COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.2.2024
SWD(2024) 40 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

Évaluation de la directive 2014/55/UE relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics

accompagnant le document

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

{COM(2024) 72 final} - {SWD(2024) 39 final}

1. Introduction

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 (ci-après la «directive») visait à établir une norme européenne de facturation électronique, à créer des capacités permettant aux pouvoirs publics de traiter les factures électroniques et à renforcer l'interopérabilité, dans le but ultime de favoriser le marché intérieur. L'objectif de l'évaluation figurant dans le document de travail des services de la Commission est d'évaluer les performances de la directive et de fournir des conclusions pouvant servir de base à l'élaboration des futures politiques.

La période prise en considération dans le document de travail des services de la Commission pour l'évaluation s'étend de 2014 à 2022, avec une importance particulière accordée à la phase suivant la transposition de la directive par les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices centraux, c'est-à-dire la période postérieure à avril 2019. La portée géographique de l'analyse couvre tous les États membres de l'UE.

2. Quels étaient les résultats escomptés de l'intervention?

Dans la stratégie numérique pour l'Europe adoptée en 2010, la Commission européenne 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 intérieur. La même année, la politique de l'UE en matière de facturation électronique a été promue par la communication de la Commission européenne intitulée «Faire profiter pleinement l'Europe des avantages de la facturation électronique», qui préconisait l'adoption de la facturation électronique 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. Par conséquent, dans les conclusions du Conseil européen de juin 2012, les États membres ont plaidé en faveur de mesures visant à encourager la facturation électronique, et le Parlement européen, dans une résolution adoptée en avril 2012, a demandé instamment la mise en œuvre obligatoire de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics d'ici à 2016. Ces initiatives ont débouché sur la proposition de directive accompagnée d'une analyse d'impact approfondie, examinant les effets de la promotion de l'adoption de la facturation électronique et de l'interopérabilité dans les marchés publics. À l'époque, la facturation électronique représentait entre 4 et 15 % des procédures de facturation dans l'UE et présentait des difficultés entravant son adoption à la fois par les PME et par les grandes entreprises.

En 2014, la directive a été adoptée dans le but de renforcer le marché intérieur en réduisant les obstacles à l'accès aux marchés publics transfrontières causés par le manque d'interopérabilité. Elle visait à faciliter la facturation électronique des transactions B2G (entre les entreprises et les administrations publiques) et B2B (d'entreprise à entreprise), à réduire sa complexité et à réduire ses coûts pour toutes les parties concernées par les transactions. Elle a imposé aux administrations publiques d'accepter les factures électroniques conformes à la norme européenne de facturation électronique pour les marchés publics. L'effet escompté de la directive était d'améliorer l'interopérabilité, d'accroître l'adoption de la facturation électronique et de simplifier les procédures de facturation et les flux commerciaux.

3. Comment la situation a-t-elle évolué au cours de la période d'évaluation ?

La Commission européenne encourage activement l'échange de factures électroniques en intensifiant ses efforts de normalisation sur la base de la norme européenne de facturation électronique en vue de soutenir le marché intérieur. La Commission a chargé le CEN (Comité européen de normalisation) de créer la norme européenne de facturation électronique de 2017, comme l'exigeait l'article 3 de la directive. La norme européenne de facturation électronique est le modèle sémantique de données d'une facture électronique, soit le contenu à proprement parler d'une facture. En 2017, lorsque la Commission a publié cette norme par sa décision d'exécution (UE) 2017/1870, celle-ci était accompagnée de deux syntaxes, qui sont les seules à pouvoir être utilisées pour émettre une facture électronique conforme. En outre, les États membres avaient jusqu'au mois d'avril 2019 pour mettre en œuvre la facturation électronique des transactions B2G au niveau central et jusqu'à avril 2020 pour la mettre en œuvre au niveau sous-central. Dans le cadre de la transposition de la directive en droit national, certains États membres ont imposé la facturation électronique pour les transactions B2G, ce qui signifie que les fournisseurs des marchés publics ne peuvent plus envoyer que des factures électroniques aux pouvoirs publics. À l'heure actuelle, plusieurs pays de l'UE prévoient de rendre également obligatoire la facturation électronique pour les transactions B2B. Avec l'extension en cours de la facturation électronique aux transactions B2B, le risque de fragmentation s'est intensifié, ce qui est un problème majeur, étant donné que les transactions B2B constituent la majorité des transactions faisant l'objet d'une facturation électronique en Europe.

