le mandatement.</p>
<p><b>Evènement :</b></p> <p>L'engagement n'est pas enregistré correctement dans le SI</p>	<p><b>Documentation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diffusion des Instructions comptables / Rédaction et diffusion Guide de procédure interne,</li> <li>- Rédaction et diffusion d'un Thésaurus ou charte pour la création des tiers</li> <li>- Renforcer la formation des personnels chargés de l'engagement</li> <li>- Guide synthétique de la comptabilité des dépenses engagées</li> <li>- Règlement budgétaire et financier de la collectivité</li> </ul> <p><b>Traçabilité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Archivage des preuves des contrôles</li> <li>☞ Système d'information permettant de retracer les engagements</li> <li>☞ Conservation et archivage des bons de commande</li> </ul>

<p><b>Impacts :</b></p> <p>La comptabilité d'engagement n'est pas sincère, les informations comptables découlant de la tenue de la comptabilité des dépenses engagées sont erronées</p> <p>Défaut de qualité du suivi de l'exécution des crédits/ Difficulté de pilotage du budget./ Insoutenabilité budgétaire</p> <p>La liquidation et le mandatement présentent des anomalies / Paiement irrégulier.</p> <p>Montant du FCTVA erroné</p> <p>La dépense est imputée sur des crédits non ouverts ou insuffisants</p> <p>Le mandat est rejeté par le comptable : allongement du délai de paiement</p> <p>Déficit d'image de la collectivité vis-à-vis des fournisseurs</p>	<p><b>Organisation :</b></p> <p>Mettre en place des règles de gestion spécifiques à la collectivité.</p> <p>☞ <b>Bonne pratique pour les marchés multi imputations : utiliser le progiciel en renseignant dans la fiche marché les différentes imputations correspondant à ce marché. Un blocage est paramétré si au moment de l'engagement, l'imputation utilisée n'est pas recensée dans la fiche marché parmi les imputations possibles.</b></p> <p>Sécuriser la base tiers :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Personnes physiques =&gt; définir un numéro stable dans la mesure du possible.</li> <li>- Personnes morales =&gt; utiliser le N° SIRET et en plus le code NAF.</li> <li>- Centraliser la création des tiers ou au moins centraliser la validation de la création de tiers par le service des finances.</li> </ul> <p>☞ <b>Exemple d'une grande collectivité qui a élaboré un tableau de bord informatique à partir de son système d'information, recensant un certain nombre de critères de fiabilité de la base tiers (doublons, adresses, noms mal orthographiés...)</b></p> <p>Limiter et contrôler par l'octroi d'habilitations le nombre de personnes habilitées à créer, valider la création de tiers et assurer la gestion de la base (« nettoyage »...).</p> <p>Sécuriser l'alimentation de la base tiers par déversement d'applications métier. Un audit régulier de la base tiers devrait permettre de la fiabiliser. Certaines entités font appel à un prestataire notamment pour effectuer un contrôle des numéros de SIRET.</p> <p>☞ <b>Utiliser les fonctionnalités du système d'information pour paramétrer des blocages ou alertes.</b></p> <p><b>Mesures de contrôles proposées :</b></p> <p><b>Contrôle mutuel / auto contrôle :</b></p> <p>Contrôle de la présence du montant engagé et cohérence entre la comptabilité des engagements et les mandats effectués. En cas de discordance, contrôle de la justification de la comptabilisation de l'engagement (pièce d'origine telle que le bon de commande ou le marché).</p> <p><b>NB :</b> des contrôles doivent être menés régulièrement pour s'assurer que lors de la création d'un nouveau tiers, ce dernier n'existe pas déjà dans la base. La création d'un tiers de surcroît devrait être associée à une séparation des tâches entre la personne qui saisit les éléments notamment le compte bancaire et la personne qui valide ces informations dans la base.</p> <p><b>Contrôle de supervision a posteriori :</b></p> <p>Contrôle a posteriori par échantillon (à définir selon la taille de la collectivité, la volumétrie et les moyens disponibles)</p> <p>Utiliser les listes éditées par le système d'information pour contrôler un certain nombre d'engagements.</p> <p>L'encadrement réalisera un contrôle exhaustif afin de s'assurer de la correcte saisie dans le système d'information des items liés à l'engagement (tiers, montant, imputation, antériorité de l'engagement, personne habilitée à engager).</p> <p>Il s'attachera à vérifier l'effectivité des mesures mises en œuvre relatives à la création des tiers à partir d'un échantillon de 30 tiers.</p> <p>Contrôle par échantillon et selon périodicité (à définir selon la taille de la collectivité et la volumétrie des tiers créés) du respect des consignes relatives à la gestion des tiers.</p> <p>Utiliser les restitutions disponibles par le système d'information afin d'identifier les anomalies sur les tiers (par exemple, plusieurs tiers pour un même SIRET) et procéder à un contrôle exhaustif des anomalies.</p> <p>Ces contrôles donneront lieu à un bilan qui permettra la mise en œuvre de mesures correctives.</p>
---	---

