

71

# En marche vers la dématérialisation totale des marchés publics !

**FRANÇOIS AUMONT**

*manager secteur public  
Wavestone*

**SYLVIE DUPOIRIER**

*directrice des achats et des moyens  
général / communauté  
d'agglomération Grand Poitiers*

**ÉLÉNA TRAN QUANG TY**

*responsable des contrats et marchés  
publics*



**L**a réforme du cadre réglementaire pousse les acheteurs publics à se mettre en ordre de marche pour engager la transition vers la dématérialisation totale du processus de passation des marchés publics. Bien que n'étant pas une nouveauté, la dématérialisation du processus de passation conduit les acheteurs à se réinterroger sur leurs pratiques et leurs modèles organisationnels. Pour être pleinement profitable, les acteurs publics doivent parvenir à faire rimer dématérialisation et simplification. De nouveaux dispositifs comme le Marché public simplifié (MPS) ou le DUME (Document unique de marché européen) accompagnent cette évolution. Quelles sont les bonnes pratiques et les pièges à éviter pour préparer au mieux cette nouvelle étape de la modernisation de la fonction achat ?

## 1. Contexte et enjeux de la dématérialisation

La dématérialisation des marchés publics a un nouveau cadre réglementaire. - L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 précisent que les acheteurs publics auront l'obligation de transmettre par voie électronique « toutes les communications et échanges d'informations » relatives à la procédure de passation de marchés à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2018. Même si l'étendue de l'obligation réglementaire doit encore être précisée par décrets, cette échéance va pousser les acheteurs publics, et en premier lieu les collectivités territoriales, à se mettre en marche pour répondre à ce défi.

La dématérialisation du processus de passation des marchés est déjà une réalité pour bon nombre d'acheteurs publics. Que ce soit par la mise en ligne du Dossier de consultation des entreprises (DCE), la dématérialisation des échanges avec les fournisseurs via une plateforme web « profil acheteur » ou la remise des offres au format dématérialisé pour les marchés d'informatique. Mais cette dématérialisation partielle est bien souvent vécue comme un élément de complexité. Circonscrite à quelques do-

cuments, les acteurs de la passation sont souvent contraints à la (re)matérialisation des documents et au traitement d'un double flux aux formats papier et numérique.

À ce titre, l'enjeu est à présent de franchir une nouvelle étape afin de tirer pleinement profit de la dématérialisation des marchés, en allant au-delà de l'obligation réglementaire, pour lancer le chantier de la dématérialisation dite « bout en bout » ou « full démat ». - Quelques acheteurs publics ont déjà franchi le pas et nous offrent un retour d'expérience précieux sur les pièges à éviter et les facteurs clés de succès de la démarche. Loin d'être un sujet purement technique lié aux systèmes d'information, c'est l'ensemble du processus de passation qui doit souvent être repensé à l'aune de la dématérialisation.

### Les échéances clés

L'ordonnance du 23 juillet 2015 et ses décrets d'application imposent la mise en ligne du DCE au 1<sup>er</sup> avril 2016 pour les marchés supérieurs à 90 000 € HT et à compter du 1<sup>er</sup> avril 2018 pour tous les marchés supérieurs à 25 000 € HT. À compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018 tous les échanges d'informations seront réalisés par voie électronique.

## 2. Les six étapes clés d'un processus de passation dématérialisé

Schéma d'un processus de passation de marché dématérialisé



La communauté d'agglomération Grand Poitiers a intégré le programme DCANT (Développement concerté de l'administration numérique territoriale) et fait partie des 15 préfigurateurs nationaux de la dématérialisation totale des marchés. Sur la base des expériences combinées de la communauté d'agglomération Grand Poitiers et des missions réalisées par Kurt Salmon, six étapes essentielles du processus de passation d'un marché dématérialisé ont été identifiées et doivent faire l'objet d'une attention particulière :

