



terra nova
LE THINK TANK PROGRESSISTE



**POUR EN FINIR AVEC
LA CULTURE DU RETARD
DE PAIEMENT EN FRANCE**



Par Djellil Bouzidi et
Thibaud Frossard



22 OCTOBRE 2019

Pour en finir avec la culture du retard de paiement en France

Synthèse

Djellil Bouzidi,
*Responsable du pôle
économie de Terra
Nova*

Thibaud Frossard,
*Responsable du pôle
chiffrage de Terra Nova*

Les auteurs remercient
chaleureusement Marie
Delorme, membre du
pôle économie de Terra
Nova, et Rémi Mantelin,
doctorant, pour leur
appui dans la rédaction
de cette note.

22 octobre 2019

La France continue de souffrir d'une culture du retard de paiement malgré la mise en place, ces dernières années, d'un cadre juridique renforcé associant des délais limites de paiement, des sanctions financières et diverses procédures de transparence. La dynamique positive insufflée après la loi de modernisation de l'économie de 2008, et entretenue par les évolutions juridiques suivantes, semble aujourd'hui s'essouffler, comme en témoigne la stagnation récente de la situation en matière de délais et retards de paiement, ainsi que la hausse des coûts de trésorerie associée.

Les entreprises victimes de ces retards se trouvent souvent dans l'incapacité d'agir pour préserver la relation commerciale qu'elles entretiennent avec leurs clients, et ce particulièrement lorsque le rapport de force de marché joue en leur défaveur. Les acteurs à l'origine des retards de paiement, majoritairement les grandes entreprises et les acheteurs publics (collectivités locales, hôpitaux, etc.), doivent intégrer les bénéfices globaux que pourraient engendrer des pratiques plus rigoureuses en la matière. Malheureusement, pour le moment, une entreprise sur deux, une région sur deux et un hôpital sur quatre payent encore leurs factures hors des délais prévus, certains s'affranchissant même délibérément des compensations explicitement prévues par la loi.

Les PME, véritables leviers de croissance pour l'économie et l'emploi, sont les premières à en souffrir. Pour ces dernières, le coût en termes de trésorerie est passé de 11 milliards d'euros en 2013 à 19 milliards en 2018, selon l'Observatoire

des délais de paiements de la Banque de France. Le coût pour les ETI est, quant à lui, de 7 milliards d'euros en 2018. Autrement dit, résoudre la problématique de la culture du retard de paiement pourrait se traduire par un transfert net de 26 milliards d'euros des grandes entreprises et des autres agents économiques vers des PME et des ETI.

Afin d'aller plus loin dans la lutte contre ce fléau, nous proposons dans cette étude plusieurs mécanismes afin de responsabiliser davantage les "mauvais payeurs", de donner aux entreprises les plus fragiles les moyens de se protéger et de rendre plus lisible le sujet aux yeux des décideurs publics :

- Renforcer les moyens attribués à la lutte contre les retards de paiement et leurs conséquences en créant un fonds dédié alimenté à parité par 1/ l'ensemble des rendements issus des amendes infligées aux entreprises par la DGCCRF, et 2/ des prélèvements sur les ressources des acheteurs publics les moins respectueux des règles en vigueur. Ce fonds permettrait notamment de faire financer par les acteurs responsables des retards de paiement des actions à destination des TPE et PME.
- Accroître la transparence relative aux retards de paiement en proposant des statistiques renforcées et labellisées sur le sujet, et notamment la publication d'une base de données publique des retards de paiements des acheteurs publics, ceci dans l'optique d'étendre le "*name and shame*" et le "*name and promote*" au secteur public.
- Promouvoir ou développer, en mobilisant au besoin les crédits du fonds dédié précité, des produits financiers existants (notamment l'affacturage et l'affacturage inversé) ou à construire (obligations ou prêts "*Pay-on-time*" proposant un taux d'intérêt dépendant du respect des délais de paiement), ainsi que des actions d'accompagnement (Médiateur des entreprises, etc.). Ces objets, qui devront pour

certaines bénéficier d'une clarification réglementaire, devront être accessibles à la fois aux sociétés privées et aux acteurs publics¹.

- Faire des délais de paiement un sujet d'interpellation pour les décideurs publics, en proposant 1/ au niveau national, d'inscrire la baisse de l'impact des retards de paiement ainsi que les faillites liées de TPE/PME, au sein de la "Delivery Unit" voulue par le Président de la République² et dans les indicateurs de performance des administrations du ministère de l'économie et des finances, et 2/ au niveau local, par l'intermédiaire de la base de données précitée, de donner les moyens aux électeurs d'évaluer la bonne gestion de la collectivité concernée.

¹ Uniquement si cela ne vient pas en contradiction avec une loi spécifique. Par exemple, un ODAC n'ayant pas le droit d'emprunter, ne pourra pas lancer une émission d'obligations "Pay-on-time".

² Il s'agit d'une équipe en charge de vérifier, souvent sous la direction des plus hautes autorités de l'Etat, la réalisation d'un certain nombre d'objectifs politiques considérés comme prioritaires. Cette équipe s'attache pour cela à des indicateurs qui doivent évaluer, au fil des mois, le degré de réalisation de ces objectifs et, le cas échéant, les obstacles à lever pour qu'ils soient intégralement atteints. Autrement dit, une « Delivery Unit » permet de s'engager, publiquement, pleinement et méthodiquement, à la réalisation des objectifs essentiels d'un mandat. Terra Nova a proposé leur mise en place en France en 2017. Le décret n° 2019-1013 du 2 octobre 2019 modifiant le décret n°2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels permet désormais la nomination au sein de chaque cabinet ministériel, d'un "membre chargé du suivi de l'exécution des réformes".

SOMMAIRE

1. La lutte contre les délais de paiement, fléau pour les TPE et PME	5
2. La puissance publique doit poursuivre ses efforts afin d'inciter les entreprises à réduire leurs délais de paiement	8
2.1. Les lois sur les délais de paiement des entreprises ont déjà connu de nombreuses modifications ces dernières années et l'arsenal législatif doit rester stable	8
2.1.1. L'adaptation : un défi stratégique pour la cohésion et le développement économique	8
2.1.2. Des sanctions à destination des mauvais payeurs	10
2.1.3. Des dispositifs de transparence sur le comportement des entreprises	12
2.2. Renforcer les mesures de communication et d'accompagnement pour protéger les entreprises les plus fragiles	14
2.3. Des instruments de financement à court terme dont l'usage doit continuer de se démocratiser	16
2.3.1. L'affacturage, une solution utile et en plein croissance	16
2.3.2. L'affacturage inversé : une panacée ?	20
2.4. L'innovation financière et les retards de paiements	21
2.5. Mieux produire et suivre les statistiques liées aux retards de paiement	22
3. Les pouvoirs publics doivent faire preuve d'exemplarité dans leurs relations avec les entreprises répondant à la commande publique	24

1. LA LUTTE CONTRE LES DÉLAIS DE PAIEMENT, FLÉAU POUR LES TPE ET PME

La trésorerie est un élément central pour la survie et même pour la croissance d'une entreprise. En effet, même une entreprise bénéficiaire peut faire faillite pour peu qu'elle ne dispose pas d'une trésorerie suffisante. Dans le cadre des relations commerciales d'achat et de vente, les entreprises accordent des opérations à crédit leur permettant de régler à terme les biens ou services achetés. Ces opérations sont désignées sous le nom de crédit-interentreprises, desquelles il résulte des délais de paiement contractuels. Or, par l'intermédiaire du besoin en fonds de roulement (voir l'encadré n°1), les délais et retards de paiement constituent une contrainte sur la trésorerie des entreprises, et altèrent donc leur capacité de financement à court terme. Ainsi, du point de vue micro-économique et en dehors de toute considération liée à la civilité des affaires, une entreprise a tout intérêt à exiger un paiement rapide, tout en décalant au plus loin ses propres paiements à ses fournisseurs. Encore faut-il pour cela qu'elle dispose d'un rapport de force suffisamment favorable.

