

La dématérialisation de l'achat public

Article pour les Notes Bleues de Christophe Alviset, sous-directeur de l'Informatique, Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration

La dématérialisation de l'achat public consiste à favoriser les échanges de documents par la voie électronique par rapport au support papier et, progressivement, développer l'emploi des technologies de l'information pour faciliter tous les aspects de la passation et de l'exécution des marchés publics. Cette dématérialisation est permise par le code des marchés publics : l'article 56 fait désormais obligation aux personnes publiques de pouvoir recevoir des offres électroniques pour les appels d'offres dont l'avis paraît postérieurement au 1^{er} janvier 2005.

On pourrait s'étonner d'une obligation qui paraît peu contraignante par rapport à l'obligation de dématérialisation d'autres procédures comme téléTVA, mais elle a en fait des conséquences qui marqueront véritablement un tournant dans la dématérialisation des marchés publics.

D'abord seront présentés quelques éléments de cadrage sur la modernisation de l'achat, puis les différents projets de dématérialisation ainsi que les repères juridiques en cette matière. Ensuite, sera rappelé le contexte de l'économie numérique dans lequel ces projets s'inscrivent et enfin, seront indiquées quelques pistes sur les enjeux pour l'avenir.

I - La modernisation de l'achat, facteur de rationalisation

Dès janvier 2003, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a lancé un audit des achats. Les premières conclusions sont parues début 2004 après un travail particulièrement exhaustif d'étude des dépenses de l'année 2002 pour l'ensemble du ministère. Les résultats de l'audit permettent d'identifier des gains de 18 % sur 3 ans pour 1,9 milliard d'euros d'achat par an. C'est un véritable travail d'analyse et de rationalisation par famille d'achat qui a permis d'aboutir à ces conclusions.

Quatre leviers créateurs d'économies ont été identifiés :

- la massification (le regroupement) des achats au niveau national pour 25 familles d'achat représentant 40 % de la dépense et une massification régionale pour 15 familles d'achat représentant 33 % de la dépense, par exemple les achats de PC ou de fournitures de bureau pour le niveau national et les prestations de nettoyage pour le niveau régional. Les autres achats resteront organisés comme actuellement, soit au niveau directionnel national, soit au niveau des services déconcentrés. Il s'agit là de distinguer l'achat, regroupé au niveau pertinent, de l'approvisionnement, déconcentré et respectant l'autonomie de gestion des responsables d'unité dans un cadre national permettant de faire des économies.
- la standardisation de l'achat et des consommations par la mise en place de catalogues réduits et le non recours aux achats hors catalogue ;
- la connaissance des marchés en adaptant l'expression du besoin aux capacités des entreprises ;

- la simplification des processus, en tirant tout le parti possible de la modernisation du code des marchés publics.

Ces résultats sont similaires à ceux de tout audit des achats, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé.

Cette modernisation de l'achat au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie se met en place sous l'égide d'un service à compétence nationale. Ce changement organisationnel important s'accompagne également d'une professionnalisation des acheteurs.

En ce qui concerne l'utilisation des nouvelles technologies, les auditeurs recommandent de développer la carte d'achat, le recours aux enchères électroniques inversées et les catalogues en ligne. Dans la suite de cet article, nous nous intéresserons toutefois spécifiquement à la passation des marchés, puisque c'est sur cette procédure que pèse une obligation juridique à très court terme maintenant.

II - L'administration électronique en trois projets-clés

Dans le cadre du programme ADELE (Administration électronique), l'ADAE (Agence pour le développement de l'administration électronique) et le Minefi conduisent trois projets mutualisant les moyens nécessaires à la dématérialisation de l'achat public.

A - Une plate-forme interministérielle-UGAP

Fonctionnellement restreinte aux besoins nécessaires au respect de l'échéance du 1^{er} janvier 2005 posée dans l'article 56 du code des marchés publics depuis sa version de 2001, la plate-forme ministérielle va permettre aux administrations d'État (services centraux et déconcentrés) ainsi qu'à l'UGAP (Union des groupements d'achats publics) de :

- publier des avis d'appel à concurrence,
- publier des dossiers de consultation des entreprises,
- recevoir des offres dématérialisées,

pour l'ensemble des procédures formalisées (au-dessus des seuils) définies dans le code des marchés publics ainsi que pour les marchés à procédure adaptée pour lesquelles le même formalisme serait souhaité par la personne publique.

