

**Rapport 2003 du groupe de travail 7
de la Mission pour l'Économie Numérique**

**Dématérialisation de l'achat public
et de l'exécution de la commande publique**

Octobre 2003

Christophe Alviset

Sous-direction Informatique et Nouvelles Technologies
Direction du Personnel, de la Modernisation et de l'Administration

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Constatations	3
Enjeux	3
Aspects culturels	3
Aspects économiques	3
Aspects juridiques	4
Aspects technologiques	4
Aspects fonctionnels	5
Les offres de service	5
Organisation de l'achat dématérialisé	6
12 Recommandations	6
La mise en place d'une démarche	6
La publication en ligne de tous les documents de consultation des entreprises d'Appels d'offres ouverts pour fin 2004	6
L'expérimentation de la signature électronique	7
Le développement des enchères électroniques inversées	7
Beaucoup plus de communication plus simple	7
La mutualisation entre services acheteurs	7
La mise en place de boîtes aux lettres fonctionnelles dans les services de l'administration	7
La mise en place de commandes directement auprès des fournisseurs	7
La mise en place de la Carte d'Achat	8
La standardisation des documents	8
Encore plus d'expérimentations	8
La définition et la mise en place de systèmes généraux	8
Annexe Système d'information	9
Remerciements	10

Le groupe 7 de la Mission Economie Numérique a repris ses travaux en septembre 2003. 10 réunions plénières se sont tenues sur des sujets très variés, depuis la signature électronique et l'archivage, jusqu'à la présentation d'expériences étrangères, en passant par l'exposé de réalisations par des administrations et collectivités locales ou de solutions par des sociétés commerciales. Les réunions plénières rassemblent une cinquantaine de participants, la liste de diffusion du groupe comprend 350 adresses. Les présentations et compte-rendus sont disponibles sur le site extranet.

Les sous-groupes 1 Carte d'Achat et Dématérialisation des Factures et 2 Evaluation comparée des solutions françaises et européennes ont rendu leurs rapports au premier semestre 2003. Le contenu des travaux du sous-groupe 3 Standardisation des données et formats pour les achats publics est en cours de redéfinition. Un nouveau sous-groupe, 4, Dématérialisation des marchés publics et accès des PME commence ses travaux.

Les présentations de projets et de réalisations du secteur public ou privé ainsi que les présentations des offres de services du secteur privé, les discussions et échanges de courriers électroniques que ces présentations ont générées, les travaux engagés par la Commission européenne dans le programme IDA ou dans le groupe technique du Comité Consultatif sur les Marchés Publics, permettent de préciser les orientations suivantes :

CONSTATATIONS

ENJEUX

L'enjeu économique des marchés publics ne fait pas de doute, que ce soit dans ses aspects financiers ou dans les coûts internes que les procédures induisent tant dans les services publics que dans les entreprises.

Le secteur de l'achat et de la commande publique est un secteur dynamique, sur le plan juridique –européen ou national – ainsi que sur le plan des techniques informatiques ou des offres de services des prestataires. Les solutions organisationnelles et techniques ne peuvent donc pas être figées.

A plus long terme, la dématérialisation de l'achat public permet l'évolution des procédures, la réduction de leur durée, une plus grande transparence de l'achat public, une attractivité retrouvée de la commande publique et le développement du marché européen.

ASPECTS CULTURELS

L'achat public fait intervenir la quasi-totalité des acteurs économiques, de tous les secteurs - depuis l'agroalimentaire jusqu'à la construction en passant par l'informatique et la défense -, de toutes les tailles, depuis les TPE et PME jusqu'aux multinationales. Les procédures, malgré un encadrement par les directives européennes et les textes nationaux, sont très variées dans le détail, notamment dans le traitement des dossiers en interne de chaque organisation. Par ailleurs, les documents manipulés sont très peu structurés et peuvent être volumineux en nombre et en taille, ce qui ne facilite pas l'informatisation.

Enfin, le niveau de maturité des organisations dans leur approche des marchés publics est très varié, depuis celles qui disposent déjà de système de production et de gestion des documents plus ou moins structurés jusqu'à celles qui n'utilisent que les documents sous leur forme papier, voire dans quelques cas qui remplissent encore certains imprimés à la main.