Encadré n°1 : cycle d'exploitation et besoin en fonds de roulement

Le cycle d'exploitation³ de l'entreprise est marqué par un décalage temporel entre 1/ ses dépenses d'exploitation, c'est-à-dire les sorties de trésorerie, et 2/ ses recettes d'exploitation, c'est-à-dire les entrées de trésorerie. Ce décalage introduit, pour de nombreuses entreprises, la nécessité d'absorber un besoin en fonds de roulement (BFR). Prenons l'exemple d'un commerçant qui achèterait au comptant des biens (dépenses d'exploitation) avant de les revendre un mois plus tard à un acheteur au comptant (recettes d'exploitation). Cette situation fait peser un coup sur le commerçant qui doit absorber pendant toute cette période un décalage dans ses flux de trésorerie dû à la constitution temporaire d'un stock. Ce stock correspond à la première composante du besoin en fonds de roulement (BFR) de l'entreprise. Il dépend majoritairement du secteur industriel de l'entreprise, de ses perspectives commerciales et des choix stratégiques de celle-ci. Certaines entreprises comme Toyota ont fait de la bonne gestion de leur stock un avantage compétitif.

Dans notre précédent exemple, le commerçant achetait et vendait au comptant ses biens, en raccourcissant ou en allongeant ses délais de paiement (postes dettes fournisseurs au passif) ou ceux de ses clients (créances clients à l'actif). Celui-ci peut là aussi jouer sur son besoin en fonds de roulement à la hausse ou à la baisse. Les dettes fournisseurs et les créances clients correspondent à la seconde composante du BFR. Plus l'écart relatif entre les deux postes grandit, plus l'entreprise finance son BFR, voire dégage des marges de trésorerie à court terme (cas où les créances sont recouvrées avant de payer la dette) ou creuse son BFR et puise dans ses ressources pour y faire face (cas où les dettes sont payées avant de recouvrer la créance).

³ Le cycle d'exploitation se distingue du cycle d'investissement de l'entreprise : pour une description complète, voir Pierre Vernimmen, Pascal Quiry, Yann Le Fur, *Finance d'entreprise*, Paris, Dalloz, 2019, chapitre 2.

Du point de vue macroéconomique, ces décalages semblent globalement présenter un jeu à somme nulle. Ils vont toutefois introduire une distorsion majeure qui dessert majoritairement des populations d'entreprises les plus fragiles. En effet, pour les segments industriels PME et TPE, le coût global des retards de paiement en termes de trésorerie est évalué à 26 milliards d'euros (Observatoire des délais de paiement de la Banque de France)⁴. Ainsi, les PME (pour 19 Mds€) et les ETI (pour 7 Mds€) agissent de facto comme des financeurs de court terme pour des grandes entreprises non financières (pour 13 Mds€) et d'autres acteurs économiques à l'image de l'État, des collectivités locales, des sociétés financières et non-résidents (pour 13 Mds€). Cette immobilisation de 26 milliards d'euros est à comparer à l'effort financier annuel de l'Etat en faveur des PME qui s'élève, pour sa partie non fiscale, à quelques 4 Mds€ en loi de finances initiale pour 2018⁵. De plus, cette situation est révélatrice d'une culture du retard de paiement, elle-même reflet du rapport de force qui s'instaure entre les PME et TPE, d'une part, et les grands donneurs d'ordres, de l'autre, que cela soit d'ailleurs volontaire ou lié à des facteurs purement organisationnels (en relation avec la taille et la complexité des processus d'une grande structure notamment). Ils entraînent par ailleurs des comportements adaptatifs non salutaires de la part des entreprises, eu égard à leurs propres anticipations, à l'image d'une thésaurisation trop forte pour absorber d'éventuels chocs et délais de paiement. En outre, les retards de paiement peuvent inciter les entreprises à reporter le règlement de leurs dettes fournisseurs. Ils favorisent donc la diffusion en chaîne de tensions de trésorerie dans le tissu productif, tensions qui peuvent potentiellement fragiliser l'ensemble des partenaires commerciaux de l'entreprise, singulièrement les plus fragiles.

La conséquence est immédiate : plus de 25% des faillites de PME seraient dues à des difficultés liées aux délais de paiement⁶. Ces retards ne sont pas non plus neutres sur l'emploi des PME : en 2015, les chercheurs Jean-Noël Barrot et Julien Sauvagnat⁷ estimaient que l'emploi des PME auraient pu, si les délais de paiement légaux avaient été parfaitement respectés, augmenter de 2,3%, soit sur la base de la population d'entreprises étudiée conduire à la création de plus de 100 000 emplois. Ainsi, le développement du tissu

⁴ Banque de France, *Rapport annuel de l'Observatoire des délais de paiement*, 2018.

⁵ Annexe au projet de loi de finances 2019, effort financier de l'état en faveur des petites et moyennes entreprises.

⁶ Citant le médiateur national des relations inter-entreprises Pierre Pelouzet, "25% des faillites sont liées à des retards de paiement", *La Tribune*, 12 juin 2015.

⁷ « Délais de paiement : L'effet sur l'emploi du non-respect de la LME », Avril 2015.

industriel (incluant les sociétés de services) des TPE et PME, axe majeur de la politique économique du gouvernement⁸, est grevé par ces retards de paiement⁹.

Il est d'autant plus urgent d'apporter des réponses fortes à ce problème que les perspectives et baromètres justifient des craintes croissantes sur la trésorerie des entreprises. D'après le Baromètre Investissement & Trésorerie des Entreprises 2019 d'Euler Hermès¹⁰, 13% des entreprises anticipent en effet une dégradation de la situation de leur trésorerie en 2019 (soit +6 points par rapport à 2018), imputée en partie aux délais de paiement. Par ailleurs, des marges de progrès existent et sont confirmés par les comparaisons internationales (encadré n°2), où la France occupe une place éloignée des meilleurs standards européens.

Encadré n°2 : les retards de paiement en Europe

Selon le rapport 2019 de Cribis Dun&Bradstreet¹¹, les retards de paiement en Europe ont diminué entre 2017 et 2018.

Ainsi, la moyenne des factures payées dans les délais est passée de 41,7% en 2017 à 42,8% en 2018. Pour 2018, les meilleurs élèves sont la Pologne, les Pays-Bas et l'Allemagne avec 79,3%, 73,8% et 67,1% de factures payées dans les délais. Sur les 23 pays européens couverts par cette étude, la France est dans la moyenne avec 43,3% des factures payées dans les temps. Nous faisons moins bien que les trois pays cités plus haut ainsi que la Suède, le Luxembourg, l'Irlande, la Finlande, la Slovaquie et l'Espagne¹².

Concernant les pays tardifs réglés à plus de 90 jours, la France avec 3,4% de ses factures (notons que ce chiffre est en progression depuis l'année 2008 où ce dernier s'établissait à 2,5% des factures) fait moins bien que l'Espagne avec 2,3%, la Pologne à 2,7%, l'Italie à 3,2%, la Belgique à 1,5%, l'Allemagne à 0,6% et les Pays-Bas à 0,3%. Par ailleurs, la plupart des pays européens ont réduit, depuis la crise de 2008, la proportion des factures payées avec un retard supérieur à 90 jours.

Concernant les factures avec un retard de paiement très important, c'est-à-dire dépassant 120 jours, la France arrive même avec 2,2% du total de ces facteurs dans le peloton de tête en Europe après le Portugal (4,7%) et la Croatie (2,8%).

⁸ Voir le discours prononcé par Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Economie et des Finances, le 8 avril 2019.

⁹ Voir également les travaux de Jean-Noël Barrot sur la réduction à 30 jours des délais légaux pour le transport routier de marchandises : « *Trade Credit and Industry Dynamics: Evidence From Trucking Firms* », *Journal of Finance*, vol. 71-5, p. 1975-2016, 2006.

¹⁰ Baromètre Investissement & Trésorerie des Entreprises, Euler Hermès, mai 2019, accessible à l'adresse : <https://www.eulerhermes.fr/actualites/barometre-investissement-tresorerie-2019.html>

¹¹ Cribis Dun & Bradstreet, *Payment Study*, 2019.

¹² Op. cit., p. 73.

