

Le 8 avril 2015

Mission de Jeanne-Marie Prost

Les délais de paiement et la facturation électronique au service de la trésorerie des entreprises

Rapporteurs :

Remi Steiner, *ingénieur général des mines*

Florian Colas, *inspecteur des finances*

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	4
1. DELAIS DE PAIEMENT INTERENTREPRISES : FAIRE RESPECTER LA LME PAR LA TRANSPARENCE, LES SANCTIONS ET L'AUTOREGULATION	5
1.1. La question des retards de paiement continue de constituer une préoccupation majeure des entreprises	5
1.1.1. <i>Des sources de données et des instruments de mesure multiples</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>Ralentissement, interruption ou inversion de l'« effet LME » ?</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>Intérêts de retard et indemnités de recouvrement sont encore très peu pratiqués</i>	<i>9</i>
1.1.4. <i>Si le constat mérite d'être nuancé, la question des délais et retards de paiement demeure une préoccupation majeure des entreprises</i>	<i>10</i>
1.2. Trois axes pour assurer une meilleure application de la loi : transparence, sanctions, autorégulation.....	12
1.2.1. <i>Assurer une information transparente et partagée.....</i>	<i>13</i>
1.2.2. <i>Sanctionner efficacement et publiquement les infractions dès 2015</i>	<i>13</i>
1.2.3. <i>Embarquer davantage les entreprises et leurs organisations dans une démarche responsable</i>	<i>15</i>
2. DELAIS DE PAIEMENT PUBLICS : FAIRE DE LEUR REDUCTION UNE ACTION PRIORITAIRE EN RESPONSABILISANT LES ACTEURS	18
2.1. La réduction des délais publics : une priorité, un enjeu d'exemplarité et de crédibilité.....	18
2.1.1. <i>Cadre juridique et instruments de mesure des délais de paiement publics.....</i>	<i>18</i>
2.1.2. <i>Pour l'État et ses opérateurs, les délais de paiement sont en baisse mais d'importantes disparités demeurent entre ministères</i>	<i>20</i>
2.1.3. <i>Dans le secteur public local, les indicateurs de gestion (DGP) sont en fort décalage avec la perception des entreprises</i>	<i>23</i>
2.2. Poursuivre les nombreux efforts de modernisation déjà engagés	25
2.3. Appliquer au secteur public les mêmes exigences de transparence qu'aux entreprises	25
2.4. Des approches complémentaires : vigilance des corps de contrôle et de l'État actionnaire, affacturage collaboratif	26
3. FACTURATION ELECTRONIQUE : LA PROMOUVOIR AVEC METHODE ET PEDAGOGIE	27
3.1. L'émergence et l'expansion de la facturation électronique	27
3.1.1. <i>L'émergence de la facturation électronique et les exemples étrangers.....</i>	<i>27</i>
3.1.2. <i>L'Union européenne inspire un mouvement d'ensemble</i>	<i>28</i>
3.2. Les clés du développement de la facturation électronique en France.....	30
3.2.1. <i>Le pari de l'effet d'entraînement et de normalisation de la commande publique.....</i>	<i>30</i>
3.2.2. <i>Clarifier la stratégie française en matière de format, à l'échelle nationale et européenne.....</i>	<i>31</i>
3.2.3. <i>Lever les incompréhensions et les craintes qui entourent la piste d'audit.....</i>	<i>32</i>

4. FINANCEMENT DU BAS DE BILAN : UNE LARGE PALETTE D'OUTILS A ETE DEVELOPPEE	34
4.1. Les acteurs traditionnels du financement sont mobilisés	34
4.1.1. <i>Banques et assureurs-crédit sont attentifs au respect de leurs engagements.....</i>	<i>34</i>
4.1.2. <i>Les affactureurs cherchent à exploiter un réservoir de croissance encore important.....</i>	<i>35</i>
4.1.3. <i>L'outil Avance+ de Bpifrance joue son rôle</i>	<i>35</i>
4.2. De nouveaux outils encore émergents mais à suivre avec attention	36
4.2.1. <i>L'affacturage inversé : une pratique ancienne en profonde évolution.....</i>	<i>36</i>
4.2.2. <i>La désintermédiation du crédit inter-entreprises.....</i>	<i>37</i>
LETTRE DE MISSION.....	39
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	41

Introduction

Par lettre du 2 février 2015, le ministre des finances et des comptes publics et le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique m'ont confié une mission sur diverses problématiques concernant le bas de bilan des entreprises.

Les ministres ayant souhaité une « approche concrète, opérationnelle et efficace », ce rapport aborde les quatre problématiques suivantes : les **délais de paiement interentreprises**, les **délais de paiement publics**, la **facturation électronique** et **certaines aspects relatifs au financement des entreprises**.

Ce rapport et ses recommandations s'appuient sur l'audition de plus de soixante structures et de cent cinquante interlocuteurs entre le 2 février et le 31 mars (cf. liste jointe), notamment à l'occasion d'un déplacement auprès des équipes déconcentrées de la direction générale de concurrence, de la consommation, et de la répression des fraudes de la région Bourgogne.

En gardant son indépendance d'esprit, la mission a veillé à ce que les recommandations du présent rapport soient documentées, questionnées, testées lors des auditions, et fassent l'objet d'un certain consensus entre les acteurs rencontrés.

1. Délais de paiement interentreprises : faire respecter la LME par la transparence, les sanctions et l'autorégulation

1.1. La question des retards de paiement continue de constituer une préoccupation majeure des entreprises

1.1.1. Des sources de données et des instruments de mesure multiples

Selon les sources et les indicateurs observés, le diagnostic qui peut être établi sur les délais de paiement peut varier substantiellement.

L'observatoire des délais de paiement, qui s'est installé comme l'enceinte de référence sur cette question, s'appuie prioritairement sur l'analyse des bilans collectés par la Banque de France auprès des entreprises (base FIBEN)¹. Ces données permettent de comparer d'une année sur l'autre, à la date de clôture des comptes, le crédit clients² et le solde commercial³ exprimés en jours de chiffres d'affaires, et les dettes fournisseurs exprimées en jours d'achat⁴.

Comme le précisent systématiquement l'observatoire et la Banque de France, ces indicateurs peuvent s'avérer biaisés : au numérateur des ratios, les encours clients et les dettes fournisseurs sont une photographie à la clôture de l'exercice, tandis qu'au dénominateur, le chiffre d'affaires et le total des achats enregistrent un flux d'activité calculé sur l'ensemble de l'année. Par ailleurs, le bilan à la clôture des comptes est souvent marqué par des opérations de *window dressing*⁵, qui peuvent varier selon les années et affecter l'interprétation des comptes.

D'autres sources d'informations permettent de croiser les constats résultant de l'analyse de ces données. L'observatoire a pris l'habitude d'en restituer une synthèse dans son rapport annuel. Il s'agit d'abord des enquêtes sur les comportements de paiement produites par des sociétés de gestion du risque client (Altares⁶, Intrum Justitia⁷) et d'assurance-crédit (Atradius⁸), à partir d'un échantillon de leurs entreprises partenaires ou clientes.

Outre le crédit clients en jours de chiffre d'affaire (même approche que l'analyse des bilans de la Banque de France), ces enquêtes permettent de mesurer plusieurs indicateurs intéressants : **la part des entreprises affectées par des retards de paiement** (Altares), **la part des paiements effectués avec retard dans le total des créances clients** (Atradius), **le retard moyen en nombre de jours** (Altares, Intrum Justitia), et **le délai de paiement effectif moyen** (Atradius, Intrum Justitia). **Ces enquêtes présentent le grand avantage de permettre des comparaisons entre pays européens.**

¹ Le fichier bancaire des entreprises géré par la direction des Entreprises de la Banque de France recense les comptes sociaux de sociétés imposées au bénéfice industriel et commercial ou au bénéfice réel normal.

² Exprimé en jours de chiffre d'affaires, le ratio « délais clients » rapporte les créances clients, effets escomptés non échus inclus, au chiffre d'affaires toutes charges comprises, multiplié par 360.

³ Le solde commercial (ou solde du crédit interentreprises) correspond au solde des créances clients de l'entreprise et de ses dettes fournisseurs (calculé net des avances et acomptes depuis 2012). Il est exprimé en jours de chiffre d'affaires. Le solde commercial d'une entreprise reflète sa situation prêteuse ou emprunteuse vis-à-vis des partenaires commerciaux. Lorsqu'il est positif, l'entreprise finance ses partenaires par le biais du crédit interentreprises ; dans le cas inverse, ses partenaires la financent.

⁴ Exprimé en jours d'achats le ratio « délais fournisseurs » rapporte les dettes fournisseurs aux achats et autres charges externes TTC, multipliées par 360.

⁵ Pratique consistant notamment à décaler de quelques jours le règlement de factures pour majorer le crédit fournisseur au moment de la clôture des comptes et minimiser le besoin en fonds de roulement et l'effet de levier financier.

⁶ Analyse semestrielle sur les comportements de paiement des entreprises en France et en Europe.

⁷ *European Payment Index*, publié annuellement.

⁸ *Atradius Payment Practices Barometer* (résultats pour l'Europe de l'ouest publiés annuellement).

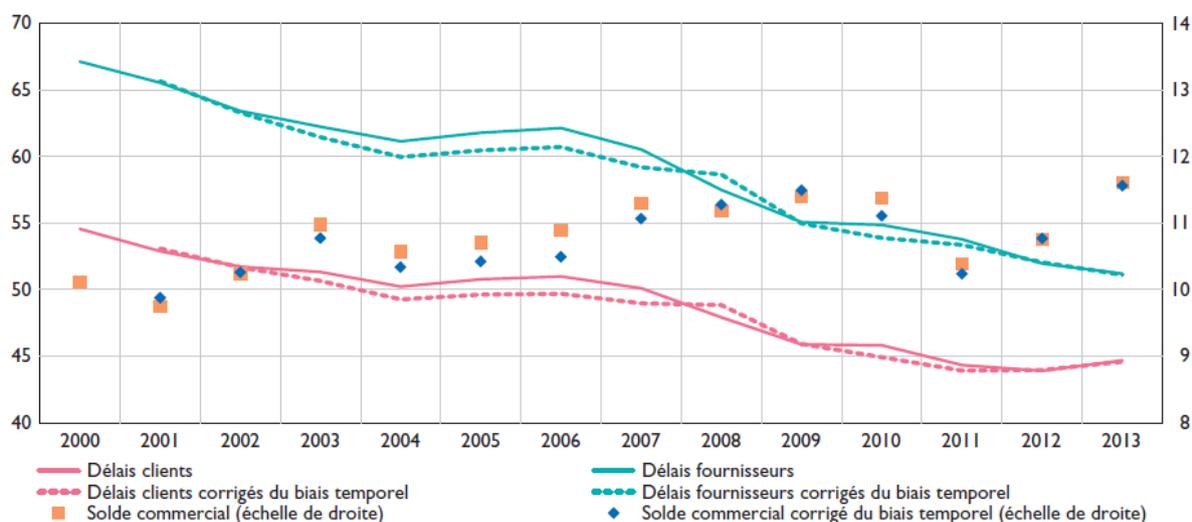
Il existe enfin des **enquêtes de perception** conduites régulièrement par le CODINF, l'association française des *credit managers* et conseils (AFDCC), ou des organisations professionnelles (CGPME, fédération du bâtiment, ou des travaux publics), **sur des panels plus restreints d'entreprises** (204 entreprises pour l'enquête CODINF, 149 pour l'enquête AFDCC) et dans une logique déclarative. Ces enquêtes n'apportent pas d'information objective sur les délais et retards constatés, mais renseignent sur les perceptions des entreprises, et apportent également des éléments utiles sur le paiement des intérêts de retard et des indemnités de recouvrement.

1.1.2. Ralentissement, interruption ou inversion de l'« effet LME » ?

L'important mouvement de réduction des délais de paiement, tant clients que fournisseurs, enclenché par la LME depuis 2008 dans une période où la conjoncture défavorable aurait plutôt eu tendance à les dégrader a été abondamment documenté⁹, en particulier par les rapports successifs de l'observatoire des délais de paiement.

Le constat aujourd'hui relayé par la Banque de France et les enquêtes de perception est celui d'une interruption voire d'une inversion, depuis 2012, du mouvement de réduction des délais client. Dans son rapport pour 2013, l'observatoire des délais de paiement notait ainsi à partir des données FIBEN une augmentation du solde commercial de 10,3 à 10,8 jours entre 2011 et 2012, du fait d'une réduction des délais fournisseurs plus rapide que celle des délais clients¹⁰. Dans son étude de 2014¹¹, la Banque de France notait pour 2013 l'amplification de cette tendance (cf. graphique 1) : « après six années consécutives de baisse, les délais clients des entreprises augmentent de près d'une journée [...], à 45 jours de chiffres d'affaires », tandis que les délais fournisseurs continuent de diminuer d'un jour (51 jours d'achats), pour la 7^{ème} année.

Graphique 1 : Délais de paiement apparents et délais corrigés du biais temporel¹²



Source : Banque de France (bulletin de la Banque de France, n° 198, 4^{ème} trimestre 2014), données FIBEN à fin octobre 2014. Champ : entreprises non financières telles que les définit la loi de modernisation de l'économie (LME).

⁹ Voir notamment le rapport de l'observatoire de 2013 : « La contrainte générale exercée par le législateur a permis de contenir la hausse tendancielle du solde commercial, alors qu'il a beaucoup augmenté dans d'autres pays à l'occasion de la crise, de 2008 à 2010, puis d'inverser la tendance en 2010 et 2011. »

¹⁰ Le rapport note que les délais clients diminuaient d'une demi-journée de chiffre d'affaires en 2012, passant de 44,3 jours en 2011 à 43,7. Les délais fournisseurs diminuaient pour leur part d'environ 2 jours d'achats, passant de 53,8 en 2011 à 51,7 en 2012. Pour les ETI en revanche, le solde commercial s'améliore continuellement sur la période.

¹¹ « Les délais de paiement en 2013 : le solde du crédit interentreprises atteint son plus haut niveau depuis 2007 », Anne-Christèle Chavy-Martin et François Servant, Bulletin de la Banque de France n°198, 4^{ème} trimestre 2014.

¹² Moyennes non pondérées des ratios individuels, délais clients et solde commercial exprimés en jours de chiffre d'affaires, délai fournisseurs exprimés en jours d'achats.

Cette divergence inexpiquée détériore pour la seconde année consécutive le **solde commercial des entreprises, de près d'une journée de chiffre d'affaires. Le solde commercial atteint désormais 11,6 jours, au plus haut depuis 15 ans, environ une journée au-dessus de sa moyenne de longue période.**

Ce constat converge avec les résultats des enquêtes de perception :

- l'AFDCC note ainsi une forte réduction de la proportion d'entreprises de son enquête qui constatent une réduction de leur encours clients en jours de chiffre d'affaire (21 % en 2014, contre 32 % en 2013 et 31 % en 2012). À l'inverse, la proportion d'entreprises qui constatent une augmentation de cet indicateur est passée de 28 % en 2012 à 39 % en 2014. Par ailleurs, 65 % des répondants constatent une augmentation des retards de paiement, ce qui constitue un record depuis 2009 ;
- le CODINF observe une même tendance : les entreprises qui annoncent une diminution de leur délai de paiement représentent une proportion déclinante¹³, alors que celles qui déclarent une augmentation de ce délai voient leur proportion s'accroître¹⁴. De façon identique, la perception d'une augmentation des retards augmente (de 34 % en 2010 à 45 % en 2014), et celle d'une diminution se réduit (de 16 % à 4 %) ;
- 55 % des entreprises françaises interrogées par Intrum Justitia en 2013 estiment que les risques de retard de paiement vont augmenter, reflétant un pessimisme en hausse par rapport aux années précédentes¹⁵. Par ailleurs, le taux de pertes sur créances irrécouvrables a augmenté en France de 0,1 point en 2013, à 2,1 %, après trois années de stabilité à 2,0 % (NB : cette tendance est également constatée à l'échelle européenne)¹⁶.

Le pessimisme des chefs d'entreprise reflété dans ces enquêtes n'étonnera pas dans la période actuelle de difficulté de notre économie.

Néanmoins, le constat est moins alarmant si l'on considère les délais effectivement observés par les professionnels de la gestion du risque client, de l'affacturage et de l'assurance-crédit. Il l'est moins également lorsqu'on procède à des comparaisons européennes, dans lesquelles la France occupe une position médiane.

Ainsi, dans l'index d'Intrum Justitia, le **délai de paiement effectif entre entreprises**¹⁷ constaté en France continue de diminuer, puisqu'il passe de 57 jours en 2012 à 55 en 2013 et 54 en 2014. La part des créances supérieures à 90 jours diminue, passant de 18 % en 2012 à 13 % en 2013. Pour mémoire, elles représentaient 22 % des créances en 2009. Quant aux créances réglées en moins de 30 jours, leur part progresse, passant de 47 % des créances en 2012 à 48 % en 2013.

La société Atradius observe le même mouvement, puisque le délai de paiement moyen en France passe de 35 jours en 2012 à 33 en 2014. Le différentiel d'une vingtaine de jours entre les deux délais mesurés peut s'expliquer par des différences de périmètres de calcul (le chiffre d'Intrum Justitia exclut les clients individuels et le secteur public) et par la composition des échantillons. Il reste que la tendance qui en ressort est convergente.

Cette tendance s'observe d'ailleurs également à l'échelle européenne, puisque le délai moyen de paiement en Europe passe de 38 à 32 jours selon Atradius entre 2012 et 2014, et de 52 à 47 jours selon Intrum Justitia (NB : le périmètre des pays couverts par ces deux enquêtes diffère).

¹³ Elle passe de 24 % des répondants à 7 % entre 2010 et 2014.

¹⁴ Cette proportion passe de 25 % en 2010 à 35 % en 2014. La perception d'une stabilité des délais clients augmente légèrement sur la période, de 51 % en 2010 à 58 % en 2014.

¹⁵ Ce taux était de 50 % en 2012 et de 51 % en 2013.

