

DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES

Section Gestion comptable publique n° 13-0014

NOR : BUDE1308483J

Instruction du 15 avril 2013

CIRCULAIRE RELATIVE A L'APPLICATION DANS LE SECTEUR PUBLIC LOCAL ET HOSPITALIER DU
DECRET N° 2013-269 DU 29 MARS 2013 RELATIF A LA LUTTE CONTRE LES RETARDS DE PAIEMENT
DANS LES CONTRATS DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Bureau CL-1A

RÉSUMÉ

La présente circulaire a pour objet de décrire, pour le secteur public local et hospitalier, le nouveau dispositif de lutte contre les retards de paiement issu du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, et les voies de maîtrise du délai de paiement.

Date d'application : immédiate

DOCUMENTS À ABROGER

- Instruction BOCP n° 86-051-M0 du 15 avril 1986
- Instruction BOCP n° 88-050-M0 du 14 avril 1988 (NOR BUDR8800060J)
- Instruction BOCP n° 91-051-B1-M0 M9 du 15 avril 1991 (NOR BUDR9100051J)
- Instruction BOCP n° 96-127-M0 du 22 novembre 1996 (NOR BUDR9600127J)
- Instruction BOCP n° 02-040-M0-B1-B du 3 mai 2002 (NOR BUDR0200040J)
- Instruction BOCP n° 04-020-M0-B1-B du 23 février 2004 (NOR BUDR0400020J)

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
Section 1 : L'extension du champ d'application de la réglementation encadrant les délais de paiement.....	5
Sous-section 1 : L'extension aux pouvoirs adjudicateurs non soumis au code des marchés publics.....	5
Sous-section 2 : L'extension à tous les contrats de la commande publique.....	6
Sous-section 3 : La détermination du délai de paiement à respecter.....	6
A. Les délais prédéterminés (article 1er).....	6
B. Il est recommandé de préciser le délai de paiement dans le contrat	7
C. Un principe : une liberté encadrée.....	7
Section 2 : Les modalités de calcul des délais de paiement.....	7
Sous-section 1 : Les points de départ et de fin du délai global de paiement.....	7
A. La réception de la demande de paiement.....	7
B. La satisfaction de la demande de paiement.....	9
Sous-section 2 : La suspension du délai de paiement par le pouvoir adjudicateur.....	10
Sous-section 3 : Le recours à un maître d'œuvre (article 5).....	12
Sous-section 4 : Les sous-traitants payés directement (article 6).....	12
Section 3 : Le renforcement des sanctions pour défaut de paiement dans les délais	13
Sous-section 1 : Des intérêts moratoires plus coûteux.....	13
A. Le principe du versement automatique d'intérêts moratoires pour retard de paiement.....	13
B. La majoration du taux d'intérêt pour le retard de paiement (article 8).....	14
C. Les modalités de calcul des intérêts moratoires.....	14
D. En cas de désaccord sur le montant d'un acompte ou du solde (l'article 8, II).....	14
Sous-section 2 : L'instauration d'une indemnité forfaitaire de 40 euros automatiquement due pour chaque retard de paiement (article 9).....	14
Sous-section 3 : Le délai de paiement des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire (article 10).....	15
Section 4 : Les dispositions spécifiques aux pouvoirs adjudicateurs dotés d'un comptable public.....	16
Sous-section 1 : Les conditions techniques et administratives doivent être prévues au contrat (article 11).....	16
Sous-section 2 : La répartition des délais d'intervention de l'ordonnateur et du comptable (articles 1 et 12).....	16
A. Le principe	16
B. Le délai de règlement conventionnel (article 12, alinéa 3).....	17
Sous-section 3 : L'ordonnancement en l'absence de fonds disponibles (article 13, II).....	17
Sous-section 4 : La suspension du délai du comptable (articles 13 et 15).....	17
A. Le délai du comptable peut être suspendu.....	17
B. Le délai du comptable peut être suspendu plus d'une fois.....	18
C. Un solde minimum après suspension du délai permet le réexamen du dossier.....	18
Sous-section 5 : La suspension du délai de paiement par le comptable.....	18

Sous-section 6 : Les modalités d'application de l'action récursoire (article 16).....	19
A. Le principe d'unicité de l'acheteur public vis-à-vis de ses fournisseurs.....	19
B. La loi organise le partage des intérêts moratoires pour le secteur public local.....	19
Section 5 : La maîtrise du délai de paiement implique des circuits financiers optimistes et un partenariat étroit entre l'ordonnateur et le comptable.....	20
Sous-section 1 : Des circuits financiers optimisés.....	20
A. Les services des ordonnateurs doivent suivre chaque demande de paiement.....	20
B. Les services des comptables publics s'attacheront à concourir au respect du délai de paiement en optimisant leurs propres traitements.....	24
Sous-section 2 : Un partenariat étroit entre l'ordonnateur et le comptable est indispensable pour maîtriser le délai de paiement.....	25
A. Une procédure partagée qui impose un suivi commun du délai de paiement (article 14).....	25
B. Les conventions ayant pour objet la maîtrise des délais de paiement.....	25
C. La mobilisation des moyens spécifiques d'exécution de certaines dépenses.....	25
Section 6 : L'Outre-mer (articles 17 et 18).....	26
Section 7 : L'entrée en vigueur du nouveau dispositif (article 21).....	26

INTRODUCTION

La directive n° 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales refond la directive n°2000/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000. Elle a pour objectif de diminuer les retards de paiement dans les transactions commerciales au sein de l'Union européenne, et pas seulement dans les transactions entre entreprises comme l'illustre le rapport annuel 2012 de l'observatoire des délais de paiement (le tableau suivant en est extrait).

Le délai global de paiement dans le secteur public local (2011-2012)

(en jours)

	Moyenne		Médiane		Dernier décile	
	31/12/2011	31/10/2012	31/12/2011	31/10/2012	31/12/2011	31/10/2012
	sur 12 mois	sur 10 mois	sur 12 mois	sur 10 mois	sur 12 mois	sur 10 mois
Régions	31,1	33,2	35,3	32,9	44,0	52,2
Départements	23,5	23,7	22,3	22,0	33,9	36,6
Communes de plus de 10 000 habitants	27,5	29,6	25,3	26,7	44,6	44,6
Communes de moins de 10 000 habitants	21,8	22,2	17,5	17,3	32,2	31,5
Groupements à fiscalité propre	26,2	26,0	20,0	19,7	35,3	35,0
Offices publics de l'habitat	27,0	26,1	23,6	23,8	43,4	40,5
Grands établissements publics de santé ^{a)}	38,5	40,1	32,8	35,7	50,3	52,4
Autres établissements publics de santé ^{b)}	30,0	32,7	25,2	27,5	44,0	46,3
Toutes catégories	26,2	27,2	18,8	18,7	37,0	37,1

Ces retards de paiement pèsent sur la trésorerie des entreprises créancières, sont synonymes de coûts financiers supplémentaires pour celles-ci, réduisent leurs perspectives d'investissement et exacerbent l'incertitude pour de nombreuses entreprises, les PME en particulier, dont la compétitivité et la solvabilité en souffrent.

Parmi les quatre leviers du plan pour le renforcement de la trésorerie des entreprises annoncé par le Ministre de l'économie et des finances en mars 2013, figure l'amélioration des délais de paiement de la sphère publique. Concernant les collectivités territoriales, il est ainsi demandé aux directions départementales et régionales des finances publiques ainsi qu'aux comptables publics d'organismes locaux et hospitaliers de mener les deux actions prioritaires suivantes :

- la promotion de la dématérialisation des pièces comptables et justificatives adressées par les ordonnateurs aux comptables ¹ : la dématérialisation de la chaîne de la dépense, accélérant ses traitements, suppose d'inciter à la fois les fournisseurs à adresser aux acheteurs publics des factures dématérialisées et ces derniers à dématérialiser leurs ordres de payer et pièces les justifiant ;

- la promotion du contrôle allégé en partenariat des dépenses afin de simplifier et d'accélérer les procédures de mise en paiement des factures ² : une meilleure coordination des contrôles respectifs des dépenses par les ordonnateurs et les comptables dès l'amont de la chaîne de la dépense permet d'alléger les vérifications et les justifications exigées en aval de cette même chaîne. Ce dispositif partenarial est mis en œuvre sur la base d'une convention conclue entre l'ordonnateur et le comptable.

En complément de cette démarche incitative, la nouvelle directive n° 2011/7/UE vise également à réduire ces délais de paiement privés et publics en renforçant les sanctions en cas de retard. Elle s'applique non seulement aux transactions commerciales entre des opérateurs économiques ("volet interentreprises") mais aussi à celles entre des opérateurs économiques et des pouvoirs publics ("volet public") qui conduisent à la fourniture de marchandises ou à la prestation de services contre rémunération.

1 Cf. Article 51 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, article D. 1617-23 du code général des collectivités territoriales, arrêté du 27 juin 2007 relatif à la dématérialisation des opérations en comptabilité publique (NOR BCFR0750735A) et circulaire de la DGFIP à son réseau n° 2012/08/8400 du 27 septembre 2012 relative aux plans départementaux pluriannuels du déploiement de la dématérialisation.

2 Cf. Second alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, arrêté du 11 mai 2011 pris en application du préambule de l'annexe I du code général des collectivités territoriales portant fixation des modalités de justification des dépenses des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé (NOR BCRE1113038A) et instruction de la DGFIP à son réseau n° 2013/01/1236 du 14 janvier 2013 diffusant le guide méthodologique du contrôle allégé en partenariat.

La loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne (DADUE) en matière économique et financière transpose la directive pour le " volet public " en indiquant les bases des règles applicables aux dépenses publiques en droit interne (titre IV).

Le principe général du nouveau dispositif est que les sommes dues par les pouvoirs adjudicateurs concernés, en exécution d'un contrat de la commande publique (et plus simplement d'un marché public), doivent être payées dans un délai maximum. Si ce délai n'est pas respecté, des sanctions sont mises en œuvre (intérêts moratoires, indemnité forfaitaire et, le cas échéant, indemnisation complémentaire).

Le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique en tire toutes les conséquences au regard de la distinction des fonctions de l'ordonnateur et du comptable actualisée par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

La législation française relative au paiement des prestations issues des contrats de la commande publique, à l'origine issue de la directive de 2000, était déjà, en grande partie, conforme à la nouvelle réglementation européenne. Néanmoins, des ajustements imposés par la directive de 2011 ont été nécessaires.

En effet, celle-ci harmonise les cadres juridiques respectifs des délais de paiement des autorités publiques et des entreprises. Le champ d'application des dispositions internes relatives aux délais de paiement est donc étendu par la loi de 2013 précitée et par son décret d'application à l'ensemble des transactions commerciales conclues par des pouvoirs adjudicateurs.

En outre, la directive oblige les Etats membres à instaurer une indemnité forfaitaire d'un montant minimum de 40 euros, par paiement dû, à titre de compensation des frais de recouvrement supportés par le créancier devant relancer son débiteur. Lorsque ses frais de recouvrement effectifs sont supérieurs au montant de cette indemnité forfaitaire, le créancier peut demander une indemnisation complémentaire, sur justification produite à son débiteur.

Enfin, la directive prévoit que le taux d'intérêt retenu pour calculer les intérêts moratoires dus pour le retard de paiement est le taux de refinancement principal de la Banque centrale européenne, majoré de huit points (au lieu de sept auparavant), applicable à tous les acheteurs publics, y compris les établissements publics de santé et les services de santé des armées qui bénéficiaient de l'application du taux d'intérêt légal français augmenté de deux points.

La limitation de l'impact sur les budgets publics de la mise en œuvre de ce renforcement des sanctions financières des retards de paiement suppose des efforts conjoints des ordonnateurs et des comptables publics pour maîtriser les délais de la chaîne de traitement de chaque dépense publique.

Au-delà de l'exemplarité nécessaire des administrations publiques en ce domaine et des effets positifs dont bénéficiera l'économie, la bonne gestion des deniers publics impose d'éviter de faire supporter par le budget des organismes publics des intérêts moratoires importants si les mesures organisationnelles appropriées n'étaient pas rapidement mises en œuvre par chacun d'entre eux afin de respecter le délai global de paiement de 30 jours.

La présente circulaire a pour objet de donner les indications de portée générale mais également techniques utiles aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux établissements publics de santé en détaillant les évolutions introduites par la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013.

Section 1 : L'extension du champ d'application de la réglementation encadrant les délais de paiement

L'application des dispositions encadrant le délai de paiement est étendue tant sur le plan organique que sur le plan matériel. En effet, ce dispositif s'applique, d'une part, à l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs entendus au sens large du terme et, d'autre part, à l'ensemble des contrats de la commande publique. Il convient également de préciser le délai réglementaire déterminé pour les différentes catégories de pouvoir adjudicateur.

Sous-section 1 : L'extension aux pouvoirs adjudicateurs non soumis au code des marchés publics

Les dispositions de la directive de 2011 relatives aux transactions entre entreprises et pouvoirs publics s'appliquent de façon identique à tous les pouvoirs adjudicateurs soumis aux directives " marchés publics " et " concessions ".

L'article 37 de la loi n° 2013- 100 du 28 janvier 2013 a donc pour objet d'étendre aux pouvoirs adjudicateurs non soumis au code des marchés publics les dispositions relatives aux délais de paiement des marchés publics.

Ainsi, le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 s'applique à l'Etat, à ses établissements autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial ³, aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics ainsi qu'aux pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 ⁴, y compris lorsqu'ils agissent en qualité d'entités adjudicatrices.

3 Y compris aux établissements publics de santé.

4 Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

Sous-section 2 : L'extension à tous les contrats de la commande publique

La directive de 2011 vise l'ensemble des transactions commerciales. Elle s'applique à tous les contrats de la commande publique.