2. LA PUISSANCE PUBLIQUE DOIT POURSUIVRE SES EFFORTS AFIN D'INCITER LES ENTREPRISES À RÉDUIRE LEURS DÉLAIS DE PAIEMENT

2.1. LES LOIS SUR LES DÉLAIS DE PAIEMENT DES ENTREPRISES ONT DÉJÀ CONNU DE NOMBREUSES MODIFICATIONS CES DERNIÈRES ANNÉES ET L'ARSENAL LÉGISLATIF DOIT RESTER STABLE

Du point de vue législatif, la lutte contre les délais de paiement repose sur trois grands piliers complémentaires :

1. l'encadrement légal du temps de paiement ;
2. des sanctions à destination des mauvais payeurs ;
3. des dispositifs de transparence sur le comportement des entreprises.

2.1.1. L'adaptation : un défi stratégique pour la cohésion et le développement économique

Les délais de paiement sont aujourd'hui encadrés par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. Celle-ci a introduit dans le code de commerce, à l'article L441-10 un délai maximal de paiement à compter de la date d'émission de la facture : "le délai convenu entre les parties pour régler les sommes dues ne peut dépasser soixante jours après la date d'émission de la facture". Ce même article précise aussi qu'à défaut d'accord, "le délai de règlement des sommes dues est fixé au trentième jour suivant la date de réception des marchandises ou d'exécution de la prestation demandée". La loi permet aussi de bénéficier "par dérogation, d'un délai maximal de quarante-cinq jours fin de mois", sans préciser les méthodes de calcul sous-jacentes.

Deux grandes méthodes de calcul sont à ce jour usitées, soit 1/ en ajoutant 45 jours à compter de la fin du mois d'émission de la facture, soit 2/ en ajoutant 45 jours à la date d'émission de la facture puis en allant jusqu'à la fin du mois entamé. Sous certaines conditions, ce mécanisme permet de dépasser légalement le délai maximal de soixante jours calendaires.

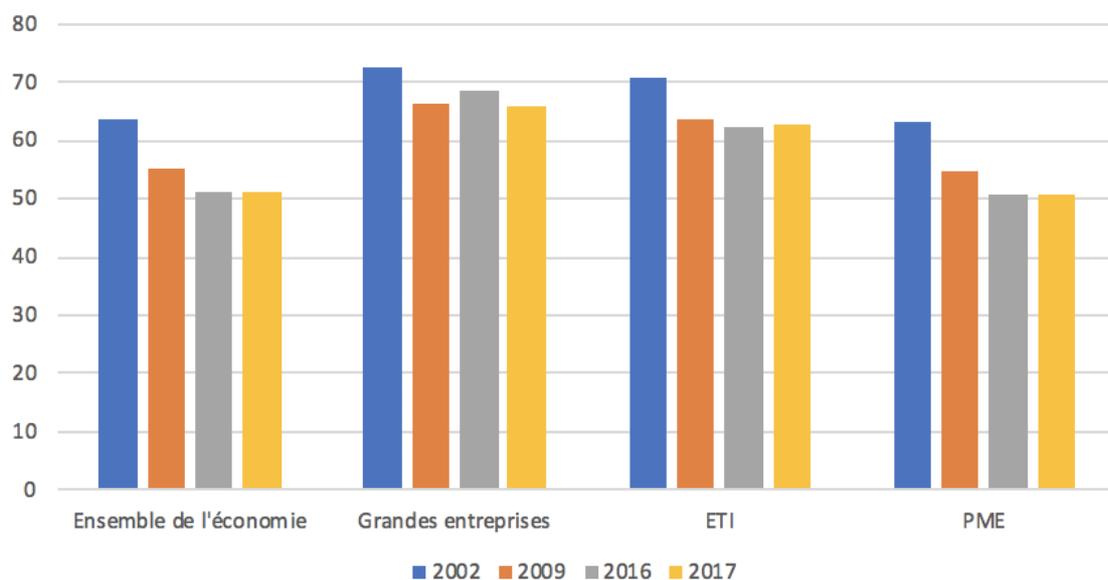
Le plafonnement des délais de paiement a eu pour conséquence d'abaisser sensiblement ces derniers (voir la figure 1). D'après les statistiques de l'Observatoire des délais de

paiement¹³, les délais fournisseurs ont diminué de 63 jours à 51 jours entre 2002 et 2017. Mais ils stagnent autour de cette valeur depuis près de 5 ans. Ces statistiques soulignent, par ailleurs, les disparités de délais de paiement entre les différentes catégories d'entreprises : les délais fournisseurs des grandes entreprises sont supérieurs à ceux des petites et moyennes entreprises. A cet effet, la part des entreprises qui paient leurs fournisseurs dans le respect des 60 jours calendaires décroît à mesure que l'entreprise grandit. Ainsi, toujours d'après l'Observatoire des délais de paiement, seules 46% des grandes entreprises paient à 60 jours contre 53% pour les ETI et 70% pour les PME.

Ces chiffres révèlent que la loi de 2008 a pu servir de déclencheur à une prise de conscience plus grande des entreprises. Les effets fortement bénéfiques constatés dès sa mise en œuvre ont perduré plusieurs années. Aujourd'hui, cette tendance commence toutefois à s'essouffler et nombre d'entreprises continuent à user de leur position pour ne pas payer leurs fournisseurs dans les temps. Mais un abaissement supplémentaire du plafond des délais de paiement par le législateur présenterait l'inconvénient de contraindre davantage les entreprises d'ores et déjà respectueuses des délais de paiement. En outre, l'impact potentiel sur celles qui ne les respectent pas est à relativiser, soit parce que les retards sont volontaires, soit parce que la structure et les processus de paiement des entreprises concernées sont dysfonctionnelles. Par ailleurs, ces dispositifs légaux ne traitent pas les délais de paiement cachés, par nature difficilement quantifiables : c'est notamment le cas d'une entreprise qui rejeterait les factures de ces fournisseurs pour décaler le début de la période légale de paiement.

¹³ Banque de France, *Rapport annuel de l'Observatoire des délais de paiement*, 2018.

Figure 1 - Evolution des délais fournisseurs



2.1.2. Des sanctions à destination des mauvais payeurs

Les entreprises qui ne respectent pas les délais de paiement s'exposent aux sanctions prévues par la loi. Dans un premier temps, elles doivent individuellement payer des frais supplémentaires au fournisseur lésé. Comme le rappelle l'article L441-10 du code de commerce, des pénalités de retards sont dus "le jour suivant la date de règlement figurant sur la facture". Celles-ci englobent, outre le coût de la facture majoré d'intérêts moratoires dont le taux est suggéré par la loi, une indemnité forfaitaire sensée compenser les frais de recouvrement pour le fournisseur affecté. Par ailleurs, ces pénalités de retard "sont exigibles sans qu'un rappel soit nécessaire". Dans l'esprit du législateur, ces intérêts moratoires n'ont donc pas à être demandés pour être versés au fournisseur. Dans la réalité, ce droit n'est que très peu exercé par les entreprises qui craignent de mettre en danger leurs relations commerciales avec leurs clients, qui plus est quand il s'agit de TPE ou de PME dont le destin dépend bien souvent d'un nombre limité de grands donneurs d'ordre.

Cet encadrement est assorti de garanties qui se sont renforcées au fil des années. La loi relative à la consommation du 17 mars 2014 permet à la DGCCRF de prononcer une sanction administrative en cas de manquement aux dispositions applicables en matière de délais de paiement, que ce soient le dépassement du plafond légal des délais de paiement, ou la sanction d'autres pratiques déviantes (telles que le non-respect des modalités de

computation des délais de paiement). Ces sanctions peuvent prendre la forme d'avertissement, d'injonction de mise en conformité ou d'amendes. L'Article 123 de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique de 2016¹⁴ est venu relever le plafond de l'amende de 375 000 euros à 2 millions d'euros et rend obligatoire la publication des sanctions prononcées, tout en autorisant le cumul de sanctions en cas de manquements multiples. En 2018, 2 700 contrôles ont été effectués par les services de la DGCCRF, dont un quart a révélé des anomalies. 354 avertissements, 118 injonctions et 377 procès-verbaux d'infraction ont été dressés. 263 dossiers se sont soldés par une amende administrative par les services de la DGCCRF, dont le cumul en 2018 s'élève à 17,2 millions d'euros, soit une amende moyenne d'environ 65 000 euros. De premières amendes allant au-delà du plafond de 2016 ont par ailleurs été prononcées en 2019. Aussi, plusieurs entreprises viennent d'en faire les frais en 2019 : les ciments Calcia ont écopé d'une amende de 670.000 euros, et l'assureur MMA de 500.000 euros. En août 2019, EDF s'est vu infliger une amende de 1,8 M€, la plus importante condamnation prononcée à ce jour.

