

Dossier

Dématérialisation de la commande publique



Jean-François THIBOUS

Directeur de projet « Transformation numérique de la commande publique » à la direction des Affaires juridiques des ministères économiques et financiers

La transformation numérique de la commande publique : la dématérialisation complète pour 2022

Mots-clés : gestion publique - commande publique - dématérialisation - plan de transformation numérique de la commande publique

Dans le cadre du Plan de la transformation numérique de la commande publique (PTNCP) adopté en décembre 2017, l'obligation de dématérialisation de tout marché public supérieur à 25 000 € HT est effective depuis le 1^{er} octobre 2018. L'objectif final d'une complète dématérialisation de la commande publique en 2022 passera par la réalisation, en 2019, d'actions significatives en matière d'interopérabilité des systèmes d'information, d'archivage et de signature électroniques.

Depuis le 1^{er} octobre 2018, l'ensemble des marchés publics supérieurs à 25 000 € HT doivent être passés de façon dématérialisée. C'est la première étape du Plan de la transformation numérique de la commande publique, adopté en décembre 2017 et prévu sur cinq ans (2018-2022).

L'impact économique est considérable. Environ 250 000 marchés publics sont publiés chaque

année pour un montant estimé de 80 milliards d'euros, soit 5 % du PIB. Plus de 100 000 entreprises sont ainsi concernées.

Retour en arrière de quinze ans. En 2004, sous l'impulsion des directives européennes « marchés publics », la France avait lancé la dématérialisation de ses marchés publics, en rendant obligatoires, pour les marchés supérieurs aux seuils européens, la transmission et la publication des

avis de publicité ainsi que la mise à disposition des documents de consultation par voie électronique.

Le mouvement était lancé mais n'avait pas atteint son régime de croisière. L'Observatoire économique de la commande publique (OECF), dans son recensement des marchés publics de l'année 2014, estimait que moins de 20 % des procédures avaient alors fait l'objet d'au moins une offre dématérialisée.

Une accélération s'est produite il y a trois ans. La réforme du droit de la commande publique entrée en vigueur au 1^{er} avril 2016¹ fixe alors l'objectif d'une complète dématérialisation des procédures de passation des marchés publics de plus de 25 000 € HT et du déploiement d'une démarche d'open data sur les données² des marchés publics et contrats de concession pour, au

plus tard, le 1^{er} octobre 2018. L'utilisation d'une plate-forme de dématérialisation, appelée profil d'acheteur³, est rendue obligatoire pour la mise à disposition des documents de marché et la réception sécurisée des offres.

La transformation numérique de la commande publique est un processus gagnant-gagnant pour les acheteurs et les entreprises. Côté acheteur, les avantages de la dématérialisation sont multiples : une limitation de tâches administratives répétitives, une transparence accrue, de nouveaux outils d'aides à la décision, etc. De leur côté, les entreprises y voient une plus grande accessibilité à l'information et une opportunité de gagner des marchés. Par ailleurs, le développement d'une économie numérique, notamment de la donnée (open data), autour de la commande publique pourrait rendre les acteurs français plus compétitifs, notamment au niveau européen.

1 Un cadre d'action : le PTNCP

Adopté fin 2017 à la suite de travaux interministériels associant les acteurs de la commande publique, le Plan de la transformation numérique de la commande publique (PTNCP) est constitué de dix-neuf actions sur cinq ans (2018-2022), regroupées autour de cinq axes (gouvernance, simplification, interopérabilité, transparence et archivage). Il prévoit, à terme, la complète dématérialisation de la chaîne de la commande publique, de l'avis de marché jusqu'à l'archivage, en passant par la consultation et l'exécution comptable et financière.

Le PTNCP s'inscrit pleinement dans le calendrier du programme Action publique 2022, lancé par le Premier ministre le 13 octobre 2017 et visant à transformer en profondeur l'administration avec, entre autres, l'objectif d'une dématérialisation à 100 % des démarches administratives d'ici 2022.

Les objectifs du PTNCP peuvent se détailler ainsi :

- simplification, pour limiter les saisies multiples, sources d'erreur, et fluidifier les circuits économiques ;

- accessibilité, pour permettre à plus d'entreprises, notamment des PME, de candidater ;
- transparence, pour sécuriser la traçabilité des échanges ;
- innovation, pour pouvoir traiter les données de marchés et disposer d'outils d'aide à la décision pour les acheteurs.

Si la mise en œuvre du PTNCP se fait en mode projet autour de grands services et directions de l'Etat, elle nécessite des actions au plus près des acheteurs publics et des entreprises, en s'appuyant sur un maximum de partenaires (préfectures, associations d'élus, chambres consulaires, fédérations et syndicats professionnels, etc.)

Les défis sont d'ordre technologique, avec le développement de l'interopérabilité des systèmes d'information (de la publication à l'archivage) et la prise en compte de nouvelles technologies (par exemple, la signature électronique), mais aussi d'ordre humain avec l'adaptation des usages.

2 2018, année charnière de la dématérialisation

2018, première année de mise en œuvre du plan, a vu en mai l'arrivée d'un directeur de projet au sein de la direction des Affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers, pour suivre la mise en œuvre du PTNCP puis, en juin, la mise en place d'une gouvernance autour des

principaux services de l'Etat concernés (DAJ, SG, DAE, DGFIP, AIFE et DINSIC).

La priorité était le passage de l'échéance du 1^{er} octobre 2018, date à partir de laquelle :

- tous les marchés publics supérieurs ou égaux à 25.000 euros hors taxes devaient être passés

¹ Cf. décrets n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et n°2016-361 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics de défense ou de sécurité.

² Cf. arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles de la commande publique.

³ Cf. article 31 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 et arrêté du 14 avril 2017 relatif aux fonctionnalités et exigences minimales des profils d'acheteurs.

Dossier

> Dématérialisation de la commande publique

sous forme numérique, les offres « papier » n'étant plus acceptées ;

- les acheteurs devaient publier leurs principales données de marchés (« données essentielles ») sur leur plate-forme d'achat dématérialisée (« profil d'acheteur »), cette dernière garantissant l'intégrité des documents et la traçabilité totale des flux d'informations.

À cette fin, un grand nombre de relais ont été mobilisés comme les associations d'élus côté acheteurs ou les fédérations et syndicats professionnels, les chambres consulaires côté entreprises, pour diffuser l'information et s'assurer que les acteurs de la commande publique seraient prêts. Des sondages ont ainsi été réalisés en amont sur le niveau d'équipement en profils d'acheteurs. Des outils de communication ont été créés avec, par exemple, l'ouverture d'un site-portal dédié (www.economie.gouv.fr/commande-publique-numerique), adapté à la lecture sur mobile. La communication a été ciblée avec des messages adaptés à chaque public, acheteurs et entreprises.

Le corpus réglementaire s'est enrichi de cinq nouveaux arrêtés entre 2017 et 2018 :

- celui du 14 avril 2017 relatif aux fonctionnalités et exigences minimales des profils d'acheteurs,
- celui du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles de la commande publique,
- celui du 12 avril 2018 relatif à la signature électronique dans la commande publique,
- celui du 27 juillet 2018 relatif aux exigences minimales des outils et dispositifs de communication et d'échanges d'information par voie électronique dans le cadre des marchés publics,
- celui du 27 juillet 2018 fixant les modalités de mise à disposition des documents de la consultation et de la copie de sauvegarde.

Au 31 décembre 2018, aucun dysfonctionnement majeur n'avait été signalé en direct ni par les relais évoqués ci-dessus. Ce constat s'est confirmé dans les mois suivants, le temps que tous les acheteurs passent leur première commande dématérialisée et que les premiers résultats des consultations, qui sortent en général deux à trois mois après la date de publication, soient connus.

3 Les principales actions

Ont également débuté, sur le second semestre 2018, les principales actions au cœur du PTNCP que sont l'interopérabilité des systèmes d'information, l'archivage et la signature électroniques.

A. Interopérabilité et données

L'axe « interopérabilité » est non seulement au cœur du PTNCP avec ses cinq actions mais, si on considère qu'il est couplé à la question des données et de leur structure, concerne également toutes les autres actions du plan. Comme le précise ce dernier, « pour être communicants, les systèmes d'information (SI) de la commande publique doivent répondre à des prérequis en termes d'interopérabilité technique et sémantique. La première permet l'échange et le partage des données de l'acheteur et des entreprises dans des conditions de sécurité garantissant en particulier la confidentialité; la seconde permet le traitement de ces données et leur compréhension en s'appuyant sur des terminologies communes. »

2018 a vu le lancement par l'AIFE des travaux d'élaboration d'un cadre commun d'urbanisme

de la commande publique (CCUCP, action 10 du PTNCP), ce cadre devant être finalisé pour le printemps 2019. C'est la première étape pour favoriser l'interopérabilité des systèmes d'information de la commande publique. La seconde étape devrait s'achever à l'été 2019 et consiste à réaliser une cartographie des SI de cette même commande publique pour tendre vers un référentiel national (action 11 du PTNCP) en la confrontant au CCUCP.

Début 2020, il sera alors possible de franchir un palier supplémentaire en termes d'interopérabilité en identifiant des API à développer pour faciliter la navigation entre les différents outils utilisés.

Interopérabilité signifiant la possibilité de communiquer entre SI, des actions sont nécessaires autour des données et de leur structure, actions à entamer depuis le début de la chaîne, avec l'avis de publicité (action 4 du PTNCP, harmonisation et simplification des avis de publicité sous forme électronique en lien avec les travaux européens sur l'e-form d'ici 2022), jusqu'à la fin de celle-ci, l'archivage (action 19 du PTNCP).

B. Archivage électronique

L'augmentation importante du nombre de marchés passés sous forme électronique et le volume croissant de la taille des fichiers amènent à se pencher dès maintenant sur les solutions d'archivage, mais aussi sur les questions d'infrastructures.

La mise en œuvre de l'action n°19 du PTNCP sur l'archivage électronique doit permettre de définir les règles d'archivage et le processus de versement associé pour la commande publique, dans un système d'archivage électronique intermédiaire et définitif. Cette action est pilotée par le Service interministériel des archives de France (SIAF) et la direction des Affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers.

1. L'archivage électronique dans la commande publique aujourd'hui

Un cadre réglementaire précis

Le code du patrimoine et des décrets associés à la conservation de l'information autour de la commande publique définissent la notion d'archive, le besoin d'archivage pour l'Etat, les différents acteurs autour de l'archivage et le réseau mis en place, l'exercice du contrôle scientifique et technique par les services de l'Etat. L'archivage de la commande publique doit donc s'inscrire à la fois dans ce cadre réglementaire et dans une politique plus globale d'archivage. Les points d'attention sont nombreux.

La gestion du cycle de vie des documents relatifs à la commande publique dépend du type de document. La conservation en archive intermédiaire est principalement de 10 ans pour la grande majorité des documents et de cinq ans pour certains (offres non retenues, marchés déclarés infructueux). Par ailleurs, le sort final (élimination, tri ou conservation), en fonction du type de document, induit de la complexité dans la gestion des archives. La décision de conserver certains de ces documents à titre définitif relève de l'autorité en charge du contrôle scientifique et technique. Ces choix peuvent varier d'un territoire à l'autre en fonction du contexte. Les commandes publiques dont le financement dépend d'un programme européen sont, en outre, soumises à des règles de conservation différentes.

Enfin, les textes réglementaires en vigueur ne précisent pas la politique de sécurisation des documents signés électroniquement. Se pose ainsi la question de la nécessité de valider la signature pour un document en archivage historique.

Un paysage hétérogène autour de l'archivage électronique

Dans le cas où la solution d'archivage existe, elle est soit directement attachée au profil d'acheteur, soit gérée par les collectivités territoriales ou services de l'Etat qui, pour certains, disposent déjà de solutions. De ce fait, le versement des documents depuis le profil d'acheteur doit permettre de supporter ces deux types de configuration.

Par ailleurs, les pratiques d'archivage dépendent fortement du service des archives. Cet état de fait complexifie la mise en œuvre d'une politique d'archivage commune autour de la commande publique.

Si certains profils d'acheteurs disposent de solutions plus ou moins intégrées pour gérer l'archivage intermédiaire, celles-ci ne permettent pas toujours d'avoir une vue globale d'un marché (achat, exécution, etc.) Ils assurent parfois simplement la conservation plus ou moins sécurisée des informations.

Un besoin d'intégration avec le profil d'acheteur

Il semble naturel et nécessaire d'intégrer la notion d'archivage dans les profils d'acheteurs. Le paysage actuel des solutions déployées montre différents niveaux de prise en compte, allant du stockage simple à l'intégration dans une solution tierce. Si la conservation est assurée pour la plupart des solutions, cela ne répond pas aux exigences d'un système d'archivage électronique, telles que figurant dans la norme NF Z 42-013⁴.

