

# Synthèse

**Le présent rapport d'analyse s'inscrit dans le cadre du projet de l'Observatoire du secteur européen de la construction (ECSO), mené pour le compte de la Commission européenne (CE). En s'appuyant sur des études de cas nationales, ce rapport vise à apporter un éclairage sur certaines des principales causes de retard de paiement et sur la façon dont les politiques et les instruments mis en place adressent cette problématique. Le présent rapport présente également une série d'enseignements à l'attention des décideurs politiques afin de les aider à résoudre ce problème dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne (UE).**

Si des délais de paiement abusivement longs et des retards de paiement touchent l'ensemble de l'économie européenne, c'est le secteur de la construction qui semble toutefois être le plus touché par ces problématiques. Ainsi, ce rapport analyse des indicateurs quantitatifs de retard de paiement dans le secteur de la construction de 5 pays européens, à savoir, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni. De plus, le présent rapport illustre certaines mesures spécifiques mises en œuvre par les pouvoirs publics dans les États membres de l'UE pour faire face aux retards de paiement. L'approche et la méthodologie adoptées à travers ce rapport d'analyse ont été adaptées aux données statistiques (toutefois limitées) disponibles au niveau européen en ce qui concerne les impacts des retards de paiement dans le secteur de la construction. Ce rapport s'appuie sur les informations et données disponibles au moment de sa rédaction, obtenues de sources européennes et nationales.

## État des lieux et impact des retards de paiement

**Les différences de comportements en matière de paiement fragilisent le fonctionnement du marché Européen et constituent une menace grandissante pour les microentreprises et les petites et moyennes entreprises (PME).** Ceci vaut particulièrement pour le secteur de la construction, qui connaît les délais de paiement les plus longs comparés aux différents secteurs économiques de l'UE. Ces délais pouvaient atteindre jusqu'à 72 jours en 2016. Afin de raccourcir les délais de paiement et d'éliminer les retards de paiement, l'Union européenne a adopté en juin 2000, la directive 2000/35/CE concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. Toutefois, plus de dix ans après l'adoption de cette directive, les retards de paiement continuaient de profondément toucher l'économie européenne. En réaction, la CE a adopté la directive 2011/7/UE concernant la lutte contre le retard de paiement, remplaçant ainsi la directive 2000/35/CE.

**La directive 2011/7/UE contre le retard de paiement vise à moderniser et à renforcer la directive 2000/35/CE concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, notamment en rendant les retards de paiement moins attractifs pour les débiteurs ou en indemnisant les créanciers pour les retards de paiement. La directive 2011/7/UE met l'accent sur les éléments principaux suivants : les échéances de paiement et les intérêts légaux, l'indemnisation forfaitaire, le titre exécutoire, le principe de mesures plus favorables prises à l'égard des créanciers et, enfin, les clauses contractuelles et les pratiques abusives.**

**Le cadre réglementaire, né de la transposition de la directive 2011/7/UE, a permis de sensibiliser les États membres de l'UE aux problématiques liées aux retards de paiement.** Toutefois, la législation actuelle n'est pas assez contraignante et n'établit pas de méthode définie de collecte de données sur les délais effectifs de paiement. Qui plus est, bon nombre de créanciers renoncent souvent à faire valoir leurs droits afin de préserver leurs relations commerciales avec leurs débiteurs. Dans ce contexte, un nombre grandissant

d'institutions et d'associations appellent à l'élaboration d'une nouvelle directive, remise au goût du jour et d'application plus aisée, afin de lutter contre les retards de paiement au sein de l'UE.

**Des analyses par pays des pratiques dans ce domaine révèlent que les retards de paiement restent très répandus dans le cadre de relations commerciales dans le secteur de la construction.** De plus, les pouvoirs publics du secteur de la construction bénéficient en général de délais de paiement plus longs que la moyenne. Les retards de paiement sont susceptibles d'avoir un impact colossal sur les créanciers ; toutefois, une tendance positive de réduction des retards de paiement a été observée entre 2010 et 2017.