L'article 37 de la loi susvisée de 2013 étend donc les dispositions relatives aux délais de paiement à tous les contrats de la commande publique définis comme les contrats " *ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, ou la délégation d'un service public* ".

Entrent notamment dans cette définition, outre les contrats passés en application du code des marchés publics, les marchés soumis à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, les contrats de partenariat et assimilés ⁵, les concessions de travaux et les délégations de service public (concessions, affermage, régie intéressée,...).

Sont exclues les opérations relatives aux acquisitions d'immeubles ou de fonds de commerce, compte tenu de leurs modalités spécifiques de paiement destinées à assurer la sécurité juridique du paiement au regard particulièrement du caractère libératoire du paiement (acte notarié,...). En effet, pour ces opérations, il existe un système de publicité foncière pour rendre la mutation opposable aux tiers et fixer les droits concurrents. Ces opérations prennent ainsi un temps incompatible avec un délai de paiement de 30 jours.

Cette nouvelle réglementation nécessite, pour les pouvoirs adjudicateurs concernés, de vérifier la compatibilité de leur politique globale d'achat avec ces nouvelles obligations et, le cas échéant, d'adapter leurs pratiques et de prendre en compte cette contrainte calendaire dans leurs systèmes d'information (supervision des délais de traitement sur toute la chaîne de la dépense).

Sous-section 3 : La détermination du délai de paiement à respecter

Il est essentiel de prévoir le délai de paiement dans le contrat, qu'il soit réglementaire ou librement décidé par les parties.

A. Les délais prédéterminés (article 1^{er})

La loi impose aux pouvoirs adjudicateurs de payer leurs créances en respectant un délai maximal fixé par décret. Elle autorise les parties au contrat à prévoir un délai différent mais qui ne peut excéder le délai réglementaire.

Le décret n° 2013-269 précité précise le plafond du délai global de paiement applicable à chaque catégorie de personne morale de droit public (pouvoir adjudicateur) :

- **Un délai de 30 jours** est fixé pour l'Etat et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ⁶ (y compris lorsque ces derniers constituent une entreprise publique au sens de l'ordonnance du 7 juin 2004 ⁷) et les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance précitée du 6 juin 2005, à l'exception de ceux qui répondent à la définition de l'entreprise publique telle que prévue par l'ordonnance du 7 juin 2004 précitée.

L'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 précitée et ses décrets d'application ne prévoient pas de dispositions spécifiques relatives aux délais de paiement. Ces organismes appliqueront désormais le même régime que les personnes soumises au code des marchés publics.

Les établissements publics de recherche soumis au décret n° 2007-590 du 25 avril 2007 ⁸, qui bénéficiaient d'un délai de 45 jours, sont désormais soumis à un délai de 30 jours pour les marchés passés dans le cadre de leur activité de recherche.

Les offices publics de l'habitat soumis à l'ordonnance susvisée de 2005 depuis la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 appliquaient l'article L. 441-6 du code de commerce qui les autorisait à payer dans un délai de 60 jours (à moins qu'ils ne soient soumis volontairement à la partie du code des marchés publics relative à l'exécution des marchés qui fixe un délai de 30 jours pour les établissements publics locaux). Ils sont désormais soumis, comme tous les autres établissements publics locaux, à un délai de 30 jours.

- **Un délai de 50 jours** est fixé pour les établissements publics de santé et les établissements du service de santé des armées.

5 Exemples : contrats passés en application de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), en application de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ).

6 Y compris les offices publics de l'habitat.

7 Ordonnance n° 2004-503 du 7 juin 2004 portant transposition de la directive n° 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques.

8 Décret n° 2007-590 du 25 avril 2007 fixant les règles applicables aux marchés passés par les établissements publics mentionnés au 5° du I de l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, pour les achats de fournitures, de services et de travaux destinés à la conduite de leurs activités de recherche. L'article 6 de ce décret a été abrogé par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013.

- **Un délai de 60 jours** est fixé pour les pouvoirs adjudicateurs soumis à l'ordonnance susvisée de 2005 qui sont des entreprises publiques au sens du II de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 juin 2004 susvisée, c'est-à-dire " *tout organisme qui exerce des activités de production ou de commercialisation de biens ou de services marchands et sur lequel une ou des personnes publiques exercent, directement ou indirectement, une influence dominante en raison de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent. L'influence des personnes publiques est réputée dominante lorsque celles-ci, directement ou indirectement, détiennent la majorité du capital, disposent de la majorité des droits de vote ou peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance* ".

Entrent notamment dans la définition de l'entreprise publique EDF, France Télévision, SNCF, RATP, les sociétés d'économie mixte locales, les sociétés publiques locales...

Le bénéfice d'un délai de paiement pour ces acheteurs publics exposés à la concurrence d'entreprises bénéficiant de règles plus souples vise à ne pas créer de distorsion de concurrence conformément aux objectifs de la directive n° 2011/7/UE. C'est pourquoi il a été décidé de reprendre la disposition de ladite directive qui permet aux Etats de prolonger les délais de paiement jusqu'à un maximum de 60 jours dans le cas d'entreprises publiques.

Ces pouvoirs adjudicateurs seront soumis aux dispositions spécifiques relatives aux pouvoirs publics.

B. Il est recommandé de préciser le délai de paiement dans le contrat

Il est recommandé aux personnes morales de droit public contractantes de préciser dans leurs contrats le délai maximum de paiement sur lequel elles s'engagent.

En effet, la mention dans le contrat du délai de paiement sur lequel la personne publique contractante s'engage est un élément de transparence vis-à-vis de l'entreprise de nature à éviter tout litige ultérieur. Toutefois, si le contrat ne comporte aucune indication de cette nature, le délai applicable est le délai de paiement autorisé réglementairement.

Il en va de même pour les contrats passés sans formalités préalables, dont la réglementation montant admet qu'ils ne soient pas soumis à l'obligation d'être écrits, en deçà d'un certain

Ils peuvent ne pas revêtir la forme d'un contrat écrit, ce qui prive l'acheteur public d'un support l'amenant à s'engager sur un délai de paiement. Pour ces achats, il est prévu d'emblée un délai de paiement de trente, cinquante ou soixante jours maximum, selon l'organisme concerné (cf. § A. supra).

Néanmoins, même lorsqu'il s'agit de marchés passés sans formalités préalables, il est vivement recommandé aux acheteurs publics, dès lors qu'il existe un support écrit, de préciser le délai de paiement et les sanctions du dépassement. Cette précaution devrait permettre d'éviter toute ambiguïté ou contentieux ultérieur.

L'objectif est de permettre aux entreprises candidates, au moment où elles soumissionnent, de faire leur offre en toute connaissance de cause quant aux conditions de paiement du marché. La personne publique contractante, quant à elle, peut comparer l'ensemble des offres sur la même base.

C. Un principe : une liberté encadrée

L'attention est appelée sur le fait que la personne publique contractante peut valablement s'engager, si elle l'estime nécessaire, sur un délai de paiement inférieur au délai maximum réglementaire mais que tout engagement supérieur à ce dernier serait illégal.

Section 2 : Les modalités de calcul des délais de paiement

Le calcul du délai global de paiement répond à des règles particulières (différentes selon les cas de figure : recours à un maître d'œuvre ou à un sous-traitant), qui doivent être rappelées.

Sous-section 1 : Les points de départ et de fin du délai global de paiement

A. La réception de la demande de paiement

L'élément déclencheur du décompte du délai de paiement est, sauf cas particulier, la date de réception de la demande de paiement, mais il peut varier.

Une demande de paiement est une facture ou une demande équivalente conforme aux obligations légales et contractuelles du créancier.

- **Cas général.** *Le service est fait et la facture est reçue : c'est la date de réception de la facture qui fixe le point de départ du délai de paiement (article 2, I,)*

C'est, en règle générale, la date de réception de la facture par l'acheteur public qui constitue le point de départ du délai de paiement.

L'entreprise a alors, normalement, rempli ses obligations techniques (réalisation de la prestation) et administratives (transmission ou remise de sa demande de paiement établie conformément aux prescriptions réglementaires et contractuelles). Le pouvoir adjudicateur est dès lors redevable et dispose, en principe, de tous les éléments lui permettant de régler l'entreprise.

Puisque le dépassement du délai de paiement est sanctionné par le versement d'intérêts moratoires et d'une indemnité forfaitaire, il est nécessaire que le pouvoir adjudicateur garde trace de la date de réception de la facture, soit qu'il en ait été le destinataire, soit qu'elle ait été adressée à une autre personne désignée dans le marché (maître d'œuvre, prestataire). Il peut, à cette fin, apposer un cachet dateur et/ou intégrer cette date dans son système d'information.

De même, le titulaire du marché est invité à recourir à tout moyen lui permettant d'apporter la preuve de cette date (remise contre récépissé...).

Enfin, quelle que soit la nature du contrat et la qualité de la personne publique contractante, lorsqu'une procédure formalisée d'acceptation ou de vérification des prestations est prévue au marché, il est possible d'indiquer que la présentation de la demande de paiement correspondante est subordonnée à la décision d'admission des prestations.

- **2ème cas.** *La facture est reçue par la personne désignée au contrat alors que les prestations ne sont pas encore exécutées : c'est la date de réalisation des prestations admise par l'acheteur public qui est retenue (article 2, I, 1°)*

Dans l'hypothèse où une entreprise adresserait sa facture avant d'avoir effectué les prestations correspondantes, le point de départ du délai ne saurait être la date de réception de ladite facture puisqu'en l'absence de service fait, la personne publique contractante ne peut régler la dépense.

Dans ces conditions, c'est la date du service fait, c'est-à-dire d'achèvement des prestations faisant l'objet de la demande de paiement, attestée par le pouvoir adjudicateur, qui est retenue. En effet, la certification du service fait constitue une prérogative de l'acheteur public.

C'est donc la date du service fait, telle que reconnue par ce dernier, qui fait courir le délai de paiement. Autrement dit, la date à prendre en compte est celle de la réalisation de la prestation, la date du service fait étant celle de la réalisation effective.

Au cas où la date exacte du service fait ne pourrait être établie par le pouvoir adjudicateur, il n'y aurait pas moyen de constater si cette date est ou non postérieure à la facture et c'est la date de réception de la facture qui ferait foi (cf. cas général).

- **3ème cas.** *Le paiement concerné porte sur le solde d'un marché public de travaux soumis au code des marchés publics et qui applique le cahier des clauses administratives générales (CCAG) applicable aux marchés de travaux sur ces points (article 2, I, 2°)*

Les opérations préalables à l'acceptation du décompte général et définitif, décrites par le C.C.A.G. travaux, se déroulent selon une procédure complexe de va-et-vient entre entreprise, maître d'œuvre et maître d'ouvrage.

Cette procédure ne peut être occultée puisque le décompte général et définitif, une fois établi, lie définitivement les parties. Les cas de modifications admis a posteriori d'un tel décompte sont des exceptions (simple erreur matérielle de calcul, accord des parties pour procéder à une modification).

Il importe donc tout particulièrement, tant dans l'intérêt de la personne publique contractante que dans celui de l'entreprise titulaire de la commande, que cette procédure puisse être menée avec le plus grand soin.

C'est pourquoi le point de départ du délai de paiement du solde d'un marché de travaux est la date de réception par le maître d'ouvrage du décompte général et définitif signé par l'entreprise titulaire : *" pour le paiement du solde des marchés de travaux soumis au code des marchés publics, le délai de paiement court à compter de la date de réception par le maître de l'ouvrage du décompte général et définitif établi dans les conditions fixées par le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux "* (article 2 I, 2° du décret).

En cas de désaccord, il est envisageable de régler l'ensemble des prestations sous forme d'acomptes, à hauteur des montants admis par l'acheteur, afin de ne pas immobiliser des sommes qui peuvent être conséquentes et qui portent, le cas échéant, intérêts moratoires, pendant une trop longue durée, au risque de pénaliser l'une ou l'autre des parties contractantes.

Il est, en effet, souhaitable que la personne publique contractante verse rapidement à l'entreprise concernée les sommes qu'elle reconnaît lui devoir : il y va non seulement de l'intérêt de cette entreprise mais également de celui de la personne morale de droit public elle-même, qui serait susceptible de devoir liquider des intérêts moratoires pour les sommes dues, en cas de dépassement du délai de paiement.

- **4ème cas :** *Mise en œuvre d'une procédure de constatation de la conformité des prestations aux stipulations contractuelles (article 2, I, 3°)*

Lorsque les parties prévoient dans le contrat une procédure de vérification de la conformité des prestations, elles peuvent convenir que le point de départ du délai de paiement sera la date de constatation de conformité, si celle-ci est postérieure à la date de réception de la facture. Ces opérations sont menées dans un délai de 30 jours. Le contrat peut néanmoins prévoir un délai plus long, à condition que cela ne constitue pas un abus manifeste à l'égard du créancier.

En tout état de cause, il est conseillé de prévoir dans le contrat que la demande de paiement des prestations soit subordonnée à la décision d'admission des prestations et d'en préciser la procédure d'établissement.

- ❑ **5ème cas .** *Absence des dates déterminant en règle générale le point de départ du délai : en l'absence des dates (réception de la facture, service fait...) ou lorsqu'elles sont incertaines, c'est la date de la demande de paiement augmentée de 2 jours qui est retenue (article 2, II)*

En cas d'absence de constat par le pouvoir adjudicateur des dates qui déterminent le point de départ du délai (réception de la facture, service fait...), la demande de paiement est réputée avoir été reçue à sa date d'émission augmentée de deux jours.

