COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.2.2024
COM(2024) 72 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les effets de la directive 2014/55/UE sur le marché intérieur et sur l'adoption de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics

{SWD(2024) 39 final} - {SWD(2024) 40 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les effets de la directive 2014/55/UE sur le marché intérieur et sur l'adoption de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics

INTRODUCTION

Le présent rapport analyse l'incidence de la directive 2014/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics sur le marché intérieur et sur l'adoption de la facturation électronique dans l'Union européenne. Il s'appuie notamment sur les résultats de l'évaluation de cette législation menée par la Commission européenne (ci-après la «Commission»)[1].

La directive relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics (ci-après la «directive»)[2] visait à améliorer le fonctionnement du marché intérieur en harmonisant les règles relatives à la facturation électronique dans le secteur public dans l'Union européenne, ainsi qu'à réduire les obstacles à l'accès aux marchés publics transfrontières dus au manque d'interopérabilité entre les systèmes et exigences juridiques nationaux en matière de facturation électronique. Elle visait également à garantir une adoption harmonisée et généralisée de la facturation électronique grâce à l'établissement d'une norme commune, la norme européenne de facturation électronique, qui a joué un rôle déterminant dans la réalisation des objectifs de la directive.

La Commission a mené des activités de collecte de données et de consultation avec différentes catégories de parties prenantes. Elle a également commandé une étude externe pour analyser la mise en œuvre de la directive et en évaluer le fonctionnement. Sur la base de ces activités, l'évaluation de la directive a été réalisée en 2023. Des données provenant de sources secondaires, y compris des données statistiques, des documents législatifs, des rapports et des études, ont été collectées et analysées. Les recherches menées sur le terrain ont inclus un appel à contributions et des activités de consultation ciblées prenant la forme d'enquêtes et d'entretiens avec différents groupes de parties prenantes, notamment les autorités nationales, les petites et moyennes entreprises (PME), les grandes entreprises, les fournisseurs de services et de solutions de facturation électronique, les fournisseurs de services de planification des ressources de l'entreprise[3] (ERP) et les principales associations professionnelles actives dans ce secteur, telles qu'OpenPeppol et la Global Exchange Network Association (GENA), anciennement la European E-Invoicing Service Providers Association (EESPA). Des études de cas couvrant les pays échantillonnés ont également été élaborées et utilisées comme sources d'information.

Le présent examen est conforme à l'article 12 de la directive, qui impose à la Commission d'examiner ses effets sur le marché intérieur et sur l'adoption de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics dans les trois ans suivant l'expiration du délai de transposition pour les autorités sous-centrales, fixé au mois d'avril 2020.

[1] COM (2024) 39

[2] Directive 2014/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics (JO L 133 du 6.5.2014). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055

[3] Le logiciel ERP (Enterprise Resource Planning) est un logiciel de gestion des processus opérationnels qui permet à une organisation d'utiliser un système d'applications intégrées pour gérer l'entreprise et automatiser de nombreuses fonctions administratives telles que la passation de marchés, la production, la technologie, les services de comptabilité et de soutien ainsi que les ressources humaines.

HISTORIQUE ET CONTEXTE DU RAPPORT

La directive s'inscrit dans le prolongement de la stratégie de la Commission de 2012 pour la passation électronique des marchés publics[4], qui visait à moderniser les marchés publics et à favoriser la numérisation de l'administration publique au sein de l'UE.

Dans la stratégie numérique pour l'Europe adoptée en 2010[5], la Commission a reconnu le potentiel de la facturation électronique en tant que pierre angulaire de l'économie numérique et en tant que moyen de promouvoir le marché unique numérique. En 2010, la politique de l'UE en matière de facturation électronique a été promue par la communication intitulée «Faire profiter pleinement l'Europe des avantages de la facturation électronique»[6], qui préconisait son adoption ainsi que l'élaboration d'une norme. Toutefois, deux ans plus tard, le paysage européen de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics n'a pas changé de manière significative. C'est pourquoi le Parlement européen a appelé, dans une résolution d'avril 2012, à rendre la facturation électronique obligatoire à compter de 2016 dans le cadre des marchés publics, tandis que les États membres, lors du Conseil informel «Compétitivité» de février 2012 et dans les conclusions du Conseil européen de juin 2012, ont recommandé de prendre des mesures pour promouvoir la facturation électronique[7].

Ces initiatives ont débouché, en 2013, sur la réalisation d'une analyse d'impact accompagnant la proposition de directive, examinant les effets de la promotion de l'adoption de la facturation électronique et de l'interopérabilité dans les marchés publics. La facturation électronique représentait alors entre 4 et 15 % des procédures de facturation dans l'UE et posait des problèmes spécifiques tant aux petites et moyennes entreprises (PME) qu'aux grandes entreprises, en raison du manque d'interopérabilité.

La facturation électronique est mise en œuvre dans le secteur privé depuis les années 1980 au moyen des systèmes d'échange de données informatisé (EDI) afin de normaliser la communication électronique entre les partenaires commerciaux. L'EDI était principalement utilisé dans des secteurs tels que l'automobile, le commerce de détail et la logistique. Depuis 2005, certains États membres ont commencé à imposer aux fournisseurs du secteur public d'utiliser des formats nationaux spécifiques de facturation électronique ainsi que de respecter des exigences juridiques nationales. Ces formats n'étaient pas interopérables et obligeaient les fournisseurs à se conformer à des règles différentes dans le cadre de leurs échanges transfrontières.

Depuis 2007, l'Union européenne soutient des projets visant à harmoniser les procédures de passation des marchés publics, y compris, entre autres, la facturation électronique. En 2008, le projet PEPPOL (Pan-European Public Procurement On-line), financé par l'UE, a été lancé par 18 agences gouvernementales dans 11 États membres en vue de faciliter les appels d'offres électroniques par-delà les frontières, en s'appuyant sur les travaux du Comité européen de normalisation (CEN). Il a fourni un ensemble de spécifications techniques pouvant être mises en œuvre dans les solutions d'appels d'offres électroniques existantes afin de les rendre

[4] COM/2012/0179 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une stratégie pour la passation électronique des marchés publics. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN

[5] COM/2010/245 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une stratégie numérique pour l'Europe, 19 mai 2010. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF

[6] COM(2010) 712 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Faire profiter pleinement l'Europe des avantages de la facturation électronique, 2 décembre 2010. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:fr:PDF

[7] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/fr/pdf

interopérables, et il a évolué vers un réseau de points d'accès pour l'échange de factures et d'autres documents électroniques. En 2012, l'association OpenPeppol a été créée par un groupe d'États membres afin de garantir la pérennité des résultats du projet. Depuis lors, elle a vu sa communauté de membres et son réseau s'élargir de manière considérable[8].

TRANSPOSITION ET MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE

La directive a été adoptée en avril 2014 dans l'objectif général d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur en réduisant les obstacles à l'accès aux marchés publics transfrontières dus au manque d'interopérabilité entre les normes et exigences juridiques nationales en matière de facturation électronique.

Outre cet objectif général, la directive poursuivait deux objectifs spécifiques: i) réduire la complexité et améliorer la clarté et la sécurité juridique pour les opérateurs économiques en permettant aux entreprises d'envoyer des factures selon des normes qu'ils connaissaient et qui auraient été largement acceptées et ii) réduire les coûts de fonctionnement pour les opérateurs économiques participant à des marchés publics transfrontières, tels que les coûts afférents à la maintenance de multiples normes et systèmes de facturation électronique.