## Motifs des retards de paiement

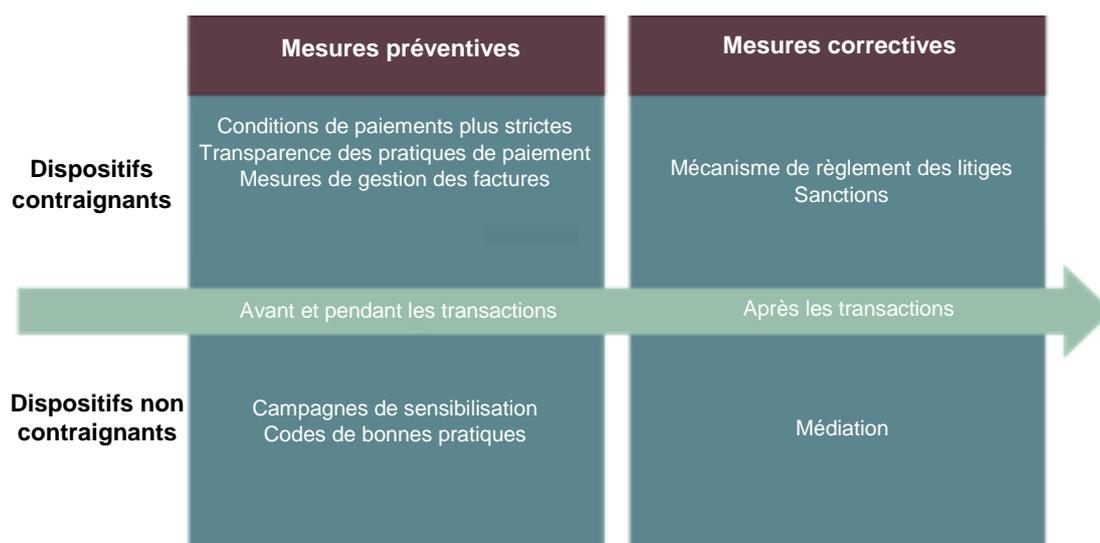
**La nature même et les caractéristiques du secteur de la construction contribuent aux délais de paiement abusivement longs et à la multiplication de retards de paiement dans le secteur.** Plus fondamentalement, les causes des retards de paiement sont souvent liées directement au comportement des entreprises de construction et, dans certains cas, à celui des pouvoirs publics travaillant avec les entreprises de construction.

**La nature et la configuration de la chaîne d'approvisionnement du secteur de la construction ont une incidence sur l'étendue et l'impact des délais de paiement abusivement longs et des retards de paiement dans le secteur.** Non seulement la fragmentation de cette chaîne d'approvisionnement joue un rôle dans ce contexte, mais le déséquilibre de pouvoir – entre les entreprises elles-mêmes ainsi qu'entre les autorités publiques et les entreprises – est un facteur qui contribue aux retards de paiement. Les délais de paiement abusivement longs et les retards de paiement ne constituent pas simplement une problématique juridique formelle, mais ils sont également le résultat de pratiques commerciales informelles et abusives.

**Afin de lutter efficacement contre les retards de paiement dans le secteur de la construction, les autorités publiques et les différents acteurs devraient examiner attentivement les rapports de force complexes dans la chaîne d'approvisionnement. Cet examen pourrait permettre de poser les questions suivantes : quel type d'intervention publique pourrait permettre de renverser le rapport de force dans la chaîne d'approvisionnement ? Quelles mesures incitatives pourraient encourager les entreprises et les autorités publiques à régler leurs factures dans les délais définis ? À quel niveau devrait se situer cette intervention publique : au niveau de l'UE ou au niveau des États membres en eux-mêmes (ou aux deux) ?**

## Initiatives politiques

**Ce rapport d'analyse examine particulièrement les mesures qui visent les retards de paiement dans le secteur de la construction d'un certain nombre de pays.** Les pays européens faisant l'objet de l'analyse utilisent communément des mesures tant préventives que correctives, alliées à des dispositifs contraignants et non contraignants, afin de lutter contre les retards de paiement dans le secteur de la construction.



