



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

6^{ME} SOUS-DIRECTION
BUREAU 8D
ATRIUM
5, PLACE DES VINS DE FRANCE
75573 PARIS CEDEX 12
5^{ME} SOUS-DIRECTION
BUREAU 5B
139, RUE DE BERCY
TÉLÉDOC : 586
75572 PARIS CEDEX 12

Paris, le

29 NOV. 2002

Le Directeur général de la comptabilité publique

Mesdames et Messieurs les agents comptables des
établissements publics nationaux, des établissements
publics locaux d'enseignement,
des groupements d'intérêt public, des budgets annexes
et des comptes spéciaux du trésor

CD-2879

OBJET : ~~Suppression~~ du suivi du seuil de passation des marchés publics formalisés par les comptables publics

Les ministres ont décidé de ne plus faire intervenir les comptables publics dans le suivi du seuil des marchés publics passés avec formalités préalables. Cette décision a été communiquée aux ordonnateurs par courriers du 10 octobre 2002 adressés à leurs collègues, aux préfets et aux présidents d'associations d'élus et de fédérations du secteur public local, ainsi qu'au premier président de la Cour des comptes. Vous trouverez, ci-joint, deux exemples de ces courriers.

Les agents comptables ont été destinataires d'une information adaptée à leur situation particulière consultable en ligne sur Magellan.

J'appelle votre attention sur l'importance que revêt cette réforme pour les ordonnateurs, le réseau des comptables du Trésor public et des établissements publics.

Je vous demande donc d'informer dans les meilleurs délais les ordonnateurs des établissements ainsi que vos collaborateurs, des raisons qui ont conduit les ministres à prendre cette décision, en vous appuyant sur l'argumentaire ci-joint.

Vous mettrez plus particulièrement en relief

l'allègement que constitue cette évolution tant pour les ordonnateurs que les comptables ;

l'atténuation des risques d'irrégularités dès lors que les contrôles seront opérés au bon moment par les services ordonnateurs ;

le maintien d'un ensemble de contrôles efficaces réalisés tout au long de la chaîne de la dépense par les services compétents ;

le renforcement du rôle de conseil assuré par les comptables publics en matière de réglementation de l'achat public. La diffusion prochaine d'un mémento et d'un guide contribuera fortement à aider les comptables à mieux intervenir dans les commissions d'appels d'offre.

Cette réforme prendra effet lors de la sortie des textes harmonisés relatifs aux pièces justificatives, notamment celles des instructions M9.

Enfin, je vous précise qu'en faisant part de leur décision, les ministres ont également déclaré vouloir activement simplifier le présent code des marchés publics.

Après un an de mise en œuvre, l'ensemble des praticiens a pu relever certaines imperfections de la nouvelle réglementation. De nombreux courriers ont ainsi été adressés au ministère pour proposer telle ou telle simplification.

Les ministres ont annoncé qu'une commission réunissant des experts de tous horizons sera prochainement chargée de leur proposer les mesures les plus attendues et nécessaires pour alléger les règles actuelles.

Vous serez tenus informés de l'évolution de ces travaux.

En ce qui concerne les établissements non soumis au code des marchés publics mais qui relèvent des dispositions des lois du 3 janvier 1991¹ modifiée par la loi MURCEF du 11 décembre 2001² et 92-1282 du 11 décembre 1992³, la suppression du suivi du seuil par leur agent comptable leur est également applicable.

Je vous remercie de faire part au bureau 5B de la direction générale de toute difficulté éventuelle dans la mise en œuvre des présentes instructions.



Jean BASSERES

¹ Loi n°91-3 du 03 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence

² Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier

³ la loi 92-1282 du 11 décembre 1992 relative aux procédures de passation de certains contrats dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications

LE SUIVI DU SEUIL DES MARCHÉS PUBLICS

Le nouveau code des marchés publics comporte des dispositions nouvelles relatives aux modalités de suivi du seuil des marchés qui ont obligé de revoir les conditions dans lesquelles les comptables interviennent en ce domaine.

Après un examen très attentif et approfondi de ce sujet, la direction générale a conclu que les comptables ne devaient plus intervenir dans le contrôle du respect du seuil des marchés passés avec formalités préalables. Les ministres ont confirmé cette analyse et fait part de leur décision à tous les ordonnateurs concernés.

