

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.4.2009
SEC(2009) 316

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales
(refonte)**

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2009) 126 final}
{SEC(2009) 315}

Référence de la planification des travaux ou du programme de travail: 2009/ENTR/006. Le présent document n'engage que les services de la Commission qui ont participé à l'élaboration de l'analyse d'impact et ne préjuge pas de la forme finale de la décision qui pourrait être prise par la Commission.

Le comité d'analyses d'impact s'est prononcé sur le projet d'analyse d'impact le 17 décembre 2008 [D (2008) 10479]. Toutes les recommandations du comité ont été prises en compte et l'analyse d'impact a été modifiée en conséquence.

1. DEFINITION DU PROBLEME

La directive 2000/35/CE a été adoptée dans le but de lutter contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. Conformément à la directive, le versement d'intérêts pour retard de paiement peut être exigé lorsque le paiement n'est pas effectué dans les délais légaux ou contractuels. La directive établit un taux légal, mais permet aux parties de convenir d'un autre taux. Les intérêts sont exigibles dès le jour suivant la date de paiement ou l'expiration du délai de paiement fixé dans le contrat ou, si le délai de paiement n'est pas spécifié, trente jours après la date de réception, par le débiteur, de la facture ou d'une demande équivalente de paiement.

Malgré la directive, les retards de paiement dans les transactions commerciales sont toujours fréquents dans l'Union et ce, pas seulement dans les transactions entre entreprises: des études montrent également qu'en général, les délais de paiement pratiqués par le secteur public sont plus longs que ceux prévus dans les contrats du secteur privé.

Les causes des retards de paiement dans les transactions commerciales et de la passivité de bon nombre de créanciers en la matière sont diverses:

- 1) la structure du marché: l'intensité de la concurrence sur un marché, le poids des opérateurs et la crainte en découlant de nuire aux relations commerciales avec les clients sont autant de facteurs importants qui déterminent si les créanciers vont accepter ou non les retards de paiement ou si les débiteurs vont demander une prolongation du délai de crédit commercial. L'attitude des créanciers face au retard de paiement et leur crainte de nuire aux relations commerciales avec les clients dépendent fortement de leur situation sur un marché spécifique. Pour les débiteurs, respecter les délais de paiement dans les transactions commerciales est souvent une affaire de réputation professionnelle ou commerciale, voire de confiance mutuelle dans des relations à long terme avec les clients;
- 2) le cycle de l'activité économique: l'évolution des conditions macroéconomiques est une autre cause des retards de paiement. Le ralentissement de l'activité est susceptible d'entraîner un accroissement des retards de paiement, les entreprises préférant reporter le moment d'acquitter leurs factures. De même, les entreprises voient s'amenuiser leur capacité à générer des liquidités de leurs activités et les banques peuvent être plus réticentes à leur accorder des crédits. Toutefois, l'amélioration de la conjoncture peut également se traduire par une hausse des retards de paiement

pour certaines entreprises qui, voyant leurs perspectives d'investissement augmenter, ont davantage besoin de dégager des fonds;

