

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics»**

COM(2013) 449 final — 2013/0213 (COD)

(2014/C 67/15)

Rapporteur: **Paulo BARROS VALE**

Le 4 juillet 2013 et le 30 septembre 2013, respectivement le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics"*

COM(2013) 449 final — 2013/0213 (COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 octobre 2013.

Lors de sa 493<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de la proposition de directive à l'examen, qui a pour objet la normalisation des données de facturation électronique dans le but de voir définir un modèle de données par l'organisme européen de normalisation qu'est le CEN.

1.2 Dans la réalité qui est celle d'un marché fragmenté, où les initiatives en vue d'une utilisation généralisée de la facturation électronique ont été entreprises de manière individuelle, en utilisant des critères différents les uns des autres qui rendent impossible l'échange de factures électroniques sur un marché transfrontières, la création d'une norme européenne est un instrument essentiel pour le développement du marché unique et une étape importante dans l'élimination des barrières qui entravent la participation au marché.

1.3 En décembre 2010, la Commission a présenté une communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée "Faire profiter pleinement l'Europe des avantages de la facturation électronique" <sup>(1)</sup>, sur laquelle le CESE a eu l'occasion de s'exprimer <sup>(2)</sup>.

1.4 Parmi les recommandations du groupe d'experts en facturation électronique créé par la Commission afin d'analyser les obstacles à une adoption plus rapide de la facturation électronique dans l'Union européenne (UE) figurait "l'adoption par tous les intervenants, publics et privés, d'une norme commune pour le contenu des factures et d'un modèle de données commun - le *UN/CEFACT Cross-Industry Invoice (CII) v.2*". Il y a lieu de souligner que la majorité des personnes interrogées

lors de la consultation publique ont souscrit à cette recommandation ainsi qu'à d'autres contenues dans le rapport. Cet élément, ainsi que d'autres spécifications (CWA 16356, CWA 16562 et la facture financière basée sur la méthodologie de la norme ISO 20022) figurent dans la proposition de directive à l'examen. Le CESE se félicite de l'inclusion de ces spécifications, qui résultent d'un long travail mené par des spécialistes.

1.5 Malgré tout, le CESE ne peut que manifester sa surprise et son désaccord quant au fait qu'il ne soit aucunement fait mention du délai limite dans lequel le CEN doit présenter la proposition de norme européenne pour le modèle de données sémantiques de la facture électronique de base. La fixation d'un délai est prévue à l'article 10, paragraphe 1 du règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil, alors que la proposition de directive à l'examen ne mentionne rien à cet égard, ce qui ne cadre guère avec l'importance et l'urgence que revêt l'établissement de la norme.

1.6 Toujours en ce qui concerne les délais, le CESE fait part de sa préoccupation quant au fait que la proposition de directive prévoit un délai de transposition de 48 mois. Ce délai, trop long, est non seulement préjudiciable à l'objectif annoncé d'une transition vers des marchés publics électroniques d'ici 2016, mais encore est-il déconnecté de la réalité et des progrès technologiques actuels, voire de la volonté même des opérateurs économiques. Il ouvre la voie à un élargissement du fossé qui sépare les différents États membres, et à une Europe à deux vitesses dans ce domaine.- Il pourrait même renforcer les obstacles qui entravent l'accès aux marchés jusqu'à ce que la directive soit pleinement adoptée par tous les États membres. Des progrès significatifs ont été accomplis en matière de facturation électronique, même dans des pays qui traversent une grave crise économique-financière, comme l'Italie et le Portugal, ce qui démontre la possibilité de concrétiser cet important projet dans des délais plus courts. Il est donc possible et souhaitable de raccourcir ces délais.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 712 final.

<sup>(2)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, p. 105.

1.7 Comme le CESE l'a déjà fait valoir <sup>(3)</sup>, la normalisation et l'interopérabilité des systèmes sont essentiels à la réussite du projet de facturation électronique et au développement du marché intérieur que l'on entend réaliser grâce à lui, raison pour laquelle il faut lutter avec la plus grande urgence contre la fragmentation actuelle du marché. De même, le délai de dix ans prévu pour analyser les résultats découlant de l'application de la directive sur le marché intérieur et sur l'adoption de la facturation électronique est inadéquat, voire incompatible avec la rapidité des développements technologiques sur un marché où l'obsolescence est une constante.

1.8 La proposition de directive à l'examen entend uniquement veiller "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" telle qu'elle sera établie par le CEN. Le CESE se demande si tous les efforts déployés, assortis d'un investissement considérable en ressources humaines et financières, ne justifieraient pas un plus vaste objectif d'uniformisation réelle des procédures et d'acceptation généralisée par tous les intervenants, privés et publics, du modèle de facturation électronique qui sera établi. Ce serait là un objectif réellement utile aux fins de l'achèvement du marché unique et d'une administration publique "sans papier".