Cette décision des ministres entrera en application avec la publication des mises à jour des textes, décret et circulaires, relatifs aux pièces justificatives de la dépense.

Les motifs de cette évolution sont présentés ci-dessous.

I – Une nouvelle réglementation qui a obligé à réexaminer le rôle des comptables quant au suivi du seuil des marchés

A – Les raisons de l'abandon du critère « fournisseur »

Le nouveau code des marchés publics a défini un mode de suivi du seuil des marchés totalement novateur par rapport aux pratiques antérieures. Il a substitué au critère de « fournisseur », retenu jusqu'ici, les notions définies par l'article 27 du Code des Marchés Publics (travaux - ouvrages ou opérations -, fournitures et prestations de service homogènes - achats uniques, récurrents ou continus -), les seuils s'appréciant, en outre, par rapport à une nomenclature des fournitures et prestations de services homogènes définie par l'arrêté du 13 décembre 2001.

Il est rappelé que le critère « fournisseur », non conforme aux directives européennes qui retiennent, pour l'appréciation des seuils, les caractères de similitude et d'homogénéité des prestations ou, s'agissant des travaux, l'ensemble des dépenses concourant à une même opération, ne pouvait pas figurer dans le nouveau code des marchés publics.

Il est également souligné que l'article 27 du nouveau code des marchés vise à responsabiliser les acheteurs publics dans la mise en œuvre des principes de la commande publique ; c'est, en effet, à eux qu'il appartient de déterminer le choix des procédures d'achat. Le nouveau code leur offre dans le même temps des marges de manœuvre en définissant plusieurs catégories dans lesquelles il leur appartient de classer les achats correspondants aux besoins préalablement définis.

B – Les conséquences de l'abandon du critère « fournisseur »

Dans ce contexte, la Direction Générale de la Comptabilité Publique avait élaboré un projet de décret qui devait permettre aux comptables de poursuivre le suivi du seuil des marchés tout en préservant la capacité des acheteurs publics de conserver l'intégralité de ces marges de manœuvre.

Ce projet définissait, dans son article premier, les informations que les ordonnateurs devaient transmettre aux comptables publics en précisant les caractéristiques, notamment les différentes rubriques définies par l'article 27, des dépenses qu'ils présentaient au paiement.

Dans son deuxième article, il encadrait l'intervention des comptables publics, en définissant les modalités de suivi du seuil et plus particulièrement les contrôles qui leur étaient impartis.

Il est rapidement apparu que cette nouvelle procédure conduisait à accroître considérablement le nombre d'informations transmises par les ordonnateurs aux comptables.

Plusieurs dizaines de caractères au moins auraient dû être saisis par les ordonnateurs. Dans l'hypothèse où ceux-ci n'utiliseraient pas de protocole informatique, cette saisie aurait été à la charge des comptables.

Les réunions avec les ordonnateurs ont confirmé les grandes difficultés de mise en œuvre, pour les gestionnaires, d'un dispositif de transmission aux comptables de toutes les informations nécessaires au suivi du seuil des marchés, alors même que cette transmission ne garantissait pas un suivi efficace de ce seuil par les comptables dès lors que ceux-ci ne pouvaient que compter ces données sans être en capacité de les apprécier.

Ainsi, les transmissions, en volumes importants, d'informations normalisées par les ordonnateurs aux comptables, afin de faire contrôler le seuil par ces derniers, engendraient une charge significative chez les premiers pour une utilité non démontrée pour les seconds, qui n'était pas compatible avec les simplifications recherchées de réglementation publique.

Les ministres ont donc décidé, à l'issue de cette phase de travaux, de ne pas donner suite à ce projet et de retenir le principe de ne plus faire intervenir les comptables publics dans le contrôle a posteriori de la computation des seuils des marchés.

II - Le contrôle par les comptables publics du respect du seuil des marchés est juridiquement discutable et pratiquement inopérant pour prévenir des irrégularités

A – Un fondement juridique discutable

L'article 12 du décret du 29 décembre 1962, relatif aux contrôles des comptables, indique que ceux-ci sont tenus d'exercer, en matière de dépenses, notamment, « le contrôle de la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après ». L'article 13 précise que « en ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur :

- la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ;
- l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications.[...]».