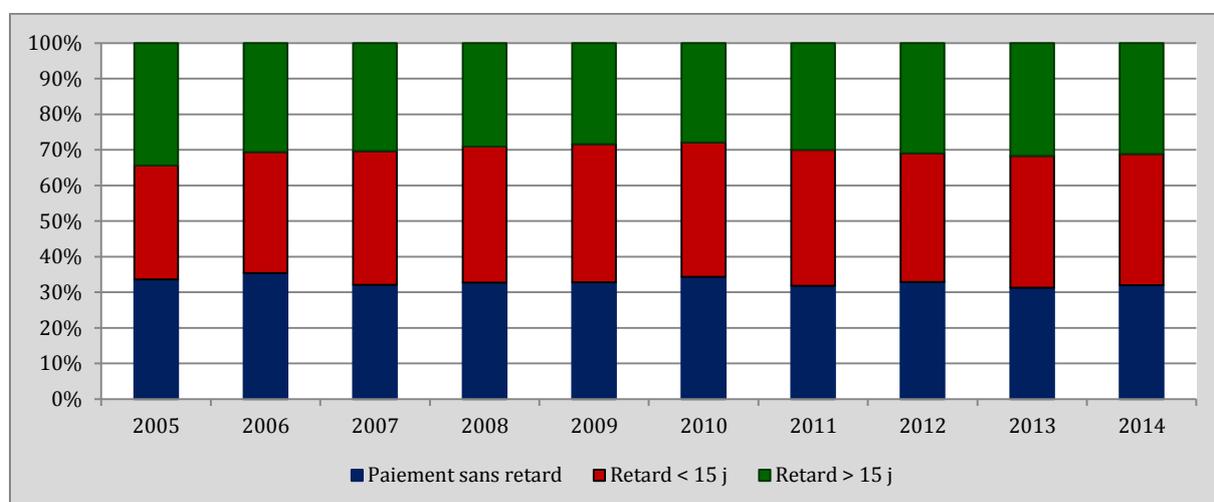
¹⁶ Les pertes sur créances atteignent 360 Md€ en 2013, soit une hausse du ratio de 3,0 à 3,1 % par rapport 2012. Depuis 8 ans, le taux de pertes sur créances irrécouvrables des entreprises européennes s'est accru chaque année.

¹⁷ Période durant laquelle interviennent effectivement les règlements.

Le diagnostic diverge donc selon que l'on examine l'évolution des ratios de bilan (méthode de l'observatoire des délais de paiement) **ou les délais effectifs** tels que les mesurent les professionnels du crédit interentreprises. Atradius, qui utilise les deux types de données, constate bien une réduction des délais effectifs mais une augmentation du crédit clients en jours de chiffres d'affaire (*days sales outstanding*, ou DSO) depuis 2012¹⁸.

L'évolution des délais doit en outre être croisée avec d'autres indicateurs. La part des entreprises qui règlent en moyenne leurs fournisseurs sans retard en est un. Elle se situe à 32 % en 2014 selon Altaires, en légère hausse par rapport à 2013 (31,3 %), ce qui dénote une amélioration de la situation, mais en légère baisse par rapport à 2012 (32,9 %), ce qui indiquerait plutôt une dégradation. **En réalité, sur une période de 10 ans, cette part fluctue dans des marges relativement limitées**, entre 35,4 % (en 2006) et 31,3 % (en 2013), pour une moyenne de 32,9 % (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Comportement de paiement des entreprises françaises selon Altaires (en % des entreprises testées)



Source : Altaires, comportements de paiement des entreprises en France et en Europe, 1^{er} semestre 2014.

Enfin, l'évolution du retard de paiement moyen constitue encore un indicateur, qui mérite d'être croisé avec le niveau du délai contractuel et la part de factures en retard pour refléter réellement la situation. Le retard moyen est de 11,9 jours en France en 2014, selon la société Altaires¹⁹, en baisse par rapport à 2013 (12,1 jours), et stable par rapport à 2012. **Sur 10 ans, cet indicateur reste globalement stable** : il fluctue entre 13,3 (en 2003) et 11,7 jours (en 2009 et 2010), pour une moyenne de 12,1. Le retard moyen mesuré par Intrum Justitia sur le strict périmètre des transactions interentreprises est légèrement plus élevé : il s'élève à 14 jours en 2014, en baisse continue depuis 2011 (18 jours), après une stabilité trois années de suite (2009-2011).

¹⁸ Le ratio DSO passe de 31,4 jours en 2012 à 38,1 jours en 2013, et 42 jours en 2014.

¹⁹ Le retard de paiement mesuré par Altaires se définit comme tout paiement effectué au-delà du terme convenu contractuellement.

Encadré 1 : À l'échelle européenne, la France occupe une position médiane

À travers les différents baromètres, **la France apparaît dans une situation médiane vis-à-vis des autres pays européens dans un paysage très polarisé entre pays du nord et pays du sud.**

La moyenne du crédit clients en jours de chiffre d'affaire est de 42 jours en France en 2014 selon Atradius, contre une moyenne de 52 jours en Europe. Les Pays-Bas affichent un ratio de 33 jours, l'Allemagne de 43, le Royaume-Uni de 44, l'Espagne de 55 et l'Italie de 64.

Du point de vue des délais de paiement effectifs, la France affiche un délai moyen de 33 jours selon Atradius, contre une moyenne de 32 jours en Europe, de 21 jours pour le Royaume-Uni, 22 jours pour l'Allemagne, 26 jours pour les Pays-Bas, 45 jours pour l'Espagne et 48 jours pour l'Italie. Intrum Justitia mesure des délais sensiblement plus longs sur le segment interentreprises, mais la position intermédiaire de la France s'y confirme : en 2014, le délai de paiement effectif entre entreprises y est de 54 jours, contre 34 jours en Allemagne, 41 jours aux Pays-Bas, 42 jours au Royaume-Uni, mais 83 jours en Espagne et 94 jours en Italie.

Enfin, la position de la France sur les retards est légèrement plus favorable. Le retard moyen est de 11,9 jours en France en 2014 selon Altares, pour une moyenne de 14,7 jours en Europe, 6,5 jours en Allemagne, 9,4 jours aux Pays-Bas, 16,6 jours au Royaume-Uni, 17,5 jours en Espagne et 21,2 jours en Italie. Dans l'index d'Intrum Justitia, le retard moyen dans les paiements interentreprises est de 14 jours en France, contre 9 jours en Allemagne, 16 aux Pays-Bas, 17 au Royaume-Uni, 23 en Espagne et 29 en Italie.

Tableau 1 : Comparaison du délai de paiement et du retard de paiement moyens en France et en Europe, selon différentes sources, en 2014

Pays	Délai de paiement moyen (en jours)		Retard de paiement moyen (en jours)	
	Atradius	Intrum Justitia	Altares	Intrum Justitia
France	33	54	11,9	14,0
Europe	32	47	14,7	-
Allemagne	22	34	6,5	9,0
Espagne	45	83	17,5	23,0
Italie	48	94	21,2	29,0
Pays-Bas	26	41	9,4	16,0
Royaume-Uni	21	42	16,6	17,0

Source : Atradius Payment Practices Barometer, survey results for Western Europe, spring 2014 ; Intrum Justitia European Payment Index 2014 ; Altares, comportements de paiement des entreprises en France et en Europe, 1^{er} semestre 2014.

Source : Mission, à partir des études citées.

1.1.3. Intérêts de retard et indemnités de recouvrement sont encore très peu pratiqués

Dans son *Risk Index* pour la France en 2014, Intrum Justitia a interrogé les entreprises sur leur recours aux indemnités de recouvrement et intérêts de retard : en France, 73 % des répondants déclarent ne pas les utiliser, 2 % y recourir de façon systématique, et 25 % de façon ponctuelle. Les causes de non-recours sont les suivantes : 7 % déclarent n'avoir pas connaissance de leurs droits, 47 % déclarent que cela mettrait à mal voire détruirait leurs relations clients (contre une moyenne de 32 % en Europe), et 46 % considèrent que ces outils ne présentent pas d'intérêt.

D'après l'enquête CODINF de 2014, seuls 2,16 % des clients paieraient les pénalités de retard d'eux-mêmes, comme l'exige la loi. Le taux final d'encaissement de ces pénalités serait de 5 % dans le secteur privé. Quant à l'indemnité forfaitaire de recouvrement, elle ne serait encaissée que dans 2,2 % des cas.

1.1.4. Si le constat mérite d'être nuancé, la question des délais et retards de paiement demeure une préoccupation majeure des entreprises

Quelles que soient les conclusions tirées des différentes sources de données disponibles sur les délais de paiement, **la trésorerie continue de constituer une préoccupation particulièrement aiguë des entreprises**, surtout des plus petites, plus exposées au déséquilibre des relations commerciales, à l'imprévu et à d'éventuelles difficultés d'accès au crédit bancaire. Le non-respect des délais de paiement est d'ailleurs devenu le premier motif de saisine de la médiation interentreprises²⁰.

Faire respecter la LME continue donc d'être un enjeu essentiel de financement des entreprises.

Avec toutes les limites de l'approche par les bilans exposées au 1.1.1, la Banque de France s'est attachée à mesurer l'impact des retards de règlement sur la trésorerie des entreprises. Pour toutes les entreprises présentant un poste clients en jours de chiffre d'affaire supérieur à 60 jours, elle détermine le retard théorique à résorber pour revenir à une moyenne de 60 jours, plafond de la LME.

La somme de tous les retards permet d'estimer les transferts de financement entre entreprises à opérer. La Banque de France évalue ainsi que les PME seraient bénéficiaires de 14,9 Md€ de transferts nets, et les ETI de 3,8 Md€. Ces sommes bénéficient aujourd'hui aux grandes entreprises pour 9 Md€, ainsi qu'aux acteurs publics (État et collectivités locales) et aux non-résidents pour 9,8 Md€. Bien entendu, ces sommes sont très estimatives et présentent surtout l'avantage d'alerter sur les ordres de grandeur en jeu.

Faute d'un fonds de roulement suffisant, l'existence de durées d'encaissement (délais clients) supérieures aux délais de décaissement (délais fournisseurs) restreint la liquidité et peut fragiliser la situation financière. En ce sens, comme l'indique la Banque de France, « *des délais clients élevés entraînent le plus souvent un solde commercial défavorable, lequel peut être lu comme un indicateur avancé d'une trésorerie étroite, voire d'une structure financière fragile* ».

Il n'est bien sûr pas possible d'identifier précisément la part des défaillances d'entreprise causées par des retards de paiement, car cet élément se mêle généralement à d'autres causes. Néanmoins, pour Altares, il est avéré que la probabilité de défaillance d'une entreprise augmente fortement lorsque le retard d'encaissement moyen sur ses créances dépasse les 30 jours : elle est multipliée par un facteur 6, et par un facteur 11 lorsque le retard moyen dépasse 69 jours²¹. La société Intrum Justitia note quant à elle que 36 % des entreprises sondées en Europe estiment que « *leur survie est menacée par les retards de paiement* » et la moitié d'entre elles, qu'« *ils entravent leur croissance* »²².

Les retards de paiement résultent de causes multiples et ne sont pas toujours intentionnels. Pour l'AFDCC, les causes de retard de paiement se répartissent en trois ensembles de causes : l'existence d'un litige (sur la bonne exécution de la prestation ou le contenu de la livraison, sur le prix facturé, ou sur un problème de nature administrative), des tensions de trésorerie du client, ou de la « mauvaise foi ».

²⁰ Source : rapport d'activité de la médiation interentreprises, avril 2013.

²¹ Ce constat, intuitif, d'une aggravation du risque de défaillance lié au report des règlements résulte d'observations d'Altares dans la durée, auprès des entreprises que la société étudie.

²² Intrum Justitia, communiqué de presse du 14 mai 2014.

Les retards peuvent bien sûr provenir d'une volonté de maximisation du crédit fournisseur²³. Ils peuvent être « organisés » par des pratiques largement connues²⁴, qui permettent de décaler dans le temps le point de départ du délai. **Ces délais « cachés » ne sont mesurés nulle part mais sont bien plus gênants que les délais « officiels »**, définis au moment du contrat.

Mais les retards de paiement ne sont pas nécessairement intentionnels : ils peuvent aussi provenir de problèmes d'organisation interne aux entreprises, surtout les plus grandes, le règlement d'une facture nécessitant l'intervention de plusieurs acteurs (acheteur, destinataire final de la commande, comptable), sur des sites différents, parfois à l'étranger. Dans un contexte d'augmentation des risques de fraude, la gestion des factures est de plus en plus soumise à des *process* de contrôle et de validation extrêmement rigoureux.

Sur recommandation de l'AFEP, la mission a pu rencontrer plusieurs grands groupes français et prendre la mesure de la complexité à laquelle ils étaient confrontés (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Les difficultés de traitement des factures dans les grands groupes

Ainsi, un groupe constitué d'une multiplicité de filiales locales de type PME ou ETI doit gérer des commandes passées par le donneur d'ordre d'une entité, livrées dans un entrepôt national et payées par une plateforme de comptabilité fournisseurs délocalisée à l'étranger. Ces flux nécessitent des systèmes de gestion puissants, qui exigent que figurent sur la facture de nombreuses informations spécifiques, indispensables à leur traitement.

Un autre groupe rencontré a conduit, sur un échantillon de 400 000 factures, une étude sur ses délais de paiements, et a conclu que 10 % de ses dettes fournisseurs étaient encore réglées en retard. Ces retards peuvent provenir d'un montant non conforme au bon de commande, d'une livraison défectueuse, de l'arrivée de la facture dans une mauvaise entité juridique, de problèmes de mentions manquantes sur la facture. Le groupe n'est pas encore parvenu à organiser un point d'entrée unique pour l'ensemble de ses factures et continue de les recevoir au niveau de chacune de ses entités juridiques.

Un troisième groupe souligne que le délai de traitement des factures peut être affecté par la mauvaise qualité de ces dernières. Les équipes rencontrées soulignent ainsi que 10 % des factures reçues ne mentionnent pas les conditions de paiement, 40 % présentent des conditions de règlement ne correspondant pas à celles définies lors de la commande, 35 % ne comportent pas le numéro de commande, 7 % présentent une erreur sur la date d'émission.

De façon générale, les entreprises ont souligné le caractère central de la base fournisseurs (ou fichier-maître fournisseurs), qui doit être commune aux différentes entités d'un même groupe, pour la bonne imputation des factures et la mise en paiement sans complications. Ce fichier doit être tenu à jour avec rigueur, s'agissant notamment des coordonnées de paiement, particulièrement sujettes à des tentatives de fraude, et être capable de rattacher différentes entités à un même fournisseur.

Source : Mission.

Quelle que soit leur taille, certaines entreprises ont néanmoins su mettre en place les *process* et bonnes pratiques qui leur permettent de respecter la loi (cf. encadré 3), alors que d'autres n'en ont pas fait une priorité opérationnelle.

²³ Enjeu de communication financière et de maximisation du résultat financier (néanmoins faible dans la période actuelle, compte tenu du niveau des taux).

²⁴ Annulation d'une facture pour non-conformité alléguée et demande de réédition, exigence par le client que figure sur la facture un numéro que ce-dernier tarde à lui fournir, imposition par le donneur d'ordre d'un délai tacite avant l'émission de la facture, saisie informatique d'une date différente de celle d'émission de la facture, allégation de problèmes d'adressage, renvoi de la facture à d'autres structures juridiques, délai pris pour signaler l'éventuelle non-conformité d'une facture reçue, imposition au fournisseur de livrer dans un « entrepôt déporté » où il conserve la propriété de la marchandise, la facturation n'intervenant que lorsque le client sort la marchandise de l'entrepôt.

Encadré 3 : Quelques exemples de bonnes pratiques pour le traitement des factures dans des organisations complexes

Ainsi, l'une des entreprises auditionnées a mis en place la lecture optique des factures transmises en format numérique, associée à un archivage dématérialisé, qui permet de réaliser des gains substantiels de temps et de productivité dans leur traitement. Pour étendre ce traitement aux factures qui ne sont pas nativement électroniques, le recours à des prestataires de numérisation, voire à une « usine » de numérisation interne, est envisagé.

Un autre groupe a mis en place un outil de suivi des délais de traitement des factures, qui permet de contrôler la fluidité des processus et d'éviter l'apparition de retards. Le respect des délais de paiement a été érigé en indicateur de performance de chaque entité française du groupe. Il est contrôlé par les équipes comptables et de gestion de ces entités. L'identification hebdomadaire des principaux retards permet d'effectuer des relances et de débloquent les situations où le processus de traitement se trouve interrompu.

Depuis l'an dernier, le progiciel de gestion du groupe permet la remontée automatisée d'un certain nombre d'indicateurs : délai d'enregistrement moyen des factures, délai moyen de résolution des litiges, délai de paiement moyen, respect du délai de paiement moyen, nombre de factures bloquées par échéance, nombre de factures bloquées par nature de blocage, nombre de factures comptabilisées en attente de validation.

Un troisième groupe enfin a généralisé la numérisation complète des factures reçues et mis en place un processus totalement informatisé de validation, qui permet d'éviter les flux physique de pièces comptables en les remplaçant par un accès dématérialisé aux documents. La lecture optique des factures scannées permet aujourd'hui d'atteindre un taux de comptabilisation automatique de 50 %, que le groupe voudrait porter à 75 % par l'harmonisation des formats de présentation des factures par les fournisseurs et l'enrichissement de la bibliothèque de formats pouvant être traités automatiquement par le système.

Source : Mission.

Enfin, il est important de noter que tous les fournisseurs ne sont pas également exposés au risque de retard. Les entreprises ont en effet tendance à adopter des comportements différenciés, en payant en priorité les fournisseurs principaux indispensables à la continuité de la production (matières première, gaz, électricité) et de façon moins prioritaire les autres fournisseurs, notamment les prestataires de service.

1.2. Trois axes pour assurer une meilleure application de la loi : transparence, sanctions, autorégulation

Pour la mission, les retards de paiement et les délais cachés sont bien plus problématiques que le niveau des délais contractuellement définis, car les entreprises y sont soumises sans pouvoir les anticiper.

