

Les délais de paiement des collectivités locales outre-mer

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 19060-R



- Octobre 2019 -



INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 19060-R

Les délais de paiement des collectivités locales outre-mer

Établi par

Philippe DEBROSSE
Inspecteur général
De l'administration

Dominique PANNIER
Conseiller-maître
à la Cour des Comptes

- Octobre 2019 -

SYNTHESE

Par lettre du 23 mai 2019, la ministre des Outre-mer a chargé M. Dominique PANNIER, conseiller-maître à la Cour des comptes et l'inspection générale de l'administration, représentée par M. Philippe DEBROSSE, inspecteur général de l'administration d'une mission relative aux délais de paiement des collectivités locales situées en Antilles-Guyane et à La Réunion.

La loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et 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, codifiés dans le code de la commande publique, fixent le délai de paiement à 30 jours pour l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics.

Accompagnés d'une réorganisation du circuit de la dépense, la réglementation et les éventuelles pénalités ont eu un effet vertueux, puisque les services de l'État ont payé leurs achats et marchés publics avec un délai de paiement moyen de 21,5 jours en 2018 en métropole et de 20,5 jours outre-mer¹. Les collectivités locales de métropole respectent dans leur grande majorité ce délai de 30 jours.

A contrario, la majorité des collectivités locales outre-mer dépassent largement le délai réglementaire de paiement. Ces délais ont tendance à augmenter depuis plusieurs années allant parfois jusqu'à plus d'un an, ce qui fragilise le tissu économique en mettant la trésorerie de nombreuses entreprises en difficulté, et a pu conduire certaines d'entre-elles à des procédures de redressement judiciaire, voire de liquidation judiciaire. Les organisations socio-professionnelles ont alerté les autorités locales et le Gouvernement sur les conséquences désastreuses que pouvaient avoir ces délais de paiement anormaux sur les entreprises.

Dans les territoires outre-mer, la commande publique a un rôle moteur dans le fonctionnement de l'économie locale, en particulier pour le secteur du bâtiment et des travaux publics. Pour les collectivités locales, une partie de ces délais de paiement excessifs se répercute à la hausse dans le prix des marchés, les entreprises y intégrant, quand elles le peuvent, le coût de leur refinancement, sur la qualité des prestations et les délais de livraison ou d'achèvement des travaux, par une concurrence bien moindre, seules les entreprises disposant d'une solidité financière suffisante pouvant accéder aux marchés publics. C'est également un enjeu pour la confiance des citoyens et des acteurs économiques envers les collectivités locales, pour leur image, leur exemplarité, car cette situation alimente aussi les soupçons de fraude, de prévarication et de corruption.

Si la situation s'est améliorée à La Réunion (43 jours en moyenne), les délais restent excessivement longs en Martinique (87 jours en moyenne) et Guadeloupe (76 jours en moyenne). Par ailleurs, environ la moitié des factures sont payées dans le délai de 30 jours, comme le résume le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Délai global de paiement par département et région d'outre-mer (DROM)

Au 31 /12/2018	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
En jours	76	54	87	43
% des mandats payés en moins de 30 jours (en % du nombre de mandats)	50 %	55 %	44 %	57 %

Source : Mission sur données direction générale des finances publiques (DGFiP)

¹ Source : Rapport annuel de l'Observatoire des délais de paiement – exercice 2018.

Le recours à ce qui s'apparente à un « crédit fournisseur », en l'occurrence gratuit et discret, est la première cause des délais de paiement excessifs. Des causes secondaires identifiées peuvent avoir des incidences sur les délais globaux de paiement (DGP) excessifs, en les majorant, mais comme les données chiffrées de chaque collectivité montrent une remarquable constance des dépassements de délais dans le temps, ces données sont le signe manifeste d'une pratique continue du paiement hors délai, elle-même résultant pour l'essentiel de la facilité que constitue ce crédit fournisseur « occulte ». Certains pourraient y voir une forme de cavalerie budgétaire.

Cette utilisation d'une source de financement est rarement transitoire et tend, au contraire, à grossir, permettant aux collectivités concernées de différer des décisions de gestion rigoureuses qui pourraient être politiquement ou socialement impopulaires. Les sommes en jeu sont considérables, puisqu'**au 31 juillet 2019, les collectivités disposaient de 353 millions d'euros de trésorerie, alors qu'elles avaient des mandats en attente de paiement chez les comptables publics à hauteur de 1 672 millions d'euros**. Même si certaines collectivités peuvent attendre le versement de recettes d'investissements sur des factures acquittées, l'écart reste impressionnant.

La seconde cause des DGP excessifs, qui peut se combiner avec la première, tient à la mauvaise organisation du circuit de la dépense, un phénomène qui touche quasi-exclusivement les services des ordonnateurs locaux, et de façon marginale ceux du comptable. Les responsables de ces services territoriaux rencontrés reconnaissent la part qui leur revient. Pour autant peu d'entre eux mettent en œuvre la comptabilité d'engagement, alors qu'elle est obligatoire et le meilleur outil pour maîtriser ses dépenses.

Comme l'ont fait régulièrement les chambres régionales des comptes (CRC) dans leurs rapports de contrôle budgétaire des collectivités outre-mer, on doit constater que très souvent leurs budgets sont insincères puisqu'ils n'intègrent pas les « restes à payer » sur exercices antérieurs dans les dépenses de l'exercice à venir, facilitant ainsi ce système de fuite en avant ou de cavalerie budgétaire.

Le recours au crédit fournisseur gratuit est d'autant plus attractif, que les collectivités outre-mer ne payent pas les intérêts moratoires ni l'indemnité forfaitaire qui sont légalement dus lorsque le délai de 30 jours est dépassé, sans encourir de sanctions.

De nombreux outils de financement, à faible coût, sont pourtant à disposition des entreprises ou des collectivités, mais ceux-ci atteignent vite leurs limites quand les collectivités en cause sont dans une impasse de trésorerie chronique, faute de maîtriser leurs dépenses et alors qu'elles rechignent souvent à percevoir les recettes dont elles pourraient disposer.

L'amélioration des délais de paiement passe par un rétablissement de leur trésorerie qui exige qu'elles retrouvent des taux d'épargne brute significativement excédentaires et qu'elles recourent à des lignes de trésorerie.

Le rétablissement de DGP normaux impose un fort investissement des exécutifs locaux qui doivent mettre en place la comptabilité d'engagement, la dématérialisation de la réception des factures et réorganiser le circuit de la dépense.

Certaines mesures peuvent également avoir un effet incitatif : **il s'agit tout d'abord d'imposer aux collectivités de payer effectivement les intérêts moratoires (IM) et les indemnités forfaitaires (IF)** afin de supprimer la gratuité du crédit fournisseur. Pour cela, si l'ordonnateur se soustrait à son obligation, il faut que le mandatement des IM et IF puisse être mise en œuvre directement par le comptable public. Par ailleurs, il est opportun d'assurer trimestriellement, au plan local, la publicité des délais globaux de paiement de chaque collectivité, et d'en prévoir une information de l'assemblée délibérante à la clôture annuelle des comptes.

Des mesures d'accompagnement sont disponibles pour aider les collectivités concernées notamment par le biais de l'Agence française de développement (AFD) qui peut mettre en place des dispositifs d'appui/conseil, voire des accompagnements financiers dans certaines circonstances, et par la collaboration du comptable public ou de la direction des finances publiques.

Face à des collectivités qui manifestement ne voudraient pas de manière répétée, mettre en œuvre les mesures pour redresser leur situation, la mission préconise des dispositions rigoureuses. Cela peut passer par un visa préalable du préfet sur certaines catégories de dépenses ou un nouveau motif d'ouverture d'un contrôle budgétaire par la chambre régionale des comptes.

Les DGP excessifs ne sont pas une fatalité outre-mer.

L'amélioration récente des délais de paiement que la mission a constaté à La Réunion à la suite de la mobilisation par les services de l'État des collectivités locales et des initiatives prises par des acteurs socio-professionnels, l'a démontré.

Les délais de paiement des collectivités locales outre-mer

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	DGOM, préfectures, DRFIP	Mettre à disposition du public, au plan local, par les préfectures la statistique trimestrielle des délais de paiement des collectivités locales
2	DGOM, DGFIIP, DGCL, Préfectures, DRFIP	Faire procéder par le comptable public au calcul et au mandatement d'office des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire
3	DGOM, DGCL, Préfectures	Conditionner les aides de l'AFD et certaines subventions de l'État à la mise en œuvre effective d'une comptabilité d'engagements, à l'utilisation de CHORUS PRO et à la conformité des DGP
4	DGOM, préfectures, collectivités territoriales	Lancer une expérimentation d'affacturage inversé dans chaque territoire

Les délais de paiement des collectivités locales outre-mer

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 :	Faire progresser le taux d'épargne brut des collectivités.....	43
Recommandation n°2 :	Conditionner les aides de l'AFD et certaines subventions de l'État à la mise en œuvre effective d'une comptabilité d'engagements, à l'utilisation de CHORUS PRO et à la conformité des DGP	47
Recommandation n°3 :	Faire des DGP excessifs un cas d'ouverture du contrôle budgétaire par la CRC ..	48
Recommandation n°4 :	Faire procéder par le comptable public au calcul et au mandatement d'office des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire	49
Recommandation n°5 :	Rendre obligatoire une annexe au ROB, au budget primitif et au compte administratif informant les élus et le public sur les mandats en instance à la clôture de l'exercice.....	49
Recommandation n°6 :	Mettre à disposition du public, au plan local, par les préfectures la statistique trimestrielle des délais de paiement des collectivités locales.....	50
Recommandation n°7 :	Lancer une expérimentation d'affacturage inversé dans chaque territoire.....	52
Recommandation n°8 :	Créer un pouvoir de contrôle à priori au Préfet, en cas de persistance de délais de paiement excessifs, dans le cadre du règlement d'office du budget	52

SOMMAIRE

Synthèse.....	5
Table des recommandations prioritaires.....	9
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	11
Introduction.....	17
1 Les principaux enjeux actuels des délais de paiement excessifs imposés aux entreprises par les collectivités ultra-marines	19
1.1 L'insularité génère un besoin de financement du cycle d'exploitation des entreprises plus élevé qu'en métropole	19
1.2 Cette hausse des DGP se répercute notamment dans le secteur de la construction.....	20
2 La situation des délais de paiement des entreprises par les collectivités Outre-mer	21
2.1 La définition des délais de paiement	21
2.2 L'évolution au cours des cinq dernières années fait apparaître un net allongement du dépassement du délai légal de paiement sauf pour les départements.....	22
2.2.1 <i>Les délais globaux de paiement en métropole s'améliorent</i>	<i>23</i>
2.2.2 <i>Les délais globaux de paiement dans les DROM connaissent une légère amélioration en 2018.....</i>	<i>23</i>
2.2.3 <i>La situation n'est pas homogène dans les différents DROM</i>	<i>24</i>
2.2.4 <i>La pratique de la priorisation par certaines collectivités.....</i>	<i>25</i>
2.3 La situation des communes.....	26
2.4 La situation des autres collectivités territoriales	27
2.5 L'analyse de la relation entre les délais de paiement excessifs et le niveau de trésorerie	28
2.5.1 <i>Au niveau communal</i>	<i>28</i>
2.5.2 <i>Pour les autres collectivités.....</i>	<i>30</i>
2.6 L'appréciation du degré de connaissance des délais de paiement « au fil de l'eau »	30
3 Les causes principales de la pratique des délais de paiement excessifs	31
3.1 Le recours au crédit fournisseur gratuit et discret est la première cause des délais de paiement excessifs	31
3.2 La seconde cause des délais excessifs de paiement tient à la mauvaise organisation du circuit de la dépense.....	33

4	Les remèdes disponibles à l’heure actuelle en cas de délais de paiements excessifs, et les limitations constatées	37
4.1	Le recours au contrôle budgétaire en cas de déséquilibre du budget voté ou de déficit excessif du compte administratif par le représentant de l’État	37
4.2	Le recours au mandatement d’office	38
4.3	Le redressement de la non inscription au budget d’une dépense obligatoire	38
4.4	Le recours au juge administratif pour obtenir le paiement d’une créance	39
4.5	Le recours à la cession de la créance sur la collectivité détenue par l’entreprise au profit d’un établissement financier	39
4.6	Le soutien technique apporté aux collectivités et groupements pour la gestion budgétaire et financière	40
4.6.1	<i>L’engagement partenarial ou la « convention de services comptables et financiers » avec le comptable public, et le « tableau de bord de l’élu »</i>	<i>40</i>
4.6.2	<i>L’audit commun des comptes avec le comptable de la DGFIP</i>	<i>41</i>
4.6.3	<i>Le soutien technique et le conseil apporté par l’AFD</i>	<i>41</i>
4.7	Une meilleure maîtrise des dépenses des collectivités locales	42
5	Les voies de réforme permettant la résorption des délais de paiements excessifs, mesures et conditions de mise en place	45
5.1	Les DGP ne sont pas une fatalité	45
5.2	La détection au fil de l’eau de l’apparition de délais de paiement excessifs	45
5.3	La promotion et le soutien apportés à la dématérialisation du circuit de la dépense	46
5.4	Le renforcement des pouvoirs du médiateur des entreprises (ou du crédit)	47
5.5	La possibilité pour le préfet de faire du délai global de paiement excessif un cas d’ouverture du contrôle budgétaire par la CRC	47
5.6	Le mandatement automatique des intérêts moratoires	48
5.7	L’introduction de la publication sur les mandats en instance	49
5.8	La publicité au niveau local des DGP des collectivités	50
5.9	La possibilité d’améliorer l’outil « Avance Plus » de la BPI	51
5.10	La mise en place de l’affacturage inversé	51
5.11	L’attribution d’un pouvoir de contrôle à priori au Préfet, en cas de persistance de délais de paiement excessifs dans le cadre du règlement d’office du budget	52
5.12	Des pistes écartées par la mission	52

Conclusion	55
Annexes.....	57
Annexe n° 1 : Lettre de mission	59
Annexe n° 2 : Liste des sigles	63
Annexe n° 3 : Information sur les mandats impayés des collectivités	65
Annexe n° 4 : Communication des documents budgétaires des collectivités locales	67
Annexe n° 5 : Liste des personnes rencontrées.....	69

INTRODUCTION

Par lettre du 23 mai 2019 la ministre des outre-mer a chargé M. Dominique PANNIER, conseiller-maître à la Cour des comptes, et l'inspection générale de l'administration, représentée par M. Philippe DEBROSSE, inspecteur général de l'administration, d'une mission relative aux délais de paiement des collectivités locales situées en Antilles-Guyane et à La Réunion.

La majorité des collectivités locales outre-mer dépassent largement le délai réglementaire de paiement qui est limité à 30 jours pour les achats de biens et prestations, ainsi que pour les marchés publics. Ces délais ont tendance à augmenter depuis plusieurs années et excèdent souvent le délai réglementaire allant parfois jusqu'à plus d'un an, ce qui fragilise le tissu économique en mettant la trésorerie de nombreuses entreprises en difficulté, et a pu en conduire certaines d'entre-elles à des procédures de redressement judiciaire, voire de liquidation judiciaire. Les organisations socio-professionnelles ont alerté les autorités locales et le Gouvernement sur les conséquences désastreuses que pouvaient avoir ces délais de paiement anormaux sur les entreprises, son incidence haussière sur le coût des marchés publics ainsi que les entraves à la concurrence que cela pouvait provoquer au détriment de la qualité des services publics rendus à la population et du fonctionnement des économies ultramarines.

La mission a rencontré la ministre des Outre-mer, son cabinet et ceux du Premier ministre, de la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministre chargé des collectivités territoriales, ainsi que les directions d'administrations centrales concernées. Elle s'est rendue en juin et juillet 2019 en Martinique, à La Réunion, en Guadeloupe et en Guyane, où elle a rencontré les services de l'État et de la justice, les chambres régionales de comptes, des institutions financières nationales (Institut d'émission des départements d'outre-mer IEDOM, l'Agence française de développement AFD, la Banque publique d'investissement BPI), une sélection de collectivités locales (région et département en Guadeloupe et à La Réunion, collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, des communes et des établissements de coopération intercommunale), et des représentants du monde socioéconomique (chambres consulaires, fédérations professionnelles et patronales, mandataires judiciaires...).

La lettre de mission circonscrit le périmètre aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Elle n'a pas examiné les caisses des écoles ni les centres communaux d'action sociale (CCAS). Elle n'a pas non plus examiné les établissements publics hospitaliers outre-mer qui dépassent également souvent le délai de paiement réglementaires fixé à 50 jours pour eux. La mission ne s'est pas non plus focalisée sur le délai du comptable qui est normalement inférieur à 10 jours pour mettre les mandats en paiement. En effet, les statistiques disponibles sont souvent faussées par le fait qu'en l'absence de trésorerie disponible le délai était imputé au comptable. Cette anomalie statistique a été corrigée récemment. Pour autant les observations faites par la mission lors de ses déplacements et sur les documents qui lui ont été remis tendent à montrer que ce délai de 10 jours est généralement respecté par les comptables.

Accompagné d'une réorganisation du circuit de la dépense, la réglementation et les éventuelles pénalités ont eu un effet vertueux, puisque les services de l'État ont payé leurs marchés publics avec un délai de paiement moyen de 21,5 jours en 2018 en métropole et de 20,5 jours outre-mer².

² Source : Rapport annuel de l'Observatoire des délais de paiement – exercice 2018.

A contrario, selon le rapport annuel publié par l'IEDOM³, non seulement les délais moyens de paiement des collectivités locales outre-mer, à l'exception des deux conseils départementaux, excèdent les 30 jours réglementaires mais, de plus, ils se sont rallongés ces dernières années.