En effet, l'absence éventuelle de constat par le pouvoir adjudicateur des dates déterminant le point de départ du délai ne doit pas faire obstacle à la liquidation et au versement des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire de recouvrement éventuellement dus, d'où l'instauration d'une date de substitution.

- ❑ **6ème cas.** *Le délai de paiement de l'avance (article 2, III)*

À titre liminaire, il est rappelé que les avances ne sont autorisées que dans le cadre des marchés (code des marchés publics et ordonnance de 2005 précitée). Dans les autres contrats, sauf dérogation réglementaire, c'est la règle du paiement après service fait qui s'impose.

À moins de dispositions spécifiques sur ce point dans le contrat, le délai de paiement d'une avance est identique au délai prévu au contrat pour l'ensemble des paiements.

Si des conditions sont prévues au contrat pour le versement de l'avance, le délai de paiement de l'avance court à compter du moment où toutes ces conditions sont remplies (fourniture par l'entreprise de toutes les pièces demandées...).

Le délai de paiement de l'avance court à partir de la date de notification du contrat à l'entreprise ou de l'acte (ordre de service) emportant commencement d'exécution des prestations si le contrat prévoit un tel acte.

Enfin s'agissant des marchés publics soumis au code des marchés publics, les articles 101 à 103 du code des marchés publics précisent que les organismes publics ont la possibilité d'exiger, dans leurs marchés, la constitution d'une garantie à première demande ou d'une caution personnelle et solidaire pour garantir le remboursement de l'avance. Dans un tel cas, le délai de paiement ne peut commencer à courir qu'à réception de la garantie ou de la caution en cause par l'ordonnateur.

- ❑ **7ème cas.** *Le délai de paiement d'une indemnité de résiliation (article 2, IV)*

À moins de dispositions spécifiques sur ce point dans le contrat, le délai de paiement d'une indemnité de résiliation est le délai prévu au contrat pour l'ensemble des paiements. Le délai court à partir du moment où, la décision de résiliation étant prise, le montant de l'indemnisation est arrêté.

- ❑ **8ème cas.** *Le délai de paiement du remboursement de la retenue de garantie (article 3)*

L'article 101 du code des marchés publics dispose que les marchés publics peuvent prévoir, à la charge du titulaire, une retenue de garantie dont le montant ne peut être supérieur à 5% du montant initial du marché augmenté, le cas échéant, du montant des avenants. Cette retenue de garantie est prélevée par fractions sur les acomptes. Elle est destinée à couvrir les réserves à la réception des prestations.

En l'absence de réserves notifiées pendant le délai de garantie, la retenue de garantie doit être remboursée dans un délai de 30 jours. Le point de départ du délai de paiement est l'expiration du délai de garantie. Tout retard de paiement ouvre droit au versement d'intérêts moratoires.

Ce délai de paiement est identique pour tous les pouvoirs adjudicateurs soumis au code des marchés publics ou ayant décidé d'appliquer les règles de ce code en matière d'exécution financière.

À l'inverse, si des réserves ont été notifiées au créancier pendant le délai de garantie et si elles n'ont pas été levées avant l'expiration de ce délai, la retenue de garantie doit être remboursée dans un délai de trente jours après la date de leur levée.

- ❑ **9ème cas.** *Les documents contractuels peuvent prévoir des délais de paiement spécifiques*

Il est possible, par exemple, de prévoir un délai de 30 (ou 50 ou 60 jours selon l'organisme concerné) pour le paiement du solde et un délai plus court pour le paiement des acomptes.

En effet, les acomptes sont des paiements à titre provisoire. Ils peuvent donc, en cas d'erreur, être ajustés, soit lors d'un acompte suivant soit, en dernier ressort, lors du paiement du solde. Dans ces conditions, les vérifications qui les concernent peuvent être plus rapides.

De même, le délai de paiement de l'avance peut être réduit à la discrétion du pouvoir adjudicateur.

B. La satisfaction de la demande de paiement

- *Le délai de paiement prend fin au moment du paiement par le comptable public assignataire*

L'article 38 de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 précitée dispose que " *le retard de paiement est constitué lorsque les sommes dues au créancier, qui a rempli ses obligations légales et contractuelles, ne sont pas versées par le pouvoir adjudicateur à l'échéance prévue au contrat ou à l'expiration du délai de paiement* ".

Le retard est donc constitué lorsque deux conditions cumulatives sont remplies :

- le créancier a rempli ses obligations ;
- le pouvoir adjudicateur n'a pas procédé au paiement à l'expiration du délai réglementaire ou contractuel.

Le créancier est le titulaire du contrat ou le sous-traitant bénéficiaire du paiement direct par le pouvoir adjudicateur en application du titre II de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 modifiée relative à la sous-traitance. Il peut aussi être le tiers habilité à être payé en lieu et place du titulaire initial de la créance (cessionnaire...).

Pour prétendre au paiement, le titulaire du contrat ou le sous-traitant payé directement doit avoir rempli ses obligations légales (remise d'une facture contenant les mentions obligatoires) et contractuelles (avoir effectué les prestations attendues). Le délai de paiement court à compter de l'accomplissement de la plus tardive de ces formalités, sauf cas particulier.

Il prend fin lors de la mise en paiement par le comptable public (au sens de l'article 33 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012), c'est à dire, à la date à laquelle le comptable a opéré le règlement⁹ ; autrement dit, la date de l'ordre de paiement qu'il a donné à la banque.

- Le paiement à l'échéance

Dans beaucoup de contrats payés selon un échéancier fixe (contrats de partenariat, délégation de service public...), le délai de paiement est réputé dépassé lorsque le paiement n'est pas intervenu le lendemain de l'échéance. L'indemnité forfaitaire et les intérêts moratoires sont alors dus.

Sous-section 2 : La suspension du délai de paiement par le pouvoir adjudicateur

- **Principe général** : le délai de paiement peut être suspendu une fois par le pouvoir adjudicateur (article 4)

Lorsque le pouvoir adjudicateur constate que la demande de paiement n'est pas conforme aux obligations légales et contractuelles du créancier (absence de mentions obligatoires sur la facture, prix non conformes à ce qui était prévu au contrat, absence de pièces justificatives prévues au contrat, etc.), il peut suspendre le délai de paiement dans la limite d'une fois.

En effet, si le titulaire de la commande fait lui-même obstacle à son règlement, il ne peut en être tenu rigueur à la personne publique contractante.

Si, par exemple, l'entreprise titulaire de la commande envoie une facture non conforme aux prescriptions contractuelles et légales, le pouvoir adjudicateur notifie à l'entreprise la suspension du délai de paiement et les motifs qui ont conduit à cette décision.

Le temps de régularisation n'est pas comptabilisé au titre du délai de paiement, puisqu'en l'espèce, le retard n'est pas imputable au pouvoir adjudicateur.

Le délai est suspendu jusqu'à ce que le pouvoir adjudicateur ait reçu du fournisseur la totalité des pièces justificatives demandées. Le pouvoir adjudicateur et le fournisseur peuvent procéder à des échanges de courriers, lesquels sont sans effet sur le délai de paiement.

À cet égard, la notion de " totalité " doit être prise au sens le plus large : non seulement toutes les pièces doivent être présentées, mais encore elles doivent être régulières (exemptes d'erreurs et d'incohérences).

Exemple n° 1

Le 2 janvier, le pouvoir adjudicateur reçoit une première demande de paiement et constate l'absence d'une pièce justificative.

Le 5 janvier, il suspend le délai de paiement en notifiant au créancier les raisons imputables à ce dernier qui s'opposent au paiement ainsi que la pièce à fournir.

Le 8 janvier, il reçoit la pièce manquante.

Le 13 janvier, après examen de la nouvelle pièce reçue, le pouvoir adjudicateur constate qu'elle n'est pas conforme aux dispositions contractuelles. Il ne peut donc pas valider la demande de paiement et procéder à l'ordonnement de la dépense susceptible d'engager le paiement par le comptable ultérieurement.

Il est donc observé que, si l'ordonnateur constate que les pièces ne sont pas correctes, il n'est pas tenu compte du délai qui court du 8 janvier au 13 janvier, qui devient dès lors caduc. Une nouvelle demande de complément doit être adressée au titulaire et la suspension du délai se poursuit.

9 Cf. arrêt de la Cour de cassation chambre commerciale n° 09-12431 du 11 avril 2012 " S'agissant d'un paiement effectué par virement, le créancier bénéficiaire est réputé avoir reçu paiement du débiteur à la date à laquelle il acquiert un droit définitif sur les fonds c'est-à-dire, selon l'article L. 330-1 du Code monétaire et financier dès lors que l'ordre est devenu irrévocable ".

Exemple n° 2

Le pouvoir adjudicateur reçoit une première demande de paiement le 2 janvier et constate l'absence d'une pièce justificative ; il suspend le délai de paiement, en notifiant, le 5 janvier, au créancier, les raisons imputables à ce dernier qui s'opposent au paiement ainsi que la pièce à fournir.

Il reçoit la pièce manquante le 10 janvier. Le pouvoir adjudicateur doit alors examiner la nouvelle pièce reçue avant de faire courir un nouveau délai opposable. Il convient de vérifier que toutes les mentions obligatoires figurent bien sur la facture, que les prix sont conformes à ce qui était prévu au contrat...

En effet, la personne publique ne peut pas ordonnancer la dépense et donc valider la demande du titulaire et les pièces qui l'accompagnent sans avoir effectué au préalable lesdits contrôles.

Dans cet exemple, l'ordonnateur procède à l'examen de la nouvelle pièce le 15 janvier et estime que les compléments fournis sont corrects et suffisants. Il met fin à la suspension du délai de manière rétroactive à dater du 10 janvier.

- *Seul, le pouvoir adjudicateur peut suspendre le délai de paiement, à quelques exceptions près*

La personne publique contractante ne peut suspendre le délai de paiement qu'avant d'avoir émis l'ordre de payer destiné au comptable public (: cf. articles 10, 11, 29 et 32 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 précité).

En effet, lorsque le pouvoir adjudicateur a ordonnancé la dépense, toute demande complémentaire à l'entreprise ne peut suspendre le délai de paiement : en ordonnant, le pouvoir adjudicateur a validé la demande du titulaire de la commande et les pièces qui l'accompagnent.

Dans le cas particulier des marchés publics de travaux pour lesquels intervient un maître d'œuvre, l'ordonnateur constate, si besoin est et à la demande du maître d'œuvre, la nécessité de suspendre le délai de paiement.

Il confie alors au maître d'œuvre les formalités pratiques de suspension (notification à l'entreprise de la suspension du délai précisant les pièces réclamées).

Toutefois, il est loisible de donner au maître d'œuvre, dans le contrat qui le lie au maître d'ouvrage, la possibilité d'anticiper la décision de suspendre le délai de paiement puis de procéder aux modalités pratiques de suspension. Dans ce cas, le contrat fait obligation au maître d'œuvre d'avertir l'acheteur public de toute suspension de ce délai et de lui en indiquer la date, les motifs, puis la date de reprise. La date d'effet de la suspension est celle qui résulte de la démarche du maître d'œuvre.

Si le pouvoir adjudicateur n'est pas d'accord, il prévient le maître d'œuvre et infirme auprès de l'entreprise, dans les meilleurs délais, la suspension ainsi opérée à l'initiative du maître d'œuvre.

Le délai de paiement est suspendu jusqu'à la remise par le titulaire de la totalité des justifications qui lui ont été réclamées (cf. supra).

- *Dans certains cas, le solde du délai doit être augmenté compte tenu de la suspension opérée par le pouvoir adjudicateur*

Lorsque l'impossibilité d'ordonnancer est imputable à l'entreprise titulaire de la commande, il n'y a pas lieu de pénaliser le pouvoir adjudicateur dans l'exercice de ses contrôles : le nouveau délai doit être suffisant pour qu'ordonnateur et comptable examinent les nouvelles pièces.

La suspension du délai qui a lieu en amont des contrôles du comptable public (cf. articles 19 et 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012) doit, à cet égard, rester neutre pour celui-ci.

C'est pourquoi un délai minimum de 30 jours calendaires, qui tient compte également de l'intervention du comptable, est prévu (article 4, alinéa 3). Cette règle est, sous réserve de l'aménagement précisé ci-dessous, générale et applicable à l'ensemble des organismes publics concernés par le délai de paiement.

Pour le secteur public local et hospitalier, ce solde est, le cas échéant, aménagé par décret (article 4, alinéa 4), si le comptable a signé un délai de règlement conventionnel (D.R.C.) avec l'ordonnateur (cf. article 12). Ce solde peut être aussi aménagé pour les acheteurs publics de la sphère étatique s'ils ont choisi de signer un D.R.C. à titre de mesure organisationnelle.

- *La procédure de suspension du délai maximum de paiement*

Le point de départ de la suspension est la date d'envoi de la lettre, de la télécopie, ou tout autre moyen permettant de garantir une date certaine, par lequel est notifiée la suspension du délai de paiement.

Cette notification précise à qui les justificatifs demandés doivent être adressés.

Le formalisme d'un avis de réception est requis afin d'éviter tout risque que l'entreprise, n'ayant pas reçu notification de la suspension du délai, ne soit pas au courant de celle-ci et, par conséquent, n'envoie jamais les pièces manquantes.

Sous-section 3 : Le recours à un maître d'œuvre (article 5)

Le délai du maître d'œuvre fait, en principe, partie du délai de paiement.

- *Un délai d'intervention du maître d'œuvre doit donc être prévu dans le contrat passé avec celui-ci*

Dans la mesure où le délai de paiement est encadré, le délai maximum du maître d'œuvre doit également être déterminé. Il est fixé contractuellement, compte tenu, d'une part, de la nécessité que le maître d'œuvre dispose de suffisamment de temps pour exécuter ses prestations, d'autre part, des engagements que souhaite prendre le maître d'ouvrage vis-à-vis des entreprises.