En fin de compte, l'objectif opérationnel de la directive était de créer les conditions nécessaires à l'émergence de solutions techniques pour la facturation électronique dans le cadre des marchés publics, ce qui aurait garanti l'interopérabilité transfrontière, de sorte que la communication et la correspondance entre les systèmes de facturation électronique auraient nécessité moins de ressources, permettant ainsi aux acheteurs et aux vendeurs d'échanger leurs factures dans le cadre des marchés publics au moindre coût et avec une complexité minimale.

Pour atteindre ces objectifs, conformément à l'article 3 de la directive, la Commission a d'abord demandé l'élaboration d'une norme européenne pour le modèle sémantique de données d'une facture électronique, c'est-à-dire le contenu à proprement parler d'une facture, la liste des éléments ou termes devant y être inclus (norme européenne de facturation électronique ou norme européenne)[9]. Deuxièmement, elle a exigé l'établissement d'une liste comportant un nombre limité de syntaxes (format ou langage) conformes avec la norme européenne. Cette norme a également été conçue pour soutenir la réglementation de l'UE relative à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La responsabilité de la création de la norme a été confiée au Comité européen de normalisation (CEN). La Commission a demandé au CEN d'élaborer des lignes directrices sur l'interopérabilité de la transmission[10], même si ces lignes directrices n'étaient pas contraignantes pour les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices. La norme est accompagnée d'un ensemble de publications accessoires du CEN.

Afin d'encourager l'adoption de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics dans l'UE, l'article 7 de la directive imposait à toutes les administrations publiques en Europe de recevoir et de traiter les factures électroniques émises à l'issue de l'exécution de marchés auxquels s'appliquent les directives sur les marchés publics de l'UE (directive 2009/81/CE[11],

[8] https://peppol.org/

[9] La norme européenne sur la facturation électronique a été élaborée par le CEN et publiée par la Commission européenne. Elle définit les principaux termes commerciaux d'une facture électronique dans un modèle sémantique de données. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard

[10] La norme européenne sur la facturation électronique aborde la question de la transmission des factures électroniques au moyen d'un rapport d'orientation. Ces orientations aident les responsables de la mise en œuvre à sélectionner et à concevoir des solutions de transmission. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation

[11] Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 216 du 20.8.2009, p. 76).

directive 2014/23/UE[12], directive 2014/24/UE[13] et directive 2014/25/UE[14]), si la facture électronique est conforme à la norme européenne.

Les autorités centrales avaient jusqu'en avril 2019 pour se conformer aux dispositions de la directive et les autorités sous-centrales avaient jusqu'en avril 2020 dans les États membres qui avaient opté pour la prolongation d'un an pour les pouvoirs adjudicateurs sous-centraux dans leur législation nationale de transposition.

Jusqu'en juillet 2023, des progrès significatifs ont été accomplis dans l'adoption de la facturation électronique au sein de l'Union européenne. Tous les États membres ont transposé la directive dans leur droit national. 17 des 27 États membres ont mis en œuvre une législation obligeant les fournisseurs à émettre des factures électroniques au secteur public, intégralement dans 13 d'entre eux et seulement partiellement dans quatre États membres. Certains d'entre eux ont imposé cette obligation aux fournisseurs au moment même de la transposition de la directive. En outre, neuf États membres ont étendu la facturation électronique aux marchés publics inférieurs aux seuils de l'UE.

ÉVOLUTION ACTUELLE DE LA FACTURATION ÉLECTRONIQUE

L'émergence de nouvelles initiatives stratégiques de l'UE, en particulier les propositions législatives «La TVA à l'ère numérique»[15], permettra de remodeler le paysage européen de la facturation électronique dans les années à venir. Le 8 décembre 2022, la Commission a présenté une série de propositions visant à moderniser et à améliorer le système de TVA de l'UE. Cette réforme vise à élargir le champ d'application de la politique de l'UE afin de couvrir les opérations entre entreprises (B2B) grâce à la mise en œuvre de la déclaration numérique «en temps quasi réel» de la TVA sur les opérations transfrontières dans l'Union basée sur la facturation électronique et à faire de la facturation électronique le système par défaut pour l'émission de factures d'ici à janvier 2028. En outre, l'initiative «La TVA à l'ère numérique» renforce le marché intérieur dans la mesure où elle assure une plus grande harmonisation entre les systèmes nationaux dans l'ensemble de l'UE: l'acceptation de la norme européenne devrait être garantie dans tous les systèmes nationaux de facturation électronique. Enfin, les propositions «La TVA à l'ère numérique» offrent l'occasion d'encourager l'intégration numérique des entreprises au sein du marché unique numérique, de renforcer la normalisation de la facturation électronique et de stimuler l'innovation.

Une autre évolution importante de la facturation électronique est liée à l'influence croissante de la norme européenne de facturation électronique au niveau international. Afin d'accroître la compétitivité des entreprises européennes et de renforcer la position de l'UE en tant que leader mondial de la normalisation, la Commission promeut activement le modèle de l'UE fondé sur les spécifications de la norme européenne et du Peppol. Actuellement, des pays tiers tels que l'Australie, le Japon, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande et Singapour ont fondé leurs spécifications nationales de facturation électronique sur la norme européenne en tant qu'extensions et s'intéressent activement au modèle de facture international du Peppol

[12] Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 94 du 28.3.2014, p. 1).
[13] Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO L 94 du 28.3.2014).
[14] Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 243).
[15] https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-digital-age_en

(PINT)[16], opérationnel depuis juillet 2023, qui généralise la norme européenne de manière systématique, en facilitant ainsi les échanges interopérables de factures dans l'ensemble du réseau Peppol au niveau international. D'autres pays et régions ont comme référence le modèle PINT, qu'ils adaptent à leurs besoins spécifiques. La coopération avec les pays partenaires de l'UE en matière de facturation électronique offre la possibilité de maximiser les investissements et les mises en œuvre déjà réalisés par les entreprises de l'UE et de réduire au minimum les coûts commerciaux en favorisant l'interopérabilité de la facturation électronique entre les régions.

Enfin, les technologies émergentes et les approches innovantes façonnent l'avenir de la facturation électronique. Pour une Europe plus verte, la déclaration des émissions pourrait gagner en précision, les émissions étant calculées et publiées au niveau de la ligne article dans les factures électroniques, ce qui renforcerait la responsabilité environnementale. Sur le plan fiscal, les déclarations de TVA numériques préremplies à l'aide de données provenant des factures électroniques rationalisent le respect de leurs obligations par les entreprises. Des calculs fiscaux prédictifs, alimentés par l'intelligence artificielle (IA), pourraient permettre de prévoir les montants d'impôts pour les entreprises et les particuliers. La lutte contre la fraude s'appuie sur l'analyse sémantique fondée sur l'IA, l'apprentissage automatique et l'exploration de données figurant dans des factures électroniques structurées dans le but d'améliorer le suivi et la précision. L'économie en temps réel vise à permettre l'échange d'informations en temps réel et, à cette fin, les données des factures électroniques pourraient être utilisées en tant qu'ensemble de données le plus précis sur une transaction commerciale, en réduisant ainsi les charges administratives. En outre, le financement de la facturation fondé sur les chaînes de blocs, impliquant la création d'une empreinte digitale unique pour chaque facture, permet de parer au risque de double financement de factures par-delà les frontières. En définitive, ces avancées remodèlent la facturation électronique et l'UE et ses États membres ont le devoir de se rallier à l'objectif commun de créer les conditions les plus favorables au développement de cette innovation dans l'UE.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE SUR LA FACTURATION ÉLECTRONIQUE

Le présent rapport, comme l'exige l'article 12 de la directive, examine l'incidence de la directive sur le marché intérieur et examine l'adoption de la facturation électronique en Europe, à partir des conclusions de l'évaluation réalisée en 2023. Afin d'évaluer les performances et l'incidence, l'analyse s'est concentrée sur la mise en œuvre et les réalisations de la directive entre 2014 et 2022, en examinant plus particulièrement la période postérieure à la transposition par les autorités centrales en avril 2019, sachant que la date limite de mise en œuvre pour les autorités sous-centrales était fixée à avril 2020.