ASPECTS ECONOMIQUES

La mise en place d'un projet de dématérialisation de l'achat est indissociable d'une démarche préalable de rationalisation de l'achat, tant par l'organisation interne des services acheteurs et prescripteurs que par le champ et la forme des appels d'offres passés par l'administration. Cette démarche, initiée en 2003 au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, permettra d'asseoir des recommandations de bonnes pratiques et d'organisation de l'achat public et de sa dématérialisation en 2004.

La professionnalisation des acheteurs, voire la mise en place d'acheteurs distincts des juristes spécialisés dans les marchés publics, est une condition nécessaire de l'amélioration de l'achat public afin que la dimension économique de l'achat soit plus présente qu'actuellement, spécifiquement en consacrant plus de moyens à la connaissance du marché et à la standardisation et la rationalisation du besoin.

ASPECTS JURIDIQUES

Les textes juridiques permettant de démarrer la dématérialisation de certaines fonctionnalités de l'achat public existent : publication des documents de consultation des entreprises, réception électronique des offres, enchères inversées. L'implication de ces dispositions juridiques doit être approfondies par la pratique. Toutefois, le risque juridique nul n'existe pas et il revient aux acheteurs publics de se forger leur propre opinion, sachant qu'en pratique ces procédures ont été mises en œuvre et que c'est par la pratique, voire par la jurisprudence, que ces questions progresseront, pas par la théorie des risques possibles.

En ce qui concerne les pré-requis de la dématérialisation, certains sujets doivent cependant être encore traités, notamment le dispositif nécessaire à la mise en place de la signature qualifiée, les textes utiles à l'officialisation de l'horodatage ainsi que les textes qui régissent le fonctionnement des administrations responsables de tout ou partie des contrôles nécessaires au bon déroulement de la commande publique. Sans qu'il soit possible de dresser un panorama complet des projets d'expérimentation en cours, l'ensemble des administrations concernées est mobilisé sur ces sujets.

En pratique aujourd'hui, les textes et les pratiques administratives ne permettent pas de dématérialiser l'ensemble de l'achat public de bout en bout. Quand bien même ce serait le cas, le coût des projets d'archivage électronique sur le très long terme est encore trop important pour permettre une généralisation. Les services doivent donc s'organiser pour gérer des flux de documents mixtes, sur support électronique ou papier.

ASPECTS TECHNOLOGIQUES

Les discussions sur les technologies nécessaires à la dématérialisation sont souvent obscurcies par l'utilisation de termes du langage courant, notamment la signature, sans que les aspects juridiques des procédures papier actuelles soient maîtrisés ni que la portée juridique des nouveaux systèmes techniques soit bien comprise, non plus que la portée technique des nouveaux textes juridiques. C'est l'ensemble des travaux en cours dans différentes enceintes qui permettra de lever ces difficultés de compréhension.

L'annexe montre une vue simplifiée du système d'information associé à l'achat public. Il apparaît que la dématérialisation de bout en bout des procédures, si elle était permise par les textes, nécessite une informatique distribuée reposant sur des mécanismes connus de tous comme la messagerie et la bureautique, mais utilisant la sécurisation des documents permise par les infrastructures de gestion de clés. Force est cependant de reconnaître que ces technologies, outre le fait que leur utilisation n'est pas suffisamment répandue en pratique, présentent quelques insuffisances notoires. Sans prétendre à l'exhaustivité :