Les profils d'acheteurs devraient également pouvoir verser facilement dans des systèmes d'archives électroniques (SAE) déjà opérationnels. Pour cela, ils doivent disposer de fonctions d'extraction de métadonnées et de création de bordereaux de versement conformes au standard de données d'échanges pour l'archivage (SEDA).

Enfin, l'archivage électronique nécessite que l'ensemble du processus de la commande publique soit totalement dématérialisé, une re-matérialisation d'un ou de plusieurs documents générant la nécessité de mettre en œuvre un archivage hybride, ce qui complexifie le processus d'archivage.

2. Vers l'élaboration d'un référentiel

Au vu de la situation actuelle, trois actions ont été ou vont être lancées en 2019 pour répondre aux objectifs du PTNCP en matière d'archivage électronique. Elles permettront progressivement d'arriver à un référentiel sur le sujet.

⁴ Ensemble de spécifications relatives aux mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre pour le versement, l'archivage, la consultation, l'élimination et la restitution de documents électroniques, dans des conditions qui en garantissent l'intégrité.

Dossier

> Dématérialisation de la commande publique

Action n° 1 : identifier les documents et définir les règles de gestion.

L'objectif est de faire l'inventaire de l'ensemble des pièces intervenant dans la gestion de la commande publique, en précisant les durées de conservation en fonction des exigences réglementaires et leur sort final, c'est-à-dire une élimination ou une conservation à titre patrimonial ou autre. Cela consiste plus précisément à :

- réaliser la liste de documents, en les regroupant par typologie avec leurs interactions dans le processus de la commande publique et les acteurs concernés ;
- préciser les durées de conservation par typologie de documents en archivage intermédiaire ;
- définir à quelle étape du processus ces documents doivent être versés vers le SAE ou à quelle étape l'autorisation de l'élimination doit être accordée par l'autorité en charge du contrôle scientifique et technique ;
- établir le sort final par défaut à appliquer par typologie de documents, soit une élimination, soit une conservation à titre définitif ;
- harmoniser les différents textes relatifs à l'archivage autour de la commande publique, afin de proposer une approche simple et de lever tous les doutes qui pourraient en découler.

Action n° 2 : réaliser un document de sensibilisation synthétique

L'objectif est de sensibiliser et d'informer l'ensemble des acteurs sur les besoins de l'archivage électronique tout au long du processus de gestion de la commande publique et aussi durant les phases d'exécution du marché. Ce document devra :

- rappeler les règles d'archivage selon la nature des pièces et leur responsable, qu'elles soient dématérialisées ou sous format papier ;
- identifier les contraintes réglementaires de conservation ;
 - présenter les rôles des différents acteurs autour de la commande publique ;
 - définir les principes d'organisation d'un archivage intermédiaire ;
 - proposer un tableau de gestion par typologie de document pour faciliter l'archivage.

Action n° 3 : créer un référentiel de bonnes pratiques

L'objectif est de créer un référentiel des bonnes pratiques, c'est-à-dire mettre un ensemble de préconisations et d'outils (exemple : profil SEDA)

à disposition des acteurs. Ce référentiel devra permettre d'aider les différents acteurs (éditeurs de logiciel, plates-formes de mutualisation de profils d'acheteurs, acheteurs) dans la mise en œuvre d'une solution d'archivage. Plus précisément, cela consiste à :

- définir les cas d'usage standard de consultation des archives pour la commande publique ;
- identifier les métadonnées utiles à la gestion des archives. Cette action doit permettre d'identifier les données importantes qui doivent pouvoir être extraites des profils d'acheteur ;
- construire un profil SEDA spécifique pour la commande publique, ce qui doit permettre de faciliter, voire d'automatiser, les versements d'archives du profil d'acheteur à un SAE ;
- définir les axes d'amélioration des solutions actuellement préconisées par l'Etat ou les collectivités pour les solutions de SAE, et proposer aux éditeurs des recommandations pour faciliter le déploiement de leur solution.

En complément des actions du PTNCP lancées autour des données (avis de publicité, archivage), des travaux sont menés autour d'outils indispensables à la dématérialisation, comme la signature électronique (cf. point 4 ci-après). L'exemple de la gestion des documents signés mérite d'être signalé.

Les documents relatifs à la commande publique intègrent des documents signés électroniquement. S'il est important de pouvoir valider la signature d'un contrat, le problème existe aussi pour un document archivé. En effet, la durée de validité d'un certificat (trois ans en règle générale) n'est pas en adéquation avec la durée de conservation des documents (de cinq à 10 ans). La vision des archivistes consiste à s'assurer en amont de la validité de la signature. Il n'est pas du ressort du SAE de conserver la validité de la signature. Cependant, la question se pose en cas de contrôle ultérieur de la validité de la signature. En effet, il apparaît nécessaire, en première analyse, de pouvoir lire la signature au moment du versement du document signé et de conserver la trace (piste d'audit) de cette vérification dans le SAE avec le document signé si nécessaire. Si cette démarche est possible, elle représente des contraintes qui doivent être analysées au regard de l'exigence de la preuve.

C. Signature électronique

La mise en œuvre de l'action n°8 du PTNCP doit permettre le développement d'un usage de la signature électronique qui soit adapté et proportionné aux besoins de la commande publique. Cette action est portée par la direction des Affaires juridiques des ministères économiques et financiers (DAJ), la DGFIP (direction générale des Finances publiques), la direction interministérielle du Numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC) et l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

L'enjeu majeur lié à l'usage de la signature électronique est celui de son intégration simple et pratique dans un processus de la commande publique dématérialisé, d'un bout à l'autre de la chaîne. L'ensemble de cette dernière est concerné et plusieurs acteurs sont amenés à intervenir : acheteurs (en particulier les services de l'Etat et les collectivités territoriales), opérateurs économiques, autorités de certification, éditeurs, autorités de contrôle ou encore archivistes.

1. Définition d'une signature électronique et de son certificat

La signature électronique est un procédé permettant à une personne d'apposer son accord sur un document électronique. Elle correspond techniquement aux données électroniques jointes ou associées à un document que le signataire utilise pour signer. La signature électronique ne doit pas être confondue avec la signature numérisée (par exemple la signature manuscrite scannée) !

Le certificat de signature électronique est une attestation électronique qui permet, notamment, d'associer les données de validation d'une signature électronique à une personne physique. Le certificat est délivré en même temps que la signature électronique. Il permet de garantir l'identité du signataire, l'intégrité et la non-répudiation du document signé.

Le certificat et la signature électronique associée se présentent sous forme de clé USB, de carte à puce ou sous forme de logiciel. La réglementation accepte trois formats : PAdES, XAdES et CAdES. Le PAdES permet la signature électronique de documents PDF. Le XAdES permet la signature électronique avancée de document XML. Enfin, le CAdES permet la signature électronique avancée de données. La signature n'est pas nécessairement visible dans le document signé.

Le format PAdES est le seul à permettre l'imbrication de la signature dans le fichier signé. Une

balise recensant les informations relatives au signataire est insérée dans le document. Dans le cas d'une signature au format XAdES ou CAdES, le jeton de signature se présente sous la forme d'un fichier détaché.

Le niveau d'exigence requis est variable selon l'utilisation de la signature électronique. La signature électronique dans la commande publique doit être conforme aux exigences du règlement eIDAS, et non plus au RGS, relatives à la signature électronique avancée et reposant sur un certificat de signature qualifié.

La signature, et surtout le certificat de signature associé, sont à commander auprès d'un prestataire de services de confiance qualifié, référencé par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Le certificat de signature qualifié est conçu par une autorité de certification et délivré par une autorité d'enregistrement.

L'identité du signataire est contrôlée physiquement par l'autorité de certification avant la remise du certificat et de la signature. Deux éléments distincts sont fournis : un support physique contenant une clef privée, propre au signataire, et une clef publique intégrée au certificat afin que chacun puisse être en mesure de vérifier la validité de la signature. La signature est dite « qualifiée » lorsque le contrôle d'identité est réalisé physiquement et que le certificat est remis exclusivement sur un support physique. Autrement, la signature est dite « avancée ».

La signature d'un document électronique suppose d'ouvrir son logiciel de signature, de sélectionner le format de signature désiré, de sélectionner le document à signer, de brancher son support physique de signature électronique, de sélectionner son certificat, de renseigner le mot de passe de son certificat électronique et de valider la signature.

Signer électroniquement est simple après un peu de pratique. Pour tout nouvel utilisateur, il est nécessaire de passer par une période d'apprentissage. Comme beaucoup de nouvelles technologies, la signature électronique pour un usage professionnel devrait entrer dans les habitudes.

2. Les actions en cours et à venir

Informer pour un meilleur usage et éviter la re-matérialisation

L'objectif est d'accompagner les acheteurs, les opérateurs économiques et les agents publics à utiliser et/ou vérifier la signature électronique à chaque étape du processus : de l'acquisition

Dossier

> Dématérialisation de la commande publique

d'un certificat de signature à son utilisation et son contrôle, en passant par son installation technique et opérationnelle. Un guide de trois pages a été réalisé en ce sens par la direction de projet du PTNCP, disponible sur www.economie.gouv.fr/commande-publique-numerique.

La sensibilisation et l'accompagnement à l'utilisation de la signature électronique vise également à prévenir le risque du plus grand « ennemi » de la complète dématérialisation de la commande publique, qui est la rematérialisation. Il convient de signaler l'outil « parapheur électronique » qui simplifie l'usage de la signature électronique tout en évitant les actes de rematérialisation. Il est utilisé par certaines collectivités locales et permet de mettre en place un processus de gestion dématérialisé avec l'avantage de pouvoir lire, vérifier et signer des documents à distance, quel que soit le logiciel métier qui soumet des documents à signer. Cela suppose néanmoins que les systèmes d'information soient interopérables.

Une implication obligatoire des utilisateurs

La gestion des certificats peut s'avérer complexe en l'absence d'organisation adaptée et anticipée. Les collectivités, les services de l'Etat et les opérateurs économiques doivent se structurer pour garantir une gestion optimale des commandes, des livraisons, des pertes et vols potentiels, des arrivées et des départs (périodes électorales) dans les services ou encore des évolutions de compétences mais aussi des délégations de signature.

Un message simple : limiter la signature électronique au strict nécessaire

Avec le temps, la signature électronique devrait être une étape simple et rapide dans un proces-

sus de contractualisation. Elle devrait se limiter à un strict nécessaire.

Dans l'exemple de la commande publique, la réglementation a été simplifiée pour ne rendre obligatoire que la signature entre l'acheteur public et le ou les candidats retenus à la suite de la consultation. Il n'est donc nécessaire ni pour les acheteurs de signer les documents de consultation, ni pour les entreprises candidates de signer leurs réponses et leurs offres. La traçabilité assurée par le profil d'acheteur garantit la provenance des documents.

Quand elle est appliquée, c'est une mesure extrêmement simplificatrice. Pour acheteurs et entreprises, cela nécessite parfois de changer leurs habitudes. Le retour des éditeurs de profil d'acheteur sur ce changement est unanime : la circulation des flux d'information a été fortement allégée, les performances des plates-formes améliorées.

Des évolutions possibles

La signature électronique devra être rendue obligatoire pour la commande publique si on veut la complète dématérialisation de sa chaîne.

Les évolutions technologiques devraient y contribuer. Ainsi, le développement des solutions d'identité numérique (travaux de FranceConnect et FranceConnect Agent) devrait simplifier l'usage de la signature électronique en s'affranchissant notamment des certificats de signature personnels.

En se projetant dans l'avenir, il est possible d'envisager que le contrat d'un marché soit un ensemble de données dématérialisé et la signature, une simple validation des données échangées et tracées entre parties prenantes.

4 L'après 2019

Fin 2019, il restera trois ans pour arriver à la complète dématérialisation de la commande publique. Les travaux d'interopérabilité et de référentiels sémantiques doivent faciliter les communications entre les systèmes d'information des différents acteurs, mais aussi des différentes

fonctionnalités (sourcing, consultations, gestion financière, archivage, etc.) d'un même acheteur. Ces travaux sont à la base des actions du PTNCP et permettront de mener à bien les chantiers restants jusqu'à 2022 (avis de publicité, signature électronique, open data, etc.). ■



Sylvie BRENNER
Cheffe de la mission « Déploiement de
la dématérialisation » (MDD) à la direction générale
des Finances publiques



Hervé BREYTON
Adjoint à la cheffe de la MD

La dématérialisation de la commande publique : la DGFIP facteur d'économies d'échelle

Mots-clés : gestion publique - gestion locale - commande publique -
dématérialisation - PES marché

La DGFIP, avec la mise en œuvre du « PES marché », capitalise sur l'obligation de dématérialisation de la commande publique tout en améliorant le quotidien de ses comptables dans l'exécution des dépenses sur marchés. En s'appuyant à la fois sur l'obligation réglementaire et sur la volonté des associations représentatives des élus locaux, la DGFIP s'est positionnée comme concentrateur de flux, en facilitant à cette occasion l'ouverture des données publiques. La mise à disposition gratuite de données librement réutilisables, dans des formats ouverts, va permettre de concourir à la lutte contre la corruption, à la transparence sur la gestion des deniers publics, au pilotage des politiques d'achat et au développement économique des entreprises.