1.9 Le CESE est favorable à la généralisation du recours à la facturation électronique. Cependant, les potentialités de la facturation électronique ne peuvent être exploitées que si les systèmes sont interopérables et permettent l'échange de documents. Les marchés publics, eu égard à la transparence et à la rigueur que l'on exige d'eux, supérieures à celles demandées des autres marchés, doivent servir d'exemple de bonne pratique et exercer un effet de diffusion vers les autres marchés. La mise en œuvre de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et l'adoption du processus de marchés publics de bout en bout est souhaitable d'urgence. Dans ce contexte, le CESE réitère ici son appui et son souhait de voir rapidement se concrétiser les marchés publics électroniques "du début à la fin", comme il a eu l'occasion de le préciser dans son avis en la matière <sup>(4)</sup>.

1.10 Les normes de base de la facturation électronique ont déjà été étudiées, notamment dans le cadre du projet PEPPOL (Pan-European Public Procurement Online - marchés publics paneuropéens en ligne) <sup>(5)</sup>, financé par la Commission, qui a publié en novembre 2012 son rapport final. Le projet PEPPOL a déjà défini, sur la base des travaux effectués dans le cadre de l'atelier CEN BII (*Business Interoperability Interfaces for Public Procurement in Europe* – Interfaces d'interopérabilité des entreprises pour les marchés publics en Europe), plusieurs spécifications d'interopérabilité (Business Interoperability Specifications – BIS), notamment s'agissant de la facturation électronique, modèle qui a recueilli un large consensus auprès des membres du consortium. Le CESE plaide pour qu'il soit tiré parti des travaux déjà déployés, qui vont plus loin que la définition des données de la facture électronique. Cela semble d'ailleurs être également la volonté des participants au consortium. L'on évitera ou minimisera ainsi les risques de duplication des travaux et de gaspillage de ressources au travers de nouvelles études, voire de duplication des investissements par les États

membres et les agents économiques qui voient leurs solutions, créées à la lumière des résultats obtenus, devenir obsolètes.

1.11 Le marché européen étant constitué en majorité de petites et moyennes entreprises (PME), le CESE recommande de protéger les intérêts de celles-ci en adoptant une solution accessible et aisément généralisable, tant sur le plan des coûts que sur celui de la technologie utilisée, contribuant de fait à l'élimination des obstacles à la participation des PME au marché. Ainsi seulement l'effet de cascade recherché pourra-t-il se concrétiser et l'initiative devenir un cadre de référence important pour réaliser des économies significatives de moyens monétaires et humains, lutter contre la fraude et l'évasion fiscale et raccourcir les délais de paiement.

1.12 Le CESE recommande également, comme il l'a déjà fait <sup>(6)</sup>, qu'il soit tenu compte des besoins et des intérêts des consommateurs, dès lors que seules les personnes connaissant les technologies informatiques sont susceptibles de bénéficier des avantages réels des marchés électroniques, et rappelle la nécessité de déployer sur une large échelle la formation en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC).

1.13 Par ailleurs, en ce qui concerne les consommateurs, le CESE réitère sa préoccupation s'agissant de la défense des intérêts des personnes handicapées. Il est nécessaire de veiller à ce que la conception du document tienne compte de considérations d'accès universel et des besoins particuliers des personnes handicapées, conformément aux règles de non-discrimination en matière de handicap établies à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par l'Union européenne.

## 2. Contexte de la proposition

2.1 La proposition de directive à l'examen entend répondre à un vide législatif, cette réponse étant nécessaire aux fins d'une administration publique sans papier, une des priorités de l'agenda numérique, qui est lui-même une initiative emblématique de la stratégie Europe 2020.

2.2 L'instrument proposé est une directive qui, selon la Commission, est adéquate et proportionnée au but poursuivi; elle contraint les États membres à atteindre un objectif tout en leur laissant la liberté de choisir les moyens leur permettant d'y arriver.-

2.3 La modernisation de l'administration publique a été considérée comme l'une des cinq priorités de l'Examen annuel de la croissance en 2012 et 2013. La réforme du régime des marchés publics, la numérisation de l'administration publique, la réduction des charges administratives et une transparence accrue sont autant de facteurs de croissance porteurs de modernité et d'efficacité dans les administrations publiques, dont les bénéfices environnementaux et économiques sont estimés à 2,3 milliards d'euros.

<sup>(3)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, p. 105.

<sup>(4)</sup> Passation électronique des marchés publics. (Voir page 96 du présent Journal officiel).

<sup>(5)</sup> Convention de subvention n° 224974.

<sup>(6)</sup> JO C 318 du 29.10.2011, p. 105.