- Il n'est pas possible de savoir à coup sûr si un message électronique a été reçu ou non
- Il n'y a pas de dispositif technique permettant d'avoir un accusé de réception à coup sûr, l'accusé de réception électronique ne faisant pas l'objet de norme internationale
- La messagerie sécurisée permet d'authentifier un échange entre 2 personnes, mais ne permet pas de sécuriser une succession d'échanges
- Il n'y a pas d'obligation commune en matière d'archivage de messagerie, ce qui fait qu'il est impossible de savoir à coup sûr si un message a été envoyé ou non et encore moins d'assurer qu'il n'y a pas eu d'échanges entre 2 personnes
- Il n'est pas possible d'avoir des échanges sécurisés avec une boîte aux lettres fonctionnelle
- Les dates et heures des postes de travail et serveurs ne sont pas identiques ni certifiées; il est tout à fait possible de répondre à un message par un message antidaté
- L'ergonomie de la signature électronique dans les navigateurs, clients de messagerie et outils bureautiques est encore insuffisante, elle a plutôt tendance à effrayer qu'à rassurer
- La reconnaissance des clés racines des autorités de certification dépend du bon vouloir des utilisateurs
- Il n'y a pas d'outil simple et universel de signature d'un document, quels que soient les logiciels utiles à sa confection ou sa lecture
- Les outils de workflow utilisant la signature électronique sont peu connus, voire inexistants
- Les mécanismes d'archivage sur le moyen et long terme de documents signés font l'objet de recherches
- Il n'y a pas de coffre-fort électronique personnel permettant à un utilisateur de conserver de manière simple des documents électroniques importants quelles que soient les aventures que puisse vivre son poste de travail.
- Les objectifs opérationnels d'interopérabilité des systèmes décrits ci-dessus (messagerie, signature, bureautique, archivage) sont insuffisamment explicites, que ce soit au niveau français ou européen

Toutes ces difficultés ne sont pas réhibitoires et peuvent être compensées par des mesures techniques et organisationnelles prises dans le cadre d'un système d'information donné (place de marché d'un groupe

d'administrations, par exemple). Ils empêchent toutefois d'espérer une dématérialisation sécurisée de bout en bout dans un avenir proche.

ASPECTS FONCTIONNELS

Les besoins fonctionnels des services acheteurs et des entreprises sont très divers et dépendent largement du secteur d'activité, de la pratique de l'achat et de la maturité dans l'utilisation des technologies de l'information. Pour schématiser, des praticiens de procédures très variées reposant sur des échanges de documents papier sans aucune structure n'auront pas les mêmes besoins que des praticiens de l'échange de données informatisées.

Si les possibilités de dématérialisation permises depuis 2001 par le code sont bien connues :

- Publication des documents de consultation des entreprises
- Réception électronique des candidatures et des offres
- Recours aux enchères inversées pour les fournitures courantes

il en existe bien d'autres, là encore sans prétendre à l'exhaustivité :

- Assistance à la rédaction des documents
- Assistance à la consolidation des besoins
- Pré-traitement électronique des candidatures et des offres
- Comparaison assistée des candidatures et des offres
- Utilisation de la carte d'achat
- Passation de commandes par électronique
- Mise en place de catalogues électroniques
- Traitement automatique des factures
- Statistiques de commandes
- Traitement des litiges en ligne

Problématique transversale, les possibilités des technologies de l'information pour améliorer le retour d'information sur l'état d'avancement de procédures en général longues ne sont pas encore suffisamment définies.

Par ailleurs, il faut souligner un aspect pratique important, c'est que l'informatisation nécessitera pour les acheteurs publics de définir la procédure qu'ils souhaitent suivre pour les achats en dessous des seuils de recours aux appels d'offres.

Enfin, les travaux du groupe ont permis de clarifier les points suivants :

- Les obligations en matière de dématérialisation ne pèsent que sur les achats d'un montant supérieur aux seuils ; il revient aux acheteurs d'examiner leur besoin de sécurisation pour les achats d'un montant inférieur aux seuils, par exemple en fonction de la nature de l'achat
- En particulier, le recours aux enchères électroniques peut être pratiqué pour tout achat inférieur au seuil, même si ce ne sont pas des fournitures courantes.

D'une manière générale, il revient de faire la part entre les risques juridiques, liés à une interprétation des textes qui est en cours de maturation, et les risques technologiques, liés à l'ouverture des systèmes vers l'internet et à la grande évolutivité des menaces technologiques qui y sont liées.

LES OFFRES DE SERVICE

Les solutions de dématérialisation doivent elles-mêmes faire l'objet d'un processus de construction et/ou d'achat.