Compte tenu de leur montant relativement limité, les amendes de la DGCCRF ne remettent pas en cause le bon fonctionnement d'une entreprise. Elles peuvent toutefois servir d'alerte pour le conseil d'administration ou l'équipe dirigeante d'un grand groupe, eu égard aux risques réputationnels qu'elles peuvent entraîner (voir infra 2.1.3). Il demeure que les rendements de ces amendes (17,2 M€) apparaissent faibles, en comparaison de l'impact en trésorerie sur les TPE et PME (13 Mds€), et semblent sous-dimensionnés.

La montée en charge progressive de la DGCCRF sur ces sujets entraînera, si les comportements ne changent pas, un accroissement des rendements. Faute de mieux, il sera toujours aussi possible de procéder à des mesures paramétriques sur ces amendes, notamment en relevant leur plafond¹⁵, ou de renforcer les moyens alloués à la DGCCRF. Par ailleurs, il serait juste que les montants ainsi récoltés reviennent aux entreprises qui souffrent le plus de ces retards de paiement, à savoir les TPE et PME. Ces dernières pourraient dès lors bénéficier d'une affectation sur la base des mécanismes prévues au

¹⁴ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

¹⁵ Le rehaussement du plafond devra s'accompagner d'éventuelles analyses juridiques complémentaires pour vérifier de sa bonne adéquation avec le principe de proportionnalité, afin d'éviter toute censure constitutionnelle d'une telle mesure.

chapitre III de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances¹⁶. A cet effet, un fonds dédié, dont la mission serait de lutter contre les retards de paiement et leurs conséquences pour le tissu des entreprises françaises, pourrait être créé et sa gestion confiée à la Direction générale des entreprises (DGE). Ce fonds pourrait prendre à son compte, outre les éventuels coûts de recouvrement des amendes qui l'alimentent (si cela devait s'avérer nécessaire pour respecter la trajectoire des finances publiques), diverses actions à la discrétion du ministre de l'économie et de ses services. Ces dernières pourraient prendre la forme d'un dispositif d'accompagnement et d'animation de l'écosystème (voir infra 2.2). Le fonds dédié pourrait aussi venir alimenter un fonds de garantie, semblables à ceux opérés par Bpifrance, dont l'objet serait de garantir des lignes de prêt à court-terme pour les TPE et PME, faisant spécifiquement face à des difficultés de paiement - et ceci, lorsque ces dernières ne peuvent bénéficier d'un des dispositifs présentés plus loin (cf. infra 2.3.1 et 2.3.2).

2.1.3. Des dispositifs de transparence sur le comportement des entreprises

Au-delà de son caractère monétaire, la sanction peut faire l'objet d'un affichage public dans l'esprit du *name and shame*. S'agissant de 2018, 98 décisions de sanctions ont ainsi été publiées sur le site de la DGCCRF. Il en va de même pour les plus importantes sanctions présentées précédemment¹⁷. Cela peut mettre en danger l'image de marque d'une entreprise, dans un monde où la pression sur la responsabilité sociale des entreprises est de plus en plus forte. Cela peut aussi servir de signal auprès de nouveaux fournisseurs de l'entreprise pour se renseigner sur les risques éventuels de leur future relation commerciale avec le client potentiel.

Les progrès en matière de transparence ne concernent pas uniquement les entreprises fautives. Conformément à l'article L441-14 du Code de commerce, l'ensemble des "sociétés dont les comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes" sont tenues de communiquer des informations concernant à la fois les délais de paiement clients et

¹⁶ Dans la suite de cette étude, la structure d'accueil sera nommée "fonds dédié". En pratique et selon les choix du législateur, il pourrait par exemple s'agir d'un compte d'affectation spéciale sur le modèle du CAS "*contrôle de la circulation et du stationnement routiers*" ou encore un établissement public administratif sur le modèle du FIPHP (fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique).

¹⁷ Celles-ci sont disponibles à l'adresse internet suivante : <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/sanctions-delaiss-paiement>

fournisseurs¹⁸. Les éléments de fonds, la publicité et la forme de celles-ci sont fixés par plusieurs décrets, qui définissent divers indicateurs à différents niveaux de granularité. On pourra dès lors retrouver, notamment dans le rapport de gestion des entreprises concernées, le nombre et le montant total des factures ventilées par tranches de retard ou d'autres proxys similaires. Ces informations sont, par ailleurs, attestées par le commissaire aux comptes dans son rapport au titre du décret D823-7-1 du Code de commerce. En cas de nécessité, ce dernier peut adjoindre à son rapport toutes informations jugées utiles. Il peut également jouer un rôle de lanceur d'alerte auprès du ministre chargé de l'économie, en cas de manquements répétés aux principales règles d'encadrement évoqués supra (cf. infra 2.1.1).

Encadré n°3 : un exemple de communication dans le rapport du commissaire aux comptes

Les extraits ci-dessous, issus du document de référence 2018 de Valeo (p 375), présentent un exemple de communication sur les délais de paiement présents dans la communication publique d'une grande entreprise.

« Il est indiqué ci-dessous, en application des dispositions de l'article D441-4 du Code de Commerce, la décomposition des délais de paiement des fournisseurs et des clients de la Société, faisant apparaître les factures reçues et émises non réglées à la date de clôture de l'exercice dont le terme est échu. »

¹⁸ Nous rappelons à titre indicatif que la certification des comptes par un commissaire concerne les entreprises ayant déjà atteint une certaine taille. Les SARL sont contraintes de faire certifier leurs comptes si au moins deux des trois critères suivants sont saturés : bilan supérieur à 1 550 000 €, CA hors taxes supérieur à 3 100 000 €, effectif supérieur à 50 salariés. Pour les SAS, les seuils sont plus faibles : bilan supérieur à 1 000 000 €, CA hors taxes supérieur à 2 000 000 €, effectif supérieur à 20 salariés. D'autres critères (contrôle par une personne morale, etc.) peuvent aussi entraîner le recours obligatoire à un commissaire aux comptes.

Fournisseurs

Article D. 441-4-I, 1° du Code de commerce : Factures reçues non réglées à la date de clôture de l'exercice dont le terme est échu

(en milliers d'euros)	0 jour (indicatif)	1 à 30 jours	31 à 60 jours	61 à 90 jours	91 jours et plus	Total (1 jour et plus)
(A) Tranche de retard de paiement						
Nombre de factures concernées	13					46
Montant total des factures concernées (TTC)	166	230	199	86	98	613
Pourcentage du montant total des achats de l'exercice (TTC)	0,8 %	1,1 %	0,9 %	0,4 %	0,4 %	2,8 %
(B) Factures exclues du (A) relatives à des dettes et créances litigieuses ou non comptabilisées						
Nombre de factures exclues			Néant			
Montant total des factures exclues			Néant			
(C) Délais de paiement de référence utilisés						
Délais de paiement utilisés pour le calcul des retards de paiement	Délais contractuels qui ne dépassent pas 60 jours nets pour les fournisseurs français					

Clients

Article D. 441-4-I - 2° du Code de commerce : Factures émises non réglées à la date de clôture de l'exercice dont le terme est échu

(en milliers d'euros)	0 jour (indicatif)	1 à 30 jours	31 à 60 jours	61 à 90 jours	91 jours et plus	Total (1 jour et plus)
(A) Tranche de retard de paiement						
Nombre de factures concernées	8					11
Montant total des factures concernées (TTC)	1 076	2 715	0	0	43	2 758
Pourcentage du chiffre d'affaires de l'exercice (TTC)	2,6 %	6,5 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	6,6 %
(B) Factures exclues du (A) relatives à des dettes et créances litigieuses ou non comptabilisées						
Nombre de factures exclues			Néant			
Montant total des factures exclues			Néant			
(C) Délais de paiement de référence utilisés						
Délais de paiement utilisés pour le calcul des retards de paiement	Délais contractuels et légaux de 0 à 60 jours					

2.2. RENFORCER LES MESURES DE COMMUNICATION ET D'ACCOMPAGNEMENT POUR PROTÉGER LES ENTREPRISES LES PLUS FRAGILES

Si l'encadrement juridique présenté ci-dessus apparaît souhaitable et justifié, il ne saurait suffire à améliorer le respect des délais de paiement. Ce cadre a subi ces dernières années de nombreuses évolutions, jugées parfois difficiles à suivre et à comprendre par certaines entreprises, qui ignorent leurs devoirs ou n'usent pas de leurs droits quand cela serait nécessaire. L'aspect sectorisé de certaines mesures (délais spécifiques pour certains secteurs, par exemple) contribue à la profusion des situations particulières et à de potentielles difficultés. S'y ajoutent le caractère purement relationnel et les rapports de pouvoir que soulève la question des délais de paiement. Tant la mise en place d'outils

spécifiques d'accompagnement que la bonne communication sur les meilleures pratiques, apparaissent comme des outils complémentaires au cadre juridique actuelle : la puissance publique se doit de les soutenir et de les encourager.