La plate-forme ne sera pas utilisée par le ministère de la Défense, qui dispose depuis quelques années déjà de sa propre solution, à la fois pour les achats d'armement et les achats courants. Elle n'est pas non plus utilisable par les collectivités locales et les établissements publics soumis au code, en dehors de la possibilité pour l'UGAP de revendre des prestations d'utilisation de la plate-forme dans le cadre de son rôle de centrale d'achat (article 9 du code des marchés publics).

Le contenu et le prix des prestations revendues par l'UGAP ne sont pas encore déterminés. En pratique, le recours à l'UGAP ne pourra toutefois pas être massif au 1^{er} janvier 2005 et cette possibilité vise plutôt les personnes publiques qui passent très peu de marchés formalisés dans l'année ou comme solution de dépannage.

Cet investissement interministériel ne relève pas les ministères de l'obligation de conduire leur projet de déploiement et d'accompagnement de la dématérialisation des achats : communication, déploiement et formation sont à leur charge. Le projet de plate-forme interministérielle repose sur un marché d'accompagnement du changement en passe d'être notifié et d'un marché de location de plate-forme dont le dialogue compétitif est en cours. Ce

second marché devrait être notifié en septembre-octobre 2004. Le vrai défi sera alors le déploiement de cette plate-forme dans tous les services achats fin 2004-début 2005. Il est rappelé qu'un avis d'appel à concurrence pour un marché formalisé ne pourra pas comporter d'interdiction de réception d'offre électronique à compter du 1/01/2005. Il est donc probable qu'il faudra mettre en place une organisation transitoire, au sein de chaque ministère, les services connectés à la plate-forme passant les marchés pour le compte des autres.

En préfiguration de cette plate-forme, le serveur SAOMAP (serveur d'appels d'offres pour les marchés publics), développé par le ministère de l'Équipement et utilisé par d'autres ministères dont celui de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, permet la publication des avis et des dossiers de consultation des entreprises. Ce serveur sera abandonné dès que la plate-forme interministérielle sera déployée.

B - La mutualisation pour les collectivités locales et les établissements publics

La même démarche de mutualisation est d'ores et déjà adoptée par un certain nombre de groupements : sans être exhaustif, on peut citer les collectivités locales de la Région Bourgogne, les centres hospitalo-universitaires, les établissements du secteur santé-social. Les fonctionnalités couvertes peuvent être plus ambitieuses que celles de la plate-forme interministérielle-UGAP, comme par exemple, inclure le recours aux enchères électroniques inversées, l'archivage électronique, l'assistance à la rédaction des documents de marché ou l'assistance au dépouillement des offres.

Pour faciliter la conduite des projets de dématérialisation, l'ADAE va mettre en place sur son site Internet les documents réutilisables transmis par les personnes publiques qui ont déjà commencé ou réalisé leurs projets. Ces documents pourront comprendre :

- des cahiers des charges d'achat ou de location de plate-forme,
- des documents d'accompagnement (guides, support de formation...),
- des cahiers des charges d'achat de certificats électroniques,
- des conventions de groupement,

sans limitation fonctionnelle particulière, la dématérialisation des achats ne se réduisant pas au respect de l'échéance du 1/01/2005 de capacité de réception des offres dématérialisées.

L'accompagnement des entreprises doit également faire l'objet d'une campagne nationale qui s'appuiera sur les principaux réseaux déjà existants, notamment les chambres de commerce, de métiers, les DRIRE et autres services déconcentrés du Minéfi et des autres ministères. Cette sensibilisation à l'intérêt de la dématérialisation de l'achat public n'atténuera pas l'obligation pour tout acteur public d'accompagner les entreprises à l'occasion de chaque procédure de façon à tirer le meilleur profit de la dématérialisation, tant pour les entreprises que pour les personnes publiques.

C - Projet 100% dématérialisation

Au-delà de ces deux projets de court terme, il est prévu de réaliser une plate-forme beaucoup plus ambitieuse fonctionnellement, un peu sur le modèle de ce qui est déjà fait au ministère de la Défense. Le champ fonctionnel, les personnes publiques concernées (administrations d'État, collectivités locales, établissements publics), le phasage sont encore loin d'être déterminés. Les premiers travaux de cadrage devraient commencer au second semestre 2004 ; la plate-forme pourrait faire l'objet d'une première tranche opérationnelle en 2007 en visant la dématérialisation à 100 % des procédures et de l'exécution pour 2010.