1 Un environnement réglementaire favorable

L'obligation de dématérialisation de la commande publique s'applique depuis le 1^{er} octobre 2018. Ainsi, en vertu du décret réformant la commande publique du 25 mars 2016 désormais repris dans le code de la commande publique, les procédures de passation des marchés supérieurs à 25 000 euros doivent se faire obligatoirement via des plateformes en ligne, qu'il s'agisse des documents de la consultation ou de la réponse des entreprises. Cette obligation s'accompagne de la nécessité, pour les acheteurs publics, de rendre accessibles, sous un format ouvert et libre-

ment réutilisable, les données essentielles des marchés publics. Afin de créer un écosystème de données de la commande publique, il est en effet apparu nécessaire de standardiser celles-ci pour faciliter leur mise à disposition dans un format exploitable et facilement réutilisable.

Pour accompagner cette démarche, la direction des Affaires juridiques (DAJ) des ministères financiers s'appuie sur un plan de transformation numérique de la commande publique à mettre en œuvre sur la période 2017-2022, plan auquel la direction générale des Finances publiques (DGFIP) est asso-

Dossier

> Dématérialisation de la commande publique

ciée, notamment dans le cadre de l'axe « transparence » qui doit permettre de faciliter l'ouverture des données de marchés publics.

Forte de ce contexte favorable, la Structure nationale partenariale (SNP), pilotée par la DGFIP et regroupant l'ensemble des associations nationales représentatives des élus locaux et des établissements publics de santé (EPS), ainsi que les ministères concernés (Intérieur, Santé, Finances), s'est emparée du sujet de la dématérialisation de la commande publique. En effet, depuis de nombreuses années, c'est dans cette enceinte que sont définies les normes et les bonnes pratiques pour un déploiement concerté de la dématérialisation de la chaîne comptable et budgétaire.

Pour mémoire, ce sont également les travaux menés en SNP aux côtés de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) qui ont permis de définir la solution Chorus Pro, permettant aux collectivités territoriales et à tous les établissements publics d'accepter les factures électroniques et de dématérialiser les factures entre entités de la sphère publique depuis le 1^{er} janvier 2017.

La définition partagée de solutions « gagnant-gagnant » pour les ordonnateurs et les comptables restant au cœur des préoccupations de la SNP, la DGFIP a cherché à satisfaire les attentes de mutualisation des collectivités dans la réponse apportée aux objectifs de dématérialisation de la commande publique.

2 La définition d'une solution partagée en structure nationale partenariale

L'obligation de dématérialisation de la commande publique nécessite de fluidifier l'échange des données dématérialisées entre les collectivités locales, les établissements publics et les services de l'État pour répondre à plusieurs besoins :

- l'open data des données essentielles des marchés et des concessions ;
- le recensement économique de l'achat public ;
- l'amélioration de la qualité des échanges entre ordonnateur et comptable sur un domaine à forts enjeux, par la dématérialisation des données utiles au suivi de l'exécution des marchés en complément de la dématérialisation des pièces de marché.

La transmission des données de marchés publics supprime, en effet, la ressaisie des données disponibles dans le système d'information de l'ordonnateur, par un autre acteur, le comptable public, dans un contexte où la mutualisation de la donnée participe de l'efficacité des deniers publics.

C'est ainsi que la comparaison des données utiles à la satisfaction de ces différents objectifs a mis en évidence un noyau de données communes, ce qui a légitimé la recherche d'un dispositif de collecte unique, une brique mutualisée. Sur cette base, une structure XML des données « marchés publics » a été définie en SNP, conformément aux termes de l'arrêté du 27 juin 2007 modifié qui fixe les conditions de la dématérialisation des échanges entre ordonnateurs et comptables : « *L'échange de données et de documents électroniques s'opère entre les ordonnateurs et les comptables des organismes publics visés à l'ar-*

ticle 1^{er} en respectant une norme informatique dénommée « protocole d'échange standard d'Hélios » à partir de ses versions 2 et suivantes, qui est actualisée en fonction de l'évolution des technologies et des besoins d'échanges. »

Pour permettre des économies d'échelle, la DGFIP est désormais le destinataire des flux de marchés publics dits « PES marché » émis par les collectivités et les établissements publics de santé dès la notification des marchés initiaux, puis lors de leurs modifications.

La DGFIP se charge d'extraire les données pour mettre à disposition de chaque partenaire les seules informations relevant de son périmètre de responsabilité fonctionnelle :

- les données essentielles au profit d'Etalab, pour nourrir la plateforme data.gouv.fr et permettre aux acteurs de la commande publique de les exploiter aux fins de leur publication sur les profils d'acheteurs ;
- les données de recensement permettant d'alimenter l'application de recensement économique de l'achat public dont le suivi incombe à l'Observatoire économique de la commande publique (OECB), instance de concertation et d'échanges entre les différents acteurs (opérateurs économiques, pouvoirs adjudicateurs, etc.) ;
- les données utiles aux comptables dans le suivi de l'exécution des marchés.

Les modalités d'échange entre les collectivités et la DGFIP reposent sur les mêmes mécanismes que ceux déjà mis en œuvre dans le cadre de l'obligation de tenue des comptes

des collectivités et des établissements publics locaux par les comptables de la DGFIP, à savoir le portail Internet de la gestion publique (PIGP)

ou un tiers de télétransmission. Ils ne font donc pas peser de nouvelles contraintes sur les partenaires.

3 La mise à disposition d'un format « PES marché » et la validation des éditeurs

Dans ce contexte, la Mission de déploiement de la dématérialisation (MDD) de la DGFIP a été sollicitée par de nombreux éditeurs pour réaliser la qualification de flux PES marché, l'objectif consistant à obtenir, sur la base d'un site pilote, une validation qualitative des flux leur permettant de proposer la solution à leurs clients.

La structuration de la fonction achat et son articulation avec les autres fonctions supports de la collectivité peuvent amener à une refonte de l'urbanisation du système d'information (SI). Les solutions informatiques disponibles sur le marché permettent, en effet, de couvrir désormais la quasi totalité des besoins d'une structure qui souhaite investir le champ du SI achats. Pour d'autres collectivités, c'est la brique de gestion financière qui demeure la colonne vertébrale des informations d'exécution de la commande publique et qui assurera les fonctions de transmission des données essentielles et de recensement de la commande publique.

Face à ces choix, de nombreuses collectivités travaillent actuellement à l'élaboration d'un cadre d'urbanisation favorisant l'interopérabilité entre les différentes briques du système d'information. Ce sujet constitue d'ailleurs un axe du plan de transformation de la commande publique dont l'un des objectifs repose sur la définition d'outils permettant de faciliter l'interopérabilité, afin de faciliter le maintien d'une dématérialisation de bout en bout de la chaîne, gage d'efficacité et d'efficience.

C'est ainsi que la MDD a été sollicitée par des éditeurs de différents horizons, reflétant la complexité de l'urbanisation des systèmes d'information. Éditeurs de solutions achats, de solutions marchés, de profils d'acheteurs sont, de fait, venus se greffer à ses interlocuteurs traditionnels que sont les éditeurs de gestion financière.

A. Le contexte de la validation

Toutes les réformes induisent une conduite de changement. Afin de mener à bien ce chantier, il convient de réaliser un état des lieux de l'existant, une revue des process en place, une mise à jour des connaissances réglementaires, voire l'acquisition de nouvelles connaissances

métier. La réforme de la commande publique ne déroge pas à cette règle, elle a même nécessité un accompagnement supplémentaire de nos partenaires au regard de la complexité de la matière. Ce besoin de soutien sera vraisemblablement durable. En effet, si les nombreux acteurs qui gravitent autour de la gestion financière sont aguerris aux métiers de suivi de l'exécution comptable et financière des marchés publics, les éditeurs n'ont souvent pas eu, jusqu'alors, à s'approprier le corpus de la réglementation relative à la passation de la commande publique (modalités de consultation, types de marchés, etc.) Ces éditeurs financiers, désireux de proposer les nouvelles fonctionnalités de transmission des données essentielles, ont dû s'interroger sur les cas métier de la commande publique, les procédures, pour ensuite envisager la synoptique permettant d'en gommer la complexité et transmettre les données attendues au travers du PES marché sans que l'utilisateur n'ait à se soucier de définir, au cas par cas, les données essentielles à transmettre.

En effet, les règles relatives aux marchés publics sont nombreuses et complexes. Il arrive parfois que les usages des clients ne soient pas strictement conformes aux règles de l'art. Tout cela a nécessité, de la part de l'ensemble des acteurs, un état des lieux des procédures initiales de passation de marchés, des événements qui peuvent survenir au cours de la vie d'un marché, avant de déterminer, pour chaque hypothèse métier, les données à transmettre au travers du flux PES marché. Les éditeurs spécialisés de la commande publique, aussi appelés SI achats, dont les fonctionnalités vont de l'étude de projet à la rédaction des marchés, à la publication et au suivi de consultation, ont plus facilement appréhendé le sujet, étant naturellement plus au fait des procédures.

Fortement sollicitée, la MDD s'est appuyée sur le bureau réglementaire compétent du service des Collectivités locales de la DGFIP, pour mieux appréhender les sujets réglementaires. L'ensemble de ces échanges a nourri une foire aux questions (FAQ) disponible sur le site collectivites-locales.gouv.fr, ce qui a permis de mutualiser et partager les réponses.

Dossier

> Dématérialisation
de la commande
publique

B. Le passage en production et le déploiement de la solution PES marché par les éditeurs

Pour les éditeurs, l'étape suivante a consisté à traduire des événements métier en flux de données structurées « PES marché ». Il leur a ainsi fallu produire les trois grandes familles de flux attendues, à savoir :

- un flux initial consécutif à la notification d'un marché,
- puis un flux de modifications pour transcrire un événement comme une déclaration de sous-traitant éligible au paiement direct,
- et, enfin, un flux correctif permettant de corriger une erreur matérielle sur le dernier flux transmis, par exemple une erreur sur le nom d'un sous-traitant.

Après de nombreuses itérations, une fois les flux validés pour les différents types de marchés et les divers événements, la MDD a proposé aux éditeurs de réaliser des flux à partir de bases répliquées de leurs clients afin de profiter de données réelles.

Ces deux étapes ont permis au binôme éditeur/site pilote de s'assurer d'un premier niveau de qualité des flux transmis à la DGFiP. A partir de là, la MDD a proposé le passage en production du ou des sites pilotes en fonction de l'éditeur et des gammes de logiciels que ce dernier proposait. Seule une étape de production permet de vérifier, d'une part, que les flux reçus sont conformes à l'attendu et ne sont pas pris en défaut par les contrôles de cohérence réalisés par le guichet XML et, d'autre part, de s'assurer que les interfaces de logiciels et les actes métier renseignés par des utilisateurs sont correctement traduits en flux de données.

La MDD a ainsi pu examiner l'ensemble des flux reçus en production pour chaque site pilote, ce qui l'a conduit, un certain nombre de fois, à échanger avec l'éditeur et son client sur la nature de l'événement adressé via le PES. Après un certain nombre d'échanges de flux de typologies différentes (marché, accord cadre, marché subséquent, bon de commande, etc.), l'éditeur a été jugé apte à généraliser son offre auprès de ses clients.

Les sites pilotes des premiers éditeurs ayant finalisé leurs développements sont entrés en production dès le mois d'octobre 2018, la MDD assurant un suivi des premiers flux et un accompagnement de la collectivité. A ce jour, six éditeurs sont validés par la MDD et les travaux se poursuivent avec d'autres éditeurs.

La mise en production du flux PES marché permet aujourd'hui d'alimenter la plateforme data.gouv, les données étant publiées au fil de l'eau. Dès la prise en compte du flux PES marché par Hélios, les données à destination de data.gouv sont transformées et transmises au format attendu. Les données sont ainsi centralisées et publiées à J+2 sur le site data.gouv. Ces données sont alors disponibles pour les profils acheteurs qui peuvent les récupérer grâce aux web-services (API) proposés par la plateforme et publier parallèlement les données essentielles de leurs clients.

L'alimentation de l'application de recensement économique de l'achat public de la direction des Affaires Juridiques est opérationnelle depuis le mois de mai 2019, ce qui a conduit la DGFiP à rejouer les flux reçus depuis le mois d'octobre 2018, comme elle s'y était engagée auprès des premières collectivités ayant adopté le PES marché. Cette offre de service permet d'éviter à ces collectivités-là de saisir parallèlement leurs données de recensement.