Il convient de souligner que de tels dispositifs existent déjà, à l'exemple du Médiateur des entreprises. A la suite des nombreuses créations et consolidations des diverses actions de médiation du service public initié depuis les États généraux de l'industrie de 2009, celui-ci s'est vu fixé trois objectifs : 1/ "trouver des solutions rapides aux litiges" en proposant un service de médiation gratuit afin d'accompagner des acteurs privés et publics dans une résolution de conflits à l'amiable, 2/ "responsabiliser les pratiques d'achat" notamment en s'associant à la création de chartes et labels et 3/ "stimuler l'innovation des TPE, start-up et PME" en assistant, par des mises en contact, les entreprises souhaitant porter des projets R&D. S'agissant spécifiquement de la résolution des conflits, le nombre de saisines pour médiations a rapidement progressé pour s'établir à plus de 1000, dont 75% se terminent par une sortie de crise¹⁹. 43% des saisines sont réalisées par des TPE, 45% par des PME. Les modalités de paiement apparaissent comme une motivation prééminente dans leur choix de recourir à cette méthode.

La responsabilisation des entreprises passe aussi par une mise en avant des meilleures pratiques, sur le modèle du *name and promote*. Ce type de démarche a d'ores et déjà été initié par les acteurs concernés. A cet effet, le Médiateur des entreprises s'est associé en 2010 au Conseil National des Achats pour proposer une *Charte Relations Fournisseurs Responsables*²⁰ à laquelle les donneurs d'ordre peuvent adhérer. Les délais de paiement et leur respect font partie intégrante de cette charte. Un label est venu compléter ce dispositif en 2012, qui s'est adossé à une norme ISO²¹ dès 2017 pour devenir le label Relations Fournisseurs et Achats Responsables. A ce jour, quelques 2000 organismes sont signataires de la charte et 44 organismes²² ont obtenu le label²³. D'autres initiatives de promotion des meilleures pratiques, portés par des acteurs privés existent à l'image des

¹⁹ Le médiateur des entreprises, *Renforcer la confiance entre les acteurs économiques*, Chiffres-clés 2015-2016.

²⁰ La charte est disponible à l'adresse suivante :

<http://images.cdaf.fr/cdaf/UtilisateursFichiers/201710/CHARTE%20RFR2017-2.pdf>

²¹ Norme ISO 20400 - 2017 : Achats responsables - lignes directrices.

²² Mise à jour du 30 août 2019, 34 entreprises pour le nouveau label et 10 pour sa version pré-2017.

²³ Malgré la pertinence de ce label, la présence dans les organismes labellisés d'au moins une entreprise ayant fait l'objet d'amendes pour non respect des délais de paiement peut brouiller le message véhiculé par celui-ci et appelle à un renforcement des contrôles et à une vigilance accrue des acteurs qui le portent.

Assises et Prix des Délais de Paiement dont la 6e édition s'est tenue à l'été 2019. Fruit du travail de la FIGEC (Fédération nationale de l'Information d'entreprise, de la Gestion de créances et de l'Enquête Civile) et l'AFDCC (Association Française des Credit Managers et Conseils), plusieurs prix sont décernés pour récompenser des organismes aux pratiques les plus exemplaires.

Le cadre juridique, le *name and shame*, les mesures d'accompagnement, le *name and promote*, etc. sont autant de preuves d'un écosystème qui semble avoir pris conscience du problème soulevé par les délais de paiement et s'efforce de le résoudre. Toutefois, lorsque la crise survient, d'autres instruments peuvent être mobilisés pour permettre aux entreprises les plus fragiles de surmonter au mieux leurs difficultés de trésorerie.

2.3. DES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT À COURT TERME DONT L'USAGE DOIT CONTINUER DE SE DÉMOCRATISER

Pour les fournisseurs touchés par un retard de paiement, les solutions de financement à court terme du "poste clients" sont multiples et permettent d'assurer une couverture du besoin en fonds de roulement. Nous en présentons deux à l'occasion de cette note : l'affacturage et l'affacturage inversé.

2.3.1. L'affacturage, une solution utile et en plein croissance

L'affacturage ou "factoring" repose sur la cession par un fournisseur des créances qu'il possède sur ses clients (des factures) à un établissement financier dénommé factor²⁴. En contrepartie de la facture, sur laquelle il acquiert un degré variable de risque selon les contrats et offres retenus, le factor verse immédiatement à l'entreprise une somme d'argent qui vient alimenter sa trésorerie. Les sociétés d'affacturage proposent diverses garanties et services qui les impliquent à des degrés divers dans la gestion des créances cédées. Le factor peut par exemple assurer une prestation de recouvrement de la créance clients : dans ce cas, c'est lui, et non le fournisseur, qui relancera le client, si celui-ci ne paie pas dans les temps la facture. Il peut aussi proposer, en sus de sa prestation d'affacturage, des

²⁴ La convention internationale d'Ottawa de 1988 définit l'affacturage comme une « opération ou technique de gestion financière par laquelle, dans le cadre d'une convention, un organisme spécialisé gère les comptes clients d'entreprises en acquérant leurs créances, en assurant le recouvrement pour son propre compte et en supportant les éventuelles pertes sur des débiteurs insolvables. Ce service, qui permet aux entreprises qui y recourent d'améliorer leur trésorerie et de réduire leurs frais de gestion, est rémunéré par une commission sur le montant des factures ».

services d'assurance-crédit pour couvrir les risques d'impayés, par exemple en cas de faillite de l'entreprise cliente.

L'affacturage peut donc être "individualisé" pour répondre aux besoins des fournisseurs, étant entendu que ces prestations ont un coût. Celui-ci diverge selon les services choisis, le risque du client, le risque du fournisseur, les délais de paiement attendus, les frais de gestion du factor, et peut dès lors varier de quelques pourcents à plus d'une dizaine de pourcents du coût de la facture. Eu égard à ces coûts, pour le fournisseur, le recours à l'affacturage constitue, dès lors, un arbitrage entre son manque de trésorerie, sa volonté de transférer le risque de sa créance à un tiers, sa capacité à mobiliser d'autres sources de financement (prêts bancaires traditionnels, lignes de crédits, etc.), et l'offre du factor.