En particulier, ce projet sera articulé avec les projets de dématérialisation en cours ou en préparation au niveau des différentes instances qui contrôlent les marchés publics : direction

générale de la Comptabilité publique avec Helios pour les collectivités locales et les établissements publics et Accord II pour les administrations d'État, le contrôle de légalité par le ministère de la Sécurité, de l'Intérieur et des Libertés locales (projet Actes) et par le ministère de la Santé pour les établissements hospitaliers, projets de dématérialisation de la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes.

III - Des bases juridiques propres à conforter le recours à la dématérialisation

En matière de dématérialisation, tout l'enjeu est de savoir quelles sont les conditions juridiques à remplir pour que les échanges par voie électronique aient la même valeur que les échanges sur support papier. Les deux articles essentiels du code des marchés publics sont les articles 40 et surtout 56 (Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics - JO n° 6 du 8 janvier 2004) et les deux décrets d'application :

- le décret n° 2001-846 du 18 septembre 2001 pris en application du 3^{ème} alinéa de l'article 56 du code des marchés publics et relatif aux enchères électroniques (JO n° 217 du 19 septembre 2001, page 14847)

- le décret n° 2002-692 du 30 avril 2002 pris en application des 1^{er} et 2^{ème} alinéas de l'article 56 du code des marchés publics et relatif à la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics (JO n° 103 du 3 mai 2002, page 8064).

Pour la dématérialisation des marchés publics comme pour toute téléprocédure, la confiance repose sur les dispositions de la loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique (JO n° 62 du 14 mars 2000 page 3968) et l'utilisation des certificats électroniques. Le Minéfi, pionnier en la matière, a défini une politique de référencement des familles de certificat (voir *Liens*) qui permet d'assurer aux entreprises le libre choix de leur certificat, utilisable, à leur gré, pour toutes les téléprocédures.

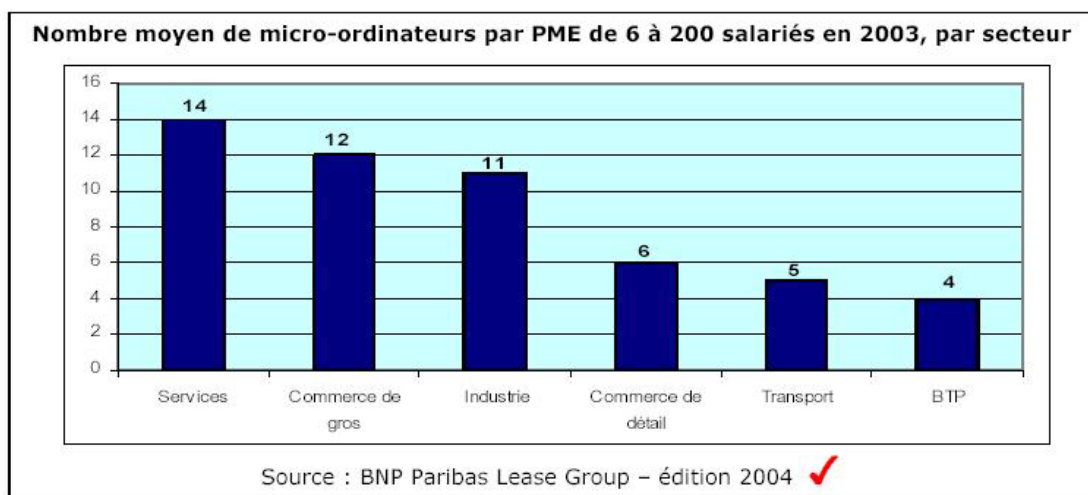
Cependant, la difficulté réside dans les détails et la direction des Affaires juridiques prépare pour septembre 2004 une première version d'un *vade mecum* de la dématérialisation qui vise à expliquer toutes les conséquences qu'il est possible de tirer de l'article 56 du code des marchés publics et de ses décrets d'application. Le secteur hospitalier a d'ailleurs anticipé le besoin d'un tel guide et le Groupement permanent d'étude des marchés soins et laboratoires a déjà publié un guide de la dématérialisation (voir *Liens*), qui vise à proposer les solutions les plus simples permettant aux établissements de santé de mettre en place la dématérialisation de la passation des marchés. Ce guide est évidemment transposable aux besoins des autres personnes publiques.