- 3) l'accès au financement et les contraintes budgétaires: la disponibilité du crédit, la politique monétaire, la circulation et la nature des informations sur le crédit, la situation de trésorerie de l'entreprise et la disponibilité de fonds par l'intermédiaire des banques sont également susceptibles d'influer sur les retards de paiement, en particulier dans les entreprises où le crédit bancaire remplace le crédit auprès des fournisseurs. Bon nombre d'entreprises et de pouvoirs publics débiteurs considèrent le retard de paiement comme une manière efficace et peu coûteuse de financer leurs propres activités et opérations. Pour les pouvoirs publics, il constitue également un moyen aisé, mais injustifié, de contourner les contraintes budgétaires en reportant les paiements à la période budgétaire suivante;
- 4) l'organisation interne des créanciers et des débiteurs: les pratiques de gestion financière des débiteurs (pouvoirs publics compris) et les pratiques de gestion du crédit des créanciers, de même que la qualité des produits et services qu'ils fournissent et leur service après-vente, sont autant de facteurs importants pour (éviter) les retards de paiement. Dans les transactions commerciales, les créanciers, notamment les PME, ne disposent pas forcément de systèmes de gestion de crédit appropriés pour prévenir ou traiter les retards de paiement;
- 5) l'absence de voies de recours efficaces et d'un coût raisonnable: malgré la directive 2000/35/CE, nombreuses sont les entreprises, notamment les PME, qui ne réclament pas d'intérêts de retards alors qu'elles en ont le droit. Pour certains créanciers, entreprendre des démarches en cas de retard de paiement entraîne des coûts qui ne se justifient pas au regard des avantages financiers à en retirer. Dans de nombreux cas, les frais des formalités administratives supplémentaires sont irrécupérables. Faire la chasse aux mauvais payeurs ou facturer des intérêts de retard, c'est s'exposer à des coûts administratifs que bon nombre d'entreprises préfèrent éviter. En outre, le montant définitif des intérêts légaux exigibles d'un débiteur ne peut être calculé que le jour où le créancier reçoit effectivement le paiement, de sorte que ce dernier doit attendre le règlement avant de connaître avec précision le montant des intérêts qu'il pourrait réclamer. Dans la plupart des cas également, les coûts encourus pour facturer des intérêts avant la date du paiement effectif dépassent les avantages financiers à en retirer. Pour toutes ces raisons, le risque de suites fâcheuses en cas de retard de paiement de la part du débiteur est trop faible pour susciter une amélioration notable des comportements en matière de paiements. Cela est particulièrement déplorable dans le cas des administrations publiques, qui ne sont pas confrontées aux mêmes contraintes de financement que les entreprises. Par ailleurs, plusieurs dispositions essentielles de la directive manquent de clarté ou sont difficilement applicables en pratique. Ainsi, plusieurs interprétations sont possibles concernant les modalités de calcul du taux d'intérêt applicable, la définition des frais de recouvrement et la possibilité d'intérêts composés.

Les retards de paiement dans les transactions commerciales ont des effets importants:

- ils représentent un coût significatif pour les entreprises créancières. En général, les retards de paiement sont néfastes pour la situation de trésorerie, sont synonymes de coûts financiers supplémentaires, réduisent les perspectives d'investissement et exacerbent l'incertitude pour de nombreuses entreprises créancières, les PME en particulier, surtout en période d'accès limité et onéreux au financement. La conséquence en est que la compétitivité et la solvabilité de ces entreprises sont souvent mises à mal;
- les entreprises et les pouvoirs publics débiteurs qui tardent à effectuer leurs paiements bénéficient de crédits commerciaux gratuits;
- les retards de paiement ont des répercussions négatives sur le commerce intracommunautaire. Dans la plupart des États membres, les entreprises pensent que le risque de retard de paiement est plus élevé dans le cas de ventes de biens et de services à des entreprises ou des pouvoirs publics d'autres États membres. Ce risque de retard de paiement est l'une des raisons qui découragent les entreprises de commercialiser des produits et des services dans d'autres États membres puisqu'il augmente les incertitudes et le coût des transactions commerciales. Les très longs délais de paiement dans les marchés publics et les paiements tardifs par les pouvoirs publics dissuadent également les opérateurs économiques de participer aux procédures d'appels d'offres, ce qui réduit la capacité des pouvoirs publics à assurer une utilisation optimale des deniers publics.

2. OBJECTIFS

Toute initiative communautaire visant à lutter contre les retards de paiement doit en fin de compte:

- contribuer à réaliser les objectifs plus larges et prioritaires de compétitivité établis par le **partenariat de Lisbonne renouvelé pour la croissance et l'emploi**¹;
- réduire de manière significative les charges administratives pesant sur les entreprises, favoriser leur situation de trésorerie et aider davantage de personnes à fonder leur entreprise, conformément aux principes du *Small Business Act*²;
- favoriser le bon fonctionnement et l'accomplissement du **marché intérieur** par l'élimination des obstacles aux transactions commerciales transfrontières dus aux retards de paiement.

¹ Communication de la Commission: «Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne» [COM (2005) 24].