Le développement continu du marché de l'affacturage²⁵ et le dynamisme concurrentiel de celui-ci ont contribué à une réduction croissante des coûts. Le marché français se compose aujourd'hui, d'une vingtaine de factors et est dominé par des filiales de groupes bancaires²⁶. Quelques fintechs, dont la valeur ajoutée se concentre sur des interfaces digitales plus souples et des formules simplifiées (donc plus accessibles pour les TPE/PME) sont présentes sur le marché. Ces dernières ont indéniablement contribué à la numérisation rapide du secteur et à la diversification des produits. En 2018, quelques 320,4 Mds€ de créances ont été affacturées²⁷, établissant un record historique, sur un marché affichant une croissance de près de 10 points par an depuis plus d'une dizaine d'année. Depuis 2018, l'affacturage représente d'ailleurs la première source de financement à court terme des entreprises²⁸. L'encours net des créances à recouvrer s'élevait fin 2018 à quelques 54,6 Mds€, soit autant de trésorerie apportée aux quelques 41 093 entreprises françaises qui utilisent cette méthode. Aucune enquête récente n'indique à quels segments appartiennent ces entreprises. Seule une étude de 2014 conduite par l'ACPR²⁹ laisse

²⁵ Si le marché de l'affacturage a pu et continue à se développer sur le segment privé, des acteurs publics se sont, dans le même temps, vus ouvrir le droit à l'usage des solutions d'affacturage : à titre d'exemple, depuis le décret n° 2019-903 du 29 août 2019 relatif au recours aux cessions de créances sur les produits de l'assurance maladie par les établissements publics de santé, ces derniers peuvent désormais céder les créances qu'ils détiennent sur les caisses primaires d'assurance maladie au titre de la tarification à l'activité (T2A).

²⁶ Cette situation particulière est expliquée par les choix du régulateur français de demander aux factors d'être des institutions financières soumises à plusieurs normes prudentielles. Dans d'autres pays, comme l'Allemagne, le marché est plus fragmenté. Notre spécificité française ne semble toutefois pas entraîner un surcoût des solutions d'affacturage.

²⁷ Ces chiffres et les suivants sont issus du rapport "L'activité des adhérents de l'ASF en 2018" de l'Association Française des Sociétés Financières.

²⁸ Observatoire des délais de paiement.

²⁹ ACPR, *Enquête affacturage*, « Analyses et synthèses », 2014.

supposer que les TPE/PME représentent 96,5% des contrats pour un encours de 50,6% des créances. En se basant sur les mêmes proportions, l'affacturage représenterait en 2018, un transfert de trésorerie de 27,6 Mds€ vers les TPE/PME, soit sensiblement plus que l'immobilisation financière engendrée par les retards de paiement pour les TPE/PME (19 Mds€, cf. supra I).

Du point de vue macroéconomique, l'affacturage présente de nombreux avantages. En assurant la transformation financière des factures, le factor optimise l'allocation du capital, en liant des entreprises en demande de financement, avec d'autres acteurs, qui se retrouvent par son intermédiaire à fournir le capital nécessaire (par exemple les actionnaires du factor). Il agit, par ailleurs, en réponse aux situations de rationnement bancaire, en apportant une solution de financement avec collatéral, comme l'avait d'ailleurs souligné le rapport Charpin de 2013³⁰. Ce même rapport souligne toutefois les risques de procyclicité de l'affacturage, c'est-à-dire que les factors pourraient pratiquer des politiques plus restrictives lorsque le cycle se retourne et, à l'inverse, des politiques plus accommodantes en haut de cycle³¹. Faire peser l'ensemble de sa politique de financement et la viabilité de son entreprise sur l'affacturage constitue donc un risque. De même, l'affacturage ne constitue qu'un palliatif à la problématique des délais de paiement : en effet, il n'a pas nécessairement vocation à les réduire, même s'il peut atténuer leur impact sur la trésorerie. Dans les faits, le lien entre l'affacturage et les délais de paiement, c'est-à-dire savoir si l'affacturage augmente ou réduit globalement les retards de paiements, n'est pas simple à estimer. En effet, d'une part, certains acheteurs peuvent prendre des libertés avec les délais de paiement estimant que le factor pourrait beaucoup mieux supporter un retard plus important que leur fournisseur TPE ou PME, plus fragile. De plus, un factor disposant d'un mauvais service de recouvrement pourrait laisser s'accumuler les délais et retards de paiement. D'autre part, l'affacturage pourrait réduire globalement les délais de paiement pour peu que les entreprises concernées (souvent de grandes entreprises clientes des cédants de factures) préfèrent payer le factor plutôt que de prendre le risque de perdre une commande future ou que le service de recouvrement des factors soit très performant.

³⁰ Le crédit interentreprises et la couverture du poste clients, Rapport 2013 de l'Inspection Générale des Finances, sous la direction de Jean-Michel Charpin.

³¹ Cette politique pourrait être imputée à une volonté de restriction de la production volontaire ou subie, en effet, certaines factures ne sont affacturées que sous réserve de garanties suffisantes, comme une assurance-crédit, qui pourrait faire défaut ou s'avérer trop chère en cas de retournement du cycle.

Pour le décideur public, l'affacturage apparaît comme un outil utile, dont la promotion peut présenter un intérêt. Malgré la forte croissance du marché, l'affacturage se heurte encore toutefois à quelques limites. La diversité des solutions d'affacturage et des options proposées complexifie la bonne compréhension du dispositif par les TPE et PME : à leurs yeux, il demeure parfois difficile d'adapter le produit à leurs besoins. En dépit des difficultés que représente ce type d'entreprises pour les factors³², ces derniers ont pourtant continué à progresser sur ce segment, en proposant des produits plus simples permettant par exemple de ne déposer qu'une facture quand cela est utile (et non l'ensemble des factures comme cela pouvait être le cas autrefois) ou encore en adaptant leur tarif par l'intermédiaire de forfaits. La France fait ainsi partie des rares pays à proposer l'affacturage pour les plus petites entreprises³³. Du coup, la pénétration de l'affacturage sur le segment des TPE/PME, qui représente environ 1% du marché, mériterait de progresser. Cela ne sera possible qu'en renforçant la promotion de ce produit auprès des TPE et PME. Cela passe par une chasse aux erreurs d'analyse, fréquentes sur le produit, eu égard à sa diversité déjà évoquée, mais, aussi à une vision historique de celui-ci désormais erronée. De nombreuses TPE et PME pensent encore que l'affacturage remettrait en cause le secret des affaires, entraînerait automatiquement l'entrée du factor dans la relation commerciale, voire serait automatiquement notifiée aux clients. Si ces situations peuvent exister, ces constatations ne reflètent pas la modularité des produits d'affacturage, qui proposent à la fois des solutions entièrement confidentielles ou n'incluant pas de délégation de recouvrement de la créance. Des initiatives privées entendent résoudre ce déficit d'information à l'image du guide à destination des dirigeants de TPE et PME produit par l'ASF et le MEDEF³⁴. Les principaux freins à l'usage de l'affacturage semblent relever davantage de la mauvaise ou imparfaite compréhension du produit, que de problématiques réglementaires ou légales. Afin de pallier certaines limites de l'affacturage et de le développer, nous recommandons aux organisations de la place financière (Fédération Bancaire Française, ASF, etc.), aux organisations professionnelles (MEDEF, CPME, ordre des experts comptables, etc.), aux chambres de commerce et d'industrie, aux directions de l'Etat et des collectivités locales chargées du développement économique, de renforcer la communication sur ce produit

³² Le segment TPE/PME présente plusieurs difficultés pour les factors : difficulté d'appréhension du risque client, coût d'étude éventuellement important, faible diversification des clients de la TPE/PME, etc.

³³ Observatoire des délais de paiement, 2019.

³⁴ ASF, « Dirigeant de TPE-PME-ETI : Financer votre poste clients avec l'affacturage », 2018.

dans leurs actions auprès des TPE/PME. Le coût de telles campagnes pourrait être supporté par le fonds dédié présenté en 2.1.1.

2.3.2. L'affacturage inversé : une panacée ?

A l'inverse de l'affacturage classique, avec l'affacturage inversé, c'est la grande entreprise qui prend l'initiative et supporte le coût de cette opération au bénéfice de ses fournisseurs. Un transfert de risque est ainsi réalisé du fournisseur (souvent TPE ou PME) vers son donneur d'ordre (grande entreprise ou collectivité locale). Le coût sera évidemment beaucoup plus faible que dans le cas de l'affacturage, étant donné que la qualité de signature de la grande entreprise (à laquelle est donc exposé le factor) est meilleure. Ce produit ne pèse pour le moment que 5% du total du marché de l'affacturage et reste donc un marché de niche. Rappelons également que cet outil suppose une bonne circulation de l'information, souvent facilitée par l'utilisation de facture digitale et/ou de plateformes numériques³⁵.

