COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.6.2013
SWD(2013) 223 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'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

{COM(2013) 449 final}
{SWD(2013) 222 final}
{SWD(2013) 225 final}

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 3
1. Questions de procédure et consultation des parties intéressées 3
2. Contexte politique, définition du problème et principe de subsidiarité 3
3. Objectifs de l'initiative 5
4. Options stratégiques 6
5. Analyse des impacts 6
6. Comparaison des options 9
7. Suivi et évaluation 10

Introduction

La présente analyse d'impact examine les effets d'une éventuelle initiative de l'UE visant à améliorer l'interopérabilité de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics dans l'Union européenne de manière à remédier à la fragmentation du marché intérieur.

1. QUESTIONS DE PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Prendre des mesures afin de promouvoir l'adoption de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics constitue selon la Commission une priorité pour les prochaines années, comme en témoigne la présence, parmi les actions clés de l'Acte pour le marché unique II, d'une initiative dans ce domaine.

La présente analyse d'impact se fonde sur l'analyse de travaux de recherche externes, de consultations auprès des parties prenantes et d'une enquête en ligne ayant recueilli plus de 700 réponses.

2. CONTEXTE POLITIQUE, DEFINITION DU PROBLEME ET PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Cette initiative concerne uniquement les marchés publics relevant des directives 2004/17/CE, 2004/18/CE et 2009/81/CE.

2.1. Définition du problème

En ce qui concerne l'échange de factures dans le cadre des marchés publics, la majorité des problèmes sont dus à la multiplicité des normes de facturation électronique dans l'Union européenne et à leur absence d'interopérabilité, qu'il faut cependant replacer dans un contexte plus large. En effet, malgré les efforts déployés pour promouvoir l'utilisation de la facturation électronique et en dépit des nombreux avantages qui sont reconnus à cette dernière, le secteur public de l'Union européenne s'est montré assez peu réceptif. Les États membres qui ont pris la décision d'encourager l'emploi de la facturation électronique ou de le rendre obligatoire ont souvent mis au point leurs propres solutions techniques, basées sur une norme nationale distincte; cela ne fait qu'aggraver le problème de l'interopérabilité, en augmentant encore le nombre de nouvelles normes sur le marché.

2.1.1. Problème (P1) – un niveau excessif de complexité et d'insécurité juridique pour les entreprises

Du fait de l'existence dans l'Union européenne de nombreuses exigences et normes différentes en matière de facturation électronique, le processus d'émission de factures à destination d'un autre État membre par les entreprises devient extrêmement complexe et s'accompagne d'une forte insécurité juridique. Les fournisseurs considèrent la complexité de la situation sur le marché de la facturation électronique de l'Union européenne comme une entrave, notamment parce que leurs factures électroniques risquent de ne pas être acceptées dans d'autres États membres.

2.1.2. Problème (P2) – coûts accrus pour les entreprises

Du fait que les diverses exigences, normes, solutions et réseaux/plates-formes existant à travers l'Union européenne ne sont pas interopérables et qu'il n'y a pas de norme commune, les entreprises désireuses de participer à des marchés transfrontières sont souvent contraintes de se conformer à une nouvelle norme chaque fois qu'elles accèdent à un nouveau marché. Les coûts s'en trouvent alourdis, que les factures soient soumises directement ou par l'intermédiaire de prestataires de services. Ces coûts de fonctionnement accrus que doivent supporter les entreprises conduisent ces dernières à relever le prix de leurs produits ou de leurs services et ont donc des conséquences négatives également pour les acheteurs.

2.1.3. Conséquences

Le niveau excessif de complexité et d'insécurité juridique, de même que les coûts de fonctionnement accrus que doivent supporter les entreprises peuvent constituer des obstacles à l'accès au marché dans le cadre des marchés publics transfrontières. Lorsque la facturation électronique est utilisée dans l'Union européenne, elle est en règle générale cantonnée à des réseaux isolés, souvent nationaux, ce qui crée des «îlots de facturation électronique» dans le marché intérieur. Ces problèmes sont également susceptibles de dissuader les entreprises de se porter candidates à des marchés publics dans d'autres États membres; en d'autres termes, des entreprises renonceraient à des débouchés commerciaux potentiels à cause d'exigences spécifiques en matière de facturation électronique qu'elles ne sont pas en mesure de satisfaire ou qu'elles considèrent comme trop coûteuses. Enfin, la prédominance des régimes nationaux de facturation électronique entraîne une diminution du nombre de soumissions transfrontières et d'entreprises candidates et, partant, affaiblit la concurrence, ce qui finit par nuire à l'efficacité du fonctionnement du marché intérieur.