Il existe plusieurs types de prestation :

- L'externalisation complète de la fonction achats (Business Transformation Outsourcing)
- La location d'une plate-forme, avec ou sans adaptation particulière aux services achats
- L'achat de solutions matérielles et logicielles sur étagère, en recourant plus ou moins aux logiciels libres
- Le développement de solutions spécifiques, par réutilisation partielle ou totale de développements déjà réalisés dans l'administration, en conservant les droits de propriété ou dans le cadre d'une licence libre de droit

A cet égard, il faut remarquer que les offres de la société privée Achatpublic.com, comme celle d'autres prestataires évidemment, doivent être mises en concurrence, à la fois pour respecter le Code des Marchés Publics, mais aussi, plus profondément, parce que la mise en concurrence est la seule façon d'acheter de manière pertinente et d'assurer une amélioration continue des offres de produits et de services.

ORGANISATION DE L'ACHAT DEMATERIALISE

Faut-il une place de marché public unique ? L'échéance du 1/1/2005 et le rappel récent des objectifs de dématérialisation de l'achat public pour 2005 par la Commission européenne jointes à l'impression d'un retard français possible en matière de dématérialisation pourraient inciter à penser que la façon la plus simple d'aborder la dématérialisation serait de construire une solution utilisable par tous les acheteurs publics.

Cette solution ne répondrait pas aux besoins et serait inadaptée.

Cette solution ne répondrait pas au macro-besoin. En effet, le premier besoin en matière d'achat est un besoin économique, de regroupement des achats et de réorganisation éventuelle de certains services acheteurs. Il est inutile de plaquer une solution technique sur la façon actuelle d'acheter, ce ne serait pas suffisamment efficace pour faire face aux contraintes budgétaires que nous connaissons et à la meilleure utilisation des deniers publics.

Cette solution ne répondrait pas non plus aux micro-besoins. On a vu en effet que l'achat public est très divers, que l'appréciation des besoins, techniques, fonctionnels, juridiques, peut être extrêmement varié : une solution unique serait probablement insuffisante pour les services les plus volontaristes en matière d'efficacité de l'achat et excessivement coûteuse pour les services qui ont des besoins moindres. Le déploiement d'une solution unique pourrait prendre plusieurs années.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer la difficulté de construire une solution commune dans un domaine où il s'agit pour certains services d'une première informatisation. Pour l'aval de l'achat, des projets comme Accord (1 et 2) et Helios sont déjà suffisamment importants qu'il ne soit pas utile d'adjoindre un autre projet d'une ampleur comparable.

Il faut donc préférer une organisation décentralisée de la dématérialisation de l'achat public, ce qui ne signifie pas que chaque service achat doit avoir sa propre solution. Il convient au contraire que les services acheteurs se regroupent au niveau qui leur est pertinent pour mettre en place leur propre démarche.

C'est effectivement par la pluralité des approches et le retour d'expériences qu'il sera plus facile d'avoir des gains rapides et d'aborder concrètement des sujets difficiles comme la dématérialisation de bout en bout et l'interopérabilité au niveau européen.

Pour prendre un exemple du domaine, sur le simple sujet des publications d'avis d'appel d'offres, le marché offre des solutions tout à fait pertinentes et réactives alors que les délais de publication des avis d'appels publics à concurrence au Bulletin Officiel des Marchés Publics ou au Journal Officiel de l'Union Européenne semblent excessifs à l'heure de l'internet.

12 RECOMMANDATIONS

LA MISE EN PLACE D'UNE DEMARCHE

Il convient dans un premier temps que les services acheteurs s'associent au niveau pertinent pour :

- Regrouper leurs achats
- Réexaminer leurs processus et mutualiser leurs ressources
- Mettre en place une plate-forme de dématérialisation correspondant à leurs besoins

Un projet avec la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage commune est nécessaire à la conduite de cette démarche. Pour chaque procédure, il convient de porter un soin particulier à l'accompagnement du changement pour les acheteurs et les fournisseurs, notamment à la communication et à la formation.