Pourtant, l'intérêt majeur de ce produit nous semble moins résider dans ses propriétés financières attractives que dans sa capacité à améliorer la solidarité intra-filière et plus généralement entre les grands donneurs d'ordres et leurs fournisseurs. Dans l'optique de mettre fin à ce que nous qualifions de culture du retard de paiement, cet outil éminemment collaboratif a des bienfaits certains sur l'écosystème de nos entreprises. L'ensemble des parties prenantes peuvent y gagner : les grandes entreprises sécurisent leurs approvisionnements en protégeant les plus petites entreprises fournisseurs.

En France, la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises - autrement nommée loi PACTE - a favorisé cet instrument³⁶ en définissant, à travers l'article 106³⁷, un cadre nouveau pour l'affacturage inversé concernant les marchés publics. Les acheteurs publics peuvent ainsi désormais, à l'image des entreprises privées, recourir à cet instrument pour payer plus rapidement leurs fournisseurs. De plus,

³⁵ Voir pour plus de détails sur la mécanique et le fonctionnement de cet instrument, Mazars, "Livre blanc, Reverse factoring: source alternative de financement", 2012.

³⁶ Benoit Menou, « La loi Pacte donne un coup de pouce à l'affacturage inversé », *L'AGEFI Hebdo*, 5 septembre 2019. Notons également que la loi PACTE a instauré une obligation pour les mauvais payeurs sanctionnés par une amende de la DGCCRF de publier cette sanction dans la presse.

³⁷ | de l'article 106 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 " Les acheteurs mentionnés à l'article L. 1210-1 du code de la commande publique peuvent, avec l'accord du fournisseur, demander à un établissement de crédit, une société de financement ou un FIA mentionné à l'article L. 313-23 du code monétaire et financier d'assurer le paiement anticipé de certaines de ses factures."

l'article 193 de la loi PACTE a permis la transposition de la directive européenne liée à la facturation électronique.

Il faut noter toutefois que certaines entreprises peuvent recourir à l'affacturage inversé afin de masquer des situations de détresse financière³⁸. Ainsi, la société de notation Fitch a alerté dans une note récente³⁹ sur les risques présentés par ce produit financier quand il est utilisé par des entreprises qui cherchent à cacher de la dette financière. En effet, les encours liés à l'affacturage inversé sont souvent comptabilisés en dette d'exploitation / commerciale plutôt qu'en dette financière. Les analystes financiers peuvent donc passer à côté de cette information stratégique. L'entreprise Carillon, qui a fait faillite, a ainsi augmenté massivement les encours liés à l'affacturage inversé l'année précédant sa faillite.

Une question sur la comptabilisation de l'affacturage inversé en dette d'exploitation peut donc légitimement se poser. En France, un risque de requalification existe pour les opérations d'affacturage inversé dont les délais de paiements seraient supérieurs à ceux autorisés par la loi de Modernisation de l'Économie (LME).

Nous suggérons cependant d'encourager le développement de cet outil collaboratif et susceptible d'améliorer la solidarité au sein de l'écosystème entrepreneurial. A titre illustratif, en le mettant en avant sur les sites des partenaires sociaux et sur les sites des ministères, les entreprises mettant en place ce type d'affacturage afin d'encourager son développement. Les factors pourraient également communiquer plus largement sur le développement de ce marché et leurs maisons mères bancaires, le cas échéant, pourraient également rendre publiques les informations afférentes à ce marché. Il faudrait toutefois clarifier la comptabilisation de ces produits et éviter leur utilisation pour des raisons d'optimisation comptable, voire de *window dressing*.

2. 4. L'INNOVATION FINANCIÈRE ET LES RETARDS DE PAIEMENTS

Les grandes entreprises soucieuses de "signaler" aux marchés financiers, ainsi qu'à l'écosystème leur volonté de réduction des retards de paiement, pourraient émettre des obligations "*pay-on-time*" dont le taux d'intérêt évoluerait en fonction de l'atteinte de cet objectif. A l'image des obligations à impact environnemental⁴⁰, ces obligations verseraient

³⁸ <https://www.ft.com/content/8f14f694-faab-11e7-a492-2c9be7f3120a>

³⁹ Fitch, "What investors want to know: supply chain finance", 2018, <https://www.fitchratings.com/site/re/10038208>

⁴⁰ Proposées par A. Bouzidi et M. Mainelli, "L'innovation financière au service du climat", *Revue Banque Edition*, 2017.

un taux d'intérêt moindre si les délais de paiements sont réduits. A l'inverse, si à l'échéance, les délais de paiements ne sont pas respectés, l'entreprise émettrice paierait un taux d'intérêt supérieur. L'entreprise italienne Enel⁴¹ vient de procéder à une émission "verte" similaire de 1,5 Mds€ où le taux d'intérêt sur 5 ans dépend de l'atteinte d'un objectif en matière d'énergies renouvelables. Si Enel passe de 45 à 55% en 2021 de parts d'énergie renouvelables dans sa production totale, elle paiera un coupon de 2,65% en 2024. Néanmoins, si l'objectif n'est pas atteint, le coupon passerait à 2,90%, soit 25 points de base en plus⁴².

Les banques pourraient s'inspirer de ce même principe pour créer des "*pay-on-time loans*" inspirés du principe des positive *incentives loans* afin de prêter aux grandes entreprises volontaires des montants indexés sur un taux d'intérêt dépendant, là aussi, de l'atteinte de l'objectif de réduction des retards de paiements. Par exemple, une entreprise qui emprunte habituellement à 1% sur 10 ans pourrait payer 1,25% si ses objectifs en matière de délais de paiement (fixés dans le cadre de la LME) ne sont pas atteints. A l'inverse, si elle n'enregistre aucun retard de paiement tel qu'attesté par le commissaire aux comptes dans le rapport annuel, elle paierait un taux inférieur à 0,80%.

Ces propositions, déjà reprises dans le monde de la finance verte, vise à aligner les incitations, en l'occurrence financière et collaborative. Plus la solidarité intra-filière est respectée, plus les taux d'intérêt sont faibles.

2. 5. MIEUX PRODUIRE ET SUIVRE LES STATISTIQUES LIÉES AUX RETARDS DE PAIEMENT

Plusieurs sources hétérogènes (publiques et privées), tel qu'indiqué dans la première partie de ce rapport, publient des statistiques liées aux retards de paiement en France. Ces dernières ne sont, d'ailleurs, pas toutes labellisées "statistiques publiques". Le suivi n'est ainsi pas toujours aisé. A titre d'illustration, les statistiques de faillites de TPE/PMEs françaises en lien avec des retards de paiements ne semblent pas actualisées régulièrement ni même identifiables facilement. Une simple requête sur les moteurs de recherche, permettra d'attester que ce chiffre est très régulièrement repris bien que sa

⁴¹ <https://www.environmental-finance.com/content/news/enel-inks-world-first-sdg-linked-bond.html>

⁴² La première émission mondiale avec une contingence environnementale, c'est-à-dire un taux d'intérêt qui dépend de l'atteinte d'un objectif environnemental, a été émise par District of Columbia Water qui gère les eaux de Washington aux Etats-Unis en septembre 2016. Ces émissions sont qualifiées d'obligations à impact environnemental.

source ne soit, à l'inverse, que très rarement citée. De plus, les statistiques sur les moyennes de retards de paiements les plus communément commentées ne capturent pas des informations intéressantes liées à l'écart-type des retards. Ainsi, une entreprise affichant un retard moyen de paiement pouvant sembler acceptable, pourrait payer certaines de ces factures (a fortiori celles comportant des montants importants) avec un retard très élevé. Il serait donc plus utile de capturer au niveau macroéconomique des statistiques de retards de paiement françaises, l'ensemble de la distribution des retards et de les analyser.

Une fois ces statistiques d'intérêt public récoltées et affichées, il serait utile de les suivre dans le cadre de la logique des Delivery Unit que Terra Nova proposait de mettre en place en 2017⁴³. Cette proposition a été adoptée avec la volonté de responsabiliser davantage les membres du gouvernement et de faire en sorte que la politique soit aussi considérée comme un art de l'exécution. Cela se traduit notamment par l'instauration "d'une nouvelle partie du Conseil des ministres dédiée à l'évaluation de l'action publique"⁴⁴ et l'installation d'un "membre chargé du suivi de l'exécution des réformes" au sein de chaque cabinet ministériel⁴⁵. Nous proposons, dans ce cadre, et étant donné l'impact important des retards de paiement sur la création d'emplois⁴⁶, de spécifier au Ministre de l'économie des objectifs chiffrés d'amélioration des statistiques liées aux retards de paiement. Ainsi, chaque année, l'évolution de cet indicateur serait commentée et le Ministre devrait en rendre compte. Afin d'assurer la publicité et le bon suivi de ces chiffres, ces chiffres pourraient aussi constituer des indicateurs de performance au sein des projets annuels de performances concernés.