Encadré n° 1

Rappel de la réglementation nationale applicable aux délais de paiement :

La réglementation nationale découle de la réglementation européenne (directive 2001/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales). 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**, pris en application du titre IV de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, fixe le délai de paiement pour l'État et les collectivités locales et leurs établissements publics locaux à 30 jours à compter de la réception de la demande de paiement adressée par le fournisseur. Les articles L2192-12 et suivants du code de la commande publique imposent le versement d'intérêts moratoires lorsque le délai de 30 jours est dépassé ainsi qu'une indemnité forfaitaire de 40 euros (Article D 2192-35 du code de la commande publique). Le taux des intérêts moratoires est égal au taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations principales de refinancement les plus récentes, en vigueur au premier jour du semestre de l'année civile au cours duquel les intérêts moratoires ont commencé à courir, majoré de 8 points de pourcentage (article R. 2192-31 du code de la commande publique). Le taux actuellement en vigueur est de 8%.

Après avoir rappelé l'enjeu des délais de paiement pour les entreprises et l'économie locale (chap. 1), la mission a analysé la situation actuelle des collectivités locales dans les quatre départements et régions d'outre-mer (DROM) en comparaison de la métropole (chap. 2). Ces DGP peuvent s'apparenter à une forme de cavalerie budgétaire ou résulter d'une gestion administrative et financière insuffisamment organisée (chap. 3). Différents remèdes sont aujourd'hui à disposition des collectivités ou des services de l'État pour les amener à réduire leurs délais de paiement, mais ils connaissent des limitations (chap. 4). Différentes mesures complémentaires apparaissent nécessaires pour résorber les DGP excessifs (chap. 5).

³ Délais de paiement pratiqués par les entreprises et les organismes publics des départements d'outre-mer, Rapport annuel exercice 2018, IEDOM.

1 LES PRINCIPAUX ENJEUX ACTUELS DES DELAIS DE PAIEMENT EXCESSIFS IMPOSES AUX ENTREPRISES PAR LES COLLECTIVITES ULTRA-MARINES

1.1 L'insularité génère un besoin de financement du cycle d'exploitation des entreprises plus élevé qu'en métropole

Les entreprises ultramarines subissent des handicaps structurels liés notamment à leur éloignement des marchés nationaux et à l'étroitesse relative des marchés locaux, aux coûts de transport puisque la plupart des biens ou intrants dans la production sont importés, et doivent avoir des stocks supérieurs à ceux nécessaires dans des entreprises situées en métropole pour tenir compte des aléas de délais de transport et des conditionnements permettant des importations à des conditions de coût raisonnables. Par ailleurs, leurs fournisseurs exigent régulièrement un paiement au moment de l'expédition, ce qui réduit leur crédit fournisseur.

Ces différents facteurs accroissent le besoin de financement du cycle d'exploitation, ou besoin en fond de roulement, de ces entreprises. De manière schématique le besoin en fonds de roulement est égal aux stocks majorés des créances sur les clients diminué des créances des fournisseurs et des dettes fiscales et sociales. Toute augmentation du délai de paiement des créanciers entraîne mécaniquement une hausse du besoin en fonds de roulement et donc du besoin de trésorerie de l'entreprise⁴. Souvent de taille plus modeste que sur le marché national, ces entreprises ultramarines ont par ailleurs une faible intensité capitalistique. Un allongement des délais de paiement de leurs créanciers peut donc entraîner assez rapidement une situation de cessation de paiement de ces entreprises et les conduire à une procédure de redressement judiciaire, voire de liquidation judiciaire.

La lutte contre les délais de paiement excessifs tant entre entreprises privées que pour les achats réalisés par les entités publiques s'est intensifiée, notamment sous l'impulsion européenne. Des délais excessifs peuvent amplifier les pouvoirs de marché de certains acheteurs publics ou privés, fausser la concurrence, et créer des barrières à l'entrée pour des entreprises qui ne disposent pas d'une structure financière solide. De plus, pour une entreprise, tout ce qui altère la prévisibilité du chiffre d'affaires à court terme représente un sérieux frein au développement de son activité et à sa motivation à investir pour l'avenir et développer son potentiel en ressources humaines (emploi, formation).

Dans les territoires outre-mer, la commande publique a un rôle moteur dans le fonctionnement de l'économie locale, en particulier dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Des retards de paiement par les collectivités de leurs commandes ont des conséquences en cascade : sur le paiement des fournisseurs de ceux qui livrent les collectivités locales, le paiement des cotisations fiscales et sociales par les entreprises, la difficulté d'accès au marché pour de nouveaux entrants, et *in fine* sur l'emploi local. Il y a donc un enjeu pour le développement économique et social de ces territoires.

Pour les collectivités locales, une partie de ces délais de paiement se répercute à la hausse dans le prix des marchés, les entreprises y intégrant, quand elles le peuvent, le coût de leur refinancement, sur la qualité des prestations et les délais de livraison ou d'achèvement des travaux, par une concurrence bien moindre, seules les entreprises disposant d'une solidité financière suffisante pouvant accéder aux marchés publics, ce qui peut en renchérir le coût. C'est également un enjeu pour la confiance des citoyens et des acteurs économiques envers les collectivités locales, sur leur image, leur exemplarité, car cette situation alimente aussi les soupçons de fraude, de prévarication et de corruption, de préférence d'un ordonnateur envers certains fournisseurs payés plus vite que d'autres.

⁴ Dans une étude de 2013 publiée dans la revue *Économie et Statistiques* n° 462-463, les auteurs évaluaient le BFR des entreprises outre-mer à un niveau supérieur de 10 % à celui des entreprises de métropole.

1.2 Cette hausse des DGP se répercute notamment dans le secteur de la construction

Les données de l'observatoire des délais de paiement et de l'IEDOM permettent d'avoir une approche des délais de paiement par secteur professionnel. Elles ne fournissent toutefois ces données que pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 000 €, ce qui exclut de nombreuses très petites entreprises (TPE) de leurs statistiques. La deuxième limite des données de l'observatoire des délais de paiement tient au fait que les créances clients sont analysées de façon globale sans pouvoir dissocier les créances entre secteur public et secteur privé. Toutefois, compte tenu du poids du secteur public dans le domaine de la construction, les chiffres publiés permettent d'avoir une tendance assez fiable de l'évolution des délais de paiement du secteur public.

Tableau 1 : Évolution du délai de paiement client dans le secteur de la construction dans les DROM

En jours de chiffre d'affaires	2000	2007	2015	2016
Secteur de la construction	86	91	88	92

Source : Rapport annuel de l'IEDOM : délais de paiement pratiqués par les entreprises et les organismes publics des départements d'outre-mer, année 2018

Cette augmentation du délai de paiement client, qui s'est accompagnée sur la période d'une petite diminution des délais de paiement fournisseurs a comme conséquence une hausse du solde commercial de 10%. Exprimé en jours de chiffre d'affaires, ce solde commercial s'élève à 41,8 jours de chiffre d'affaires en 2016, alors qu'il n'est que de 11 jours en métropole. Comme rappelé en introduction cette hausse du solde commercial entraîne une hausse du besoin en fonds de roulement des entreprises du secteur et pèse sur leur trésorerie.

A titre d'exemple, à La Réunion, le secteur du bâtiment et travaux publics (BTP) enregistrait fin 2018, 380 millions d'euros de factures en retard de paiement du fait du secteur public local.

2 LA SITUATION DES DELAIS DE PAIEMENT DES ENTREPRISES PAR LES COLLECTIVITES OUTRE-MER

2.1 La définition des délais de paiement

La loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et 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 codifiés dans le code de la commande publique, fixent le délai de paiement à 30 jours pour l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics, à l'exception des établissements publics de santé.

En principe, le délai de paiement court⁵ à compter de la date de réception de la demande de paiement par le pouvoir adjudicateur ou, si le contrat le prévoit, par le maître d'œuvre ou par toute autre personne habilitée à cet effet (article R 2192-14 du code de la commande publiques - CCP). La date est matérialisée soit par la date de transmission de la facture par voie électronique soit dans le portail de la collectivité ou dans le portail CHORUS PRO mis à disposition des collectivités locales. Lorsque la date de réception n'est pas horodatée avec précision par un outil informatique, une facture peut « s'égarer » dans les services de l'ordonnateur sans que le service chargé du courrier ou le service financier de la collectivité n'en ait forcément connaissance. Le DGP court donc de la date d'arrivée de la facture telle que renseignée par l'ordonnateur soit de manière automatique si celle-ci a été reçue par un outil informatique, soit manuellement. En cas d'envoi sous une forme « papier », c'est normalement la date de réception qui fait foi, ou quand celle-ci est incertaine la date d'exécution de la prestation. Toutefois, si la facture arrivait avant la fin de l'exécution des prestations, le délai ne commencerait qu'à l'achèvement des prestations.

Le délai est de 30 jours calendaires. Si ce délai se termine un samedi ou un dimanche, le paiement doit être effectué au plus tard le lundi qui suit.

Ce délai global de paiement se décompose en un délai pour l'ordonnateur fixé à 20 jours et un délai pour le comptable public de 10 jours (article 12 du décret 2013-269).

Après vérification du service fait de la facture, l'ordonnateur émet un mandat qui peut regrouper plusieurs factures, mandat adressé au comptable public. Lorsque la trésorerie de la collectivité est insuffisante, le comptable ne procède pas au paiement

Pour certains marchés publics, le contrat peut prévoir une procédure de constatation de la conformité des prestations aux stipulations contractuelles, notamment la vérification du décompte global définitif (DGD). Cette procédure de constatation ne peut excéder 30 jours. Toutefois, une durée plus longue peut être prévue par le contrat, à condition que cela ne constitue pas un abus manifeste à l'égard du créancier, notamment au regard de l'usage ou des bonnes pratiques. Pour lutter contre les délais cachés préjudiciables aux entreprises, à défaut de décision expresse dans le délai de 30 jours ou dans celui prévu au contrat, les prestations sont réputées conformes et le délai de paiement commence à courir (article R. 2192-17 du CCP). Par ailleurs, la date de réception de la demande de paiement ne peut faire l'objet d'un accord contractuel entre le pouvoir adjudicateur et son créancier (article R 2192-14 du CCP). Il n'est donc pas autorisé de subordonner l'envoi de la facture à la constatation du service fait par le créancier.

Le délai de 30 jours peut toutefois être suspendu par l'ordonnateur lorsque la demande de paiement ne comporte pas l'ensemble des pièces ou comporte des mentions erronées. L'ordonnateur doit indiquer au fournisseur l'ensemble des motifs de sa suspension, suspension qui ne peut intervenir qu'une fois.

⁵ Par souci de simplicité, la mission n'évoque pas les modalités particulières de calcul des délais qui pourraient être applicable pour des marchés passés antérieurement à la réglementation en vigueur issue du code de la commande publique.

Un retard de paiement entraîne le versement de droit d'intérêts moratoires et d'une indemnité forfaitaire (cf. § 5.6).

2.2 L'évolution au cours des cinq dernières années fait apparaître un net allongement du dépassement du délai légal de paiement sauf pour les départements

La perception du délai global de paiement (DGP) peut être radicalement différente suivant que l'on se place du côté du fournisseur ou du côté de l'ordonnateur des collectivités territoriales. Afin de permettre aux différentes parties prenantes d'objectiver la situation, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a relancé, en 2006, l'Observatoire national des délais de paiement.

Depuis cette date, l'Observatoire des délais de paiement examine chaque année les conditions des délais de règlement des paiements interentreprises (délais clients/délais fournisseurs) et, depuis 2016, de la sphère publique (État, hôpitaux, collectivités locales), en s'appuyant sur les données comptables collectées par la Banque de France.

L'observatoire compte parmi ses membres des représentants de la DGFIP (Direction générale des Finances publiques), de l'INSEE, de la DGCCRF⁶, des représentants de plusieurs organisations socio- professionnelles, depuis 2016, des représentants de la sphère publique : Association des régions de France, Association des départements de France, Association des maires de France, etc.

La loi d'actualisation du droit des outre-mer a confié à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) la responsabilité d'établir un rapport annuel portant sur les délais de paiement pratiqués par les entreprises et les organismes publics des territoires de son champ d'intervention. Après deux éditions, ce rapport s'avère complémentaire de celui publié par l'Observatoire des délais de paiement.

Les données utilisées et les constats dressés dans le présent rapport s'appuient sur les rapports annuels des deux institutions en question, ainsi que sur des données de la DGFIP.

Par ailleurs, la FEDOM (fédération des entreprises d'outre-mer) a lancé en juillet 2019 une consultation de ses adhérents pour mesurer le montant des créances en cours sur les collectivités locales. Les données n'étaient pas encore disponibles lors de la conclusion de la mission. Cette initiative paraît positive et pourrait être coordonnée avec l'action de l'Observatoire des délais de paiement. L'association des petites industries (AMPI) en Martinique, a également lancé une consultation similaire auprès de ses adhérents.

⁶ Institut nationale de la statistique et des études économiques et direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

2.2.1 Les délais globaux de paiement en métropole s'améliorent

Tableau 2 : Délais de paiement moyens globaux du secteur public local en métropole

Délais globaux de paiement en jours	Moyenne		Dernier décile	
	DGP 2017	DGP 2018	DGP 2017	DGP 2018
Régions	32	33	44	43
Département	23	23	31	35
Communes	21	20	25	24
<i>de 500 à 3 999 habitants</i>	16	16	26	24
<i>de 4 000 à 9 999 habitants</i>	22	21	33	32
<i>de 10 000 à 49 999 habitants</i>	27	26	41	39
<i>de 50 000 à 99 999 habitants</i>	33	33	53	50
Groupements à fiscalité propre	26	24	35	34

Source : Rapport annuel de l'observatoire des délais de paiement, année 2018

Le délai réglementaire de 30 jours est de mieux en mieux respecté en métropole. Pour autant, on constate que les collectivités importantes ont plus de difficultés à le respecter.

2.2.2 Les délais globaux de paiement dans les DROM connaissent une légère amélioration en 2018

Après une hausse quasi ininterrompue depuis 2013, le DGP s'est légèrement amélioré en 2018. L'évolution pour les régions et départements doit être examinée plus précisément à partir de l'année 2016 qui a vu la transformation dans deux territoires (Martinique et Guyane) des régions et départements en collectivité territoriale unique.

Tableau 3 : Évolution en jours du délai de paiement moyen global dans les DROM

DGP en jours	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Régions	56	55	55	55	67	66
Départements	32	41	38	28	29	27
Communes + 10 000 habitants	44	55	55	53,8	63	56
Communes – 10 000 habitants	41	58	65	55	55	47
CTU (Martinique et Guyane)				67	69	63
Groupements à fiscalité propre	35	40	40	38	45	52

Source : DGFIP, service des collectivités locales

Nota : ce tableau global inclut également les données de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Mayotte, dont le poids relatif ne modifie pas sensiblement les données.

2.2.3 La situation n'est pas homogène dans les différents DROM

Le tableau suivant reprend les données de l'ensemble des collectivités locales et établissements publics locaux de chaque territoire. Il intègre donc également les données des établissements comme les caisses des écoles et les centres communaux d'action sociale.

Tableau 4 : Délai global de paiement par DROM

En jours	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
au 31/12/2018	76	54	87	43
au 30/06/2019	72	45	85	58
nombre de collectivités ou EPL au 31/12/2018	149	77	142	194
DGP au 31/12/2018				
1er quartile	18	17	19	16
2ème quartile	35	29	47	27
3ème quartile	67	52	79	40
4ème quartile	182	114	205	90
% des collectivités payant en moins de 30 jours en 2018	34 %	40 %	27 %	46 %

Source : Mission sur données DGFIP

Ces chiffres sont à interpréter avec une certaine prudence, puisqu'il s'agit d'une moyenne des délais de paiement de chaque collectivité et EPL, moyenne non pondérée par le nombre de mandats. Ainsi les grosses collectivités (région, département, grandes villes) qui sont les plus gros acteurs de la commande publique, comptent au même titre que des petites communes alors que le nombre de mandats qu'elles émettent est plus important.

On constate que la situation des DGP est particulièrement dégradée en Martinique et en Guadeloupe, avec pour le quart des collectivités, un délai moyen de 182 jours en Guadeloupe et de 205 jours en Martinique.

Si on constate une légère amélioration au 30 juin 2019 en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane, le taux s'est toutefois fortement dégradé au premier semestre à la Réunion.

Il est également nécessaire d'analyser le pourcentage des mandats payés dans un délai inférieur à 30 jours, car c'est l'indicateur le plus représentatif de l'enjeu des DGP pour les fournisseurs des collectivités.

Les données sur les mandats payés au-delà de 30 jours en nombre et en montant ont une importance particulière car elles permettent de quantifier le « crédit fournisseur » imposé par les collectivités concernées.

Tableau 5 : Pourcentage de mandats payés dans un délai inférieur à 30 jours en 2018

en %	Pourcentage des mandats payés dans un délai inférieur à 30 jours en nombre					En valeur
	Moyenne globale	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	dernier quartile	% en valeur
La Réunion	57 %	91 %	82 %	53 %	19 %	54 %
Guadeloupe	50 %	90%	64 %	33 %	11 %	44 %
Martinique	44 %	81 %	60 %	27 %	12 %	40 %
Guyane	55 %	93 %	68 %	53 %	24 %	53 %

Source : Mission sur données DGFIP

Encadré n° 2

Lecture du tableau : A La Réunion : 57 % des factures sont payées dans un délai inférieur à 30 jours, ces paiements représentant 54 % des mandats en valeur. Dans le premier quartile, 91 % des mandats ont été payés dans un délai inférieur à 30 jours, alors que dans le dernier quartile, seuls 19 % des mandats sont payés dans un délai inférieur à 30 jours.

A la Réunion et en Guyane, plus de la moitié des mandats sont payés dans un délai inférieur à 30 jours par les collectivités et établissements publics locaux (EPL). Cette moyenne masque de fortes disparités. En effet, si dans le premier quartile les collectivités et EPL payent plus de 90 % des mandats dans un délai de 30 jours (80 % en Martinique), dans le dernier quartile, le taux de paiement à 30 jours n'est que de 11 % en Martinique et en Guadeloupe. La valeur moyenne des mandats payés en moins de 30 jours est inférieure de 5 à 10 % par rapport à la moyenne du taux, en nombre de mandats payés en moins de 30 jours, ce qui induirait que les collectivités et EPL tendent à payer en priorité des factures de plus faible valeur.

2.2.4 La pratique de la priorisation par certaines collectivités

Cette pratique semble clairement mise en œuvre dans certaines collectivités où on constate un taux de paiement en nombre très supérieur au taux de paiement en valeur, mais ce n'est pas une règle absolue, car les données statistiques montrent des divergences fortes entre collectivités et EPL.