- 1) **La mise en ligne des DCE sur la plateforme de dématérialisation dédiée aux publications de marchés avec le dispositif MPS (Marchés publics simplifiés).** - Le dispositif MPS ou « dites-le nous une fois » permet aux entreprises qui le souhaitent de ne répondre qu'avec leur seul numéro de SIRET. Les informations nécessaires à la candidature sont héritées d'un référentiel partagé. Ce dispositif de simplification permet de pré-remplir le formulaire de candidature et offre un gain de temps appréciable pour les entreprises qui font ce choix. Il permet en outre : la reprise des données d'identité de l'entreprise (INSEE, INFOGREFFE) ; l'attestation du respect des obligations sociales et fiscales (ACOSS, URSSAF, MSA, DGFIP...) ; ainsi que la génération automatique d'un DUM (Document unique de marché qui remplace les formulaires DC1 et DC2 au niveau national). À noter, à ce jour, le DUME (Document unique de marché européen) ne peut être généré via le MPS, cependant un groupe de travail interministériel travaille à la génération automatique du DUME dans le cadre du dispositif MPS.
- 2) **Le dépôt de l'offre électronique par l'opérateur économique sur la plateforme de dématérialisation.** - De nombreuses plateformes permettent au fournisseur un dépôt sécurisé et facilité des documents constitutifs de l'offre : plusieurs formats de fichiers acceptés en entrée, fonctionnalité « coffre-fort » pour accéder à des documents importants déjà utilisés en référence à une précédente procédure... De plus, le principal obstacle au dépôt électronique des offres, la signature électronique, a été levé par la récente réforme réglementaire. La signature électronique des pièces de l'offre lors du dépôt n'est plus obligatoire (JCP A 2016, 2117). L'acquisition de certificat électronique par le soumissionnaire n'est plus un prérequis pour le dépôt d'une offre dématérialisée. Néanmoins, au moment de l'attribution, le fournisseur retenu devra être titulaire d'un certificat pour réaliser la signature électronique des documents de marché.

- 3) **La convocation à la réunion d'attribution, choix de l'attributaire et signature du marché dématérialisé par la collectivité.** - Dans un processus pleinement dématérialisé, la convocation des membres de la CAO peut être transmise par courriel, accompagnée des rapports d'analyse des offres relatifs aux affaires à l'ordre du jour. Les documents nécessaires au choix d'attribution sont mis à disposition au format dématérialisé, notamment sur tablettes et / ou partagés en séance à l'aide d'un vidéoprojecteur. En fin de séance, les élus et autres membres de la CAO signent le PV grâce à leur clé électronique.
- 4) **L'information aux candidats et signature du marché par l'attributaire.** - Les candidats non retenus, puis les candidats retenus, sont systématiquement informés via la plateforme de dématérialisation. À noter, l'ensemble des échanges entre les opérateurs économiques et l'acheteur public peuvent transiter via la plateforme : questions / réponses, convocation à la négociation par exemple. Si ce n'est déjà fait, seul l'attributaire désigné doit alors signer l'Acte d'engagement de manière électronique. Pour cela, l'attributaire doit avoir acquis un certificat de signature électronique délivré par une autorité de certification accréditée. Les frais d'acquisition, de l'ordre de 50 € par an, sont à la charge des candidats. Le niveau de sécurité est le niveau étoile (\*) du Référentiel général de sécurité (RGS).
- 5) **La transmission au contrôle de légalité de la préfecture pour les marchés supérieurs à 209 000 € HT et signature du marché par l'acheteur public.** - La transmission des pièces de marchés dématérialisées se fait vers la plateforme ACTES via un tiers de télétransmission. Le quitus délivré à l'issue de cette transmission permet alors à l'acheteur public de procéder à la signature du marché. Plusieurs solutions techniques existent, mais l'usage d'un parapheur électronique est souvent privilégié. Il permet de respecter le circuit de signature interne et de maintenir les documents au format dématérialisé. Les certificats de signature électronique sont attribués aux personnes habilitées à engager la collectivité.
- 6) **La mise à disposition des pièces de marché et l'archivage électronique.** - Les pièces de marché sont mises à disposition des services opérationnels via un outil dédié de Gestion électronique des documents (GED). Les pièces de marché sont conservées dans un espace dédié avec un plan de classement commun à toutes les directions. L'archivage électronique définitif de l'ensemble des documents est réalisé via un Système d'archivage électronique (SAE).

## 3. Enjeux et bénéfices attendus de la dématérialisation du processus de passation des marchés

**La dématérialisation participe à la sécurité juridique de la procédure de passation.** - Elle renforce la transparence des procédures, par la traçabilité des échanges entre les différents acteurs du processus. À chaque étape il est possible de suivre les évo-

lutions portées sur un document et opposer à d'éventuelles constatations des éléments tangibles issus de systèmes d'information sécurisés. La dématérialisation contribue également à l'égalité de traitement des candidats : les réponses aux questions notamment sont mises à disposition de tous les candidats sur la plateforme de dématérialisation.