Les constatations et conclusions sont fondées sur les résultats de l'évaluation de la directive effectuée par la Commission en 2023 avant l'élaboration du rapport. Conformément aux principes du programme «Mieux légiférer», cette évaluation a examiné la performance de la directive sur la base de cinq critères d'évaluation: pertinence, efficacité, efficience, cohérence et valeur ajoutée de l'UE. Elle s'est penchée sur les points suivants: Les défis auxquels est confronté le marché intérieur pour la facturation électronique, l'incidence de la directive sur le marché intérieur et l'adoption de la facturation électronique ainsi que sur les principales catégories de parties prenantes, la valeur ajoutée de la directive et la cohérence de la politique

[16] PINT est la spécification qui met en œuvre la facturation Peppol BIS en vue de son utilisation en Europe. Elle décrit l'utilisation des messages de facture et de note de crédit dans Peppol et facilite une mise en œuvre efficace et un recours accru à la collaboration électronique. https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/

de l'UE en matière de facturation électronique avec les autres politiques de l'UE.

Enjeux pour le marché intérieur: hier et aujourd'hui

La directive reste d'actualité aujourd'hui, étant donné que les défis qui ont conduit à son adoption en 2014 subsistent et continuent de créer des obstacles au fonctionnement du marché intérieur. En outre, de nouveaux défis et évolutions sont apparus depuis son adoption, ce qui a conduit les autorités nationales de 18 des 27 États membres à rendre dernièrement un avis commun positif selon lequel la directive demeurait pertinente[17].

Les défis recensés en 2014 restent d'actualité aujourd'hui: ils concernent le niveau d'adoption de la facturation électronique en Europe et l'interopérabilité des systèmes informatiques pour la facturation électronique. En ce qui concerne l'adoption de la facturation électronique dans les marchés publics, il convient de noter que, s'il existe dans une certaine mesure des capacités de réception de factures électroniques, les pays où on observe une importante adoption de la facturation électronique sont, en premier lieu, ceux qui ont exigé des fournisseurs qu'ils n'envoient que des factures électroniques aux pouvoirs publics et, en second lieu, les États membres mûrs sur le plan numérique. En particulier, 17 États membres, qui ont imposé aux fournisseurs une obligation soit totale (13 États membres) soit partielle (quatre États membres), font état soit d'une adoption à 100 % de la facturation électronique dans les marchés publics, soit d'une intention d'atteindre cet objectif d'ici la fin de l'année ou d'ici 2024. À l'inverse, dans les autres États membres, le taux d'adoption tend à être faible, à l'exception des pays avancés sur le plan numérique, tels que l'Estonie, la Finlande et la Suède. Ces pays, dotés d'une législation et de capacités avancées en matière de facturation électronique, affichent des niveaux d'adoption plus élevés. Le taux d'adoption tend également à être élevé là où, même sans obligation légale, les pouvoirs publics sont administrativement autorisés à exiger la facturation électronique dans les appels d'offres, ce qui constitue essentiellement un «mandat par la pratique».

Il importe de souligner que l'adoption de la facturation électronique ne va pas nécessairement de pair avec une adoption de la norme européenne en matière de facturation électronique. Certains États membres ont veillé à assurer l'adoption de la facturation électronique dans les marchés publics en imposant des obligations aux fournisseurs, sans exiger simultanément l'utilisation de la norme européenne. Par conséquent, l'adoption de la norme européenne reste moins importante, étant donné qu'elle découle du choix volontaire des fournisseurs. Dans les États membres dont les systèmes préexistaient à l'adoption de la norme européenne, l'utilisation de la norme nationale a tendance à prévaloir.

Dans ce contexte, afin de consolider le marché intérieur de la facturation électronique, il serait utile de maximiser l'utilisation de la norme européenne de facturation électronique afin de réduire les charges administratives pesant sur les entreprises. L'adoption d'une norme unique de facturation électronique dans tous les États membres permettrait de rationaliser les processus et les procédures de facturation en Europe, en simplifiant la facturation pour les administrations publiques et leurs partenaires commerciaux. Cette simplification sera encore renforcée par l'application de la même norme pour les déclarations de TVA, comme le prévoit l'initiative «La TVA à l'ère numérique». En fin de compte, l'utilisation de la norme européenne de facturation électronique facilite non seulement la consolidation du marché intérieur de la facturation électronique, mais contribue également à réduire les coûts liés aux

[17] Résultats de l'enquête menée par les autorités nationales au cours de l'étude de préparation de l'évaluation, voir SWD(2024)39.

transactions transfrontières pour les opérateurs économiques.

Deuxièmement, le problème lié à l'interopérabilité persiste, étant donné la directive n'a pas abordé les quatre niveaux d'interopérabilité, tels que définis par le cadre d'interopérabilité européen, dont la transmission et la gouvernance. Bien que l'interopérabilité d'un point de vue sémantique et syntaxique ait été mentionnée comme problème à corriger dans la politique de l'UE dès 2014 et qu'une réponse ait été apportée avec la création d'une norme européenne de facturation électronique en 2017, la transmission est apparue comme l'un des principaux défis dans la mise en œuvre de la facturation électronique. Seules des recommandations sur la transmission, qui ne sont pas contraignantes, ont été émises par le CEN parallèlement à la norme européenne, comme indiqué dans les considérants de la directive. Toutefois, cette situation pourrait évoluer à la lumière des nouvelles évolutions de la politique de facturation électronique de l'UE liées aux propositions législatives «La TVA à l'ère numérique».

Actuellement, en ce qui concerne l'interopérabilité dans les opérations entre entreprises (B2B), les entreprises, et en particulier les petites entreprises, sont contraintes d'utiliser les réseaux spécifiques de facturation électronique de leurs grands clients. Ces réseaux sont des réseaux fermés qui n'interagissent pas entre eux, ce qui a des conséquences négatives pour les petites entreprises qui ne peuvent pas utiliser un seul fournisseur de facturation électronique pour échanger des factures avec leurs partenaires commerciaux, dans leur propre pays et au niveau de l'UE. Ce problème pourrait aisément être résolu si des méthodes et protocoles de transmission communs étaient convenus entre les parties (ou prescrits par la loi). En outre, même si une plateforme pour les transactions entre les entreprises et les administrations publiques (B2G) était mise en place au niveau national, cela impliquerait tout de même pour les entreprises d'utiliser un autre système pour envoyer des factures électroniques au secteur public.

Pour les fournisseurs de services et de solutions, l'offre de services de facturation électronique paneuropéens fondés sur une norme commune, la norme européenne de facturation électronique, a créé des opportunités d'atteindre une clientèle à l'échelle de l'UE. Toutefois, ces avantages sont réduits lorsqu'ils se voient imposer des exigences spécifiques à chaque pays, telles que l'enregistrement d'un numéro de TVA ou des systèmes de certification stricts, qui génèrent des coûts d'investissement élevés. Ce problème existe tant en Grèce qu'en France[18]. En outre, un nombre croissant d'États membres prévoient de mettre en place des systèmes nationaux de certification pour les services et solutions de facturation électronique, qui créeront de nouveaux obstacles au marché intérieur. Parallèlement, l'utilisation de signatures électroniques pour garantir l'authenticité et l'intégrité des factures électroniques, qui a été imposée par certains États membres, constitue un autre obstacle à la facturation électronique transfrontière. Comme l'ont démontré les systèmes qui n'utilisent pas cette méthode d'authentification, le recours à une telle exigence ne s'est pas avéré nécessaire dans la pratique.