Cette pratique de paiement rapide des petites factures peut avoir plusieurs causes :

- Un processus de contrôle et de traitement administratif des factures par l'ordonnateur plus rapide pour des « petites » factures que pour des factures plus élevées qui proviennent de marchés publics importants où les procédures de contrôle sont plus longues, voire externalisées auprès de prestataires ;
- Une volonté des ordonnateurs de prioriser les petites factures provenant de « petits » fournisseurs locaux dont la santé financière serait plus fragile que celle de gros fournisseurs ;
- Une action permettant de faire baisser le DGP sans que cela ne soit trop lourd en termes de trésorerie.

En temps normal, les mandats sont émis après attestation du service fait puis payés sans intervention de l'ordonnateur sur l'ordre de présentation des mandats au comptable. Dans la situation exceptionnelle mais fréquente pour nombre de collectivités et EPL outre-mer de niveau insuffisant de trésorerie, ceux-ci priorisent l'ordre de paiement des créances en fonction de la trésorerie disponible et après paiement des dépenses obligatoires, dont celles liées aux rémunérations des personnels. Il a été indiqué à la mission que cette pratique de priorisation conduit à repousser le paiement de factures émanant de fournisseurs de taille importante en prétextant que leur assise financière leur permettrait de supporter des délais de paiement plus longs. Il a été observé qu'elle contribue à décourager des nouveaux entrants réduisant ainsi les bénéfices de la concurrence pour les acheteurs publics locaux. Cette différenciation, qui est illégale, ne serait probablement pas pratiquée si les collectivités en cause mandataient les intérêts moratoires prévus par la loi.

2.3 La situation des communes

L'analyse porte sur l'ensemble des 112 communes que comptent ces 4 DROM.

Tableau 6 : DGP 2018 des communes

Année 2018	DGP
Ensemble des territoires	En jours
DGP moyen	68
DGP minimum	10
DGP maximum	335
DGP médian	47
Moyenne par territoire	
La Réunion	36
Guadeloupe	85
Martinique	81
Guyane	56
Moyenne communes de métropole	20

Source : Mission sur données DGFIP

Le DGP moyen de 68 jours pour l'ensemble des 112 communes masque de grandes diversités de situation, puisqu'il s'étale de 10 à 335 jours selon les communes, avec une forte disparité également entre DROM, le DGP moyen le plus rapide étant constaté à La Réunion. Il est pour autant très largement supérieur au DGP moyen des communes de métropole.

Tableau 7 : nombre de communes par strate de DGP pour les 4 DROM

DGP	nombre de communes	% des communes
inférieur ou égal à 30 j	37	33 %
de 30 à 45 jours	17	15 %
de 45 à 70 jours	24	21 %
de 70 à 113 jours	21	19 %
supérieur à 130 jours	13	12 %

Source : Mission sur données DGFIP

Seul un tiers des communes respectait au 31/12/2018 le DGP fixé légalement à 30 jours. Si on peut penser qu'avec un effort de gestion raisonnable, celles dont le DGP est entre 30 et 45 jours pourront atteindre ce seuil réglementaire, pour plus de la moitié des communes l'effort devra être plus important. L'objectif pourrait sembler hors d'atteinte sans réforme drastique pour les 13 communes dont le DGP est supérieur à 130 jours.

2.4 La situation des autres collectivités territoriales

Les quatre DROM abritent les collectivités suivantes :

- 2 collectivités territoriales uniques regroupant les anciennes régions et les départements en Martinique et en Guyane ;
- 2 départements (Guadeloupe et La Réunion) ;
- 2 régions (Guadeloupe et La Réunion) ;
- 18 groupements à fiscalité propre (6 en Guadeloupe, 4 en Guyane, 3 en Martinique et 5 à La Réunion).

Tableau 8 : Autres collectivités, DGP et taux de mandats payés en moins de 30 jours

	DGP2018 en jours	taux mandats à 30 jours en nombre	taux mandats à 30 jours en valeur
CTU			
▪ Guyane	70	46 %	72 %
▪ Martinique	53	46 %	38 %
Départements			
▪ Guadeloupe	27	79 %	80 %
▪ Réunion	27	65 %	69 %
Régions			
▪ Guadeloupe	105	16 %	29%
▪ La Réunion	40	50 %	63%
Groupements à fiscalité propre	65	48 %	41 %

Source : Mission sur données DGFIP

Si les deux départements de Guadeloupe et de La Réunion respectent globalement le DGP, avec un taux de paiement en moins de 30 jours qui reste perfectible, la situation est plus disparate pour les autres collectivités. La situation est très dégradée pour la région Guadeloupe et pour certains groupements à fiscalité propres dont trois d'entre eux ont des délais de paiement particulièrement longs (communauté de communes de Marie-Galante 256 jours, communauté d'agglomération Cap Grand Sud Caraïbes 185 jours, et communauté d'agglomération Espace Sud Martinique 105 jours).

Les conséquences du non-respect des délais de paiement sont plus sensibles pour les entreprises, car ces collectivités sont les principaux donneurs d'ordre en matière de marchés publics et de travaux d'infrastructures (routes, bâtiments publics, assainissement, etc.).

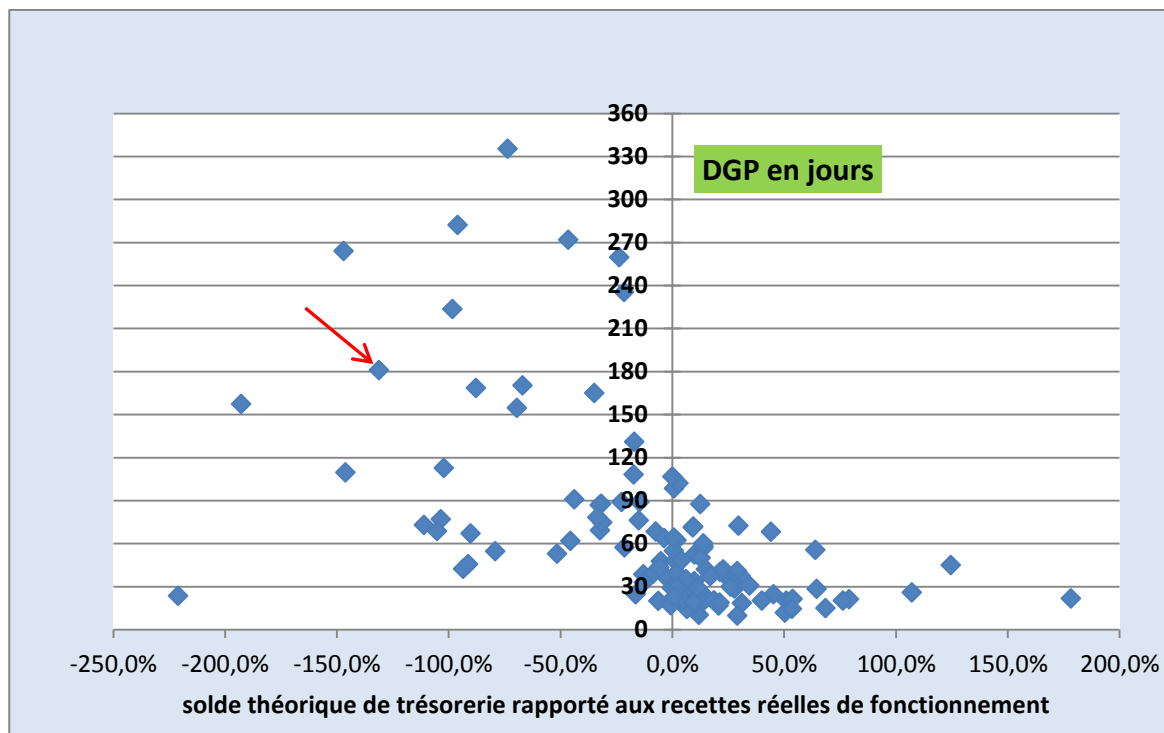
2.5 L'analyse de la relation entre les délais de paiement excessifs et le niveau de trésorerie

2.5.1 Au niveau communal

Comme une commune ne peut pas avoir une trésorerie négative, puisque le comptable public ne procédera pas au paiement d'un mandat en l'absence de disponibilités, la mission a fait calculer un solde théorique de trésorerie mais plus représentatif de la réalité, qui est égal à la trésorerie disponible diminuée des mandats en instance de paiement chez le comptable public. Ce solde théorique ne comprend pas, du côté des dépenses, les mandats et factures encore en cours de traitement chez l'ordonnateur et non transmis au comptable, ni les mandats qui n'auraient pas encore été pris en compte par le comptable ; il n'inclut pas, du côté des recettes, les éventuelles subventions en instance de versement.

Ce solde théorique de trésorerie en valeur connaît des écarts très importants compte tenu de la diversité des tailles des communes et de leurs budgets. La mission a rapporté ce solde théorique de trésorerie aux recettes réelles de fonctionnement de la commune comme le montre le graphique suivant.

Graphique 1 : DGP rapporté au solde théorique de trésorerie des communes exprimé en pourcentage des recettes réelles de fonctionnement au 31 juillet 2019



Source : Mission sur données DGFIP

Encadré n°3

Lecture du graphique : Le point marqué d'une flèche correspond à une commune dont le DGP est de 180 jours (axe vertical) et dont le solde théorique de trésorerie négatif représente 130% des recettes réelles de cette commune (axe horizontal).

Les résultats doivent être analysés avec une certaine prudence puisqu'il s'agit de la photographie d'une situation de trésorerie à un instant T. Pour autant, on peut constater que les communes dont le taux de trésorerie théorique rapporté à leurs recettes réelles de fonctionnement est fortement négatif, sont celles dont les DGP sont les plus élevés. Mais on constate aussi que de nombreuses communes ont un DGP supérieur à 30 jours alors que leur situation de trésorerie est positive.

Les DGP proviennent essentiellement d'une trésorerie insuffisante pour honorer les engagements pris par les communes.

Sur les 112 communes, 50 d'entre elles ont un solde théorique de trésorerie négatif si l'ensemble des mandats enregistrés par le comptable étaient mis en paiement. Pour ces 50 communes, les mandats en instance chez le comptable représentent un montant global de 460 millions d'euros, alors que la trésorerie disponible de ces communes n'est que de 53,8 millions d'euros. Même si ces mandats en instance comportent également des dépenses d'investissement, il est utile de les comparer aux recettes réelles de fonctionnement de ces 50 communes qui s'élevaient à 1 029 millions d'euros en 2019.

L'examen de ce solde théorique de trésorerie rapporté aux recettes réelles de fonctionnement montre que pour 36 communes, ce solde théorique négatif est compris entre 15 % et plus de deux fois leurs recettes réelles de fonctionnement. L'ampleur de leur déficit potentiel de trésorerie compte tenu des mandats en instance est tel que le retour à un DGP inférieur à 30 jours ne pourra se faire qu'après un rétablissement préalable de leur situation de trésorerie.

2.5.2 Pour les autres collectivités

La situation de trésorerie est très tendue pour 10 des 24 autres collectivités (collectivités territoriales uniques - CTU, régions, départements et groupements évoqués supra). Ces 10 collectivités disposent d'une trésorerie de 293 millions d'euros, mais ont des mandats en instance à hauteur de 940 millions d'euros.

Pour ces 10 collectivités, un redressement de la situation de trésorerie est indispensable pour leur permettre de revenir à des délais de paiement raisonnables.

Toutefois, comme pour les communes, certaines de ces collectivités ont des délais de paiement supérieurs au délai de 30 jours, alors qu'elles disposent de la trésorerie nécessaire pour effectuer les paiements.

2.6 L'appréciation du degré de connaissance des délais de paiement « au fil de l'eau »

Le respect des délais de paiement est en premier lieu du ressort de l'ordonnateur qui doit maîtriser ses achats et sa trésorerie. Outre l'adoption d'un budget sincère, l'utilisation d'une comptabilité des engagements est impérative pour maîtriser ses processus d'achats. Son usage rendu obligatoire par l'article L 2342-2 du CGCT, couplée avec un outil comme CHORUS PRO permet facilement à un ordonnateur de connaître en permanence sa situation financière et son DGP.

Le deuxième niveau de connaissance se situe chez le comptable, qui sait lorsqu'il voit arriver un mandat si la collectivité dispose ou non de la trésorerie nécessaire pour le mettre en paiement, et qui partage cette information avec l'ordonnateur. Il est néanmoins en « bout de chaîne » dans le circuit de la dépense. L'utilisation d'un portail électronique comme CHORUS PRO par la collectivité lui permet d'avoir une meilleure vision des créances en instance qui ne seraient pas encore parvenues au poste comptable.

Au niveau supérieur, les DRFIP outre-mer adressent aux préfets une synthèse trimestrielle de la situation financière des collectivités, dans laquelle figure généralement un point de situation sur les DGP. Cette information trimestrielle paraît suffisante, car les DRFIP peuvent aussi, alertés par un comptable, signaler en temps réel une situation exceptionnelle au préfet.

Au-delà des acteurs institutionnels, se pose également la question de l'information des tiers, et notamment des fournisseurs potentiels sur les délais de paiement des collectivités (cf. infra § 5.9).

3 LES CAUSES PRINCIPALES DE LA PRATIQUE DES DELAIS DE PAIEMENT EXCESSIFS

Afin de pouvoir présenter des solutions adaptées à la situation présente des donneurs d'ordre publics locaux, les rapporteurs ont, d'une part, mené des enquêtes sur le terrain dans les quatre régions et départements d'Outre-mer et, d'autre part, ont tiré des enseignements de l'activité des chambres régionales des comptes (CRC) portant sur le contrôle des actes budgétaires.

Si les investigations opérées sur le terrain amènent à distinguer du fait d'une différence d'intensité dans les dépassements de délais légaux d'un côté le cas de La Réunion, de l'autre les cas des collectivités des Antilles et Guyane, les causes de ces délais excessifs sont le plus souvent les mêmes.

Le constat le plus frappant qui en ressort est la répétition du phénomène année après année et son aggravation progressive dans le temps, excluant des causes temporaires ou conjoncturelles.

Si les causes sont multiples, les investigations et conclusions convergent vers la mise en évidence de deux causes principales : tout d'abord la commodité offerte par cette forme de financement occulte et gratuite du budget de la collectivité ou de l'EPCI en question et ensuite la faible priorité accordée à la correction de défauts d'organisation de la chaîne de la dépense.

3.1 Le recours au crédit fournisseur gratuit et discret est la première cause des délais de paiement excessifs

Des causes secondaires identifiées (voir infra) peuvent avoir des incidences sur les DGP excessifs, en les majorant, mais comme les données chiffrées montrent une remarquable constance des dépassements de délais dans le temps, ces données sont le signe manifeste d'une pratique continue du paiement hors délai, elle-même résultant pour l'essentiel de la facilité que constitue le crédit fournisseur « occulte ». Certains la décrivent comme une forme de cavalerie budgétaire.

En effet, le caractère « occulte » de ce crédit fournisseur découle de la contradiction entre cette pratique observée et documentée et les règles fondamentales de la gestion budgétaire et comptable s'imposant aux collectivités territoriales. Le principe de l'annualité imposé par l'article L 2311-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) exige le rattachement à l'exercice des dépenses engagées dans l'année. Par ailleurs, la règle de l'équilibre réel énoncée par l'article L 1612-4 du CGCT met à part le prélèvement sur la section de fonctionnement - destiné à financer l'investissement - des deux sections du budget de la collectivité implique l'évaluation sincère des dépenses et recettes. Dans le cadre d'une gestion respectant les dispositions légales, l'apparition de dépassement du délai maximal de 30 jours ne peut tenir qu'à des causes temporaires ou conjoncturelles telles que le retard de versement d'une subvention ou du produit d'un emprunt ; quoique, dans ces cas de décalage inopiné de recettes attendues, les collectivités ont toujours la faculté d'utiliser les lignes de crédit court terme qui leur sont octroyées par le secteur bancaire. Les investigations menées sur place ont montré que les banques sont tout à fait disposées à les mettre en place, pourvu que la situation financière de la collectivité permette d'assurer leur remboursement. Les informations collectées (IEDOM, DGFIP) ont également mis en évidence le fait que les collectivités connaissant des dépassements significatifs n'avaient pas souscrit de telles lignes. Alors que la Guadeloupe enregistre des DGP moyens les plus élevés de tous les DROM, soit 85 jours en 2018, l'IEDOM observait pour la même année une réduction des encours de crédits souscrits par le secteur public local⁷.

Parmi les causes temporaires de DGP excessifs, les contrôles menés par les CRC à l'occasion des saisines budgétaires, mettent parfois en cause les transferts inaboutis des actifs ou des dettes vers les EPCI.

⁷ Les données de l'IEDOM incluent généralement le secteur public hospitalier (SPH) qui connaît également des DGP excessifs, mais SPH qui ne faisait pas partie du périmètre de la mission.

Les observations faites de crédit fournisseur imposé à celui-ci, portant sur une durée supérieure à 100 jours pour le dernier décile des DGP moyens, ou les montants des restes à payer en fin d'exercice (même après période complémentaire), comme indiqué dans le tableau suivant montrent que ce moyen de financement porte sur des montants très significatifs. Du fait de cette importance, il est devenu une source de financement de la section d'investissement puisque celle-ci comprend des dépenses payées aux entreprises qui réalisent les travaux comme aussi de la section de fonctionnement, à hauteur des achats de biens et services extérieurs, sans apparaître comme telle dans les documents budgétaires. Dans ces conditions il permet de minorer les autres recettes fiscalité ou redevances perçues sur les usagers, ou d'accroître, à due proportion de cet apport, les dépenses réalisées sans avoir à prévoir puis prélever une recette de même montant.