**Le recours au dispositif MPS concourt également à la simplification et à la sécurisation des relations entre les entreprises et les acheteurs publics.** - Un exemple : les pièces de candidature proviennent directement des organismes de contrôle (URSSAF...) et ne peuvent être falsifiées. L'obligation pour les acheteurs publics de récupérer tous les six mois les attestations de vigilance (attestations fiscales et sociales) des entreprises est facilitée par des alertes et leur récupération automatique sur la plateforme.

**L'impact environnemental et économique de la dématérialisation est également non négligeable.** - L'ère du tout papier prend fin avec la dématérialisation des échanges et l'administration numérique. Aujourd'hui, il n'est pas rare qu'au cours d'un processus de passation, un même document soit imprimé à plus de quinze reprises ! Une étude conduite au sein d'une collectivité territoriale a mis en évidence qu'une procédure d'appel d'offres classique donne lieu en moyenne à l'impression de plus de 1 000 pages. À ce coût d'impression, il faut également ajouter un ensemble de coûts indirects, comme les coûts d'affranchissement (5,5 € une LRAR contre 0,50 cents pour une LREAR) ou de vaguemestre pour le transfert des dossiers entre services d'une même administration.

**La dématérialisation permet d'accélérer les délais de passation des marchés.** - Souvent très longs, les délais de passation des marchés constituent des irritants importants pour de nombreuses organisations achats. Une récente étude conduite par Kurt Salmon permet d'évaluer à environ 10 à 15 jours, le gain de temps observé sur l'ensemble d'une procédure d'appel d'offres dématérialisée de bout en bout. Ces gains s'expliquent essentiellement par des interactions simplifiées et plus rapides entre les différents acteurs du processus et en particulier avec les acteurs économiques.

**Les acteurs de la fonction achats se recentrent sur des activités à plus forte valeur ajoutée.** - Très administrative, la procédure de passation d'un marché public se résume dans de trop nombreux cas à un exercice juridico-rédactionnel au détriment d'une démarche achat (*sourcing*, définition de stratégie d'achat...). La dématérialisation et la simplification des procédures conduisent naturellement les acheteurs à se focaliser sur des activités à plus forte valeur ajoutée. Cette tendance contribue également à la revalorisation du métier d'acheteur, partiellement libéré de tâches purement administratives.

En synthèse, au-delà des obligations réglementaires, les bénéfices induits par la dématérialisation sont nombreux et doivent convaincre les derniers réfractaires à franchir le pas. Néanmoins, pour être en mesure de capter les gains attendus, certains pièges sont à éviter. Passons en revue les facteurs clés de succès et les principaux pièges à éviter.

## 4. Facteurs clés de succès d'une démarche réussie et les pièges à éviter

**La dématérialisation bouleverse en profondeur les pratiques des acteurs de la fonction achats au quotidien.** - Pour aboutir dans les temps et respecter l'obligation réglementaire d'octobre 2018, il est essentiel de se lancer au plus tôt sur un périmètre pilote. Ainsi, il convient d'identifier deux ou trois segments d'achat, sur lesquels l'obligation de remise d'offres dématérialisées peut être étendue, sans augmenter le risque d'infructuosité sur ces marchés. Par exemple, les fournisseurs de prestations intellectuelles (cabinets d'études et de conseil) sont déjà très concernés par cette modalité de dépôt. Cette montée en puissance progressive, permet d'identifier en amont les éventuels écueils techniques et organisationnels liés au passage à la dématérialisation et de les corriger.

**Cette transition en douceur doit être supportée par une véritable démarche de communication et d'explication.** - Tout d'abord en interne, auprès de l'ensemble des acteurs impactés par la dématérialisation du processus de passation. Les acheteurs, les rédacteurs de marchés, les prescripteurs, les utilisateurs mais aussi les acteurs de la fonction financière (gestionnaire, comptable...) ou les élus. La communication doit également être dirigée vers les acteurs extérieurs ; avec en premier lieu les fournisseurs actuels et à venir. Les entreprises doivent être informées très en amont. Cette information peut être réalisée par une campagne auprès des fournisseurs (*flyers*, journaux locaux...) et par l'intermédiaire des réseaux professionnels comme la FFB (Fédération française du bâtiment), la CAPEB ou les chambres consulaires... Une vigilance particulière doit être portée à la signature électronique que ce soit pour les entreprises ou pour les acheteurs publics. En effet, la mise en place des clés de signatures et des habilitations à signer les marchés peut révéler des rigidités organisationnelles notamment pour les organisations de taille importante. Pour supporter cette communication, un plan de communication doit être établi et un argumentaire construit permettant de mettre en évidence les avantages de la dématérialisation pour chaque acteur.