Depuis l'adoption de la directive, de nouvelles évolutions ont eu lieu. En particulier, les propositions législatives «La TVA à l'ère numérique», une fois adoptées, disposent que la facturation électronique deviendra la méthode par défaut pour l'émission des factures à compter de janvier 2028. Autrement dit, les factures électroniques devront être émises, transmises et reçues dans un format électronique structuré permettant un traitement automatique et électronique. Les États membres auraient la possibilité de rendre obligatoire la facturation électronique sans demander de dérogations. En outre, la norme européenne de facturation électronique serait largement acceptée dans tous les États membres, permettant la transmission

[18] COM (2024) 39

fluide de factures électroniques pour les transactions entre entreprises (B2B), soit directement entre les partenaires commerciaux, soit par l'intermédiaire de portails publics mis en place par les administrations fiscales.

En outre, plusieurs États membres préparent actuellement une nouvelle législation imposant la facturation électronique pour les opérations B2B, sur la base d'une dérogation à la directive TVA, conformément à l'article 395 de ladite directive. Parfois, le champ d'application de ces politiques peut également s'étendre aux transactions entre entreprises et consommateurs en ligne, et, à cet égard, il convient de noter que le CEN mène actuellement des travaux de normalisation: le CEN/TC 434 élabore actuellement des spécifications techniques pour la réception électronique. Dans ce contexte, l'alignement entre les structures et systèmes de facturation électronique B2G, B2B et B2C permettrait d'éviter une complexité technique et une insécurité juridique excessives pour les opérateurs économiques, dans leur propre pays ou lorsqu'ils effectuent des échanges transfrontières au sein de l'UE.

Enfin, la sécurité des données et la protection de la vie privée se sont avérées problématiques lors des activités de consultation de l'évaluation. Pour résoudre ce problème, les accords entre fournisseurs de services et de solutions comportent généralement une clause imposant la protection des données des clients et interdisant leur utilisation pour toute autre chose que ce qui est explicitement nécessaire et convenu. Toutefois, son utilisation n'est pas systématique.

En résumé, la directive reste pertinente pour résoudre les problèmes recensés en 2014, qui persistent. Toutefois, les dernières évolutions de la facturation électronique ont créé de nouveaux problèmes à résoudre en vue d'améliorer l'efficacité et l'harmonisation des règles de facturation électronique au sein de l'UE.

Incidence de la directive sur le marché intérieur, l'adoption de la facturation électronique et les parties prenantes

La mise en œuvre de la directive et l'adoption de la norme européenne pour la facturation électronique ont contribué de manière significative à l'harmonisation et à l'interopérabilité de la facturation électronique en Europe ainsi qu'à son adoption, comme expliqué ci-dessous. Toutefois, la directive s'est révélée partiellement efficace dans la réalisation de ses objectifs. Ses deux objectifs directs sont i) de supprimer les obstacles à l'accès au marché et les entraves au commerce découlant de l'existence de règles et normes nationales différentes et ii) d'assurer l'interopérabilité. L'adoption de la norme européenne de facturation électronique a constitué un élément clé dans la réalisation de ces objectifs.

En ce qui concerne le premier objectif, l'harmonisation des règles et normes en matière de facturation électronique en Europe a été réalisée dans une certaine mesure grâce à l'établissement d'une norme européenne de facturation électronique élaborée par le CEN et approuvée par la Commission[19] en octobre 2017, et grâce à la création des conditions pour un marché intérieur des marchés publics. La norme européenne de facturation électronique couvre deux niveaux d'interopérabilité, à savoir la sémantique et la syntaxe, qui avaient été considérés comme des entraves à l'interopérabilité intra-UE en 2014.

En ce qui concerne le deuxième objectif, la directive imposait aux États membres et à leurs autorités publiques l'obligation d'imposer au secteur public dans l'UE d'accepter et de traiter

[19] Décision d'exécution (UE) 2017/1870 de la Commission du 16 octobre 2017 concernant la publication de la référence de la norme européenne sur la facturation électronique et de la liste des syntaxes en vertu de la directive 2014/55/UE du Parlement européen et du Conseil (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (C/2017/6835, JO L 266 du 17.10.2017, p. 19).

les factures électroniques émises pour des marchés relevant des directives sur les marchés publics de l'UE dès lors où elles sont conformes à la norme européenne de facturation électronique. Afin d'atteindre cet objectif et, partant, d'assurer l'interopérabilité, la directive imposait aux États membres soit de mettre en place des systèmes pour la facturation électronique entre les entreprises et les administrations publiques (B2G) intégrant la norme européenne de facturation électronique, soit d'adapter leurs systèmes existants de manière à ce qu'ils acceptent les factures électroniques conformes à cette norme. Pour le niveau central, les capacités sont en place dans 25 États membres, tandis que deux États membres, Chypre et la Slovaquie, continuent de développer leurs plateformes centrales nationales. En ce qui concerne le niveau sous-central, il n'est pas possible à ce stade de contrôler pleinement la mise en œuvre de la directive, étant donné que seuls quelques États membres ont mis en place des mécanismes de suivi de la mise en œuvre de la facturation électronique dans leur pays. Il s'agit généralement d'États membres qui ont chargé leurs fournisseurs d'envoyer des factures électroniques au secteur public et qui disposent d'outils de suivi centraux, tels que la France, l'Italie et l'Espagne.

L'un des effets attendus de la directive sur le marché intérieur était d'accroître l'adoption de la facturation électronique de manière harmonisée dans l'ensemble de l'UE. En ce qui concerne l'adoption de la facturation électronique en général, le pourcentage d'entreprises de l'UE qui envoient des factures électroniques (de manière générale et non uniquement dans le secteur B2G) est passé d'environ 10,3 % en 2013 à 32,2 % en 2020, selon une enquête d'Eurostat menée auprès des entreprises de plus de 10 salariés. Bien que l'analyse ait été limitée en termes de disponibilité et de cohérence des données, étant donné qu'aucune obligation de déclaration n'est applicable aux États membres en vertu de la directive, ces lacunes ont été compensées avec les données d'Eurostat[20], avec des recherches documentaires ainsi qu'avec des entretiens avec les parties prenantes[21].

En ce qui concerne l'adoption dans les marchés publics, l'analyse a révélé que l'adoption de la facturation électronique pour les transactions B2G avait augmenté, principalement dans les États membres qui ont introduit l'obligation pour les fournisseurs d'envoyer par voie électronique les factures au secteur public, ce qui montre que l'adoption volontaire par le secteur privé peut être difficile. En France, par exemple, où une obligation a été introduite progressivement entre 2017 et 2020, 34 000 factures électroniques ont été reçues en 2013, contre 4,3 millions en 2022 par les autorités nationales et 66,74 millions par les autorités sous-centrales; en Espagne, où l'obligation a été introduite en 2015, les données recueillies auprès de la plateforme nationale ont montré que le nombre de factures électroniques était passé de 884 000 en 2014 à 9,5 millions en 2017 et 15,9 millions en 2022 (ces données portent uniquement sur le niveau central). Rendre la facturation électronique obligatoire, c'est-à-dire obliger (uniquement) les fournisseurs effectuant des transactions B2G d'envoyer uniquement des factures électroniques à leurs autorités nationales, s'est révélée avoir une incidence sur le taux général d'adoption, y compris pour les transactions B2B: en effet, les données d'Eurostat montrent que le nombre d'entreprises utilisant la facturation électronique en Italie, en Slovénie et en Espagne avait considérablement augmenté au moment où l'obligation est entrée en vigueur dans chaque pays (en 2014 et en 2015 respectivement), comment le montrent les chiffres d'Eurostat pour 2016.