Tableau 9 : Situation de trésorerie des collectivités et EPL en déficit de trésorerie potentiel au 31/07/2019

En euros	au 31/07/2019
trésorerie disponible	352 796 338
mandats en instance	1 671 919 902
solde théorique de trésorerie	-1 319 123 563

Source : Mission sur données DGFIP

Encadré n° 4

Lecture du tableau : pour l'ensemble des 4 DROM, les données totalisent les chiffres des seuls collectivités et EPL dont la trésorerie au 31/07/2019 est inférieure aux mandats en instance de paiement chez le comptable. Ces collectivités disposent de 353 millions d'euros de trésorerie, alors que leurs mandats en instance s'élèvent à 1 672 millions d'euros, soit une impasse théorique de trésorerie globale de 1,3 milliards d'euros. Il comporte l'ensemble des mandats au 31/07/2019 à l'exclusion des dépenses de rémunération. Ces données sont une mesure globale qui ne reflète pas la situation individuelle de chaque collectivité, dont certaines ne sont pas en difficulté financière. Par ailleurs, une partie des mandats en instance seront payés dans le délai réglementaire.

Les enseignements tirés par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) Antilles Guyane du contrôle des actes budgétaires ont conduit au constat concordant suivant : « *Les recettes annuelles d'une large majorité de collectivités sont épuisées en dépenses de fonctionnement [...]. Le niveau trop élevé des dépenses de fonctionnement interne, dont le paiement est toujours privilégié, entraîne des délais de paiement anormaux [...] envers les entreprises, au détriment de l'activité économique productive de ces territoires [...].* »

Cette commodité est d'autant plus appréciée qu'elle est *gratuite* pour les collectivités Outre-mer, comme métropolitaines, qui y ont recours. En effet, les enquêtes menées sur place aboutissent au constat général que les collectivités ne payent pas les intérêts moratoires (IM) légalement dus.

Le titre du décret du 29 mars 2013 est à cet égard éloquent puisqu'il est relatif à « *la lutte* contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique ». La situation observée outre-mer fait apparaître d'une part, que dans la grande majorité des cas les entreprises n'osent pas réclamer les IM de peur de ne pas être retenues par le pouvoir adjudicateur lors de la prochaine attribution de commandes, d'autre part que les donneurs d'ordre locaux - ne les mandatent ni ne les payent spontanément.

Il résulte des discussions tenues sur place avec des responsables de collectivités qui connaissent et reconnaissent des DGP excessifs qu'ils ne mandatent pas les IM de façon volontaire, s'abritant derrière l'argument selon lequel généralement l'entreprise ne les demande pas.

Ce comportement est en contradiction avec l'article 39 de la loi du 28 janvier 2013, qui dispose que les IM doivent être liquidés et ordonnancés sans que le créancier ait à les réclamer. Les conséquences financières de cette attitude sont loin d'être négligeables. Ainsi, l'estimation faite pour le cas du secteur public local de La Réunion, qui enregistre le DGP moyen le plus court, soit 35,7 jours en 2018, aboutit à un montant d'IM de l'ordre de 7 M€ et une somme due au titre de l'indemnité forfaitaire de 4,8 M€ pour cette même année, concernant pas moins de 120 000 mandats réglés avec retard, soit environ 12 M€ qui n'ont pas été versés aux entreprises. Un autre exemple est fourni par le rapport de décembre 2017 de la chambre régionale des comptes relatif à la commune de Terre de Haut (Guadeloupe)⁸ qui aurait dû régler 756 000 euros d'IM en 2017 alors que son budget de fonctionnement s'élevait à 3,3 M€.

Le caractère récurrent des DGP excessifs, année après année, s'explique sans doute par la difficulté qu'éprouve la collectivité qui y a eu recours dans l'exercice ou les exercices précédents, à inscrire spontanément dans son budget de l'année à venir tant la ressource nécessaire au paiement des travaux et services qui seront engagés dans l'année, que celle destinée au paiement des restes à payer accumulés et non décaissés du ou des exercices précédents. La récurrence des DGP excessifs manifeste une pratique constante de report d'un exercice sur l'autre de dépenses non financées. Ce même caractère récurrent et croissant constitue l'indice de l'insincérité des budgets successifs. Cela est corroboré par les constats tirés par la CRTC susnommée du contrôle des actes budgétaires : « *de manière générale, la comptabilité des collectivités est affectée de graves insincérités, parfois par manque de compétence, mais aussi de manière volontaire pour surestimer les recettes et sous-estimer les dépenses, dans des proportions qui peuvent être élevées.* » Comme l'a résumé un membre de l'exécutif du conseil départemental de Guadeloupe au rapporteur, « *les entreprises ne doivent pas être la banque des collectivités locales* ».

3.2 La seconde cause des délais excessifs de paiement tient à la mauvaise organisation du circuit de la dépense

La seconde cause des DGP excessifs tient à la mauvaise organisation du circuit de la dépense, un phénomène qui touche quasi-exclusivement les services des ordonnateurs locaux, et de façon marginale ceux du comptable. Les responsables de ces services territoriaux rencontrés reconnaissent la part qui leur revient, et chargent rarement le comptable public. Ils font valoir le délai d'obtention du visa du service fait par les services techniques, ou le délai du maître d'œuvre dans l'attestation de conformité, ou les défaillances des entreprises dans l'émission d'une facture exigible mais sans référence à la suspension du DGP, ou des raisons d'organisation interne du circuit de la dépense, ou des motifs tenant aux ressources humaines des services administratifs ou encore à l'insuffisante dématérialisation et automatisation des opérations. Les interlocuteurs rencontrés des collectivités outre-mer connaissant des DGP excessifs n'ont pas toujours exprimé une forte motivation pour corriger la situation, alors même qu'elle est parfois constante et ancienne.

A ce propos, les enseignements tirés par les CRTC des Antilles et Guyane du contrôle des actes budgétaires mettent en évidence que « *la masse salariale constitue une proportion généralement excessive des dépenses de fonctionnement, de nombreux recrutements passés et parfois encore récents traduisant le choix de distribuer des rémunérations plutôt que de répondre aux nécessités de l'administration des collectivités (...). En conséquence, les organisations sont souvent peu performantes, les organigrammes, fiches de poste, procédures d'encadrement, fiches de tâches étant absentes ou rudimentaires ne permettant pas aux agents d'être convenablement mobilisés par leur mission ni formés en vue d'objectifs précis.* »

⁸ Avis de contrôle budgétaire - n° 2017-250 - Commune en plan de redressement - Compte administratif de 2016 et budget primitif de 2017 - CGCT, art. L. 1612-14, al. 2, Chambre régionale et territoriale des comptes Antilles Guyane.

Les entreprises titulaires de marchés publics, notamment par la voix de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Guadeloupe, ont fait valoir aux rapporteurs qu'il arrive que certaines collectivités n'enregistrent pas immédiatement la date de réception de la facture, mais seulement lorsqu'elle aboutit au service chargé d'attester du service fait, ou que la collectivité demande à l'occasion de réémettre une facture afin de remplacer celle qui fait déjà courir le DGP, afin de retarder son point de départ, ou demande à nouveau la transmission de pièces justificatives déjà envoyées. Ces pratiques sont relevées dans le *rapport annuel de l'observatoire des délais de paiement* de 2018 dans les relations inter-entreprises lorsqu'un client a tendance à abuser de sa position de force vis-à-vis d'un fournisseur ; faute de documentation précise de ces cas, ils ne sont pas retenus comme des causes principales dans le cas des collectivités outre-mer.

Dans le même ordre d'idée, la DRFIP de Guadeloupe a signalé le cas des collectivités qui mandatent des dépenses alors qu'elles savent que le niveau de leurs disponibilités ne permettra pas leur paiement, mais cet artifice permet aux services de l'ordonnateur de répondre aux entreprises qui s'inquiètent du paiement que le mandat est « *chez le comptable* ». Cela permet aussi à certaines collectivités d'échapper à l'application du mandatement d'office par le préfet.

A l'inverse, la mission a relevé plusieurs bonnes pratiques, en particulier à la Réunion : La Communauté intercommunale du Nord de la Réunion (CINOR) adhérente à la convention « stratégie du bon achat » promue par la CPME Réunion, adresse à tous ses fournisseurs à chaque commande une présentation graphique de la chaîne de traitement de la facture fournisseur qui indique clairement les délais propres à chaque étape, distinguant la présence ou non d'un maître d'œuvre, aboutissant au respect du DGP de 30 jours. Le président et les élus de cet établissement intercommunal ont fait du DGP un indicateur phare de la performance du service des achats. De son côté, la direction générale des services de la région outre le démarrage du projet de dématérialisation totale du circuit de la dépense, met l'accent sur la responsabilisation des directeurs. Ainsi, dans une organisation déconcentrant la validation de la dépense, mais en présence d'un pôle de mandatement concentrant la réception des factures, le comité de direction revoit tous les 15 jours l'évolution de l'indicateur du DGP de chaque directeur. Pour sa part, la ville de Saint Joseph à La Réunion a lancé dès l'année 2012 un projet pluriannuel de revue de son organisation accompagnant la dématérialisation progressive et totale du circuit de la dépense, aboutissant notamment à une réduction du DGP de 25,5 jours en 2013 à 19 jours en 2018 et des gains de temps administratif. La commune du Tampon s'est inscrite à partir de 2014 dans une démarche de dématérialisation de sa chaîne comptable, qui s'est faite en plusieurs étapes, demandant une mise à jour du logiciel financier et une adaptation des méthodes de travail, permettant d'aboutir en 2018 à ce que 97% des factures soient payées sous 30 jours, et 71% soient réglées en 20 jours.

En Martinique, la communauté de communes « Cap Nord » a bien identifié que la cause principale des retards de paiement tient à une déficience d'organisation. Elle prévoit de centraliser le circuit de la dépense en impliquant le service financier.

En Guadeloupe, la communauté d'agglomération de la Riviera du Levant a adressé une note explicative à ses fournisseurs sur la dématérialisation avec chaque bon de commande.

Lors des réunions tenues avec les donneurs d'ordre publics locaux, les défauts de conformité des factures ou situations présentées par les entreprises ont été souvent mis en avant pour expliquer une partie de ces dépassements de DGP réglementaires. Toutefois, ces interlocuteurs n'ont pas fait mention de la possibilité de suspendre le DGP, en application de l'article 4 du décret du 29 mars 2013, lorsque la demande de paiement n'est pas conforme aux obligations contractuelles ou légales du créancier. Dans ce cas, le temps de régularisation n'est pas comptabilisé au titre du délai de paiement.

Une cause hypothétique de l'apparition et de la récurrence de DGP anormaux, citée par quelques observateurs, peut être éventuellement recherchée dans l'avantage personnel que peut en retirer un individu ayant le pouvoir d'ordonner, lorsqu'il y a un rationnement des paiements, faute de trésorerie disponible. Cette cause possible, impliquant une collusion, ne peut être documentée et donc appréciée à moins qu'il n'y ait une enquête judiciaire.

En conclusion de cette analyse des causes des DGP excessifs, il convient de retenir que la cause principale de ceux-ci réside dans l'utilisation du crédit fournisseur comme source de financement commode car gratuite et pratiquement invisible, dans le cadre d'une gestion budgétaire privilégiant les dépenses de fonctionnement internes et en premier lieu les dépenses de personnel. La cause secondaire qui a été identifiée réside dans la mauvaise organisation du circuit de la dépense, laquelle ne fait pas l'objet de mesures de rationalisation par l'automatisation et/ou la dématérialisation des flux faute d'intérêt des ordonnateurs concernés pour la mise en conformité avec les obligations légales. Ce défaut d'organisation peut parfois résulter lui-même de l'insuffisance d'agents qualifiés dans la sphère financière/budgétaire, faute de motivation pour doter cette fonction des ressources attendues.

4 LES REMEDES DISPONIBLES A L'HEURE ACTUELLE EN CAS DE DELAIS DE PAIEMENTS EXCESSIFS, ET LES LIMITATIONS CONSTATEES

4.1 Le recours au contrôle budgétaire en cas de déséquilibre du budget voté ou de déficit excessif du compte administratif par le représentant de l'État

Même s'il n'y a pas de relation univoque entre l'apparition de DGP excessifs et un déséquilibre du budget suivant la définition donnée à l'article L 1612-4 du CGCT, ou du compte administratif dans les conditions fixées par l'article L 1612-14 du CGCT il apparaît clairement que nombre de collectivités dont les budgets primitifs sont réglés par le préfet, ou qui ont vu se dresser un plan de redressement, enregistrent des DGP moyens supérieurs à 60 jours, le double du délai légal.

Ainsi, au début de 2019, on dénombrait dans le périmètre du présent rapport 20 communes sur 25 en situation de plan de redressement dont les DGP sont supérieurs à 60 jours. De même, 15 communes sur les 21 dont le budget primitif de 2018 est réglé par le préfet qui sont parfois les mêmes que ci-dessus, effectuent le paiement de la commande publique dans un délai moyen excédant 60 jours.

Cette coïncidence ne marque pas l'échec de la procédure de contrôle budgétaire prévue par la loi au regard du respect du délai légal, car d'une part les DGP auraient pu être encore plus longs en l'absence de réaction du service chargé du contrôle de légalité, et d'autre part ce contrôle budgétaire ne porte que sur les masses et soldes budgétaires et non pas sur les ordonnancements au jour le jour qui demeurent de la responsabilité de l'exécutif de la collectivité. La coïncidence observée montre seulement la limite de cette procédure qui ne peut que contribuer à la résolution du problème mais non par elle-même à son traitement complet.

Avant que le préfet soit en mesure de régler le budget d'une collectivité par arrêté, la loi a prévu l'intervention obligatoire de la CRC. On relève tout d'abord que l'activité de contrôle budgétaire des CRTC ultra-marines est très supérieure au ratio du nombre de collectivités territoriales ultramarines par rapport au total national. Au niveau national, en 2018, les chambres régionales ont enregistré 542 saisines à ce titre. Par rapport à ce chiffre, les 20 saisines concernant les budgets des collectivités de la Réunion représentent un peu moins de 4 % du total national, et les 131 saisines⁹ pour ceux des Antilles et Guyane 24% (cf. Rapport annuel de la Cour des comptes 2019). Ces données mettent en évidence la forte concentration de cette activité sur les chambres Antilles Guyane.

A l'égard de la problématique des DGP excessifs, ce contrôle se révèle précieux en ce qu'il vérifie la correcte évaluation des engagements de l'exercice en cours, des restes à payer au titre de l'exercice précédent et des exercices antérieurs le cas échéant, gage de sincérité des comptes et du budget. Au moment où ce contrôle est réalisé, il fournit des données actualisées que le comptable ne peut appréhender totalement, étant situé en bout de chaîne. Par l'avis auquel il aboutit, avis indiquant les mesures éventuelles de redressement de la situation pour parvenir à l'équilibre réel, il apporte donc une contribution indirecte mais majeure à la résorption d'éventuels DGP excédant le plafond de 30 jours.

Néanmoins, étant donné son caractère exceptionnel, ce contrôle s'étend sur une longue période de temps : il peut comporter jusqu'à cinq étapes dans son déroulement, la saisine, un premier avis de la chambre, une délibération de la collectivité, un second avis de la chambre et enfin l'arrêté préfectoral modifiant le budget.

⁹ Ce nombre inclut les saisines par les préfets et les saisines par les créanciers des collectivités.

En raison de l'importance des masses financières concernées par les saisines préfectorales en 2018 sur les actes budgétaires, soit par exemple 334 M€ pour la Guadeloupe 330 M€ pour la Martinique et 178 M€ pour la Guyane, représentant plus de 12 % du total des recettes de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales de ces territoires, il faut en moyenne 115 jours pour que la chambre notifie son premier avis. Pendant le temps de cette procédure, la collectivité ne peut plus délibérer en matière budgétaire, mais, en application de l'article L 1612-1 du CGCT, l'exécutif peut engager et mandater les dépenses de fonctionnement dans la limite des crédits inscrits au budget de l'exercice précédent et il en va de même pour les dépenses d'investissement dans la limite d'un quart des crédits ouverts au budget. La procédure en cause ne peut donc aboutir dans des délais rapides à rétablir la conformité des DGP à la réglementation.

Il apparaît donc opportun de remédier aux quelques failles du droit budgétaire actuel et de sa pratique dans les situations de sinistres financiers qui peuvent laisser les situations dégradées constatées outre-mer subsister sans que l'État, par l'intermédiaire des préfets, et les juridictions financières disposent de moyens de contrôle suffisants et adaptés.

4.2 Le recours au mandatement d'office

La réglementation offre aux fournisseurs des collectivités qui détiennent une créance exigible et liquide et qui ne sont pas payés dans les délais légaux, le recours au mandatement d'office de la dépense par le préfet, en application de l'article L 1612-16 du CGCT. Ce mandatement d'office peut également s'appliquer aux intérêts moratoires et indemnités forfaitaires s'ils ne sont pas mandatés par l'ordonnateur de la collectivité.

Malgré sa lourdeur, cette voie est utilisée dans des proportions croissantes dans certains territoires. A titre d'exemple, en Guadeloupe, les demandes de mandatement d'office enregistrées par la préfecture ont littéralement connu une explosion : de 6,9 M€ en 2015, les demandes ont atteint 31 M€ en 2016, puis dépassé 109 M€ en 2017, pour revenir autour de 57 M€ en 2018. En revanche, à La Réunion, d'une manière générale, dès l'envoi de la mise en demeure par le préfet, les montants réclamés sont payés spontanément par les collectivités.

4.3 Le redressement de la non inscription au budget d'une dépense obligatoire

Dans le cas du mandatement d'office, le préfet, saisi par le fournisseur, met en demeure l'ordonnateur de mandater les crédits en cause. Si dans un délai d'un mois l'ordonnateur refuse de mandater ces sommes, il revient au préfet d'y procéder par arrêté. Dans le cas où les crédits inscrits au budget sont insuffisants, le préfet, après intervention de la CRCT, inscrit les montants nécessaires au budget de la collectivité et propose la création de recettes ou la diminution de dépenses facultatives.

En 2018, les CRC Antilles Guyane ont reçu 35 saisines à ce titre, à comparer à 174 en 2017, dont 23 concernant la Guadeloupe et 11 la Martinique, pour un total de 21 M€ de créances. Le délai de traitement des 54 avis rendus sur le caractère obligatoire de la dépense était en moyenne de 148 jours.