Il importe donc d'**assurer en priorité le respect effectif de l'actuel cadre légal des délais de paiement, c'est-à-dire de lutter contre les retards et les délais cachés, avant d'envisager une révision de la loi LME**. La mission rejoint sur ce point les recommandations des deux rapports récents sur le sujet (rapports du sénateur Martial Bourquin²⁵ et de l'observatoire des délais de paiement pour 2013). Cette stabilité du cadre légal n'exclut pas de simplifier les modes de computation des différents délais plafonds fixés par la loi, tel que le recommandait le rapport de Martial Bouquin et tel que le prévoit le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques²⁶.

²⁵ Les relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants dans le domaine de l'industrie, Martial Bourquin, sénateur.

²⁶ Dans sa version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, le projet de loi comporte un article 11 *quinquies* modifiant l'article L. 441-6 du code du commerce, qui fait du délai de 60 jours à compter de la date

La lutte contre les retards de paiement doit s'articuler selon trois axes (cf. 1.2.1, 1.2.2 et 1.2.3).

1.2.1. Assurer une information transparente et partagée

L'observatoire des délais de paiement doit être relancé au plus vite. De l'avis unanime des interlocuteurs rencontrés, il s'agit d'un outil de transparence essentiel, présentant à la fois la vertu d'**élaborer annuellement un diagnostic documenté sur les délais de paiement, et de réunir autour de la table des acteurs qui ont** en dehors de ce cadre **peu l'occasion de travailler ensemble**. Cet observatoire constitue aujourd'hui la seule enceinte capable de faire la transparence sur la situation française en matière de délais de paiement, à partir d'une expertise de qualité sur les sources de données disponibles.

La réactivation de l'observatoire signifie qu'**un nouveau président doit être nommé** pour succéder à Jean-Hervé Lorenzi, que **les réunions doivent reprendre dès que possible**, que le rapport pour l'année 2014 doit être finalisé et publié. Le futur président de l'observatoire devrait être une personnalité indépendante à la compétence économique incontestée, capable d'assumer une visibilité médiatique importante, et disposant d'un certain *leadership*.

La transparence devrait aussi s'améliorer lorsque le dispositif prévu à l'article L. 441-6-1 du Code de commerce trouvera enfin un juste équilibre entre pertinence et proportionnalité au besoin. Cet article, créé par la loi du 4 août 2008 (loi LME), complété par un décret, prévoyait alors la publication par toutes les sociétés dont les comptes annuels sont certifiés par un commissaire aux comptes d'informations sur les délais de paiement de leurs fournisseurs ou de leurs clients. Ces informations donnent lieu à un rapport du commissaire aux comptes, qu'il doit communiquer au ministre de l'économie en cas de manquements significatifs et répétés de l'entreprise.

Plusieurs ajustements sont depuis intervenus. Le commissaire aux comptes, depuis la loi du 22 mars 2012, n'alerte plus le ministre de l'économie quand les manquements significatifs et répétés sont le fait de microentreprises ou de PME au sens de la loi LME. Depuis la loi du 17 mars 2014, les informations publiées par les entreprises ne doivent plus concerner les fournisseurs « ou » les clients, mais à la fois les fournisseurs et les clients. Enfin, le projet de loi sur la croissance et l'activité prévoit, à son article 55 bis de la version issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, que ces informations ne sont plus « publiées », mais simplement « communiquées ».

En vertu d'un nouveau décret en cours de discussion entre l'administration et les organisations professionnelles, les entreprises devraient être progressivement tenues de communiquer dans leur rapport de gestion de nouvelles informations sur les délais de paiement de leurs fournisseurs et de leurs clients. Ces informations ne seraient plus articulées sur les comptes annuels (approche « en stock »), mais issues d'une synthèse des retards enregistrés tout au long de l'année (approche « en flux »).

1.2.2. Sanctionner efficacement et publiquement les infractions dès 2015

La loi consommation de 2014 a mis en place un **nouveau cadre de sanction des retards de paiement qui remplace les sanctions civiles et pénales** et vise à renforcer l'impact des procédures engagées par la DGCCRF à la suite de ses contrôles (cf. encadré 4). **Ces contrôles sont d'ailleurs fortement montés en puissance au cours des dernières années**, le nombre d'établissements inspectés étant passé de 1 396 en 2009 à près de 2 500 en 2014, avec un taux d'infractions détectées fluctuant de 25 à 36 %.

d'émission de la facture le délai légal « par défaut ». Ce n'est que par exception que le délai de 45 jours fin de mois pourrait être convenu entre les parties, « *sous réserve que ce délai soit expressément stipulé par contrat et qu'il ne constitue pas un abus manifeste à l'égard du créancier* ». Dans la rédaction actuelle de l'article L. 441-6, le délai maximum peut être librement choisi entre les deux possibilités laissées par la loi, sans que l'un ne prévale sur l'autre.

Encadré 4 : le cadre de sanctions en cas de non-respect des délais de paiement définis par la loi

Dans le cadre des articles L.450-1 et suivants du code de commerce, les agents de la DGCCRF sont habilités à contrôler le respect des dispositions relatives aux délais de paiement entre professionnels prévus par ce même code. Le respect des délais de paiement fait l'objet d'un plan de contrôle annuel et national.

Jusqu'à l'instauration d'un régime de sanctions administratives, la constatation d'un manquement à la loi ne pouvait donner lieu qu'à des suites non-contentieuses (notification d'information réglementaire, rappel de réglementation, en cas de dépassements peu importants) ou à l'engagement de procédures civiles et plus rarement pénales.

Procédure civile : en cas de dépassement constaté du délai légal, l'article L.442-6 du code de commerce permettait d'engager une procédure civile, par laquelle le ministre chargé de l'économie pouvait demander à la juridiction civile ou commerciale compétente (i) d'ordonner la cessation des pratiques, (ii) de faire constater la nullité des clauses ou contrats illicites, (iii) de prononcer une amende civile d'un montant maximal de 2 M€ et (iv) d'exiger la réparation des préjudices subis. En pratique, cette procédure juridictionnelle lourde n'a abouti qu'à quatre décisions de justice sur la période 2009-2014, pour un montant total d'amendes prononcées de 585 000 €.

Procédure pénale : dans le dispositif antérieur à la loi du 17 mars 2014, certains manquements étaient passibles d'une amende pénale. L'article L. 441-6 du code de commerce prévoyait en effet qu'était puni d'une amende de 15 000 € (i) le fait de ne pas respecter le délai supplétif de 30 jours (à partir de la réception des marchandises ou de l'exécution de la prestation) lorsque les parties n'ont pas convenu d'un délai dans les conditions générales de vente, (ii) le fait de ne pas respecter le délai de 30 jours prévu pour le secteur des transports, et (iii) le fait de ne pas indiquer les mentions obligatoires dans les conditions de règlement. Il appartenait aux agents de la DGCCRF de proposer une transaction pénale ou de dresser un procès-verbal d'infraction et de le transmettre au procureur de la République territorialement compétent, ce dernier disposant de l'opportunité des poursuites. Cette procédure a donné lieu à 53 décisions pénales sur une période de 6 ans (2009-2014), pour un montant total d'amendes prononcées de 330 100 €. La possibilité de transiger a davantage été utilisée, avec 596 cas recensés sur la même période pour un montant de transaction supérieur à 3,1 M€.

Sanctions administratives : l'article 123 de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation (dite loi Hamon) a modifié le dispositif pour le rendre plus simple et plus dissuasif, en insérant une procédure d'amende administrative à l'article L. 441-6 du code du commerce. Désormais, tout professionnel soumis au code de commerce encourt, en cas de non-respect des délais ou des modalités de calcul convenues entre les parties, une amende administrative dont le montant peut atteindre 75 000 € pour une personne physique et 375 000 € pour une personne morale. Ce montant peut être doublé en cas de nouveau manquement dans un délai de 2 ans. Les mêmes sanctions sont prévues en présence de clauses ou pratiques qui retardent abusivement le point de départ des délais de paiement.

Source : DGCCRF, rapports annuels de l'observatoire des délais de paiement.

Les sanctions administratives n'ont pas encore été mises en application, car les premières procédures arrivent aujourd'hui seulement à maturité. **Il en va de la crédibilité de ce nouveau dispositif, et plus généralement de la crédibilité des brigades LME de la DGCCRF, que des sanctions soient effectivement appliquées d'ici la fin 2015**, pour des montants suffisamment significatifs.

Une communication sur ces sanctions, au cas par cas, constituera bien évidemment un levier supplémentaire. Elles peuvent être peu nombreuses mais doivent être exemplaires dans les entreprises qu'elles visent et dans leur montant. Elles doivent être solidement fondées juridiquement car elles seront vraisemblablement testées au contentieux par les premières entreprises visées, surtout s'il s'agit de grands groupes. Cette effectivité du nouveau régime est cruciale : à défaut, il risque de ne pas jouer son rôle de dissuasion.

En parallèle, le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques prévoit d'étendre les compétences de contrôle de la DGCCRF. Dans le cadre actuel, la DGCCRF n'est habilitée qu'à contrôler le respect des dispositions du code de commerce et n'est donc pas compétente pour contrôler les délais pratiqués par le large éventail des entreprises publiques²⁷ également qualifiables de pouvoirs adjudicateurs²⁸.

En effet, les délais de paiement de ces entreprises ne sont pas régis par le code de commerce mais, comme toutes les personnes publiques, par l'article 37 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. L'article 53 *ter* du projet de loi croissance a donc pour objet, fort judicieusement, de soumettre explicitement aux sanctions de droit commun et au contrôle de la DGCCRF ces entreprises publiques, spécifiquement assujetties à des délais de paiement de soixante jours (cf. encadré 7).

Pour aller plus loin, l'efficacité des contrôles de la DGCCRF pourrait encore être renforcée selon plusieurs axes :

- en accroissant la puissance de ciblage, ce qui suppose que la DGCCRF dispose d'un accès à davantage d'information financière sur les entreprises. Il s'agirait non seulement de donner aux brigades LME un accès indispensable à des bases de données (Diane, Infogreffe, liasses fiscales), mais aussi de mettre à leur disposition des outils de requêtes appropriés (i.e. un moteur de recherche paramétrable, capable de donner par exemple la liste des entreprises d'un périmètre géographique ou sectoriel déterminé, dont le crédit fournisseur en fin d'exercice, rapporté aux achats, excède un seuil donné) ;
- en utilisant systématiquement l'outil de détection automatisée des retards à partir de la comptabilité informatique, développé en interne par la DIRECCTE Bourgogne ;
- et en réfléchissant à la constitution d'une brigade de contrôle « grands groupes », sur le modèle de la DVNI²⁹ de la DGFIP.

1.2.3. Embarquer davantage les entreprises et leurs organisations dans une démarche responsable

Depuis maintenant cinq ans, avec la création de la médiation interentreprises et le développement de ses outils d'action, une première étape a été franchie dans la promotion de relations responsables entre entreprises (cf. encadré 5). La logique de charte et de labellisation des entreprises, promue par la médiation, a permis d'initier une prise de conscience autour de la notion d'« achats responsables » et d'amorcer des réflexions au sein des équipes achats. Cette prise de conscience a été également alimentée par les initiatives de l'association « Pacte PME », qui travaille depuis plusieurs années à l'amélioration des relations entre grands comptes et PME.

²⁷ Est ainsi qualifié par l'ordonnance n° 2004-503 du 7 juin 2004 tout organisme qui exerce des activités de production ou de commercialisation de biens ou de services marchands et sur lequel une ou des personnes publiques exercent, directement ou indirectement, une influence dominante en raison de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent.

²⁸ Au sens de l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

²⁹ Direction des vérifications nationales et internationales.

Encadré 5 : Les actions de la médiation interentreprises

Depuis avril 2010, la médiation interentreprises vise à rééquilibrer dans la durée les relations entre clients et fournisseurs. Elle s'inscrit dans le prolongement des conclusions des états généraux de l'industrie. L'enjeu est d'amener grands groupes et PME à définir des stratégies de partenariats durables et performants au sein de filières structurées. Pour conduire cette mission, la médiation intervient au travers de deux types d'outil.

Un outil « curatif » d'abord : la médiation est accessible à toute entreprise rencontrant des difficultés relationnelles ou contractuelles avec son client/fournisseur. La médiation peut être saisie par une seule entreprise (médiation individuelle), par un groupement d'entreprises (médiation collective) ou par une ou plusieurs fédérations professionnelles (médiation de branches ou de filières). Le rôle de la médiation consiste à examiner précisément la situation des entreprises concernées et à proposer, dans la concertation, des solutions adaptées.

Une équipe permanente, constituée autour du médiateur national, est chargée de coordonner l'action de la médiation, de développer et mettre en œuvre ses actions sur le terrain. Une dizaine de médiateurs délégués nationaux traitent des dossiers de médiation individuelle, collective et de branche. Ils peuvent intervenir en soutien des médiateurs délégués régionaux. Ces derniers se trouvent pour la plupart au sein des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et travaillent parfois en binôme avec un ancien juge ou juge honoraire des tribunaux de commerce. Les dossiers de médiation déposés sur Internet sont transmis automatiquement au médiateur délégué régional compétent.

En parallèle, la médiation dispose **d'outils « préventifs »** visant à changer durablement les pratiques d'achat des entreprises :

- il s'agit d'abord de la charte « relations fournisseur responsables ». Signée pour la première fois en février 2010, la charte est un référentiel de bonnes pratiques en matière d'achats responsables. Au 31 mars 2015, elle recueille 690 signataires, dont un nombre important de grands groupes ;
- un label « relations fournisseur responsables » vise quant à lui à certifier le respect des engagements pris. La labellisation est une démarche volontaire, l'organisation candidate faisant évaluer au préalable ses pratiques par un évaluateur tiers externe. Le label est attribué par un comité d'attribution, pour une durée de 3 ans avec mise sous revue annuelle sur les quelques critères jugés les plus sensibles ; 26 entreprises sont aujourd'hui labellisées ;
- enfin, la médiation a réalisé pour la deuxième édition en 2013 un classement des grandes entreprises françaises pour la qualité de la relation client-fournisseur et le respect des délais de paiement, en partenariat avec le magazine Challenge et l'association CroissancePlus. 4000 évaluations ont été recueillies via une étude on-line auprès de dirigeants d'entreprises de 10 à 4 999 salariés travaillant pour au moins une entreprise du SBF120.

Source : Médiation interentreprises.

Si l'État a été à l'origine de cette impulsion, il importe désormais d'amplifier la dynamique et de progresser vers une logique d'autorégulation accrue.

Tout d'abord, un **groupe de travail MEDEF-AFEP** étudie depuis plusieurs mois les engagements qui pourraient permettre d'améliorer les relations entre entreprises. L'idéal serait que cette initiative puisse **déboucher sur un cadre commun**, comme les entreprises ont pu en mettre en place sur d'autres sujets. **Son animation et son interprétation pourraient être incarnées par une personnalité de référence, désignée par les organisations signataires.** Ce cadre dépassera la stricte question des délais de paiement mais devrait comporter un chapitre important dédié à ce sujet. Il importe de laisser travailler les entreprises pour l'élaborer et se l'approprier complètement.

Cette démarche, qui met les entreprises en situation de responsabilité, mérite d'être soutenue par les ministres. Les entreprises dont l'État est actionnaire devraient y jouer un rôle actif.

Ensuite, **la logique vertueuse d'engagement initiée par la médiation interentreprises avec sa charte et son label est en passe de changer d'échelle avec la norme ISO 20 400 « Achats responsables »** en cours d'élaboration dans le cadre d'un processus multilatéral (cf. encadré 6). Cette norme trouve son origine en France, dans une initiative de l'observatoire des achats responsables (OBSAR), association qui depuis 2009 promeut des bonnes pratiques en matière de politique achats au sein de la communauté des acheteurs privés et publics.

Encadré 6 : La norme ISO20 400 « Achats responsables » en cours d'élaboration

Une première norme nationale « achats responsables » issue des travaux de l'OBSAR, déclinaison dans le domaine des achats de la norme internationale ISO 26 000 sur la responsabilité sociétale des entreprises, a été publiée par l'AFNOR (norme NFX 50-135) en août 2012. En 2013, l'organisme de normalisation ISO a décidé d'engager des travaux pour en assurer la déclinaison internationale. La présidence du comité technique de normalisation a été confiée à Jacques Schramm (cf. liste des personnes rencontrées en annexe), alors président de l'OBSAR. Ses travaux ont débuté fin 2013. Le processus d'élaboration associe actuellement 41 pays et devrait déboucher sur une finalisation de la norme à l'horizon fin 2016-début 2017.

Les sujets couverts dépasseront la question des délais de paiement puisqu'ils ont vocation à traiter de toutes les dimensions de la relation client-fournisseur. Les délais de paiement constitueront néanmoins un aspect important. La norme devrait traiter du rôle des directions générales dans l'orientation des politiques achats, des leviers de transformation interne des entreprises induits par la démarche « achats responsables », et des recommandations concrètes à mettre en œuvre. Sur la question des délais de paiement, elle prévoira le strict respect du cadre légal national et des engagements contractuels, ainsi qu'un objectif de rapprochement des meilleures pratiques internationales, c'est-à-dire un paiement dans les 30 jours.

Source : Mission, audition de Jacques Schramm.

La norme ISO 20 400, par sa dimension internationale et la crédibilité que lui apporte la marque ISO, s'imposera naturellement comme un standard de référence. Pour les multinationales qui souhaiteraient communiquer à l'échelle « groupe » sur des standards internationaux reconnus, elle constituera sans doute l'outil privilégié. C'est ce qu'ont confirmé les entreprises rencontrées par la mission. La mise en conformité avec la norme ISO 20 400 sera en revanche un processus plus coûteux que l'obtention du label : l'audit ISO représenterait un investissement de l'ordre de 25 à 30 K€, contre 5 à 10 K€ pour les actuels audits de labellisation.

À l'échelle nationale, l'entrée en vigueur de cette norme nécessitera sans doute de simplifier un paysage normatif aujourd'hui foisonnant. Elle apportera une réponse pérenne aux inquiétudes que certains acteurs ont pu exprimer au sujet de la charte (« *peu engageante* », « *purement déclarative* ») et du label (« *peu reconnu par les organismes de notation RSE* », « *peu pris en compte par les clients* », « *insuffisamment exigeant* », « *audit trop peu approfondi* », « *trop binaire, ne permet pas de mesurer les progrès* »).