<b>RISQUE N° 6</b>	
Procédure : Commande	
Tâche : Constatation et certification du service fait	
Opération : Contrôle du service fait	
Objectif : Régularité, sincérité, totalité	
Risque : Absence de contrôle réel du service fait	
Détail composants risque	Dispositif de contrôle interne
<p><b><u>Facteurs déclenchants :</u></b></p> <p>Absence de contrôle réel du service fait / Absence de personne désignée pour procéder au contrôle réel du service fait.</p> <p>La personne responsable n'est pas informée de la livraison / de la réception des travaux / de la réalisation de la prestation.</p> <p>Les personnes chargées du contrôle n'ont pas la compétence technique suffisante pour apprécier la qualité de service réalisé ou de la livraison / ou n'ont pas accès aux documents nécessaires (bon de livraison – documents relatifs au marché à la convention ...) – défaut de formation</p> <p>Le signataire n'a pas délégation.</p>	<p><b><u>Généralités :</u></b></p> <p>L'ordonnateur est chargé de la liquidation des factures. La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dépense et d'arrêter le montant de la dépense.</p> <p>Elle est effectuée au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers (décret GBCP art 31).</p> <p>La constatation du service fait consiste à vérifier la réalité d'une dette, c'est-à-dire à vérifier que le fournisseur a bien accompli ses obligations (quantité, qualité) par rapport à la commande.</p> <p>C'est la première étape de la liquidation.</p> <p>La vérification du service fait n'est pas qu'une formalité administrative, elle ne se limite pas à l'apposition de la signature d'une personne habilitée sur le bordereau de mandats. L'article 12 du GBCP édicte que l'ordonnateur atteste sous sa responsabilité du service fait.</p>
<p><b><u>Evènement :</u></b></p> <p>Le service fait n'est pas contrôlé / est mal contrôlé.</p>	<p><b><u>Documentation :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rédaction et diffusion d'un Guide de procédure interne</li> <li>- Décret du 23-03-2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités</li> <li>- Code de la commande publique / Marché – Travaux – PV de réception</li> <li>- Site : Collectivités-locales-.gouv.fr/finances locales / les dépenses</li> <li>- Instruction du 17 août 2020 relative aux dépenses payées avant service fait</li> </ul> <p><b><u>Traçabilité :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Signature des bons de livraison par la personne compétente (délégations de signatures formalisées et actualisées)</li> <li>☞ Service fait constaté et certifié de manière dématérialisée dans le SI</li> <li>☞ Archivage des bons de livraison et des comptes rendus de prestations de service à rapprocher des bons de commande.</li> </ul>
<p><b><u>Impacts :</u></b></p> <p>La prestation n'est pas conforme voire inexistante =&gt; fraude / Dépense irrégulière – surcoûts</p> <p>Pertes de voies de recours à l'encontre du fournisseur</p> <p>Fiabilité : mauvaise qualité des rattachements de charges</p> <p>Allongement des délais de réalisation d'une opération ; par exemple si la commande réceptionnée n'est pas conforme et qu'il faut passer une nouvelle commande pour répondre au besoin.</p>	<p><b><u>Organisation :</u></b></p> <p>Mettre en place un double niveau de contrôle :</p> <p>1 – Réception de la livraison : formalisation par un document (bon de livraison)</p> <p>2 – Vérification de la qualité / conformité des biens ou services livrés au regard de la commande = formalisation par un document et y détailler les anomalies de réception (livraison partielle...).</p> <p>Désignation de responsables de la certification du service fait dans unité / service en tenant compte des compétences techniques nécessaires. L'organisation doit être formalisée notamment par la mise en place de délégations de signature (éventuellement selon montants, type de dépense...). Les délégations doivent être actualisées régulièrement.</p> <p><b><u>Mesures de contrôles proposées :</u></b></p> <p><b>Contrôle mutuel/ auto contrôle ;</b></p> <p>A la réception de la livraison : rapprochement avec le bon de commande.</p> <p>Vérification de la conformité : rapprochement avec le bon de livraison, le bon de commande et le document formalisant la réception.</p>

