

F Facturation électronique A2
MH/JC/JP
898-2023

Bruxelles, le 24 avril 2023

AVIS

sur

**L'ÉVALUATION DE L'ARRÊTÉ ROYAL DU 9 MARS 2022 FIXANT LES
MODALITÉS RELATIVES À L'OBLIGATION POUR LES OPÉRATEURS
ÉCONOMIQUES EN MATIÈRE DE FACTURATION ÉLECTRONIQUE
DANS LE CADRE DES MARCHÉS PUBLICS
ET DES CONTRATS DE CONCESSION**

(approuvé par le Bureau le 10 mars 2023,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 24 avril 2023)

Le 18 janvier 2023, Monsieur David Clarinval, Vice-Premier ministre et ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, a sollicité l'avis du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME sur l'évaluation de l'arrêté royal du 9 mars 2022 fixant les modalités relatives à l'obligation pour les opérateurs économiques en matière de facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession.

Après consultation des organisations professionnelles et interprofessionnelles concernées et après une réunion de la commission Politique générale PME le 2 mars 2023, le Bureau du Conseil Supérieur a émis en urgence l'avis suivant le 10 mars 2023, entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 24 avril 2023.

CONTEXTE

L'arrêté royal susmentionné impose aux opérateurs économiques de transmettre leurs factures de manière électronique, via un fichier électronique structuré, aux adjudicateurs dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession. Il prévoit une entrée en vigueur échelonnée de cette obligation en fonction de la hauteur de la valeur estimée sur laquelle porte le marché public ou le contrat de concession :

- pour les marchés dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils fixés pour la publicité européenne: le 1^{er} novembre 2022 ;
- pour les marchés dont la valeur estimée est inférieure aux seuils fixés pour la publicité européenne mais supérieure ou égale à 30.000 euros hors tva: le 1^{er} mai 2023 ;
- pour les marchés dont la valeur estimée est inférieure à 30.000 euros hors tva : le 1^{er} novembre 2023.

La loi relative aux marchés publics prévoit en outre que les marchés publics inférieurs à une valeur déterminée peuvent être exemptés de cette obligation. L'arrêté royal précité a fixé cette valeur à 3.000 euros hors tva.

L'arrêté royal s'applique aux marchés publics de tous les pouvoirs adjudicateurs en Belgique, c'est-à-dire les autorités fédérales, les Régions et les Communautés, les autorités locales et de nombreux organismes de droit public. Dans leurs marchés, les pouvoirs adjudicateurs peuvent toutefois choisir, plus tôt que prévu par l'arrêté royal, de rendre la facturation électronique obligatoire en l'indiquant dans leurs documents de marché. En Flandre et à Bruxelles, il est fait usage de cette possibilité.¹

Le Conseil Supérieur avait émis un avis lors de la préparation de l'arrêté royal du 9 mars 2022, notamment son avis du 29 juin 2021 sur un projet d'arrêté royal relatif à la facturation électronique.² Dans cet avis, il a préconisé, entre autres, de prévoir une exception pour tous les marchés inférieurs à 30.000 euros hors tva et d'évaluer cette mesure d'exception un an après son entrée en vigueur effective.

¹ En Région flamande, les entreprises sont tenues d'utiliser la facturation électronique pour tous les nouveaux marchés publics à partir du 1^{er} janvier 2017. Les microentreprises ont obtenu un report jusqu'au 1^{er} janvier 2018. Dans la Région de Bruxelles Capitale, la facturation électronique est obligatoire dans le cadre des marchés publics depuis le 1^{er} novembre 2020. En Région wallonne, aucune obligation n'est actuellement d'application, mais depuis le 1^{er} janvier 2022, la facturation électronique est la méthode privilégiée pour les marchés publics.

² Avis n° 854 du CSIPME du 29 juin 2021 (entériné par l'Assemblée plénière le 21 septembre 2021) sur un projet d'arrêté royal relatif à la facturation électronique (disponible en ligne via [ce lien](#)).