Cette mesure, incontestable dans son principe et indispensable dans les nombreuses situations de refus ou blocage, ne peut avoir en elle-même d'effet favorable sur les DGP de la collectivité en cause car elle ne concerne qu'une infime minorité des retards de paiement et de plus, elle intervient beaucoup trop tard dans le temps, temps écoulé pendant lequel l'ordonnateur a pu continuer, en l'absence de comptabilité des engagements effective, de mandater d'autres paiements.

4.4 Le recours au juge administratif pour obtenir le paiement d'une créance

La mission a pu rencontrer des magistrats des tribunaux de commerce ainsi que des mandataires judiciaires qui sont régulièrement confrontés à des entreprises (procédures commerciales) ou des associations (procédures civiles) qui sont en difficulté en raison notamment d'importants retards de paiement des collectivités locales. Pour autant, il n'est pas toujours possible d'attribuer les difficultés de ces organisations aux seuls délais de paiement. Ceux-ci ont certes un impact direct sur d'éventuelles difficultés de trésorerie en augmentant le besoin en fond de roulement de ces structures, mais tant les juges que les mandataires judiciaires constatent également fréquemment des lacunes ou des erreurs dans la facturation des entreprises ou des associations dont les effets sont amplifiés par des retards de paiement des collectivités locales.

Selon les organisations socio-professionnelles, les entreprises engagent assez peu de contentieux devant le juge administratif pour obtenir le paiement de leurs créances par une décision de justice. Plusieurs éléments sont à l'origine de cette frilosité : le coût de la procédure judiciaire avec le recours à un avocat, la crainte de voir les délais de paiement d'autres factures s'allonger « en représailles », la peur d'être écarté d'autres marchés des collectivités, d'autant que beaucoup de marchés des TPE sont d'un niveau inférieur au seuil des procédures formalisées (25 000 € hors taxes et désormais 40 000 €).

Pour autant, des recours sont exercés : le tribunal administratif de Guadeloupe a été saisi de 75 requêtes contre 19 collectivités (soit la moitié des collectivités du territoire) liées à des paiements de factures entre le 1^{er} janvier 2018 et la mi-juillet 2019. Il n'est toutefois pas possible d'isoler comme cause unique de ces requêtes les délais de paiement puisque ces recours peuvent aussi être liés à des contestations sur la qualité ou le prix des prestations, que les collectivités mettent parfois en avant pour justifier le non-paiement de certaines factures.

Lorsqu'une décision est prononcée, la condamnation de la collectivité à payer n'entraîne pas forcément l'exécution rapide de ce paiement. En application de la décision de justice, le préfet met en œuvre un mandatement d'office, mais le comptable public ne paiera effectivement le mandat que si la trésorerie de la collectivité le permet.

4.5 Le recours à la cession de la créance sur la collectivité détenue par l'entreprise au profit d'un établissement financier

La cession de créances ou l'affacturage peuvent être des moyens à disposition des entreprises pour obtenir des financements sans attendre le paiement de la facture par le client.

Les cessions de créances entre entreprises sont rares car un fournisseur a aussi besoin de trésorerie pour faire fonctionner son activité.

Dans les dispositifs de cession de créance auprès d'un établissement financier (cession Dailly), l'entreprise cède ses créances sur une collectivité à l'établissement de crédit qui se rémunère généralement via des commissions et des intérêts facturés à l'entreprise, dont le coût est généralement estimé dans une fourchette de 4 à 5 % du montant des factures, sur une année. Cette cession est normalement prévue pour une échéance donnée qui conditionne notamment le montant des intérêts dus à l'organisme financier. A l'échéance, si la créance n'a pas été payée par la collectivité, l'entreprise doit rembourser l'établissement de crédit ou demander une prorogation de la cession de créance. Dans ce type de cession, le risque de non-paiement de la créance reste porté par l'entreprise et non par l'établissement financier. Les cessions de créances sont aujourd'hui utilisées de façon usuelle par les entreprises, mais les établissements financiers plafonnent les encours de créances selon l'analyse de risque qu'ils font sur les entreprises et leurs créanciers.

Les dispositifs d'affacturage s'apparentent aux dispositifs de cession de créance, mais avec un transfert du risque de non-paiement à l'établissement financier. Tous les établissements financiers ne proposent pas d'affacturage, sinon parfois par des filiales spécialisées. Ce type de refinancement est plutôt destiné à des entreprises de taille significative et pour des factures de montant important. Il n'est guère adapté aux petites factures des très petites entreprises (TPE). Le coût de l'affacturage est un peu supérieur à celui d'une cession de créance type Dailly compte tenu du transfert de risque au factor ; il est estimé de l'ordre de 5 à 6 % et accompagné généralement d'une retenue de garantie.

C'est la raison pour laquelle la Banque Publique d'Investissement (BPI) a mis en place le dispositif « Avance Plus » qui permet à l'entreprise de mobiliser une créance publique dès l'émission de sa facture ; le seuil minimal pour son intervention se situe autour de 400 000 € de chiffre d'affaires. Le coût de ce mécanisme de financement pour l'entreprise s'établit autour de 3 %, en fonction de l'utilisation effective, auquel s'ajoute une commission de 1 % sur le montant annuel de l'engagement.

Le coût de ce financement de court terme pèse sur les marges des entreprises. Le paiement systématique des intérêts moratoires lorsque les délais de paiement sont dépassés compense et au-delà le coût de ces outils de trésorerie.

L'autre limite de ces possibilités de refinancement bancaires vient des normes prudentielles que les banques doivent appliquer. Celles-ci doivent contrôler la solvabilité de leurs clients avant d'assurer des concours bancaires. Même si les créances sur les collectivités publiques sont en principe garanties par le fait que celles-ci ne peuvent pas faire faillite, la banque va notamment vérifier les capacités de trésorerie des entreprises. Or, une créance sur une collectivité outre-mer ne garantit pas son paiement rapide.

La possibilité de cessions de créances aux organismes sociaux, en compensation des cotisations sociales dues par les entreprises, a été proposée par certains interlocuteurs de la mission. Les représentants des milieux socioprofessionnels rencontrés par la mission ne sont pas unanimes pour favoriser une telle mesure. Si cette cession de créance peut effectivement permettre à l'entreprise de payer ses charges sociales, elle ne fait pas pour autant rentrer de liquidités dans ses caisses. Par ailleurs, certains acteurs craignent qu'en cas de liquidation judiciaire, l'actif résiduel ne soit accaparé par les organismes sociaux qui sont des créanciers privilégiés. La mission n'a pas rencontré les organismes sociaux et ne peut pas se prononcer sur leur position. On peut toutefois penser qu'ils risquent de ne pas être favorables à ces cessions de créances, face à des collectivités qui ne respectent pas leurs délais de paiement.

4.6 Le soutien technique apporté aux collectivités et groupements pour la gestion budgétaire et financière

4.6.1 L'engagement partenarial ou la « convention de services comptables et financiers » avec le comptable public, et le « tableau de bord de l'élu »

Dans le cadre de l'amélioration des services rendus à ses partenaires, la DGFIP a étendu les facultés de consultation de son système d'information comptable en mettant à disposition des ordonnateurs/gestionnaires le tableau de bord Hélios. Cette prestation leur permet désormais de visualiser directement les données statistiques concernant leur collectivité.

D'utiles actions peuvent être menées en partenariat entre les ordonnateurs et les comptables mais elles nécessitent une volonté de l'ordonnateur de rétablir la confiance avec ses fournisseurs. Cela peut se traduire par des **engagements partenariaux** ou des **conventions de services comptables et financiers** qui ont notamment pour objectif d'améliorer les procédures de dépenses.

Cela passe généralement par une dématérialisation de bout en bout (dématérialisation des pièces justificatives, contrôle hiérarchisé de la dépense, contrôle allégé en partenariat) et l'utilisation de moyens modernes d'exécution de la dépense (cartes achat, cartes prépayées, prélèvements...) qui peuvent accélérer et fiabiliser le traitement administratif des factures. Le département de La Réunion met en avant l'apport de cette convention qui a permis d'améliorer nettement la fluidité des échanges et de limiter le délai d'intervention du comptable autour de six jours, bien inférieur au plafond de dix jours défini par la réglementation.

Les représentants des PME et TPE de ce département ont tenu à souligner le bénéfice significatif - en gains de DGP - qu'apporte l'utilisation par les donneurs d'ordre publics de la carte d'achat.

Les comptes publics peuvent aussi aider les directions financières dans l'élaboration d'outils de pilotage et de tableaux de bord à destination des élus pour qu'ils soient mieux sensibilisés à la gestion financière de leurs collectivités.

4.6.2 L'audit commun des comptes avec le comptable de la DGFIP

Un des enjeux majeurs est de fiabiliser les comptes et les budgets votés par les collectivités. Il est ainsi indispensable de fiabiliser le stock de créances (en vérifiant notamment leur prescription éventuelle). Il s'agit aussi de contrôler la réalité des titres de recettes et le cas échéant de préparer les admissions en non-valeur. Seule la ville de Kourou a bénéficié d'un audit commun IGA-DGFIP dans un passé récent.

4.6.3 Le soutien technique et le conseil apporté par l'AFD

L'AFD apporte son soutien aux collectivités sous forme de missions d'assistance et de conseil et des financements sous forme de prêts. Les missions d'assistance et de conseils sont généralement réalisées par des prestataires privés avec un suivi par les agences locales de l'AFD et sont un préalable à l'octroi éventuel de financements. En 2018, l'AFD a ainsi réalisé 172 analyses financières au profit de collectivités ou d'établissements publics outre-mer ; 37 projets de financements ont été appuyés par des experts AFD et 19 partenariats ont été conclus. Ces appuis ont été rendus possibles par une subvention du ministère de l'outre-mer. Selon les éléments recueillis par la mission, ces prestations sont généralement bien acceptées par les collectivités locales qui en ont bénéficié, notamment parce que l'intervention de prestataires privés et de l'AFD paraissent ressentie comme moins intrusives que s'il s'agissait d'un service de l'État.

Pour répondre aux situations financières les plus critiques, des dispositifs dérogatoires ont été mis en place à l'initiative de l'État et de l'AFD à partir de 2004 : les **dispositifs Cocarde** (contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement économique) ont été mis en place **en Guadeloupe** et se caractérisaient par un protocole d'une durée de deux à quatre ans, avec le versement d'une subvention exceptionnelle de l'État et l'octroi d'un prêt à long terme par l'AFD destinés principalement à apurer les arriérés de dettes de fournisseurs. Ces dispositifs ont évolué régulièrement depuis et ont été également déployés en Guyane et à Mayotte, mais n'ont malheureusement pas eu d'effets significatifs pour diminuer les DGP.

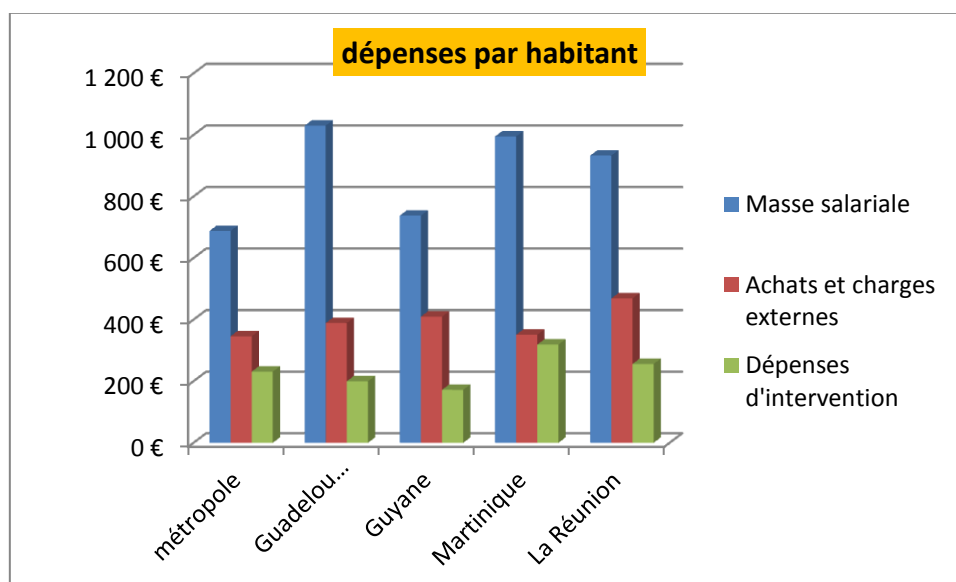
L'AFD peut ainsi mettre en œuvre différents instruments d'accompagnement en fonction de la situation des collectivités. L'adéquation de ces dispositifs aux besoins actuels des collectivités pourrait être analysée par la mission parlementaire évoquée ci-dessous. S'agissant des prêts, à l'image du mécanisme introduit en 2018 de cession de la subvention à venir appelé « préfinancement de subvention de l'État ou de l'Europe », prévoyant une avance des fonds justifiée par un règlement de factures dans le champ de la subvention, il paraît nécessaire qu'ils fassent l'objet de versements échelonnés conditionnés au respect des engagements pris par les collectivités, notamment en ce qui concerne les délais de paiement qui présentent l'avantage d'être faciles à établir et à suivre.

4.7 Une meilleure maîtrise des dépenses des collectivités locales

Le retour à une situation de trésorerie plus saine passe d'abord par une meilleure maîtrise des dépenses publiques. S'il ne revenait pas à la mission de procéder à une analyse budgétaire détaillée de chaque collectivité, il est toutefois nécessaire de rappeler que sans amélioration des ratios de gestion des collectivités, la plupart d'entre elles resteront incapables de rétablir leur situation de trésorerie. Parallèlement à cette mission sur les DGP, le Premier ministre a confié le 19 juin 2019 à M. Georges PATIENT, sénateur, et à M. Jean-René CAZENEUVE, député, une mission visant à « proposer les voies et moyens permettant d'accompagner les ordonnateurs locaux dans une démarche de rétablissement d'une trajectoire soutenable pour les collectivités en situation de déséquilibre grave ou structurel ».

A titre d'illustration, le graphique ci-dessous retrace les dépenses par habitant du secteur communal de métropole et des 4 DROM, secteur communal qui regroupe les communes et les groupements à fiscalité propre.

Graphique n° 2 : Dépenses par habitant du secteur communal en 2018

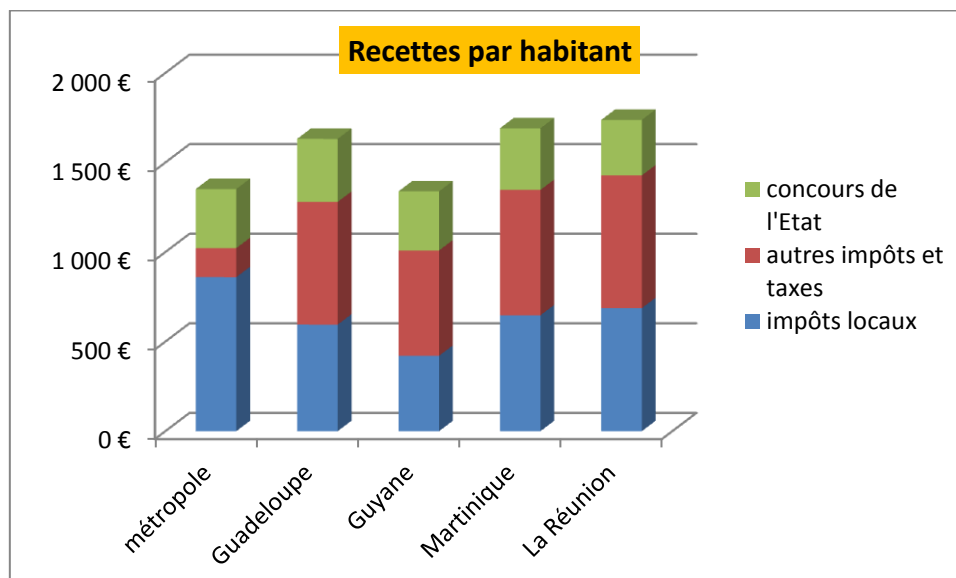


Source : Mission sur données du Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, Rapport annuel 2019

Les dépenses par habitant du « bloc communal », en particulier celles liées à la masse salariale sont très supérieures au niveau du secteur communal par rapport à celles de métropole. Une partie du surcoût salarial est liée à la sur rémunération dont bénéficient les fonctionnaires outre-mer, mais celle-ci ne représente qu'un surcoût moyen d'environ 25%, une autre partie est liée à un effectif plus important d'agents territoriaux dans ces collectivités.

Le secteur communal outre-mer bénéficie en moyenne des mêmes concours de l'État par habitant qu'en métropole. Si le montant des impôts locaux par habitant est plus faible qu'en métropole, ces collectivités bénéficient notamment d'une part importante d'octroi de mer qui frappe les biens importés sur ces territoires. Par rapport à la métropole, le niveau de recettes par habitant est supérieur de 20,7 % en Guadeloupe, de 25,1 % en Martinique, de 28,6 % à La Réunion et inférieur de 1 % en Guyane.

Graphique n° 3 : Recettes par habitant du secteur communal en 2018



Source : Mission sur données du Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, Rapport annuel 2019

Bien que les recettes par habitant du secteur communal soient supérieures dans les DROM à celles de métropole, les fortes dépenses conduisent à un taux d'épargne brut nettement plus faible qu'en métropole. Or, c'est cette épargne brute qui forme la capacité d'autofinancement, et qui peut donc permettre de dégager des marges de trésorerie pour les collectivités.