*Comité National de Fiabilité des Comptes Locaux*

<p>Déficit d'image de la collectivité vis-à-vis des administrés et des fournisseurs: impact politique pour les élus.</p>	<p><b>Contrôle de supervision à posteriori</b></p> <p>Mettre en place un contrôle hiérarchisé du service fait qui sera adapté à la taille de la collectivité, ses moyens et son organisation. Ce contrôle pourra tenir compte des montants, des types de dépenses.</p> <p>Contrôle de l'effectivité des mesures mises en place : contrôle par échantillon (seuils / familles de biens ou services) à partir des mandatements réalisés ; il s'agit de reconstituer la totalité des opérations intervenues depuis la livraison et ayant conduit à certifier le service fait.</p>
<b>RISQUE N° 7</b>	
Procédure : Ordre de payer	
Tâche : Acompte et versement définitif	
Opération : Établissement du mandat	
Objectif : Régularité, justification	
Risque : Mandatement sur la base de pièces frauduleuses	
<b>Détail composants risque</b>	<b>Dispositif de contrôle interne</b>
<p><b>Facteurs déclenchants :</b></p> <p>Carence dans les points de contrôle</p> <p>Carence dans l'accès ou la maîtrise de la réglementation applicable</p> <p>Carence dans l'organisation, non respect de la chaîne de la dépense</p> <p>Défaut de formation</p>	<p><b>Généralités :</b></p> <p>Le secteur des collectivités locales est très fréquemment confronté à des cas d'escroquerie aux faux ordres de virement (FOVI). Il s'agit de manœuvres organisées par des escrocs auprès des acteurs de la dépense publique et pouvant aboutir à ce que le paiement soit effectué sur un compte frauduleux, le plus souvent domicilié à l'étranger ou auprès de « néobanques ».</p> <p>Il incombe à l'ordonnateur de renseigner les exactes coordonnées bancaires du fournisseur sur le flux PES du mandat et de transmettre la pièce justificative au comptable public.</p>
<p><b>Évènement :</b></p> <p>Le mandatement de la dépense est effectué sur la base de pièces justificatives frauduleuses</p>	<p><b>Documentation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépliant DGFIP « se prémunir contre les escroqueries aux FOVI »</li> <li>- Livret DGFIP « se prémunir contre les escroqueries aux FOVI »</li> <li>- Présentation du dispositif de lutte contre les tentatives d'escroquerie</li> <li>- <a href="https://www.cybermalveillance.gouv.fr/">https://www.cybermalveillance.gouv.fr/</a></li> <li>- Guide méthodologique relatif au contrôle interne des SI des collectivités locales</li> </ul>
<p><b>Impacts :</b></p> <p>Dépense supplémentaire</p> <p>Retard de paiement du véritable créancier</p> <p>Déficit d'image de la collectivité vis-à-vis des administrés et des fournisseurs: impact politique pour les élus</p>	<p><b>Traçabilité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formalisation des vérifications effectuées sur les dépenses à l'étranger ou auprès des néobanques.</li> </ul> <p><b>Organisation :</b></p> <p>Depuis le 1er janvier 2020, toutes les entreprises sont tenues de transmettre leurs factures à destination de la sphère publique via le Portail Chorus Pro. Les fournisseurs accèdent au suivi du traitement de leurs factures et notamment aux dates de paiement. Les factures transmises par messagerie pouvant avoir été falsifiées suite à un piratage de boîte mail du fournisseur ou de la collectivité, elles doivent impérativement être refusées afin d'être déposées sur le portail Chorus pro qui offre davantage de garanties de sécurité.</p> <p>Concernant la transmission des RIB, il est vivement recommandé qu'elle se fasse également via Chorus Pro (PJ supplémentaire lors du dépôt de la facture ou inscription directe des coordonnées bancaires sur la facture déposée). En effet, les RIB transmis par messagerie/papier peuvent également avoir été falsifiés.</p> <p>L'ensemble des acteurs de la dépense doit être sensibilisé aux FOVI et notamment au sein des petites collectivités. S'assurer que chacun d'entre eux ait conscience des risques et connaisse les moyens de s'en prémunir.</p> <p>Il convient enfin d'accroître la vigilance sur le risque de piratage des boîtes de messagerie (changement régulier des mots de passe, ne pas cliquer sur les liens des messages suspects, ne pas communiquer d'identifiant ou mot de passe,...).</p> <p><b>Mesures de contrôles proposées :</b></p> <p><b>Contrôle mutuel/ auto contrôle ;</b></p> <p>A la réception par mail (ou papier) d'un RIB, il convient d'inciter le fournisseur à déposer son RIB en utilisant Chorus Pro.</p> <p>A défaut, des contrôles complémentaires doivent être effectués pour les coordonnées bancaires domiciliées à l'étranger ou sur un compte de type néobanque. Effectuer un <b>contre-appel</b> au fournisseur à partir de coordonnées <b>fiabilisées</b> (internet ou pages jaunes) constitue le moyen le plus fiable de s'assurer que l'IBAN n'est pas frauduleux. Le site</p>