Si le principe de la convergence des référentiels (label et norme ISO) a été acté en janvier 2015³⁰, les modalités de cette convergence n'ont pas encore été précisément définies.

³⁰ Convergence norme ISO « *sustainable procurement* » et label « relations fournisseur responsables » : orientations proposées à moyen terme, janvier 2015, observatoire des acheteurs responsables, compagnie des dirigeants et acheteurs de France, médiation des marchés publics, médiation interentreprises, AFNOR.

Une première option envisagée consisterait à maintenir la coexistence des deux standards, différenciés dans leur degré d'exigence, mais partageant une partie de leur contenu (en pratique, par une adaptation à la marge du label en fonction des résultats du processus de normalisation internationale). Cette option permettrait à la vingtaine d'entreprises déjà labellisées de ne pas perdre le bénéfice de leurs efforts. Le risque serait néanmoins d'entretenir une certaine concurrence entre deux référentiels, dont l'un, purement national et octroyé selon des procédures plus légères, s'exposerait tôt ou tard à des problèmes de visibilité et de crédibilité.

L'autre option, privilégiée par la mission, consisterait à organiser la fusion du label dans la norme ISO, la médiation étant progressivement recentrée sur sa fonction première de règlement des conflits. Pour les entreprises déjà labellisées, la migration vers la norme ISO devrait être organisée. L'audit de conformité à la norme ISO s'inscrira en effet dans une logique d'évaluation de maturité selon une échelle à quatre paliers (entreprise trop éloignée du référentiel, entreprise en progression, entreprise confirmée dans la mise en œuvre du référentiel, entreprise exemplaire). Cette logique a l'avantage d'enclencher une dynamique de progrès et de générer de l'émulation.

2. Délais de paiement publics : faire de leur réduction une action prioritaire en responsabilisant les acteurs

2.1. La réduction des délais publics : une priorité, un enjeu d'exemplarité et de crédibilité

2.1.1. Cadre juridique et instruments de mesure des délais de paiement publics

Les retards de paiement du secteur publics sont, à tort ou à raison, systématiquement invoqués par les entreprises dès qu'est abordée la question des délais de paiements. L'amélioration des performances de la sphère publique en la matière constitue un **enjeu majeur d'exemplarité et de crédibilité de l'action publique**. Ces délais font, depuis la loi du 28 janvier 2013, l'objet d'un cadre juridique modernisé, distinct de celui applicable aux entreprises (cf. encadré 7).

Encadré 7 : Les délais de paiement dans la commande publique

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 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 a transposé la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales.

Le dispositif s'applique à tous les « *pouvoirs adjudicateurs, y compris lorsqu'ils agissent en qualité d'entité adjudicatrice* » (article 37 de la loi du 28 janvier 2013). Sont concernés :

- les pouvoirs adjudicateurs soumis au code des marchés publics (l'État et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux), y compris lorsqu'ils agissent en tant qu'entité adjudicatrice ;
- les pouvoirs adjudicateurs soumis à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics (ex : établissements publics à caractère industriel et commercial de l'État, groupements d'intérêt public, sociétés d'économie mixte locales, sociétés publiques locales, sociétés publiques locales d'aménagement, offices publics de l'habitat, sociétés anonymes d'HLM, etc), y compris lorsqu'ils agissent en tant qu'entité adjudicatrice.

L'article 37 de la loi du 28 janvier 2013 dispose que les sommes dues « *sont payées, en l'absence de délai prévu au contrat, dans un délai fixé par décret qui peut être différent selon les catégories de pouvoirs adjudicateurs* ». Le décret du 29 mars 2013 fixe les délais applicables (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Délais de paiement applicables aux personnes publiques en vertu du décret du 29 mars 2013

Pouvoirs adjudicateurs, y compris lorsqu'ils agissent en tant qu'entité adjudicatrice	Délais antérieurs	Délais depuis le 1^{er} mai 2013
État, ses établissements publics (autres qu'EPIC) Collectivités territoriales et établissements publics locaux	30 jours (art. 98 CMP)	30 jours
Établissements publics de santé et établissements du service de santé des armées	50 jours (art. 98 CMP)	50 jours
Pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance du 6 juin 2005	60 jours (art. L. 441-6 code de commerce)	30 jours
Pouvoirs adjudicateurs soumis à l'ordonnance de 2005 qui sont des entreprises publiques au sens du II de l'article 1er de l'ordonnance du 7 juin 2004, à l'exception de ceux qui sont des établissements publics locaux	60 jours (art. L. 441-6 code de commerce)	60 jours

Source : direction des affaires juridiques du ministère des finances.

Le retard de paiement :

- fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des **intérêts moratoires** à compter du jour suivant l'expiration du délai de paiement. 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 pourcentage³¹ ;
- donne lieu, de plein droit et sans autre formalité, au **versement d'une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement** fixé à 40 euros.

Source : direction des affaires juridiques du ministère des finances.

L'indicateur de référence en matière de délai dans le secteur public est le délai global de paiement « commande publique »³² (DGP, cf. encadré 8). Cet indicateur est néanmoins imparfait pour mesurer les délais réels supportés par les fournisseurs du secteur public :

- il ne court que dans la mesure où la demande de paiement présentée est conforme aux normes requises. Si tel n'est pas le cas, le délai peut être suspendu (une fois) jusqu'à ce que la conformité soit établie (notamment : que les pièces justificatives soient fournies) ;
- par ailleurs, il est susceptible d'être très fortement biaisé par des « délais cachés », puisque la date de réception de la facture, point de départ du délai, doit être saisie dans le système par l'ordonnateur. Cette date peut très bien correspondre à la date du jour de la saisie et non à la date de réception effective de la facture, sans que cette discordance puisse être réellement détectée ni corrigée. L'ajournement de la certification du service fait peut également conduire à reporter la date de départ du délai.

³¹ Le taux marginal de la Banque centrale européenne s'élevant à 0,05 % au 1^{er} janvier 2015, le taux des intérêts moratoires est aujourd'hui de 8,05%.

³² Le DGP « global » intègre des paiements non soumis au délai maximal de 30 jours. Le DGP « commande publique » en est un sous-ensemble. Il est déterminé sur une sélection de comptes correspondant aux achats publics. Il exclut donc du calcul les dépenses de personnel et de subventions, mais aussi les frais de justice, pour lesquelles le délai de paiement de 30 jours n'est pas obligatoire et dont le non-respect ne donne pas lieu au paiement d'intérêts moratoires.

Encadré 8 : Le délai global de paiement (DGP)

Le DGP mesure le délai entre d'une part, la **date de réception de la facture ou de constatation du « service fait »** si celui-ci est postérieur (et non la date d'émission, comme dans le secteur privé) et, d'autre part, la **date du paiement** par le comptable public.

Le DGP se décompose en quatre « sous-délais » :

- le **délai gestionnaire**, qui court de la date de réception déclarée de la facture ou de constatation du service fait à la date de validation par le gestionnaire ;
- le **délai de transmission**, qui court de la date de validation de la demande de paiement par le gestionnaire à la date de réception des pièces justificatives par le comptable public ;
- le **délai de visa**, qui court de la date de réception des pièces justificatives par le contrôleur de règlement à la date de comptabilisation de la demande de paiement ;
- le **délai de rapprochement**, qui court de la date de comptabilisation de la demande de paiement par le contrôleur de règlement à la date de mise en paiement (date de rapprochement) + 1 jour.

Le DGP est suivi par la direction générale des finances publiques pour l'ensemble des personnes publiques, *via* le progiciel Chorus pour l'État et ses opérateurs, et l'infocentre Delphes restituant les données issues du progiciel Hélios pour le secteur public local et hospitalier. **Les moyennes restituées sont calculées sans pondération de l'enjeu financier attaché à chaque paiement.**

Source : DGFIP.

2.1.2. Pour l'État et ses opérateurs, les délais de paiement sont en baisse mais d'importantes disparités demeurent entre ministères

Pour l'État, la tendance générale est au raccourcissement des délais, notamment depuis que les difficultés temporaires liées au déploiement de Chorus se sont résorbées. Après avoir connu une augmentation importante entre 2008 et 2011, de 20 à 36 jours, le DGP de l'État a poursuivi sa baisse pour la troisième année consécutive : il atteint 18,3 jours en 2014, après 19 jours en 2013, et 23 jours en 2012. Le **DGP « commande publique »** a suivi la même tendance baissière : il est **passé de 45 jours en 2011** à 31,5 jours en 2012, 26 jours en 2013 et **25 jours en 2014**.

La situation reste néanmoins très contrastée selon les ministères. Comme le montre le graphique 3 ci-dessous, **quatre ministères** – culture, affaires sociales et santé, écologie et développement durable, justice – **affichent encore un DGP « commande publique » supérieur au maximum réglementaire de 30 jours³³** en 2014, et les performances s'échelonnent de 15 (services du Premier ministre) à 50 jours (culture).

Par ailleurs, l'existence de « délais cachés » peut expliquer le **décalage important entre la situation reflétée par le DGP et la perception très différente exprimée par les entreprises.** Pour la société Intrum Justitia, le délai effectif de règlement de l'ensemble du secteur public en France se situerait à un niveau beaucoup plus élevé que le DGP de l'État : il serait de 60 jours en 2013. Pour le CODINF (enquête précitée), le délai légal de 30 jours ne serait respecté que dans 7 % des cas ; dans 13 %, il dépasserait les 90 jours. Intrum Justitia confirme néanmoins une tendance à la réduction des délais publics, qui auraient diminué de 5 jours entre 2012 et 2013. La France se situerait par ailleurs dans la moyenne européenne, puisque le délai de paiement effectif moyen était de 61 jours en Europe en 2013, et de 65 jours en 2012.

³³ NB : l'État s'est fixé pour objectif de ramener ce délai à 20 jours d'ici 2017 lors du CIMAP du 2 avril 2013 (décision n° 27 du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 2 avril 2013).

Au-delà de ces discussions sur les délais moyens, les données transmises par la DGFIP montrent que les retards subsistent dans des proportions importantes. Ainsi, le taux de paiement à 30 jours³⁴ est au global de 85,63 % pour l'ensemble de l'État et de ses opérateurs ; 14,4 % des factures des factures sont par conséquent payées au-delà du plafond de 30 jours. Là encore, les disparités entre ministères sur le périmètre « commande publique » présentent une forte amplitude (cf.

graphique 4) : le taux de factures réglées au-delà du délai réglementaire varie de 7 % (services du Premier ministre et éducation) à 34 % (affaires sociales et santé). **Il est en hausse dans une majorité de ministères, ce qui doit constituer un sujet d'inquiétude.**

Le paiement des intérêts moratoires comme des indemnités de recouvrement ne paraît pas encore systématique en cas de retard, bien qu'il soit désormais obligatoire, de plein droit et sans formalité. Les données auxquelles a pu avoir accès la mission montrent une augmentation importante du montant d'intérêts moratoires payés de 2009 à 2011, puis une diminution depuis 2012³⁵. Le montant payé par certains ministères apparaît faible au vu du taux de factures réglés par ces-derniers au-delà de 30 jours. La mission n'a pu expertiser ce point plus avant, mais il conviendrait certainement de l'approfondir.

Certains ministères ont néanmoins fait le choix de l'exemplarité en la matière. C'est le cas de la défense, qui a mis en place un dispositif d'intéressement des agents et de leur encadrement pour traiter rapidement les demandes de paiement d'intérêts moratoires et d'indemnités de recouvrement automatiquement générées par le progiciel Chorus en cas de retard.

Les retards de paiement peuvent trouver leur origine dans des causes très spécifiques³⁶, ou refléter des tensions budgétaires récurrentes. Ainsi, l'exécution budgétaire au ministère de la défense donne lieu tous les ans à d'importants reports de charges, de 2 à ~2,5 Md€, car les crédits de paiement mis à disposition sont épuisés plusieurs mois avant la clôture de l'exercice. Les paiements doivent alors attendre l'ouverture de l'exercice suivant. Ce phénomène, qui tend à s'amplifier, génère d'importants retards³⁷.

Pour le reste, les retards proviennent de dysfonctionnements dans la chaîne de la dépense. **C'est au niveau de l'ordonnateur que se trouve l'essentiel du délai** (validation de la demande de paiement après constatation du service fait et transmission au comptable public)³⁸. **La phase gérée par le comptable public** (visa des pièces justificatives de la dépense, comptabilisation et mise en paiement) en revanche **est en général très rapide³⁹**. Il est à noter que le DGP est un indicateur qui participe à l'intéressement financier des directeurs départementaux des finances publiques, dont les services assurent le rôle de comptable public au niveau déconcentré.

³⁴ Le taux de demandes de paiement (DP) réglées en 30 jours est égal au nombre de DP dont le délai global de paiement est inférieur ou égal à 30 jours divisé par le nombre total de DP payées.

³⁵ 35,1 M€ en 2009, 63,7 M€ en 2010, 79,9 M€ en 2011, 37,7 M€ en 2012, 28,4 M€ en 2013, 25,3 M€ en 2014.

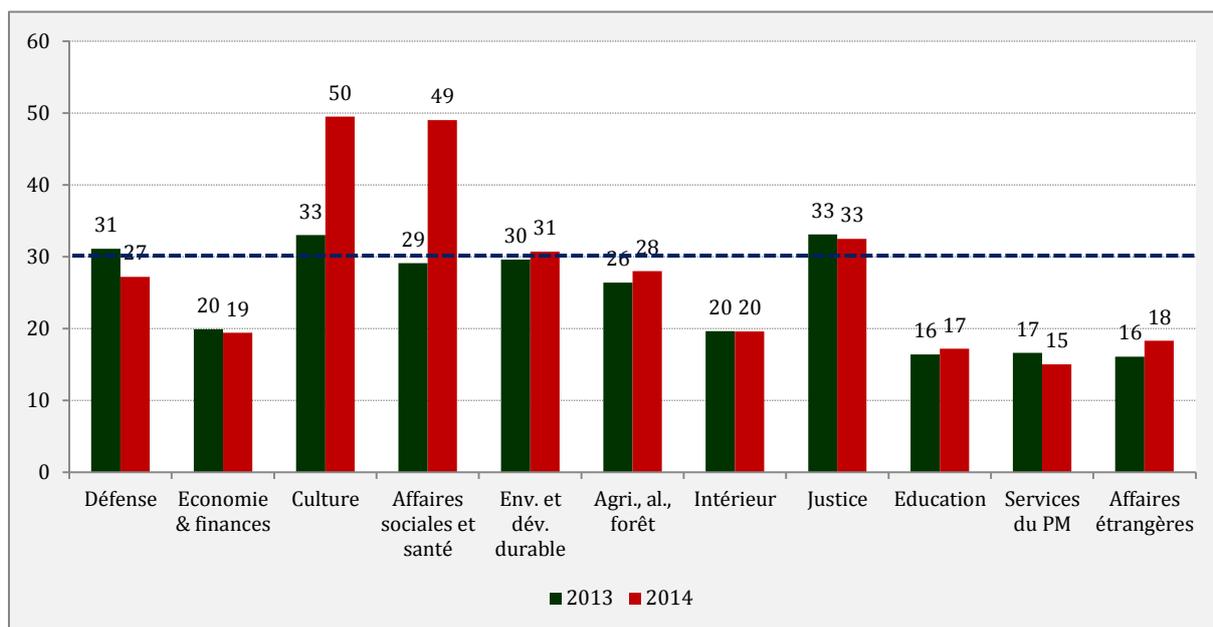
³⁶ Le ministère de la défense présente d'importantes spécificités liées au grand nombre de contrats qui s'exécutent sur plusieurs années. Ainsi, environ 15 % des marchés encore en cours ont été signés avant l'entrée en vigueur du délai de 30 jours, et prévoyaient généralement un délai de 45 jours. Ceci accroît mécaniquement le DGP moyen.

³⁷ La délégation générale de l'armement conserve néanmoins une enveloppe de quelques dizaines de M€ en réserve pour continuer à régler les PME jusqu'à la fin de l'exercice.

³⁸ Le délai gestionnaire et le délai de transmission représentent 87 % du DGP des services centraux en 2014.

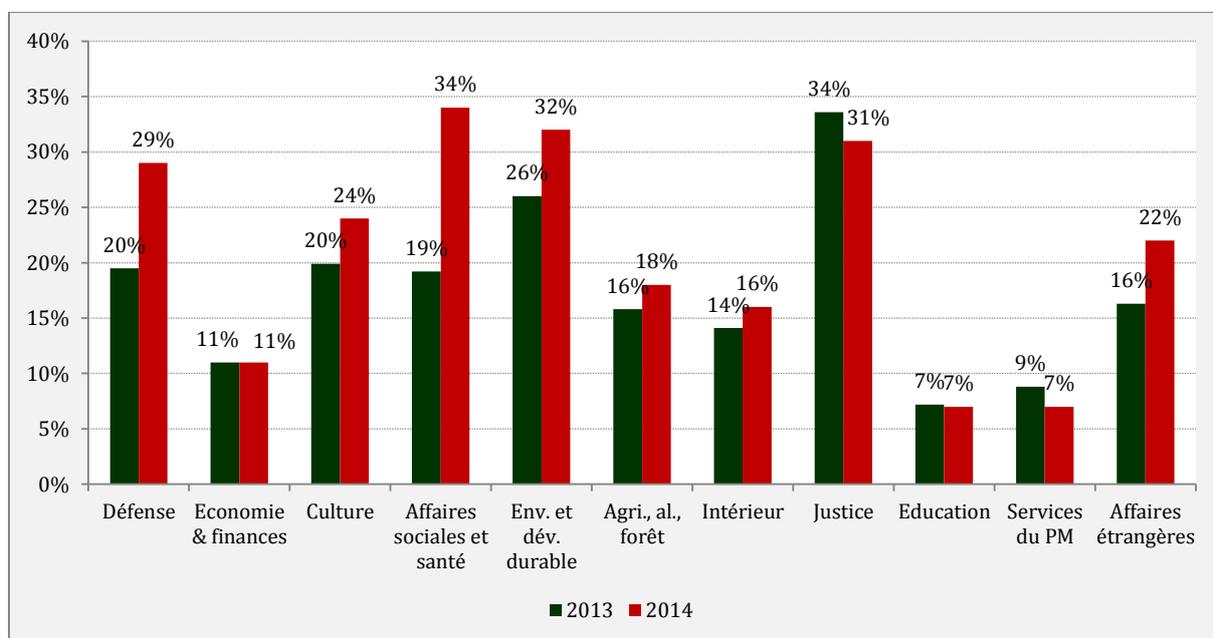
³⁹ Le délai de visa et le délai de rapprochement représentent 13 % du DGP des services centraux en 2014.