Tableau 10 : taux d'épargne brut du secteur communal

2018	taux d'épargne brute
métropole	16,60%
Guadeloupe	4,50%
Guyane	6,50%
Martinique	3,60%
La Réunion	10,30%

Source : Mission sur données du Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, Rapport annuel 2019

Le rétablissement de ce taux d'épargne passe par une maîtrise des dépenses et une amélioration des recettes, en approfondissant le travail que certaines collectivités ont déjà entamé : rénovation et complétude des bases fiscales locales, tarification au juste prix des prestations et services, etc. **Cette recommandation ne nécessite aucune modification de textes, mais une implication forte des exécutifs locaux.**

Recommandation n°1 : Faire progresser le taux d'épargne brut des collectivités

5 LES VOIES DE REFORME PERMETTANT LA RESORPTION DES DELAIS DE PAIEMENTS EXCESSIFS, MESURES ET CONDITIONS DE MISE EN PLACE

5.1 Les DGP ne sont pas une fatalité

Il faut souligner le grand intérêt de l'action engagée par les services de l'État à La Réunion pour faire progresser la conformité des DGP à la réglementation : Le préfet a publié le 11 décembre 2018 un communiqué de presse pour d'une part sensibiliser tous les acteurs aux enjeux de la situation dégradée des DGP, « concernant plus de 80 000 mandats et représentant plusieurs centaines de millions d'euros de factures en 2017 », et, d'autre part, demander aux collectivités concernées « d'y remédier dans les meilleurs délais ». Il annonçait par voie de presse qu'à compter du 1^{er} janvier, la DRFiP allait communiquer chaque mois aux ordonnateurs la liste des mandats payés en retard et les montants d'IM et d'IF y afférents et qu'à défaut de paiement spontané de ces pénalités, « le mandatement d'office des IM et de l'IF sera progressivement mis en place par les services de l'État ».

Ces actions ont permis de nouer des échanges entre les postes comptables et la plupart des collectivités sur les modalités d'amélioration des délais de paiement. Elles ont aussi contribué à mettre à jour des pratiques et habitudes anciennes qui s'écartaient de la norme.

En termes de résultats, il est constaté une inflexion positive du taux de paiement à 30 jours, qui est passé de 55,8 % sur les huit premiers mois de 2018 à 62,5 % sur la même période en 2019, soit une progression de 12 % **ce qui représente 76 M€ payés dans les délais en plus par rapport à août 2018** et une projection d'un supplément de paiement de 130 M€ fin 2019.

Il convient de noter que, sur la même période, le délai global de paiement, demeure stable (37,6 jours en cumul en août 2019 contre 37,4 jours en cumul en août 2018), mais cette mesure, basée sur une moyenne pouvant cacher un écart très important, n'est pas la plus pertinente ; c'est la raison pour laquelle la DRFiP de La Réunion suit et communique désormais les taux de paiement à 30 jours qui reflètent mieux la réalité du respect de la réglementation.

L'amélioration globale constatée concerne de nombreuses collectivités, même si de fortes disparités subsistent et que le résultat de plusieurs collectivités se dégrade.

En outre, très peu d'entre elles ont commencé, à la suite de la diffusion par les comptables des listes évoquées *supra*, à mandater et liquider spontanément des intérêts moratoires et des indemnités forfaitaires ; seules trois collectivités ont réellement commencé à mandater spontanément des IM et IF. En conséquence, à compter de la fin septembre 2019 les premières listes de demandes de mandatement d'office d'IM et d'IF seront adressées à la préfecture.

Le volet du plan d'action relatif à la maîtrise du délai de paiement du comptable apparaît satisfait, avec un taux de paiement à 10 jours (périmètre du comptable) de 84,3 % sur les huit premiers mois de 2019 (81,5 % sur la même période en 2018).

5.2 La détection au fil de l'eau de l'apparition de délais de paiement excessifs

L'enjeu du dispositif de détection réside dans la rapidité de la réaction des services préfectoraux avec l'appui des DRFiP afin de ne pas laisser s'installer une pratique d'allongement du DGP, pratique qui, une fois devenue une habitude, est plus difficile à redresser en raison de son impact sur les finances de la collectivité en cause (cf. § 3.1 *supra*).

5.3 La promotion et le soutien apportés à la dématérialisation du circuit de la dépense

Le sujet paraît technique et secondaire alors qu'il comporte des potentialités remarquables.

La dématérialisation est une obligation légale : en application de l'ordonnance du 26 juin 2014, la facturation électronique s'impose progressivement aux fournisseurs pour les grandes entreprises comme aux administrations publiques depuis le 1^{er} janvier 2017, pour les petites et moyennes entreprises (PME) depuis le 1^{er} janvier 2019. En outre, au sein des collectivités, l'obligation de dématérialisation des pièces comptables et pièces justificatives est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019.

La dématérialisation offre une double opportunité, la connaissance précise des délais de paiement et le moyen d'identification et de traçabilité des obstacles au respect du DGP. A cet égard, l'expérience du département de La Réunion fournit une illustration de cet apport : cette administration a lancé le projet de dématérialisation totale du circuit de la dépense en 2015, alors que le DGP s'élevait à 45 jours. Outre l'utilisation du portail CHORUS, le département a recours à un module de son système d'information permettant d'identifier les étapes dans le cheminement de chaque facture. Cela a permis, grâce aussi à la mise en place d'un contrôle interne comptable et financier, une revue du circuit en cause et une sensibilisation des agents au respect du DGP. Cet ensemble de mesures a permis de ramener le DGP moyen à 29 jours sur la période du premier semestre 2019. Il est intéressant de relever que ce département fait partie des collectivités qui expérimentent de façon volontaire la certification de leurs comptes.

Il faut souligner également que la région accompagne le mouvement de digitalisation par son dispositif d'aide « chèque numérique aux TPE » sous forme d'une prime de 2 000 € ; l'action correspondante est confiée aux organismes consulaires.

L'automatisation des traitements de la dépense est susceptible à la fois de fiabiliser la connaissance des délais de paiement, des dépenses et des engagements budgétaires des collectivités locales.

L'utilisation de CHORUS PRO, application développée par la DGFiP, qui est commune aux services des ordonnateurs et des comptables publics, permet de connaître avec certitude la date du dépôt de la facture par le fournisseur auprès de l'ordonnateur, et fait courir le délai des 30 jours. Elle évite aussi que des factures soient remises « de la main à la main » dans les services, s'égarant dans des piles de dossiers ou dans un tiroir d'un agent parti quelques jours en congés. Même si certaines factures sont susceptibles de faire l'objet de corrections, leur enregistrement dans le système informatique permet d'avoir une idée précise des factures en instance à tout moment de l'année et en particulier en fin d'exercice, pour permettre leur prise en compte dans la préparation du budget de l'année suivante.

La mise en place de CHORUS PRO permet de créer un point d'entrée unique des factures. Parmi les collectivités rencontrées, celles qui ont mis en place l'outil ont attiré l'attention sur la nécessité d'une révision parallèle des processus administratifs interne à la collectivité et d'une formation de l'ensemble des acteurs de la dépense. Cela peut remettre en cause des habitudes pas toujours rigoureuses et nécessite avant tout un engagement fort de l'exécutif de chaque collectivité.

Un point a toutefois été signalé aux rapporteurs. Dans CHORUS PRO, il est possible de paramétrer l'application pour rendre obligatoire la saisie par le fournisseur du numéro d'engagement et de la référence du service de la collectivité. Certaines collectivités tarderaient à fournir le numéro d'engagement à leurs fournisseurs, ce qui les empêche de saisir les factures alors que les prestations sont achevées. En retardant ainsi la saisie de la date de la facture par ses fournisseurs, une collectivité peut artificiellement leur faire porter la responsabilité d'une saisie tardive de leurs factures, sans faire courir le délai réglementaire des 30 jours. Si cette pratique devait s'avérer courante, il faudrait modifier les paramétrages de l'application CHORUS PRO pour faire en sorte que la saisie du numéro d'engagement ne soit plus bloquante.

L'autre axe d'effort, maintes fois rappelé dans les rapports des CRTC est la mise en place d'une véritable comptabilité d'engagement par les collectivités locales. C'est la seule voie possible pour s'assurer que les services n'outrepassent pas les capacités financières de leurs collectivités. Les méthodes utilisées jusqu'à présent par certaines d'entre elles, comme l'attribution d'un budget prévisionnel à un service, avec un suivi de son exécution sur un tableur ou un outil ad hoc ont malheureusement montré leurs limites au vu des délais de paiement constatés dans de nombreuses collectivités.

Comme l'incitation n'est malheureusement pas suffisante, il faut pouvoir conditionner certaines aides de l'État ou de l'AFD à la mise en place effective de cette comptabilité d'engagement et de CHORUS PRO. Cette conditionnalité doit pouvoir aussi s'appliquer au respect du DGP.

Recommandation n°2 : Conditionner les aides de l'AFD et certaines subventions de l'État à la mise en œuvre effective d'une comptabilité d'engagements, à l'utilisation de CHORUS PRO et à la conformité des DGP

5.4 Le renforcement des pouvoirs du médiateur des entreprises (ou du crédit)

Cette fonction de médiation est normalement assurée par une personne placée dans les services des DIECCTE outre-mer. Suite au départ des personnes qui en étaient chargées, depuis plus d'un an en Martinique, et plus de deux ans en Guyane, le poste de médiateur des entreprises n'est plus occupé. En Guadeloupe, la fonction de médiateur est exercée par le directeur adjoint de la DIECCTE¹⁰. Il a entre 2017 et 2018 été sollicité à une douzaine de reprises par des entreprises pour des questions liées aux délais de paiement par les collectivités locales. Certaines collectivités ont refusé d'entrer dans la démarche de médiation, d'autres l'ont accepté et 3 sur les 12 ont signé un protocole de médiation. Ces protocoles n'ont pas été respectés par les collectivités, faute de trésorerie disponible qui n'a pas permis au comptable de payer les échéances prévues dans la médiation. Aucune entreprise en Antilles-Guyane n'a plus sollicité le médiateur dans une période récente pour obtenir le paiement de ses factures.

A La Réunion, une partie du temps du Commissaire à la vie des entreprises et au développement productif, en charge du suivi des entreprises en difficulté est consacrée aux questions de DGP des collectivités territoriales.

Force est de constater que les litiges liés aux délais de paiement ne peuvent avoir une chance d'aboutir que si la trésorerie des collectivités permet d'effectuer des paiements, ce qui implique une collaboration plus étroite entre le médiateur, l'ordonnateur et le comptable public de la collectivité pour vérifier que le projet de médiation puisse avoir une chance d'être mis en œuvre.

5.5 La possibilité pour le préfet de faire du délai global de paiement excessif un cas d'ouverture du contrôle budgétaire par la CRC

A ce jour, le constat d'un dépassement constant et important des DGP, en moyenne du nombre des paiements réalisés comme en valeur (taux de paiement à 30 jours), n'est pas un cas prévu par la loi susceptible de permettre au préfet de saisir la chambre régionale des comptes en vue d'un contrôle du budget au sens de l'article L 1612-5 et suivants et L 1612-14 du CGCT.

Pourtant, c'est un indicateur fiable et indiscutable d'un très probable déséquilibre budgétaire, ou d'un manque de sincérité de celui-ci. Or il a été établi plus avant (cf. § 3.1) que la dérive des DGP rend le retour à la normale d'autant plus difficile qu'il faut apurer à la fois le « crédit fournisseur » en cours et celui du ou des exercices antérieurs.

¹⁰ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

Cet indicateur présente en outre l'avantage de ne pas nécessiter de questionnement ni d'interprétation ou d'hésitation de la part du service chargé du contrôle de légalité sur le degré et la source ou la portée de la possible insincérité du budget ou du compte administratif.

La procédure envisagée n'apparaît pas complexe à mettre en œuvre :

En effet, comme les visites sur le terrain ont montré que cet indicateur est suivi de façon régulière, pour chaque collectivité, et que sa centralisation par la DRFiP est relativement aisée, et comme les relations de travail sur les sujets de finances de collectivités locales sont bien établies et régulières, cet indicateur est parfaitement connu.

A la condition que les services préfectoraux aient adressé préalablement une mise en demeure à la collectivité de respecter la réglementation du délai de paiement, ce qui apparaît bien comme la pratique usuelle, il est recommandé d'ouvrir cette nouvelle voie de saisine de la chambre régionale des comptes compétente par le préfet.

La condition qui pourrait être posée à cette saisine serait double, et cumulative :

- 1 le constat de DGP excessifs et durables, comme signe d'un déséquilibre au sens des articles précités, serait établi si pendant une période de 12 mois les DGP ont été en moyenne du nombre de mandats émis supérieurs à 60 jours, ou alternativement-si la collectivité paye moins de 33 % de ses mandats, en valeur, dans le délai légal de 30 jours (taux de paiement à 30 jours);
- 2 l'absence de paiement régulier et complet d'intérêts moratoires et d'indemnité forfaitaire.

Si cette mesure était appliquée à la Réunion, elle ne concernerait potentiellement que quatre collectivités sur 34. Si le seuil du taux de paiement était fixé à 50%, il y aurait alors dix collectivités dans le champ d'application. Pour l'ensemble des collectivités Antilles Guyane, la mesure concernerait potentiellement et au maximum 35 collectivités, parmi lesquelles, pour 15 d'entre elles, celles dont le budget primitif de 2018 a déjà été réglé par le préfet.

L'application de cette mesure ne conduirait pas nécessairement à la sanction du règlement du budget par le préfet pour deux raisons : en premier lieu, le déclenchement de cette procédure interviendrait plus tôt et plus rapidement que dans le cadre des articles précités, permettant ainsi un redressement sans doute plus aisé de la situation financière en prévenant la constitution d'un important « crédit fournisseur » ; en second lieu, la collectivité serait motivée par la résorption des DGP excessifs par la perspective du mandatement d'office des IM et de l'IF par le préfet ou le comptable, évoquée au § 5.6.

Recommandation n°3 : Faire des DGP excessifs un cas d'ouverture du contrôle budgétaire par la CRC

5.6 Le mandatement automatique des intérêts moratoires

Les articles L 2192-12 et suivants du code de la commande publique imposent le versement d'intérêts moratoires (IM) lorsque le délai de 30 jours est dépassé ainsi qu'une indemnité forfaitaire de 40 euros (article D 2192-35 du même code).

Le paiement de ces intérêts moratoires est obligatoire. L'article L 2192-13 du CCP dispose : « *Dès le lendemain de l'expiration du délai de paiement ou de l'échéance prévue par le marché, le retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires...* ». Par ailleurs l'article L2192-14 du CCP précise : « *Toute renonciation au paiement des intérêts moratoires est réputée non écrite.* »

Pour autant la quasi-totalité des collectivités locales outre-mer ne verse pas ces intérêts moratoires en excipant du fait que les entreprises ne les réclament pas. Or non seulement la réglementation prévoit que ceux-ci n'ont pas à être réclamés, mais les entreprises n'osent pas les demander de peur d'être écartées des marchés publics ultérieurs, *a fortiori* quand il s'agit de commandes de faibles montant avec des formalités simplifiées.

Force est de constater que la réglementation n'est pas respectée par la plupart des collectivités locales, ce d'autant plus qu'elles n'inscrivent généralement pas leur paiement dans leur budget.

Le calcul des intérêts moratoires est normalement effectué par le comptable, qui communique les éléments à la collectivité pour qu'elle les mandate et que le comptable puisse ensuite les payer. Mais cette procédure, ne fonctionne manifestement pas, et la saisie par le comptable du préfet pour obtenir un mandatement d'office des intérêts moratoires est lourde.

Il est proposé de compléter la réglementation pour que le comptable public puisse procéder au calcul et au mandatement d'office des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire et les mettre en paiement. Cette mesure ne pourra toutefois être opérationnelle que si la collectivité a prévu des crédits pour le règlement de cette nature de dépenses. Elle sera donc conditionnée à la sincérité du budget prévisionnel des collectivités connaissant habituellement des dépassements du délai légal. A défaut, il faut recourir au dispositif existant de la mise en demeure par le Préfet de l'inscription d'office au budget de cette dépense.

Recommandation n°4 : Faire procéder par le comptable public au calcul et au mandatement d'office des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire

5.7 L'introduction de la publication sur les mandats en instance

Pour se prémunir des risques de « cavalerie budgétaire » et maîtriser les délais de paiement globaux des collectivités, il paraît indispensable d'assurer une transparence sur les *mandats restant impayés* en fin d'exercice, faute de trésorerie, et de faire mention de ces restes à payer¹¹ dans le rapport d'orientation budgétaire, qui ne sont pas prévus actuellement. Cela nécessiterait une modification législative et réglementaire du CGCT pour rendre obligatoire la publication d'une annexe intitulée « *État des restes à payer au 31 décembre sur mandats pris en charge* » qui devrait figurer au compte administratif de l'exercice et au budget primitif de l'exercice suivant. De plus, cette information devrait figurer dans le rapport d'orientation budgétaire (ROB) et dans la note de synthèse remise lors du vote du budget et du compte administratif.

L'ajout d'une annexe suppose de compléter l'article L 2313-1 du CGCT avec ladite annexe. Pour le ROB, il faut modifier les articles D. 2312-3 pour les communes, D 3312-12 pour les départements, D 4312-10 pour les régions, aucun article pour les EPCI, l'article D 5211-18-1 renvoyant à l'article D 2312-3 précité. Pour la note de synthèse, il faut compléter l'article L 2121-12 du CGCT. Une proposition de rédaction de ces articles figure en annexe 3.

Recommandation n°5 : Rendre obligatoire une annexe au ROB, au budget primitif et au compte administratif informant les élus et le public sur les mandats en instance à la clôture de l'exercice

¹¹ Cette information pourrait préciser, le nombre de mandats et leur valeur globale, par exercice budgétaire de rattachement et éventuellement la liste des mandats supérieurs à un seuil à déterminer.

5.8 La publicité au niveau local des DGP des collectivités

La possibilité d'une publicité relative aux délais de paiement globaux de chaque collectivité n'est pas prévue actuellement par les textes.

S'agissant des taux de paiement à 30 jours et DGP moyens, en montant et nombre de mandats, mesurés et collectés périodiquement par les services des directions régionales des finances publiques, il apparaît opportun de d'effectuer leur publication au plan local.

En effet, la transparence en la matière permettra d'une part d'objectiver la situation « en temps réel » de ces données, de permettre la comparaison entre collectivités et d'obtenir ainsi une forme d'émulation et d'intérêt des ordonnateurs pour assurer leur conformité à la réglementation, et d'autre part d'informer les fournisseurs potentiels de ces collectivités des délais pratiqués. Dans le cas de La Réunion, plusieurs donneurs d'ordre publics locaux ont appuyé cette mesure comme de nature à distinguer ceux qui œuvrent quotidiennement pour leur respect. Les représentants des entreprises de ce département ont fait part de leur plein soutien à cette idée notamment en raison de son contenu pédagogique.