⁴³ Terra Nova, "Vers la mise en place d'une Delivery Unit à la française ?", 2017.

⁴⁴ « Gouvernement : Emmanuel Macron veut des ministres "chargés de projets" », *Le Parisien*, 7 mai 2019.

⁴⁵ Décret n° 2019-1013 du 2 octobre 2019 modifiant le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels.

⁴⁶ Voir l'étude de Jean-Noël Barrot et Julien Sauvagnat op.cit.

3. LES POUVOIRS PUBLICS DOIVENT FAIRE PREUVE D'EXEMPLARITÉ DANS LEURS RELATIONS AVEC LES ENTREPRISES RÉPONDANT À LA COMMANDE PUBLIQUE

Nous proposons dans la dernière partie de cette note de nous intéresser aux acteurs publics. Les acheteurs publics constituent un client potentiel pour de nombreuses PME et TPE soumises à des contraintes de trésorerie. Ces derniers (État, collectivités locales, hôpitaux publics) contribuent, dans des proportions semblables aux grandes entreprises, au coût global de trésorerie des TPE et PME, comme précisé dans la première partie de cette note.

Des dispositifs semblables à ceux en vigueur pour l'encadrement des relations inter-entreprises existent pour les acteurs de la commande publique. Il en va ainsi de l'encadrement des délais de paiements. Depuis 2010, conformément au décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics, les délais de paiement des collectivités et établissements publics locaux sont alignés sur ceux de l'Etat à 30 jours, soit plus faible que ceux des entreprises. La transposition de la directive européenne n°2011/7/UE en 2013 par le législateur français, a amené celui-ci à préciser l'ensemble du régime dans 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. Ainsi, le délai reste de 30 jours pour l'Etat et ses établissements publics (à l'exception des EPIC), les collectivités territoriales et les établissements publics locaux. Mais il est fixé à 50 jours pour les établissements publics de santé et les établissements du service de santé des armées.

Les délais globaux de paiement des services de l'État en commande publique s'établissent en 2018 à 21,4 jours, tandis que le taux de paiement en 30 jours ou moins s'élève à 78,8%⁴⁷. Derrière cette moyenne se cachent des résultats divers selon les ministères, certains payant en moins de 15 jours en moyenne, et d'autres dépassant légèrement le plafond de 30 jours. Les bons élèves paient ainsi plus de 90% de leurs factures dans les 30 jours impartis, tandis que les moins consciencieux paient près d'une facture sur trois en retard. Il ressort tout de même que l'État a su se donner les moyens de maîtriser sa chaîne de la dépense et apparaît comme un relativement bon payeur, en comparaison d'autres entités de la commande publique. Ainsi, seule une région sur deux peut se targuer d'avoir des délais globaux de paiement en deçà du plafond légal de 30 jours, un résultat qui

⁴⁷ Observatoire des délais de paiement.

interroge d'autant plus que les régions sont en charge du développement économique depuis la loi NOTRe (Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République) de 2015. S'agissant des communes, les délais de paiement semblent maîtrisés pour les plus petites d'entre elles, mais des résultats semblables à ceux des régions apparaissent pour les plus grosses d'entre elles. Enfin, un hôpital sur quatre ne parvient pas à respecter le plafond de 50 jours qui lui incombe. Ces résultats, en progrès mais encore nuancés, ne doivent pas remettre en cause les efforts en cours menés par les acteurs publics. En effet, l'État ainsi que le secteur public local et hospitalier se sont engagés dans une action globale de modernisation des processus de paiement, par le biais de l'automatisation de la chaîne de traitement de la dépense, de la numérisation des procédures et de la modernisation des moyens de paiement. Les acteurs de la chaîne de la dépense que sont l'ordonnateur et le comptable publics sont en outre impliqués dans des actions de contrôle et de coordination accrues afin d'améliorer la rapidité de règlement de la dépense publique. Toutefois, sur le sujet des délais de paiement, la puissance publique se doit d'être exemplaire. De telles disparités entre des acheteurs publics de taille et de complexité parfois similaires ne sont absolument pas souhaitables⁴⁸ et témoignent d'efforts inégaux. Tant pour impulser le changement que pour prévenir en amont de leurs offres les fournisseurs potentiels, les dispositifs de transparence utilisés pour les entreprises et présentés en II.A.3, ainsi, que les méthodes de *name and shame* et de *name and promote* pourraient être transposés aux acheteurs publics. Nous proposons, ainsi, l'ouverture d'une base de données mise à jour annuellement, spécifiant pour chaque acheteur public son délai de paiement moyen et son taux de factures payées dans les temps. Pour tenir compte d'éventuels comportements adaptatifs (délais longs sur les factures les plus importantes, paiement comptant des plus petites), ces indicateurs pourraient être pondérés à la fois en nombres de factures et en coût. Cette transparence accrue permettra de sensibiliser les décideurs publics concernés au sujet des délais de paiement, en les rendant à terme responsables des résultats et du classement de leurs entités dans cette base. Dans la perspective des élections locales à venir (notamment les élections municipales de 2020), une telle base de données proposerait un indicateur permettant de juger de la bonne gestion d'une collectivité locale et pourrait aider les électeurs dans leurs choix de vote.

⁴⁸ Pour avoir plus de détails sur les effets positifs d'une réduction des délais de paiement de la commande publique aux États-Unis, voir les travaux de Ramana Nanda et Jean-Noël Barrot, "Can Paying Firms Quicker Affect Aggregate Employment ?", No. w22420, National Bureau of Economic Research, 2016.

Ces dispositifs de transparence pourraient être complétés par des sanctions financières à destination des acheteurs publics qui ne mettent pas en œuvre suffisamment d'efforts pour limiter leurs retards de paiement. A cet effet, la loi prévoit déjà, comme c'est le cas pour les entreprises, le versement d'intérêts moratoires et d'une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement. Elle précise que ces sommes sont dues aux créanciers "sans qu'ils aient à les demander" (article 7 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique). L'esprit de la loi suppose que l'acheteur public prenne conscience lui-même de son retard, s'auto-sanctionne en versant de lui-même les pénalités dues. Dans les faits, faute de demande du créancier, la majorité des acheteurs publics s'affranchissent de verser ces indemnités. Ce contournement de la loi sous-tend une absence d'exemplarité de la puissance publique, quand dans le même temps, il est demandé aux industriels de respecter un procédé similaire. Il est impératif de mettre en place les contrôles nécessaires au bon versement de ces indemnités forfaitaires et intérêts moratoires. Nous proposons que les systèmes d'information de paiements des collectivités locales et acteurs publics mettent en place un paiement systématique et effectif des intérêts moratoires au bénéfice des fournisseurs des collectivités locales et de l'État. Ainsi alignés avec les exigences de la loi, ceci évitera aux fournisseurs d'endommager leurs relations avec leurs clients publics ou tout simplement de ne pas toucher ces intérêts.

Pour orienter davantage les acteurs publics, d'autres mécanismes d'incitations financières peuvent être imaginés. Sur le modèle des amendes en cas de non-respect du quota de logements sociaux, des prélèvements sur les ressources des acteurs publics les moins respectueux des délais de paiement, pourraient venir alimenter par exemple le fonds dédié visant des actions de promotion à destination des TPE/PME (cf. supra 2.1.3). Symbole de la nécessité de travailler main dans la main entre les acteurs privés et les acteurs publics, les sommes à prélever sur ces derniers pourraient représenter la moitié des recettes du fonds en question, l'autre moitié étant constituée du rendement des amendes notifiées aux entreprises sanctionnées par la DGCCRF.



@TerraNovaThinkTank



@_Terra_Nova



Terra Nova- think tank