COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.8.2016
COM(2016) 534 final

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## sur la mise en œuvre de la directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales

{SWD(2016) 278 final}

## 1. OBJET DU RAPPORT

Conformément à l'article 11 de la directive 2011/7/UE concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales[1] (ci-après la «directive»), la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil concernant l'application de la présente directive, accompagné de toute proposition appropriée, le 16 mars 2016 au plus tard. Dans la mesure où la directive sur le retard de paiement est une initiative adoptée dans le cadre du programme de la Commission pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)[2], la présente évaluation relève également du champ d'application du programme REFIT, en ce qu'elle vise à suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la directive et à vérifier que celle-ci permet de produire les résultats escomptés.

Le présent rapport répond à l'exigence établie dans la directive.

## 2. ÉVALUATION DE L'EFFICACITE, DE L'EFFICIENCE, DE LA COHERENCE, DE LA PERTINENCE ET DE LA VALEUR AJOUTEE EUROPEENNE

La directive a été adoptée le 16 février 2011 et sa date limite de transposition dans la législation nationale de tous les États membres était fixée au 16 mars 2013.

Les objectifs spécifiques de la directive sont les suivants:

- garantir la ponctualité des paiements effectués en faveur des créanciers et prévoir des mesures permettant à ces derniers d'exercer pleinement et effectivement leurs droits en cas de retard de paiement;

- instaurer des mesures strictes à l'égard des débiteurs afin de décourager les retards de paiement ou de les dissuader d'établir des clauses contractuelles prévoyant des délais de paiement excessivement longs.

La directive poursuit également les objectifs généraux suivants:

- faciliter le fonctionnement du marché intérieur en rationalisant les pratiques de paiement dans toute l'Union;

- développer un environnement juridique et commercial favorisant la ponctualité des paiements lors des transactions commerciales afin de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) au financement.

Le présent rapport vise à déterminer si la directive permet d'atteindre les objectifs poursuivis et comporte des recommandations sur la façon d'améliorer sa mise en œuvre. Trois facteurs principaux ont rendu difficile la réalisation d'une évaluation a posteriori précise: l'entrée en vigueur récente de la directive; la difficulté à cerner le rôle exact que la directive a joué dans les changements constatés sur le terrain; et la conjoncture extérieure, liée notamment à la crise financière et à la situation économique dans certains États membres.

---

[1] JO L 48 du 23.2.2011, pp. 1-10, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0007.

[2] http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_fr.htm.

Dans le cadre de cette évaluation, la Commission s'est fondée sur les éléments suivants:

1) une étude externe[3] réalisée en 2015, qui incluait:

- des recherches documentaires concernant les législations nationales de transposition de la directive et les mesures non contraignantes qui y sont associées, des données transnationales sur les délais moyens de paiement recueillies par les organisations privées et d'autres informations accessibles au public (publications universitaires et sources nationales, par exemple);

- une enquête représentative en ligne ainsi qu'une consultation publique, pour lesquelles 2 950 réponses complètes ont été reçues au total;

- 135 entretiens avec des parties prenantes représentant les autorités publiques et les entreprises de l'Union et 31 entretiens de suivi;

2) une consultation d'experts nationaux et d'organisations représentant les entreprises à l'échelle de l'Union, dans le cadre de la réunion du groupe d'experts sur le retard de paiement[4] qui s'est tenue le 24 novembre 2015;

3) des réclamations, observations et questions formulées par les parties prenantes;

4) des informations accessibles au public: rapports, enquêtes, études, etc.

L'évaluation de la directive reposait sur cinq critères: l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée européenne. Cette évaluation révèle ce qui suit:

1) la directive a permis de sensibiliser l'opinion au problème du retard de paiement et de faire de ce problème une priorité politique. En raison des mesures plus strictes prévues par la directive et des nouvelles exigences qu'elle impose aux autorités publiques, notamment, sa mise en œuvre a suscité un vif intérêt au niveau des États membres. De ce fait, les gouvernements de plusieurs États membres adoptent actuellement des mesures structurelles et volontaires à l'appui des dispositions de la directive afin de soutenir la législation de transposition et de traiter des aspects nationaux spécifiques dans ce contexte. En conséquence, les entreprises sont de mieux en mieux informées sur les règles applicables en matière de retard de paiement et sur leurs droits;

2) le délai moyen de paiement dans l'Union se raccourcit peu à peu, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Cependant, l'évaluation a posteriori externe a révélé que, dans plus de la moitié des États membres, les entités publiques ne respectent pas encore le délai de 30 jours imposé par la législation. Dans certains de ces cas, des efforts supplémentaires sont déployés, et la tendance globale est déjà à l'amélioration. Dans le secteur privé, à l'exception d'une poignée d'États membres qui affichent des

[3] http://bookshop.europa.eu/fr/ex-post-evaluation-of-late-payment-directive-pbET0415875/.