2.2. Scénario de référence

Si l'UE ne devait entreprendre aucune action, l'adoption de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics dans l'Union se poursuivrait à un rythme lent et régulier, en s'accompagnant de l'apparition d'un nombre croissant de normes nationales sur le marché. Rien ne garantit que les États membres opteraient alors pour des solutions interopérables; les faits récents suggèrent plutôt le contraire. Dans ces conditions, la facturation électronique dans le cadre des marchés publics dans l'Union européenne risquerait de devenir de plus en plus complexe et coûteuse, car les acheteurs, fournisseurs et prestataires de services auraient à se plier à un nombre croissant d'exigences et de normes nationales. Non seulement les obstacles à l'accès au marché perdureraient, mais ils risqueraient même de se multiplier.

2.3. Base juridique et subsidiarité

Le droit de l'Union européenne de prendre des mesures pour assurer le fonctionnement du marché intérieur découle de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

L'action de l'UE en matière de facturation électronique dans le cadre des marchés publics est justifiée au regard du principe de subsidiarité. Les actions entreprises par les États membres ont aggravé le problème de l'interopérabilité, car les normes de facturation électronique se sont multipliées sur le marché (entraînant une augmentation des coûts et de la complexité de l'interopérabilité).

Étant donné la dimension transfrontière de certaines transactions liées aux marchés publics relevant des directives, et compte tenu des initiatives nationales engagées pour instaurer la facturation électronique dans ce secteur, une action de l'UE concernant la facturation électronique dans le cadre des marchés publics serait la méthode la plus adéquate pour améliorer l'interopérabilité et empêcher que la fragmentation du marché intérieur ne s'accentue. Les États membres ne peuvent parvenir à cet objectif en agissant individuellement, car leurs actions ne garantiraient pas l'interopérabilité pour les agents économiques et ne supprimeraient pas non plus les obstacles à l'accès au marché.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE

3.1. Objectifs généraux

L'objectif principal de cette initiative serait d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur en introduisant des mécanismes permettant, dans le cadre des marchés publics transfrontières, de réduire les obstacles à l'accès au marché qui découlent du manque d'interopérabilité des normes de facturation électronique.

3.2. Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques contribuant à la réalisation de l'objectif général seraient les suivants:

(1) réduire la complexité et améliorer la clarté et la sécurité juridique pour les agents économiques en leur permettant de transmettre des factures selon des normes qui leur sont familières et qui seront largement acceptées;

(2) réduire les coûts de fonctionnement pour les agents économiques participant à des marchés publics transfrontières, tels que les coûts engendrés par la nécessité de s'adapter à de multiples normes et systèmes de facturation électronique.

3.3. Objectifs opérationnels

L'objectif opérationnel suivant a été défini:

- créer les conditions nécessaires à l'émergence d'une (de) solution(s) technique(s) pour la facturation électronique dans le cadre des marchés publics qui permettrai(en)t l'interopérabilité transfrontière, autrement dit créer les conditions nécessaires pour que la communication et la correspondance entre les systèmes de facturation électronique mobilisent moins de ressources, afin de permettre aux acheteurs et aux vendeurs d'échanger des factures dans le cadre de marchés publics au coût le plus bas possible et avec une complexité réduite au minimum.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

	Une nouvelle norme européenne est proposée au marché	Les États membres doivent accepter les factures conformes à la nouvelle norme européenne	Seule la nouvelle norme européenne est autorisée
Option (1): aucune action nouvelle de l'UE	*NON*	*NON*	*NON*
Option (2): approche du libre choix	**OUI**	*NON*	*NON*
Option (3): conversion sélective à la facturation électronique	**OUI**	NON/OUI (OUI – uniquement si un État membre ou un pouvoir adjudicateur prescrit l'utilisation de la facturation électronique	*NON*
Option (4): acceptation obligatoire	**OUI**	**OUI**	*NON*
Option (5): Harmonisation complète	**OUI**	**OUI**	**OUI**

5. ANALYSE DES IMPACTS

La suppression des obstacles à l'accès au marché dans le cadre de la facturation électronique aurait des effets principalement économiques, tant en termes de coûts que d'avantages, les avantages l'emportant sur les coûts. Ces impacts primaires seraient complétés par des impacts «secondaires», puisque l'amélioration de l'interopérabilité se traduirait très probablement par un taux d'adoption accru de la facturation électronique. Ces impacts secondaires seraient de nature économique, sociale et environnementale.

5.1. Impacts primaires

L'ampleur de ces impacts dépendrait de l'option retenue; plus il y aurait d'utilisateurs s'alignant sur une même solution, moins il resterait d'obstacles à l'accès au marché.