Ces dispositions n'emportent, ni dans la lettre, ni dans l'esprit, le contrôle du seuil des marchés : les contrôles de la validité de la créance portent explicitement sur le service fait et la liquidation et s'appuient sur des pièces justificatives que doivent transmettre les ordonnateurs. Elles n'impliquent pas le suivi du seuil par les comptables.

Bien évidemment, l'absence de suivi du seuil par le comptable ne remet en cause aucun de ces contrôles fondamentaux.

En effet, le fait que le marché présente ou non les caractéristiques d'un contrat passé avec formalités préalables n'a aucun impact sur la validité de la créance, en particulier sur l'exactitude des calculs de liquidation et sur la justification du service fait. De même, le caractère libératoire du règlement ne saurait se trouver affecté par la forme du marché.

Le juge des comptes s'est jusqu'ici régulièrement appuyé sur les nomenclatures de pièces justificatives pour prononcer des débits à l'encontre des comptables.

Lors des débits prononcés, il a notamment relevé que le comptable détenait les éléments nécessaires pour déterminer si le montant cumulé des paiements justifiait, ou non, la production d'un marché formalisé.

Ces textes seront actualisés en conséquence. Ils énonceront que l'ordonnateur transmet sous sa responsabilité soit une facture soit un marché formalisé selon le mode de passation qu'il aura déterminé en sommant tous ses achats d'une même catégorie.

L'article 28 du code des marchés qui prévoit la transmission du numéro de nomenclature au comptable sera également mis à jour.

Ainsi dans le cadre du nouveau code des marchés, les comptables ne disposeront plus des nombreux éléments nécessaires pour procéder au suivi et donc au contrôle du seuil des marchés publics.

Cette évolution relative aux pièces justificatives de la dépenses présentées par les ordonnateurs est, de plus, en harmonie avec l'article 27 du code des marchés publics. Le choix de la procédure d'achat relève uniquement de l'initiative et de la responsabilité des acheteurs publics, qui apprécient le montant de leurs besoins à comparer au seuil en fonction à la fois des caractéristiques des achats et des dispositions de cet article 27. L'appréciation de ce choix ne relève pas des attributions des comptables publics.

B – Un contrôle inopérant et trop tardif pour prévenir les irrégularités

1° Un contrôle inopérant

Le projet de décret précité tentait de concilier le maintien d'un contrôle par le comptable avec les orientations retenues par le nouveau code des marchés publics qui vise, notamment, à mieux responsabiliser les acheteurs publics dans le processus de la commande publique.

Ce dispositif, dont le principe était relativement simple, est apparu, au cours des travaux, manifestement non opérationnel.

Ce projet prévoyait, en effet, que les ordonnateurs attestaient aux comptables un ensemble d'informations codifiées relatives aux caractéristiques, notamment celles définies par l'article 27, des dépenses qu'ils présentaient au paiement. Ces informations devaient être ensuite rapprochées et compilées, à l'aide d'applicatifs informatiques, afin que les comptables puissent contrôler tout dépassement éventuel du seuil et vérifier alors qu'il détenaient bien la pièce justificative prévue, une simple facture ou un marché formalisé selon le cas.

Ainsi, les comptables auraient dû recueillir des informations délivrées par les ordonnateurs, sous la propre responsabilité de ces derniers, et mettre en place un suivi du seuil sur la base de données non contrôlées et acceptées telles quelles.

2° Un contrôle trop tardif

Il convient de rappeler que le contrôle du respect du seuil des marchés par les comptables est trop tardif lorsqu'il intervient au niveau de la vérification des mandats et des pièces qui les accompagnent. En effet, à ce stade, même si des irrégularités de procédure ont été commises, la prestation a été effectivement réalisée et la dette de la personne publique est certaine.

La grande difficulté à sortir de ces situations nées de procédures de passation de marché non conformes au code est bien connue. Les marchés de régularisation sont à proscrire, les transactions difficiles à mettre en œuvre tandis que les ordonnateurs se refusent le plus souvent à réquisitionner les comptables. Il ne reste alors que la voie contentieuse, longue et qui dégrade à coup sûr l'image de l'administration tout en engendrant des frais non négligeables pour les acheteurs.