C'est pourquoi il est prévu (article 5, II) que, pour les marchés soumis au code des marchés publics, le délai maximum d'intervention du maître d'œuvre prévu dans le marché qui le lie au maître d'ouvrage ne saurait dépasser 15 jours.

Il n'est pas interdit au maître d'œuvre de n'utiliser qu'une partie du délai maximum auquel il a droit pour viser les demandes de paiement.

Toutefois, tout dépassement de ce délai doit faire l'objet de pénalités dont les modalités d'application et de calcul doivent être prévues au marché liant maître d'œuvre et maître d'ouvrage. Celles-ci sont, en fait, destinées à dédommager l'acheteur public des intérêts moratoires versés par la faute du maître d'œuvre.

À cet égard, afin d'éviter les contentieux, les modalités de décompte et de suivi du délai du maître d'œuvre doivent également être prévues dans ce marché.

De même, il importe que le marché liant maître d'ouvrage et maître d'œuvre prévoie qu'au cas où celui-ci n'indiquerait pas la date à laquelle il a reçu la demande de paiement, c'est la date de la demande de paiement elle-même augmentée de deux jours qui doit être retenue comme point de départ du délai de paiement s'agissant du paiement à effectuer à l'entreprise.

Il est recommandé, au cas où les éléments transmis par le maître d'œuvre ne comporteraient aucune des deux dates pertinentes (date de réception ou de remise de la facture, date de la facture), de prévoir dans le marché que cette carence administrative entraîne l'application d'une pénalité à l'encontre du maître d'œuvre.

- *La gestion de la suspension du délai de paiement en cas d'intervention d'un maître d'œuvre*

C'est le maître d'ouvrage (pouvoir adjudicateur) qui décide de la suspension du délai de paiement, le cas échéant, sur proposition du maître d'œuvre, à charge pour ce dernier de s'acquitter des formalités envers l'entreprise (notification au titulaire avec avis de réception indiquant les raisons qui, imputables au titulaire, s'opposent au règlement et précisant les pièces à fournir ou à compléter).

Toutefois, le marché entre la personne publique et le maître d'œuvre peut confier à celui-ci le soin de décider de la suspension et de la mettre en œuvre (cf. supra).

Sous-section 4 : Les sous-traitants payés directement (article 6)

S'agissant du paiement des sous-traitants payés directement par l'acheteur public ¹⁰, l'organisation du délai de paiement obéit aux règles qui régissent le paiement du titulaire.

En premier lieu, le délai sur lequel s'est engagé l'acheteur public dans le cadre du contrat s'applique non seulement au titulaire mais encore aux sous-traitants payés directement.

En effet, il ne serait pas concevable que le délai soit différent pour le titulaire et les sous-traitants puisque le montant de chaque acompte, dès qu'il est arrêté, doit être réparti entre les bénéficiaires, s'il y en a plusieurs, (titulaire, co-traitants et sous-traitants) avant d'être payé.

À cet égard, l'acheteur public doit veiller à la cohérence des informations portées au contrat et des informations portées sur l'avenant ou l'acte spécial de sous-traitance.

En second lieu, les règles générales concernant, par exemple, le point de départ, le point d'arrivée du délai et le droit aux intérêts moratoires sont les mêmes que pour le titulaire.

Il est, notamment, observé que le délai de paiement court à partir du moment où le maître d'ouvrage (ou le maître d'œuvre) est en possession de la demande de paiement du sous-traitant.

Compte tenu du principe de responsabilité du titulaire pour l'ensemble des prestations exécutées au titre du contrat, y compris celles qu'il a sous-traitées (cf. article 113 du code des marchés publics), la demande de paiement du sous-traitant doit, par principe, transiter par le titulaire du contrat et être avalisée par lui avant d'être présentée au maître d'ouvrage (ou au maître d'œuvre si le contrat prévoit que celui-ci reçoit les demandes de paiement).

Toutefois, cette relation entre sous-traitant et titulaire se situe en amont du délai de paiement, ce qui ne signifie pas que le titulaire du contrat serait en droit de conserver indéfiniment la demande de paiement de son sous-traitant et, de ce fait, de retarder indûment le règlement des sommes qui lui sont dues.

¹⁰ Il s'agit des marchés visés au titre II de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, c'est à dire, passés par l'Etat, les collectivités locales, les établissements et entreprises publics.

C'est pourquoi les obligations du titulaire en la matière ainsi que la procédure à suivre par le sous-traitant et le maître d'ouvrage si le titulaire ne respecte pas ces obligations sont décrites de façon détaillée à l'article 116 du code des marchés publics.

Si le titulaire du marché ne donne aucune suite dans un délai de 15 jours à la demande de paiement de son sous-traitant le point de départ du délai de paiement est la date de réception par le maître d'ouvrage (ou par le maître d'œuvre) de la demande de paiement du sous-traitant, que celui-ci a lui-même transmise.

Section 3 : Le renforcement des sanctions pour défaut de paiement dans les délais

Le cadre juridique existant est plus dissuasif à l'égard des retards de paiement. La recherche du renforcement des droits des créanciers passe ainsi par le durcissement des sanctions en cas de dépassement des délais s'imposant aux personnes morales de droit public.

Sous-section 1 : Des intérêts moratoires plus coûteux

A. Le principe du versement automatique d'intérêts moratoires pour retard de paiement

L'article 39 de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 dispose que " *le retard de paiement fait courir de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration du délai de paiement ou l'échéance prévue au contrat. Ces intérêts moratoires sont versés au créancier par le pouvoir adjudicateur*".

Tout dépassement des délais, contractuels ou légaux, en matière de paiement constitue un retard de paiement donnant lieu à versement d'intérêts moratoires à l'entreprise créancière l'ayant subi dès lors que ce dépassement est établi.

Les intérêts moratoires demeurent d'ordre public. Le créancier n'a donc aucune démarche à effectuer, même s'il a la faculté de demander au représentant de l'Etat le mandatement d'office des sanctions financières correspondantes vis-à-vis des organismes publics locaux et hospitaliers retardataires (cf. articles L. 1612-18 du code général des collectivités territoriales et L. 6145-5 du code de la santé publique modifiés par la loi précitée de 2013).

Les intérêts moratoires doivent être liquidés et ordonnancés automatiquement sans que l'entreprise ait à les réclamer. Ils sont dus de plein droit. Il est rappelé, à cet égard, que toute renonciation est réputée non écrite (cf. article 67 de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier).

Pour le secteur public local et hospitalier, le partage éventuel du retard entre l'ordonnateur et le comptable public de chaque organisme ne doit pas constituer un facteur de complexité administrative supplémentaire pour ses fournisseurs. Si des intérêts moratoires sont dus au fournisseur, ils doivent, quelle que soit leur origine (ordonnateur ou/et comptable), être versés rapidement et en une seule fois par l'acheteur public. Des intérêts moratoires, dont une partie peut trouver son origine dans le délai du comptable, sont donc, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de santé, temporairement, supportés par l'acheteur public.

Les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, ainsi que les établissements publics de santé sont ensuite remboursés par l'Etat, de façon récursoire, de la part des intérêts moratoires qu'ils ont versés correspondant aux seuls retards imputables à leur comptable public. Il est recommandé à l'ordonnateur de prendre soin de consulter son comptable public avant liquider la créance et d'émettre un titre de recette au nom de l'Etat.

Il peut arriver qu'un ordonnateur et un comptable n'analysent pas de la même façon la cause d'un dépassement du délai maximum de paiement. Les désaccords potentiels peuvent notamment intervenir lorsque le retard est dû à la fois à un retard de l'ordonnateur et à un retard du comptable car il faut alors déterminer précisément la partie du retard imputable à l'ordonnateur et celle imputable au comptable. Mieux vaut, dans un tel cas, éviter le recours systématique à des procédures contentieuses lourdes.

C'est pourquoi l'ordonnateur et le comptable directement concernés peuvent s'adresser au directeur départemental ou régionale des finances publiques, voire au représentant de l'Etat, accompagnés chacun, s'ils le souhaitent, de l'expert de leur choix. Il convient, bien sûr, de donner au terme « expert » son acception la plus large. La rencontre ainsi organisée devrait permettre d'aider les parties à parvenir à une analyse objective de la situation. Le rôle du directeur des finances publiques ou du représentant de l'Etat consiste en la recherche d'un accord amiable. Cet accord ne doit pas être considéré comme un acte administratif unilatéral susceptible d'un recours pour excès de pouvoir. Les parties, si elles s'accordent, doivent le préciser dans un document commun.

Si l'ordonnateur émet un titre de recettes en l'absence d'un tel accord, le directeur départemental ou régional des finances publiques a la possibilité de contester le bien fondé du titre de recettes en saisissant le juge administratif compétent. La saisine du juge doit se faire dans le délai de deux mois à compter de la réception de l'ampliation du titre (cf. article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales). Cette saisine du juge suspend le caractère exécutoire du titre jusqu'à ce qu'il soit statué au fond. Selon la décision de justice, l'ordonnateur devra émettre soit un titre d'annulation/réduction, soit un titre de recettes complémentaire appuyé de la décision de justice.

Enfin, il convient de souligner que lorsque le dépassement du délai de paiement n'est pas imputable à la personne publique contractante, à l'un de ses prestataires, ou au comptable public assignataire, aucun intérêt moratoire n'est exigible.

B. La majoration du taux d'intérêt pour le retard de paiement (article 8)

Le taux des intérêts moratoires est fixé par décret. Il s'agit du taux de refinancement principal de la Banque centrale européenne, en vigueur au premier jour du semestre de l'année civile au cours duquel les intérêts moratoires ont commencé à courir, majoré de huit points (au lieu de sept auparavant).

Ce taux s'applique à tous les acheteurs soumis au décret n° 2013-269 du 29 mars 2013, y compris les établissements publics de santé et les services de santé des armées qui bénéficiaient par le passé de l'application du taux d'intérêt légal français augmenté de deux points seulement.

Il est fortement recommandé de préciser dans le contrat que le taux des intérêts moratoires est le taux de refinancement principal de la Banque centrale européenne en vigueur à la date à laquelle les intérêts moratoires ont commencé à courir, augmenté de huit points.

La notion de semestre au cours duquel les intérêts moratoires ont commencé à courir s'entend par rapport à l'année civile, le premier jour ainsi défini est soit le 1^{er} janvier, soit le 1^{er} juillet.

Il est observé que les marchés dispensés de formalités préalables ne pourraient guère, d'un point de vue pratique, être soumis à l'obligation d'affichage d'un taux dans le marché, dans la mesure où la commande correspondante ne fait pas forcément l'objet d'un contrat formalisé et peut, par exemple, résulter d'un simple bon de commande, d'un devis accepté, d'une convention embryonnaire, voire d'une commande orale.

Cela étant, il est vivement recommandé, dans un souci de transparence et afin d'éviter tout malentendu, dès lors qu'un contrat fait l'objet d'un écrit, de référencer le taux des intérêts moratoires applicable.

Cette majoration aura des conséquences budgétaires pour les personnes publiques et privées concernées par la loi puisqu'elle alourdira la charge financière résultant des paiements dont le délai excède le délai légal ou contractuel.

C. Les modalités de calcul des intérêts moratoires

Les intérêts moratoires appliqués aux acomptes ou au solde sont calculés sur le montant total de l'acompte ou du solde toutes taxes comprises, diminué de la retenue de garantie, et après application des clauses d'actualisation, de révision et de pénalisation.

Autrement dit, l'assiette des intérêts moratoires est le principal de la créance, toutes taxes comprises. **En revanche, les intérêts moratoires eux-mêmes ne sont pas assujettis à la T.V.A.**

La période à prendre en compte se dénombre en jours calendaires. Elle commence dès le dépassement du délai contractuel ou réglementaire (le jour suivant la fin de ce délai étant le jour n° 1) et se termine à la date de mise en paiement par le comptable (le jour du paiement étant inclus).

Les intérêts moratoires se calculent au prorata temporis en nombre de jours calendaires rapportés au nombre de jours d'une année civile, c'est-à-dire 365.

La formule pour le calcul des intérêts moratoires est la suivante :

montant payé tardivement T.T.C. x nombre de jours de dépassement x taux

365¹¹

D. En cas de désaccord sur le montant d'un acompte ou du solde (l'article 8, II)

En cas de désaccord sur le montant d'un acompte ou du solde, le paiement est effectué sur la base provisoire des sommes admises par le pouvoir adjudicateur. Lorsque les sommes ainsi payées sont inférieures à celles qui sont finalement dues au créancier, celui-ci a droit à des intérêts moratoires calculés sur la différence.

Sous-section 2 : L'instauration d'une indemnité forfaitaire de 40 euros automatiquement due pour chaque retard de paiement (article 9)

L'article 40 de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 transpose la principale nouveauté de la directive 2011/7/UE : " *Le retard de paiement donne lieu, de plein droit et sans autre formalité, au versement d'une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement, dont le montant est fixé par décret. Lorsque les frais de recouvrement exposés sont supérieurs au montant de cette indemnité forfaitaire, le créancier peut demander une indemnisation complémentaire, sur justification. L'indemnité forfaitaire et l'indemnisation complémentaire sont versées au créancier par le pouvoir adjudicateur.* "

Afin de renforcer les sanctions pour retard de paiement, la directive oblige les Etats membres à instaurer une indemnité forfaitaire automatiquement due pour tout retard de paiement, en sus des intérêts moratoires exigibles.

À l'instar des intérêts moratoires, cette indemnité, versée par le pouvoir adjudicateur, est due de plein droit et sans autre formalité. Le créancier n'aura donc aucune démarche à effectuer.

