

Avis du Comité des régions — Directives relatives à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et à la passation électronique de bout en bout des marchés publics

(2014/C 114/13)

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS

Points de vue généraux concernant la directive à l'examen

1. note que la Commission souhaite, à travers sa proposition de directive relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics, voir le Comité européen de normalisation (CEN) élaborer une nouvelle norme européenne en matière de facturation électronique, et les États membres garantir que les entités et pouvoirs adjudicateurs ne puissent refuser de recevoir les factures électroniques conformes à ces normes; il est proposé par la Commission que celles-ci entrent en vigueur 48 mois après l'entrée en vigueur de la directive; Le Comité propose toutefois que ces règles entrent en vigueur 30 mois après la publication de la référence de la norme européenne, conformément à l'article 3, paragraphe 2;
2. estime que la proposition à l'examen doit être considérée comme une étape de la transition vers une administration publique en ligne. Les avantages largement reconnus de la facturation électronique ont conduit plusieurs États membres de l'Union européenne à exiger, dans tout ou partie du secteur public, la présentation de factures électroniques dans le cadre des marchés publics. Il s'agit d'initiatives qui s'appuient souvent sur des normes nationales, le plus souvent non interopérables;
3. constate qu'un certain nombre d'acteurs ont, ces dernières années, agi au niveau européen pour encourager la facturation électronique, voire proposé de rendre celle-ci obligatoire; le Parlement européen a, notamment dans sa résolution du 20 avril 2012, insisté sur la fragmentation du marché due aux règles nationales en matière de facturation électronique et sur la nécessité de trouver des solutions interopérables pour les factures électroniques, fondées sur des exigences juridiques et des normes techniques communes;
4. s'est précédemment félicité⁽¹⁾ de l'échange électronique d'information et de l'utilisation des moyens électroniques dans le cadre de différentes passations de marchés publics, même si une période raisonnable d'adaptation est nécessaire en raison des différences de conditions, en particulier en ce qui concerne les petites entreprises;
5. souligne qu'il est raisonnable de prévoir que le processus de facturation, qui constitue la partie déterminante du processus d'adjudication, puisse également avoir lieu de manière électronique dans le but d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts administratifs;
6. considère la proposition de directive à l'examen comme une manière d'améliorer les conditions de l'interopérabilité ainsi que le fonctionnement du marché unique. Cela simplifie les choses pour les entités et pouvoirs adjudicateurs ainsi que pour leurs fournisseurs, tout en réduisant les coûts. En même temps, l'on peut constater que le commerce transfrontalier est aujourd'hui limité, et considéré depuis l'unique perspective de l'existence potentielle d'un risque que cette nouvelle directive ait des conséquences économiques disproportionnées;
7. fait observer que la proposition de directive autorise la Commission européenne à charger l'organisme européen de normalisation compétent de l'élaboration du modèle sémantique de données de la facture électronique de base. Cela délègue une part non négligeable du contenu à une instance qui n'est pas un pouvoir législateur. Ce n'est qu'à partir de ce contenu concret de la norme qui reste à élaborer et dont on ne dispose pas encore, que la faisabilité, une nécessité d'ajustement ainsi que les coûts qui en résulteront pourront être intégralement évalués. Il n'est donc pas possible d'estimer actuellement si la proposition est conforme au principe de proportionnalité.

⁽¹⁾ Le Comité des régions s'est précédemment exprimé au sujet de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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 (COM(2011) 895 final) et de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics (COM(2011) 896 final).