Dans la demande d'avis qu'il a adressée au Conseil Supérieur, le Ministre Clarinval demande de procéder à l'évaluation de cette obligation de facturation électronique dans le cadre des marchés publics sous l'angle de son impact sur (la participation des) les PME (aux marchés publics). La question est également posée de savoir s'il convient ou non de supprimer l'exemption pour les marchés inférieurs à 3.000 euros. La demande d'avis du Ministre se situe dans le prolongement de la conclusion de la note au Conseil des Ministres du 26 novembre 2021 relative à l'approbation de l'arrêté royal susmentionné. Cette note stipule en effet: *"la Commission des marchés publics, d'une part, et le Conseil Supérieur des indépendants et des PME, d'autre part, sont invités à évaluer la mise en œuvre obligatoire de la facturation électronique avant l'expiration de la période de 12 mois suivant la publication de l'arrêté royal. L'impact sur la participation des PME aux marchés publics sera également évalué. À la lumière de cette évaluation et portant une attention particulière aux PME, le seuil de 3 000 euros peut être supprimé en retirant le seuil minimum de la loi"*.

POINTS DE VUE

1. Évaluation prématurée

Le Conseil Supérieur estime que l'évaluation prévue par le Conseil des Ministres intervient trop tôt. À l'heure actuelle, seule l'obligation de facturation électronique pour les marchés dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils fixés pour la publicité européenne est entrée en vigueur. En outre, cette entrée en vigueur est très récente, puisqu'elle date du 1^{er} novembre 2022, et la part des PME dans ce segment du marché est en outre probablement limitée.

Dans son avis précédent, le Conseil Supérieur avait demandé d'évaluer la mesure d'exemption un an après son entrée en vigueur effective. Or, le seuil d'exemption de 30.000 euros qu'il avait prôné était bien supérieur au seuil actuellement applicable de 3.000 euros. De plus, il avait préconisé que cette évaluation soit effectuée un an après l'entrée en vigueur effective de ce seuil, c'est-à-dire au 1^{er} mai 2024. En l'occurrence, l'obligation de facturation électronique pour les marchés dont la valeur estimée est inférieure à 30.000 euros hors tva n'entre en vigueur que le 1^{er} novembre 2023. Dès lors, l'exemption pour les marchés inférieurs à 3.000 euros n'aura de signification réelle qu'à partir de cette date. Par conséquent, le Conseil Supérieur préconise de maintenir la mesure d'exception pour les marchés de moins de 3.000 euros et d'attendre au moins jusqu'à ce que ce seuil soit effectivement en vigueur depuis un an, soit jusqu'au 1^{er} novembre 2024.

2. Besoin de davantage de données

Afin d'être en mesure de procéder à une évaluation correcte de l'obligation de facturation électronique dans le cadre des marchés publics et de bien estimer son impact sur les PME, davantage de données sont nécessaires.

Pour leur part, le Conseil Supérieur et ses membres ne disposent que de peu de rapports ou autres informations indiquant que les PME rencontrent ou non des problèmes avec la facturation électronique dans le cadre de marchés publics. Bien entendu, cela ne signifie pas pour autant qu'aucun problème ne pourrait survenir à l'avenir, étant donné qu'à l'heure actuelle, l'obligation de facturation électronique s'applique uniquement aux marchés de valeurs plus élevées, dans le cadre desquels la participation des PME est probablement limitée. Lorsque l'obligation entrera également en vigueur pour les valeurs moins élevées, il conviendra de surveiller de près si des problèmes se posent pour les PME.

Dans son avis précédent mentionné plus haut, le Conseil Supérieur avait déjà fait observer que le recours à la facturation électronique (donc par le biais d'un fichier électronique structuré) pour les factures B2B s'élevait à seulement 16,3% en 2020.³ Les rapports trimestriels relatifs aux délais de paiement des autorités démontrent qu'en janvier 2021, l'utilisation de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics atteignait 10%.⁴ Un an plus tard, en janvier 2022, cette part s'élevait à 22% et en décembre 2022, elle était de 21%. La facturation électronique obligatoire pour les montants les plus élevés depuis le 1^{er} novembre 2022⁵ ne se traduit pas encore dans les chiffres disponibles. Lors de l'interprétation de ces données chiffrées, il convient en outre de tenir compte du fait que les Régions ont donc pris leurs propres mesures en matière de facturation électronique pour leurs marchés publics.