Le montant de l'indemnité forfaitaire est fixé à 40 euros par retard constaté.

11 Il convient de retenir 366 jours comme base de liquidation des intérêts moratoires en année bissextile.

Cette indemnité forfaitaire n'est pas assujettie à la T.V.A.

Elle vise à couvrir les frais de recouvrement exposés par le créancier en cas de retard de paiement de manière à décourager lesdits retards de paiement. Il s'agit donc de limiter les coûts administratifs et internes du créancier liés au recouvrement. Ces coûts incluent, par exemple, les frais exposés par le créancier pour faire appel à un avocat ou à une société de recouvrement de créances.

De plus, le créancier peut prétendre au remboursement des frais de recouvrement réellement engagés lorsqu'ils sont supérieurs au montant de l'indemnité forfaitaire..

Pour prétendre à cette indemnisation complémentaire, des justificatifs doivent être produits au pouvoir adjudicateur.

Les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements ainsi que les établissements publics de santé sont remboursés par l'Etat, de façon récursoire, de la part de l'indemnité forfaitaire et, le cas échéant, de l'indemnisation complémentaire versée correspondant au retard imputable à leur comptable public.

À cet égard, il importe particulièrement, si le retard est dû en tout ou en partie au comptable public pour les organismes dotés d'un tel comptable et qui ont droit à l'action récursoire, que l'ordonnateur se rapproche en amont des services de la DGFIP afin que ceux-ci décident, si possible en accord avec l'organisme public concerné, du montant de l'indemnité complémentaire éventuelle à attribuer au créancier.

Sous-section 3 : Le délai de paiement des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire (article 10)

Il apparaît nécessaire de lutter contre l'absence de mandatement ou le mandatement tardif des intérêts moratoires et donc d'encadrer le délai dans lequel ceux-ci doivent être payés. Il serait, en effet, anormal que le versement des intérêts moratoires à l'entreprise qui a subi un retard de paiement soit lui-même retardé indéfiniment.

L'article 9 du décret prévoit donc que "*les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement sont payés dans un délai de 45 jours suivant la mise en paiement du principal*". En effet, pour liquider les intérêts moratoires, il convient d'abord de connaître la date et donc le délai de paiement du principal (les ordonnateurs pouvant consulter l'application de leur comptable public à cette fin ou lui demander de leur fournir cette information).

Le non-respect du délai de 45 jours donne lieu au versement d'intérêts légaux en application de l'article 1153 du code civil¹².

Ces intérêts au taux légal sont calculés sur le montant des intérêts moratoires d'origine et de l'indemnité forfaitaire de recouvrement. La période à prendre en compte pour calculer ces intérêts court du lendemain du délai de 45 jours admis pour payer les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire de recouvrement au jour compris du paiement des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire dans leur ensemble.

Ces intérêts au taux légal français doivent être réclamés par le créancier au pouvoir adjudicateur pour pouvoir lui être versés.

La formule pour le calcul des intérêts au taux légal est la suivante :

$$\frac{\text{Montant des I.M.}^{13} \text{ d'origine x nombre de jours de retard sur I.M. x taux}}{365}$$

À cela s'ajoutent les intérêts au taux légal portant sur l'indemnité forfaitaire de recouvrement :

$$\frac{40 \text{ x nombre de jours de retard sur indemnité forfaitaire x taux}}{365}$$

Le système des intérêts moratoires complémentaires prévu par le décret n° 2002-232 du 21 février 2002 modifié relatif à la mise en œuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics est supprimé.

- *La mandatement d'office des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire pour les organismes publics locaux et hospitaliers*

12 "*Dans les obligations qui se bornent au paiement d'une certaine somme, les dommages-intérêts résultant du retard dans l'exécution ne consistent jamais que dans la condamnation aux intérêts au taux légal, sauf les règles particulières au commerce et au cautionnement. Ces dommages et intérêts sont dus sans que le créancier soit tenu de justifier d'aucune perte. Ils ne sont dus que du jour de la sommation de payer, ou d'un autre acte équivalent telle une lettre missive s'il en ressort une interpellation suffisante, excepté dans le cas où la loi les fait courir de plein droit. Le créancier auquel son débiteur en retard a causé, par sa mauvaise foi, un préjudice indépendant de ce retard, peut obtenir des dommages et intérêts distincts des intérêts moratoires de la créance.*"

13 Intérêts moratoires,

L'article 41 de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 met en conformité l'article L. 1612-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et l'article L. 6145-5 du code de la santé publique (CSP) relatifs au mandatement d'office des intérêts moratoires avec l'instauration de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement, imposée par la directive.

La nouvelle version de l'article L. 1612-18 du CGCT instaure l'indemnité forfaitaire et varie sur plusieurs points :

- les sommes dues au titre des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire de 40 euros doivent être ordonnancées dans les 30 jours suivant la mise en paiement du principal et non plus concomitamment ;
- l'exonération antérieure en faveur des contrats dont le montant du principal est inférieur à un seuil fixé de manière réglementaire est abrogée ;
- le signalement au représentant de l'Etat peut être effectué par le créancier, le comptable public ou tout autre tiers, chaque ordonnateur étant responsable du suivi des conditions de règlement de ses fournisseurs, même si le comptable veille à l'alerter lorsqu'il constate que les intérêts moratoires risquent de ne pas être ordonnancés en temps utile.

Le nouvel article L. 6145-5 du CSP est harmonisé avec l'article L. 1612-18 du CGCT : la procédure, similaire, est engagée par le directeur de l'agence régionale de santé.

Le dispositif juridique encadrant le délai de paiement conduit logiquement chaque ordonnateur et chaque comptable à organiser sur ce point leurs relations pour maîtriser conjointement ces délais (cf. Circulaire interministérielle DHOS/F4/DGCP/5B/16 du 16 janvier 2008 relative au délai de paiement des dépenses des établissements publics de santé).

Section 4 : Les dispositions spécifiques aux pouvoirs adjudicateurs dotés d'un comptable public

Le titre II du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 ne s'applique qu'aux pouvoirs adjudicateurs soumis au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, y compris lorsqu'ils agissent en qualité d'entité adjudicatrice.

Il répartit notamment les délais d'intervention de l'ordonnateur et du comptable, inclus dans le délai global de paiement, et fixe les modalités d'application de l'action récursoire prévue aux articles 39 et 40 de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013.

En effet, le délai de paiement impose de préciser l'articulation des délais respectifs de l'ordonnateur et du comptable et de partager, dans le cadre du secteur public local et hospitalier, les intérêts moratoires entre ces deux intervenants.

Sous-section 1 : Les conditions techniques et administratives doivent être prévues au contrat (article 11)

Le contrat doit indiquer les conditions administratives (réception par le pouvoir adjudicateur ou son représentant de la facture ou de son équivalent...) et techniques (réalisation des prestations attendues dans les conditions prévues au contrat) auxquelles sont subordonnées le mandatement et le paiement de la dépense.

Sous-section 2 : La répartition des délais d'intervention de l'ordonnateur et du comptable (articles 1 et 12)

A. Le principe

Le point de départ du délai de l'ordonnateur est le point de départ du délai de paiement (cf. supra).

Le délai de l'ordonnateur, qui inclut, le cas échéant, le délai du maître d'œuvre, prend fin au moment où commence celui du comptable.

Le point de départ du délai du comptable est la date de réception à la fois de l'ordre de payer (mandat de dépense) et de ses pièces justificatives sous forme dématérialisée ou non (cf. article D. 1617-23 du code général des collectivités territoriales et son arrêté d'application). La fin du délai du comptable est la date de mise en paiement par ce dernier.

Si l'ordonnateur a dépassé le délai qui lui était imparti, le comptable n'en est pas, pour autant, soumis à l'obligation d'exécuter ses contrôles dans le délai restant pour éviter le paiement d'intérêts moratoires.

Le comptable doit pouvoir disposer d'un délai suffisant pour exécuter ses contrôles, qui résultent pour le paiement des dépenses, des articles 19 et 20 du décret n° 2012-1246 du 7 décembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Toutefois, il va de soi que le comptable n'est pas tenu d'attendre la fin de son délai maximum pour procéder au paiement. Il payera dès lors qu'il estime que le résultat de ses contrôles l'y autorise, en essayant de limiter au mieux les incidences du retard éventuel de l'ordonnateur.

En ce qui concerne les collectivités territoriales et leurs établissements publics, le comptable doit pouvoir disposer d'un délai d'examen du dossier d'ordonnancement de 10 jours. Pour les établissements publics de santé, ce délai est de 15 jours.

Pour ces deux catégories d'organismes publics, l'ordonnateur doit s'attacher, tout particulièrement, à veiller à la mention du point de départ du délai et à l'exhaustivité des pièces justificatives transmises au comptable (cf. article D. 1617-19 et annexe I du code général des collectivités territoriales). En tant que de besoin, il doit aussi suspendre le délai de paiement.

En contrepartie, le comptable public s'attachera, dans toute la mesure du possible, à faire en sorte que le délai global de paiement puisse être respecté, même dans l'hypothèse d'un éventuel retard de l'ordonnateur.

B. Le délai de règlement conventionnel (article 12, alinéa 3).

Pour une meilleure maîtrise des délais de paiement, le décret met à la disposition des organismes publics locaux et hospitaliers un outil spécifique : le délai de règlement conventionnel (DRC), qu'ils sont vivement encouragés à utiliser. Cette solution permet de tenir compte de la diversité des situations rencontrées. Les ordonnateurs et les comptables peuvent ainsi déterminer d'un commun accord leur délai d'intervention respectif.

Le délai de règlement conventionnel, déterminé contractuellement entre l'ordonnateur et son comptable, doit fixer de façon réaliste le délai imparti à chacun pour opérer sa mission sous les plafonds réglementaires susvisés. Il fixe également les modalités pratiques d'organisation des échanges entre l'ordonnateur et le comptable afin de leur permettre de respecter leurs engagements calendaires pris dans le cadre de cette convention.

L'ordonnateur doit en particulier s'efforcer de ne pas émettre et transmettre en bloc tous ses ordres de payer en fin de mois ou en fin d'année. Le lissage de l'émission et de la transmission des ordres de payer dans le temps constitue un préalable impératif pour respecter le délai de paiement.

Le délai de règlement conventionnel constitue, de ce point de vue, un outil privilégié pour organiser efficacement les échanges entre l'ordonnateur et le comptable, et arrêter un mode opératoire le plus efficace possible et adapté à chaque contexte local.

La mise en place d'un délai de règlement conventionnel entre les ordonnateurs et les comptables de tous les organismes publics est donc vivement conseillée dans le cadre d'une démarche partenariale (convention de service comptable et financier ou engagement partenarial).

Il est, toutefois, souligné qu'il ne serait pas dans l'intérêt de l'acheteur public qu'ordonnateur et comptable s'engagent sur des délais d'intervention manifestement irréalistes car il en résulterait des engagements de l'acheteur public vis-à-vis de ses fournisseurs qui ne pourraient être tenus.

Enfin, en cas de suspension du délai global maximum de paiement par l'ordonnateur, lorsque le comptable a signé un D.R.C., le solde du délai global de paiement est de 15 jours augmenté du délai maximum du comptable prévu par le D.R.C (article 4, alinéa 3 du décret) .

Sous-section 3 : L'ordonnancement en l'absence de fonds disponibles (article 13, II)

Le mandatement de la dépense en l'absence de fonds disponibles équivaut à un défaut d'ordonnancement. Ainsi, dans ce cas, la véritable date d'ordonnancement est celle à partir de laquelle les fonds à la disposition du comptable assignataire sont suffisants pour verser les sommes en cause. Ainsi, le délai du comptable ouvrant droit, le cas échéant, à l'action récursoire, ne court qu'à compter de cette date.

Sous-section 4 : La suspension du délai du comptable (articles 13 et 15)

A. Le délai du comptable peut être suspendu

Le délai du comptable est suspendu si le résultat des contrôles fondamentaux, que lui confient les articles 19 et 20 du décret précité du 7 novembre 2012, lui interdit de payer. En effet, l'obligation de célérité ne doit pas remettre en cause la sécurité des paiements. Le comptable doit garantir la régularité des paiements des dépenses publiques.

Le point de départ de la suspension de paiement par le comptable est la date d'envoi électronique ou sur support papier (ou de remise) de la lettre motivée de suspension à l'ordonnateur.

Le délai du comptable reprend dès lors que le comptable reçoit la régularisation de la dépense par l'ordonnateur (pièces manquantes demandées,...). Il reprend alors pour le solde du délai de paiement qui restait à courir au moment de la suspension. Ce délai ne peut toutefois être inférieur à 7 jours calendaires.

Toute suspension de paiement suspend le délai du comptable mais, la plupart du temps, ne suspend pas le délai maximum de paiement (cf. articles 4 et 14).

Toutefois, une suspension de paiement effectuée par le comptable n'implique pas forcément un dépassement du délai de paiement, en particulier si l'ordonnateur remédie rapidement à la cause de cette suspension. Ainsi, si le paiement était effectué avec retard au créancier, le comptable qui aurait suspendu son paiement du fait d'une difficulté rencontrée lors de ses contrôles mais qui n'aurait pas dépassé le nouveau délai imparti à compter de la régularisation ne pourrait voir une action récursoire engagée contre lui par le pouvoir adjudicateur.

Afin d'éviter le plus possible les suspensions de paiement par le comptable n'impactant pas le délai de paiement, les ordonnateurs doivent veiller à la qualité des ordres de payer ainsi que des pièces justificatives qui doivent les accompagner conformément à la réglementation en vigueur. À cet égard, l'ordonnateur, en émettant un mandat de dépense, avale le bien-fondé de la demande de paiement de l'entreprise. Il est donc supposé s'être acquitté de ses propres contrôles sur les pièces présentées par celle-ci avant d'émettre l'ordre de payer (vérification du service fait, de la disponibilité des crédits budgétaires et de la trésorerie, de l'imputation comptable,...).