Enfin, les travaux d'alimentation d'Hélios aboutiront à une mise en production d'un module rénové de suivi des marchés en novembre prochain. Pour autant, rien n'empêche l'envoi, dès à présent, de flux PES marché de la part de collectivités et établissements publics de santé. Si, pour l'heure, l'envoi de ces flux reste sans impact pour le comptable, la mise en œuvre du PES marché participe d'ores et déjà de la cible voulue avec l'envoi anticipé des informations de marché et pièces justificatives associées avant le début de l'exécution du marché.

C. Le module marché Hélios refondu au bénéfice des comptables

L'apport majeur du PES marché pour les comptables est de permettre la transmission à la DGFiP, au fil de l'eau, des données relatives à la notification d'un marché initial et à ses modifications éventuelles, tout au long de la vie du marché, en la désynchronisant de l'exécution de la dépense. Les données peuvent désormais être transmises de façon anticipée, de manière décorrélée de l'envoi d'un mandat destiné à exécuter la dépense. En effet, le PES marché permet de transmettre des données mais aussi les pièces contractuelles constitutives du marché. Le comptable bénéficie ainsi des données, des pièces lui permettant d'alimenter le module marché en avance de phase de l'exécution ; ce qui lui facilite le contrôle du dossier de marché en amont de l'exécution de la dépense. Ce nouveau module prend en compte les dernières évolutions réglementaires et voit, à ce titre, toutes

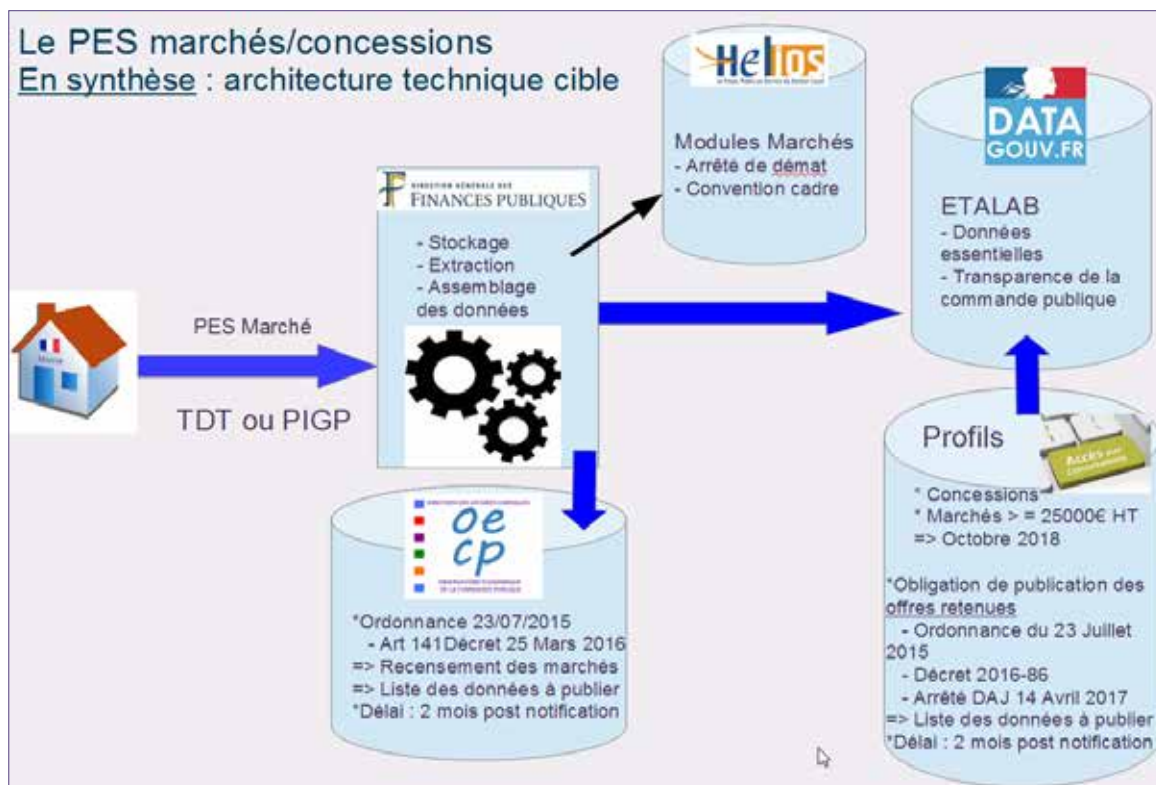
les terminologies précédemment employées dans Hélios modifiées. Une fois le marché reçu en bannette du comptable, le système effectue un ensemble de contrôles de pré-visa, proposant au comptable de prendre en compte le flux pour alimenter le module marché. Pour autant, le comptable pourra modifier les données en fonction des résultats de pré-visa du système ou du visa intellectuel des pièces justificatives. Il bénéficiera aussi de la possibilité de rejeter le flux. Cela pourra être notamment le cas si le marché a déjà été saisi dans Hélios entre le 1er octobre 2018 et l'ouverture du module marché. En effet, les flux PES marché reçus sur cette période vont être rejoués et transmis au comptable. Le système détectera qu'un marché porteur des mêmes références existe déjà si le comptable en avait fait une saisie manuelle. Le comptable pourra alors conserver les données saisies et rejeter le flux, ou bien prendre en compte le flux, les données venant abonder et enrichir les données marchés migrées à partir de l'ancien module.

Comme le PES marché permet de véhiculer les pièces constitutives du marché avant le début de l'exécution de ce marché, un rappel systématique du référencement des pièces va être mis en place. Si l'ordonnateur indique le numéro du marché à chaque mandat d'exécution, Hélios, grâce à cette donnée pivot, sera en mesure de récupérer les identifiants de pièces que l'ordonnateur n'aura pas à fournir.

L'une des préoccupations des représentants des établissements publics de santé en Structure na-

tionale partenariale était de simplifier la gestion de l'envoi des marchés aux comptables en tenant compte de la nouvelle organisation en groupements hospitaliers de territoires (GHT). L'objectif consistait à mettre fin à la transmission des pièces contractuelles par chacun des établissements du groupement à son comptable public assignataire, à l'appui du premier mandat d'exécution. Grâce au PES marché, seul l'établissement support devra transmettre les flux PES marché à son comptable. Hélios se chargera de dupliquer le flux et les pièces justificatives contractuelles à destination du comptable assignataire de chacun des établissements membres du GHT dont la comptabilité est tenue sous Hélios, ce qui permettra d'alimenter automatiquement le module marchés de chaque budget.

Pour conclure, la conduite de ce projet témoigne, une fois encore, de tout l'intérêt que présente la co-construction d'une solution partagée de dématérialisation avec nos partenaires collectivités et établissements publics. Comme ce fut le cas pour la définition du PES dès 2005, socle sur lequel l'ensemble du dispositif s'est construit au fil du temps, la dématérialisation de la commande publique constitue une étape supplémentaire permettant d'étendre le champ du possible en privilégiant une logique de bout en bout. Cette approche globale ambitieuse repose sur un dialogue sécurisé entre les différents systèmes d'information de la collectivité pour, in fine, faciliter le dialogue avec le système d'information du comptable public. ■



Dossier

> Dématérialisation
de la commande
publique



Denis GALLIANO

Directeur de la Commande publique à la ville de Lyon

La dématérialisation de la commande publique à la ville de Lyon

Mots-clés : gestion publique - gestion locale - commande publique -
dématérialisation - Lyon

Bien que la dématérialisation de la commande publique soit planifiée depuis 2016, les derniers éléments techniques permettant sa mise en œuvre n'ont été disponibles que fin 2017, rendant difficile l'intégration au sein d'une structure importante comme la ville de Lyon où la commande publique est décentralisée. Les nombreuses facettes de cette dématérialisation nécessitent des adaptations techniques des outils, avec un impact non négligeable sur l'organisation interne. La dématérialisation, gage de meilleure traçabilité, donc de sécurité juridique, ne peut réussir que si tous les acteurs mettent en œuvre des logiques d'interopérabilité entre des outils de plus en plus spécialisés.

1 Contexte

La ville de Lyon, convaincue de l'apport de la dématérialisation dans les processus marchés et comptables, a dématérialisé la transmission des pièces des marchés au comptable public depuis le 1er janvier 2010, en mettant à sa disposition, sur un serveur interne, l'ensemble des documents marchés dans le cadre d'un accord local de dématérialisation des pièces justificatives dématérialisées et des documents budgétaires.

La ville de Lyon est aussi engagée, depuis plusieurs années, dans le processus de la dématé-

rialisation des pièces de la dépense avec la mise en place du flux PES dépenses. Ce projet, mené par la direction des Finances, a nécessité de réorganiser les fonctions comptables autour de plusieurs pôles comptables et est en voie d'aboutissement.

En termes de marchés publics, la dématérialisation de la commande publique, bien qu'existant dans le code des marchés publics de 2001, a trouvé un nouvel élan en 2016 avec la mise en application du nouveau droit de la commande

publique. De nouvelles possibilités et obligations sont apparues avec un objectif majeur au 1^{er} octobre 2018.

Dès la fin de l'année 2016, la ville de Lyon a analysé ces nouveaux chantiers en examinant les nouveaux dispositifs et les éventuels impacts dans le cadre de son organisation des achats semi centralisée. En effet, forte de ses 700 marchés formalisés par un écrit et numérotés, et de ses nombreux marchés simplifiés passés chaque année, l'organisation interne de la ville est basée sur trois typologies de directions pour la gestion des procédures de passation des marchés :

des directions au sens large, autonomes pour la passation des marchés rentrant dans un besoin global inférieur à 50 000 euros HT. Elles ont été mises en place dans un souci d'efficacité et de réactivité pour les petits achats ;

- trois directions semi-expertes assurent la gestion des procédures marchés jusqu'à 221 000 euros HT ainsi que la passation des marchés subséquents à un accord cadre ;
- deux directions expertes assurent la gestion des procédures marchés quel qu'en soit le montant.

Indépendamment de la gestion de la procédure, chaque direction gestionnaire de marché est responsable de la définition du besoin, de l'analyse des offres et de l'exécution générale du marché ; chaque direction utilisatrice gère ses propres commandes.

Ce choix d'organisation interne de la commande publique a introduit des seuils spécifiques à la ville de Lyon (50 000 euros HT), ce qui ne posait pas de problème jusqu'à présent. Ce dispositif organisationnel se trouve dorénavant impacté avec le seuil réglementaire de la dématérialisation (25 000 euros HT) car il génère, au sein même d'une petite direction, de nouvelles procédures à mettre en œuvre et, surtout, l'utilisation de nouveaux outils.

En outre, la pluralité d'acteurs dont les rôles et responsabilités sont distincts et successifs sur une même procédure n'est pas intégrée à la base dans les outils informatiques (problèmes de droits, de licences, de sécurisation des saisies, etc.)

Dès le début de l'année 2017, la direction de la Commande publique (DCP) a progressivement rendu obligatoire la réponse dématérialisée aux différentes consultations qu'elle lançait. Pour aider les candidats, un guide pratique a été systématiquement introduit dans les dossiers de consultation.

En 2017, la ville de Lyon a aussi commencé à réfléchir à l'obligation de publication des données essentielles sur son profil d'acheteur, prévue pour octobre 2018 avec l'objectif de commencer la publication dès le début de l'année 2018.

Un travail a commencé avec le prestataire AWS titulaire du marché pour le profil acheteur de la ville de Lyon mais, dès l'automne 2017, ce travail a été arrêté avec l'information reçue de la mise en place, par la DGFIP, d'un dispositif centralisé regroupant la publication des données essentielles, l'alimentation du dispositif de recensement des marchés et l'envoi des informations marchés, y compris les pièces justificatives au comptable public. Le flux PES marchés était donc né et il s'inspirait du flux PES dépenses gérant la transmission des informations et pièces justificatives de la dépense déjà mis en place par la DGFIP.