Une évolution récente importante de la politique de l'UE en matière de facturation est liée aux propositions législatives sur «La TVA à l'ère numérique», publiées le 8 décembre 2022. Le train de mesures «La TVA à l'ère numérique» vise à moderniser le système de TVA de l'UE et à réduire les coûts administratifs pour les entreprises. Il a également pour but d'aider les administrations fiscales à répondre aux problèmes de fraude à la TVA, grâce à une série de mesures proposées, notamment en faisant de la facturation électronique la méthode par défaut pour l'émission de factures en Europe à partir de janvier 2028 et en fondant la déclaration de TVA sur la facturation électronique pour les transactions intra-UE. La définition de la facturation électronique serait alignée sur la directive sur la facturation électronique, en ne couvrant que les factures électroniques structurées adaptées au traitement automatique.

4. Résultats de l'évaluation

Dans quelle mesure l'intervention a-t-elle été couronnée de succès et pourquoi?

La mise en œuvre de la directive et l'adoption de la norme européenne de facturation électronique par les pouvoirs publics et les opérateurs économiques ont contribué de manière significative à l'harmonisation de la facturation électronique en Europe. Toutefois, les objectifs de la directive ont tous été atteints dans une mesure différente, comme expliqué ci-dessous.

La directive a mis en place avec succès la norme européenne de facturation électronique en 2017. Toutefois, l'objectif consistant à faire en sorte que les autorités publiques nationales de tous niveaux (central et sous-central) acceptent et traitent les factures électroniques conformes à la norme n'a été que partiellement atteint. Il a globalement été atteint au niveau central, étant donné que tous les États membres, à l'exception de deux (Chypre et la Slovaquie, qui construisent actuellement leurs plateformes de facturation), ont garanti la réception et le

traitement des factures électroniques conformes à la norme européenne de facturation électronique. Toutefois, il n'a pas été pleinement atteint au niveau sous-central.

En ce qui concerne ses objectifs spécifiques visant à favoriser le marché intérieur, en garantissant l'interopérabilité, en parvenant à une adoption généralisée, en facilitant les opérations pour les entités économiques grâce à une sécurité juridique accrue, en atténuant la complexité technique et en réduisant les coûts, les effets sont inégaux.

En ce qui concerne la garantie de l'interopérabilité, la directive a effectivement remédié aux obstacles à l'interopérabilité aux niveaux sémantique et syntaxique. Toutefois, l'évolution du paysage de la facturation électronique au cours de la décennie écoulée a engendré de nouveaux problèmes, notamment en ce qui concerne la nécessité d'une interopérabilité au niveau de la transmission dans l'ensemble de l'UE. En ce qui concerne l'objectif opérationnel, qui était de créer les conditions nécessaires à l'émergence de solutions techniques dans le cadre des marchés publics, l'intervention a facilité la mise en place de capacités de facturation électronique paneuropéennes, en particulier dans le secteur public. L'interopérabilité a été réalisée en imposant des obligations aux autorités publiques et en permettant l'utilisation et l'élargissement du réseau Peppol présent dans 23 États membres de l'UE en tant que solution harmonisée pour la transmission et l'échange de factures électroniques européennes conformes à la norme dans l'ensemble de l'UE.

En ce qui concerne l'adoption généralisée de la facturation électronique, la directive a joué un rôle central en établissant la base juridique de l'adoption de la facturation électronique. Toutefois, seuls les États membres où le gouvernement a imposé aux fournisseurs de n'envoyer que des factures électroniques dans le cadre des marchés publics et les pays matures sur le plan numérique (tels que l'Estonie, la Finlande et la Suède) affichent un taux élevé d'adoption de la facturation électronique pour les transactions B2G. 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 dans le contexte des transactions B2B. En établissant un socle commun pour les pratiques de facturation électronique au sein de l'UE et en introduisant la norme européenne de facturation électronique, la directive a favorisé l'évolution de la situation dans le domaine des transactions B2B, où la norme de l'UE est déjà utilisée et où son utilisation sera probablement encore étendue par la législation «La TVA à l'ère numérique», pour laquelle le CEN travaille actuellement à l'adaptation de la norme européenne de facturation électronique afin qu'elle couvre tous les cas d'utilisation.

L'efficacité de la mise en œuvre de la facturation électronique sur le plan des coûts et des avantages révèle un tableau contrasté d'un État membre à l'autre. Les coûts supportés par les pouvoirs publics dépendent de la maturité numérique de leur secteur public. Les opérateurs économiques, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), sont confrontés à des coûts variables en fonction des offres de services de facturation électronique disponibles et des volumes de transactions. Néanmoins, un nombre important d'États membres (17 des 23 États membres interrogés) ont confirmé que les avantages de la facturation électronique l'emportaient sur les coûts associés au niveau national pour toutes les parties prenantes. 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, du raccourcissement des délais de paiement et de la réduction de la complexité.

- Pour les autorités nationales, le principal facteur de coût lié à la mise en œuvre de la directive a été la mise en place de l'infrastructure nationale de facturation électronique (lorsque celle-ci ne l'était pas déjà) et la maintenance de cette infrastructure, tandis que le coût de l'adaptation à la norme européenne de facturation électronique était marginal.