	IBANCALCULATOR ( <a href="https://www.ibancalculator.com/">https://www.ibancalculator.com/</a> ), permet également de rechercher la banque associée à l'IBAN bénéficiaire du paiement, afin de s'assurer que le nom de la banque indiqué sur le RIB n'a pas été falsifié.
--	---

## FICHE COMPLÉMENTAIRE

### FICHE N°1 : LES RISQUES INHÉRENTS AU SUIVI DES MARCHES

Cette fiche a pour objectif d'insister plus précisément sur un risque identifié dans ce processus de la commande publique. Sans être un risque majeur, il convient d'appeler l'attention des praticiens sur ce sujet.

En effet, dans la pratique, les services techniques chargés de commander les biens, fournitures ou services se retrouvent souvent confrontés à un manque d'information quant aux marchés en cours. Cela peut amener, un service gestionnaire ou technique de sortir du cadre contractuel des marchés existants en toute bonne foi, simplement parce qu'ils n'ont pas été informés suffisamment des délais, du choix d'un nouveau fournisseur ou du changement de tarifs...

Types de risques ayant été principalement identifiés :

- ✓ Les services gestionnaires passent une commande alors que le marché est soit terminé, soit n'a pas encore été notifié.
- ✓ Les services gestionnaires passent une commande en absence d'avenant alors que le montant est dépassé ou alors que l'avenant n'a pas encore été notifié.
- ✓ Les services gestionnaires passent une commande « hors marché » alors qu'il existe un accord cadre en cours pour ce type de prestation.
- ✓ Les services gestionnaires rattachent une commande à un marché qui n'est pas le bon.

Il s'agit d'un problème d'information des services qui peut être résolu avec la mise en place d'une organisation adaptée.

#### Documentation :

Une bonne pratique identifiée consiste à mettre à la disposition des services opérationnels différents documents/supports leur permettant de connaître les marchés « actifs » sur lesquels ils peuvent commander.

Il est préconisé d'organiser la circulation de l'information à partir d'un service unique.

La direction des finances, ou un autre service, selon l'organisation, doit informer régulièrement les services gestionnaires sur les nouveaux marchés notifiés, sur les marchés en fin de vie, sur les avenants notifiés via des tableaux de bord. Cette information peut être diffusée via le site intranet de la collectivité.

En termes de bonne pratique, une grande collectivité réalise des tableaux de bord mensuels d'alerte reprenant les événements affectant les marchés pour les 3 mois à venir.

#### Organisation :

La désignation d'un service unique chargé de la diffusion et du suivi des différents marchés apparaît indispensable notamment dans les collectivités où la commande est décentralisée.

De même, l'adaptation du système d'information permet de générer des alertes en bloquant si besoin, l'accès pour le service gestionnaire, à un fournisseur sur un marché qui ne serait pas ou plus « actif ». A l'inverse, des alertes « présence d'un marché pour ce fournisseur » peuvent également être générées lors de la saisie d'une commande.

#### Traçabilité

Elle est assurée par le logiciel de suivi des marchés dont des accès en consultation peuvent être attribués aux services gestionnaires.

La détection de l'anomalie s'effectue avec la date de service fait par rapport à la date de notification du marché.

Imposer la saisie de la référence des marchés lors du dépôt des factures sur Chorus Pro.