L'élaboration d'une norme commune permettrait de résoudre le problème de l'interopérabilité pour toutes les entreprises ayant affaire à des pouvoirs adjudicateurs adhérant aux nouvelles

règles. S'il existait une norme européenne interopérable et communément acceptée, mener des activités économiques à l'étranger serait moins complexe et les entreprises jouiraient d'une plus grande sécurité juridique. Cela permettrait également de réduire les coûts qu'engendre la nécessité de s'adapter à de nombreuses normes différentes de facturation électronique. Certains ajustements des grilles tarifaires et des structures de marché pour la transmission des factures électroniques pourraient éventuellement permettre aux entreprises de dégager des économies supplémentaires.

Toute mesure imposant l'utilisation d'une nouvelle norme européenne de facturation électronique engendrerait des coûts de mise en œuvre pour les entreprises, les pouvoirs adjudicateurs et les États membres. Ces coûts seraient toutefois plus que compensés par les avantages escomptés, à savoir une réduction des coûts de fonctionnement grâce à la facturation électronique et une baisse des prix dans le cadre des marchés publics grâce à une concurrence accrue.

5.2. Impacts secondaires

L'adoption de la nouvelle norme européenne de facturation électronique pourrait avoir des impacts secondaires du fait de la progression du taux d'adoption de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics. Ce recours accru à la facturation électronique engendrerait certains impacts économiques, sociaux et environnementaux.

5.2.1. Impacts économiques, environnementaux et sociaux

Les impacts économiques d'une progression du taux d'adoption de la facturation électronique seraient liés à la diminution des dépenses due aux économies escomptées dans la chaîne de passation des marchés publics (à savoir la réduction des coûts de fonctionnement pour les acheteurs et les vendeurs, l'accroissement de la transparence et le raccourcissement des délais de traitement des paiements). Les impacts sociaux devraient être neutres. Les impacts environnementaux devraient être positifs; ils se traduiraient avant tout par une diminution de la consommation de papier et une réduction des émissions de CO2.

5.2.2. Réduction de la charge administrative

La disponibilité des données de facturation sous forme électronique simplifierait les contrôles et le recouvrement d'impôts par les autorités fiscales des États membres, ainsi que la préparation des éventuels rapports devant être fournis par l'entreprise. Il s'ensuivrait une diminution des charges administratives supportées par les entreprises. Les exigences administratives pesant plus lourdement sur les petites entreprises, cette diminution serait particulièrement bénéfique aux PME.

5.3. Impact des différentes options

5.3.1. Option (1) – Pas de nouvelle action de l'UE

Cette option est décrite dans le scénario de référence.

5.3.2. Option (2) – Approche du libre choix

Une nouvelle norme européenne de facturation électronique serait élaborée et son utilisation recommandée dans le cadre des marchés publics, mais l'acceptation de factures électroniques conformes à cette norme européenne serait laissée à l'appréciation de chaque État membre

et/ou pouvoir adjudicateur. Les obstacles à l'accès au marché ne seraient pas levés. Le coût supporté par les entreprises ne diminuerait pas, car celles-ci seraient contraintes de continuer à se plier à de nombreuses normes de facturation électronique à la fois. S'y refuser serait en effet se priver de débouchés commerciaux potentiels.

L'objectif de cette initiative ne serait pas atteint, car le problème de l'interopérabilité ne serait pas résolu. Les impacts secondaires observés dépendraient de l'ampleur du passage à la facturation électronique, qui est difficile à prévoir, compte tenu du caractère volontaire de l'option considérée.

5.3.3. Option (3) - Conversion sélective à la facturation électronique

Les États membres qui, de leur propre initiative, prescrivent la facturation électronique dans le cadre des marchés publics auraient obligation d'accepter les factures électroniques conformes à la nouvelle norme européenne. Cela réduirait les coûts et la complexité de la facturation électronique pour les entreprises, qui n'auraient plus alors à se conformer qu'à une seule norme pour pouvoir envoyer des factures électroniques aux pouvoirs adjudicateurs exigeant cette forme de facturation. L'interopérabilité serait facilitée, mais elle risquerait de ne pas être assurée dans les États membres où l'instauration d'une facturation électronique obligatoire est exigée de facto, mais pas prescrite par la loi (de jure). L'insécurité juridique pour les entreprises risquerait de perdurer.

Les États membres ne seraient pas traités de manière équitable: ceux qui utilisent déjà la facturation électronique dans le cadre des marchés publics auraient à s'adapter à la nouvelle norme, alors que ceux qui ne l'utilisent pas encore ne seraient pas obligés de l'adopter et pourraient même être dissuadés de le faire rapidement.

Les impacts secondaires sont difficiles à prévoir. Le passage de tous les États membres à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics pourrait prendre très longtemps. Les effets bénéfiques en termes de rentabilité et d'économies attendus d'une concurrence accrue dans le cadre des marchés publics ne se matérialiseraient pas, ou alors seulement très lentement.

5.3.4. Option (4) – Acceptation obligatoire

Une nouvelle norme européenne commune serait élaborée et mise à la disposition de tous les acteurs du marché. L'acceptation par tous les pouvoirs adjudicateurs des factures électroniques conformes à cette norme serait exigée dans le cadre des marchés publics, sans remplacer les solutions techniques existantes.