En l'absence d'obligation d'envoyer des factures électroniques (que ce soit au niveau B2G ou B2B), le niveau d'adoption a connu une lente augmentation. Selon la consultation ciblée des PME, la mesure la plus efficace pour accroître l'adoption par les entreprises utilisant déjà des

[20] Les données présentées dans cette section sont tirées de l'ensemble de données d'Eurostat suivant: ISOC_EB_ICS.
[21] COM (2024) 39

services de planification des ressources et des logiciels comptables est de veiller à ce que ces solutions comprennent également une fonctionnalité de facturation électronique. Ainsi, les entreprises sont immédiatement en mesure d'envoyer et de recevoir des factures électroniques à partir de leur système existant, sans devoir saisir manuellement des données, ce qui garantit l'automatisation. Les PME avaient déjà formulé cette suggestion dans l'analyse d'impact de la directive réalisée en 2013[22], ce qui montre qu'il s'agit d'un facteur essentiel pour l'adoption de la facturation électronique par les PME. C'est la politique choisie par le Danemark, par exemple, dans sa récente loi sur la comptabilité[23].

En ce qui concerne les objectifs sous-jacents de la directive énoncés dans ses considérants et dans l'analyse d'impact de 2013, ils ont été partiellement atteints. La directive visait à favoriser le marché intérieur en abordant l'interopérabilité, en renforçant la sécurité juridique, en réduisant la complexité juridique et en réduisant les coûts pour les opérateurs économiques. Cet objectif a été complété par un objectif opérationnel: créer les conditions nécessaires à l'émergence de solutions techniques pour la facturation électronique dans le cadre des marchés publics afin de garantir l'interopérabilité.

La directive visait principalement à résoudre les problèmes d'interopérabilité rencontrés du point de vue sémantique et syntaxique, mais elle n'abordait pas les quatre niveaux d'interopérabilité, dont la transmission et la gouvernance. L'élaboration de la norme européenne de facturation électronique a permis de régler efficacement les problèmes liés aux niveaux d'interopérabilité sémantique et syntaxique. La preuve en est que, depuis la publication de la norme européenne en octobre 2017, la directive a favorisé le marché intérieur en empêchant l'introduction de nouveaux formats nationaux de facturation électronique pour le secteur public (B2G), en évitant ainsi une fragmentation accrue. Trois États membres (l'Estonie, la Finlande et la Suède) ont progressivement remplacé leur norme nationale par la norme européenne. D'autres États membres, qui ont imposé l'utilisation d'une norme nationale avant l'introduction de la norme européenne de facturation électronique, se contentent d'autoriser l'utilisation de la norme européenne. Il importe de souligner que, bien que la directive ne traite pas de la transmission et de la gouvernance, dans la pratique, l'interopérabilité transfrontière a été assurée grâce à la mise en œuvre de solutions fondées sur Peppol dans 23 États membres. La directive a favorisé le marché intérieur en renforçant la sécurité juridique et en réduisant la complexité technique de la facturation électronique: elle a établi une base juridique claire et a fait de la norme européenne de facturation électronique la norme commune devant être adoptée par l'ensemble du secteur public de l'UE. 14 États membres sur les 21 ayant répondu à l'enquête ciblée ont indiqué que l'intervention avait eu une incidence positive sur le renforcement de la sécurité juridique et la réduction de la complexité technique[24]. Dans l'enquête ciblée, environ 80 % des PME estiment que les exigences juridiques nationales en matière de facturation électronique sont claires et accessibles et qu'elles résultent principalement de la transposition de la directive dans le droit national.

L'article 2 de la directive définit le terme «facture électronique» d'une manière qui garantit la clarté juridique, à savoir «une facture qui a été émise, transmise et reçue sous une forme électronique structurée qui permet son traitement automatique et électronique». Seules les factures structurées adaptées à l'automatisation sont couvertes. La directive fixe également les

[22] SWD (2013) 222 final, document de travail des services de la Commission, analyse d'impact accompagnant le document Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics, 26 juin 2013. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF

[23] Proposition de loi danoise sur la comptabilité (danishbusinessauthority.dk)
Le parlement danois a adopté la loi sur la comptabilité le 19 mai 2022, et elle devait initialement entrer en vigueur le 1er juillet 2022. Cette loi impose aux entreprises de toutes tailles d'émettre, de recevoir, de traiter et d'archiver leurs factures par voie électronique.

[24] SWD(2024)39.

exigences relatives à la norme européenne de facturation électronique, y compris sa neutralité technologique, sa compatibilité avec les normes internationales, la possibilité de l'appliquer dans le cadre de transactions commerciales entre entreprises et son adaptation aux besoins des PME, sa compatibilité avec les dispositions pertinentes de la directive 2006/112/CE[25], etc.

En outre, en abordant la question de l'interopérabilité au niveau sémantique et syntaxique avec la norme européenne, la directive a contribué à réduire encore la complexité technique. Cela particulièrement vrai pour les marchés publics, où les fournisseurs ont la possibilité d'utiliser la même norme de facturation électronique pour toutes leurs procédures de passation de marchés publics relevant des marchés publics de l'UE dans leur propre pays et, surtout, dans tous les autres pays de l'UE.

La majorité (66 %) des PME interrogées dans le cadre de la consultation ciblée des parties prenantes effectuée pour les besoins de la présente évaluation considèrent la norme européenne de facturation électronique comme un moyen de simplifier considérablement les échanges intra-UE. En Finlande, la complexité technique est compensée par l'amélioration de l'automatisation et de la qualité des données rendue possible grâce à l'utilisation de la norme européenne de facturation électronique, qui a remplacé le format national de facturation électronique. Toutefois, en ce qui concerne la complexité technique, 41 % des PME interrogées rencontrent encore des difficultés techniques lorsqu'elles utilisent la facturation électronique, tandis que les autres déclarent ne pas rencontrer de problèmes. Les difficultés mentionnées concernent notamment la prise en charge de multiples formats de facturation électronique, l'archivage à des fins d'audit, l'intégration avec les fournisseurs de services, des préoccupations en matière de sécurité des données et de respect de la vie privée, l'interopérabilité avec les partenaires commerciaux, les infrastructures et la connectivité.

La directive visait principalement à résoudre les problèmes d'interopérabilité et à fournir les conditions propices à une utilisation généralisée de la facturation électronique conforme à la norme européenne, mais n'exigeait pas son utilisation par les fournisseurs. En conséquence, les entreprises doivent prendre en charge plusieurs formats de facturation électronique dans les États membres où une norme nationale est requise pour les transactions B2G, tout en utilisant d'autres formats pour les transactions B2B. Le secteur public agit essentiellement en tant que grand acheteur, en imposant ses exigences aux fournisseurs.