En tout état de cause, les chiffres repris ci-dessus démontrent que la facturation électronique est tout sauf intégrée dans les mœurs et qu'il convient que les PME bénéficient du temps et du soutien nécessaires afin de s'y atteler. Dans ce cadre, le Conseil Supérieur rappelle également son appel aux pouvoirs adjudicateurs de ne pas faire usage de la possibilité de rendre la facturation électronique obligatoire par le biais des documents de marché avant les dates d'entrée en vigueur prévues.

Le Conseil Supérieur ne dispose donc que de données chiffrées sommaires. Or, pour une évaluation pertinente, davantage de données sont nécessaires. Dans son avis précédent, le Conseil Supérieur avait déjà demandé d'examiner quels sont les montants moyens pour les PME, tant pour la valeur des marchés publics et des contrats de concession que pour les montants moyens des factures payées par les PME. Voici d'autres données utiles qu'il conviendrait de recueillir:

- le nombre et la valeur des marchés publics, ventilés selon :
 - o les différentes catégories de valeur du marché (< 3.000 euros, 3.000-30.000 euros, etc.) ;
 - o le pouvoir adjudicateur ;
 - o la taille de l'entreprise chargée de l'exécution ;
 - o la manière dont la facture est émise (facturation électronique, pièce jointe à un courrier électronique, sur papier) ;
- savoir dans quelle mesure la facturation électronique est déjà imposée par les pouvoirs adjudicateurs avant que l'obligation légale en la matière ne soit entrée en vigueur ;
- les notifications et plaintes que les pouvoirs adjudicateurs reçoivent, pour les marchés dans le cadre desquels la facturation électronique est déjà obligatoire, de la part d'entreprises (et en particulier de PME) au sujet de cette facturation électronique.

Il s'agit là de données dont disposent les autorités, au contraire du Conseil Supérieur. Aussi, il demande que les autorités recueillent et mettent à disposition les informations susmentionnées.

3. Des mesures d'accompagnement restent à prendre

Dans son avis émis en 2021, le Conseil Supérieur avait demandé d'assortir l'obligation de facturation électronique dans le cadre des marchés publics d'un certain nombre de mesures d'accompagnement pour les PME. En effet, il est fermement en faveur d'une digitalisation plus poussée des PME, y compris donc l'utilisation de la facturation électronique, mais relève que pour de nombreuses PME, cette piste n'est pas évidente et qu'un soutien est dès lors nécessaire.

³ <https://efacture.belgium.be/fr/news/la-vague-de-numerisation-la-suite-du-coronavirus-touche-aussi-la-facturation-electronique>

⁴ <https://bosa.belgium.be/fr/publications/suivi-des-delaix-de-paiement-2021>

⁵ <https://bosa.belgium.be/fr/publications/suivi-des-delaix-de-paiement-2022>

Il convient d'éviter, en particulier dans le domaine des marchés publics, que les PME, qui en termes relatifs participent déjà nettement moins à ce marché, ne doivent surmonter des obstacles supplémentaires.

Toutefois, le Conseil Supérieur ne peut que constater que pratiquement aucune des mesures d'accompagnement qu'il avait appelé de ses vœux n'a été mise en œuvre :

- des campagnes de communication et des sessions d'information relatives aux nouvelles obligations et aux outils disponibles (tels que des logiciels gratuits pour la facturation électronique) ;
- le maintien de la déduction pour investissement majorée sur les immobilisations pour les personnes physiques et les petites sociétés ;
- des délais de paiement plus courts pour les autorités vis-à-vis des entreprises en cas de facturation électronique.

Par conséquent, il demande aux autorités de quand même prendre les mesures précitées.

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur estime que l'évaluation demandée de l'obligation de facturation électronique dans le cadre des marchés publics intervient trop tôt. Il préconise en outre que les autorités recueillent et mettent à disposition davantage d'informations, afin qu'une évaluation adéquate puisse avoir lieu à l'avenir. Enfin, il appelle les autorités à s'atteler aux mesures d'accompagnement souhaitées pour les PME.