Graphique 3 : Délai global de paiement « commande publique » par ministère (services centraux et leurs services déconcentrés), en jours, en 2013 et 2014



Source : Agence pour l'informatique financière de l'État.

Graphique 4 : Taux de factures payées en plus de 30 jours par ministère (services centraux et leurs services déconcentrés), en 2014



Source : Agence pour l'informatique financière de l'État.

2.1.3. Dans le secteur public local, les indicateurs de gestion (DGP) sont en fort décalage avec la perception des entreprises

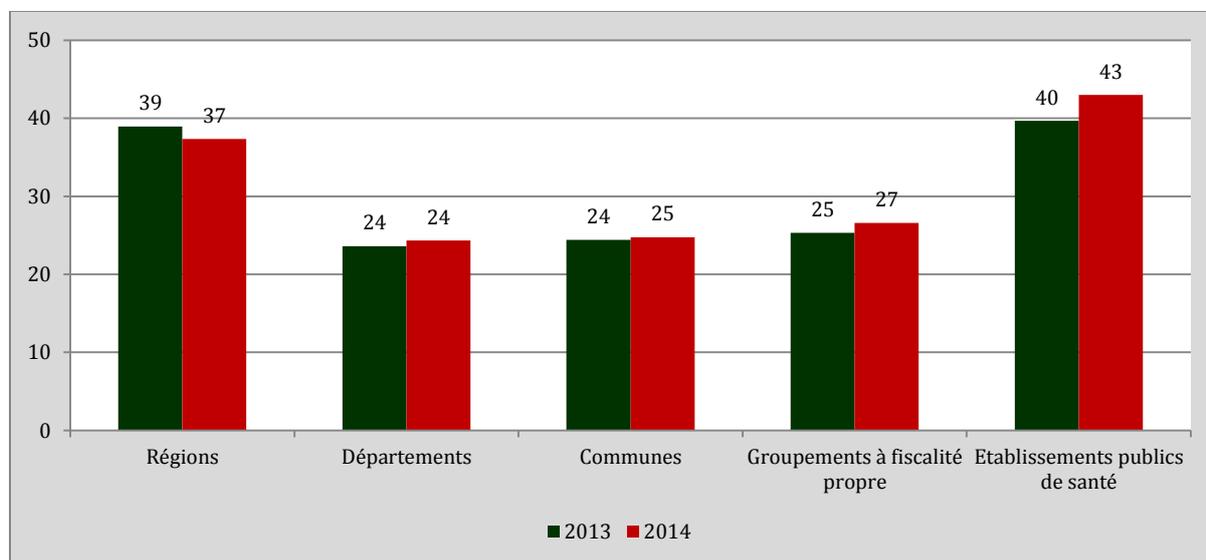
Dans son rapport annuel de 2013, l'observatoire des délais de paiement notait que le DGP moyen, toutes catégories de collectivités territoriales et d'établissements publics locaux confondus, était passé de 27 jours en 2012 à 28 jours en 2013. Il soulignait que cette augmentation n'était pas homogène selon les catégories de collectivités, puisque le DGP des régions connaissait une forte augmentation, passant de moins de 33 jours en 2012 à 39 jours en 2013. Le DGP des établissements publics de santé était lui aussi en augmentation, quoique dans des proportions moindre⁴⁰. Pour le reste (départements, communes, groupements à fiscalité propre, offices publics de l'habitat), le DGP affichait une relative stabilité, avec seulement quelques variations dans des proportions très peu significatives.

En 2014, selon les données transmises à la mission par la DGFIP (cf.

graphique 5), la tendance s'inverse pour les **régions**, dont le **DGP moyen redescend à 37 jours**, mais **reste néanmoins supérieur au délai réglementaire de 30 jours**. Au sein du secteur public local, les régions constituent la seule catégorie pour laquelle le DGP moyen est supérieur au plafond autorisé du code des marchés publics. Par rapport aux autres catégories, **les délais de paiement des régions présentent par ailleurs une plus forte dispersion** : un quart des régions affichent un DGP supérieur à 48 jours en 2013, et 10 %⁴¹ un DGP de plus de 79,3 jours.

Pour toutes les autres catégories du secteur public local, le DGP est en légère augmentation en 2014, mais reste inférieur au plafond réglementaire (NB : le plafond est de 50 jours et non de 30 pour les établissements publics de santé).

Graphique 5 : Délai global de paiement du secteur public local en 2013 et 2014 (en jours)



Source : DGFIP.

⁴⁰ Les grands établissements (recettes d'exploitation supérieures à 70 M€) voyaient leur DGP augmenter de 40,2 à 42,3 jours entre 2012 et 2013, tandis que celui des autres établissements (recettes d'exploitation inférieures à 70 M€) passait de 32,6 à 34,6 jours sur la même période.

⁴¹ Ce qui représente cependant un faible nombre de régions.

Ces chiffres, qui indiquent une situation globalement satisfaisante exception faite des régions, sont en **très fort décalage avec la perception des entreprises**. D'après l'enquête du CODINF précitée, 95 % des collectivités ne respecteraient pas le plafond de 30 jours, proportion qui se serait accrue par rapport à 2011 (92 %). Les délais de paiement dépasseraient même les 90 jours dans 7 % des cas. Cette discordance **suggère l'existence d'importants « délais cachés »**, liés au déclenchement du point de départ du DGP.

Les montants totaux d'intérêts moratoires et d'indemnités de recouvrement payés par le secteur public local demeurent limités⁴², et sont plus faibles que pour la sphère étatique, alors que celle-ci représente une part moindre de la commande publique. Là encore, ce point mériterait d'être approfondi dans des travaux ultérieurs.

Les délais du secteur public local ne semblent pas devoir être imputés au comptable public, dont le délai de traitement moyen des factures était de 6 jours en 2013 et n'a augmenté que d'un à deux jours en 2014, à un niveau qui reste toujours inférieur au délai de 10 jours que lui octroie la réglementation. L'expérience de certaines collectivités comme la ville de Paris montre que **des mesures de réorganisation de la fonction financière et comptable au niveau de l'ordonnateur permettent d'améliorer considérablement la performance** en termes de délais de paiement⁴³.

Encadré 9 : La réorganisation de la fonction financière et comptable au sein de la ville de Paris

La ville de Paris a engagé une modernisation de la fonction comptable qui la place en position de précurseur dans le périmètre des collectivités locales. La ville a en effet déployé un progiciel de gestion intégré pour tous ses budgets et réorganisé en plusieurs étapes sa chaîne comptable, en mettant en place un fonctionnement totalement dématérialisé et en centralisant la gestion des dépenses :

- en 2009 a été créé un centre facturier qui centralise la réception, la dématérialisation et l'archivage des factures ;
- en 2010, la ville a mis en place des centres de services partagés qui assurent le mandatement de la quasi-totalité des dépenses de la ville ;
- en 2011, la ville et la DRFiP d'Île-de-France ont d'un commun accord mis en place la dématérialisation du circuit de la dépense (dématérialisation des pièces comptables et justificatives) ;
- en 2012, ce mouvement a été étendu aux recettes ;
- en 2014, la ville a créé un pôle supports et tiers, qui s'occupe notamment de superviser les bases tiers et gère les relations avec les banques et les fournisseurs qui travaillent avec la ville ;
- en 2014 toujours, un portail fournisseurs est venu fluidifier la chaîne comptable et simplifier les relations avec les fournisseurs.

Ces initiatives ont reçu le soutien de la chambre régionale des comptes, qui y a vu une démarche vertueuse de modernisation des processus. Elles ont permis de diminuer de 50 % la consommation et le stockage du papier, de diviser par deux le délai global de paiement et d'augmenter de 13 % le volume d'activités des équipes comptables tout en redéployant des agents vers d'autres fonctions, grâce à une augmentation de 30 % du nombre de liquidations par agent.

Source : Ville de Paris.

⁴² 25 M€ en 2012 et 2013, 20 M€ en 2014 (données provisoires pour 2014).

⁴³ La mairie de Paris affiche en 2014 un DGP de 21 jours, dont 16 jours pour l'ordonnateur et 5 jours pour le comptable. En 2011, le DGP était de 42 jours.

2.2. Poursuivre les nombreux efforts de modernisation déjà engagés

Comme l'illustre l'exemple de la ville de Paris, l'amélioration des délais de paiement publics renvoie à des chantiers lourds d'organisation. **Les efforts engagés en la matière au cours des dernières années sont nombreux** : déploiement du progiciel de gestion Chorus, génération automatique des intérêts moratoires et indemnités de retard (quoique le dispositif demeure perfectible, comme le montre le 2.1), déploiement des services facturiers⁴⁴, qui permettent de réduire les délais de traitement des factures et de d'offrir aux entreprises un interlocuteur unique, paiement immédiat et non à l'échéance des factures inférieures à 5 000 €⁴⁵, simplification des obligations de certification du service fait pour certaines prestations.

La dématérialisation constitue par ailleurs un très profond levier de changement. Si près de 90 % des factures reçues par les donneurs d'ordre publics se présentent encore en format papier (estimation de la DGFIP), l'impulsion donnée par l'ordonnance du 26 juin 2014 sur la facture électronique (cf. 3) devrait permettre d'accomplir d'importants progrès dans ce domaine dans les prochaines années. La généralisation prévue de la facturation électronique dans le cadre de la commande publique à partir de 2017 permettra de limiter les coûts d'affranchissement pour les fournisseurs et prestataires, de fiabiliser la date de départ du délai global, qui ne dépendra plus de la date de saisie par l'ordonnateur, limitant ainsi le risque de délais cachés, et de restituer de l'information aux entreprises sur l'état d'avancement du traitement de leur facture.

2.3. Appliquer au secteur public les mêmes exigences de transparence qu'aux entreprises

Pour aller plus loin en attirant l'attention des personnes publiques sur un enjeu aujourd'hui peu ou pas du tout pris en compte par certaines d'entre elles, la ligne directrice devrait consister à **appliquer au secteur public les mêmes exigences de transparence et de bonnes pratiques que celles qui s'imposent aux entreprises** : de même que les entreprises seront soumises à une obligation de communication de leurs comportements de paiement en vertu de la loi du 17 mars 2014 et de son décret d'application en cours de rédaction, les comportements de paiement des organismes publics devraient être soumis à une obligation de transparence accrue.

Les statistiques agrégées publiées jusqu'à maintenant sont insuffisantes car beaucoup trop agrégées pour enclencher les remises en question qui s'imposent parfois. **La publication d'informations n'a d'intérêt que si elle est suffisamment fine** : délai de paiement moyen de l'État dans son ensemble mais aussi de chaque ministère et des principaux opérateurs de la commande publique, délai moyen de chaque région, de chaque département, de chaque établissement public de coopération intercommunale, et de chaque commune au-delà d'une certaine taille⁴⁶. L'obligation de transparence devrait s'appliquer de façon identique sur les intérêts moratoires et indemnités de retard payés.

⁴⁴ Deux modes d'organisation de la dépense coexistent aujourd'hui. Dans le mode classique, l'acheteur public émet un bon de commande, le fournisseur livre la marchandise ou réalise la prestation, envoie une facture ; celle-ci est contrôlée par l'ordonnateur qui la met en paiement auprès du comptable ; ce-dernier opère alors ses diligences avant de procéder au paiement. Dans le mode « service facturier », la réception des factures est centralisée par le comptable et l'ordonnateur est recentré sur la commande et la certification du service fait, ce qui évite de doubler les contrôles opérés. Ce mode de traitement plus performant ne concerne encore que 25 % des factures de l'État.

⁴⁵ Par défaut, le paiement d'une facture est programmé 30 jours après sa date de réception. Même si la facture est validée dans un délai plus court, le paiement n'est réalisé qu'à l'échéance. Par dérogation à cette règle, une instruction du ministre du budget prévoit, depuis 2011, le paiement immédiat des factures d'un montant inférieur à 5 000 €.

⁴⁶ La borne reste à définir. Elle pourrait se situer autour de 50 000 habitants. Une centaine de villes au moins devraient être concernées.

Pour les établissements publics et les collectivités, ces informations devraient obligatoirement figurer au compte financier de l'organisme. Pour l'État, elles pourraient être publiées dans un court rapport annexé au projet de loi règlement du budget.

La **DGFIP**, qui exerce le rôle de comptable public pour l'ensemble des acteurs, y compris collectivités et hôpitaux, **dispose de toute l'information nécessaire** (elle produit notamment un tableau de bord financier à usage interne pour chaque collectivité), nonobstant les délais cachés qui restent aujourd'hui impossibles à estimer (cf. 2.1).

L'observatoire des délais de paiement est le lieu adapté pour faire annuellement le point sur l'évolution des délais publics et la bonne application pénalités (intérêts moratoires et indemnités de recouvrement). Dans la continuité des rapports antérieurement publiés, l'observatoire des délais de paiement devrait systématiquement consacrer un chapitre de son rapport annuel à cette thématique. Dès lors que l'observatoire devient l'enceinte privilégiée de discussion de ces sujets, **les associations d'élus locaux y ont naturellement leur place en tant que membres à part entière.**

En ce qui concerne le calendrier, les informations relatives à l'**État** devraient pouvoir être publiées **sans délai**. S'agissant des **collectivités locales** l'entrée en vigueur de l'obligation de transparence pourrait être éventuellement **adossée au déploiement prévu de la facturation électronique** (cf. 3). Il est à noter que la fiabilisation des informations délivrées, notamment la date de départ du délai, sera à cette occasion grandement améliorée.

2.4. Des approches complémentaires : vigilance des corps de contrôle et de l'État actionnaire, affacturage collaboratif

Au-delà de la transparence, il importe d'assurer au sein de l'État, des collectivités et de la plupart de leurs établissements publics les conditions d'une vérification du respect des délais de paiement par leurs corps de contrôle, qui fasse pendant à celui joué par la DGCCRF dans l'ensemble des entreprises privées et, bientôt, publiques.

De façon complémentaire, l'État peut contribuer à donner une impulsion positive en **inscrivant le respect de la loi et des bonnes pratiques en matière de délais de paiement parmi les objectifs qu'il assigne aux entreprises du portefeuille de l'APE**. Cette dimension n'a pas été jusqu'ici très présente dans les préoccupations de l'État actionnaire.

Enfin, parallèlement aux outils de financement mis en œuvre par Bpifrance (Avance Plus), et qui ont fait la preuve de leur pertinence (cf. 4.1.3), le développement de **solutions d'affacturage collaboratif** sur le modèle de celles mises en place par l'UGAP ou d'EDF est à promouvoir.

Ces solutions offrent aux fournisseurs la possibilité, optionnelle, de financer leur facture avant l'échéance de paiement, à des conditions financières plus favorables que dans l'affacturage classique. Par ailleurs, la mise en place de telles solutions nécessite, pour le donneur d'ordre, d'atteindre un degré avancé de maturité dans l'optimisation de ses processus de traitement des factures. L'affacturage collaboratif peut donc constituer, pour le donneur d'ordre public, un aiguillon de modernisation et de performance. Tous les grands organismes de la commande publique pourraient s'en doter.

3. Facturation électronique : la promouvoir avec méthode et pédagogie

3.1. L'émergence et l'expansion de la facturation électronique

3.1.1. L'émergence de la facturation électronique et les exemples étrangers

Invoquer le retard avec lequel les entreprises françaises recourent aux nouvelles technologies de l'information est un lieu commun. Mais il est intéressant de noter que, à tort ou à raison, la facturation électronique n'est que marginalement présentée comme un atout compétitif ou un levier de modernisation des entreprises (cf. encadré 10).

Encadré 10 : La facturation électronique, grande oubliée des enjeux numériques de l'entreprise

Un rapport de McKinsey de septembre 2014⁴⁷ expose ainsi à l'envi que, si les internautes français ont déjà adopté les nouveaux usages numériques, les entreprises françaises sont moins avancées – du fait de difficultés organisationnelles, d'un déficit de compétences numériques, d'un manque de marges de manœuvre financière et d'un manque d'implication des dirigeants.

L'adaptation au numérique représente pourtant pour elles, selon cette étude, un impératif urgent ; et pour saisir les opportunités liées au digital, les entreprises de tous les secteurs ne doivent pas manquer de s'engager résolument dans la mutation numérique. Mais alors que le e-commerce et le « *cloud computing* » sont présentés comme des enjeux prééminents, la facturation n'est mentionnée qu'incidemment, comme l'exemple typique d'un processus routinier et automatisable.

De même, un rapport d'information déposé par la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale le 14 mai 2014 sur le développement de l'économie numérique française⁴⁸, qui ne manque pas de rappeler le retard de l'Europe et les lacunes de la France, relate que les grandes entreprises semblent devoir s'imposer dans la multitude, devenir agiles et réactives, ou se transformer en plateformes. Les PME doivent adapter leur modèle économique, sous peine d'être confrontées à un fort risque de perte de compétitivité. Mais le mot facturation n'est jamais écrit et ne semble pas avoir été identifié comme une réponse possible.

La direction générale des entreprises (DGE), qui porte la voix de la France dans les instances européennes chargées de la facturation électronique, n'est ainsi ni capable d'affirmer qu'il s'agit d'un levier de modernisation et de compétitivité des entreprises, ni à l'inverse qu'une politique publique en faveur du développement de la facturation électronique constituerait une erreur de perspective ou une mauvaise hiérarchie des priorités de l'action publique.