En ce qui concerne l'objectif spécifique de réduction des coûts d'exploitation pour les opérateurs économiques, l'évaluation a conclu que cela dépendait principalement de l'adoption de la facturation électronique et de son adoption massive à deux points de vue: premièrement, celui des prix des services de facturation électronique et, deuxièmement, celui des effets de réseau, tels que la possibilité d'utiliser ces services avec tous les partenaires commerciaux et pour de nombreuses autres applications de facturation électronique. D'une part, de manière générale, les entreprises doivent acquérir des services ou des logiciels de facturation électronique, et les prix de tels services demeurent relativement élevés. Les résultats des activités de consultation ciblant les PME montrent que le prix par facture électronique varie de 0,05 EUR (lorsque l'offre inclut des frais d'installation de 2 500 EUR) à 0,30 EUR (lorsque l'offre inclut une commission annuelle de 550 EUR). Il y a toutefois lieu de souligner que ces prix sont sensiblement différents pour les PME, en particulier celles qui facturent très peu: dans certains cas exceptionnels, le prix par facture électronique peut monter jusqu'à 10 EUR. Les coûts d'exploitation des opérateurs économiques dépendent de la disponibilité de solutions et

[25] Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006).

de services ayant un bon rapport coût-efficacité. Ils sont influencés par le nombre de factures électroniques, les formats pris en charge, les protocoles de transmission et le nombre de pays dans lesquels l'entreprise est active, étant donné qu'une assistance spécialisée doit être apportée dans chaque État membre ayant défini des formats et des exigences spécifiques.

D'autre part, l'enquête menée auprès des PME a révélé que, même lorsque l'entreprise a acquis le logiciel/service concerné, elle ne profite pleinement de son investissement que lorsqu'elle est en mesure de tirer profit des effets de réseau et d'utiliser la facturation électronique avec tous ses partenaires commerciaux, ce qui est loin d'être le cas. En outre, les entreprises ont souligné qu'elles maximiseraient leurs avantages, y compris sur le plan de la simplification ou de la rationalisation des obligations de déclaration, si elles étaient en mesure d'utiliser la facturation électronique pour d'autres applications, comme la déclaration de TVA introduite par les propositions législatives «La TVA à l'ère numérique» actuelles ou pour s'acquitter de leurs obligations administratives telles que la déclaration en douane ou la publication d'informations en matière de durabilité et lors de l'intégration d'autres processus tels que les commandes électroniques et les avis d'expédition.

L'adoption massive de la facturation électronique permettrait à la fois de réduire les frais pour les services de facturation électronique, en créant une concurrence entre les nombreux fournisseurs de services et de solutions dans chaque État membre, et de maximiser les avantages de l'utilisation de la facturation électronique par défaut et pour d'autres applications.

En ce qui concerne l'objectif opérationnel consistant à créer les conditions nécessaires à l'émergence de solutions techniques pour la facturation électronique dans le cadre des marchés publics, il a été atteint de deux manières. Tout d'abord, la directive a créé ces conditions directement en imposant une obligation aux autorités publiques, qui ont soit créé des systèmes, soit adapté leurs systèmes afin de pouvoir accepter la norme européenne, en se dotant ainsi de capacités de facturation électronique interopérable. Malgré les effets positifs, des difficultés subsistent. Les divergences dans la mise en œuvre de la norme européenne sur les plateformes nationales de facturation électronique a entraîné des problèmes de compatibilité, exacerbés par un manque d'interopérabilité au niveau de la transmission. Un problème important subsiste dans certains États membres en raison de l'existence de plusieurs plateformes nationales de facturation électronique imposées par l'État (une pour les transactions B2G et une autre pour les transactions B2B). Le suivi des évolutions techniques et de l'adoption de la facturation électronique au niveau de l'UE pose également problème en raison de l'hétérogénéité des procédures et des exigences entre les États membres de l'UE et de l'absence d'obligation de suivi pour les États membres.

Deuxièmement, depuis son adoption, la directive a facilité et stimulé l'utilisation de Peppol en tant que solution technique interopérable et en tant que réseau pour la facturation électronique entre les pays de l'UE. Peppol est utilisé dans 23 États membres, avec des spécifications, des accords juridiques et un modèle de gouvernance communs.

Si l'on examine l'incidence de la directive sur les parties prenantes, il apparaît que les différentes catégories de parties prenantes ont supporté différents types de coûts; les autorités nationales, opérateurs économiques, etc.). Parmi ces parties prenantes, les fournisseurs de services et de solutions, les PME et les grandes entreprises ont été examinés séparément. Toutefois, la fiabilité des constatations est conditionnée par le manque de données disponibles. L'analyse de l'efficacité de la directive s'est heurtée à plusieurs limitations en raison du manque de disponibilité des données. Étant donné que les États membres ne sont pas tenus d'établir des rapports sur les transactions de facturation électronique, seules quelques autorités nationales

ont communiqué des informations détaillées, et elles sont encore moins nombreuses à en avoir fourni au niveau transfrontière. L'évaluation repose donc principalement sur les données communiquées par les parties prenantes et les données publiées sur les portails des autorités nationales.

En ce qui concerne le gain d'efficacité pour les pouvoirs publics, l'analyse des coûts et des avantages révèle un tableau très contrasté d'un État membre à l'autre. Les avantages sont notamment les gains d'efficacité opérationnelle, l'amélioration de la transparence et les bénéfices pour l'environnement. L'automatisation des processus est perçue comme le principal facteur incitant à l'adoption, suivie de l'utilisation de la norme commune, de l'accélération du traitement et de la réduction de la complexité.

Les coûts liés à la mise en œuvre de l'obligation imposée par la directive aux pouvoirs adjudicateurs de recevoir et de traiter les factures électroniques conformes à la norme européenne dépendent en grande partie du niveau de maturité informatique du secteur public: plus la maturité numérique est élevée, plus les coûts sont faibles, comme l'a révélé la consultation ciblée des autorités nationales. Les coûts spécifiquement liés à la mise en œuvre d'une norme européenne varient selon qu'il existe ou non une norme ou des spécifications techniques nationales et en fonction de l'exigence d'assurer l'interopérabilité avec la norme européenne de facturation électronique, mais les coûts les plus élevés sont ceux relatifs à la mise en place et à la maintenance de l'infrastructure nationale de facturation électronique.

Pour remplir leurs obligations découlant de la directive, certains États membres ont dû créer de nouveaux systèmes, parfois des systèmes centraux nationaux, pour la facturation électronique dans le cadre des marchés publics, afin de s'assurer que la mise en œuvre soit entièrement couverte au niveau central. Dans le même temps, ils ont construit leurs systèmes de manière à prendre en charge la norme européenne. D'autres États membres, dont le niveau de maturité informatique était plus élevé ou qui disposaient déjà d'un système de facturation électronique, ont dû modifier leur(s) système(s) afin de s'assurer qu'ils soient en mesure d'accepter les factures électroniques conformes à la norme européenne. Ces modifications ont été apportées soit au niveau du système central, soit dans les structures décentralisées; toutes les solutions de facturation électronique destinées aux marchés publics ont dû être adaptées.

Les coûts de l'alignement sur la norme européenne ont varié selon qu'une norme nationale existait déjà, celle-ci devant être adaptée pour être conforme à la norme européenne. Neuf États membres ont supporté des coûts en vue de garantir la conformité de leurs formats nationaux existants avec la norme européenne, et trois d'entre eux (Suède, Finlande et Estonie) ont choisi de remplacer complètement leurs anciens formats par la norme européenne. Les coûts liés à la mise en conformité des formats nationaux avec la norme européenne varient d'un État membre à l'autre, allant de 250 000 EUR en Finlande à environ 1,5 million d'EUR en Pologne et à 2,5 millions d'EUR en Italie (systématiquement financés dans une certaine mesure par des projets du programme «télécommunications» du MIE consacrés à la facturation électronique).

Comme indiqué plus haut, les coûts les plus importants sont liés à la mise en place et à la maintenance d'une infrastructure nationale de facturation électronique, comprenant principalement les frais de logiciels et de matériel, les coûts d'essai, les coûts de formation et les coûts administratifs, qui comprennent les analyses juridiques et analyses des solutions, la publicité, les guides d'utilisation, l'assistance, la sécurité, les audits, etc.