Les contrôles du comptable portent sur la régularité des dépenses mandatées et non sur leur légalité interne ou leur opportunité (voir notamment l'article L. 1617-2 du code général des collectivités territoriales). Le comptable exerce les contrôles que lui confie la réglementation à partir des pièces justificatives énumérées dans les nomenclatures établies pour les différentes catégories d'organismes publics en vertu de l'article 50 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012. Celles-ci précisent également les mentions que doivent comprendre les pièces justificatives. Pour le secteur public local et hospitalier, les comptables ne sont pas fondés à exiger des pièces ou des certifications supplémentaires à celles prévues à l'annexe I du code général des collectivités territoriales, sauf pour remédier à des insuffisances ou à des incohérences des pièces justificatives présentées par les ordonnateurs ¹⁴.

B. Le délai du comptable peut être suspendu plus d'une fois

Le délai du comptable peut être suspendu plusieurs fois car il se peut que toutes les causes de suspension de paiement ne soient pas régularisées en même temps.

Par exemple, le comptable peut être contraint à une première suspension du paiement parce qu'il lui manque une pièce justificative. À cette suspension de paiement correspond une première suspension de son délai. Lorsqu'il reçoit la pièce manquante, la suspension de paiement prend fin et le délai du comptable se remet à courir. Dès lors qu'il a examiné la nouvelle pièce, il peut être contraint à une deuxième suspension de paiement, qui entraîne une deuxième suspension de son délai, si, par exemple, il ne dispose plus de la trésorerie suffisante pour honorer le mandat ou bien s'il constate que la pièce fournie comporte des anomalies.

Le comptable doit, à cet égard, pouvoir rattacher la dépense à l'ordre de payer initial et suivre ainsi le solde du délai qui lui est imparti.

C. Un solde minimum après suspension du délai permet le réexamen du dossier

Le comptable étant, comme l'ordonnateur, tenu à un délai, un temps minimum d'examen du dossier modifié doit lui être assuré lorsqu'il a suspendu le paiement. Ce temps de sécurité est de 7 jours calendaires à partir de la reprise de son délai, y compris pour les établissements publics de santé. Ainsi, le solde du délai du comptable reprend à compter de sa réception de la régularisation et il ne peut être inférieur à sept jours.

Sous-section 5 : La suspension du délai de paiement par le comptable

Il s'agit des cas où le comptable doit suspendre le paiement sans que cette suspension ne soit imputable à une erreur de l'ordonnateur. Dans ces hypothèses, la suspension du paiement par le comptable s'accompagne d'une suspension du délai de paiement dès lors qu'il est procédé aux formalités nécessaires.

L'article 15 du décret énumère ces cas :

- lorsque, dans le cadre d'un marché public soumis au code des marchés publics, une notification ou signification d'une cession ou d'un nantissement a été faite au comptable et que celui-ci ne dispose pas de l'exemplaire unique du marché ou du certificat de cessibilité en même temps que de l'ordre de payer et des autres pièces justificatives ;
- lorsque le comptable doit, un nantissement intervenant après le jugement d'ouverture d'une procédure collective, solliciter l'accord de l'administrateur judiciaire ;
- lorsqu'une saisie est signifiée au comptable.

Dans de tels cas, il serait anormal que la personne publique contractante, qui n'a commis aucune négligence vis-à-vis de son cocontractant, soit amenée à lui verser des intérêts moratoires.

Le délai global recommence à courir :

- dans la première hypothèse, à réception par le comptable de l'exemplaire unique ou du certificat de cessibilité ;
- dans la seconde, lorsqu'il reçoit la réponse de l'administrateur ou, si celui-ci ne répond pas dans le délai qui lui était imparti par la demande d'autorisation du comptable, dès lors que ce délai est écoulé. Il est indispensable, à cet égard, que la saisine de l'administrateur par le comptable précise que le défaut de réponse de l'administrateur dans le délai imparti équivaudra à une autorisation de payer le bénéficiaire du nantissement ;
- dans la troisième hypothèse, dès lors que le comptable est habilité à se dessaisir des fonds.

¹⁴ Cf. Instruction n° 12-011-M0 du 30 mai 2012 analysant les incidences de l'arrêt du conseil d'Etat du 8 février 2012, CCAS de Polaincourt, sur les contrôles des pièces justificatives des marchés à procédure adaptée.

De la même façon qu'un délai est prévu pour le comptable lorsque l'ordonnateur suspend le délai global, lorsque la suspension de paiement opérée par le comptable suspend le délai de paiement, le solde de celui-ci ne peut être inférieur à sept jours.

La procédure de suspension du délai maximum de paiement (article 4)

Le point de départ de la suspension est la date d'envoi de la lettre, de la télécopie, ou tout autre moyen permettant de garantir une date certaine, par lequel est notifiée la suspension du délai de paiement.

Cette notification précise à qui les justificatifs demandés doivent être adressés.

Le formalisme d'un avis de réception est demandé afin d'éviter que l'entreprise, n'ayant pas reçu notification de la suspension du délai, ne soit pas au courant de celle-ci et, par conséquent, n'envoie jamais les pièces manquantes.

Sous-section 6 : Les modalités d'application de l'action récursoire (article 16)

L'action récursoire permet à une collectivité territoriale, à un établissement public local, à un établissement public de santé de se faire rembourser la part des intérêts moratoires versés du fait des retards imputables à son comptable public.

Cette action s'applique également à l'indemnité forfaitaire de 40 euros et, le cas échéant, à l'indemnisation complémentaire pour le même motif. La part des intérêts moratoires, de l'indemnité forfaitaire et de l'indemnisation complémentaire se calcule pour ce qui est de l'ordonnateur et du comptable au prorata de leurs retards respectifs, le cas échéant.

S'agissant de l'indemnisation complémentaire, afin d'éviter des risques contentieux, si le retard est dû en tout ou en partie au comptable pour les organismes publics ayant droit à l'action récursoire, il convient que ces derniers adoptent en amont toute mesure permettant de préserver le pouvoir décisionnel de l'Etat concernant le montant de l'indemnisation complémentaire qu'il va rembourser (cf. supra).

Dès lors, lorsque l'indemnisation complémentaire est due par l'Etat, c'est à lui seul qu'il revient d'accepter les justificatifs présentés par l'entreprise à l'ordonnateur, qui les transmet à la direction départementale ou régionale des finances publiques concernée.

À l'inverse, lorsque c'est l'organisme public qui doit cette indemnisation, elle apprécie seule les justificatifs.

En cas de responsabilité partagée, il est indispensable que les services de l'organisme et ceux de l'Etat se concertent sur les justifications à exiger du créancier.

A. Le principe d'unicité de l'acheteur public vis-à-vis de ses fournisseurs

L'acheteur public s'est engagé sur un délai de paiement vis-à-vis de son fournisseur et doit donc procéder au versement des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire en cas de retard de règlement.

Pour le secteur public local et hospitalier, le partage éventuel du retard entre l'ordonnateur et le comptable public ne doit pas constituer un facteur de complexité administrative supplémentaire pour les fournisseurs des acheteurs publics.

Si des intérêts moratoires sont dus au fournisseur, ils doivent, quelle que soit l'origine du retard (imputable à l'ordonnateur ou/et au comptable, même pour le secteur public local et hospitalier), être ordonnancés rapidement et en une seule fois par l'ordonnateur. Des intérêts moratoires, dont une partie peut trouver son origine dans le délai du comptable, sont donc, pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les établissements publics de santé, temporairement, supportés par l'acheteur public avant l'exercice de l'action récursoire.

B. La loi organise le partage des intérêts moratoires pour le secteur public local

Les articles 39 et 40 de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 prévoient que, pour le secteur public local et hospitalier, des personnes morales différentes entrant en jeu, un partage des responsabilités et un paiement rapide des fournisseurs doivent être organisés.

Le 3^{ème} alinéa de l'article 39 et le dernier alinéa de l'article 40 de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 fondent le droit au remboursement des personnes publiques du secteur public local et des établissements publics de santé de la part des intérêts moratoires et des indemnités versés aux fournisseurs de ces personnes en cas de retard de paiement et causés par le fait de leur comptable public.

L'article 16 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 prévoit qu'en cas d'accord sur le montant de la somme due, le directeur régional ou départemental des finances publiques procède à son paiement à la personne publique dans les deux mois qui suivent sa demande. Le même article prévoit qu'en cas de désaccord, le directeur régional ou départemental des finances publiques procède au paiement à la personne publique dans les deux mois qui suivent le règlement de ce litige.

Pour mémoire, le fait générateur de la créance d'une des personnes publiques citées ci-dessus est constitué par le paiement au fournisseur de la totalité des intérêts moratoires et des indemnités qui lui sont dus.

À compter du paiement précité, il appartient à l'ordonnateur de la personne publique concernée de liquider la créance et d'émettre le titre de recettes exécutoire, dont l'exemplaire constituant l'avis de sommes à payer sera adressé au directeur régional ou départemental des finances publiques compétent. Lors de la prise en charge du titre, sera fournie au comptable, comme pièce justificative, la décision de l'assemblée délibérante de la personne publique autorisant cette recette ou, pour les établissements publics de santé, la décision du directeur de l'établissement.

Outre le respect de la circulaire interministérielle BCRE1107021C du 21 mars 2011 relative à la forme et au contenu des pièces de recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics diffusée par l'instruction n° 11-008-MO du 21 mars 2011, le titre de recettes exécutoire devra mentionner les éléments suivants :

- la référence à l'article 16 du décret n°2013-269 du 29 mars 2013 ;
- le montant des intérêts moratoires et des indemnités versés au fournisseur ;
- le taux de répartition de ce montant entre la personne publique concernée et l'Etat ;
- le montant du remboursement dû à la personne publique.

Le directeur départemental ou régional des finances publiques, lorsqu'il recevra l'avis des sommes à payer (ampliation du titre de recette exécutoire), devra naturellement interroger la personne publique émettrice sur la justification économique de la somme demandée s'agissant de l'indemnisation complémentaire pour frais de recouvrement (facture d'honoraires d'avocat,...).

À défaut de paiement par le directeur régional ou départemental des finances publiques dans le délai de deux mois suivant la réception de l'avis de sommes à payer ou, en cas de refus explicite de payer, sachant qu'il ne peut être recouru à aucune voie d'exécution forcée contre l'Etat, la personne publique concernée gardera la possibilité d'engager à l'encontre de l'Etat devant le juge administratif une action de plein contentieux afin d'annuler la décision de refus de remboursement et de demander la condamnation de l'Etat au paiement de la somme qu'elle estime être due à titre de remboursement.

Naturellement, avant qu'une action soit engagée par une personne publique et même si cette action est déjà engagée, il convient d'encourager toute démarche locale recherchant une solution propre à éviter ou à éteindre tout contentieux. Si un accord se dégage à cette occasion, il prendra alors la forme d'une transaction (convention entre la direction locale des finances publiques et le représentant de la personne publique sollicitant le remboursement)¹⁵.

Section 5 : La maîtrise du délai de paiement implique des circuits financiers optimistes et un partenariat étroit entre l'ordonnateur et le comptable

L'optimisation des circuits de traitement de la dépense publique permet de contribuer à la réduction des délais de paiement. Il est recommandé aux ordonnateurs et aux comptables des organismes publics locaux et hospitaliers de procéder en commun à un examen et à une évaluation de leur organisation et de leurs procédures. C'est à cette condition impérative d'un diagnostic partagé puis d'un plan d'action remédiant aux insuffisances constatées qu'il pourra être remédié de façon durable aux retards de paiement tout en fiabilisant les contrôles opérés tout au long de cette chaîne. La dématérialisation des pièces véhiculées tout au long de la chaîne de traitement des dépenses (de la commande initiale jusqu'au paiement) contribue bien sûr à la performance des tâches de l'ensemble des acteurs de cette chaîne.

Sous-section 1 : Des circuits financiers optimisés

A. Les services des ordonnateurs doivent suivre chaque demande de paiement

- *Il est nécessaire de suivre avec soin le cheminement de chaque demande de paiement*

L'acheteur public doit garder trace de la date de réception par ses services de la demande de paiement présentée par l'entreprise. Il devra également s'assurer que la date du service fait est antérieure à cette date de réception et, si tel n'est pas le cas, ne faire courir le délai qu'à compter de la date de constatation du service fait.

En effet, l'acheteur public ne doit pas s'exposer à faire courir un délai de paiement alors qu'il n'a encore contracté aucune obligation envers le titulaire de la commande.

De plus, à défaut de date pertinente (date de réception de la facture, date du service fait), la date portée sur la facture augmentée de deux jours fera foi. Or, cette dernière n'est qu'une date de substitution, qui pourrait desservir l'acheteur public si, par exemple, l'entreprise a tardé à adresser sa facture à son client.

Les mêmes précautions doivent être prises lorsqu'un maître d'œuvre est chargé de recevoir les demandes de paiement. Celui-ci est tenu de communiquer aux services ordonnateurs la date à laquelle la demande de paiement lui a été remise, celle-ci faisant, en règle générale, courir le délai de paiement.

¹⁵ Cf. Instruction n° 10-009-MO du 12 avril 2010 relative au recours à la transaction pour la prévention et le règlement des litiges portant sur l'exécution des contrats de la commande publique.

De même, les services ordonnateurs ont tout intérêt à garder trace de la date à laquelle ils ont reçu la demande de règlement relayée par le maître d'œuvre. La connaissance de ces renseignements leur permettra de sanctionner le maître d'œuvre en cas de dépassement de son délai dès lors qu'une telle sanction est prévue dans le marché qui le lie au maître d'ouvrage.