Il faut donc rappeler que c'est bien en amont du mandatement, au stade de la définition des besoins, voire au stade de l'engagement comptable, que l'ordonnateur doit contrôler le choix de la procédure d'achat applicable.

Il est possible que quelques ordonnateurs aient perdu de vue cet aspect de la réglementation de l'achat public pour s'en remettre aux contrôles effectués par le comptable. Or ce dernier ne faisait qu'une vérification de pièces justificatives et non un contrôle de régularité d'une procédure ; il n'est pas inutile de le rappeler.

III – Cette décision ministérielle n'atténue pas les contrôles effectués sur le respect du seuil des marchés ; elle souligne à nouveau le rôle de conseil des comptables

A - Elle n'atténue en rien l'ensemble des contrôles nécessaires sur les procédures d'achat tout au long de la chaîne de la dépense

Ces contrôles devront être réalisés par les services dont c'est la responsabilité.

L'ordonnateur est responsable de ses choix en tant qu'acheteur public. Il choisit la procédure après avoir défini l'ensemble de ses besoins et effectuée ses contrôles en temps utile, c'est-à-dire avant de s'engager juridiquement avec

son fournisseur. Ainsi peut-il mettre en œuvre des procédures régulières et prévenir des situations qui sinon peuvent vite devenir ensuite inextricables.

Le comptable continue d'exercer l'intégralité des contrôles qui lui sont impartis au titre du décret de 1962, en tant que payeur et que caissier.

S'agissant des factures supérieures à 90 000 euros HT, on relèvera en premier lieu qu'elles ne sont pas a priori forcément irrégulières. Elles peuvent correspondre à des achats non soumis au code des marchés (cf son article 3), ou à des achats ayant un objet spécifique et faisant l'objet d'un formalisme allégé conformément à l'article 30 du code ou encore à des achats uniques distincts appartenant à une même prestation homogène au sens de l'article 27 du code.

Néanmoins, un examen plus spécifique de cette question doit être conduit pour l'examiner sous tous ces aspects. Une information complémentaire sera produite ultérieurement sur ce point.

B - Plus encore demain qu'aujourd'hui, le rôle de conseil des comptables publics auprès des ordonnateurs se trouve renforcé

En amont de l'ordonnancement et du mandatement, le comptable pourra et devra :

- informer les ordonnateurs sur les dispositions nouvelles du code des marchés, notamment celles de l'article 27 ;
- bien souligner aux ordonnateurs quel est le partage de responsabilités en ce qui concerne les contrôles qui appartiennent aux uns et aux autres.

La commission d'appel d'offre fournit, à cet égard, un lieu privilégié pour rappeler aux acheteurs les dispositions du code des marchés en ce qui concerne les procédures de passation de marchés.

En cas d'irrégularité manifeste constatée, les comptables continueront à signaler par écrit leurs observations au procès-verbal de cette commission.

La sécurité offerte aux ordonnateurs par l'appui et l'information délivrée par le Trésor public ne devra pas diminuer. Elle s'inscrira naturellement dans le cadre des compétences et des responsabilités de chacun.



Paris, le 10 OCT. 2002

*Le Ministre de l'Economie,
des Finances et de l'Industrie*

*Le Ministre délégué au Budget et à la
Réforme Budgétaire*

à

*Mesdames et Messieurs les Ministres
et Secrétaires d'Etat*

OBJET : Suppression du contrôle du seuil des marchés publics par les comptables publics

Notre attention a été attirée à plusieurs reprises sur certaines difficultés d'application du nouveau code des marchés publics, notamment celles concernant des dispositions de son article 27, relatives au choix des procédures d'appel à la concurrence à mettre en œuvre en fonction du montant des marchés, ainsi que sur celles de la nomenclature des fournitures et de prestations homogènes, définies par l'arrêté du 13 décembre 2001 et la nomenclature jointe en annexe.

Ces modalités d'appréciation du seuil des marchés posent des difficultés pratiques ; des mesures d'adaptation temporaires ont déjà été prises. Il a ainsi été décidé par nos prédécesseurs, par courrier du 6 mars dernier, que l'année 2002 serait une année de transition qui permettrait d'évaluer la pertinence de la nomenclature des prestations homogènes.

A cet effet, les comptables publics ont reçu des instructions pour assurer, avec discernement et en partenariat avec les ordonnateurs, les contrôles à effectuer au titre de l'article 27 du code des marchés.