² Dans la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulé «*Think Small First: Priorité aux PME – Un Small Business Act pour l'Europe*» [COM (2008) 394 final du 25 juin 2008], les efforts visant à faciliter l'accès des PME au financement et à mettre en place un environnement juridique et commercial favorisant la ponctualité des paiements lors des transactions commerciales constituent l'un des dix principes devant présider à la conception et à la mise en œuvre des politiques en faveur des PME au niveau de l'UE et à celui des États membres.

L'initiative imprime également un élan important aux efforts visant à remédier à la crise économique actuelle en contribuant à la mise en œuvre du **plan européen pour la relance économique**³ et en favorisant la situation de trésorerie des entreprises européennes en vue de renforcer leur compétitivité à long terme.

Concrètement, ces finalités générales se déclinent en deux objectifs opérationnels indissociables:

- 1) prévoir des mesures qui dissuadent efficacement les débiteurs de payer leurs factures en retard;
- 2) prévoir des mesures qui permettent aux créanciers de faire valoir pleinement et efficacement leurs droits en cas de retard de paiement.

3. OPTIONS D'ACTION

Outre le scénario de référence, les options suivantes ont été examinées:

- option 2a (non législative): organisation d'activités de sensibilisation à l'intention des entreprises;
- option 2b (non législative): organisation d'activités de sensibilisation à l'intention des organisations représentatives des PME;
- option 2c (non législative): publication d'informations sur les mauvais payeurs;
- option 3a (législative): harmonisation totale des délais de paiement;
- option 3b (législative): augmentation de la «marge»;
- option 3c (législative): suppression du seuil de 5 EUR;
- option 3d (législative): introduction d'une «pénalité pour retard de paiement»;
- option 3e (législative): introduction d'un «dédommagement pour retard de paiement»;
- option 3f (législative): renforcement du rôle des organisations représentatives.

Plusieurs autres options, telles que l'abrogation de la directive 2000/35/CE et la création d'un fonds européen destiné à fournir des fonds aux PME sans frais et sur la base des comptes débiteurs, ont été abandonnées dès les premiers stades de l'examen des différentes solutions.

³ COM (2008) 800 du 26.11.2008.

4. ANALYSE D'IMPACT

Il convient de remarquer que, pour certains aspects importants des trois premières causes du problème évoquées au point 1, l'Union n'est pas nécessairement habilitée à agir. Certains problèmes liés à la structure des marchés nationaux ou régionaux relèvent de la compétence des États membres, tandis qu'en ce qui concerne le cycle conjoncturel, la plupart des leviers de politique économique sont aux mains des États membres, de sorte qu'aucune solution globale répondant à l'ensemble des causes du problème ne peut être trouvée au niveau de l'Union.

De plus, la directive est un instrument facultatif pour les opérateurs économiques en ce sens qu'elle ne les oblige pas à réclamer des intérêts pour retard de paiement. La directive s'applique en outre dans un domaine où de nombreux autres facteurs peuvent influencer les pratiques de paiement dans les transactions entre entreprises. L'environnement réglementaire qui s'applique au processus de paiement et aux voies de recours judiciaires pour obtenir le paiement dans le cas de transactions commerciales transfrontalières dans l'UE est en cours de modification, avec l'adoption de nouvelles règles communautaires qui sont récemment entrées en vigueur ou prendront bientôt effet. Il est difficile de rendre compte des répercussions et des corrélations dans le cadre du scénario de référence. Il n'est par conséquent possible que de donner, à titre indicatif, des estimations quantitatives des incidences économiques et sociales possibles des différentes options. L'analyse est dès lors essentiellement qualitative. Il convient de noter qu'aucune des options envisagées n'aura d'incidence sur l'environnement, ni de retombées sur des pays tiers.

Certaines causes du problème pour lesquelles l'Union n'est pas habilitée à agir auront néanmoins une influence sur l'application effective de certaines options. Par exemple, la structure du marché et la situation d'un opérateur économique sur le marché détermineront dans une large mesure sa volonté d'entreprendre des démarches contre les mauvais payeurs et de courir le risque de compromettre une relation commerciale pouvant peser plusieurs milliers d'euros. Pour cette raison, bien qu'il soit possible de donner une estimation qualitative de l'incidence des différentes options, il est en revanche difficile d'établir une prévision fiable de l'ensemble des effets économiques qu'aura la proposition, de sorte qu'il est impossible d'évaluer de manière quantitative ses incidences sociales directes.