- Lorsque la demande de paiement présentée par l'entreprise aux services ordonnateurs est erronée, ceux-ci ne doivent pas hésiter à suspendre le délai de paiement

Dans l'hypothèse où les justificatifs présentés par l'entreprise seraient insuffisants pour procéder à l'ordonnancement, il appartiendrait aux services de l'ordonnateur de prendre les dispositions prévues par l'article 4 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 pour suspendre ce délai dans l'attente de la production, par l'entreprise, d'un dossier conforme.

Faute d'une telle démarche, le délai de paiement continuerait de courir et le pouvoir adjudicateur devrait verser des intérêts moratoires et des indemnités au titulaire du marché alors même que le retard de paiement est imputable à ce dernier.

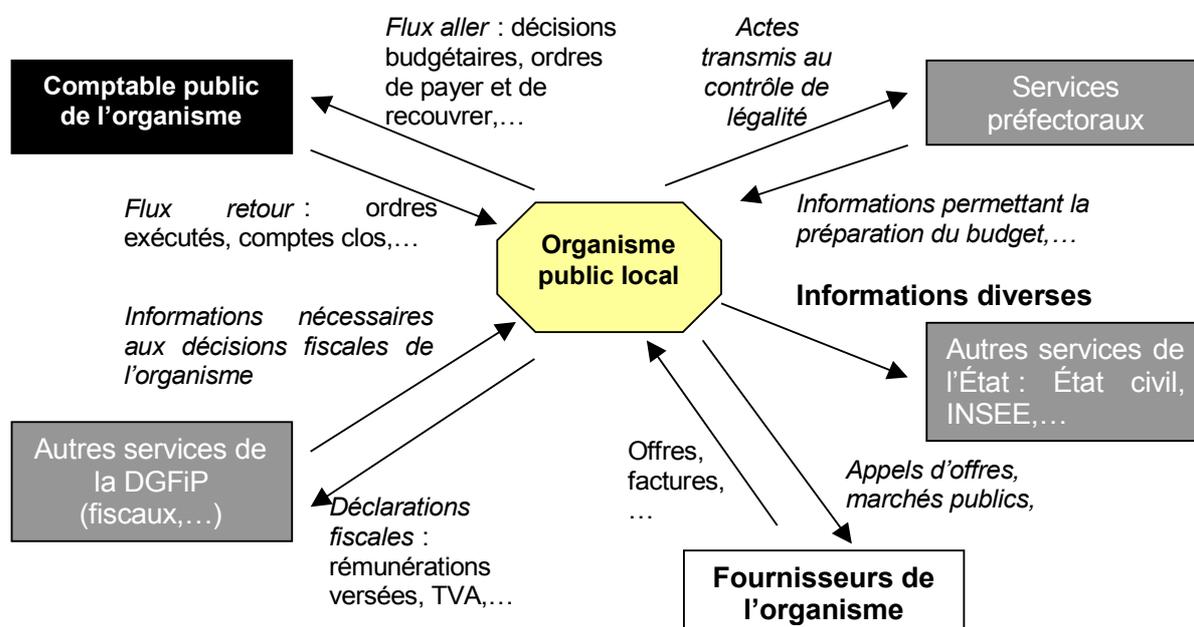
- La rationalisation des circuits est un objectif essentiel

Ainsi, lorsqu'un maître d'œuvre intervient au titre d'une opération de travaux, il est indispensable de prévoir dans le marché que c'est directement à lui que seront présentées les demandes de paiement des entreprises. Une telle précaution permet d'éviter un allongement des délais de paiement.

- Il convient de dématérialiser au maximum les pièces pour économiser le délai en favorisant leur transmission rapide par l'ordonnateur au comptable

Dans le secteur public local et hospitalier, l'ordonnateur doit, dès leur signature, transmettre au comptable les ordres de payer accompagnés des pièces justificatives et de la mention de la date de début du délai global de paiement (réception de la facture,...). En effet, les jours nécessaires à cette transmission de ces pièces comptables et justificatives s'imputent sur son propre délai et n'affectent pas le délai du comptable qui débute à la date de réception du dossier complet d'ordonnancement. La dématérialisation des pièces comptables et justificatives est donc la solution à privilégier pour réduire au maximum ce délai de circulation des pièces. Des solutions informatiques sont d'ores et déjà opérationnelles pour les dépenses des organismes publics locaux et hospitaliers (cf. article D. 1617-23 du CGCT et arrêté du 27 juin 2007 modifié NOR BCFR0750735A). Les comptables publics se tiennent à la disposition des ordonnateurs pour les aider à les mettre en œuvre.

L'investissement dans la dématérialisation des pièces échangées avec le comptable public peut d'ailleurs être un premier pas vers la dématérialisation des pièces échangées avec d'autres services de l'Etat et d'autres partenaires de l'organisme public local (cf. schéma suivant).



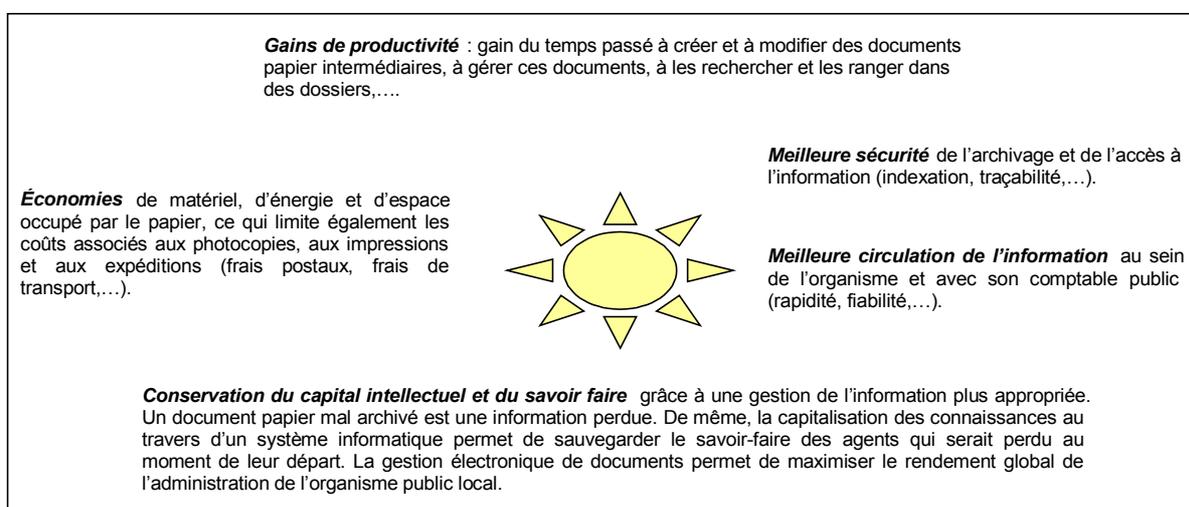
Des synergies existent ainsi pour certaines pièces transmises à la fois aux services préfectoraux pour le contrôle de leur légalité et au comptable public à titre de pièces justificatives de dépenses ou de recettes : les délibérations et les arrêtés en sont un bon exemple. Les efforts consentis pour la dématérialisation des pièces transmises au comptable public (système Hélios) bénéficient également à la dématérialisation des mêmes pièces transmises aux services préfectoraux (système Actes) sachant que ces deux dispositifs informatiques sont coordonnés aux niveaux tant central que local.

En conséquence, les retombées positives de la dématérialisation des pièces comptables et justificatives ne doivent pas se concevoir uniquement dans le cadre de la fonction budgétaire et comptable de chaque organisme public local mais bien pour l'ensemble de sa gestion. L'organisme a tout intérêt à bâtir un système d'information étendant le périmètre de la dématérialisation à des tâches non comptables (optimisation de la relation avec ses usagers et ses fournisseurs, renforcement du pilotage de ses activités, valorisation de son patrimoine,...).

La dématérialisation des marchés publics et des factures transmises par les fournisseurs illustrent aussi les potentialités d'une dématérialisation conçue de bout en bout de la chaîne administrative, sans rupture entre le fournisseur et le juge des comptes, en passant par le comptable public. Autrement dit, la dématérialisation comptable la plus large améliore les conditions d'exercice des tâches non comptables en décloisonnant l'information, source de plus grande performance de la gestion globale de l'organisme public local ou hospitalier.

La dématérialisation des pièces comptables et justificatives constitue un chantier " gagnant-gagnant " pour les deux acteurs de la fonction comptable que sont l'ordonnateur et le comptable public. Elle permet notamment de ne plus faire reposer complètement l'activité comptable sur le rythme de traitement de pièces sur support papier par les services de l'ordonnateur.

Par conséquent, la dématérialisation des documents, comptables et extra-comptables, et leur traitement automatisé sous forme numérique entre tous les services de l'organisme public permettent de réévaluer le positionnement des différents acteurs au sein de la collectivité ou de l'établissement en privilégiant leurs tâches à plus forte valeur ajoutée (supervision, alerte,...).



Les avantages de la dématérialisation sont multiples puisqu'elle sécurise l'information comptable (archivage), améliore la productivité et réduit les coûts de traitement des documents (édition, manipulation, transport,...). En outre, les actions de dématérialisation s'inscrivent dans le cadre d'une politique de développement durable (réduction de CO2, de papier, de transport, etc.).

Économie en coûts de gestion des supports de traitement des données budgétaires et comptables	Coûts de production des documents papier transmis au comptable public (passage à la transmission électronique des données)	Coûts du papier, de l'impression, de son stockage, de son affranchissement postal ou de son transport,...
	Coûts d'archivage des documents papier conservés par l'organisme (passage à l'archivage électronique des données)	Notamment l'original ou la copie des pièces justificatives : factures, marchés publics, actes de recrutement du personnel,...
Gestion plus performante des recettes et des dépenses locales	Réduction des délais de transmission au comptable des ordres de recouvrer (titres de recette)	Accélération du rythme d'envoi aux débiteurs des avis de sommes qu'ils doivent payer, et donc du rythme des encaissements
	Réduction des délais de transmission au comptable des ordres de payer (mandats de dépense)	Accélération du rythme de paiement des créanciers (sous réserve des dates précises de règlement fixées par l'ordonnateur), et donc diminution des intérêts moratoires versés pour retard de paiement.
	Optimisation des chaînes administratives d'achat aux fournisseurs et des chaînes de facturation aux débiteurs (automatisation de certains contrôles)	Décloisonnement de l'information entre les services techniques et financiers de l'organisme public local (coordination)
Amélioration du pilotage de la gestion (suivi de l'encaissement des recettes, du paiement des dépenses,...)	Enrichissement des données enregistrées dans les systèmes d'information permettant l'élaboration de tableaux de bord	Enrichissement tant direct (données plus précises) qu'indirect (flux PES Retour transmis par le comptable) du système d'information de l'ordonnateur.
Fiabilisation des comptes et sécurisation de la gestion de l'organisme (régularité et sincérité : contrôle interne plus facile)	Enrichissement des données enregistrées dans les systèmes d'information permettant une plus grande maîtrise de la qualité des enregistrements comptables	Traçabilité accrue des enregistrements comptables, meilleure piste d'audit pour suivre les enchaînements de tâches et faire le lien automatique avec leurs justificatifs.
Simplifications synergiques des échanges avec d'autres services de l'Etat (approche globale de la dématérialisation de la gestion)	Dématérialisation des mêmes pièces adressées à la fois aux services préfectoraux et au comptable public : délibérations, arrêtés, budgets, marchés publics,...	Coordination des dispositifs ACTES (préfecture) et HELIOS (comptable public). Anticipation des tendances de fond relatives aux échanges interadministratifs.

À défaut de mobilisation de ces solutions informatiques déjà disponibles et utilisées au quotidien par de nombreux organismes, tout délai excessif de transmission de pièces sur support papier risque de compromettre le respect du délai de paiement.

- *Il importe que l'ordonnateur transmette bien au comptable les données afférentes au délai de paiement*

Si les opérations d'ordonnancement prennent du retard, le comptable peut, le cas échéant, par une mise en paiement rapide, permettre le respect du délai de paiement sur lequel la personne publique contractante s'est engagée. Encore faut-il que le comptable puisse s'en rendre compte, autrement dit, que l'ordonnateur lui ait communiqué les éléments nécessaires, notamment le point de départ du délai maximum et sa durée.

Il convient donc que le comptable sache à quel délai de paiement les contrats pour lesquels il lui est demandé d'effectuer des versements sont soumis, puisque ce délai peut varier selon les catégories d'organismes ou de services publics, et quelle est la date à laquelle le délai de paiement expire.

La recommandation n° 7 émise dans le rapport annuel 2012 de l'observatoire des délais de paiement vise à assurer la traçabilité informatique des informations permettant le calcul du délai global de paiement du secteur public local et hospitalier, en rendant obligatoire, pour l'ordonnateur, la transmission à son comptable des dates de réception propres à chaque facture. Les protocoles informatiques reliant à ce jour les ordonnateurs et les comptables permettant de véhiculer cette information, les comptables rappelleront aux ordonnateurs la nécessité de la saisir dans les fichiers correspondants de manière à automatiser le suivi des délais de paiement dans l'intérêt des deux acteurs de la fonction comptable.

- *La connaissance et le suivi des délais*

La connaissance des délais et de leur dépassement constitue un outil de bonne gestion en facilitant les rectifications des anomalies ainsi constatées et en tirant des enseignements utiles pour la réingénierie des procédures de traitement des dépenses. C'est pourquoi les organismes publics doivent effectuer un suivi annuel des délais de paiement qu'ils pratiquent et recenser, notamment, les intérêts moratoires et les indemnités versés ainsi que, le cas échéant, la part imputable à l'ordonnateur et celle liée à l'intervention du comptable.