2.4 Malgré l'existence de différentes méthodes de facturation électronique et de diverses plateformes de marchés publics électroniques, leur utilisation n'est pas encore généralisée dans la majorité des États membres, la facturation électronique ne représentant que 4 à 15 % des factures échangées. Par ailleurs, le marché intérieur électronique ne fonctionne pas.

2.5 Il convient d'ajouter à cela que tant les formats utilisés pour la facturation électronique que les plateformes de marchés publics diffèrent les uns des autres, lorsqu'ils ne sont pas incompatibles entre eux, ce qui contraint l'opérateur économique à obéir à de nouvelles exigences de facturation dans les différents États membres où il entend prendre part à des marchés publics, ce qui est assorti de coûts d'adaptation élevés. Il s'agit là d'une entrave à la liberté de marché, qui dissuade certains agents économiques de participer aux marchés publics.

2.6 La création d'une norme européenne pour la facturation électronique et l'interopérabilité des systèmes de facturation qui en découlerait, ainsi que l'uniformisation des procédures de passation de marchés publics en ligne "du début à la fin", sont des mesures importantes pour supprimer les obstacles à la concurrence existant aujourd'hui.

2.7 Dans le rapport d'évaluation de 2010 sur le plan d'action pour les marchés publics électroniques de 2004 (7), qui accompagne le livre vert sur le développement des marchés publics électroniques dans l'UE (8), il est conseillé à la Commission de s'employer à minimiser les risques d'une approche décentralisée et fragmentée, certains points importants étant mis en exergue:

- offrir un environnement juridique favorable - davantage de modifications juridiques peuvent être nécessaires pour clarifier et définir les obligations liées à la création et à l'utilisation des plateformes, par exemple s'agissant de la législation relative aux signatures électroniques, à la facturation électronique et à la TVA.
- recourir à une approche plus pragmatique, le cas échéant, pour les questions techniques - veiller à l'équilibre entre les coûts d'exploitation, la sophistication des plateformes et la sécurité offerte. Certaines limitations aux marchés électroniques "du début à la fin" ont été identifiées, notamment les difficultés d'utilisation de formes d'évaluation automatisées pour des achats complexes et l'absence d'un système horodateur accepté dans l'ensemble de l'Union européenne;
- davantage soutenir la simplification administrative et les mutations organisationnelles en appuyant la lutte des États membres contre l'inertie dont témoignent les opérateurs économiques et les entités adjudicatrices. A cet égard, des mesures devront être prises pour introduire de meilleurs systèmes de suivi aux niveaux national et européen;

- absence d'homogénéité dans les procédures de passation électronique de marchés publics - dès lors que les différents pays développent actuellement leurs procédures de manière individuelle, les agents économiques sont aujourd'hui confrontés, et continueront de l'être dans un avenir proche, à des plateformes différentes dotées de caractéristiques techniques distinctes, ce qui entraîne des obstacles à l'accès et des difficultés accrues pour que chacun puisse s'acquitter des tâches qui lui incombent. Même s'il n'est pas ici question de mettre sur pied un système unique, pas plus que cela ne serait souhaitable, l'existence de fonctionnalités essentielles communes constituerait un facteur important qui faciliterait l'interopérabilité et l'accès universel;

- amélioration de l'accessibilité et extension de l'inclusion - des mesures supplémentaires pourront être nécessaires pour garantir l'accès de toutes les parties intéressées, y compris les petites et moyennes entreprises (PME), aux marchés publics électroniques.

### 3. Contenu de la proposition

3.1 La directive vise l'établissement d'une norme européenne pour le modèle sémantique (9) de données de la facture électronique de base (10) qui soit technologiquement neutre et garantisse la protection des données à caractère personnel conformément à la directive 95/46/CE.

3.2 Le modèle devra être étudié par l'organisme européen pertinent de normalisation, le Comité européen de normalisation (CEN).

3.3 La proposition de directive n'établit pas de délai, ni pour la demande que la Commission devrait adresser à l'organisme de normalisation, ni pour la présentation de propositions par celui-ci, ce qui serait pourtant important et souhaitable.

3.4 Il est demandé aux États membres de veiller à l'acceptation des factures électroniques tant par les entités adjudicatrices que par les contractants, dès lors qu'elles sont conformes à la norme européenne qui aura été définie.

3.5 Les États membres sont tenus d'assurer la transposition de la directive dans un délai maximum de 48 mois, en publiant la législation et la réglementation nationales nécessaires à cette fin.

3.6 La présentation au Parlement européen et au Conseil du rapport d'analyse sur les effets de la directive sur le marché intérieur et sur l'adoption de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics doit intervenir au plus tard le 30 juin 2023. Le CESE estime que cette étude de suivi revêt une importance primordiale et qu'il y a lieu de mettre au point des instruments de surveillance qui permettent de mesurer les impacts de l'adoption de la directive, en ce qui concerne tant les coûts liés à sa mise en œuvre que les économies qu'elle engendrera.