LA PUBLICATION EN LIGNE DE TOUS LES DOCUMENTS DE CONSULTATION DES ENTREPRISES D'APPELS D'OFFRES OUVERTS POUR FIN 2004

La publication en ligne des dossiers de consultation des entreprises est la fonctionnalité qui fait consensus aussi bien du côté des acheteurs que du côté des fournisseurs. C'est une fonctionnalité simple à mettre en œuvre, qui

est à la portée de tous les webmestres. Si la procédure à suivre pour les appels d'offres restreints est un peu plus complexe, pour les appels d'offres ouverts il n'y a pas de véritable raison que les documents de consultation des entreprises ne soient pas tous en ligne pour la fin de l'année 2004.

L'EXPERIMENTATION DE LA SIGNATURE ELECTRONIQUE

Même si l'obligation juridique de signer des documents porte essentiellement sur les fournisseurs, il est important que l'administration se familiarise le plus rapidement possible avec l'utilisation de certificats électroniques. Leur prix en est modique ; l'intérêt est d'aborder les préalables organisationnels qui nécessitent un peu de réflexion.

Afin d'aider au développement de cette pratique par les entreprises, il est recommandé aux acheteurs publics de demander dans le règlement de la consultation que l'entreprise retenue envoie, après la notification, sa proposition signée sous forme dématérialisée. Les risques juridiques sont ainsi réduits à néant puisque cet envoi n'est pas critique dans la procédure. Par contre, cela peut être un facteur d'entraînement pour les appels d'offres suivants.

LE DEVELOPPEMENT DES ENCHERES ELECTRONIQUES INVERSEES

Au-delà du caractère littéralement spectaculaire de l'utilisation des enchères, le processus de rationalisation des achats qui doit être réalisé en amont du recours aux enchères est tout à fait profitable en lui-même. S'il est difficile de faire la part des choses entre l'enchère proprement dite et la rationalisation de l'achat qui l'a précédé, le résultat global du processus conduit généralement à une économie de 20 à 30% par rapport au prix historique. Les prestations d'accompagnement des enchères sont largement rentables.

BEAUCOUP PLUS DE COMMUNICATION PLUS SIMPLE

La communication autour de la dématérialisation de l'achat public, des enjeux économiques, des solutions techniques, des sujets juridiques doit être simplifiée et amplifiée. Les tenants et aboutissants sont encore largement véhiculés par des discussions entre experts ; il faut que les différentes parties prenantes, services publics, prestataires, chambres de commerce et d'industrie, associations, ... déclinent des messages de vulgarisation.

LA MUTUALISATION ENTRE SERVICES ACHETEURS

S'il paraît peu raisonnable d'envisager une plate-forme d'achats publics commune à l'ensemble des services acheteurs, de nombreux éléments peuvent et doivent être mutualisés, sous l'égide de l'Agence pour le Développement de l'Administration Electronique et de la Mission pour l'Economie Numérique.

On peut ainsi citer :

- Les cahiers des charges des prestations nécessaires à la dématérialisation
- Les références des prestataires
- Les stratégies d'achat
- Les éléments de portail achat
- Des documents types
- Les clauses utiles à la dématérialisation
- Des composants logiciels

En gardant à l'esprit que ces éléments peuvent également être fournis, gratuitement, par des sites de sociétés privées ou des associations.

LA MISE EN PLACE DE BOITES AUX LETTRES FONCTIONNELLES DANS LES SERVICES DE L'ADMINISTRATION

La boîte aux lettres fonctionnelles est une technique simple qui requiert la mise en place d'une permanence de l'administration dans le traitement de son courrier électronique officiel. Pour les services acheteurs et pour les services contrôleur de l'achat, c'est une étape simple, nécessaire et incontournable du développement de la dématérialisation. Il revient ensuite aux services de définir quels documents peuvent être envoyés de manière dématérialisée et lesquels doivent continuer à être envoyés sur support papier. Tous les documents envoyés sur support électronique n'ont pas besoin d'avoir une signature électronique.