8. considère comme positif que les entités et pouvoirs adjudicateurs aient la possibilité, même après le développement de normes communes à l'échelle de l'UE, de recevoir des factures dans d'autres formats normalisés, y compris des factures sur papier, si la législation nationale ne prévoit pas d'autres dispositions. Cela serait source de flexibilité à la fois pour les entités et pouvoirs adjudicateurs et pour les fournisseurs qui utilisent actuellement d'autres normes. Demander aux entités et pouvoirs adjudicateurs, qui ont aujourd'hui mis en place la facturation électronique conformément à certaines normes, de changer pour une nouvelle norme commune générerait des coûts tant pour eux que pour leurs fournisseurs. Conformément à ce qu'indique la proposition de directive, le Comité des régions estime donc que le format existant actuellement devrait continuer à être autorisé, tout en prévoyant une transition progressive vers une utilisation plus fréquente de la norme européenne commune. La mise à disposition d'un modèle sémantique de données permettra également de faciliter la conversion entre les différents formats techniques. S'agissant du contenu des factures, au-delà de la substance même qui peut être nécessaire dans les factures du point de vue des exigences nationales légales, ou des besoins dans certains secteurs ou domaines particuliers, les factures comprenant de tels contenus devraient pouvoir être couvertes par le format utilisé à présent, et qui couvre souvent ces besoins spécifiques;

9. souhaite cependant aussi insister sur l'importance du fait que la norme européenne qu'il est proposé d'élaborer ne constitue pas un obstacle, ni ne complique les choses pour les entités et pouvoirs adjudicateurs, ainsi que pour leurs fournisseurs. Le Comité des régions fait observer que l'obligation de disposer de la capacité de recevoir les factures électroniques dans tous les formats techniques conformes aux modèles sémantiques de données pourrait devenir très coûteux pour les entités et pouvoirs adjudicateurs;

10. propose donc que la proposition de directive à l'examen précise ce qui est exigé des entités et pouvoirs adjudicateurs. Elle pourrait indiquer que ceux-ci ne devraient accepter qu'un nombre limité de formats techniques, et non tous les différents formats nationaux et particuliers existants. Les pouvoirs adjudicateurs devraient plutôt ne pas pouvoir refuser de recevoir les factures électroniques reposant sur la norme européenne destinée au modèle sémantique de données ni le format technique reposant sur la norme internationale issue d'organismes de normalisation reconnus par la législation de l'UE (tels que CEN, ISO, UN/CEFACT et OASIS). La directive peut donc être considérée comme une harmonisation des normes internationales mais il est garanti que l'essentiel du contenu de la facture répond aux exigences européennes conformément à la législation commune, etc.;

11. estime que, si le modèle sémantique de données qu'il reste à élaborer repose sur ce qui se trouve aujourd'hui au sein de l'organisme international de normalisation, et qu'en outre, il est limité aux formats techniques fixés, alors l'interopérabilité pourrait être améliorée, et les coûts simultanément limités. Cela est source d'harmonisation pour les acteurs commerciaux lorsqu'ils développent des solutions intéressantes, reposant sur des normes;

12. souhaite souligner de nouveau qu'il est très important que la Commission envisage de promouvoir la facturation électronique, y compris dans le cadre de l'Accord sur les marchés publics. Il faudrait prévoir des règles qui s'appliqueraient à la majorité des membres de l'OMC, notamment à tous les membres de l'UE. C'est une autre raison pour laquelle les normes internationales devraient servir de base aux normes prescrites par la Commission. Il ne s'agirait plus alors uniquement d'une norme européenne, mais internationale, qui correspondrait et répondrait aux exigences et besoins européens, reposant sur la législation commune, etc.;

13. souhaite également insister sur l'importance de considérer les travaux déjà entamés en matière de normalisation, en particulier les travaux menés au sein du CEN, où sont définies les exigences en matière d'information dans le cadre des communications commerciales dans le domaine des marchés publics ainsi que les processus d'échanges de celles-ci entre partenaires. Un certain nombre d'États membres participent déjà à ces travaux ⁽²⁾. Le résultat de ces travaux semble également avoir été utilisé par la suite dans les projets lancés par la Commission, tels que e-Sens ⁽³⁾, ainsi qu'au sein du projet «Pan-European Public Procurement Online» (PEPPOL) ⁽⁴⁾;