Source : Mission.

La facturation électronique est pourtant apparue, spontanément, comme un outil de renforcement de l'efficacité des processus d'achat, de gestion de plus en plus rigoureuse des stocks, d'élargissement des nomenclatures de produits, et de livraison juste à temps. Ces évolutions ont été permises par l'échange de données informatisé (EDI), terme générique définissant un échange d'ordinateur à ordinateur de documents commerciaux dans un format électronique standardisé entre deux partenaires commerciaux (cf. encadré 11).

⁴⁷ Accélérer la mutation numérique des entreprises : un gisement de croissance et de compétitivité pour la France, McKinsey France, septembre 2014.

⁴⁸ Rapport d'information du 14 mai 2014 déposé par la Commission des Affaires Economiques de l'Assemblée Nationale sur le développement de l'économie numérique française et présenté par Mmes Corinne Erhel et Laure de la Raudière.

Encadré 11 : L'échange de données informatisé

Depuis 1990 en France, une entreprise peut émettre ses commandes, ses avis d'expédition, ses factures par EDI ; des messages électroniques normalisés sont alors télétransmis vers les ordinateurs de ses partenaires commerciaux (fournisseurs, clients, banques) de façon à leur permettre d'interpréter et d'intégrer automatiquement les données correspondantes dans leurs systèmes d'information respectifs, sans papier ni intervention humaine.

Deux partenaires qui conviennent de dématérialiser leurs relations doivent au préalable s'entendre sur un ensemble de données techniques, ainsi que sur un cadre contractuel qui assure la sécurité juridique de leurs opérations. Une recommandation de la Commission européenne s'attachait dès 1994 à ces préoccupations⁴⁹ et la directive 2001/115/CE faisait déjà obligation aux Etats membres en 2001 d'accepter la dématérialisation des factures par EDI.

Le recours à la facturation électronique par EDI s'est particulièrement développé dans des secteurs d'activité très intégrés, dans lesquels un donneur d'ordre a le pouvoir économique de contraindre l'ensemble des acteurs de sa filière à se conformer à ses normes : grande distribution, aéronautique, automobile... Pour cette raison, la pratique de la facturation électronique est parfois associée au soupçon de comportements abusifs, caractéristiques de relations commerciales déséquilibrées : report d'une charge informatique excessive sur les fournisseurs, sans utilité pour eux ; auto-facturation, etc.

Source : Mission.

D'autres considérations ont dans certains pays joué un rôle déterminant dans le développement de la facturation électronique. Les deux pays les plus avancés au monde sont le Brésil et le Mexique ; le rythme actuel de production de factures électroniques dans les échanges B2B (*business to business*) et B2G (*business to government*) serait de l'ordre de 12 milliards de factures par an au Brésil, de 5 milliards par an au Mexique⁵⁰. C'est pour lutter contre l'économie souterraine que le gouvernement a décidé il y a plusieurs années d'imposer la dématérialisation et la transmission en temps réel aux autorités fiscales de l'ensemble des flux de factures. Cette voie est suivie par nombre de pays d'Amérique Latine.

3.1.2. L'Union européenne inspire un mouvement d'ensemble

C'est sous le prisme fiscal que la facturation électronique a été progressivement incorporée au droit européen, dans la mesure où l'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires le rendait nécessaire. **La directive 2001/115/CE a constitué une première étape structurante.** Il est à noter que les pays du nord de l'Europe ont d'emblée permis à leurs entreprises d'échanger entre elles des factures électroniques selon des modalités bien plus souples que celles prévues *a minima* par cette directive (EDI et signature électronique), notamment sous la forme de fichiers PDF joints à des messages électroniques.

Une étude de PriceWaterhouseCoopers en 2008⁵¹ a permis à la Commission de plaider⁵² en faveur de la simplification et de l'harmonisation des règles en vigueur, considérées comme des entraves à l'expansion de la facture électronique, notamment dans un contexte transfrontalier⁵³.

⁴⁹ Recommandation 1994/820/CE de la Commission du 19 octobre 1994.

⁵⁰ E-invoicing / E-billing, Key stakeholders as game changers, Bruno Koch, Billentis August 26, 2014.

⁵¹ A Study on the Invoicing Directive (2001/115/EC) now incorporated into the VAT Directive (2006/112/EC), PriceWaterhouseCoopers, 3 November 2008.

⁵² Communication de la Commission au Conseil du 28.1.2009, « Évolution technologique dans le domaine de la facturation électronique et mesures destinées à simplifier, moderniser et harmoniser davantage les règles de facturation relatives à la TVA », COM(2009) 20 final.

⁵³ L'étude sur la facturation expliquait qu'aucune technologie de facturation électronique n'était susceptible de satisfaire à la fois les grandes et les petites entreprises de toute l'Union européenne, tout en bénéficiant du plein soutien de l'ensemble des autorités fiscales. Elle doutait de l'émergence d'une telle technologie et proposait une

Des recommandations de cette étude est née la **directive 2010/45/UE du 13 juillet 2010, applicable à compter du 1^{er} janvier 2013**. Celle-ci pose que les droits et les obligations des assujettis doivent être exercés de la même manière, que l'assujetti opte pour l'émission de factures papier ou de factures électroniques, cependant que la correspondance avec une livraison de biens ou une prestation de services, l'authenticité, l'intégrité et la lisibilité de la facture doivent reposer sur l'établissement de pistes d'audit fiables.

L'échange de données électroniques et les signatures électroniques avancées ne constituent plus que des exemples de technologies, certes propices à garantir l'authenticité et l'intégrité des factures, mais sans que ces qualités propres fassent que les assujettis soient tenus de recourir à l'une ou à l'autre de ces technologies. La DG Fiscalité et union douanière, afin de lever toute ambiguïté sur son interprétation de la directive, a publié des notes explicatives⁵⁴ de la directive 2010/45/UE (sans valeur normative). Elle y donne des exemples de factures électroniques (un courrier électronique avec un fichier PDF en pièce jointe, une télécopie reçue en version électronique), elle détaille des concepts tels que ceux de contrôle de gestion ou de piste d'audit.

Par ailleurs, la Commission s'est appuyée sur CapGemini Consulting⁵⁵ pour analyser en 2007 les enjeux attachés au déploiement des instruments de paiement paneuropéens SEPA, étape alors majeure et incertaine de la convergence vers le Marché unique⁵⁶. L'architecture SEPA y était présentée comme un « tremplin » de développement de la facturation électronique.⁵⁷

Dans le prolongement de cette analyse, sur la base du rapport final d'un groupe d'experts et de la consultation publique à laquelle ce rapport a donné lieu, une communication de la Commission du 2 décembre 2010 (« Faire profiter pleinement l'Europe des avantages de la facturation électronique ») a émis le **vœu que la facturation électronique, dont la part était estimée à 5 %, devienne le principal mode de facturation en Europe en 2020**.

Afin d'atteindre cet objectif, la Commission promettait de s'attacher à une transposition cohérente et homogène de la directive 2010/45/UE par les Etats membres, défendait le principe d'une promotion de la facturation électronique en priorité vers les PME, invitait l'ensemble des acteurs à s'appuyer sur un modèle de données sémantique commun⁵⁸, et annonçait la création d'un « forum européen sur la facturation électronique », composé notamment de représentants de forums nationaux que les Etats membres étaient invités à mettre en place.

La facturation électronique, sans être explicitement citée, s'inscrit naturellement dans le nouveau programme de travail de la Commission Juncker, au carrefour de deux nouvelles initiatives : l'examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 et l'élaboration d'un train de mesures en faveur du marché unique numérique.

approche rénovée, reposant sur la neutralité par rapport aux choix technologiques et sur la mise en œuvre des mêmes contrôles que ceux qui existent déjà en matière de conformité des factures en général.

⁵⁴ Notes explicatives « Règles de facturation en matière de TVA » (directive 2010/45/UE du Conseil).

⁵⁵ SEPA : potential benefits at stake, Researching the impact of SEPA on the payments market and its stakeholders, CapGemini Consulting, automne 2007.

⁵⁶ L'impact économique pour un ensemble de 16 pays de l'Union Européenne sur la période 2006-2012 était évalué, selon différents scénarios, entre un coût de 42 milliards d'euros et un bénéfice de 123 milliards d'euros.

⁵⁷ Sous des hypothèses favorables, l'essor de la facturation électronique laissait espérer la possibilité de tripler dans le meilleur des cas les bénéfices potentiels d'un développement agressif de SEPA (les 123 Md€ précédemment cités devenant 362 Md€ de gains de productivité sur la période 2006-2012).

⁵⁸ À partir de la norme Cross-Industry Invoice (CII) v.2 de l'UN/CEFACT.

3.2. Les clefs du développement de la facturation électronique en France

La mission estime que l'adoption de la facturation électronique dans les entreprises présente d'autant plus d'intérêt qu'elle s'inscrit dans une démarche plus globale et assumée de modernisation et de transformation. Au-delà des gains d'efficacité directs liés à la réduction du coût de circulation et de traitement du papier, les enjeux tiennent en effet surtout à une dématérialisation plus large des relations commerciales, à l'accès aux marchés publics et à une mobilisation plus facile des créances commerciales. Aussi, il nous semble que les pouvoirs publics doivent s'employer à lever tout obstacle à l'adoption de la facturation électronique par les entreprises lorsqu'elles atteignent un degré de maturité suffisant.

Le « décor » pour progresser dans le déploiement de la facture électronique paraît aujourd'hui planté et la puissance publique joue déjà en la matière un rôle moteur aussi important que mal connu.

3.2.1. Le pari de l'effet d'entraînement et de normalisation de la commande publique

Depuis janvier 2012, l'Etat français a mis en place le portail « Chorus Factures » qui permet de dématérialiser de bout en bout les factures entre les fournisseurs de l'Etat et le système d'information Chorus utilisé par l'ensemble des administrations de l'Etat.

Alors que la mise en place de ce portail n'avait provoqué qu'un faible engouement pour la dématérialisation des factures (34 000 factures dématérialisées en 2013 sur un total de 4 millions), l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 a rendu la facture électronique progressivement obligatoire pour les donneurs d'ordres publics. L'ordonnance fait en effet obligation à l'Etat, aux collectivités et aux établissements publics d'accepter à partir du 1^{er} janvier 2017 les factures transmises sous forme électronique, par l'intermédiaire de la plateforme Chorus Factures, ainsi mutualisé entre tous ces acteurs publics.

Les fournisseurs de ces acteurs publics sont également requis de dématérialiser leurs factures et de recourir à Chorus Factures selon un calendrier progressif qui s'appuie sur les catégories statistiques définies par la loi LME⁵⁹.

Le portail de facturation Chorus Factures, efficacement piloté par l'AIFE, est conçu pour répondre à la grande diversité de caractéristiques des fournisseurs de l'Etat aujourd'hui, et de l'ensemble des donneurs d'ordres publics demain⁶⁰. Il accueille pour ce faire des factures électroniques émises selon des standards variés :

- l'échange de données informatisées (EDI), plus particulièrement destiné aux fournisseurs produisant des factures par milliers ;
- des factures déposées selon des formats beaucoup plus accessibles aux petites et moyennes entreprises, commodément émises à partir de leurs systèmes de comptabilité : format XML ou PDF, signés ou non signés électroniquement ;
- des factures saisies unitairement et directement sur le portail, en substitution de factures papier, à destination de fournisseurs intervenant ponctuellement.

⁵⁹ Le 1^{er} janvier 2017 pour les grandes entreprises et les personnes publiques, le 1^{er} janvier 2018 pour les ETI, le 1^{er} janvier 2019 pour les petites et moyennes entreprises, et le 1^{er} janvier 2020 pour les microentreprises.

⁶⁰ Il apparaît néanmoins surprenant, sinon malheureux, que le projet de loi croissance ait prévu d'exonérer la SNCF et les établissements publics qui lui sont liés de s'intégrer à cette démarche.

L'initiative française, qui n'est pas isolée et qui n'est pas particulièrement en pointe (au regard notamment du Danemark, de l'Autriche, de la Suède ou de la Finlande), s'inscrit dans la perspective ouverte par une résolution d'avril 2012 du Parlement européen, tendant à rendre obligatoire la facture électronique dans le cadre des marchés publics en Europe, traduite par la directive n° 2014/55/UE du 16 avril 2014, qui ouvre un chantier d'harmonisation européen des normes techniques en la matière (cf. encadré 12).

Encadré 12 : L'initiative européenne d'harmonisation des normes techniques

La directive n° 2014/55/UE du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics vise en premier lieu à s'opposer à la fragmentation de l'espace européen : la prolifération de normes mondiales, nationales, régionales et propriétaires en matière de facturation électronique constituent des entraves au marché unique, les entreprises qui aspirent à participer à des marchés publics transfrontières étant contraintes de se conformer à une nouvelle norme de facturation électronique chaque fois qu'elles accèdent à un nouveau marché.

La directive invite la Commission à demander à l'organisation européenne de normalisation, le CEN, d'élaborer une norme européenne appelée à être obligatoirement acceptée par tous les donneurs d'ordres publics. Cette norme devra comprendre un « modèle sémantique de données » des éléments essentiels d'une facture électronique, complété par un nombre limité de transcriptions syntaxiques.

Pour que les petites et moyennes entreprises ne soient pas exclues du bénéfice de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics, la future norme européenne sur la facturation électronique devra rendre possible la création de systèmes de facturation électroniques conviviaux, aisément compréhensibles et faciles à utiliser.

La publication de cette norme est sensée être achevée au plus tard le 27 mai 2017. Les États membres adoptent, publient et appliquent, au plus tard dix-huit mois après la publication de la norme européenne les dispositions nécessaires pour se conformer à l'obligation de recevoir et de traiter les factures électroniques conformes à cette norme.

Si à ce terme l'AIFE devra pouvoir accepter l'ensemble des versions syntaxiques de la norme européenne, rien ne l'obligera à refuser les formats préexistants. N'importe quelle entreprise européenne pourra présenter dans Chorus Factures une facture au standard européen. Mais il n'est pas acquis que la norme européenne prenne rapidement le pas sur les autres formats reconnus par l'AIFE, ni *a fortiori* évident que cette norme européenne s'impose dans les échanges interentreprises.

Source : Mission.

3.2.2. Clarifier la stratégie française en matière de format, à l'échelle nationale et européenne

C'est à la lumière du processus européen d'harmonisation normative que doivent être appréciés les efforts menés par le forum national de la facturation électronique (FNFE), qui constitue une enceinte de référence rassemblant une communauté d'experts de l'administration et des entreprises pour traiter de facturation électronique dans un cadre partenarial et informé.

La perspective d'**acceptation obligatoire de la facturation électronique entre entreprises**, prévue par l'article 61 bis du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques⁶¹, **pose la question de la multiplicité des formats**, qui peut être source de complexité et d'insécurité pour les entreprises, notamment les PME et TPE.

⁶¹ Article 61 bis du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de permettre le développement de la facturation électronique dans les relations entre »

Face à cet écueil, **le FNFE s'emploie aujourd'hui à définir et promouvoir un format simple de facture électronique dit « mixte »**, comportant à la fois une image scannée immédiatement lisible par un être humain et un ensemble minimal de champs de données structuré au format XML, susceptible d'être directement échangé entre le système d'information comptable du fournisseur et celui du client.

Cette option technique est apparue à la mission à la fois raisonnable et pragmatique, notamment car elle est compatible avec les choix opérés par l'AIFE dans le déploiement de son portail. L'obligation d'acceptation des factures dématérialisées, si elle devait s'imposer aux grandes entreprises dès 2017 et porter sur un format simple, en complément des factures déjà échangées par EDI et en remplacement des factures papiers, ne poserait donc pas de difficulté particulière (il est à noter que la dématérialisation des factures est déjà largement promue par les grands donneurs d'ordre). Il conviendra par conséquent, dans un délai d'habilitation à préciser et à ne pas sous-estimer, de conduire une indispensable concertation sur le sujet, afin de définir dans l'ordonnance le format adéquat.

Cette obligation d'acceptation de la facturation électronique est naturellement liée au chantier ouvert par l'article 60 du projet de loi pour la croissance et l'activité, qui autorise le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant de la loi permettant de mettre à la disposition des entreprises un dispositif permettant, dans leurs relations dématérialisées avec l'administration et les tiers, de justifier de leur identité et de l'intégrité des documents transmis.

Il importe en parallèle que la France s'organise pour faire valoir ses choix techniques préférentiels au sein du CEN. À cet égard, il est nécessaire que le fonctionnaire de la DGE qui représente la France dans cette instance, en binôme avec un expert du secteur privé, dispose d'un mandat clair engageant sa hiérarchie.

3.2.3. Lever les incompréhensions et les craintes qui entourent la piste d'audit

Parallèlement à ces questions, la mission a constaté **un déficit de communication sur le sujet de la facturation électronique**, qui entretient un climat d'attentisme de la part des entreprises. Le format le plus simple – la dématérialisation sous toute forme que ce soit, accompagnée d'une piste d'audit fiable (cf. encadré 13) – est encore fréquemment considéré comme source d'insécurité juridique en cas de contrôle fiscal, alors que la doctrine de la DGFIP est claire sur le sujet : **il y a une parfaite égalité de traitement entre les factures papier et les factures électroniques** et il appartient à chaque entreprise de déterminer en fonction de sa taille les contrôles qu'elle met en place pour garantir l'authenticité, l'intégrité et la lisibilité des factures qu'elle émet et reçoit, ainsi que leur correspondance avec une livraison de biens ou une prestation de services.