LA MISE EN PLACE DE COMMANDES DIRECTEMENT AUPRES DES FOURNISSEURS

Lorsqu'un marché à bons de commandes est notifié, un facteur de simplification de la gestion est la mise en place par le fournisseur d'un extranet permettant la passation de commandes, sur la base des prix obtenus dans le

marché. Il revient évidemment à l'administration de préciser les droits d'accès à cet extranet, autrement dit à décider si c'est un service central qui passe les commandes ou si ce sont les services utilisateurs qui les passent directement. Dans ce second cas, cela ne peut se faire que dans le cadre d'enveloppes de moyens attribuées aux services, ce qui sera le cas avec la concrétisation de la loi organique relative aux lois de finances en 2006.

LA MISE EN PLACE DE LA CARTE D'ACHAT

La carte d'achat permet des économies globales de coût de gestion des petits achats, dans le cadre d'un marché à bons de commandes ou pour des achats sans formalités. Les conditions nécessaires à la mise en place de la carte d'achat sont réunies. Il revient à chaque service acheteur de mettre en place les éléments d'organisation interne nécessaires à la carte d'achat : définir qui a le droit d'acheter quoi jusqu'à quel montant.

LA STANDARDISATION DES DOCUMENTS

La standardisation des données, des formats, des formulaires est une condition essentielle du développement de l'automatisation du traitement des marchés publics ; c'est une responsabilité que les acteurs privés ne peuvent pas assumer à la place de l'Etat. En coordination étroite avec la Direction des Affaires Juridiques et les acteurs du marché, il faut engager une démarche progressive visant à transposer dans l'architecture moderne XML ce qui est disponible aujourd'hui dans des formulaires papier.

ENCORE PLUS D'EXPERIMENTATIONS

Il existe déjà un grand nombre d'expérimentations de dématérialisation, depuis la passation des marchés jusqu'au contrôle de légalité et à la dématérialisation des factures. Il est nécessaire de poursuivre ces expérimentations, en particulier pour mieux cerner tous les enjeux concrets de l'interopérabilité afin de traduire cette orientation générale en objectifs opérationnels. Il est notamment nécessaire d'expérimenter la dématérialisation des achats publics dans le contexte plus large de l'achat public européen.