14. estime d'une grande importance, lorsque la norme actuelle sera élaborée ou développée de nouveau sur la base de ce qui a été lancé, que ces normes soient faciles à utiliser et qu'elles aient été testées avant de faire l'objet d'une recommandation. Il serait également judicieux de prévoir une possibilité de certification pour que les factures qui sont considérées comme reposant sur la norme soient véritablement compatibles avec celles-ci. L'expérience des États membres dans lesquels certaines normes sont exigées montre que certaines formes de règles sont nécessaires de manière à ce que chaque entité et pouvoir adjudicateurs ne puisse expliquer individuellement les raisons pour lesquelles il ne pourrait pas recevoir une facture électronique en particulier. Il est probable que cette fonctionnalité pourra être développée au sein des organismes internationaux de normalisation reconnus;

⁽²⁾ (se www.cenbii.eu).

⁽³⁾ (se www.esens.eu).

⁽⁴⁾ (se www.peppol.eu).

15. souhaite rappeler l'importance d'associer les représentants de l'échelon local et régional aux travaux d'élaboration des normes, de même que les autres administrations et institutions publiques qui sont financées par le budget de l'État;

16. tient à souligner, étant donné que les négociations actuellement en cours portent sur de nouvelles propositions de réglementation en matière de protection des données, l'importance de veiller à ce que les dispositions de celle-ci soutiennent l'utilisation d'une facturation électronique efficace;

17. souhaite souligner qu'en vertu des règles sur la facturation électronique figurant dans la directive 2006/112/CE relative au système commun de TVA, le cadre de la facturation électronique prévoit que le récipiendaire l'accepte. Comme l'indique précisément la proposition de directive à l'examen, cela doit être pris en compte dans la conception des dispositions en vigueur actuellement;

18. constate que la majorité des entités et pouvoirs adjudicateurs ne sont pas actuellement en mesure de recevoir ni de traiter les factures électroniques. Le Comité des régions estime par conséquent qu'il est essentiel d'agir de manière raisonnablement proactive avant que la directive n'entre en vigueur. L'entrée en vigueur doit être adaptée au moment de l'entrée en vigueur des autres procédures de passation de marchés électroniques contenues dans le paquet sur les marchés publics. Le Comité des régions estime qu'une date d'entrée en vigueur appropriée serait un certain laps de temps — par exemple 30 mois — après la publication de la norme par la Commission. L'on garantirait ainsi l'intégration de la norme dans les logiciels et la possibilité pour les entités et pouvoirs adjudicateurs de se procurer des solutions prenant la norme en charge. Le Comité des régions estime également que les États membres devraient mettre à disposition une formation et un soutien destinés aux pouvoirs adjudicateurs afin que les dispositions contenues dans la proposition de directive puissent être mises en place après un certain délai;

19. rappelle que la mise en place de la facturation électronique signifiera que de nombreux entités et pouvoirs adjudicateurs devront prévoir des solutions informatiques pour cela, et généralement accroître les compétences en matière de gestion des factures électroniques. Les mesures requises dans les différents États membres devraient donc inclure le soutien nécessaire à la mise en place de solutions informatiques pour la réception des factures électroniques, peut-être sous la forme d'accords-cadres négociés au niveau central que les autorités peuvent définir à partir de l'élaboration des conditions de leurs propres contrats individuels portant sur les solutions de facturation électronique;

20. estime qu'outre les mesures de soutien prévues en matière de formation, etc., pour les entités et les pouvoirs adjudicateurs, il faut fixer des mesures visant à accroître les compétences, y compris pour les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises;

21. étant donné que l'objectif de la proposition de directive visant à résoudre les problèmes d'interopérabilité dans le commerce transfrontalier ne peut être atteint de manière satisfaisante par les États membres agissant seuls et que la proposition de directive constitue le moyen approprié, estime que la proposition est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité;

22. souligne que le CdR a fait de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics l'une des cinq priorités de son programme de travail 2013 sur la subsidiarité et a mené dans ce contexte une consultation portant sur la subsidiarité avec les partenaires du Réseau de monitoring de la subsidiarité et de son groupe d'experts;

23. invite la Commission européenne à donner l'exemple en garantissant qu'elle acceptera les facturations électroniques pour l'attribution des marchés dans le cadre des programmes de financements de l'UE.