- Si les PME éprouvent des difficultés pour quantifier les avantages apportés par la facturation électronique, elles déclarent toutefois qu'elles profiteraient clairement de son adoption généralisée et de la possibilité d'utiliser la facturation électronique pour de nouvelles applications innovantes telles que les déclarations fiscales, la déclaration des obligations environnementales, le financement de la facturation électronique ou les déclarations en douane.

- Pour les grandes entreprises, la mise en œuvre de la facturation électronique dans différents États membres de l'UE ayant des règles juridiques et techniques différentes est coûteuse.

En ce qui concerne les critères de réussite liés à la cohérence, la directive s'avère cohérente tant sur le plan interne que sur le plan externe. Ses objectifs sont alignés sur l'élaboration de la norme européenne de facturation électronique, ce qui garantit la cohérence entre les objectifs législatifs et la poursuite de l'adaptation de la norme par le CEN. Sur le plan externe, elle est alignée sur les politiques de l'UE telles que les directives sur les marchés publics, la proposition de règlement de 2023 abrogeant l'actuelle directive sur les retards de paiement et les propositions législatives de 2022 sur «La TVA à l'ère numérique», en contribuant ainsi à l'harmonisation des règles de l'UE sur la facturation électronique et à l'interopérabilité.

Quelle a été l'incidence de l'intervention de l'UE et quelles sont les parties prenantes concernées?

Les États membres de l'UE et les parties prenantes de la facturation électronique s'accordent largement à dire que la directive a apporté une valeur significative au niveau de l'UE à plusieurs égards.

Du point de vue des autorités nationales, la principale contribution de l'UE consiste à limiter l'émergence de normes nationales divergentes en matière de facturation électronique. La directive a introduit un niveau élevé de sécurité juridique et une simplification technique importante a été apportée grâce à l'utilisation d'une norme européenne de facturation électronique commune, ce qui a entraîné une réduction considérable des coûts.

Pour les opérateurs économiques, l'incidence de la directive varie entre les différentes catégories de parties prenantes ainsi qu'en leur sein même.

- Pour les PME, la principale contribution est la facilitation de la facturation des transactions B2G, suivie de l'amélioration de l'efficacité et de la facilitation de la facturation aux grandes entreprises.

- Pour les grandes entreprises, outre les économies de coûts par facture électronique, l'amélioration de l'interopérabilité dans les chaînes d'approvisionnement, la simplification de la facturation aux organismes publics et l'amélioration de la précision, de la qualité des données et de la sécurité sont considérées comme les principales incidences positives associées à la directive sur la facturation électronique.

- Pour les prestataires de services actifs dans ce domaine, la mise en place d'une norme européenne de facturation électronique a contribué à simplifier les décisions relatives à la sélection et à l'investissement dans un format unique de facturation électronique pour les marchés publics nationaux et transfrontières.

L'intervention est-elle toujours pertinente?

La directive, adoptée en 2014, reste très pertinente en raison des défis persistants et de l'émergence de nouveaux problèmes. La directive a mis en place avec succès une norme européenne de facturation électronique et créé les conditions permettant aux pouvoirs publics de recevoir et de traiter les factures électroniques conformes à la norme européenne.

Les variations nationales de la norme européenne continuent de poser des problèmes en matière d'interopérabilité. En outre, de nouveaux problèmes d'interopérabilité sont apparus en raison de l'évolution de la facturation électronique au cours des dix dernières années, en particulier au niveau de la transmission.

5. Quels sont les conclusions et les enseignements tirés?

La directive a joué un rôle crucial dans l'harmonisation de la facturation électronique en Europe, en contribuant à renforcer de manière significative le marché intérieur grâce au déploiement d'infrastructures nationales de facturation électronique conformes à la norme européenne pour les transactions B2G et à l'adoption de cette norme par les opérateurs économiques. En raison de l'évolution positive de la situation dans l'UE, l'influence de l'Europe dans le domaine de la facturation électronique s'étend à l'échelle mondiale, les spécifications du Peppol étant adoptées par des pays de différentes régions du monde.

Malgré ces réalisations, l'évaluation a mis en évidence des lacunes qui empêchent la directive de réaliser tout son potentiel, en particulier au niveau de l'adoption. En outre, il demeure difficile de garantir une interopérabilité totale, y compris au niveau de la transmission. Les variations de la mise en œuvre de la norme européenne d'un pays à l'autre risquent de limiter les échanges fluides de factures électroniques, ce qui pourrait être encore exacerbé lorsque l'obligation de facturation électronique pour les transactions B2B adoptée par les gouvernements de l'UE entrera en application.