En décembre 2017, le plan de transformation numérique de la Commande publique a été approuvé, réaffirmant des objectifs à court terme :

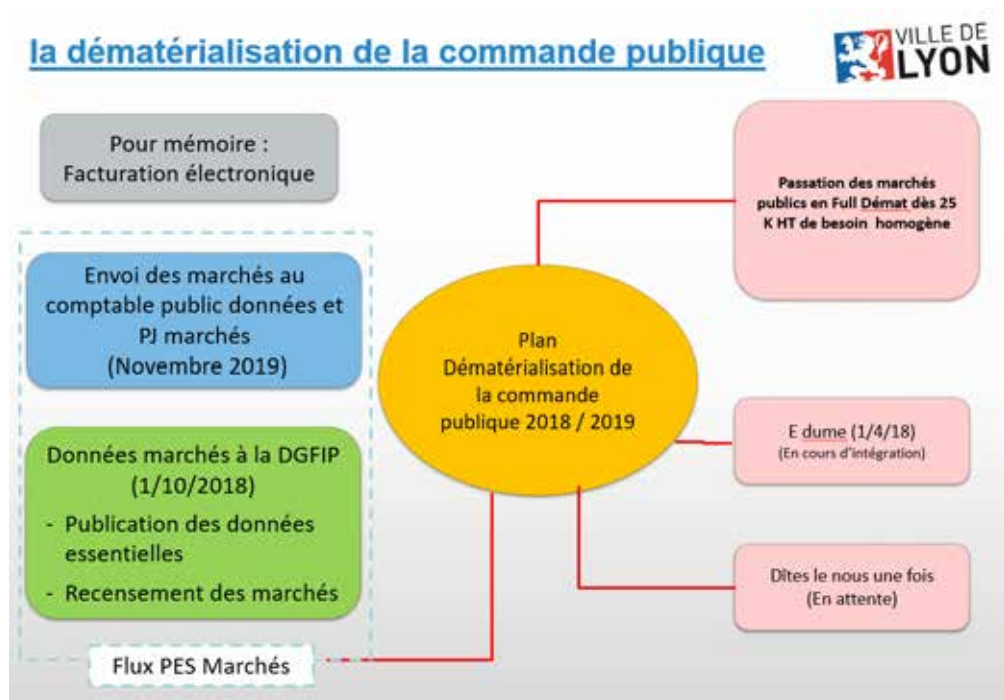
- la dématérialisation totale des procédures de passation des marchés publics : tous les échanges avec les candidats devaient être dématérialisés au 01/10/2018 ;
- la publication des données essentielles de la commande publique (open data) via le profil acheteur pour les marchés publics dès 25 000 € HT au 01/10/2018 ;
- le recensement national des marchés dès 90 000 € HT au 01/01/2018 ;
- l'acceptation du document unique de marché européen électronique (e-DUME) au 01/04/2018 ;
- le « Dites-le nous une fois » au 01/10/2018.

Pour l'accomplissement des tâches d'échange avec les fournisseurs dans la partie amont de l'achat, soit avant la notification du marché, l'existence d'un seul outil ne posait pas de soucis techniques majeurs. En revanche, la gestion différenciée de la production des marchés et de leur exécution en termes d'outils était problématique, d'autant plus qu'aucun des outils n'était opérationnel pour générer ce nouveau flux PES.

Bien que le flux PES marchés ne soit qu'une phase du plan global de la transformation numérique de la commande publique, celui-ci a été priorisé du fait des délais réglementaires et de la nécessité de développer cette nouvelle fonctionnalité dans les outils.

Dossier

> Dématérialisation
de la commande
publique



2 Une étude de cadrage et d'orientation menée pour identifier les choix techniques

Une étude interne de cadrage et d'orientation a été menée début 2018 en partenariat avec la direction des Systèmes d'information et des télécommunications, la direction de la Commande publique et la direction des Finances, afin d'élaborer les différents scénarios techniques permettant de répondre aux obligations réglementaires du flux PES marchés.

Cette étude a permis de confirmer qu'aucun outil informatique n'était opérationnel pour générer le flux PES marchés et qu'il était impératif que l'envoi des données et des pièces justificatives constituant ce flux soit émis à partir d'un seul et même outil.

Sur la base des informations en notre possession, à savoir l'envoi des données essentielles à compter d'octobre 2018 et la mise en place du flux PES marché complet en juin 2019, nous avons examiné trois modes de transmission pour l'émission du flux PES marchés : notre profil acheteur, notre logiciel de gestion financière et notre logiciel de SI achats/marchés.

Après analyse :

Le scénario du profil acheteur (AWS) n'était pas applicable à la ville de Lyon car il ne couvrait pas la totalité du périmètre du flux et ne concernait que les entités ne disposant pas de comptable public ; il n'était pas dans les intentions de l'édi-

teur de développer cette fonctionnalité pour les entités dotées d'un comptable public.

Le scénario du logiciel de gestion financière (ASTRE) nécessitait, comme prérequis techniques, de faire évoluer le module marché de base du logiciel, en place au sein de la ville de Lyon, générant des impacts techniques très importants sur les autres outils métiers de la ville (interfaçage des éléments marchés avec six autres outils métiers) et perturbant le projet interne de la dématérialisation de la fonction comptable, en pleine période de mise en œuvre des pôles comptables.

Le scénario du logiciel SI marchés/achats (LIAWEB) supposait, a minima, de développer l'interopérabilité de cet outil avec les autres outils métiers de la ville, dont la GED transverse, afin de limiter les impacts sur les agents comptables et les utilisateurs des marchés et de garder une saisie minimale des marchés dans ASTRE, en attendant la mise en place d'une interface avec l'outil de gestion financière.

Compte tenu des contraintes de délais, des plans de charge de chacun et des attentes fonctionnelles fortes sur le logiciel de gestion financière pour les pôles comptables, le scénario de l'outil SI achat/marchés a été retenu lors de la présentation de l'étude de cadrage et d'orientation le 21 mars 2018.

Le logiciel LIAWEB avait été mis en place à la ville de Lyon début 2016, en remplacement d'un outil qui ne donnait plus satisfaction et pour faire face à l'arrivée du nouveau droit de la commande publique. Il a été mis en production au 1^{er} avril 2016. Ce logiciel LIAWEB de la société ORDIGES devient le logiciel de référence pour les marchés et le support pour émettre le flux PES marchés pour la ville de Lyon. Le logiciel de gestion financière ASTRE de la société GFI demeure le référent en

matière d'exécution financière et le support pour l'émission des flux PES dépenses.

La ville de Lyon s'est donc positionnée comme « pilote éditeur », en partenariat avec la société ORDIGES et la DGFIP. Ce partenariat était essentiel pour permettre à l'éditeur de déployer une solution sécurisée au bénéfice de l'ensemble de ses clients, sachant que les SI marchés/achats ne sont pas des partenaires traditionnels de la DGFIP, à la différence des logiciels de gestion financière.

3 Une gestion en mode projet

A. Une structure projet

En parallèle du développement de la fonctionnalité dans l'outil marché, un groupe projet a été mis en place pour mener une réflexion sur les nouveaux processus de gestion et étudier les impacts sur l'organisation interne de la commande publique, notamment pour les petits marchés gérés par les directions.

Afin de garantir la représentativité du groupe et de disposer d'une vision globale des processus de la commande publique, les membres du groupe projet sont issus des différents acteurs métiers de la commande publique, à savoir la direction de la Commande publique, la direction des Systèmes d'informations et télécommunications, la direction des Finances, des directions opérationnelles et de partenaires extérieurs tels la DGFIP, la DRFiP et la trésorerie municipale.

Des groupes thématiques ont été mis en place autour des thèmes suivants :

- A- le périmètre du flux PES marchés,
- B- l'organisation à mettre en œuvre pour le flux PES marchés,
- C- les PJ « marchés » concernées par le flux PES marchés,
- D- les échanges dématérialisés avec les candidats,
- E- les outils existants.

Pour parfaire le dispositif, un comité de pilotage transversal composé du secrétaire général de la ville de Lyon et des directeurs de la Commande publique, des Finances et des Systèmes d'informations et télécommunication, a été mis en place pour valider les différentes propositions.

Le dispositif projet a été rendu complètement opérationnel en juin 2018 après le recrutement d'une cheffe de projet pour une durée d'un an.

B. Un dispositif d'accompagnement du changement

Pour permettre l'information des différents utilisateurs des outils et intégrer les différentes évolutions de processus, un dispositif d'accompagnement a été mis en place autour de :

« Flashs infos », documents de communication interne à destination des directions,

un dispositif d'accompagnement pragmatique des utilisateurs par la DCP (Allo « DCP » pour les nouveaux utilisateurs notamment),

la diffusion de manuels, de synopsis de saisie,

l'organisation de sessions de formations aux outils pour tous les utilisateurs.

À côté de cela, un dispositif de contrôles de la qualité de saisie des marchés a été mis en place au niveau de la direction de la Commande publique, qui a pris en charge l'envoi de tous les flux PES marchés de manière transitoire.

À terme, lorsque les saisies seront fiabilisées et l'outil finalisé dans la gestion des différentes situations, les directions expertes et semi-expertes assureront elles-mêmes les envois de flux PES marché.

C. Un projet évolutif

À l'issue des premières réunions des groupes de travail A, B et D, le périmètre du flux PES a été clarifié et le comité de pilotage du 26 septembre 2018 a validé la mise en place du dispositif suivant :

maintien des marchés numérotés pour les marchés inférieurs à 25 000 euros HT et comportant une clause particulière d'exécution (avances, acomptes, pénalités, variation de prix, retenue de garantie, exécution par bons de commande, marché à tranches) comme le souhaite le comptable public ;

Dossier

> Dématérialisation de la commande publique

suppression de l'obligation de marché numéroté pour les marchés inférieurs à 25 000 euros comportant uniquement une clause de droit d'auteur (non exigé par la trésorerie) ;

saisie de tous les marchés numérotés sous LIA, notifiés à compter du 1^{er} octobre 2018, quel que soit le montant. La saisie du marché doit se faire dès la signature pour permettre la génération de l'acte de notification via LIA ;

mise en œuvre du flux PES par la direction de la Commande publique dans un premier temps, puis directement par les directions expertes et semi-expertes dans un deuxième temps (fin 2018) à partir des informations saisies par :

les directions expertes pour leurs propres marchés,

la direction qui assure la gestion de la notification du marché ;

mise en place d'un plan de formation et d'accompagnement des directions pour la saisie des marchés sous LIA ;

génération du flux PES marchés et de l'information du conseil municipal à partir des données issues de l'outil LIA dès octobre 2018 pour la partie open data, puis juillet 2019 pour les pièces justificatives des marchés ;

utilisation du profil d'acheteur AWS pour la gestion des échanges électronique avec les opérateurs économiques dès 25 000 euros.

Après les premières formations et actions d'accompagnement au niveau marché et la réunion du groupe de travail D, le comité de pilotage du 4 décembre a été amené à constater que la fiabilité des saisies n'était pas au rendez-vous, du fait d'une utilisation trop occasionnelle des outils, d'une absence de contrôle de cohérence des données au niveau de la saisie ou d'une imprécision sur les données attendues, notamment sur des points en développement comme le montant des marchés. De plus, des marchés ont été trouvés saisis directement dans l'outil de gestion financière sans être saisis dans l'outil de gestion du marché, à cause des habitudes et de l'absence de blocage dans le dispositif.

Ces éléments ont confirmé les craintes initiales de se caler sur l'organisation existante privilégiant la proximité de terrain et la réactivité au détriment de la professionnalisation « marché ».

Aussi le comité de pilotage du 4 décembre 2018 a-t-il modifié le dispositif prévu et décidé ;

d'engager une réflexion plus ambitieuse en matière d'organisation. Plusieurs scénarii seront étudiés sur la base des critères suivants :

la fiabilité des saisies,

l'efficacité du processus d'achat,

la sécurité juridique,

le coût global (RH et financier),

la lisibilité du dispositif ;

de sensibiliser les utilisateurs sur la qualité de leurs saisies, via une note du secrétaire général ;

en attendant l'aboutissement de la réflexion complémentaire sur l'organisation, de recentrer la saisie des marchés produits par les directions selon le dispositif suivant :

les directions expertes et semi-expertes pour leur compte,

les directions semi-expertes de délégation pour leur compte et celui des directions qui leur sont rattachées,

deux ou trois directions ayant un volume significatif de marchés à titre de test,

la DCP pour le reste ;

de mettre en place un dispositif progressif pour les échanges dématérialisés avec les candidats, en tenant compte de la sensibilité juridique des dossiers et en s'appuyant sur les directions expertes, semi-expertes, deux ou trois directions pilotes et le reste au niveau de la direction de la Commande publique.

La réflexion sur l'organisation de la commande publique à l'échelle de la ville de Lyon est toujours en cours. La ville de Lyon s'interroge sur la pertinence du seuil de 50 000 euros HT au niveau des directions, au regard des nouvelles contraintes pour les marchés entre 25 000 euros et 50 000 euros HT et particulièrement l'utilisation des outils. Les questions qui se posent sont les suivantes :

faut-il garder le seuil de 50 000 euros HT au niveau des directions, dont certaines ne produisent que quelques marchés, en les amenant à utiliser de nouveaux outils de manière très occasionnelle, avec toutes les conséquences que cela comporte (formation et accompagnement des utilisateurs, achat de licences) ?

faut-il centraliser les marchés entre 25 000 et 50 000 euros HT et prendre le risque de perdre en réactivité et autonomie au niveau des directions et, si oui, quel est le bon niveau de centralisation (direction de la Commande publique, délégations) ?