(9) Par "modèle sémantique de données", on entend "un ensemble structuré de termes et de significations logiquement corrélés spécifiant le contenu échangé dans les factures électroniques".

(10) Par "facture électronique de base", on entend "un sous-ensemble d'informations contenu dans une facture électronique qui est essentiel à l'interopérabilité transfrontière, y compris les informations nécessaires pour assurer le respect de la législation".

(7) SEC (2010) 1214 final.

(8) COM(2010) 571 final.

#### 4. Observations

4.1 Certains États membres ont déjà mis ou mettront en œuvre le système de facturation électronique, l'émission de factures au moyen de systèmes informatiques de facturation étant obligatoire. Au Portugal, par exemple, l'émission de factures au moyen de systèmes informatiques de facturation, dûment certifiés par les autorités fiscales, est obligatoire pour tous les agents économiques, à l'exception de ceux dont le chiffre d'affaires est inférieur à 150 000 euros ou qui émettent moins de 1 000 factures par an.

Dans ce même pays, les marchés publics électroniques sont obligatoires depuis 2009. La Suède, le Danemark et la Finlande prévoient eux aussi une facturation électronique obligatoire dans certaines procédures de marchés publics. En Autriche et en Italie, la facturation électronique est en voie d'introduction, et elle deviendra obligatoire dans ce dernier pays à compter de 2014.

4.2 Une enquête effectuée par l'Association portugaise des marchés publics à l'intention de l'INCI (Instituto da Construção e do Imobiliário - Institut de la construction et de l'immobilier), publiée en janvier 2011, contient plusieurs suggestions d'amélioration des procédures de marchés publics électroniques qu'il serait utile d'analyser en vue de l'établissement du modèle européen de marchés publics et du modèle de facture électronique. L'étude fait état de l'importance que revêtent l'uniformisation du fonctionnement des plateformes, l'interopérabilité accrue entre celles-ci et les autres services, ainsi que la simplification des mécanismes et exigences relatives aux signatures électroniques.

4.3 Parmi les avantages que la facturation électronique dans les marchés publics offre aux contractants, mentionnons:

- la dématérialisation des documents et la diminution qui s'ensuit de l'impact environnemental (en ce qui concerne tant la consommation de papier que l'empreinte environnementale créée par la distribution du courrier), des coûts d'opportunité et des coûts d'exploitation;
- la facilité d'accès aux marchés, nationaux et transfrontières, par l'intermédiaire des plateformes électroniques créées à cet effet, dès lors qu'elles atténuent les difficultés liées à la distance par rapport au lieu du marché, dans le pays ou à l'extérieur de celui-ci. Sous cet angle, la normalisation au niveau européen accroît les facilités d'accès, car le fait d'atténuer les difficultés liées à la distance lève les obstacles qui entravent la participation;
- la réduction des coûts de participation, ce qui permet d'ouvrir le marché à davantage d'entreprises, principalement des PME.

4.4 S'agissant des avantages que la facturation électronique dans le cadre des marchés publics offre aux entités adjudicatrices, mentionnons:

- la diminution de la charge administrative, des coûts d'opportunité et de l'impact environnemental;
- la rapidité de la procédure de commande, de traitement de la facture et de paiement;
- une transparence et une rigueur accrues dans la passation des marchés publics;
- la facilité d'audit des procédures;
- l'efficacité accrue de l'administration publique, du fait d'un effet de cascade sur d'autres domaines qui verront leurs procédures dématérialisées;
- la promotion de l'optimisation des ressources financières, ce qui est indispensable dans la période de crise traversée par l'Europe.

4.5 S'agissant des inconvénients, il y a lieu de faire état des suivants:

- des montants importants ont déjà été investis dans les différents systèmes existants, tant par les États membres que par les agents économiques. Une grande partie des logiciels (*software*), voire du matériel (*hardware*) devront sans doute subir des adaptations dont le coût pourrait être significatif. De ce point de vue, la normalisation aujourd'hui souhaitée n'intervient que tardivement, ayant laissé chaque État membre avancer individuellement;
- sécurité des données échangées, car malgré l'accroissement exponentiel de la fiabilité des plateformes, il semble que le risque de fuite d'informations continue d'exister;
- dépendance, dans certains cas, par rapport à des services prestés par des tiers: opérateurs de télécommunications et gestionnaires de plateformes électroniques;
- en outre, s'agissant des inconvénients potentiels de la facturation électronique, signalons également que sa généralisation pourrait accroître les difficultés d'accès des personnes handicapées s'il n'est pas tenu compte de leurs besoins particuliers, raison pour laquelle il faut veiller à l'accès universel, l'égalité des chances et la non-discrimination des personnes handicapées.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Henri MALOSSE