**Le choix de la plateforme de publication des marchés est essentiel.** - Bien évidemment l'ergonomie de travail à la fois pour les entreprises, d'une part, et les acheteurs, d'autre part, est un élément de choix fondamental. De nombreux fournisseurs renoncent à déposer une offre dématérialisée lorsqu'ils font face à une plateforme inadaptée et trop complexe à prendre en main. À noter, dans le cadre du MPS, il convient de s'assurer que la plateforme choisie dispose des fonctionnalités et accréditations nécessaires.

**Enfin, la transition vers un processus de passation dématérialisé demande souvent de s'interroger en profondeur sur les processus existants.** - L'acheteur public aura à cœur de simplifier les procédures internes existantes : notamment en terme de visa / signature, de pièces justificatives ou de DCE. Par exemple, il doit se contenter d'exiger des entreprises que le strict minimum légal pour les pièces de candidatures et les pièces techniques et finan-

cières essentielles pour l'offre. Sans cet effort de simplification, la dématérialisation n'est qu'une demi-victoire.

**La phase de transition, qui se manifeste par la coexistence d'un flux papier et d'un flux dématérialisé de documents de marchés, suscite de nombreux irritants auprès des acteurs opérationnels.** La gestion de documents sous différents formats, la gestion parallèle de différentes versions ou la nécessité de jongler entre différents outils contribue à alourdir la charge de travail des agents concernés. À défaut de supprimer cette phase transitoire, il est essentiel pour les cadres et les chefs de service d'accompagner les équipes qui à ce stade ne perçoivent que la complexité de la dématérialisation sans en mesurer les avantages. Autant que possible, il faut veiller à limiter cette période de transition au strict nécessaire.

## 5. Pour aller plus loin dans la dématérialisation complète de la chaîne achats financière et comptable

La tendance est là, plusieurs textes réglementaires ont récemment consacré la dématérialisation comme un des principaux chantiers de transformation de la chaîne financière et comptable. Les obligations réglementaires du PES v2 et de la facturation électronique sont là pour en témoigner. Mais au-delà des obligations réglementaires, c'est l'ensemble du processus achats – dépenses qui peut être dématérialisé.

**La dématérialisation du bon de commande et de sa signature, la prochaine marche à gravir.** - S'appuyant sur un marché et donnant lieu à une facture, le bon de commande est la pierre angulaire du processus achats – dépenses. La mise en place d'un bon de commande dématérialisé au format unifié et porté par un système d'information peut être le vecteur de gains importants. Le bon de commande peut être transmis par mail ou via une plateforme (API) directement au fournisseur. Issu du système

d'information financier, il a été préalablement validé / signé par les personnes habilitées, il comporte toutes les informations utiles (n° engagement notamment) qui permettront un rapprochement facilité lors des opérations de liquidation de la facture. **L'attestation du service fait, un acte chronophage et complexe à gérer pour les directions financières.** - Souvent sous la seule responsabilité des services opérationnels, l'attestation du service fait est l'objet de nombreux dysfonctionnements : dispersion de l'information auprès d'une multitude d'acteurs, pratiques différenciées selon les domaines d'achat (travaux, fournitures ...), perte et détérioration de documents... La dématérialisation des processus en amont (marchés et bons de commande) et en aval (factures) devrait inciter les acteurs publics à opter pour la dématérialisation du service fait. Quelle que soit l'option organisationnelle et technique choisie, il faut rappeler que la grande majorité des pièces constitutives de la dépense ne sont pas des pièces justificatives nécessaires au paiement.

**La « full démat », une transformation des habitudes de travail au quotidien.** - Il ne faut sous-estimer les potentiels blocages organisationnels, techniques mais aussi humains que peut susciter la dématérialisation. *A priori* bénéfique pour l'organisation publique dans son ensemble, certains agents doivent faire l'objet d'un accompagnement plus spécifique. Cet accompagnement passe notamment par la mise à disposition d'outils informatiques adaptés à ces nouvelles méthodes de travail : ergonomie des interfaces utilisés au quotidien, extension de la surface d'affichage (ou double écrans) pour faciliter le travail en parallèle sur plusieurs documents, meilleure intégration applicatives pour réduire voir supprimer les ressaisies... Au-delà de ces indispensables évolutions, il est également nécessaire de repenser l'organisation des équipes au sein d'un service et les tâches de chacun, c'est l'occasion d'impulser une nouvelle dynamique et de faire évoluer les pratiques bien au-delà de la « simple » dématérialisation.