Au niveau européen, la nouvelle directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 du Parlement et du Conseil européens relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services - JOUE du 30 avril 2004 L.134/114 - fait une large place à la dématérialisation et sa transposition, prévue pour début 2006, ne devrait pas induire de changements majeurs dans les procédures. Là aussi, la Commission européenne prépare un document interprétatif permettant de disposer d'une explication plus détaillée sur la façon de dématérialiser en respectant les grands principes de la commande publique, égalité d'accès, équité du traitement et transparence.

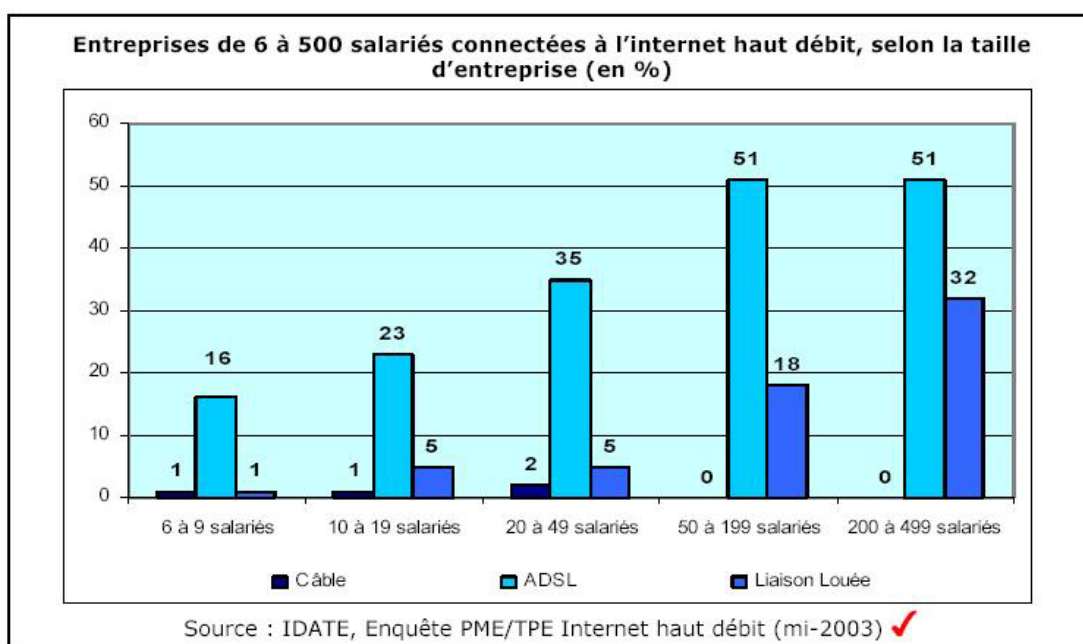
IV - L'économie numérique, nouvelle forme d'organisation des rapports entre les agents

Au-delà de la modernisation de l'administration et de la simplification des procédures, la dématérialisation de l'achat public sera également un facteur de modernisation des entreprises. Chaque année la Mission pour l'économie numérique, avec l'aide de la Digitip et du Sessi, produit un tableau de bord du commerce électronique dont la synthèse et le rapport complet sont accessibles sur Internet (voir *Liens*).

Deux extraits paraissent particulièrement illustratifs : le nombre moyen de micro-ordinateurs par PME et le taux de connexion au haut débit.



Le tableau ci-dessus illustre bien la disparité, voire la faiblesse, d'équipement suivant les secteurs,



... et celui-ci le fait que la mise à disposition de fichiers volumineux (par exemple, les plans) permettra de rendre encore plus attractives les connections à haut débit.

Une entreprise donnée pourra donc opter pour la dématérialisation complète de ses réponses aux appels d'offres, puisque toutes les personnes publiques devront pouvoir les accepter sous forme électronique. Par contre, du côté des acheteurs publics, il y aura une cohabitation des supports papiers et des supports électroniques pendant plusieurs années, sauf peut-être dans certains secteurs comme l'informatique ou la communication. C'est bien la capacité à entraîner petit à petit l'ensemble des entreprises vers la dématérialisation qui permettra d'obtenir le retour sur investissements attendu des plates-formes de dématérialisation.