Certains États membres de l'UE ont mis en œuvre des politiques et des instruments préventifs spécialement conçus pour le secteur de la construction, ce qui démontre que les délais de paiement abusivement longs et les retards de paiement dans le secteur de la construction sont un sujet de préoccupation important pour les décideurs politiques.

Pays	Dispositifs contraignants				Dispositifs non contraignants	
	Régimes plus stricts	Transparence des pratiques de paiement	Gestion des paiements	Règlement des litiges & sanctions	Activités de sensibilisation	Codes de bonnes pratiques
Espagne					√	
France		√	√	√	√	
Irlande	√			√		
Italie						√
Royaume-Uni	√	√	√	√	√	√

Les décideurs politiques privilégient souvent une approche double en matière de mesures préventives, le but étant d'améliorer l'efficacité de l'emploi simultané de dispositifs contraignants et non contraignants. Les dispositifs non contraignants, qui peuvent prendre la forme de campagnes de sensibilisation ou de codes de bonnes pratiques, sont assez répandus et peuvent être mis en place plus aisément que des dispositifs contraignants. Dans de nombreux cas, ces initiatives peuvent accompagner la mise en œuvre de dispositifs contraignants ou fournir une base à celle-ci. Il convient de signaler que si la mise en place de dispositifs non contraignants peut être encadrée par des associations du secteur de la construction, les dispositifs contraignants sont quant à eux exclusivement établis par les gouvernements (qui subissent souvent des pressions de la part du secteur). C'est pourquoi un certain niveau de coordination et de cohérence est indispensable lors de la mise en œuvre d'une telle approche double.

Les mesures correctives font intervenir des mécanismes de règlement des litiges – allant de la médiation à la procédure judiciaire en passant par la prise de décisions judiciaires et l'arbitrage – et sont des processus complexes qui sont utilisés en dernier recours. Les entreprises, parfois encouragées par la réglementation, préfèrent davantage la médiation à la prise de décisions judiciaires et la prise de décisions judiciaires à l'arbitrage et à la procédure judiciaire, celles-ci exigeant moins de temps et de ressources tout en préservant les relations commerciales existantes. L'arbitrage et la procédure judiciaire constituent les méthodes les plus strictes de lutte contre les retards de paiement et celles-ci sont souvent réservées à des litiges faisant intervenir des montants d'argent conséquents.

Les mesures correctives non contraignantes et contraignantes se renforcent mutuellement. Cependant, les acteurs du secteur de la construction font peu appel aux mécanismes de règlement des litiges, par crainte de porter atteinte à leurs relations commerciales avec des acteurs plus puissants, que ceux-ci soient des entrepreneurs principaux ou des clients du secteur public ou privé. Par conséquent, des actions supplémentaires doivent être entreprises afin de mettre à la disposition du secteur de la construction davantage de mécanismes de règlement des litiges d'utilisation plus pratiques.

## Enseignements

**Deux observations principales ressortent de l'analyse réalisée dans le cadre du présent rapport : un nombre plus important de données régulières et cohérentes sont nécessaires et, en parallèle, il faut davantage de coordination entre les politiques elles-mêmes et entre les acteurs du secteur public et privé.** Premièrement, le renforcement de la collecte, de l'analyse et de l'harmonisation des données (sur l'ensemble des États membres de l'UE) relatives aux délais de paiement abusivement longs et aux retards de paiement dans le secteur de la construction éclaireront la conception et la mise en œuvre de politiques et d'instruments liés aux délais de paiement abusivement longs et aux retards de paiement. À l'heure actuelle, les données relatives aux retards de paiement interentreprises et à ceux entre autorités publiques et entreprises dans le secteur de la construction sont relativement rares (en particulier, celles relatives aux impacts des retards de paiement) et dispersées (rassemblées par différentes organisations publiques et privées, qui n'utilisent pas toujours les mêmes méthodes). Deuxièmement, les politiques en matière de marchés publics et celles relatives aux retards de paiement doivent être cohérentes et doivent se compléter. Les politiques relatives aux marchés publics peuvent inciter les entreprises à améliorer leurs pratiques et leurs comportements de paiement, notamment en récompensant les bons payeurs. Ainsi, une coordination entre décideurs politiques et initiatives dans le secteur de la construction constitue un aspect essentiel qui contribuera à avoir un impact plus conséquent sur les délais de paiement abusivement longs et sur les retards de paiement.