Encadré 13 : Les règles fiscales applicables aux factures électroniques

Les règles applicables en matière de facturation sont définies à l'article 289 du Code Général des Impôts. Depuis la transposition de la directive 2010/45/UE, cet article comporte plus particulièrement les dispositions suivantes :

« V. - L'authenticité de l'origine, l'intégrité du contenu et la lisibilité de la facture doivent être assurées à compter de son émission et jusqu'à la fin de sa période de conservation ;

VI. - Les factures électroniques sont émises et reçues sous une forme électronique quelle qu'elle soit. Elles tiennent lieu de factures d'origine pour l'application de l'article 286 et du présent article. Leur transmission et mise à disposition sont soumises à l'acceptation du destinataire. VII. - Pour satisfaire aux conditions prévues au V, l'assujetti peut émettre ou recevoir des factures :

- *1) soit sous forme électronique en recourant à toute solution technique autre que celles prévues aux*

les entreprises, en facilitant l'acceptation des factures transmises par voie électronique, de façon progressive, pour tenir compte de la taille des entreprises concernées. »

2° et 3°, ou sous forme papier, dès lors que des contrôles documentés et permanents sont mis en place par l'entreprise et permettent d'établir une piste d'audit fiable entre la facture émise ou reçue et la livraison de biens ou prestation de services qui en est le fondement ;

- 2) soit en recourant à la procédure de signature électronique avancée définie au a du 2 de l'article 233 de la directive 2006/112/ CE du Conseil du 28 novembre 2006 précitée en ce qui concerne les règles de facturation. Un décret précise les conditions d'émission, de signature et de stockage de ces factures ;
- 3) soit sous la forme d'un message structuré selon une norme convenue entre les parties, permettant une lecture par ordinateur et pouvant être traité automatiquement et de manière univoque, dans des conditions précisées par décret. »

Il y a donc aujourd'hui une parfaite égalité de traitement entre les factures papier et les factures électroniques, tandis que les entreprises ont une complète liberté de choix quant à la manière dont elles s'assurent de l'authenticité de l'origine, de l'intégrité du contenu et de la lisibilité des factures.

Par un souci de conformité à la directive et de continuité par rapport aux règles antérieures, les modalités particulières d'émission de factures que constituent l'échange de données informatisées (VII.- 2°) et la signature électronique avancée (VII.- 3°) sont présentées à part. Mais si ces solutions techniques offrent aux entreprises une garantie de l'authenticité de l'origine et de l'intégrité du contenu des factures, elles ne sont plus privilégiées par l'administration fiscale et elles ne dispensent évidemment pas les entreprises de s'assurer, pour leurs propres besoins, que les factures sont sustentées par des prestations de services ou des livraisons de biens réellement effectuées.

Source : DGFIP.

Hors du cadre de l'EDI et de la signature électronique, la **référence** à des contrôles documentés et permanents, ainsi qu'à l'existence d'**une piste d'audit fiable, crée un émoi qui parait à la mission hors de proportion** avec les enjeux véritables. Il serait opportun que la documentation élaborée par l'administration fiscale, claire et détaillée, soit mieux connue.

Les professions du chiffre, experts-comptables et commissaires aux comptes, pourraient sans doute contribuer à apaiser l'inquiétude de certaines entreprises. Le prochain congrès de l'ordre des experts comptables pourrait constituer une opportunité pour cette profession de prendre la mesure, pour sa clientèle et pour elle-même, des enjeux de transformation induits par la facturation électronique.

Les organisations professionnelles ont naturellement aussi un rôle important à jouer. Le moment paraît bien choisi pour communiquer largement auprès de leurs adhérents sur l'intérêt de la dématérialisation des factures, *a priori* porteuse de gains d'efficacité, d'une diminution des retards de paiement, de l'identification plus rapide d'un éventuel litige, de retours d'informations du client sur la mise en paiement de la facture. À cet égard, **l'annonce par le MEDEF** à l'occasion de l'événement « trésorerie des entreprises » du 26 mars 2015 **d'une campagne de communication** sur le sujet est une initiative positive.

La transposition de la directive 2010/45/UE ayant été finalisée dans le courant de l'année 2013, les premiers contrôles fiscaux de la TVA intervenus dans ce nouveau cadre n'interviendront qu'en 2015. Un retour d'expérience sur ces contrôles serait souhaitable (*via* des réunions locales organisées dans le réseau des DDFiP par exemple), validant par exemple qu'aucune entreprise n'aura été sanctionnée au seul motif d'une piste d'audit insuffisante (alors que ce défaut de contrôle interne n'aurait pas effectivement occasionné l'émission ou la réception de factures dépourvues de fondement et, à ce titre, contestables).

A titre de tolérance, l'administration fiscale avait admis jusqu'au 31 décembre 2014 qu'une facture créée sur papier, puis numérisée pour être envoyée et reçue de façon électronique (par courriel ou réseau sécurisé), serait considérée comme une facture électronique, pour autant que l'émetteur respecte les deux conditions suivantes :

- la facture numérisée devait être sécurisée au moyen d'une signature électronique, quelles que soient les caractéristiques de cette dernière ;

- l'émetteur de la facture devait conserver la facture sous les deux formats, papier et électronique.

Le récepteur de la facture était, pour sa part, considéré comme ayant reçu une facture électronique. Il devait donc conserver la facture ainsi reçue, uniquement sous format dématérialisé. **Dans un souci de développement de la facturation électronique, il semble utile à la mission que cette tolérance soit pérennisée.**

4. Financement du bas de bilan : une large palette d'outils a été développée

Outre les sujets précédemment évoqués, les ministres ont également souhaité que la mission dresse un bilan des initiatives récentes pour améliorer le financement du bas de bilan des entreprises (plan trésorerie de 2013, engagements des banques et des assureurs-crédits) et fasse un point sur le développement des outils de couverture du poste client, dans le contexte particulier des débats qui se sont tenus autour de diverses dispositions du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

4.1. Les acteurs traditionnels du financement sont mobilisés

4.1.1. Banques et assureurs-crédit sont attentifs au respect de leurs engagements

Sur la base du rapport de l'observatoire du financement des entreprises destiné à faciliter le financement des TPE en France et à l'invitation des Ministres de l'Economie et des Finances, les banques ont pris le 27 juin 2014 cinq engagements : celui de répondre sous quinze jours ouvrés à toute demande de crédit, dès lors que le dossier est complet ; l'engagement en cas de refus de recevoir le chef d'entreprise pour lui en expliquer les raisons ; l'engagement d'indiquer sur les courriers de refus ou de dénonciation d'un crédit les voies de recours existantes, en particulier celle de la médiation du crédit ; l'édition d'un guide sur le financement à court terme, destiné à éviter que les TPE utilisent à mauvais escient le découvert quand d'autres outils de trésorerie seraient plus adaptés ou moins onéreux. En dernier lieu, une réflexion était engagée par les banques afin de favoriser une plus grande stabilité des chargés de clientèle.

Il était prévu qu'au terme d'un an de mise en œuvre de ces engagements, **l'observatoire du financement des entreprises en réaliserait le bilan. La présente mission n'a pas vocation à anticiper cette échéance ni à empiéter sur les prérogatives de l'observatoire**, qui constitue le cadre approprié.

Toutefois, la fédération bancaire française a donné l'occasion à la mission et au nouveau médiateur du crédit, le 12 mars 2015, d'entendre les représentants des réseaux et d'apprécier les efforts accomplis afin de se conformer aux cinq engagements. **Ce point d'étape a montré que, si les travaux ne sont pas encore achevés, les banques se sont d'ores et déjà organisées pour présenter le moment venu un bilan conforme à leurs engagements.**

Dans un autre domaine, il convenait de tirer les leçons de ce que le retrait des assureurs-crédit avait eu un fort effet d'amplification des difficultés des entreprises lors de la crise financière de 2008/2009. S'il s'avère que le niveau de capitalisation et le modèle économique de ces acteurs ne permet pas d'éviter totalement cet effet pro-cyclique, une convention entre le ministre de l'économie et des finances, la médiation du crédit, la FFSA et les principaux assureurs-crédit, a été mise en place dès 2009 pour veiller à ce que les assureurs-crédit, qui ne sont pas en relation contractuelle avec les acheteurs qu'ils évaluent, informent néanmoins ces derniers lorsqu'une dégradation de leur score entraîne une réduction ou une suppression du niveau de couverture dont ils bénéficient auprès des assurés – au risque que les assurés privent les acheteurs de tout délai de paiement. En outre, une centralisation des encours de créances garantis par les assureurs-crédit devait être organisée.

Cette approche a été confortée par un rapport de l'inspection générale des finances⁶². Elle a donné lieu à un renouvellement et un approfondissement de la convention le 17 juin 2013.

L'ensemble de ces dispositions nous ont semblé suivre leur cours, sans appeler de la part de la mission de remarque particulière.

4.1.2. Les affactureurs cherchent à exploiter un réservoir de croissance encore important

Une mission de l'inspection générale des finances achevée en novembre 2013 visait à analyser le marché de l'affacturation, à statuer sur l'adéquation de la réglementation applicable à cette activité et à apprécier la capacité des factors, eu égard à ce cadre réglementaire, à s'approprier les innovations technologiques notamment permises par le recours à la facturation électronique et par l'émergence de plateformes en ligne.

Cette mission récente a estimé que l'activité d'affacturation présentait un caractère très concurrentiel ; elle a porté un regard positif sur les initiatives de la profession, s'agissant plus particulièrement du développement d'offres commerciales destinées aux PME / TPE ; elle a examiné la voie alternative à l'affacturation, placée sous le contrôle de l'AMF, du refinancement des créances commerciales par la création d'un fonds commun de titrisation ; elle s'est en définitive prononcée en faveur du maintien en l'état de la réglementation, moyennant la recommandation d'une attention régulière portée aux évolutions du secteur.

Notre mission a rencontré les principaux acteurs du marché de l'affacturation, mais s'est abstenue de revenir sur les conclusions de la mission précédente. Selon nos interlocuteurs, **le marché de l'affacturation en France demeure dynamique et concurrentiel.** Le potentiel de croissance reste important : alors que se développent des offres adaptées aux petites entreprises et que l'essentiel de la croissance en volume du marché est porté par l'affacturation confidentiel pour de grands cédants, les affactureurs cherchent à combattre l'image encore médiocre de l'affacturation dans les entreprises moyennes. À l'occasion d'un colloque que l'ASF a consacré le 31 mars aux outils de financement spécialisés, ils ont affirmé vouloir accroître leur taux de pénétration dans les PME et TPE françaises et ont présenté plusieurs propositions destinées à renforcer leur intervention dans le cadre de la commande publique et, moyennant le soutien de BPI France, dans de nouveaux secteurs d'activité (BTP notamment).

Il est intéressant en dernier lieu de signaler la **part croissante de l'affacturation de créances sur des débiteurs publics, qui représenterait entre 1,2 et 1,5 milliards d'euros** d'encours au 31 décembre 2014, tous acteurs confondus.

4.1.3. L'outil Avance+ de Bpifrance joue son rôle

Avance+ est une offre de Bpifrance qui vise à permettre aux entreprises, en particulier PME et ETI, de couvrir des besoins de trésorerie liés à des créances⁶³ sur de grands donneurs d'ordre publics (État et ses opérateurs, collectivités et leurs établissements publics, sociétés à capitaux publics, organismes de logement social) et privés (grandes entreprises proches des donneurs d'ordre publics par leur taille et la qualité de leur signature).

⁶² Le crédit interentreprises et la couverture du poste client, décembre 2012

⁶³ Avance+ recouvre en réalité 4 produits différents : Avance+ « classique », pour les contrats de commande publique, Avance+ CIR, pour le préfinancement du crédit d'impôt recherche, Avance+ Emploi pour le préfinancement du crédit d'impôt compétitivité emploi, et Avance+ Export, pour le préfinancement de créances à l'étranger.

Elle a été mise en place dans un contexte où les banques pratiquaient de moins en moins la cession de créances, préférant désormais renvoyer vers leur offre d'affacturage, et où les factors se montraient peu intéressés par l'affacturage de créances publiques (c'est moins le cas aujourd'hui, les assureurs-crédits constatant une part croissante de créances publiques dans les portefeuilles cédés).

Avance+ prend la forme d'une avance de trésorerie accordée pour une durée d'un an, en contrepartie de la cession d'un portefeuille de créances. L'avance peut représenter jusqu'à 100 % du montant des factures cédées. Une fois la ligne ouverte, l'entreprise a la liberté de la mobiliser partiellement ou en totalité, en fonction de ses besoins. Les lignes Avance+ sont en moyenne utilisées à hauteur de 35-40 % du montant autorisé, selon Bpifrance. Le remboursement du crédit se fait par affectation des règlements reçus sur ces factures.

La promotion de l'offre repose essentiellement sur les réseaux bancaires, qui apportent 50 % de la clientèle d'Avance+. Elle a vocation à n'intervenir qu'en complément de l'offre du secteur bancaire (autorisation de découvert, affacturage classique). Elle s'adresse tout particulièrement aux entreprises qui ont un volume d'activité important et récurrent avec le secteur public, et qui sont soumises à des délais de paiement aléatoires.

Avance+ répond à un réel besoin puisque l'encours de créances effectivement mobilisées par les bénéficiaires se situe à 3,4 Md€ en 2014 (tous types de créances confondus), en hausse de 18 % par rapport à 2013. Avance+ couvraient 6 508 sociétés clientes au 31 décembre 2014 (hors préfinancement du CICE), un chiffre relativement stable dans le temps d'après Bpifrance, mais qui correspond à un « turn-over » important (~2 000 comptes clients clôturés et ~2 000 comptes ouverts chaque année).

4.2. De nouveaux outils encore émergents mais à suivre avec attention

4.2.1. L'affacturage inversé : une pratique ancienne en profonde évolution

L'affacturage classique se traduit par un contrat entre un organisme financier et une entreprise qui lui cède les créances qu'elle possède sur tout ou partie de ses clients, sans que ceux-ci aient leur mot à dire et sans même qu'ils en soient nécessairement informés. Au contraire, dans le cas de l'affacturage inversé, c'est le client (habituellement appelé donneur d'ordre) qui joue un rôle pivot en mettant en relation ses fournisseurs avec un organisme financier.

Les premiers contrats d'affacturage inversé étaient en général davantage motivés par l'intérêt du donneur d'ordre que par celui de ses fournisseurs : il y trouvait soit un intérêt financier (une ristourne sur les intérêts payés par le fournisseur à l'organisme financier, par exemple sous la forme d'une commission d'apport d'affaires) soit, avant la loi LME, la possibilité de maximiser son crédit fournisseur et d'allonger ses délais de paiement. Le fournisseur, pour sa part, ne bénéficiait pas nécessairement d'un taux de refinancement de sa créance plus favorable que s'il l'avait directement escomptée auprès d'un établissement financier.

Ces montages, révélateurs d'une relation déséquilibrée entre un donneur d'ordre et ses fournisseurs, sont appelés à disparaître sous l'impulsion des commissaires aux comptes.

En effet, un projet de recommandation de la compagnie nationale des commissaires aux comptes doit prochainement conduire à ce que les passifs correspondant à des opérations d'affacturage inversé qui présentent un tel caractère abusif soient requalifiés et basculent du crédit fournisseur aux dettes financières. Or l'intérêt des montages d'affacturage inversé, pour le donneur d'ordre, ne tient que dans la mesure où ils donnent aux analystes financiers l'image favorable d'une entreprise dont aussi bien le besoin en fonds de roulement que le ratio d'endettement (« *gearing* ») sont limités.

Cette évolution de doctrine des commissaires aux comptes favorise **l'émergence d'une nouvelle génération de contrats d'affacturage inversé, plus respectueux de l'intérêt des fournisseurs ou des sous-traitants**. Leur mise en place suppose que le donneur d'ordre a optimisé son circuit de réception, de rapprochement et de validation des factures : l'affacturage inversé a d'autant plus d'intérêt qu'il existe un délai important entre l'émission du bon à payer (par exemple à J + 10 par rapport à la date d'émission de la facture) et le règlement (par exemple à J + 55). La dématérialisation des factures est évidemment déterminante à cet égard.

Les programmes d'affacturage inversé reposent sur l'envoi par le donneur d'ordre à un intermédiaire financier d'**ordres de paiements à terme correspondant aux factures validées**. L'intermédiaire est mandaté par le donneur d'ordre pour effectuer les paiements, les ordres de paiement qu'il reçoit sont irrévocables. Moyennant un contrat signé avec l'intermédiaire financier, les fournisseurs ont accès aux ordres de paiement qui les concernent par l'intermédiaire d'une plateforme qui leur permet, à leur entière discrétion, d'escompter tout ou partie de leurs créances.

Le taux d'escompte consenti à chaque fournisseur est très avantageux puisque, d'une part, il repose sur la cotation de crédit du donneur d'ordre (souvent meilleure que celle du fournisseur), d'autre part, le risque de litige et le risque de retard de paiement sont écartés par rapport à une solution d'affacturage classique ou de cession Dailly. Le taux d'intérêt diffère d'un fournisseur à l'autre pour tenir compte de frais d'acquisition variables ; à cet égard, le contrat ne présente d'intérêt pour l'intermédiaire financier que s'il parvient à enrôler une part suffisante des fournisseurs.

La mission porte une appréciation positive sur le développement de ces nouvelles formes d'affacturage inversé, qu'une nouvelle dénomination (dérivée de l'expression anglaise « *supply chain finance* ») distinguerait utilement de pratiques plus anciennes et moins vertueuses. Les acteurs publics qui, pour certains, ont déjà montré la voie (EDF, UGAP), et sans préjudice du respect des délais de paiement, pourraient être incités à s'engager dans cette voie.

Les limites au développement de l'affacturage inversé tiennent à la cotation de crédit des donneurs d'ordre, qui doit être meilleure que celle de leurs fournisseurs, et au volume de créances refinancées, qui peut représenter une part significative de l'ensemble des concours bancaires accordés au donneur d'ordre et qui peut justifier une syndication des risques entre plusieurs établissements financiers. En outre, le recours à l'affacturage inversé sur les grands donneurs d'ordre pourrait avoir pour résultat, dans certaines entreprises, de compliquer la mobilisation du poste client résiduel s'il est de moindre qualité.

Enfin, les contrats ou les projets d'affacturage inversé couvrent souvent un périmètre international, ils sont donc susceptibles d'être affectés par des contraintes prudentielles ou réglementaires propres à la France, et peuvent faire l'objet d'évolutions importantes et rapides. Dans les délais impartis, la mission n'a néanmoins pas approfondi ces questions.