Il nous est apparu opportun, aujourd'hui, de procéder à un premier bilan de la mise en œuvre de ces règles afin de leur apporter, si cela s'avérait nécessaire, les ajustements ou les simplifications utiles.

D'ores et déjà, nous vous informons que, dans le souci de répondre à cet objectif, le comptable public ne sera plus amené à intervenir dans le contrôle du seuil des marchés.

Un projet de décret qui organisait la transmission d'informations normalisées avait été envisagé. Afin de simplifier la mise en œuvre de la réglementation de la commande publique, ce projet est écarté.

Une actualisation prochaine de la circulaire du 12 avril 1995 relative à la nomenclature des pièces justificatives des paiements de l'Etat traduira cette évolution dans le droit positif. Dans l'attente, les indications données par nos prédécesseurs dans le courrier précité restent valables.

Par ailleurs, une réflexion, à laquelle tous les acteurs de l'achat public seront associés, va être lancée pour tendre à la simplification des règles du code des marchés publics.

Dans ce cadre, les questions relevant de la mise en œuvre de la nomenclature pourront être examinées de façon exhaustive.

Dans l'attente d'une évolution du code des marchés publics, il convient naturellement que chaque acheteur public respecte les dispositions en vigueur de ce code et en particulier celles relatives au suivi du seuil de déclenchement des procédures d'achat formalisées, par les ordonnateurs.



Francis MER



Alain LAMBERT



République Française

Le Ministre de l'Economie, des Finances
et de l'Industrie

Le Ministre délégué au Budget
et à la Réforme Budgétaire

Paris, le 10 OCT. 2002

Monsieur le Président,

Par lettre du 4 septembre 2002, vous avez attiré notre attention sur certaines difficultés d'application du nouveau code des marchés publics, notamment celles concernant des dispositions de son article 27, relatives au choix des procédures d'appel à la concurrence à mettre en œuvre en fonction du montant des marchés, ainsi que sur celles de la nomenclature des fournitures et de prestations homogènes, définies par l'arrêté du 13 décembre 2001 et la nomenclature jointe en annexe.

Ces modalités d'appréciation du seuil des marchés posent des difficultés pratiques ; des mesures d'adaptation temporaires ont déjà été prises. Il a ainsi été décidé par nos prédécesseurs, par courrier du 6 mars dernier, que l'année 2002 serait une année de transition qui permettrait d'évaluer la pertinence de la nomenclature des prestations homogènes.

A cet effet, les comptables publics ont reçu des instructions pour assurer, avec discernement et en partenariat avec les ordonnateurs, les contrôles à effectuer au titre de l'article 27 du code des marchés.

Il nous est apparu opportun, aujourd'hui, de procéder à un premier bilan de la mise en œuvre de ces règles afin de leur apporter, si cela s'avérait nécessaire, les ajustements ou les simplifications utiles.

Monsieur Daniel Hoeffel
Président de l'Association
des Maires de France
41, quai d'Orsay.
75343 Paris cedex 07

D'ores et déjà, nous vous informons que, dans le souci de répondre à cet objectif, le comptable public ne sera plus amené à intervenir dans le contrôle du seuil des marchés

Un projet de décret qui organisait la transmission d'informations normalisées avait été envisagé. Afin de simplifier la mise en œuvre de la réglementation de la commande publique, ce projet est écarté.


Une actualisation prochaine du décret du 13 janvier 1983 modifié, portant établissement de la liste des pièces justificatives des paiements des collectivités et établissements publics locaux, traduira cette évolution dans le droit positif. Dans l'attente, les indications données par nos prédécesseurs dans le courrier précité restent valables.

Par ailleurs, une réflexion, à laquelle tous les acteurs de l'achat public seront associés, va être lancée pour tendre à la simplification des règles du code des marchés publics.

Dans ce cadre, les questions relevant de la mise en œuvre de la nomenclature pourront être examinées de façon exhaustive.

Dans l'attente d'une évolution du code des marchés publics, il convient naturellement que chaque acheteur public respecte les dispositions en vigueur de ce code et en particulier celles relatives au suivi du seuil de déclenchement des procédures d'achat formalisées, par les ordonnateurs.

Nous vous prions de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments les meilleurs.



Francis Mer



Alain Lambert