Les options d'action sont évaluées ci-dessous par rapport au scénario de référence, d'après leur efficacité, leur rapport coût/efficacité et leur cohérence:

Comparatif général des différentes options			
Option	Efficacité	Rapport coût/efficacité	Cohérence
Option 2a (non législative): organisation d'activités de sensibilisation à l'intention des entreprises	Non: incidence nulle sur les débiteurs et minime sur les créanciers	Non: trop de ressources nécessaires pour un résultat très incertain.	Oui: des corrélations négatives dans d'autres domaines n'ont pas pu être déterminées.

<p>Option 2b (non législative): organisation d'activités de sensibilisation à l'intention des organisations représentatives des PME</p>	<p>Non: il est peu probable que les objectifs soient atteints.</p>	<p>Oui: coût budgétaire relativement faible pour l'UE. Pas d'autres coûts.</p>	<p>Oui: des corrélations négatives dans d'autres domaines n'ont pas pu être déterminées.</p>
<p>Option 2c (non législative): publication d'informations sur les mauvais payeurs</p>	<p>Pas garantie: effet préventif possible sur les créanciers, mais nombreux inconvénients pratiques pour l'application de cette option.</p>	<p>Non: coûts administratifs très élevés pour les entreprises.</p>	<p>Oui: des corrélations négatives dans d'autres domaines n'ont pas pu être déterminées.</p>
<p>Option 3a/1 (législative): harmonisation des délais de paiement entre les entreprises</p>	<p>Oui: possibilité de réduire les paiements tardifs en raccourcissant les délais de paiement contractuels.</p>	<p>Non: coûts d'adaptation et de mise en conformité considérables.</p>	<p>Non: perte de liberté contractuelle en ôtant aux entreprises la possibilité de se faire concurrence en jouant sur les délais de paiement proposés aux clients. Cela risquerait également d'accroître la pression sur d'autres aspects des négociations contractuelles pour lesquels les grandes entreprises seraient toujours en mesure d'exercer une influence importante sur les petits fournisseurs.</p>
<p>Option 3a/2 (législative): harmonisation des délais de paiement entre les pouvoirs publics et les entreprises</p>	<p>Oui: la crainte de nuire à la relation commerciale avec le client n'est en principe pas pertinente dans les contrats conclus avec des autorités nationales, tenues de respecter des procédures standard transparentes. De plus, le délai de paiement n'est généralement pas négociable dans le cadre de contrats passés par des pouvoirs publics. Toutefois, une sanction suffisamment sévère doit être prévue en cas de retard de paiement.</p>	<p>Oui: l'incidence budgétaire pour les pouvoirs publics nationaux resterait relativement limitée par rapport au surcroît de liquidités que des paiements plus rapides par les pouvoirs publics généreraient dans les entreprises.</p>	<p>Oui: des corrélations négatives dans d'autres domaines n'ont pas pu être déterminées.</p>