Les secrétaires généraux de délégation ont tous été rencontrés et une réunion autour du secré-

taire général a permis d’esquisser des solutions d’organisation nouvelles qui ont fait l’objet d’une présentation en groupe de direction générale en avril 2019.

À l’issue de cette décision de principe, un nouveau délai sera nécessaire pour mettre en œuvre une éventuelle nouvelle organisation pouvant, dans certaines délégations, conduire à une réorganisation interne.

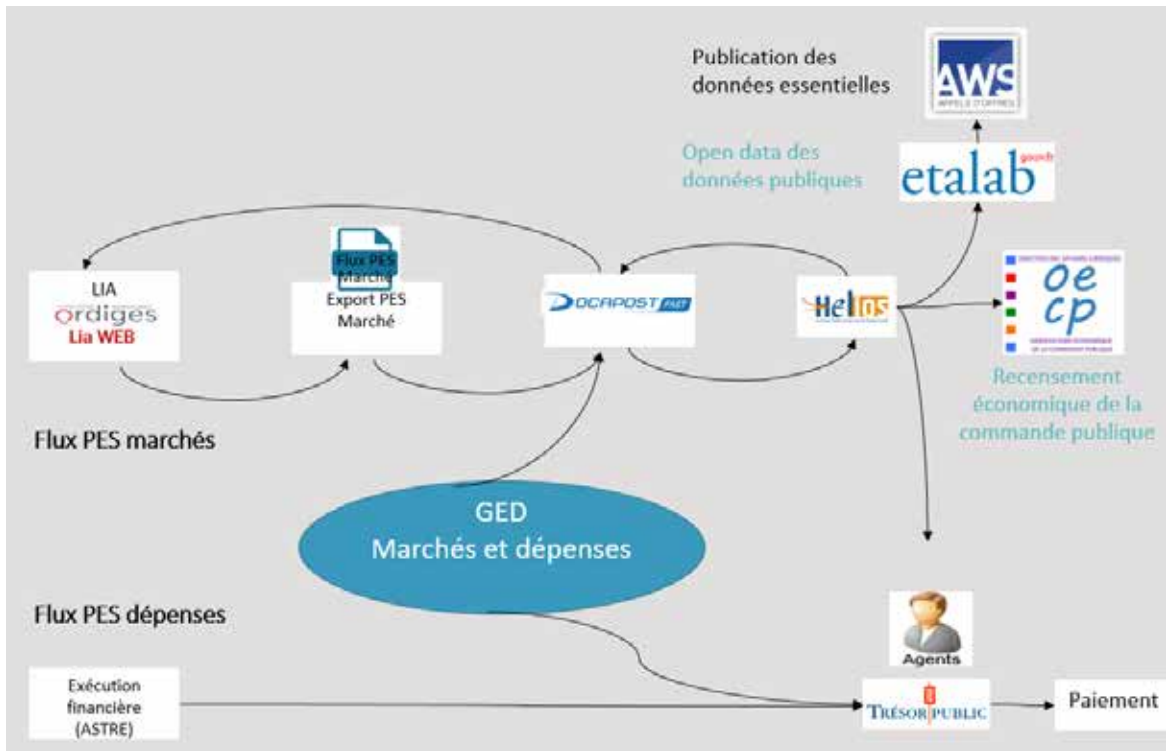
D. Aspects techniques et difficultés

Si, comme vu ci-avant, nous n’étions pas trop inquiets sur le profil d’acheteur qui gèrera la par-

tie amont de la dématérialisation, les développements techniques nécessaires pour intégrer le e-DUME étant en cours, le travail était plus conséquent pour la mise en place du flux PES marchés.

Après plusieurs échanges avec la société ORDIGES, un marché sans mise en concurrence sous forme d’accord-cadre a été conclu pour développer en partenariat le flux PES mais aussi les interfaces nécessaires au niveau de la GED, du tiers de télétransmission et, à terme, au niveau de l’outil financier.

Le schéma retenu est le suivant :



Les délais nécessaires au développement de la nouvelle fonctionnalité dans le SI achat et l’absence d’une base test HELIOS ont rendu impossible un test de l’ensemble des interfaces. Les premières grosses difficultés sont donc apparues lors de la mise en production.

En effet, bien que les contenus de certains des fichiers XML créés aient été validés manuellement par la DGFiP en amont, il a été constaté que lorsque certains fichiers étaient transmis via notre tiers de télétransmission, les envois étaient rejetés.

L’impossibilité de pouvoir traiter la chaîne de transmission dans son intégralité a donc été un handicap. En effet, il est apparu au stade de la production des problèmes qui, parfois, pouvaient concerner la saisie par les utilisateurs, parfois le SI achat, parfois le tiers de télétransmission, parfois le système HELIOS ou, enfin, un simple malentendu sur les données à transmettre.

Le travail en production n’a pas permis de tester par anticipation tous les cas de figure et notamment des cas connus qui allaient arriver plus tard, il fallait travailler obligatoirement sur des cas réels.

4 Un projet qui se poursuit

Ce projet est toujours en cours sur l'ensemble de ses volets.

Concernant le point organisationnel, à l'issue des choix stratégiques attendus pour avril 2019, il faudra étudier et mettre en place l'organisation définitive avec les actions de formation et d'accompagnement.

Pour la partie technique, les interfaces avec la GED devront être développées d'ici l'été 2019 afin de permettre l'envoi complet du flux PES marchés, et devra être étudiée la mise en place des dispositifs de contrôle au niveau des écrans de saisie.

De nombreuses inconnues existent encore comme le montrent nos échanges avec la trésorerie qui, n'ayant pas encore tous les éléments sur le futur système HELIOS, ne peut nous apporter toutes les réponses à des questions liées à des pratiques souvent spécifiques à la ville de Lyon. Une attention particulière devra être apportée sur des points qui peuvent paraître comme des points de détail mais qui pourraient vite être très problématiques si des rejets étaient générés lors de la transmission des données au comptable public. Des interrogations sont actuellement en cours sur plusieurs sujets comme, par exemple :

- la modification des données déjà publiées à la suite d'erreurs de saisie sans qu'il y ait un acte modificatif,
- les marchés subséquents à un accord cadre de très faible montant ne générant pas de marché numéroté,
- ou encore la gestion du simple changement d'adresse d'un titulaire qui génère un nouveau SIRET mais ne correspond pas à un changement juridique de titulaire.

De façon générale, il s'agit de clarifier la gestion de la modification d'une donnée essentielle avec ou sans acte et à tout moment de la vie d'un marché.

Pour parfaire le dispositif, il restera à convaincre les fournisseurs des outils financiers et autres de la nécessité de développer l'interopérabilité des outils et d'accepter la mise en place d'interfaçage avec notre outil marchés, sans pour autant mettre en préalable l'évolution de l'outil vers la dernière version ce qui, malheureusement, est souvent le cas dans le domaine des outils informatiques.

Pour conclure, il me semble important de souligner que l'adaptation des outils aux évolutions réglementaires est toujours longue et difficile et que cette adaptation ne peut se faire qu'à partir du moment où l'ensemble des éléments sont définis dans le détail. Par ailleurs, ces évolutions peuvent avoir aussi un impact organisationnel qui ne pourra être mesuré précisément qu'une fois les outils rendus opérationnels. Enfin, ces changements peuvent être très longs à mettre en place dès lors qu'ils s'accompagnent d'une redistribution des tâches ou d'une modification de l'organisation.

Si la dématérialisation est un gage de meilleure traçabilité, elle est très exigeante dans sa mise en œuvre et ne pourra être une réussite que si l'ensemble des acteurs mettent en œuvre des logiques d'interopérabilité entre les outils et qu'au préalable, une définition précise et commune au niveau national est mise en place pour chaque donnée. L'interprétation est un élément qui peut faire obstacle à la réussite d'un projet de dématérialisation puisque si chaque éditeur, acheteur, comptable et même utilisateur n'interprète pas les éléments de la même manière, cela deviendra vite ingérable et les communications seront rompues. ■



Céline FAIVRE

Directrice générale adjointe Numérique, achat, juridique
Direction générale des services de la région Bretagne

Bretagne : une politique d'achat pilotée par la donnée

Mots-clés : gestion publique - gestion locale - commande publique -
dématérialisation - région Bretagne

La région Bretagne, décidée à faire de la digitalisation de la fonction achat un axe de performance et d'efficience, agit pour organiser la commande publique comme une plateforme, autour de trois briques de service : un espace numérique « *sourcing* » pour faciliter le rapprochement de l'offre et de la demande, une place de marchés publics en ligne et un observatoire régional de la commande publique. Ainsi, la politique d'achat de la région Bretagne pourra être facilement mesurée, grâce à des données nativement numériques.

Améliorer la qualité et l'efficacité des services publics et faire de la commande publique un levier de croissance pour les entreprises, telles sont les orientations du schéma des achats économiquement responsables de la région Bretagne. Conçue comme une politique publique transverse à toutes les autres, la politique d'achat se doit de concilier des objectifs parfois contradictoires sans perdre de vue que « *l'objectif de la commande publique, quel qu'en soit le montant, est, avant tout, la satisfaction d'un besoin identifié en parvenant à la meilleure*

performance en termes de coûts et de services ou fonctionnalités attendus¹ ».

Pour y parvenir, la région Bretagne a retenu une approche opérationnelle fondée sur le rapprochement de l'offre et la demande, le travail avec les filières au bénéfice de leur structuration, une meilleure définition du besoin grâce au *sourcing* et le pilotage de l'atteinte des objectifs fixés grâce à la donnée. Plaçant la transformation numérique au cœur de sa politique d'achat, la région fait de la digitalisation de la fonction achat un axe de performance et d'efficience.

¹ Les notes du conseil d'analyse économique, avril 2015, Stéphane Saussier et Jean Tirole

Dossier

> Dématérialisation
de la commande
publique

1 La politique d'achat : une véritable politique publique

Au niveau national, la commande publique représente environ 200 milliards d'euros, soit 10 % du PIB². Au niveau régional, s'il est plus difficile d'en apprécier le poids économique, on estime toutefois que les seules collectivités bretonnes commandent directement chaque année plus 2,5 milliards de prestations (principalement dans le secteur du BTP) et contribuent, par leurs dotations, au financement d'autres opérations d'envergure. La région Bretagne, quant à elle, a une capacité d'influence significative. Ses achats s'élèvent à 250 millions d'euros en moyenne par an.

A. La politique d'achat au service du territoire

Souvent perçue comme une matière juridique contraignante tant par les acheteurs publics que par les opérateurs économiques, la commande publique est trop rarement appréhendée comme une véritable politique publique transverse.

Et pourtant, la politique d'achat peut être vue « comme un espace ouvert aux initiatives locales ». Libre aux décideurs publics d'en définir les orientations politiques (développement économique, emploi local, production locale, innovation sociale et environnementale), de déterminer les stratégies d'achat (programmation des achats et évaluation du besoin, choix des montages contractuels, massification des achats et mutualisation) et de fixer des conditions d'exécution efficientes.

La Stratégie régionale de développement économique et d'innovation à l'international (SRDEII³) aborde explicitement cette problématique. Elle rappelle que « la commande publique constitue (...) un levier important de développement

des TPE/PME et ETI qui souvent se sentent exclues de ces marchés en raison de la perception qu'elles en ont (monde opaque réservé aux gros notamment) et de la complexité administrative rencontrée ».

Signataire de la charte régionale de la commande publique en 2014, la région Bretagne entend également promouvoir et asseoir la dynamique territoriale singulière et participative initiée par l'association Breizh Small Business Act en faveur d'une commande publique renouvelée et économiquement responsable.

En signant cette charte, la région Bretagne, comme tous les donneurs d'ordre publics et opérateurs économiques bretons signataires, soumis aux nouvelles dispositions issues de la réforme de la commande publique de 2016⁴, a souhaité renforcer les conditions du rapprochement de l'offre et de la demande, afin de davantage donner aux entreprises locales d'opportunités de se voir attribuer des marchés publics. Les engagements de la charte régionale de la commande publique, ci-dessous rappelés, guideront la politique d'achat volontariste de la région Bretagne :

1. Renforcer la transparence de la commande publique
1. Adopter une posture économiquement et socialement responsable
2. Valoriser l'implication territoriale par la connaissance des savoir-faire des politiques publiques locales
3. Investir des méthodes d'ingénierie contractuelles innovantes



² Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique - Avril 2016

³ Stratégie régionale de développement économique et d'innovation à l'international, 2014-2020

⁴ Ordonnance du 23 juillet 2015 et décret du 24 mars 2016 relatif aux marchés publics et ordonnance du 29 janvier 2016 et décret du 1er février 2016 relatifs aux contrats de concession

4. Faire de la simplification et de la dématérialisation des marchés publics un levier de la performance de la commande publique

5. Agir ensemble en faveur d'une adaptation et formation permanente des acteurs de la commande publique

B. L'évaluation de la performance de la politique d'achat

Depuis 2014, la loi sur l'économie sociale et solidaire (ESS) impose aux acheteurs publics dont le montant annuel d'achats dépasse 100 M€ HT de réaliser un schéma de promotion des achats publics socialement responsables. Cette obligation a été étendue par la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

La politique d'achat est un axe majeur de l'exercice des compétences de la région Bretagne en tant que chef de file du développement économique sur le territoire. C'est pourquoi elle a élaboré son schéma des achats économiquement responsables de façon collective et participative.