L'objectif opérationnel serait rapidement atteint: l'obligation d'accepter les factures électroniques conformes à la norme européenne assurerait de manière effective l'interopérabilité et supprimerait ainsi les obstacles à l'accès au marché à compter de la date d'entrée en vigueur des dispositions. Dans le cadre de cette option, les États membres n’ayant pas encore mis en œuvre la facturation électronique pourraient bénéficier d'orientations et d'une solution clé en main.

Cette option apporterait aux entreprises la certitude de pouvoir amortir assez rapidement leurs éventuels efforts et dépenses. L'assurance qu'investir dans une unique solution permettra d'envoyer des factures électroniques à n'importe quel pouvoir adjudicateur dans n'importe quel État membre devrait s'avérer un argument convaincant en faveur du passage à la facturation électronique.

Les impacts secondaires dépendraient de l'ampleur du passage à la facturation électronique. Puisque l'existence d'une norme commune devrait encourager les acteurs du marché à prendre cette décision, le passage à la facturation électronique devrait prendre une plus grande ampleur que dans la précédente option.

5.3.5. Option (5) – Harmonisation complète

Les factures correspondant aux normes existant actuellement ne seraient plus autorisées. Cette approche permettrait certes une harmonisation complète de la facturation électronique dans l'Union européenne, mais les éventuels investissements réalisés dans les États membres ayant déjà mis en place des systèmes nationaux de facturation électronique auraient alors été vains. Cette approche entraînerait en outre d'importantes perturbations et des coûts élevés pour les prestataires de services, qui seraient contraints de reconfigurer entièrement leur système. Enfin, elle se heurterait à une vive opposition politique de la part des États membres qui ont déjà mis en place un système de facturation électronique.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

L'analyse des différentes options a donné les résultats suivants:

	Objectif – améliorer/favoriser l'interopérabilité de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics		
Options stratégiques	**EFFICACITÉ**	**EFFICIENCE**	**COHÉRENCE[1]**
Option (1): aucune action nouvelle de l'UE	0	0	0
Option (2): approche du libre choix	(+ / ?)	(≈)	(?)
Option (3): conversion sélective à la facturation électronique	(+)	(+)	(- / ?)
Option (4): acceptation obligatoire	(+ +)	(+)	(+ / ?)
Option (5): harmonisation complète	(+ +)	(- -)	(≈)

Importance de l'impact par rapport au scénario de référence (correspondant à l'indice 0): ++ fortement positif; + positif; – – fortement négatif; –négatif; ≈ marginal/neutre; ? incertain; n.a. non applicable

L'option (4) semble correspondre au choix le plus approprié:

[1] La cohérence est évaluée en tenant également compte des impacts secondaires (c'est-à-dire les impacts engendrés par l'augmentation du taux d'adoption de la facturation électronique) et en considérant dans quelle mesure les options sont en adéquation avec les autres politiques de l'UE (en particulier avec l'initiative concernant la passation électronique de marchés publics et avec les objectifs de la directive sur le retard de paiement).

- Elle permettrait de remédier à l'actuelle fragmentation et d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

- Comme le passage à la facturation électronique interviendrait à l'initiative des entreprises, il n'engendrerait pas de coûts inutiles. En outre, les principes de subsidiarité et de proportionnalité seraient ainsi respectés.

- En induisant une transition plus généralisée à la facturation électronique, elle permettrait de capter la totalité des gains d'efficience et des économies que la facturation électronique peut apporter.

- Les entreprises et les pouvoirs adjudicateurs pourraient continuer à utiliser les systèmes nationaux existants de facturation, et auraient donc à supporter moins de coûts et de perturbations liés au passage à la facturation électronique.

Il est proposé de fixer à 2017 ou à 2018 le délai pour passer à l'acceptation obligatoire des factures électroniques conformes à la nouvelle norme européenne. Ce délai illustre la volonté des parties prenantes de progresser rapidement sur ce dossier et est en adéquation avec la date escomptée du lancement de la passation électronique obligatoire des marchés publics prévu dans les projets de directives révisées sur les marchés publics.

7. SUIVI ET EVALUATION

Pour éviter que la collecte d'informations aux fins du suivi ne fasse peser de charges (administratives) supplémentaires sur les pouvoirs adjudicateurs, sur les entreprises ou sur les États membres, les indicateurs proposés utilisent les sources de données existantes (par exemple JO/TED, Eurostat) ou les données déjà recueillies par les parties prenantes (par exemple les prestataires de services de facturation électronique) dans le cadre de leurs activités. Quelques lacunes dans les données nécessiteront néanmoins des recherches complémentaires (études et enquêtes ciblées), qui seront effectuées par la DG MARKT.