Le financement au titre du MIE, par l'intermédiaire du mécanisme de subventions géré par l'UE, a permis aux États membres de couvrir partiellement leurs coûts. 24 États membres ont

reçu un budget de 28,9 millions d'EUR pour plus de 40 projets pendant la durée du programme «télécommunications» du MIE 2015-2020. Ces projets ont soutenu la création d'un système central ou l'adaptation à la norme européenne.

En ce qui concerne l'analyse de la rentabilité pour les opérateurs économiques, les résultats des activités de consultation ciblant les PME montrent que les coûts varient en fonction de l'offre de services de facturation électronique sélectionnée et des volumes de factures électroniques traités: 97 % des PME interrogées ont souscrit à des offres de facturation électronique à un coût annuel fixe, tandis que 3 % des PME ont souscrit à des offres avec des coûts fixes et des commissions variables en fonction des volumes de transaction. Pour les entreprises, plus le nombre de factures est faible, plus les coûts sont élevés.

Les PME disposent, dans la plupart des États membres analysés, d'offres gratuites comportant des fonctionnalités de facturation électronique de base. Neuf États membres fournissent un système central gratuit pour l'envoi direct de factures électroniques aux organismes publics.

Toutefois, selon SMEUnited, qui a répondu à la consultation ciblée, les PME rencontrent des difficultés inhérentes à leur taille et à leur manque d'expertise en la matière. Par conséquent, ces parties prenantes font valoir que le déploiement de l'obligation de facturation électronique doit être progressif, afin de permettre le respect des obligations dans les meilleures conditions. La facturation électronique étant considérée comme relativement coûteuse pour les PME, celles-ci ont besoin de temps pour adapter leur système comptable.

Les entreprises multinationales interrogées dans le cadre de la consultation ciblée des parties prenantes menée à l'appui de l'évaluation de la directive ont fait état de coûts de mise en place de la facturation électronique très élevés dans différents États membres de l'UE, tant pour les transactions B2G que pour les transactions B2B. Ces coûts sont corrélés à la nécessité de recourir à différents prestataires de services pour couvrir des exigences nationales spécifiques. Les coûts récurrents varient considérablement.

Les avantages quantitatifs de l'automatisation du processus de facturation sont estimés à environ 5,28 EUR par facture électronique émise et à 8,4 EUR par facture électronique reçue, en supposant un coût horaire de la main-d'œuvre de 46 EUR[26]. En outre, des économies plus importantes sont réalisées grâce à l'automatisation de l'ensemble du cycle «commande-paiement», y compris des commandes, des documents de transport, des factures et des avis de paiement. L'automatisation de ces processus permet un échange électronique cohérent de documents ainsi qu'un rapprochement automatisé, ce qui se traduit par des économies estimées entre 25 et 65 EUR par cycle «achat-paiement»[27].

Cohérence avec les autres politiques de l'UE et valeur ajoutée de l'UE

En vue de favoriser la création du marché unique numérique de la facturation électronique, la directive doit être cohérente avec toutes les autres politiques de l'UE, principalement celles qui ciblent la numérisation. La cohérence de la directive a été évaluée à deux niveaux principaux, à savoir la cohérence interne et la cohérence externe. Dans le premier cas, l'examen a porté sur la manière dont les différentes composantes de l'intervention de l'UE fonctionnaient ensemble, tandis que, dans le deuxième cas, l'analyse a examiné dans quelle mesure la directive était alignée sur quelques initiatives politiques de l'UE, législatives et non législatives: Les directives

[26] Direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME, Ciciriello, C., Gray, E., Preparatory study on the effects of the Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement, Office des publications de l'Union européenne, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2873/27631

[27] https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/polimi-da-fattura-elettronica-risparmi-per-3-miliardi/

sur les marchés publics adoptées en 2014[28], la directive sur le retard de paiement[29] et la proposition de règlement de 2023 abrogeant l'actuelle directive sur le retard de paiement[30], les propositions législatives de 2022 sur la TVA à l'ère numérique, le cadre d'interopérabilité européen (EIF)[31], les modules eInvoicing et eDelivery du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)[32] et les travaux stratégiques de la Commission sur la dimension mondiale de la facturation électronique et la promotion du modèle de l'UE.

En ce qui concerne la cohérence interne, la directive est cohérente avec les travaux ultérieurs sur la norme européenne de facturation électronique, toutes les exigences de la directive ayant été satisfaites. Premièrement, la directive appelait à la création d'une norme européenne pour le modèle sémantique de données des éléments essentiels d'une facture électronique et énumérait une liste d'éléments obligatoires à inclure. Deuxièmement, elle exigeait un nombre limité de syntaxes, et seules deux syntaxes ont été recensées par le CEN et publiées en 2017 en même temps que la norme. En outre, des lignes directrices non contraignantes pour la transmission des factures électroniques ont été élaborées en même temps que la norme européenne afin d'assurer une plus grande interopérabilité. Ces exigences ont été prises en considération avec succès dans les publications du CEN, confirmant ainsi la cohérence entre les objectifs législatifs et l'élaboration des normes. En outre, la cohérence est également assurée avec les travaux de normalisation entrepris par le CEN/TC434 en ce qui concerne la réception électronique. En ce qui concerne la mise en place et les travaux du forum européen pluripartite sur la facturation électronique (EMSFEI) afin de soutenir les travaux stratégiques de l'UE sur la facturation électronique, entre 2014 et 2020, tous les éléments livrables de l'EMSFEI ont complété et soutenu la mise en œuvre de la norme européenne, en relevant les défis potentiels en matière d'interopérabilité.

En ce qui concerne la cohérence externe, la directive est bien alignée sur diverses politiques de l'UE visant à promouvoir la numérisation des marchés publics et des activités connexes. Elle est alignée sur les directives sur les marchés publics adoptées en 2014, étant donné qu'elle fait partie intégrante du paquet législatif visant à atteindre le même objectif de numérisation de l'administration publique de manière harmonisée, et elle est également alignée sur les objectifs de normalisation des marchés publics.

Il existe un lien étroit entre la directive et les propositions législatives de la Commission de 2022 sur «La TVA à l'ère numérique»[33] en ce qui concerne le rôle de la facturation numérique. La proposition vise à moderniser le système de TVA de l'UE, en relevant les défis liés à l'économie des plateformes et en introduisant un enregistrement à la TVA unique afin d'éviter les enregistrements multiples au sein de l'UE. En outre, elle mettra en œuvre un système de déclaration de la TVA pour les opérations transfrontières de l'UE, qui sera fondé sur la

[28] Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE.
Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.
Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.
Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.
[29] Directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales (refonte) (JO L 48 du 23.2.2011, p. 1).
[30] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0533(01)
[31] https://ec.europa.eu/isa2/eif_en/
[32] https://joinup.ec.europa.eu/collection/digital-building-blocks/solution/edelivery/about
[33] COM/2022/701 final, proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les règles en matière de TVA adaptées à l'ère numérique, 8 décembre 2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN

facturation électronique et sur la norme européenne de facturation électronique, tout en exigeant des États membres qui souhaitent mettre en place un système de déclaration de TVA pour les transactions nationales qu'ils le fondent également sur la facturation électronique. Dans le cadre de la proposition, la facturation électronique devrait devenir la méthode de facturation par défaut d'ici à janvier 2028.