Points de vue généraux concernant la communication à l'examen

24. se félicite, dans un contexte où la majorité des entités et pouvoirs adjudicateurs ne gèrent pas actuellement la facturation électronique, de la proposition de la Commission visant à prendre des mesures clés, exposée au paragraphe 5.3 qui prévoit que les États membres pourraient élaborer des stratégies nationales et des plans d'action détaillés concernant la passation électroniques de bout en bout des marchés publics;

25. souhaite souligner que même les entreprises ont besoin d'accroître leur expertise en matière de facturation électronique, en particulier les petites et moyennes entreprises. Tout aussi probablement, de nombreux États membres ont besoin d'investissements en infrastructures. La proposition de la Commission, selon laquelle les États membres devraient envisager la possibilité d'utiliser les fonds structurels pour financer la formation (en particulier des petites et moyennes entreprises) afin de renforcer les capacités administratives et développer les infrastructures est donc, selon le Comité des régions, un moyen de résoudre ces problèmes;

26. estime donc également, considérant les questions d'infrastructure comme une partie essentielle de la mise en œuvre de la facturation électronique, que la proposition de la Commission figurant au paragraphe 5.2.4, consistant à financer et soutenir la passation électronique de bout en bout des marchés publics, y compris l'infrastructure de facturation électronique via l'interface proposée, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) (*Connecting Europe Facility* (CEF)) est une manière de soutenir une infrastructure efficace pour ces communications commerciales. Le Comité des régions estime qu'il est peut-être nécessaire d'investir davantage dans les infrastructures, étant donné que les conditions sont très différentes en fonction des États membres;

27. se félicite également de l'intention de la Commission de financer des projets qui favorisent le développement de solutions interopérables (e-Sens);

28. approuve la proposition de la Commission de poursuivre les travaux du Forum plurilatéral européen en matière de facturation électronique, mais demande en même temps à la Commission de garantir la représentation dans ce forum de l'échelon local et régional.

II. RECOMMANDATIONS D'AMENDEMENTS

Amendement 1

COM(2013) 449 final

Préambule, considérant (7)

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>La norme européenne de modèle sémantique de données pour la facture électronique de base devrait s'appuyer sur les spécifications en vigueur, notamment sur celles élaborées par des organismes européens ou internationaux tels que le CEN (CWA 16356 et CWA 16562), l'ISO (messages du secteur financier basés sur la méthodologie ISO 20022), et l'UN/CEFACT (CII v. 2.0.) Elle ne devrait pas nécessiter de signatures électroniques. La norme européenne devrait définir les éléments de données sémantiques ayant trait, notamment, aux données complémentaires vendeur et acheteur, aux identifiants de processus, aux attributs des factures, aux détails de la facture, aux informations sur la fourniture et aux détails et conditions de paiement. Elle devrait par ailleurs être compatible avec les normes existantes en matière de paiements, pour permettre le traitement automatique des paiements.</p>	<p>La norme européenne de modèle sémantique de données pour la facture électronique de base devrait s'appuyer sur les spécifications en vigueur, notamment sur celles élaborées par des organismes européens ou internationaux tels que le CEN (CWA 16356 et CWA 16562), l'ISO, (messages du secteur financier basés sur la méthodologie ISO 20022), et l'UN/CEFACT (CII v. 2.0) et l'OASIS. Elle ne devrait pas nécessiter de signatures électroniques. La norme européenne devrait définir les éléments de données sémantiques ayant trait, notamment, aux données complémentaires vendeur et acheteur, aux identifiants de processus, aux attributs des factures, aux détails de la facture, aux informations sur la fourniture et aux détails et conditions de paiement. Elle devrait par ailleurs être compatible avec les normes existantes en matière de paiements, pour permettre le traitement automatique des paiements.</p>

Exposé des motifs

La proposition de la Commission fait référence à quelques spécifications. Les normes en matière de factures sont modifiées de temps à autre, et toutes les normes prévues n'ont pas toujours été utilisées. De même, il manque des références aux normes internationales qui sont actuellement utilisées dans un certain nombre d'États membres. Il est donc plus approprié de se référer aux spécifications des normes en matière de factures établies par des organismes européens ou internationaux tels que CEN, ISO, UN/CEFACT et OASIS. Cette dernière est absente de la proposition de la Commission, alors qu'elle est reconnue en tant qu'organisme de référence pour des normes de fait qui sont actuellement utilisées par le secteur public dans plusieurs États membres.