A - Des gains notables pour les acteurs des marchés publics

Une première analyse consiste à dire que la publication des DCE (dossiers de consultation des entreprises) correspond à un transfert de charge de l'administration vers les entreprises et que la transmission des offres par les entreprises est un transfert de charge vers les administrations. En effet, les marchés publics sont très consommateurs de documents, parfois particulièrement volumineux ; par ailleurs, les documents, dossiers de consultation ou offres, sont demandés en de nombreux exemplaires. La manipulation de tous ces documents est donc coûteuse, mais les coûts directs de reproduction et d'affranchissement le sont également. Evidemment, il sera nécessaire de réimprimer les documents volumineux pour pouvoir les analyser.

Cependant, un deuxième effet est de faciliter la transmission de documents, en interne à l'administration d'une part, entre entreprises et co- et sous-traitants de l'autre, en limitant les transferts au minimum nécessaire. Dans l'ensemble de la chaîne, et non pas seulement dans les échanges administration-entreprises, on devrait donc voir apparaître des économies de papier et de manipulation.

Enfin, les transferts par voie électronique permettent de gagner en délais, de l'ordre d'un ou deux jours à chaque fois. Les délais réglementaires ne changent pas, notamment pour respecter l'égalité de traitement des entreprises, mais toutes les demandes de précision, questions et autres mises au point s'en trouveront accélérées.

Dernier sujet : la passation des marchés publics est en soi un secteur d'activité de l'économie. Journaux d'annonces légales, prestataires de services, concentrateurs d'annonces, éditeurs de logiciels, cabinets juridiques, prestataires de formation, toutes ces activités se trouveront impactées par la dématérialisation de l'achat et l'arrivée de nouveaux entrants, spécialisés dans la signature électronique, l'archivage de documents numériques et la sécurité informatique. La dématérialisation se présente donc également comme une opportunité de développement pour le secteur privé et introduira nécessairement des changements de positionnement parmi ces acteurs.

B - Les enjeux à venir : accroître la sécurisation et faciliter les échanges

Le potentiel de l'utilisation des TIC dans l'achat public est immense et nous n'en sommes qu'au début, à la fois du côté des acheteurs publics et du côté des entreprises.

Une fois prêts à accepter des offres électroniques, les acheteurs publics devront faire confiance aux entreprises pour qu'elles dématérialisent effectivement la soumission de leurs offres. Règlements de consultation, accompagnement des entreprises, possibilités d'expérimentation, formation, communication, il faut déterminer le bon niveau de sécurité - juridique et informatique - tout en convainquant les entreprises qu'elles ne courent pas de risque supplémentaire de voir leurs offres refusées pour des motifs techniques ou formels se rajoutant aux obligations du code et des décrets d'application. Le sous-groupe *Dématérialisation des marchés publics et accès des PME* du groupe de travail *Dématérialisation des marchés publics* de la Mission pour l'économie numérique

(<http://www.men.minefi.gouv.fr/webmen/themes/adm/demat.html>), animé par Laurence Lomme, du Centre national de la recherche scientifique, a produit un rapport particulièrement fouillé sur ces questions, et rappelle, une fois de plus, que pour les entreprises, les échanges avec les administrations forment un tout et qu'elles attendent le développement de toutes les téléprocédures et pas uniquement la dématérialisation des marchés publics.

Après la dématérialisation se pose la question de l'automatisation pour permettre une assistance au dépouillement des candidatures et des offres, ce qui nécessite le développement de la standardisation des documents. C'est un des axes de travail du sous-groupe *Standardisation des données et formats pour les achats publics*, animé par Daniel Depardieu, du Sessi. Mais il existe encore d'autres enjeux d'interopérabilité, plus techniques, autour de la signature électronique ainsi que dans les choix des formats de documents pour faciliter le travail des acheteurs comme des entreprises.

Enfin, bien que l'achat public direct entre un acheteur d'un pays de l'Union européenne et une entreprise d'un autre pays ne représente pour le moment que 3% du montant des achats publics, la Commission européenne est particulièrement attentive à ce que la mise en place des plates-formes d'achat ne soit pas l'occasion d'ériger des barrières technologiques entre pays membres. Le développement de normes d'échanges et de bonnes pratiques est l'objectif du groupe eProcurement du programme IDA (<http://europa.eu.int/ISPO/ida/>).