La cohérence entre la directive et les propositions «La TVA à l'ère numérique» est assurée par les actuels projets de propositions législatives, qui sont toutefois susceptibles d'évoluer au cours du processus d'adoption. Les propositions «La TVA à l'ère numérique» sont l'occasion d'assurer l'alignement sur la définition de l'UE de la facturation électronique dans la législation relative à la TVA et dans la directive. La nouvelle définition de la facturation électronique contenue dans les propositions «La TVA à l'ère numérique» est cohérente avec celle figurant dans la directive. Cet alignement garantit la cohérence entre les différentes politiques de l'UE et facilite la mise en œuvre harmonieuse des initiatives de facturation électronique au sein de l'UE.

En outre, la directive se concentre spécifiquement sur la facturation électronique dans le cadre des transactions B2G et s'aligne, dans ses grandes lignes actuelles, sur les propositions «La TVA à l'ère numérique», qui cible la facturation électronique des transactions B2B. Enfin, les propositions «La TVA à l'ère numérique» complètent la directive sur la facturation électronique, notamment en garantissant l'harmonisation et l'interopérabilité de la facturation électronique transfrontière des transactions B2G et B2B, en permettant de réduire la charge administrative et en favorisant la convergence vers la norme européenne de facturation électronique, comme le souligne également le plan glissant de 2023 pour la normalisation des TIC[34].

La mise en œuvre de la facturation électronique et de la directive est cohérente avec les dispositions de la directive révisée sur les retards de paiement et avec la proposition de règlement de 2023 abrogeant l'actuelle directive sur les retards de paiement, car elle automatise le processus d'approbation des factures électroniques, rationalise les procédures de paiement et garantit des paiements en temps utile.

En ce qui concerne le cadre d'interopérabilité européen (EIF), la directive sur la facturation électronique traite efficacement de l'interopérabilité tant au niveau sémantique que syntaxique, comme le prévoit l'EIF. Elle n'aborde toutefois pas les quatre niveaux d'interopérabilité, dont transmission et la gouvernance, ce qui aurait permis de faciliter davantage l'interopérabilité.

Le module eDelivery a été élaboré en parallèle et de manière cohérente avec l'ensemble de services du module eInvoicing dans le cadre du MIE. Si le module eInvoicing a fourni des outils essentiels pour faciliter et valider la mise en œuvre conforme de la norme européenne de facturation électronique dans les systèmes et services informatiques, le module eDelivery a fourni des spécifications et normes techniques, des logiciels installables et des services auxiliaires pour créer un réseau de nœuds pour l'échange de factures électroniques, ainsi que d'autres échanges de données numériques sécurisés. Certaines solutions de facturation électronique utilisaient eDelivery comme méthode de transmission.

En outre, les activités actuellement menées par la Commission avec ses partenaires internationaux sont cohérentes avec la directive, tant dans le cadre des négociations formelles que dans le cadre des dialogues bilatéraux. Le modèle PINT de l'UE (basé sur Peppol) a été

[34] e-Invoicing (RP2023) | Joinup (europa.eu)

adopté dans plusieurs pays tiers, dont l'Australie, le Japon, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande et Singapour. En ce qui concerne les États-Unis, les cadres d'échange de factures électronique dans l'UE et aux États-Unis présentent un degré considérable de compatibilité. Les profils américains du module eInvoice ont été modélisés sur la base de la norme européenne afin de garantir un degré élevé d'alignement et de favoriser ainsi l'interopérabilité tout en répondant aux exigences du marché américain. De même, Taïwan et l'UE ont entamé un dialogue réglementaire sur la facturation électronique en juillet 2023.

Enfin, la directive s'aligne sur la politique européenne globale de normalisation en soutenant l'élaboration et le maintien de la norme européenne de facturation électronique, financés par la Commission.

En ce qui concerne la valeur ajoutée européenne, les États membres de l'UE s'accordent largement à dire que la directive a amélioré le fonctionnement du marché intérieur depuis son adoption en 2014.

Du point de vue des autorités nationales, la principale contribution de l'UE consiste à réduire les obstacles aux marchés publics transfrontières, en limitant l'émergence de normes nationales divergentes en matière de facturation électronique. La directive impose aux administrations publiques de toute l'Union européenne de recevoir et de traiter les factures électroniques émises dans le cadre de marchés relevant des directives sur les marchés publics de l'UE, pour autant qu'elles respectent la norme européenne de facturation électronique. Cette action induite par la directive a non seulement permis d'éviter la fragmentation du marché intérieur, mais aussi d'encourager l'interopérabilité de la facturation électronique à l'échelle de l'UE.

Au-delà de son incidence immédiate dans le domaine des marchés publics, la directive a joué un rôle central dans la promotion d'une harmonisation plus poussée des solutions et des structures de facturation électronique dans le contexte des transactions B2B. En établissant un socle commun pour les normes et pratiques en matière de facturation électronique au sein de l'UE, la directive a encouragé les évolutions dans le domaine des transactions B2B, où la norme de l'UE sera réutilisée dans le cadre des propositions «La TVA à l'ère numérique». À cette fin, la norme européenne de facturation électronique devrait évoluer afin de couvrir tous les cas d'utilisation et de répondre aux besoins de secteurs spécifiques. Le comité technique TC434 du CEN est chargé de veiller à ce que la norme européenne soit adaptée à sa finalité d'ici la fin de 2024.

Enfin, la directive est considérée comme ayant généré une valeur ajoutée internationale en favorisant l'interopérabilité mondiale, comme l'illustre l'adoption du cadre d'interopérabilité Peppol en dehors de l'UE, y compris dans des pays tels que l'Australie, le Japon, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande et Singapour, qui a encore élargi les effets positifs de la directive.

CONCLUSION

Dans le cadre de la directive, des progrès significatifs ont été accomplis en ce qui concerne la suppression des obstacles à l'accès au marché intérieur et des entraves au commerce découlant de l'existence de règles et normes nationales différentes en matière de facturation électronique.

C'est pourquoi l'incidence de la directive a été jugée positive, compte tenu de ses effets sur l'interopérabilité transfrontière et l'adoption de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics. Le principal effet escompté de la directive (l'interopérabilité) a été amélioré, étant donné que les factures électroniques conformes à la norme européenne de facturation

électronique doivent être acceptées par tous les acheteurs publics, ce qui a permis d'obtenir le deuxième effet escompté, à savoir une adoption accrue de la facturation électronique.

L'intervention de l'UE dans le domaine de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics a favorisé l'harmonisation et l'interopérabilité entre les exigences et normes techniques, évitant ainsi une fragmentation accrue au sein du marché intérieur. L'interopérabilité a été réalisée aux niveaux sémantique et syntaxique grâce à la création d'une norme européenne de facturation électronique. Toutefois, la mise en œuvre de la directive par les États membres a montré qu'il était essentiel, pour garantir une interopérabilité totale, d'aborder l'interopérabilité au niveau de la transmission.

L'augmentation de l'adoption de la facturation électronique en Europe était le deuxième effet escompté de la directive. La disponibilité d'une norme européenne et l'obligation imposée aux pouvoirs publics d'accepter les factures électroniques conformes devaient accroître considérablement l'adoption de la facturation électronique, en fonction toutefois des décisions des entreprises. En ce qui concerne les marchés publics, les conclusions ont montré que 100 % de l'adoption de la facturation électronique concernait (ou devait concerner) les seuls États membres ayant imposé la facturation électronique des transactions B2G à leurs fournisseurs ou ayant atteint la maturité numérique. Si l'adoption de la facturation électronique en général a augmenté, elle ne représente pas encore la majorité des transactions.

Dans l'ensemble, la directive sur la facturation électronique a apporté une valeur significative au niveau de l'UE, mais des problèmes subsistent. Des efforts supplémentaires sont donc nécessaires pour encourager l'adoption de la facturation électronique au sein de l'UE et favoriser l'interopérabilité.