**La CE a mis en œuvre plusieurs initiatives destinées à lutter contre les retards de paiement, parmi elles la directive 2000/35/UE et la directive 2011/7/UE.** Cette dernière a permis la mise en place d'un environnement réglementaire de grande ampleur au niveau de l'UE et au niveau des États membres individuels, mettant ainsi l'accent sur l'importance d'une approche commune à l'ensemble de l'UE en matière de retards de paiement. De plus, la CE a également recours à des mesures indirectes pour faire face à la problématique des retards de paiement, telles que la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics. Même si l'impact de cette dernière directive sur les retards de paiement n'a pas été évalué, la réglementation liée aux marchés publics fournit des mesures incitatives permettant d'influencer le comportement de paiement des entreprises de construction. De plus, la directive 2014/24/UE donne l'opportunité aux sous-traitants d'exiger le paiement des sommes dues directement auprès du pouvoir adjudicateur.

**Certains États membres de l'UE sont allés au-delà de la mise en place de politiques et d'instruments intersectoriels liés aux délais de paiement longs et aux retards de paiement en établissant des outils spécialement conçus en la matière pour le secteur de la construction.** Ils ont utilisé des politiques intersectorielles qu'ils ont adaptées au secteur de la construction, tenant ainsi compte des particularités liées à la chaîne d'approvisionnement de ce secteur. La plupart des politiques et des instruments analysés mettent l'accent sur les mesures préventives et allient dispositifs contraignants et non contraignants, preuve supplémentaire que ceux-ci ne sont pas incompatibles mais bel et bien complémentaires. Les dispositifs non contraignants comprennent des campagnes de sensibilisation et des codes de bonnes pratiques, réalisés soit par les décideurs politiques, soit par les associations du secteur de la construction. Les mesures correctives, élaborées par les décideurs politiques, comprennent la médiation (dispositifs non contraignants), les

mécanismes de règlement des litiges (dispositifs contraignants) et les sanctions (dispositifs contraignants). Les dispositifs contraignants préventifs comprennent des délais de paiement plus stricts ou plus courts, des systèmes de facturation électronique et des comptes bancaires par projet ainsi que l'établissement de rapports relatifs à la discipline de paiement.

**Un suivi plus étroit des comportements de paiement dans le secteur de la construction et l'établissement de rapports à ce sujet, accompagnés d'éventuelles sanctions, semblent également constituer un mécanisme efficace de lutte contre les retards de paiement.** Étant donné que le secteur de la construction est particulièrement touché par les retards de paiement, il pourrait être avantageux de mettre en place une plateforme rassemblant plusieurs parties prenantes et leur permettant d'échanger des informations et des bonnes pratiques au niveau de l'UE. Une telle plateforme pourrait par exemple constituer un sous-groupe du Groupe d'experts sur le retard de paiement de l'Union européenne et pourrait rassembler des autorités publiques et des associations du secteur de la construction. Le lien avec le Groupe d'experts sur le retard de paiement de l'Union européenne permettrait de garantir un échange régulier d'informations relatives aux pratiques d'autres secteurs qui pourraient présenter un intérêt pour le secteur de la construction. Ce sous-groupe pourrait fournir et partager des pistes relatives à d'éventuelles mesures préventives et correctives liées aux retards de paiement et des recommandations quant à leur mise en œuvre, par le biais de dispositifs contraignants ou non contraignants ou par une combinaison des deux.