Il a été constaté que les médias locaux manifestent un intérêt pour ces questions compte tenu des conséquences de DGP excessifs sur la santé financière des entreprises.

En termes de mise en œuvre, cette mesure ne demande pas de support juridique nouveau, étant donné que le document récapitulatif des données individuelles relatives aux DGP et taux de paiement à 30 jours est communicable. Il suffirait qu'une organisation représentative des entreprises en fasse la demande et qu'elle en assure ensuite la diffusion.

De façon générale, les documents budgétaires et les comptes administratifs des collectivités locales sont des documents administratifs.

Pour les communes, l'article L 2121-26 du code général des collectivités territoriales dispose :

« Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La communication des documents mentionnés au premier alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du maire que des services déconcentrés de l'État, intervient dans les conditions prévues par l'article [L. 311-9](#) du code des relations entre le public et l'administration. [...] »

Des dispositions similaires existent pour les autres catégories de collectivités locales.

Dans la mesure où la DRFIP établit un document statistique relatif aux délais de paiement à l'attention du préfet, ce document est également communicable aux tiers qui en feraient la demande.

Recommandation n°6 : Mettre à disposition du public, au plan local, par les préfetures la statistique trimestrielle des délais de paiement des collectivités locales.

La publication de données statistiques sur les DGP ne nécessite pas de modifications réglementaires, la communication des documents administratifs étant une obligation légale.

5.9 La possibilité d'améliorer l'outil « Avance Plus » de la BPI

Ce dispositif en faveur des PME/TPE fournisseur des collectivités métropolitaines ou ultra-marines, est déjà actuellement bien utilisé dans les différents territoires outre-mer, car il offre le grand avantage de financer les créances des entreprises sur les collectivités publiques dès l'émission de la facture.

Ainsi, dans l'ensemble des Antilles, il était utilisé en 2018 par 350 entreprises pour un niveau d'autorisation de mobilisation de créances de 212 M€ ; les données correspondantes pour La Réunion sont 200 entreprises et 78 M€ d'autorisation

Il faut relever le grand intérêt du projet promu par le ministère de l'Outre-mer pour constituer un fonds de garantie auprès de BPI financement doté de 7,5 M€ destiné à permettre à cette société de proposer aux entreprises clientes de Avance Plus et agréées une substitution de cette garantie à l'obligation actuelle de dépôt de garantie de 15 % du montant des factures mobilisées par l'entreprise.

Si l'on s'intéresse à l'effet sur la trésorerie des entreprises des DROM, cette substitution revient à une injection potentielle de 30 M€ de liquidités en leur faveur, ce qui est significatif compte tenu de la tension existante provoquée par les délais de paiements excessifs.

5.10 La mise en place de l'affacturage inversé

La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE) précise dans son article 106, le dispositif de l'affacturage inversé et la possibilité d'application dans le cadre des marchés publics.

Encadré n° 5

Article 106 de la loi PACTE :

« I. - Les acheteurs mentionnés à l'article L. 1210-1 du code de la commande publique peuvent, avec l'accord du fournisseur, demander à un établissement de crédit, une société de financement ou un FIA mentionné à l'article L. 313-23 du code monétaire et financier d'assurer le paiement anticipé de certaines de ses factures. L'acquisition des créances par l'établissement de crédit, la société de financement ou le FIA s'opère par cession de créance ou subrogation conventionnelle.

II. - La mise en œuvre de la faculté prévue au I du présent article ne fait pas obstacle aux contrôles que les comptables publics exercent conformément aux dispositions législatives et réglementaires relatives à la gestion budgétaire et comptable publique. »

Dans ce dispositif, l'acheteur paye immédiatement son fournisseur via un établissement financier, à charge pour la collectivité d'assurer le coût financier de l'avance de fonds faite par cet établissement, et d'effectuer à l'échéance le remboursement de la dette.

Ce dispositif représente aujourd'hui 5% de l'activité d'affacturage en France, loin derrière l'Espagne (50 %) ou le Portugal (30 %). Il est déjà utilisé par certains acheteurs publics. L'aspect positif indéniable pour le fournisseur est de voir sa facture payée « au comptant » donc dans tous les cas dans un délai bien inférieur au délai réglementaire. Pour les collectivités, il implique de mettre en œuvre une chaîne de traitement dématérialisée avec l'établissement financier.

Bien que la mission ne dispose pas encore d'éléments de coûts de la part d'établissements bancaires, elle a observé ailleurs un coût financier de ce dispositif normalement inférieur au crédit de trésorerie et dans tous les cas, nettement moins élevé que les intérêts moratoires. Ainsi, dans le cadre de l'expérience menée par la CINOR, l'intercommunalité du nord de La Réunion, les frais de ce financement se montent à 1 % du montant des factures en cause.

De plus, dans la mesure où la collectivité a annoncé à l'avance aux fournisseurs potentiels le recours à ce mode de règlement, elle doit bénéficier en retour d'une minoration du prix de la commande. Cela devrait être d'autant plus sensible outre-mer que les fournisseurs, au vu de la constance du phénomène année après année, anticipent des délais de règlement dépassant nettement la limite légale et intègrent quand ils le peuvent une marge pour couvrir le coût de financement dans les prix.

Ce dispositif prometteur est très attendu par les entreprises qui répondent aux appels des donneurs d'ordre publics ; il est donc recommandé qu'au moins une expérimentation de l'affacturage inversé soit lancée, dans chaque territoire par la région ou la collectivité unique, compte tenu de sa visibilité et du volume de sa commande, puis qu'elle soit élargie aux collectivités importantes, ce en partenariat avec une organisation professionnelle. Un tel dispositif pourrait concourir à l'instauration de relations apaisées entre celles-ci et les entreprises.

Recommandation n°7 : Lancer une expérimentation d'affacturage inversé dans chaque territoire

5.11 L'attribution d'un pouvoir de contrôle à priori au Préfet, en cas de persistance de délais de paiement excessifs dans le cadre du règlement d'office du budget

En effet, le constat a été établi plus haut de la persistance de DGP excessifs même dans les cas où le préfet a été amené à régler le budget, ce qui constitue une faille dans le dispositif juridique en vigueur.

Dans ces cas exceptionnels où l'ordonnateur de la collectivité en cause, dans une situation de déséquilibre budgétaire, continue d'émettre des mandats au bénéfice des fournisseurs, mais en l'absence de trésorerie, il est proposé d'instituer par la loi un pouvoir de contrôle budgétaire à priori sur l'engagement de certaines dépenses, conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres, au-dessus d'un seuil défini par décret, aux conventions de concession ou affermage et contrats de partenariat, ou encore le recrutement d'agents titulaires ou non titulaires. Une alternative consisterait à ne pas viser des catégories de dépenses, mais seulement énoncer que le visa préalable et conforme du préfet concernerait les actes au-delà de seuils définis par décret de la collectivité qui sont susceptibles de compromettre son équilibre budgétaire.

Cette proposition s'appliquerait à la double condition d'un règlement d'office pendant deux ou trois exercices consécutifs et de la persistance pendant douze mois d'un taux de paiement à 30 jours inférieur à 50 % des mandats émis envers les fournisseurs. Elle implique la création d'un nouvel article L 1612 -14-1 du CGCT.

Recommandation n°8 : Créer un pouvoir de contrôle à priori au Préfet, en cas de persistance de délais de paiement excessifs, dans le cadre du règlement d'office du budget

5.12 Des pistes écartées par la mission

Les travaux de la mission sur les délais de paiement permettent de compléter ceux de la mission parlementaire évoquée supra, qui doit faire des propositions pour améliorer la situation des collectivités en grave difficulté financière.

Certains interlocuteurs de la mission ont proposé différentes mesures coercitives à l'égard des exécutifs locaux, comme faciliter la révocation des maires ou des présidents d'exécutifs, leur inéligibilité en cas de gestion financière désastreuse de leur collectivité, ou le fait de rendre les responsables des exécutifs locaux justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Ces différentes pistes ont été écartées par la mission, soit parce qu'elles nécessiteraient une modification législative de grande ampleur dépassant le cadre de la présente mission (réforme de la cour de discipline budgétaire et financière), soit parce qu'elles existent déjà, même si leur mise en œuvre est complexe et rarissime, comme la possibilité de révocation d'un maire.

A ce stade, la mise en œuvre des recommandations, sous réserve qu'elle soit accompagnée d'un fort investissement des présidents d'exécutifs pour en faire une priorité de leur gestion, doit pouvoir améliorer la situation actuelle.

CONCLUSION

La question des dépassements des délais de paiement semble anecdotique pour de nombreux acteurs. Ce sentiment est accentué par le fait qu'une collectivité publique ne peut pas faire faillite et que ses créanciers finiront donc par être payés. Le non-respect des délais de paiement a pourtant des effets négatifs en chaîne. Outre son impact négatif sur les économies ultramarines et l'emploi local, il a également un coût caché dans la commande publique, en restreignant les offres concurrentes, par l'intégration dans les prix des coûts de refinancement des entreprises et les éventuelles pratiques malsaines qu'il peut susciter.

Ces DGP se traduisent par une insincérité budgétaire qui fausse les délibérations budgétaires des collectivités et retarde ou compromet les bonnes décisions de gestion.

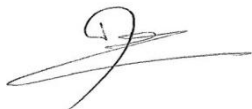
Certaines mesures qui ne nécessitent pas de modifications législatives ou réglementaires peuvent contribuer à faire baisser rapidement ces DGP :

- La mise en œuvre effective d'une comptabilité d'engagement et la dématérialisation du circuit de la dépense dans les collectivités ;
- Le paiement obligatoire des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire qui doit être effectivement mis en œuvre, tant pour compenser les coûts que ces délais de paiement font subir aux entreprises, que pour inciter les collectivités à respecter leurs obligations ;
- La publicité des DGP au plan local qui peut avoir un réel effet pédagogique et incitatif ;
- Le recours plus intenses aux dispositifs d'assistance qui existent déjà, qu'ils soient proposés par exemple par l'AFD ou la BPI, qui peuvent aider les collectivités locales et les entreprises dans l'amélioration de ces DGP.

D'autres mesures paraissent devoir être mises en œuvre pour assurer la sincérité des budgets des collectivités et la transparence de leurs comptes, afin de lutter contre cette forme de cavalerie budgétaire facilitée par un crédit fournisseur occulte ; elles nécessitent des évolutions réglementaires ou législatives qui sont examinées par la mission confiée par le Premier ministre aux parlementaires G. PATIENT et J.R. CAZENEUVE.

La faible mobilisation sur ce thème pendant plusieurs années a facilité la dérive des DGP. L'exemple de La Réunion, dont le rapport illustre quelques bonnes pratiques, montre que les DGP excessifs ne sont pas une fatalité, et qu'une action forte, menée conjointement par les services de l'État, les collectivités et les organisations socio-professionnelles, peut avoir rapidement un effet vertueux et rétablir la confiance entre les collectivités locales et les milieux économiques.

L'inspecteur général
de l'administration



Philippe DEBROSSE

Le Conseiller-maître
à la Cour des Comptes



Dominique PANNIER

ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DES OUTRE-MER

Paris, le 23 MAI 2019

La ministre

à

Monsieur le Chef du service de
l'Inspection Générale de
l'Administration,
Monsieur le Conseiller –maitre à la Cour
des comptes

Objet : Délais de paiement des collectivités ultra-marines

La Cour des comptes a dressé à plusieurs reprises le constat que les délais de paiement des collectivités ultra-marines à leurs fournisseurs sont en moyenne largement supérieurs aux trente jours prévus par les articles L. 2192-10 et R. 2192-10 du code de la commande publique. S'agissant des communes des départements et régions d'outre-mer, hors Mayotte, 44 présentaient des délais de paiement structurellement supérieurs à 100 jours en 2016 (19 en Martinique, 16 en Guadeloupe, 7 en Guyane et 2 à La Réunion). Ce trait se retrouve dans les intercommunalités, pourtant de création récentes, et, dans une moindre mesure au niveau des collectivités supérieures. Les collectivités du Pacifique sont en revanche plus proches de la moyenne nationale.

La Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM) estime que « *la situation actuelle des délais de paiement du secteur public local et hospitalier dans les départements outre-mer n'est plus tenable pour la trésorerie des TPE/PME et les met de fait gravement en péril... Les règles et les procédures actuelles (mandatement d'office non suffisamment contraignant et peu effectif dans les faits, ou contourné) aboutissent dans les faits à des errements et une forme d'irresponsabilité insupportables de la part des collectivités territoriales, établissements publics locaux et établissements hospitaliers en la matière* ». Elle appelle régulièrement mon attention sur cette difficulté et a émis une série de propositions pour la pallier. Les chefs d'entreprise ont fait largement part de l'acuité du problème lors des travaux des assises des outre-mer et me rapportent ces difficultés régulièrement lors de mes déplacements dans les outre-mer.

Cette situation n'est pas seulement préjudiciable au tissu économique local et à l'emploi. Elle pénalise également les collectivités territoriales, qui se voient appliquer des intérêts moratoires ou qui ne trouvent plus de fournisseurs, sauf à ce que ces derniers anticipent dans leurs prix de soumissions aux appels d'offres le surcote prévisionnel d'un délai de paiement excessif.

27, rue Oudinot - 75358 PARIS 07 SP - Tél. 01 53 69 20 00
Internet : www.outre-mer.gouv.fr

GUADELOUPE GUYANE MARTINIQUE MAYOTTE NOUVELLE-CALÉDONIE POLYNÉSIE FRANÇAISE LA RÉUNION SAINT-BARTHÉLEMY SAINT-MARTIN SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON
TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES WALLIS-ET-FUTUNA

Face à cette situation, certaines initiatives ont déjà été prises, notamment en demandant aux préfets d'être vigilants pour engager les procédures de mandatement d'office en temps utile. Néanmoins, il ne fait plus de doute qu'il faut aller plus loin en s'en prenant aux causes – multiples – de cette situation et en faisant évoluer les dispositifs de contrôle afin de remédier aux possibilités de contournement relevés par la FEDOM.

Un travail de fond a déjà été engagé en interservices pour envisager de telles évolutions, mais les différentes options possibles valent maintenant d'être évaluées avec précision et complétées, le cas échéant, en fonction d'une analyse plus détaillée.

Je souhaite donc faire appel à votre expertise en matière de finances locales pour vous confier une mission conjointe en la matière. Celle-ci devra s'articuler avec d'autres travaux d'évaluation en cours sur l'analyse des difficultés financières et budgétaires globales des collectivités ultramarines et le renforcement du contrôle budgétaire, sur l'impact de la réforme de la fiscalité locale ou encore sur l'effectivité de la péréquation dans les dotations servies par l'Etat à ces collectivités.

Je souhaite pouvoir d'abord disposer d'un diagnostic précis de la situation de ces délais de paiement excessifs par type d'entreprise et de leur cause pour tous les niveaux de collectivités et tous les DROM. Il s'agit notamment d'établir, au-delà des chiffres, les facteurs qui déterminent ces retards : insuffisance ou profil erratique de la trésorerie, gestion administrative de la chaîne de la dépense, retard dans l'attestation du service fait, traitement différencié des entreprises en fonction de considérations locales, etc.

Sur la base de ce constat, vous me proposerez, après consultation des principaux acteurs concernés, les actions qui vous paraissent pertinentes, notamment par rapport aux questions suivantes :

- peut-on améliorer la gestion de la trésorerie des collectivités ultramarines et atténuer les fluctuations infra-annuelles ?
- la comptabilité d'engagement est-elle effectivement utilisée pour anticiper les échéances de paiement ? Quelles sont ses faiblesses ?
- quel soutien peut être envisagé pour fiabiliser les circuits de traitement des factures et prévenir les contentieux en matière de marchés publics ?
- comment peut-on améliorer l'efficacité de la procédure de mandatement d'office par le préfet en remédiant notamment à l'impossibilité pour le Préfet de prioriser le paiement d'une dépense déjà mandatée mais non payée ?
- quelles sont les possibilités en matière de détection anticipée par l'Etat des tensions de trésorerie prévisibles, faute de connaître précisément les engagements ?

Sur la base des réflexions déjà menées par les ministères concernés, je souhaiterais que vous expertisiez en particulier les mesures suivantes :

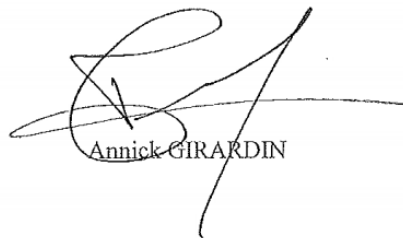
- le renforcement des procédures de signalement et la systématisation des mises en demeure afin d'inciter les collectivités à se conformer d'elles-mêmes à la réglementation applicable en la matière ;

-3-

- la désignation par le préfet, à partir de certains critères d'alerte, d'un délégué chargé de collecter les signalements par les entreprises de créances non acquittées, de demander à la collectivité d'en justifier les raisons, avec le cas échéant une possibilité de contrôle sur pièces ou sur place ;
- la possibilité de modifier l'ordre de priorité des dépenses mandatées, par exemple en procédant au mandatement d'office d'une dépense déjà mandatée par l'ordonnateur mais non payée au-delà d'un certain délai ;
- la possibilité de faire du délai global de paiement un nouveau cas d'ouverture de contrôle budgétaire, voire de contrôle budgétaire renforcé ;
- la possibilité pour le préfet à la suite du contrôle de la comptabilité d'engagement par la chambre régionale des comptes d'exiger, s'il y a lieu, des mesures correctrices ;
- la possibilité d'une transparence, selon des modalités à déterminer, sur les délais de paiement et les mandats restant éventuellement à payer de chaque collectivité, en lien avec les travaux menés par la DGFIP ;
- la possibilité d'améliorer l'usage de l'outil Avance Plus de la BPI en faveur des PME /TPE pour les collectivités ultra-marines et de développer l'utilisation de l'affacturage et de l'affacturage inversé au bénéfice de toutes les entreprises.

Pour mener cette mission, vous pourrez disposer de l'appui des services de la direction générale des outre-mer. Je demande également au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et au ministre et l'action et des comptes publics de bien vouloir mobiliser la direction générale des collectivités locales et la direction générale des finances publiques, en tant que de besoin.