[4] http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2710&Lang=FR.

résultats médiocres dans ce domaine, les délais fixés par la directive semblent être largement respectés;

3) de peur de porter préjudice à leurs relations commerciales, près de la moitié des créanciers n'exercent pas le droit qui leur est conféré par la directive de réclamer des intérêts pour retard de paiement, une indemnisation et des frais de recouvrement. Il ressort également de l'évaluation externe que, pour cette même raison, de nombreuses PME continuent d'accepter les longs délais de paiement imposés par de grandes entreprises. Il s'agit d'un aspect inhérent à la culture d'entreprise, qui découle de la position différente des entreprises dans la chaîne d'approvisionnement, de leur taille et de leur degré d'interdépendance, ainsi que d'autres facteurs, tels que les particularités du secteur de marché;

4) à l'heure actuelle, rares sont les éléments qui indiquent que la directive a eu une incidence quantifiable sur les liquidités des entreprises et qu'elle a facilité les échanges transfrontaliers. Étant donné que la directive n'a pas eu d'incidence majeure sur le comportement en matière de paiements jusqu'à présent, la concrétisation de ces objectifs généraux demandera probablement plus de temps. En outre, le retard de paiement étant un phénomène pluridimensionnel, l'enjeu consistera à continuer de déterminer si les changements observés sur le terrain sont dus exclusivement à l'incidence de la directive ou s'ils sont également fonction d'autres facteurs tels que, par exemple, une amélioration générale de la situation économique;

5) D'une part, l'application efficace de la directive a été favorisée par plusieurs facteurs, notamment par les mesures adoptées au niveau national (à savoir l'établissement de codes de paiement rapide), qui ont contribué avec succès aux objectifs de la directive. Par ailleurs, les forums permettant aux États membres d'échanger des bonnes pratiques sur la façon de lutter contre le retard de paiement, comme le groupe d'experts sur le retard de paiement, ont démontré leur utilité. Enfin, les mesures soutenues de sensibilisation et de partage du savoir-faire mises en œuvre par la Commission et par les experts nationaux se sont avérées utiles;

6) D'autre part, certaines entraves à l'application efficace de la directive ont été relevées:

- en ce qui concerne les autorités publiques, les États membres qui font l'objet de programmes d'ajustement, dans le cadre desquels un équilibre doit être assuré entre le paiement rapide des factures en cours et le remboursement de la dette accumulée, semblent avoir du mal à respecter la directive;

- pour ce qui est des entreprises, la directive prévoit une certaine souplesse concernant les transactions entre entreprises, et il arrive que de grandes entreprises profitent de cet état de fait et tirent parti de leur position de force sur le marché en imposant aux petits fournisseurs des clauses contractuelles souvent abusives. De plus, comme expliqué ci-dessus, en cas de retard de paiement, les petites entreprises n'exercent pas leurs droits parce qu'elles craignent de porter préjudice à leurs relations commerciales. Il est impossible d'éliminer totalement ce déséquilibre intrinsèque du marché en se limitant à des mesures législatives, et il

semblerait utile de recourir de manière plus systématique à des mesures non contraignantes et à des procédures de règlement extrajudiciaires;

- l'évaluation a révélé qu'il est nécessaire d'informer clairement les parties prenantes sur la manière d'interpréter certaines notions clés de la directive, telles que «manifestement abusive», «explicitement» et «objectivement justifié par la nature particulière ou par certains éléments du contrat». Il a également été considéré que le point de départ utilisé pour le calcul des délais de paiement n'était pas clair;

- du fait de l'absence d'un système de surveillance obligatoire et commun, l'enjeu consiste à vérifier quels progrès ont été accomplis en conséquence de l'application de la directive;

7) la directive s'avère être un outil efficace, dans la mesure où les coûts réglementaires directement imputables à sa mise en œuvre sont limités, tant pour les entreprises que pour les autorités publiques. Les coûts réglementaires sont notamment liés aux contraintes sur le plan administratif et en matière d'établissement de rapports, à la transposition et à la mise en œuvre, ainsi qu'aux mesures volontaires prises à l'appui de la directive. Cependant, les coûts liés à l'application de la directive pourraient être plus élevés, surtout pour les entreprises, si un raccourcissement des délais de paiement est imposé aux fins du respect des délais fixés par la directive. Un tel raccourcissement supposerait un transfert financier initial d'un montant important, qui risque d'avoir une incidence sur les liquidités de l'entreprise. Dans l'ensemble, toutefois, il semble que les avantages escomptés finissent par compenser les coûts. Il ressort de l'évaluation externe que, chaque fois que la durée du retard de paiement diminue d'une journée, les entreprises européennes économisent 158 millions d'EUR en coûts financiers, selon les estimations[5];