4.2.2. La désintermédiation du crédit inter-entreprises

Le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dans sa version issue du débat à l'Assemblée, ouvre deux voies tendant à faciliter la désintermédiation financière :

- l'article 40 bis A sort du champ du monopole bancaire les prêts interentreprises à moins de deux ans consentis à titre habituel entre des entreprises entre lesquelles il existe, à défaut d'un lien en capital, un accord de partenariat ;
- l'article 40 bis B autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin, d'une part, d'encadrer l'intermédiation des bons de caisse ou de faciliter l'intermédiation des titres de créances dans le cadre du financement participatif ; d'autre part, de renforcer la protection des souscripteurs de bons de caisse.

La mission n'est pas en mesure de prendre position **sur l'opportunité de permettre aux entreprises de déroger dans les conditions de l'article 40 bis A au monopole bancaire**. Elle est néanmoins en capacité d'apporter deux éléments au débat :

- le premier tient à ce qu'aucun des interlocuteurs de la mission, s'agissant notamment de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de la fédération bancaire française, n'était en mesure de dire si les entreprises d'autres Etats membres de l'Union européenne sont ou non en droit de consentir de tels prêts ;
- le second tient à un intérêt modéré des entreprises rencontrées pour une telle évolution législative : soit au motif qu'ils disposeraient déjà de moyens leur permettant, le cas échéant, de soutenir une entreprise de leur filière en difficulté passagère ; soit que le fait pour une entreprise d'être à la fois partenaire et banquier d'une autre entreprise l'expose à un risque élevé d'être considérée comme gérant de fait de celle-ci.

Quant à l'article 40 bis B, il trouve son origine dans le hiatus qui existe aujourd'hui entre le niveau élevé de protection des investisseurs offert par le nouveau dispositif d'encadrement du financement participatif et l'absence de dispositions analogues régissant l'activité très proche d'un intermédiaire financier, Unilend.

Celui-ci, faiblement régulé en tant qu'agent prestataire de services de paiement mandaté par la SFPMEI, met en relation par internet des entreprises désireuses d'emprunter directement auprès du grand public et des épargnants intéressés par une quote-part d'enveloppes de prêt de quelques dizaines de milliers d'euros par emprunteur, consentis à des taux compris entre 8 et 10 %, pour des durées inférieures à 5 ans. Cette activité s'appuie sur l'émission par les entreprises emprunteuses de bons de caisse, régis par des disposition du chapitre III du Titre II du Livre II du Code monétaire et financier, directement issues d'un décret-loi du 25 août 1937, largement tombées en désuétude depuis la création des titres de créances négociables (billets de trésorerie et BMTN) et la levée de l'anonymat fiscal.

Selon l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution, un frein à l'activité d'Unilend tient à ce qu'une telle plateforme ne peut proposer qu'une seule fois son intermédiation à un emprunteur donné. En effet, les fonds qu'une personne recueille d'un tiers, notamment sous la forme de dépôts, avec le droit d'en disposer pour son propre compte mais à charge pour elle de les restituer, sont considérés comme des fonds remboursables du public⁶⁴. Or, il est interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit de recevoir à titre habituel des fonds remboursables du public⁶⁵ et la seconde émission par une entreprise de bons de caisse serait interprétée comme un début d'habitude l'exposant à des sanctions.

Le besoin d'encadrer l'activité d'intermédiation de bons de caisse ne paraît pas impérieux en l'état, pour autant que les investisseurs soient clairement avertis des risques qu'ils encourent. De façon alternative aux bons de caisse, **l'option à expertiser** pour permettre le financement innovant de créances commerciales **serait d'envisager d'élargir le cadre du financement participatif aux personnes morales**.

⁶⁴ Article L 312-2 du Code monétaire et financier.

⁶⁵ Article L 511-5 du Code monétaire et financier.

Lettre de mission



Le Ministre des Finances
et des Comptes Publics

Le Ministre de l'Economie
de l'Industrie et du Numérique

Paris, le **2** FEV. 2015

Madame,

Les entreprises de notre pays souffrent souvent de tensions sur leur trésorerie comme vous l'avez montré dans vos précédents travaux. C'est particulièrement le cas de nos TPE dont un tiers est concerné par une telle difficulté.

Nous souhaitons identifier les possibilités d'améliorer la question du financement du bas de bilan des entreprises. En conséquence nous vous demandons de nous proposer une approche concrète, opérationnelle et efficace pour améliorer structurellement le financement des entreprises : vous devrez traiter le sujet trésorerie sous un angle large (financement de bas de bilan, dont rapport avec les banques et délais de paiement) en expertisant notamment un meilleur respect des délais de paiement.

A cet effet, nous vous demandons, d'ici la fin du mois de mars de :

- faire le bilan du plan Trésorerie de février 2013, des engagements des banques, dans la continuité de ceux pris lors de la remise de votre rapport sur le financement des TPE en juin 2014 et des engagements des assureurs-crédit pris en 2013 ;
- de nous faire des propositions opérationnelles pour traiter :
 - du développement des outils de couverture du poste client (affacturation inversé, assurance-crédit, grands groupes...);
 - de la standardisation des modalités de paiement et d'une meilleure intégration de la numérisation et des plateformes ;
 - des modes de fonctionnement, notamment en termes de financement, au sein des filières, pour améliorer, dans la durée, les relations inter-entreprises ;
 - des moyens pour améliorer la formation financière des chefs d'entreprise : vous recenserez à cet égard les différents outils existants et proposerez des dispositions permettant d'en améliorer la coordination, l'efficacité et le déploiement ;

.../...

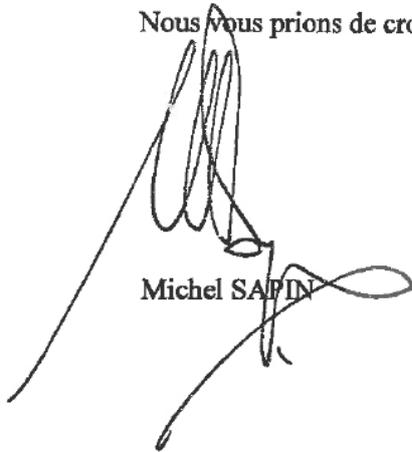
Madame Jeanne-Marie PROST
Ministère des Finances et des Comptes Publics
Ministère de l'Economie, de l'industrie et du numérique
Secrétariat général
139 rue de Bercy
75012 PARIS

- sur la base des rapports et diagnostics existants, d'étudier la mise en place d'outils en matière de délais de paiement dans la sphère publique : suivi, reporting, modalités d'amélioration, bonnes pratiques en matière de paiement des intérêts moratoires....

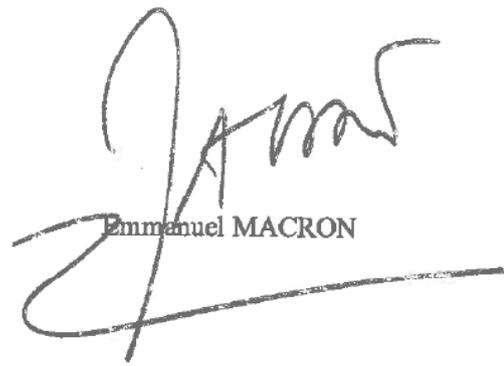
- d'identifier, enfin, s'il est pertinent d'améliorer l'outil existant de Bpifrance, qui permet de mobiliser les créances publiques et de mobiliser le secteur bancaire.

Vous pourrez mobiliser la DG Trésor, la DGE, la DGCCRF, la DGFIP et toutes administrations du ministère dans l'exercice de cette mission et pourrez compter sur le soutien d'un inspecteur de l'IGF, d'un membre du CGE et de nos cabinets.

Nous vous prions de croire, Madame, à l'assurance de notre considération distinguée.



Michel SAPIN



Emmanuel MACRON

Liste des personnes rencontrées

Gouvernement, administrations, opérateurs publics, collectivités

Cabinet du Premier ministre

- Jérémie Pellet, conseiller financement de l'économie

Cabinet de Michel Sapin

- Guillaume Chabert, directeur adjoint du cabinet
- Jean-Paul Julia, conseiller financement de l'économie et entreprises

Cabinet d'Emmanuel Macron

- Julien Denormandie, directeur adjoint du cabinet
- David Parlongue, conseiller en charge du financement des entreprises, de l'investissement et du logement

Inspection générale des finances

- Jean-Michel Charpin, inspecteur général des finances

Conseil général de l'économie

- Serge Catoire, ingénieur général des mines
- Philippe Schil, ingénieur général des mines

Secrétariat général du gouvernement

- Florence Boisset-Repkat, chargée de mission simplification

Direction générale du Trésor

- Corso Bavagnoli, sous-directeur banques et financement d'intérêt général
- Sebastien Raspiller, sous-directeur du financement des entreprises
- Thomas Groh, sous-directeur des assurances
- Thomas Revial, chef du bureau financement et développement des entreprises
- Jean Boissinot, chef du pôle d'analyse économique du secteur financier
- Lucie Castets, adjointe au chef du bureau marchés et produits d'assurance
- Armel Castets, adjoint au chef du bureau des affaires bancaires
- Emilie Fialon, adjointe au chef du bureau des affaires bancaires

Agence des participations de l'État

- Régis Turrini, directeur général

Direction générale des finances publiques

- Vincent Mazauric, directeur général adjoint
- François Tanguy, chef du service comptable de l'État
- Nathalie Biquard, cheffe du service des collectivités locales
- Chantal Campagnolo, chef du bureau CF-2, service du contrôle fiscal

Direction générale des entreprises

- Alain Schmitt, adjoint au directeur général, chef du service de la compétitivité des entreprises
- Odile Kirchner, secrétaire générale du conseil national de l'industrie
- Cécile Dubarry, chef du service de l'économie numérique
- Gilles d'Anchald, chargé de mission informatique et nouvelles technologies
- Laurent Micheaud, chargé de mission financement des entreprises

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

- Nathalie Homobono, directrice générale
- Stanislas Martin, chef de service
- Cécile Pendaries, sous-directrice affaires juridiques, politiques de la concurrence et de la consommation
- Odile Cluzel, chef du bureau commerce et relations commerciales

Direction des affaires juridiques

- Jean Maïa, directeur
- M. Benoît Dingremont, chef du bureau de la réglementation générale de la commande publique
- Mme Céline Frackowiak, adjoint au chef du bureau de la réglementation générale de la commande publique
- Mme Muriel Deroc, chef du bureau du droit public général et constitutionnel
- Mme Agnès Karbouch, chef du bureau du droit des entreprises et de l'immatériel
- Mme Vanessa Barini, consultante au bureau du droit financier

Délégation générale à l'armement

- Laurent Collet-Billon, délégué général
- Christophe Fournier, directeur du plan, des programmes et du budget
- Frédéric Benâtre, ingénieur général de l'armement, Service central de la gestion budgétaire et des comptabilités

Service des achats de l'État

- Claire Darchy, directrice adjointe

Agence pour l'informatique financière de l'État

- Régine Diyani, directrice
- Stéphane Thévenet, responsable de la mission modernisation de la fonction financière

Union des groupements d'achats publics

- Isabelle Deleruelle, directrice générale adjointe
- Valérie Terrisse, directrice générale adjointe déléguée, directrice de l'offre
- Pascale Pradels, directrice financière et comptable
- Marc Thiercelin, directeur de la qualité, de l'emploi local et des politiques publiques

Médiation des relations inter-entreprises

- Pierre Pelouzet, médiateur national
- Nicolas Mohr, directeur général

Médiation nationale du crédit

- Fabrice Pesin, médiateur national
- Benjamin Delozier, médiateur délégué

Médiation des marchés publics

- Jean-Loup Blachier, médiateur national

Banque de France

- Claude Piot, directeur des entreprises
- Jean Stranjakovitch, directeur adjoint des entreprises
- Jean-Pierre Villetelle, rapporteur de l'observatoire des délais de paiement

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

- Jean-Claude Huyssen, directeur des agréments, des autorisations et de la réglementation
- Bertrand Perez, directeur à la première direction du contrôle des banques
- Olivier de Bandt, directeur des études
- Emmanuel Point, chef du service d'analyse transversale des risques

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

- Isabelle Notter, directrice

- Murielle Lizzi, responsable du pôle C
- David Merle, adjoint du pôle C, chef du service concurrence et animation
- Frédéric Borel, inspecteur-expert
- Samuel Jullien, inspecteur
- Damien Garot, inspecteur
- Fanny Huber, inspectrice

Bpifrance

- Joël Darnaud, directeur exécutif, financement et pilotage du réseau
- Stéphane Biardeau, adjoint au directeur de l'offre produits, direction du financement
- Eric Champenois, directeur du financement court terme

Mairie de Paris

- François Desgardin, chargé de la sous-direction de la comptabilité

Organisations patronales et professionnelles

MEDEF (mouvement des entreprises de France)

- Thibault Lanxade, président du pôle entrepreneuriat & croissance
- Agnès Lepiney, directrice des affaires économiques et financières
- Marie-Pascale Antoni, directrice des affaires fiscales
- Joëlle Simon, direction du droit de l'entreprise
- François Gonord, chargé de mission

CGPME (confédération générale des petites et moyennes entreprises)

- Frédéric Grivot, vice-président chargé de l'industrie
- Pascal Labet, directeur des affaires économiques et fiscales
- Lionel Vignaud, assistant du président de l'union nationale des prestataires de services, juriste en droit des affaires

UPA (union professionnelle artisanale)

- Jean-Pierre Crouzet, président
- Pierre Burban, secrétaire général

AFEP (association française des entreprises privées)

- François Soulmagnon, directeur général
- Francis Desmarchelier, directeur des affaires financières
- Emmanuelle Flament-Mascaret, directrice concurrence, consommation et propriété intellectuelle

FBF (fédération française des banques)

- Marianne Barbat-Layani, directrice générale
- Benoît de La Chapelle, directeur général délégué
- Richard Boutet, directeur banque des particuliers et des entreprises, affaires publiques France
- Pierre Bocquet, directeur banque de détail et banque à distance
- Frédéric Paulic, chargé de mission
- Alain Gourio, directeur juridique et conformité
- Philippe Bailly, Confédération Nationale du Crédit Mutuel, responsable adjoint du marché professionnel et des TPE
- Dominique Janin, Confédération Nationale du Crédit Mutuel, responsable des marchés professionnels et des petites entreprises
- Mickael Le Nezet, BPCE, directeur adjoint du marché des professionnels
- Pierre-Henri Chevillard, LCL, responsable du développement commercial particuliers et professionnels
- Stéphane Belleville, LCL, direction de la conformité
- Alexis Petitjean, Crédit Agricole SA, analyste stratégie et développement
- Laurent Bertonnaud, BNP Paribas, responsable relations de place
- Marie-Christine Caraguel, BNP Paribas, développement commercial entreprises
- Marianne Auvray-Magnin, Société générale, directrice des relations de place et de la réglementation

Association française des sociétés financières

- Yves-Marie Legrand, délégué général adjoint
- Antoine de Chabot, responsable du secteur services financiers et services d'investissement
- Patrick Coulon, directeur général délégué de GE Capital
- Bernard Muselet, directeur général adjoint de Crédit Agricole *Leasing & Factoring*
- Patrick de Villepin, *global head of factoring*, président de BNP Paribas Factor France

Compagnie nationale des commissaires aux comptes

- François Hurel, délégué général
- Pascale Amar, directrice du service diligences professionnelles

Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables

- Stéphane Gasch, directeur des études informatiques
- Sylvie Picon, chargée de mission

Association française des *credit managers* et conseils

- Eric Latreuille, président

- Jérôme Mandrillon, directeur du crédit client chez Lafarge SA
- Vincent-Bruno Larger, secrétaire général
- Pascal Fonteneau, *finance manager* Europe chez Nordson

Association française des trésoriers d'entreprises

- Philippe Messenger, président
- Véronique Nassour, directrice générale

Forum national de la facturation électronique (FNFE)

- Vincent Dreux, société Crossinvoice
- Bernard Longhi, président du comité de liaison pour les échanges électroniques professionnels
- Cyrille Sautereau, président d'Admarel
- Jacques Baillon, membres du forum

Pacte PME

- François Perret, directeur général

Entreprises

Saint-Gobain

- Patrick Motron, directeur de la gestion financière du groupe
- Edouard Chartier, directeur comptable de la compagnie

L'Oréal

- Christophe Babule, directeur de l'audit interne du groupe l'Oréal
- Christelle Balde, auditeur interne
- Guillaume Samaille, auditeur interne

Électricité de France

- Catherine Destombes, chef de mission à la direction des financements de trésorerie groupe

Air Liquide

- Jean-Louis Coudrillier, directeur des achats du groupe

Fives

- Frédéric Sanchez, président du directoire

Thales

- Pascal Bouchiat, directeur général finances et systèmes d'information

Systeme U

- François Mbody, secrétaire général

Euler HERMES

- Nicolas Delzant, président du conseil d'administration
- Alexis Prevesianos, directeur des grands groupes et institutions
- Stéphanie Pellet, directrice régionale & opérations structurées sur l'activité d'affacturage

Altares

- Thierry Million, responsable des études
- Charles Battista, directeur de la communication

Ernst & Young

- Guillaume Cornu, associé
- Olivier Catonnet, associé
- Olivier Drion, associé
- Mickaël Piffard-Besnard

Mazars

- Yann Guyomar, *senior manager*, expert en *supply chain finance*

Docapost

- Muriel Barnéoud, présidente directrice générale
- Nicolas Baudon, ingénieur commercial

CMS Bureau Francis Lefebvre

- Anne Grousset, avocate associée, spécialiste en droit fiscal
- Elisabeth Ashworth, responsable de la doctrine sur la TVA

Personnalités qualifiées

- Jean-Hervé Lorenzi, ancien président de l'observatoire des délais de paiement
- Jean-Claude Volot, ancien médiateur national des relations inter-entreprises
- René Ricol, ancien médiateur national du crédit

- Jacques Schramm, président directeur général d'A2 Consulting, vice-président de l'observatoire des achats responsables et président du groupe de travail ISO 277 Achats responsables
- Eric Prinet, directeur, A2 Consulting
- Sophie Thiéry, directrice de Vigeo
- François Meunier, associé chez Alsis Conseil