Je vous saurais gré de bien vouloir me remettre vos analyses et recommandations, qui devront être les plus opérationnelles possibles, d'ici le 1er octobre prochain.



Annick GIRARDIN

Annexe n° 2 : Liste des sigles

AFD	Agence française de développement
BPI	Banque publique d'investissement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCP	Code de la commande publique
CGCT	Code général des collectivités territoriales
DIECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGP	Délai global de paiement
DRFIP	Direction (directeur) régional des finances publiques
IF	Indemnité forfaitaire
IM	Intérêts moratoires
EPCI	Établissement public de coopération intercommunal
EPL	Établissement public local

Annexe n° 3 : Information sur les mandats impayés des collectivités

Les propositions de rédaction de ces articles visant à améliorer l'information financière sur les collectivités locales ont été élaborées par la CRC Antilles-Guyane

Rédaction proposée pour l'article L. 2313-1 du CGCT :

Après le 1° du troisième alinéa de l'article L. 2313-1, après les mots « [...] sur la situation financière de la commune », est insérée la phrase « *1 bis : De la liste des montants des mandats impayés, faute de trésorerie, par exercice et par type de créanciers (organismes sociaux, entreprises, collectivités locales) arrêtée au 31 décembre* ».

Rédaction proposée pour l'article D. 2312-3 du CGCT :

Après le 1° du A de l'article D. 2312-3, est insérée la phrase : « *1 bis : les montants des mandats impayés, faute de trésorerie, par exercice et par type de créanciers (organismes sociaux, entreprises, collectivités locales) au 31 décembre de l'exercice précédent, la situation de ces restes à payer à la date du rapport, et la présentation des mesures prises par l'ordonnateur pour payer ces dettes accompagnées d'un échéancier de paiement.* »

Rédaction proposée pour l'article D. 3312-12 du CGCT :

Après le 1° du A de l'article D. 3312-12, est inséré la phrase : « *1 bis : les montants des mandats impayés, faute de trésorerie, par exercice et par type de créanciers (organismes sociaux, entreprises, collectivités locales) au 31 décembre de l'exercice précédent, la situation de ces restes à payer à la date du rapport, et la présentation des mesures prises par l'ordonnateur pour payer ces dettes accompagnées d'un échéancier de paiement.* »

Rédaction proposée pour l'article D. 4312-10 du CGCT :

Après le 1° du A de l'article D. 4312-10 est inséré la phrase : « *1 bis : les montants des mandats impayés, faute de trésorerie, par exercice et par type de créanciers (organismes sociaux, entreprises, collectivités locales) au 31 décembre de l'exercice précédent, la situation de ces restes à payer à la date du rapport, et la présentation des mesures prises par l'ordonnateur pour payer ces dettes accompagnées d'un échéancier de paiement.* »

Rédaction proposée pour l'article D. 212-7 du CGCT :

Après le 1° du A de l'article D. 212-7, est inséré la phrase : « *1 bis : les montants des mandats impayés, faute de trésorerie, par exercice et par type de créanciers (organismes sociaux, entreprises, collectivités locales) au 31 décembre de l'exercice précédent, la situation de ces restes à payer à la date du rapport, et la présentation des mesures prises par l'ordonnateur pour payer ces dettes accompagnées d'un échéancier de paiement.* »

Rédaction proposée pour l'article L. 2121-12 du CGCT :

Après les mots « [...] une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. », est ajoutée la phrase : « *Lorsque la note de synthèse porte sur un acte budgétaire, elle précise les montants des mandats impayés, faute de trésorerie, par exercice et par type de créanciers (organismes sociaux, entreprises, collectivités locales) au 31 décembre de l'exercice précédent, la situation de ces restes à payer à la date de la note et les mesures prises par l'ordonnateur pour payer ces dettes accompagnées d'un échéancier de paiement.* »

Rédaction proposée de l'article L. 1612-15 du CGCT :

Après le troisième alinéa de l'article L. 1612-15, il est inséré un quatrième alinéa rédigé comme il suit : « *La chambre régionale des comptes peut publier l'avis qu'elle formule en application du présent article.* »

Annexe n° 4 : Communication des documents budgétaires des collectivités locales

Source site www.cada.fr

(extraits)

Détenus ou élaborés par l'administration, **ces documents constituent des documents administratifs** au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) et sont donc communicables sur le fondement de ce code. Pour les collectivités locales et leurs établissements (communes, départements, régions, EPCI, syndicats mixtes, établissements de coopération interdépartementale et ententes interrégionales), les articles L. 2121-26, L. 3121-17, L. 4132-16, L. 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9 et L. 5721-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient le droit pour toute personne physique ou morale de demander communication des procès-verbaux, budgets, comptes et arrêtés.

La demande peut être formulée auprès de l'autorité concernée ou des services de l'État détenteur des documents, en vertu de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et des dispositions susmentionnées.

[...]

Les documents budgétaires

Sont communicables **tous les documents** qui se rapportent à la préparation, à l'adoption et la modification du budget de l'administration, dès lors qu'il a été adopté par l'assemblée délibérante

Rappel : les documents ne sont communicables qu'après avoir perdu **leur caractère préparatoire**. Ainsi, les documents participant à l'élaboration d'un budget ne deviennent communicables qu'après son adoption ; les factures en attente de règlement ne deviennent communicables qu'après la décision de mandatement.

Toutefois, le compte administratif d'un exercice clos est communicable qu'il ait fait ou non l'objet d'une approbation (car il se borne à retracer des opérations ayant eu lieu et constitue à ce titre un document achevé et non préparatoire à une décision) ; un arrêté en cours d'année est également communicable, car il constitue un document comptable achevé.

Outre le budget, le budget primitif, prévisionnel, ou supplémentaire, sont communicables notamment :

- le budget d'un service d'administration centrale;
- les documents annexés aux budgets et aux comptes administratifs ;
- le compte administratif et les documents joints ;
- les décisions modificatives de dépenses ;
- les fiches relatives à la dotation globale de fonctionnement ;
- les tableaux d'amortissement des emprunts ;
- les rapports de présentation et d'analyse de ces documents, et notamment les analyses financières réalisées par les comptables du Trésor;

- la délibération d'un conseil municipal sur des primes d'intéressement ou des virements de crédit...

Les documents comptables

L'ensemble des documents comptables, des pièces liées à l'exécution des recettes et des dépenses est communicable **en dehors de la période de leur examen par l'assemblée délibérante**, comme par exemple :

- le compte de gestion (à l'issue de son examen) ;
- les différents livres comptables ;
- les mandats, les bordereaux de mandats et de recettes (y compris pendant l'exercice en cours) ;
- les titres de recettes ou de dépenses (y compris des remboursements des emprunts) ;
- l'état des recettes et des dépenses ;
- les pièces justificatives des dépenses, les factures et mémoires ;
- les rapports d'audit fiscal se rapportant à un service (même s'il a été élaboré par des personnes privées) ;
- le bilan financier relatif à un aménagement.

Rappel : les secrets protégés par la loi peuvent s'opposer à la communication de certains documents [...]

Les subventions et organismes subventionnés

Les documents liés à **l'attribution de subventions sont dans leur ensemble communicables**. Cependant, la communication de la liste des bénéficiaires de subventions peut se heurter au respect du secret de la vie privée ou du secret industriel et commercial.

En application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, les budgets et les comptes des organismes privés subventionnés par des fonds publics sont communicables par l'autorité administrative qui a alloué la subvention. L'obligation de communication s'exerce sur l'autorité administrative qui a accordé la subvention, sauf dans le cas où l'organisme est chargé d'une mission de service public.

Annexe n° 5 : Liste des personnes rencontrées

ADMINISTRATION CENTRALE

MINISTERE DES OUTRE-MER

- Annick GIRARDIN, ministre des outre-mer
- Raphaëlle SÉGUIN, conseillère en charge du budget, de l'investissement public, des relations avec les collectivités, de la mer, de la pêche et des ports
- Emmanuel BERTHIER, directeur général des outre-mer
- Jean-Pierre BALCOU, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles Institut

D'EMISSION DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

- Marie-Anne POUSSIN-DELMAS, présidente de l'IEDOM
- Elisabeth FONTENY, responsable adjointe de l'observatoire économique et monétaire des instituts
- Bruno TERRIEN, économiste

FEDERATION DES ENTREPRISES D'OUTRE-MER (FEDOM)

- Jean-Pierre PHILIBERT, président
- Bernard EDOURD, premier vice-président
- Laurent RENOUF, directeur des affaires économiques et fiscales
- Justine BERTHEAU, chargée de mission
- Mélinda JERCO, chargée de mission
- Eric POLLIEN, conseiller spécial
- Anne BOLLIET, inspectrice générale des finances honoraire, membre du think tank de la FEDOM

ADMINISTRATION CENTRALE

DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES

- Etienne DUVIVIER, sous-directeur
- Catherine PRIVEZ, cheffe de section
- Aurélien DURAND, chef du bureau CL-1A
- Sylvie GUILLOUET, référente outre-mer

AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT

- Thierry GONZALEZ, directeur adjoint

BPI-FRANCE

- Dominique CAIGNART, directeur du réseau Ile-de-France et DOM

OBSERVATOIRE DES DELAIS DE PAIEMENT

- Anne-Marie PROST, présidente

MARTINIQUE

PREFECTURE

- Franck ROBINE, préfet
- Antoine POUSSIER, secrétaire général
- Sébastien JAKUBOWSKI, chef du bureau de la réglementation économique

DIRECTION REGIONALE DES FINANCES PUBLIQUES

- François BEDOS, directeur régional des finances publiques
- Damien DOUPLARD, adjoint au DRFIP
- Dominique RAVIN, chargé de mission

COLLECTIVITE TERRITORIALE DE MARTINIQUE

- Alfred MARIE-JEANNE, président du conseil exécutif

MAIRIE DE FORT-DE-FRANCE ET COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU CENTRE MARTINIQUE (CACEM)

- Didier LAGUERRE, maire de Fort-de-France
- Jean-Marc GERVAISE, directeur général de la CACEM

MAIRIE DE LA TRINITE

- Michèle LATOUCH, directrice générale des services
- Dominique ELIE-LAMARIUS, directrice des ressources humaines

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ESPACE SUD

- Eugène LARCHER, président
- M LARCHER, directeur général adjoint finances
- Jean-Yves BERMUDE, directeur de cabinet

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

- Philippe JOCK, président
- Jean-Baptiste ROTSEN, directeur général

CHAMBRE DES METIERS ET DE L'ARTISANAT

- Henri SALOMON, président
- Anne-Catherine BRUNET, secrétaire générale, directrice des services

CREDIT AGRICOLE

- Philippe EUGENE, directeur des marchés spécialisés

SELARL MONTRAVERS YANG-TING

- Yohann TANG-TING, mandataire judiciaire

TRIBUNAL DE COMMERCE

- Sabine CRABOT, vice-présidente
- Léa DESNEUF, magistrate

CHAMBRE DES METIERS ET DE L'ARTISANAT

- Henri SALOMON, président
- Anne-Catherine BRUNET, secrétaire générale, directrice des services

DIRECTION REGIONALE DES ENTREPRISES, DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION, DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI (DIECCTE)

- Monique GRIMALDI, directrice

CGPME

- Marie-Frédérique LORDINOT, vice-présidente
- Marie-Andrée JEAN-MARIE VICTOIRE, trésorière
- Richard ROSEMAIN, gérant bureau d'ingénierie

MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE (MEDEF)

- Bernard EDOUARD, président
- Patrick LECURIEUX DURIVAL, délégué général

ASSOCIATION MARTINICAISE POUR LA PROMOTION DE L'INDUSTRIE (AMPI) (MEDEF)

- Josiane CAPRON, présidente
- Claude TITINA, chargée de mission

INSTITUT D'EMISSION DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

- Nicolas GOBALRAJA, directeur
- Annouk VANOMMESLAEGHE, directrice adjointe

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS NORD MARTINIQUE

- Jean-Jacques NARAYANINSAMY, directeur général des services

MAIRIE DE CASE-PILOTE

- Thierry MARECHAL, 2ème adjoint au maire en charge des finances
- Eric RONDEL, responsable du service des finances

AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT

- Philippe LA COGNATA, directeur régional
- Paul JEANNET, directeur adjoint
- Béatrice DUCHET, responsable de service collectivités publiques, études & prospectives

GUADELOUPE

PREFECTURE

- Philippe GUSTIN, préfet
- Virginie KLES, secrétaire générale
- Anne-Marie CLARENC, directrice de la citoyenneté et de la légalité (DCL)
- Samuel TOSTAIN, adjoint à la DCL, chef du service de la légalité et d'appui aux collectivités
-

DIRECTION REGIONALE DES FINANCES PUBLIQUES

- Gabriel SENAUX, directeur régional adjoint des finances publiques
- Damien DOUPLARD, adjoint au DRFIP
- Dominique RAVIN, chargé de mission

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE GUADELOUPE

- Patrick VIAL-COLLET, président, directeur

DIRECTION REGIONALE DES ENTREPRISES, DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION, DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI (DIECCTE)

- Ludovic DEGAILLANE, directeur adjoint

ASSOCIATION DES MAIRES

- Jean-Claude PIOCHE, président et maire de la Désirade

CHAMBRE REGIONAL DES COMPTES GUADELOUPE, GUYANE ET MARTINIQUE

- Yves COLCOMBET, président
- Fabrice LANDAIS, procureur financier
- M MOGUEROU, président de section

CONSEIL REGIONAL

- Guy LOSBAR, vice-président
- Pascal AVERNE, en charge de l'inspection générale des services
- José GAYDU, directeur général adjoint administration finances
- Roudy BLONDOU, directeur adjoint du cabinet

INSTITUT D'EMISSION DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

- Gilles GENRE-GRANDIERRE, directeur
- David LAUNET, responsable des études et des établissements de crédit
- Sylvie BAULAMON, responsable entreprises & médiation du crédit

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS ET AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT

- Christophe LAURENT, directeur CDC
- Abel DRIED, directeur adjoint de l'AFD
- Michelle MINATCHY, responsable du service collectivités locales AFD

CHAMBRE DES METIERS ET DE L'ARTISANAT DE REGION GUADELOUPE

- José RODEF, vice-président
- Willy MARTINE, responsable du pôle entreprises

CONSEIL DEPARTEMENTAL DE LA GUADELOUPE

- Josette BOREL-LINCERTIN, présidente
- Henri LAVENTURE, directeur général des services
- Mme FOY, direction des finances

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU SUD BASSE-TERRE

- Joël BEAUGENDRE, président
- Philippe CHAULET, vice-président
- Eddy CLAUDE-MAURICE, vice-président
- M MONGAILLARD, directeur général des services
- Mme NAUDON, directrice des finances

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE LA RIVIERA DU LEVANT (CARL)

- Lucien GALVANI, élu
- Manuel DUMIRIER, directeur général des services
- Johanna TENDON, directrice affaires juridiques et achats
- Joël GOSNAVE, directeur budget ressources

TRIBUNAL DE COMMERCE ET MANDATAIRES JUDICIAIRES)

- Sandra LEROY, présidente du tribunal de commerce
- Leslie MIROITE, mandataire judiciaire
- Alain MIROITE, mandataire judiciaire
- Jean-Yves PARIS, mandataire judiciaire
- Marie-Agnès DUMOULIN, mandataire judiciaire

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE MARIE-GALANTE

- Jean-Pierre DEMENUS, directeur général des services
- Nadine SCHAEFER-JERPAN, directrice du pôle gestion des ressources

MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE (MEDEF)

- Ryan BEAUBOIS, secrétaire général
- Jacques FAYEL, président de commission
- Willy ANGELE, conseil
- Tony MORVAN, vice-président
- Jenna JEAN, chargée de mission juridique

GUYANE

PREFECTURE

- Patrice FAURE, préfet
- Philippe LOOS, secrétaire général aux affaires régionales
- Frédéric BOUTEILLE, sous-préfet pour les communes de l'intérieur
- Stanislas ALFONSI, secrétaire général adjoint
- Maurice BUNEL, directeur de la réglementation et de la légalité
- Gregory EVRARD, chef du bureau des collectivités locales

COLLECTIVITE TERRITORIALE DE GUYANE

- Hervé TONNAIRE directeur général des services
- Sylvia SMITH, directrice des affaires financières
- Myna GLENNIE, responsable service gestion financière
- Aline LESCOT, cheffe de la mission pilotage de la performance

ASSOCIATION DES MAIRES

- M. RICHE, président de l'association des maires et maire de Roura

COMMUNE DE MATOURY

- Gabriel SERVILLE, maire de Matoury
- J. GUARD, directeur de Cabinet
- Richard JOIGNY, directeur général des services
- Sybille M'LANAO-PEROLAT, directrice générale des services adjointe
- Irène LAPORTE, directrice administrative et finances

BANQUE BRED

- Sylvana ANICET, responsable secteur entreprises

AFD ET BANQUE DES TERRITOIRES

- M MONIN, directeur de la banque des territoires
- Harry BEVIS, directeur adjoint, AFD
- M FAKHOURY, directeur AFD

BANQUE BNP

- Joubert BONFILS, directeur de Territoire de Guyane

IEDOM

- Eric MORIAME, directeur adjoint
- David FARDELL, responsable études et établissements de crédit

DRFIP

- M CATANESE, DRFIP
- Christophe SIFFIER, DRFIP adjoint
- Guy VAISSIERE, chef du pôle gestion publique

DIECCTE

- Ary BEAUJOUR, directeur adjoint

MAIRIE DE KOUROU

- Jean Samuel SZAKOW, directeur Général des Services
- Marie-Antoinette EMMANUEL, directrice Générale Adjointe, directrice des affaires financières et de la commande publique

MANDATAIRE JUDICIAIRE

- Roberte GERVAIS, collaboratrice de AJ associés

FEDOM GUYANE

- Daniel BEAUSOLEIL, fédération régionale du BTP
- Daniel LOUTOBY, délégué général moyennes et petites entreprises,
- M DELIMEO, MEDEF
- Mme GONINODIN, MEDEF
- Valentine BONIFACIE, association les Premières de Guyane

CHAMBRE DES METIERS ET D'ARTISANAT

- Stéphane LAMBERT, vice-président et expert-comptable, gérant Sté ACTALIS-Guyane