LA DEFINITION ET LA MISE EN PLACE DE SYSTEMES GENERAUX

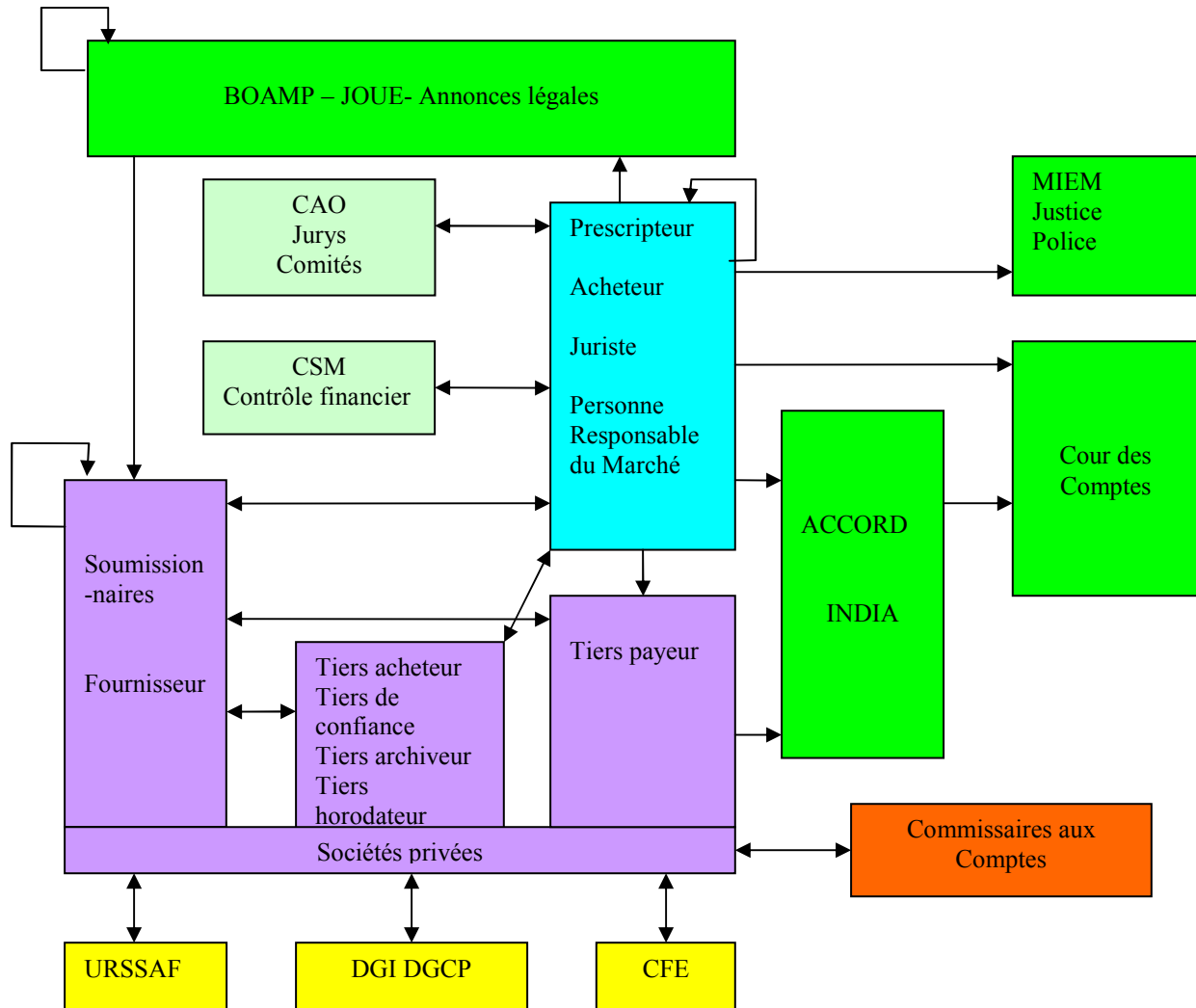
On a vu que la mise en place d'une plate-forme d'achat unique pour l'ensemble de l'administration n'était pas à l'ordre du jour. Par contre, la réalisation de certains systèmes transversaux pourrait être tout à fait pertinente pour la simplification et l'efficacité de l'achat public. L'Agence pour le Développement de l'Administration Economique pourrait ainsi lancer, en coordination avec la Mission pour l'Economie Numérique, les projets suivants, sous réserve d'étude d'opportunité :

- Un portail des portails, permettant de fédérer les initiatives des différents services et mettant en place un annuaire des services acheteurs
- Un système de gestion prévisionnelle de la compétence achats dans l'administration
- Pour faciliter les démarches des entreprises, un système unique d'agrément commun à l'ensemble des services acheteurs de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements de santé
- Une base de données commune à l'ensemble des services acheteurs de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements de santé contenant les évaluations des prestations réalisées par les entreprises pour permettre aux services acheteurs d'utiliser l'expérience de leurs collègues dans l'évaluation des propositions.
- Un dispositif de suivi et d'indicateurs de la dématérialisation de l'achat public

ANNEXE SYSTEME D'INFORMATION

Ce schéma ne prétend pas à l'exhaustivité. Il décrit l'organisation de l'achat public dans la fonction publique d'Etat et peut être transposé avec quelques variantes dans la fonction publique territoriale ou hospitalière.

Ce schéma a pour vocation de rappeler les différents destinataires possibles de documents dématérialisés dans le cadre de l'achat public. Ceci ne signifie pas que chacun des acteurs est aujourd'hui prêt, juridiquement et techniquement, à recevoir des documents dématérialisés de façon sûre.



REMERCIEMENTS

Je remercie les participants au groupe de travail plénier ainsi qu'aux sous-groupes, et particulièrement :

- Michel de Rocca, Direction Générale de l'Industrie, des Technologies de l'Information et des Postes
- Daniel Depardieu, Direction Générale de l'Industrie, des Technologies de l'Information et des Postes
- Jean-Christophe Godot, Délégation aux Systèmes d'Information
- Marc Lebreton, Mission Economie Numérique
- Charles Simonnet, Direction Générale de la Comptabilité Publique
- Serge Verneau, Direction du Personnel, de la Modernisation et de l'Administration, in memoriam.