Amendement 2

Article 4

texte propose par la commission	Amendement du CdR
<p>Factures électroniques conformes à la norme européenne</p> <p>Les États membres veillent à ce que les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices ne refusent pas de recevoir des factures électroniques qui sont conformes à la norme européenne dont la référence a été publiée en vertu de l'article 3, paragraphe 2.</p>	<p>Factures électroniques conformes à la norme européenne</p> <p>Les États membres veillent à ce que les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices ne refusent pas de recevoir des factures électroniques qui sont conformes à la norme européenne dont la référence a été publiée en vertu de l'article 3, paragraphe 2 <u>et qui reposent sur un format technique issu des organismes internationaux de normalisation reconnus par la législation de l'UE.</u></p>

Exposé des motifs

Si les entités et pouvoirs adjudicateurs devaient recevoir des factures électroniques dans tous les formats techniques conformes au modèle de données sémantique, cela serait extrêmement coûteux. Une façon de limiter le nombre de formats est de demander que les factures électroniques soient conformes à la norme européenne en matière de modèle de données sémantique pour l'essentiel de la facturation électronique reposant sur un format technique (syntaxe), issu des organismes de normalisation reconnus par l'UE (tels que CEN, UN/CEFACT, ISO et OASIS).

Amendement 3

Article 6

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p style="text-align: center;">Transposition</p> <p>Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard 48 mois après son entrée en vigueur. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.</p> <p>Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.</p> <p>Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.</p>	<p style="text-align: center;">Transposition</p> <p>Les États membres <u>travaillent activement à ce que les entités et les pouvoirs adjudicateurs puissent avoir la possibilité de recevoir des factures électroniques conformes à la norme européenne dont la référence a été rendue publique à l'article 3, paragraphe 2 de la directive à l'examen et qui sont conformes à reposent sur un format technique reposant sur des normes européennes et internationales. issu des organismes internationaux de normalisation reconnus par la législation de l'UE.</u></p> <p><u>Les États membres</u> mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive <u>au plus tard 48 30 mois après la publication, par la Commission, de la référence à la norme européenne conformément à l'article 3, paragraphe 2</u> son entrée en vigueur. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.</p> <p>Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.</p> <p>Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.</p>

Exposé des motifs

Il est plus approprié de fixer comme délai de mise en œuvre un certain laps de temps après la publication de la norme par la Commission. Cela laisserait du temps pour intégrer la norme dans des solutions informatiques et la tester, et permettrait aux entités et pouvoirs adjudicateurs de se procurer des solutions basées sur la norme. Un délai de 30 mois après la publication de la norme par la Commission, conformément à l'article 3, paragraphe 2, serait approprié. ~~La majorité des entités et pouvoirs adjudicateurs ne sont pas actuellement en mesure de recevoir les factures électroniques. Le libellé proposé vise donc à ce~~ En outre, il est important que les États membres ~~puissent apporter~~ apportent aux entités et pouvoirs adjudicateurs le soutien nécessaire au moyen d'une expertise accrue en matière de facturation électronique, et éventuellement en matière d'acquisition de solutions informatiques destinées à permettre la réception et le traitement des factures électroniques. Les actions dans ce cadre pourraient même prévoir la formation des entreprises, en particulier des petites et moyennes entreprises. Le texte proposé améliore les conditions de réception des factures électroniques conformes à la norme prévue dans le délai proposé.

Bruxelles, le 28 novembre 2013.

*Le Président
du Comité des régions*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