Pour le secteur public local et hospitalier, l'ordonnateur a la possibilité de consulter via le portail " *gestion publique* " sur internet (<https://portail.dgfip.finances.gouv.fr/portail/accueilIAM.pl>) les informations budgétaires, financières et comptables détenues pour son compte par le comptable public, et notamment la date de paiement de chaque dépense.

Les données enregistrées dans Hélios alimentent un système informatique décisionnel dénommé Delphes facilitant le pilotage des chaînes d'exécution des dépenses et des recettes au moyen de tableaux de bord adaptés aux besoins de chaque acteur du réseau de la DGFIP. Cet outil sert également à retracer la relation contractuelle nouée entre l'ordonnateur et le comptable, ainsi qu'à valoriser les informations (possibilité de benchmarking portant sur les résultats de l'exécution des dépenses d'entités locales différentes : délais de traitement, volumétrie des opérations traitées,...).

Le décloisonnement de l'information ainsi recherchée permet d'optimiser l'exécution conjointe des dépenses publiques. La DGFIP établit sur cette base des statistiques nationales par catégories d'organismes publics qui sont mises à la disposition de l'observatoire des délais de paiement.

B. Les services des comptables publics s'attacheront à concourir au respect du délai de paiement en optimisant leurs propres traitements

Pour la partie du délai imputable aux comptables de la direction générale des finances publiques (DGFIP), les améliorations sont d'ores et déjà réelles compte tenu des efforts importants et répétés pour diminuer le délai de paiement (cf. section 4 du rapport d'activité 2012 de l'observatoire des délais de paiement).

- La gestion optimale des relations avec les créanciers et les ordonnateurs

Le point de départ du délai du comptable est la date de réception de l'ordre de payer émis par l'ordonnateur ainsi que des pièces qui le justifient. Les difficultés rencontrées par le comptable lors du paiement sont souvent relatives aux pièces justificatives obligatoires pour procéder au règlement, soit qu'elles présentent des anomalies, soit qu'au moins l'une d'entre elles fasse défaut.

Pour réduire le délai du comptable, il est essentiel de procéder, dès réception de l'ordre de payer soumis au contrôle sélectif (cf. article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012), à un premier examen de la complétude des pièces justificatives. En cas de suspension du délai global de paiement par le comptable, il est important qu'il en informe toute autre personne concernée. Une information directe permet de limiter le risque d'incompréhension ou de mauvaise interprétation et d'obtenir, in fine, la régularisation rapide du dossier.

- Le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD)

“ Le comptable public peut opérer les contrôles définis au 2° de l'article 19 et à l'article 20 de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. A cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget ” (1^{er} alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012).

La pratique du contrôle hiérarchisé des dépenses par les comptables publics est désormais généralisée. Cette méthode aboutit à une accélération de la procédure de paiement et par conséquent à une baisse du délai de paiement du comptable. En outre, par les restitutions régulières à l'ordonnateur des bilans de campagne de contrôle du comptable, un cercle vertueux s'instaure qui permet de tirer les enseignements utiles des anomalies d'ordonnancement constatées sur l'adéquation des procédures et de l'organisation des services de l'ordonnateur.

- Le contrôle allégé en partenariat des dépenses (CAP)

“ L'ordonnateur peut être associé à l'appréciation de ces risques [afférents aux dépenses]. Le ministre chargé du budget précise par arrêté les conditions de ce contrôle allégé en partenariat ” (2nd alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012).

En vertu de l'arrêté d'application du 11 mai 2011 (NOR BCRE1113038A), le contrôle allégé en partenariat vise à mieux coordonner les contrôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable sur l'ensemble de la chaîne de la dépense, depuis la réception de la facture par les services du premier jusqu'au paiement du mandat de dépense par le second.

Il permet, grâce à un diagnostic conjoint préalable de cette chaîne par l'ordonnateur et le comptable, de s'assurer que les risques d'irrégularité (au sens des articles 19 et 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012) lors du mandatement et du paiement des dépenses sont maîtrisés. Le rapport de diagnostic doit, pour ce faire, dresser un bilan des points forts et points faibles relevés lors de l'analyse en commun de la chaîne de traitement de la dépense de bout en bout. Le cas échéant, un plan d'action est élaboré sur cette base pour corriger les points faibles identifiés.

Si ce diagnostic est suffisamment positif, une convention peut être conclue entre l'ordonnateur et le comptable pour formaliser, sur une durée de trois années, leurs engagements réciproques visant à assurer la fiabilité de cette chaîne de dépense dans la durée. Compte tenu de cette garantie, le comptable peut alors abandonner ses contrôles a priori (avant paiement) des mandats et de leurs pièces justificatives au profit de contrôles a posteriori sur un échantillon de 1% des mandats avec un minimum de 30 mandats et un maximum de 100.

Si la chaîne de traitement des dépenses diagnostiquée est suffisamment sécurisée, cette convention peut comprendre un seuil, inférieur ou égal au plafond réglementaire de 400 €, en dessous duquel l'ordonnateur sera dispensé de produire des pièces justificatives à l'appui des mandats, sous réserve de leur archivage par ses soins et de leur transmission à la demande du comptable (droit d'évocation à la fois par ce dernier et le juge des comptes). L'ensemble de ces mesures permet d'accélérer la mise en paiement des dépenses tout en fiabilisant les vérifications opérées tout au long de cette chaîne (approfondissement du contrôle interne de bout en bout de celle-ci).

Sous-section 2 : Un partenariat étroit entre l'ordonnateur et le comptable est indispensable pour maîtriser le délai de paiement

A. Une procédure partagée qui impose un suivi commun du délai de paiement (article 14)

Il est nécessaire que l'ordonnateur connaisse tout dépassement du délai de paiement, même s'il n'est pas de son fait, car c'est à lui qu'il revient de constater la dette correspondant aux intérêts moratoires et aux indemnités, de la liquider et de la mandater.

De même, il est nécessaire que le comptable puisse suivre le délai de l'ordonnateur pour les raisons suivantes :

- dans l'hypothèse où l'ordonnateur aurait pris du retard pour l'ordonnancement, il n'est pas exclu que le comptable puisse éviter un dépassement du délai à l'acheteur public ;
- il doit pouvoir vérifier la liquidation des intérêts moratoires et des indemnités pour frais de recouvrement ;
- enfin, le comptable doit être en mesure d'alerter le représentant de l'Etat selon la procédure prévue par les articles L. 1612-18 du code général des collectivités territoriales et L. 6145-5 du code de la santé publique en vue d'un mandatement d'office, le cas échéant.

Pour permettre un suivi d'ensemble, il est recommandé qu'un ordre de payer corresponde à une seule facture ou qu'un bordereau d'ordres de payer ne fasse figurer que des dépenses assujetties au même délai et pour un point de départ identique. Il s'agit donc de suivre une facture et non pas un ordre de payer.

B. Les conventions ayant pour objet la maîtrise des délais de paiement

Le dispositif du délai de règlement conventionnel est développé au point B. de la section 4 supra. Déterminé contractuellement entre l'ordonnateur et son comptable, il doit fixer de façon réaliste le délai imparti à chacun pour opérer sa mission. Il fixe également les modalités pratiques d'organisation des échanges entre ordonnateur et comptable, afin de leur permettre le respect des engagements pris dans le cadre de cette convention.

D'autres conventions conclues entre ordonnateurs et comptables ont un objet beaucoup plus large que la seule coordination de la chaîne de la dépense. Compte tenu de la diversité du secteur public local et hospitalier, les conventions de services comptable et financier, d'une part, et les engagements partenariaux, d'autre part, permettent de personnaliser les prestations rendues par la DGFIP à chaque organisme en les adaptant à ses attentes spécifiques et à ses caractéristiques (taille, choix de gestion,...).

C. La mobilisation des moyens spécifiques d'exécution de certaines dépenses

- *Le prélèvement automatique*

“ *Le paiement est fait par tout moyen ou instrument de paiement prévu par le code monétaire et financier, dans les conditions précisées par arrêté du ministre chargé du budget* ” (article 34 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012). L'arrêté du 24 décembre 2012 porte application des articles 25, 26, 32, 34, 35, 39 et 43 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, en énumérant les moyens de règlement des dépenses publiques (NOR EFIE1239638A). L'utilisation de certains de ces moyens permet d'accélérer le paiement.

Certaines dépenses peuvent ainsi être réglées par prélèvement automatique dans le cadre de conventions tripartites. Cette modalité de paiement sont d'ores et déjà largement mises en œuvre pour les dépenses réglées sous forme d'abonnement, en particulier avec les grands facturiers (téléphonie, électricité, gaz, eau,...). Les comptables publics sont à la disposition des ordonnateurs pour leur préciser les conditions de mise en œuvre du prélèvement automatique des dépenses publiques.

- *Les régies d'avance*

“ *Des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou d'opérations de paiement* ” (1^{er} alinéa de l'article 22 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012). Il s'agit d'agents des services de l'ordonnateur, voire d'entités publiques ou privées externes à l'organisme public, qui sont autorisés par l'ordonnateur et le comptable (texte institutif de la régie, agrément du régisseur par le comptable) à payer des dépenses courantes.

Dans le secteur public local et hospitalier, des régies d'avances peuvent ainsi être instituées¹⁶ afin de faciliter et d'accélérer le paiement de certaines dépenses dont la liste est prévue à l'article R. 1617-11 du code général des collectivités territoriales. En effet, dans ce cadre, le paiement n'est pas effectué par le comptable public assignataire mais directement par un régisseur d'avances.

Les régies d'avances permettent ainsi le paiement immédiat d'une dépense publique dès le service fait sans attendre son mandatement par l'ordonnateur. Elles limitent ainsi le coût de gestion de la chaîne de la dépense.

¹⁶ Conformément aux dispositions des articles R. 1617-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) commentées par l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

- *La carte d'achat*

Les organismes publics peuvent recourir à la carte d'achat comme modalité d'exécution des marchés publics dans les conditions fixées par le décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 (voir aussi l'article 10 de l'arrêté précité du 24 décembre 2012 énumérant les moyens de règlement des dépenses publiques).

La carte d'achat permet aux ordonnateurs d'engager et de payer des dépenses récurrentes auprès de fournisseurs pré-identifiés. L'ordonnateur obtient ainsi une plus grande souplesse pour acquérir tous types de biens et services courants. Réalisées en une seule fois à la fin de chaque mois, les opérations d'ordonnancement et de paiement sont rationalisées chez l'ordonnateur et chez le comptable. Le nombre d'ordres de payer émis s'en trouve considérablement réduit.

Le fournisseur est pour sa part désintéressé sur un délai conventionnel connu à l'avance (prévu dans le contrat d'acceptation) qui le lie à l'établissement financier.

Section 6 : L'Outre-mer (articles 17 et 18)

- Les îles du Pacifique

L'article 46 de la loi 2013-100 du 28 janvier 2013 étend le dispositif du délai de paiement en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna aux seuls paiements afférents aux contrats conclus par l'Etat et ses établissements publics

Ces territoires sont des pays et territoire d'Outre-mer (PTOM), au sens du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), non soumis au droit de l'Union européenne. La directive 2011/7/UE ne leur est pas applicable.

L'article 17 du décret a pour objet de leur rendre applicable le dispositif réglementaire. En vertu des lois organiques, l'État n'est pas compétent pour réglementer le droit de la commande publique des collectivités territoriales dans ces territoires. Le dispositif ne concerne donc que l'État et ses établissements publics.

- Le département de Mayotte

Dès le 1^{er} janvier 2014, Mayotte cessera d'être un PTOM et relèvera de la catégorie des régions ultrapériphériques (RUP)¹⁷. Le droit de l'Union y sera donc pleinement applicable après cette date.

Pour cette raison, les délais de paiement dérogatoires actuellement applicables à Mayotte pour les pouvoirs adjudicateurs soumis au CMP seront maintenus uniquement jusqu'au 31 décembre 2013. À titre transitoire, l'article 18 du décret prévoit par ailleurs, pour tous les pouvoirs adjudicateurs relevant de l'ordonnance de 2005, un délai de paiement de 60 jours. À compter du 1^{er} janvier 2014, les délais de droit commun s'appliqueront.

Section 7 : L'entrée en vigueur du nouveau dispositif (article 21)

L'article 44 de la loi 2013-100 du 28 janvier 2013 prévoit que les nouvelles dispositions relatives aux délais de paiement s'appliquent aux contrats conclus à compter du 16 mars 2013, (date d'échéance de transposition de la directive).

L'article 21 du décret indique : *“ le présent décret entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant sa publication. Ses dispositions s'appliquent aux contrats conclus à compter du 16 mars 2013 pour les créances dont le délai de paiement a commencé à courir à compter de la date d'entrée en vigueur du présent décret ”*.

En d'autres termes, les dispositions nouvelles s'appliquent aux contrats conclus à partir du 16 mars 2013 mais seulement pour les créances dont le délai de paiement a commencé à courir à compter du 1^{er} mai 2013 (date d'entrée en vigueur du décret n° 2013-269 précité).

Dès lors, restent soumis à la réglementation antérieure :

- les contrats conclus avant le 16 mars 2013 ;
- les contrats conclus à partir du 16 mars 2013 pour les créances dont le délai de paiement a commencé à courir pendant la période du 16 mars 2013 au 1^{er} mai 2013.

La notion de conclusion du contrat renvoie à la plus tardive des signatures des parties.

LE SOUS-DIRECTEUR DE LA GESTION
COMPTABLE ET FINANCIÈRE DES
COLLECTIVITÉS LOCALES

JEAN-LUC BRENNER

17 Décision du Conseil européen du 12 juin 2012.