8) la directive est cohérente avec les autres stratégies de l'Union visant à instaurer des conditions de concurrence égales et à favoriser la compétitivité des entreprises. La législation est complétée par plusieurs réglementations de l'Union relatives au recouvrement des créances. Des initiatives telles que la procédure de règlement des petits litiges[6], l'injonction de payer européenne[7] et le titre exécutoire européen[8] mettent à la disposition des créanciers des procédures simplifiées de recouvrement des créances qui sont pleinement cohérentes avec les dispositions de la directive;

9) le retard de paiement reste un aspect particulièrement pertinent et important pour les entreprises dans toute l'Union. L'évaluation externe a révélé que quatre entreprises sur cinq continuent à être confrontées à des retards de paiement depuis que la directive a été transposée pour la première fois dans

[5] http://bookshop.europa.eu/en/ex-post-evaluation-of-late-payment-directive-pbET0415875/, p. 59.

[6] Règlement (CE) nº 861/2007, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Al16028.

[7] Règlement (CE) nº 1896/2006, https://e-justice.europa.eu/content_order_for_payment_procedures-41-fr.do.

[8] Règlement (CE) nº 805/2004, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Al33190.

les systèmes juridiques des États membres. Même si la directive a un rôle à jouer dans la lutte contre le retard de paiement, il est également nécessaire de disposer de solutions «moins contraignantes» qui permettraient de résoudre les problèmes liés à la culture d'entreprise, tels que les déséquilibres de marché, y compris ceux causés par la différence de taille entre les entreprises;

10) il est généralement admis que la directive apporte une forte valeur ajoutée européenne. Les pratiques de paiement ont été rationalisées dans toute l'Europe, de sorte à éliminer l'incertitude, ce qui devrait progressivement conduire à une intensification des échanges transfrontaliers. Ces objectifs n'auraient pas pu être atteints si les États membres avaient agi différemment.

## 3. CONCLUSIONS/RECOMMANDATIONS

La directive est au début de son cycle de vie. À l'heure actuelle, les améliorations au niveau des délais moyens de paiement restent modestes. Même si les entreprises ont tout à fait conscience des droits qui leur sont conférés par la directive, l'exercice de ces droits n'est pas encore généralisé. Plusieurs facteurs semblent entraver l'application efficace de la directive, comme l'absence d'un système de surveillance commun, le manque de clarté sur certaines notions clés de la directive et le déséquilibre de marché entre les grandes et les petites entreprises. Toutefois, la directive est considérée comme cohérente avec les autres législations et stratégies de l'Union; elle reste pertinente et elle a apporté une valeur ajoutée européenne.

**Sur cette base, il est recommandé de maintenir la directive dans sa forme actuelle et de laisser passer davantage de temps pour que tous ses effets se fassent ressentir.** Afin d'accélérer l'action jusqu'ici positive de la directive, les mesures suivantes sont suggérées aux États membres et seront prises par la Commission:

Pour les États membres:

- mettre en place un système ou une procédure permettant d'assurer un suivi des progrès accomplis, d'établir des rapports et de publier des informations concernant les délais moyens de paiement dans le secteur public comme privé. La Commission fournira des orientations pour l'élaboration d'une méthode commune de calcul des délais de paiement et favorisera l'échange de bonnes pratiques sur les méthodes d'établissement de rapports dans le contexte des réunions semestrielles du groupe d'experts;

- continuer à considérer la question du retard de paiement comme une priorité politique en poursuivant les actions de sensibilisation nationales en la matière;

- encourager le développement et la mise en œuvre d'initiatives d'appui, telles que les codes de paiement rapide, la médiation, les mesures d'incitation favorisant le respect des délais de paiement (publication d'une liste des bons payeurs), etc.

Pour la Commission:

- mener des études ciblées dans les États membres afin de recenser, dans différents secteurs, les bonnes pratiques qui contribuent à une application plus efficace de la directive, dresser un bilan des résultats obtenus et diffuser les informations par différents canaux;

- continuer à fournir des orientations aux parties prenantes et poursuivre avec elles l'échange de bonnes pratiques sous différentes formes (réunions du groupe d'experts, notes interprétatives);

- étudier la possibilité de recueillir des informations comparables sur le fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux pour ce qui est de la mise en œuvre de la procédure accélérée de recouvrement et présenter les résultats dans le tableau de bord de la justice dans l'Union européenne;

- évaluer régulièrement les incidences de la directive et déterminer dans quelle mesure celle-ci aura atteint ses objectifs, en tenant compte du fait que certains effets sont susceptibles de prendre davantage de temps avant de se matérialiser pleinement.