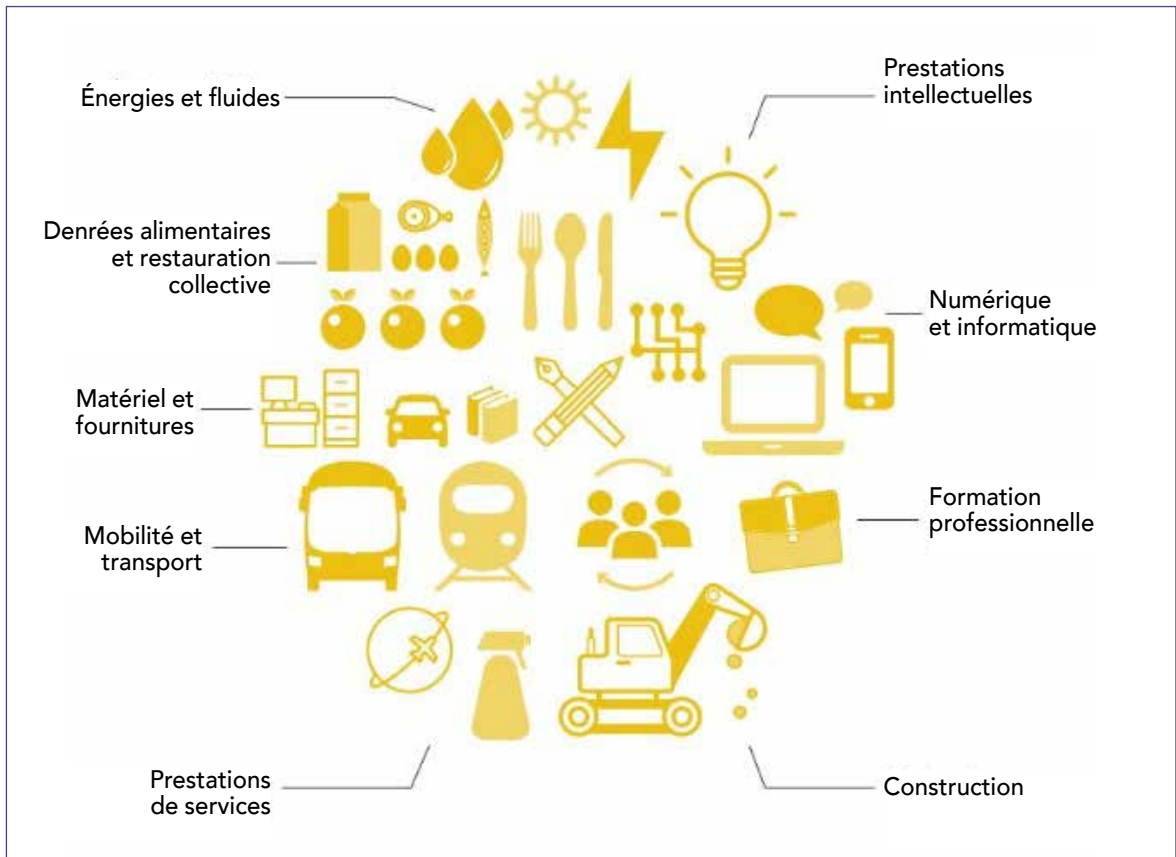
Fruit d'une démarche concertée, ce dernier traduit la volonté de la région d'améliorer la qualité des services publics, d'accroître l'efficacité de l'administration et de créer les conditions d'un meilleur accès des entreprises à la commande publique. La consultation relative au schéma des achats économiquement responsables a été basée sur trois axes :

une responsabilité économique assumée pour des achats publics guidés par le souci du meilleur rapport qualité-prix et la recherche d'un réel équilibre contractuel ;

une responsabilité sociale et solidaire renforcée par une politique d'achat qui valorise l'emploi régional et est favorable au modèle économique social et solidaire alternatif ;

une responsabilité environnementale accrue par une politique d'achat vertueuse limitant ses impacts sur son environnement.

Les neuf domaines d'achat de la région Bretagne sont les suivants :

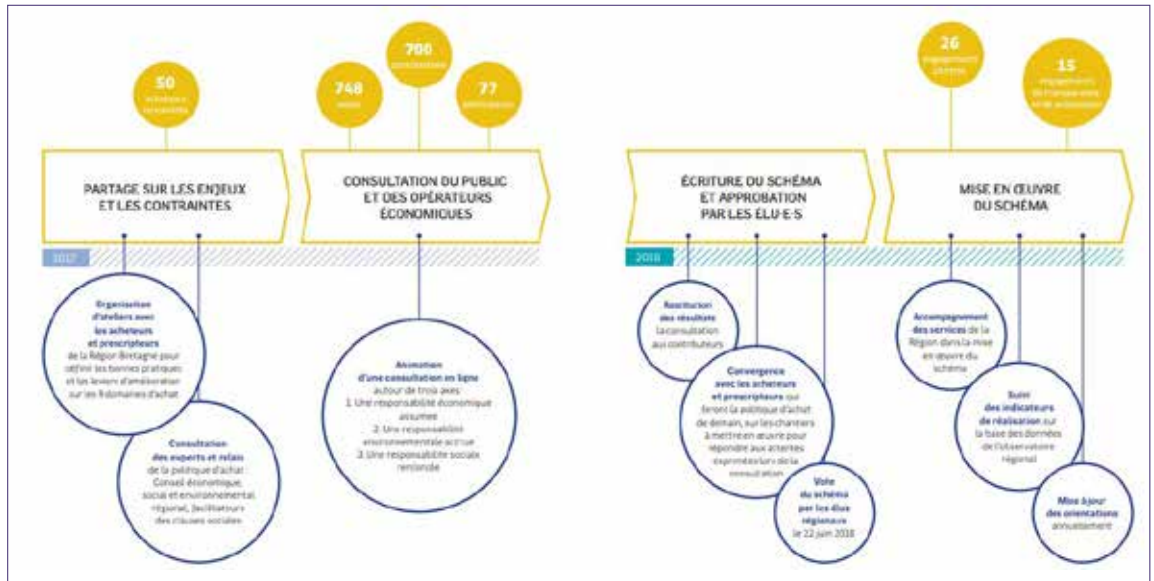


Dossier

> Dématérialisation de la commande publique

La phase de concertation préalable à l'élaboration de ce schéma, même si elle n'est pas assimilable à une étude des impacts prévisibles, représente tou-

tefois une approche « agile » de l'évaluation ex ante (c'est-à-dire de l'estimation de la pertinence d'une politique et des effets que l'on peut en attendre).



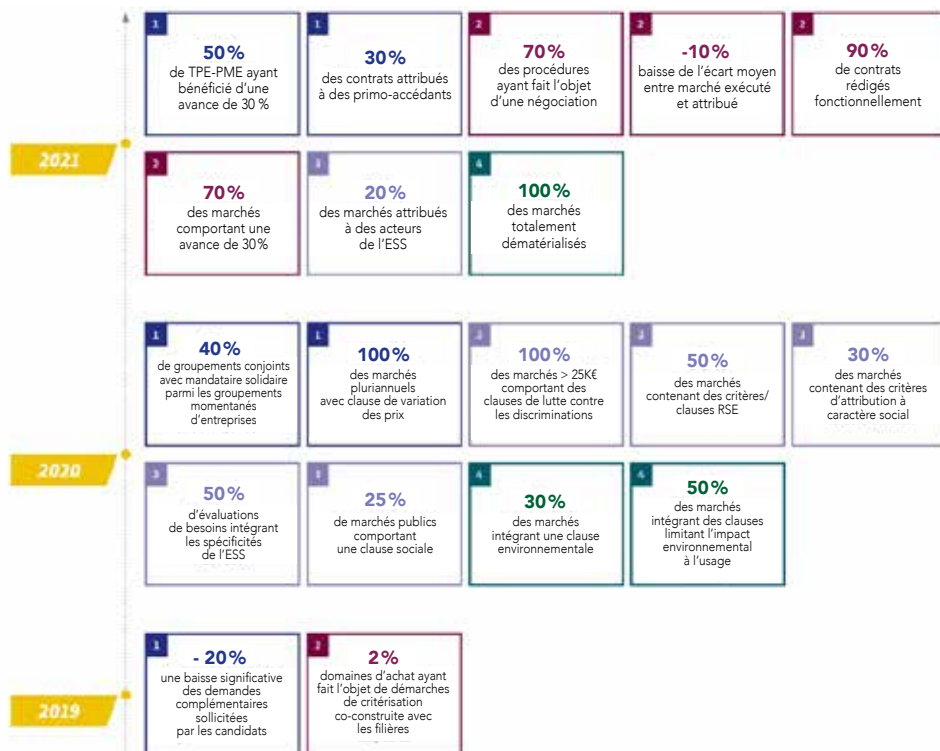
Pour répondre aux problématiques de l'écosystème de la commande publique, le schéma est organisé autour de quatre chantiers auxquels sont associés 25 objectifs :

1. Améliorer l'accès des opérateurs économiques à la commande publique ;
 1. Promouvoir des relations contractuelles équilibrées ;
 2. Mettre en œuvre une responsabilité sociale et sociétale ;

3. Contribuer à la transition écologique, énergétique et numérique.

Afin de garantir des résultats à court terme et dans la durée, la démarche propose 34 engagements chiffrés et 16 indicateurs de transparence évalués et publiés régulièrement, en application des principes de transparence, d'intégrité et de redevabilité de la vie publique et économique.

Quelques exemples d'indicateurs :



La mise en œuvre du schéma repose également sur des actions en faveur de la modernisation de la fonction achat confortant le passage d'une logique juridique, centrée sur la sécurisation des procédures, vers une logique globale intégrant des objectifs de performance économique, de qualité, de délais et de développement durable. Cette réflexion a permis d'évoluer d'une organisation totalement décentralisée de la fonction achat vers une organisation semi-décentralisée, facteur facilitant l'atteinte des objectifs du schéma. En parallèle, il a été créé un service politique d'achat en charge du management de la fonction achat, de la définition et de la mise en œuvre des stratégies et techniques d'achat permettant l'atteinte des objectifs du schéma ainsi que du pilotage de démarches d'animation par filières pour rapprocher l'offre et la demande. L'objectif est d'aboutir à une transformation profonde de la relation acheteur-fournisseur en intégrant les effets complexes que peut produire la commande publique sur le territoire.

Le schéma des achats économiquement responsables est également une réponse aux objectifs

du Plan national d'action pour des achats publics durables (PNAAPD) et du constat fait par le Conseil économique et social du lent cheminement de l'achat public responsable. Il intègre des dispositions en faveur de l'environnement, du progrès social, de l'égalité femmes-hommes et du développement économique, en prenant en compte les intérêts de l'ensemble de l'écosystème de la commande publique. Il incite à la sobriété en termes d'énergie et de ressources et intègre toutes les étapes du marché et du cycle de vie des produits.

Le schéma des achats économiquement responsables s'inscrit dans une démarche globale et de long terme de conduite du changement, à mener à la fois en interne à la région Bretagne et avec l'ensemble des acteurs de la commande publique, en accordant une attention particulière au suivi et à l'accompagnement des opérateurs économiques et des acheteurs. Acheteurs et fournisseurs ont désormais tout intérêt à rechercher un meilleur équilibre de leur relation, qui a souvent suivi dans le passé une logique de fournisseur subordonné.