<p>Option 3b (législative): augmentation de la «marge»</p>	<p>Pas garantie: les acteurs intéressés paraissent satisfaits de la «marge» actuelle. Les entreprises ont déjà la possibilité de négocier un taux plus élevé dans le contrat ou d'inclure un taux plus élevé dans leurs conditions commerciales. Les règles actuelles permettent aux États membres de fixer une marge minimale plus élevée dans leur législation nationale.</p>	<p>Pas garantie: cette option pourrait donner plus de poids aux grandes entreprises ou aux entreprises plus puissantes car elle renforcerait la position de négociation d'entreprises demandant une remise en cas de paiement plus rapide.</p>	<p>Oui: des corrélations négatives dans d'autres domaines n'ont pas pu être déterminées.</p>
<p>Option 3c (législative): suppression du seuil de 5 EUR</p>	<p>Oui dans le cas des petites transactions si cette mesure s'accompagne d'autres mesures rendant intéressant au plan économique de recouvrer les montants dus.</p>	<p>Oui, particulièrement pour les PME. Aucun coût budgétaire, de transaction ou de mise en conformité n'a été relevé.</p>	<p>Oui: des corrélations négatives dans d'autres domaines n'ont pas pu être déterminées.</p>
<p>Option 3d (législative): introduction d'une «pénalité pour retard de paiement»</p>	<p>Oui: cela permettrait aux entreprises de recouvrer les coûts de transaction encourus pour obtenir le paiement et facturer des intérêts pour retard de paiement, de sorte qu'il n'y aurait plus que des arguments purement commerciaux pour empêcher les créanciers de réclamer des intérêts.</p>	<p>Oui. Les coûts (principalement de transaction) sont de nature redistributive. Aucun coût budgétaire ou de mise en conformité.</p>	<p>Oui: des corrélations négatives dans d'autres domaines n'ont pas pu être déterminées.</p>
<p>Option 3e (législative): introduction d'un «dédommage- ment pour retard de paiement»</p>	<p>Oui: effet dissuasif important sur les débiteurs, proportionnel à l'importance des montants exigibles, dans la mesure où les coûts dus par le débiteur seraient supérieurs aux économies découlant d'un crédit commercial gratuit. Cela inciterait aussi fortement les créanciers à réclamer le paiement des sommes dues et des intérêts.</p>	<p>Oui. Les coûts (principalement de transaction) sont de nature redistributive. Aucun coût de mise en conformité. Les coûts budgétaires sont justifiés compte tenu du préjudice subi par les entreprises et proportionnels à l'application de la mesure.</p>	<p>Oui: des corrélations négatives dans d'autres domaines n'ont pas pu être déterminées.</p>

Option 3f (législative): renforcement du rôle des organisations représentatives	Pas garantie: ces organisations ne disposent pas forcément des ressources nécessaires pour assumer les charges administratives et les risques financiers de procédures judiciaires dans des affaires de retards de paiement. Elles pourraient en outre être empêchées d'intenter une action en raison de conflits d'intérêts, par exemple si elles comptent parmi leurs membres tant le créancier que le débiteur.	Oui si des mesures sont prises pour réduire le coût des procédures de recours ainsi que les risques financiers s'y rapportant (options 3c, 3d et 3e).	Oui: des corrélations négatives dans d'autres domaines n'ont pas pu être déterminées.
--	---	--	--

L'analyse d'impact ci-dessus montre qu'en ce qui concerne les transactions entre entreprises, les options 3a/2, 3c, 3d et 3e remplissent les critères d'efficacité, de rapport coût/efficacité et de cohérence. Les autres options ne satisfont pas à au moins un des critères.

Classement des options			
Option	Efficacité	Rapport coût/efficacité	Cohérence
OPTIONS RECOMMANDÉES			
Option 3a/2 (législative): harmonisation des délais de paiement entre les pouvoirs publics et les entreprises	Oui	Oui	Oui
Option 3c (législative): suppression du seuil de 5 EUR	Oui	Oui	Oui
Option 3d (législative): introduction d'une «pénalité pour retard de paiement»	Oui	Oui	Oui
Option 3e (législative): introduction d'un «dédommagement pour retard de paiement»	Oui	Oui	Oui
OPTIONS NON RECOMMANDÉES			
Option 3b (législative): augmentation de la «marge»	Pas garantie	Pas garantie	Oui
Option 3f (législative): renforcement du rôle des organisations représentatives	Pas garantie	Oui	Oui
Option 3a/1 (législative): harmonisation des délais de paiement entre les entreprises	Oui	Non	Non
Option 2a (non législative): organisation d'activités de sensibilisation à l'intention des entreprises	Non	Non	Oui
Option 2b (non législative): organisation d'activités de sensibilisation à l'intention des organisations représentatives des PME	Non	Oui	Oui
Option 2c (non législative): publication d'informations sur les mauvais payeurs	Pas garantie	Non	Oui

La seule option susceptible d'entraîner des coûts administratifs importants pour les entreprises est l'option 2c. Ces coûts pour ladite option sont estimés approximativement à 25 300 millions d'EUR pour les PME et 86,1 millions d'EUR pour les grandes entreprises.