CHANTIER 1	CHANTIER 2	CHANTIER 3	CHANTIER 4
<p>Améliorer l'accès des opérateurs économiques à la commande publique</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Renouveler la relation fournisseur, en développant la pratique du sourçage 2 Systématiser les avances et fixer le taux à 30% sans demande de garantie financière 3 Insérer une clause de variation de prix, pour tous les marchés publics d'une durée supérieure à un an 4 Favoriser les groupements momentanés d'entreprises en laissant, par principe, le libre choix de la forme du groupement aux opérateurs économiques 5 Publier les données essentielles de la commande publique et les intentions d'achat 6 Systématiser et renforcer l'information des candidats non retenus 	<p>Promouvoir des relations contractuelles équilibrées</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Opter pour une définition et une rédaction fonctionnelle des besoins, en prenant en compte les objectifs de développement durable 2 Adopter un allotissement géographique et/ou technique dès la définition du besoin 3 Acheter au juste prix et raisonner systématiquement en coût global 4 Améliorer la critérisation et utiliser l'analyse de la valeur pour évaluer les offres 5 Développer l'usage des procédures permettant la négociation ainsi que des procédures innovantes et performantes 6 Organiser une gestion optimale de la relation « acheteurs-fournisseurs », au service du pilotage de la performance 7 Privilégier le règlement à l'amiable des litiges, en cas de conflit lors de l'attribution et lors de l'exécution du contrat 	<p>Mettre en œuvre une responsabilité sociale et sociétale</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Atteindre 25% de marchés publics comportant au moins une clause sociale à l'horizon 2020 2 Favoriser l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi ou en situation de handicap par la réservation de marchés 3 Intégrer dès la définition du besoin les spécificités des secteurs de l'économie sociale & solidaire 4 Valoriser les entreprises vertueuses en termes de responsabilité sociale des entreprises 5 Lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité dans l'emploi 6 Lutter contre le travail illégal et le dumping social 	<p>Contribuer à la transition écologique, énergétique et numérique</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Mettre l'économie circulaire au cœur de la détermination des besoins et de l'attribution des contrats 2 Privilégier les prestations avec un faible impact à l'usage 3 Valoriser la performance et l'innovation pour limiter l'empreinte environnementale et climatique de la commande publique 4 Procéder à des achats de denrées alimentaires de qualité et de proximité en restauration collective 5 Numériser la commande publique 6 Généraliser la dématérialisation totale de la commande publique pour tous les achats dès le 1^{er} euro

Dossier

> Dématérialisation de la commande publique

Quatre grandes orientations transversales et complémentaires démontrent que la politique d'achat de la région Bretagne est une réelle politique publique à part entière, qui s'appuie sur les autres politiques publiques déjà en œuvre. Les nouvelles politiques devront prendre en compte ce schéma des achats économiquement responsables pour intégrer ses dispositions.

Le schéma applique la loi et va plus loin que la loi : l'adoption du schéma répond à l'obligation réglementaire d'adopter un SPASER mais développe également une stratégie en faveur d'une responsabilité économique assumée, en anticipant certaines dispositions touchant à la qualité des repas servis dans les lycées publics, en publiant les données essentielles de la commande publique dès le 1er euro, en systématisant les avances à 30% sans demande de garanties, les clauses de variation de prix, le libre choix de la forme des groupements momentanés d'entreprises, etc.

Il met le collaboratif au cœur du processus d'achat à travers la démarche de construction collective et participative du schéma et l'ambition de modifier en profondeur la relation entre ache-

teurs publics et opérateurs économiques, qui se manifeste notamment à travers le sourcing, le développement des procédures innovantes et favorisant la négociation (procédure concurrentielle avec négociation, dialogue compétitif, etc.) et les démarches territoriales d'animation de filières (Breizh Alim' pour la restauration collective, Breizh Bati' pour la construction).

Il prend appui sur la transformation numérique pour augmenter la transparence, instaurer un cadre concurrentiel innovant et moderniser la fonction achat à travers une offre de services numériques apportant une valeur ajoutée pour les entreprises et les décideurs publics (place de marchés, espace numérique de sourcing, observatoire dynamique de la commande publique).

Il donne une place prépondérante au suivi et à l'évaluation : ainsi, pour l'ensemble des quatre chantiers, 26 objectifs décrivent avec précision les moyens mis en œuvre et les bénéfices attendus, 34 indicateurs de suivi affichent un pourcentage cible à atteindre avant une échéance fixée, et 15 engagements de transparence et de publication devront être respectés avant une échéance fixée.

2 La digitalisation du processus achat au service de sa performance

La loi pour une République numérique impacte significativement les modalités de production, de délivrance et d'accessibilité des services publics. Tirant parti de toutes les opportunités qu'offre le numérique pour simplifier, améliorer la performance de l'achat, renforcer l'efficacité et la transparence des marchés publics, le Plan de transformation numérique de la commande publique, adopté en décembre 2017, a l'ambition de constituer la feuille de route partagée des cinq prochaines années de la dématérialisation des marchés publics et vise à accélérer cette dématérialisation sur tous les maillons de la chaîne. Cinq axes ont été identifiés et déclinés en dix-neuf actions : un axe Gouvernance, un axe Simplification, un axe Interopérabilité, un axe Transparence et un axe Archivage. C'est dans cet esprit que la région Bretagne a défini le plan de transformation numérique de son administration, articulé autour de deux programmes, « Administration numérique » et « Gouvernance des données », et bénéficiant des moyens nécessaires pour accompagner le changement et organiser la relation aux usagers du service public.

A. La digitalisation du processus achat

Le plan de transformation numérique de la commande publique, ainsi que les obligations réglementaires en matière de dématérialisation et d'ouverture des données publiques, ont été largement repris dans le schéma des achats économiquement responsables.

Plusieurs exemples de mise en œuvre opérationnelle, sur l'ensemble de la commande publique régionale :

- automatiser l'analyse des informations et des données non structurées des cahiers des charges pour une critérisation fine et juste des marchés publics ;
- dématérialiser l'ensemble du processus achat (de la programmation des achats à l'archivage électronique) pour tous les contrats publics, à partir du 1er euro, pour les acheteurs publics et pour les opérateurs économiques ;
- automatiser la détection des offres anormalement basses ;

- simplifier les usages et la charge administrative de la commande publique par le développement d'outils : plateforme de dépôts de documents, éco comparateur d'offres ;
- développer la formation à distance dans ses achats de formation professionnelle, compétence majeure ;
- développer l'usage du « Building Information Modeling » (BIM) dans le domaine de la construction, en partenariat avec les fédérations professionnelles et les entreprises.

La digitalisation de l'achat public permettra aux acheteurs et aux prescripteurs de faciliter leurs actions et de se concentrer sur les phases essentielles de la commande, notamment le sourcing, la définition des besoins, l'analyse des offres et le suivi de l'exécution du contrat, afin de rendre les achats plus performants et efficaces. La création de données nativement numériques permettra d'améliorer l'efficacité du processus achat. Par ailleurs, la simplification apportée par la dématérialisation permettra aux opérateurs économiques de se concentrer sur la rédaction de l'offre, et de rendre plus rapides et sécurisés les échanges électroniques. La digitalisation de la fonction achat constitue un levier de performance et d'efficacité, tant pour les acheteurs publics que pour les opérateurs économiques, lesquels investissent en faveur de la transformation des organisations et des métiers.

L'innovation numérique est un vecteur puissant de transformation des modalités de mise en œuvre de l'action publique régionale qui poursuit un double objectif : modernisation et efficacité. La digitalisation de la fonction achat permettra d'offrir des services numériques à valeur ajoutée et évolutifs pour les entreprises et les décideurs publics, de mettre en œuvre des procédures d'achats simplifiées et sécurisées au service de la performance de la commande publique.

B. La mesure de la performance des achats grâce à la donnée

Promouvoir la transparence des procédures de passation et d'exécution des contrats publics est un enjeu favorable à la concurrence et répond à l'obligation de rendre compte de l'utilisation de l'argent public.

Au regard des engagements pris par la France en faveur d'une commande publique transparente, c'est une préoccupation qui doit nous animer avec pour objectif de responsabiliser les décideurs publics et d'offrir aux opérateurs économiques et aux citoyens une plus grande lisibilité et visibilité de la commande publique. La trans-

parence de la commande publique n'est pas une fin en soi et l'ouverture des données publiques (open data) seulement un moyen. Pour autant, l'open data constitue un vecteur prometteur de renforcement de l'intégrité publique que la Haute autorité pour la Transparence de la vie publique s'est attachée à démontrer par l'exemple dans sa récente contribution au Sommet mondial du partenariat pour un gouvernement ouvert⁵.

Le recensement économique de l'achat public réalisé en France depuis 10 ans relève de la responsabilité de l'Etat et en particulier de la direction des Affaires juridiques de Bercy au travers de l'Observatoire économique de la commande publique (OEC). Les données disponibles ne sont pas exhaustives et suffisamment fiables pour pouvoir être exploitées à des fins d'analyse et de pilotage des politiques d'achat régionales. Elles ne nous permettent pas de mesurer le poids économique de la commande publique dans l'économie bretonne par secteur d'activité et encore moins de valoriser le lien entre commande publique et valeur ajoutée territoriale.

Le Partenariat pour un Gouvernement ouvert, la loi pour une République numérique ainsi que la nouvelle réglementation relative à la commande publique imposent aux acheteurs publics de rendre accessibles et réutilisables les données qu'ils produisent, sous réserve du respect du secret des affaires et de publier les données essentielles de la commande publique pour les achats d'un montant supérieur à 25 K € HT⁶. Les données essentielles de la commande publique sont les suivantes : identifiant unique de marché public ou de la concession, caractéristiques des acheteurs ou de l'autorité concédante, caractéristiques du marché public ou de la concession, caractéristiques financières du marché public ou données d'exécution du contrat de concession, identification des opérateurs économiques, modification du marché public ou de la concession.

La région Bretagne a décidé de publier ses données essentielles dès le premier euro. Au-delà des données réglementairement définies, la région Bretagne intégrera des données plus qualitatives (par exemple, nombre de clauses sociales, qualité des produits, délai de paiement, etc.) La publication de ces données est fondamentale pour le suivi des indicateurs du présent schéma des achats économiquement responsables. Ainsi, ces données permettront aux acheteurs publics de piloter la politique d'achat et aux opérateurs économiques d'apprécier l'atteinte des objectifs.

Par ailleurs, afin d'offrir plus de lisibilité aux opérateurs économiques, la programmation pluriannuelle des achats réalisée pour quatre ans

⁵ <http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2016/12/Open-data-integrite-publique.pdf>

⁶ Article 56 de l'ordonnance « marchés publics » - Article 107 du décret « marchés publics » Article 53 de l'ordonnance « concessions » - Article 34 du décret « concessions » Arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles de la commande publique modifié par l'arrêté du 27 juillet 2018

Dossier

> Dématérialisation
de la commande
publique

et mise à jour tous les ans sera mise à disposition des opérateurs économiques. Ainsi, grâce à cette anticipation et lisibilité, la concurrence et l'innovation pourront être accrues, les opérateurs économiques pouvant anticiper les besoins de l'acheteur, bien en amont du lancement de l'avis d'appel public à la concurrence.

L'analyse des données essentielles de la commande publique répond à quatre grands cas d'usage :

- **élus et décideurs publics** : disposer d'indicateurs sur les politiques d'achat et connaître leurs impacts sur le territoire ;
- **acheteurs publics** : définir et piloter sa politique d'achat ;
- **opérateurs économiques** : connaître les besoins des acheteurs et s'informer sur la concurrence ;
- **citoyens** : comprendre les politiques publiques à travers les achats.

3 Conclusion : vers un partenariat pour une commande publique ouverte

Aussi, considérant que la commande publique constitue un vivier d'opportunités pour l'écosystème territorial et que la puissance publique se doit de se mobiliser au bénéfice de l'économie, la région Bretagne agit pour organiser la commande publique comme une plateforme.

La commande publique en mode plateforme, c'est l'agrégation de trois briques de services reposant sur des solutions innovantes pour optimiser et simplifier le processus achat.

Ses objectifs sont multiples :

- rendre visible et lisible la commande publique ;
- piloter et évaluer la politique d'achat en interrogeant sa performance et sa pertinence ;
- faciliter l'usage des données et la réalisation d'analyses économiques ;
- simplifier les échanges entre acheteurs publics et opérateurs économiques, tout au long du processus achat.



Les trois briques de service sont les suivantes :

- un **espace numérique sourcing**, lieu d'échange pour faciliter le rapprochement dynamique et permanent de l'offre et de la demande ;
- une **place de marchés publics en ligne**, profil d'acheteur régional mutualisé, permettant d'assurer, en toute sécurité, la dématérialisation complète du processus achat ;
- un **observatoire régional de la commande publique** pour permettre aux acheteurs publics de piloter leurs politiques d'achats et aux acteurs économiques de disposer de données économiques et financières essentielles.

La commande publique en mode plateforme doit permettre aux opérateurs économiques et aux acheteurs publics de pouvoir coopérer, de manière simplifiée, sécurisée et efficace dans un environnement renouvelé.

Ainsi, la politique d'achat de la région Bretagne pourra être facilement mesurée, grâce à des données nativement numériques. Les évolutions proposées dans la gestion des achats publics par la politique d'achat de la région Bretagne sont de nature à ouvrir dans la plus grande transparence une voie nouvelle. Elles proposent une solution collaborative à la difficulté que rencontrent les entreprises à innover dans un marché de plus en plus concurrentiel. ■