

PLAN NATIONAL DE DEMATERIALISATION DES MARCHES PUBLICS

La commande publique est en France l'un des champs privilégiés d'expérimentation de la dématérialisation des échanges, de l'utilisation des procédés de signature électronique, et bientôt de la facturation électronique.

Les textes européens nous donnent un nouvel élan. Il faut maintenant aller plus loin, et tirer 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.

En 2004, l'impulsion des directives « marchés publics » avait permis le démarrage en France de la dématérialisation des 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.

Adoptées par les acteurs de la commande publique, ces dispositions ont remarquablement fonctionné dans notre pays, se fondant rapidement dans les usages.

Un bilan en demi-teinte ; de grands espoirs ; de gros besoins

Pourtant, **plus de dix ans après son lancement**, le bilan de la dématérialisation reste mitigé : l'observatoire économique de l'achat public (OEAP) dénombre pour le recensement de 2013, moins de 15% des procédures ayant l'objet d'au moins une offre dématérialisée, ce qui signifie que **moins de 5% des marchés sont dématérialisés au-delà de la seule publicité.**

La dématérialisation de ses procédures demeure **l'un des leviers majeurs de la modernisation de l'action de l'Etat.**

L'administration numérique progresse : dans leurs relations avec l'administration, 60 % des particuliers et 96 % des entreprises en France utilisent l'internet, contre respectivement 41 % et 88 % dans l'UE.¹

La dématérialisation, bien pensée, ne présente que des avantages : elle allège la charge administrative pesant sur les entreprises, tout en facilitant les actions des pouvoirs publics, elle permet des échanges plus simples, plus fluides, moins coûteux, en renforçant la fiabilité et la sécurité pour les entreprises et pour les administrations.

Les textes européens en cours de transposition donnent un coup d'accélérateur à la dématérialisation. Les nouvelles directives **2014/24/UE sur la passation des marchés publics et 2014/25/UE sur les marchés des secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, en date du 26 février 2014**, rendent obligatoire en 2018 la dématérialisation de l'ensemble de la procédure de passation des marchés

¹ Observatoire du numérique – Chiffres clés 2014

supérieurs aux seuils européens, à des fins de simplification tant pour les entreprises que pour les acheteurs.

**Vers une
dématérialisation
de bout en bout
des marchés
publics**

Deux autres textes, la directive 2014/55/UE du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et le règlement UE n° 910/2014 du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur complètent le dispositif législatif européen. Au plan national, la publication de l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique doit d'ores et déjà faire évoluer le paysage de la dématérialisation des marchés publics dans les trois prochaines années.

A l'échéance, fixée par les directives relatives aux marchés publics, de mettre en place la dématérialisation des marchés publics formalisés en 2018 s'attachent d'importants enjeux de compétitivité, de simplification et d'amélioration du service rendu au public.

C'est pourquoi, dès à présent, il paraît indispensable d'établir un plan d'action national propre à permettre dans les meilleures conditions la dématérialisation des marchés publics et à favoriser le développement des usages du numérique autour de la commande publique.

Ce plan s'inscrit dans la stratégie de transformation numérique des administrations et le programme en faveur du développement de l'administration numérique territoriale.

**Simplicité
Lisibilité
Exemplarité**

Articulé en 10 propositions ordonnées autour des différentes étapes de l'achat, ce plan procède de trois axes fondamentaux :

- La simplicité
- La lisibilité
- L'exemplarité

Jusqu'au 30 septembre, nous recueillons vos remarques, vos idées, vos propositions pour améliorer, renforcer, mettre en œuvre ce plan national de dématérialisation des marchés publics.

La mise en œuvre effective de certaines propositions impliquera de réaliser des expérimentations, de mener une concertation avec l'ensemble des acteurs de la commande publique, soit dans le cadre d'ateliers organisés par l'OEAP, soit dans le cadre d'autres instances telles que, par exemple, l'Instance nationale partenariale. Il faut mobiliser toutes les synergies pour parvenir à créer les conditions du développement de la dématérialisation des marchés publics afin de renforcer l'efficacité économique et la qualité des services fournis aux acheteurs et aux entreprises.

10 propositions

1. Rendre obligatoire la dématérialisation de l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics de plus de 20 000 euros hors taxes, dès octobre 2018
2. Encourager la mutualisation des profils d'acheteurs et élargir les services rendus
3. Imposer les fonctionnalités minimum des profils d'acheteurs
4. Simplifier les rubriques obligatoires des avis de publicité, limiter la publicité aux seules rubriques renseignées et systématiser l'avis d'attribution (ou de non attribution)
5. Créer des formulaires nationaux électroniques, généralisés et standardisés
6. Généraliser la réponse électronique aux marchés publics avec le SIRET
7. Développer l'usage des certificats d'identification/authentification et de signature électronique et adapter et proportionner le niveau de sécurité des certificats électroniques aux besoins de la commande publique
8. Adopter des mesures de simplification tendant à diminuer la charge administrative des entreprises
9. Renforcer l'efficacité de la commande publique en publiant les données relatives aux marchés publics
10. Mettre en place et promouvoir un archivage sûr

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

PROPOSITION

N°1

Rendre obligatoire la dématérialisation de l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics de plus de 20 000 €HT, dès octobre 2018

Objectif :

Il s'agit d'imposer une dématérialisation de l'ensemble de la procédure de passation. La mesure va au-delà de la dématérialisation de la seule publicité.

Ce seuil unique sera applicable à tous les acheteurs, à une échéance connue, correspondant aux obligations contenues dans les nouvelles directives en matière de dématérialisation. L'échéance est suffisamment lointaine pour s'y préparer dans les meilleures conditions.

Actions :

- Appliquer la dématérialisation à l'intégralité de la procédure (échanges après la remise des candidatures et des offres, notification, signature...) sans la cantonner à la seule remise des candidatures et des offres et éviter des pratiques de « rematérialisation » contreproductives, en cours de procédure ;
- Déclarer des profils d'acheteur à l'OEAP ;
- Publier la liste nationale des profils d'acheteurs sur Data.gouv et sur le site de l'OEAP avec un lien permettant l'accès direct au profil recherché. Leur référencement permettra un accès rapide et transparent à ces profils.

PROPOSITION

N°2

Encourager la mutualisation des profils d'acheteurs et élargir les services rendus

Objectifs :

Les profils d'acheteurs centralisent les outils nécessaires à la dématérialisation des procédures de passation et les mettent à disposition des acheteurs et des opérateurs économiques. Actuellement, il existe une grande variété de profils d'acheteurs.

La mutualisation permet d'aller vite, pour un coût inférieur pour les acheteurs publics et garantit la standardisation indispensable. Elle permet également de rendre la commande publique plus lisible, plus simple et plus accessible pour les entreprises.

Actions :

Plusieurs options sont envisageables :

- une mutualisation à l'échelon régional, pour tenir compte des initiatives existantes ;
- une mutualisation au niveau national, par exemple en impliquant les associations représentatives des collectivités territoriales ou des acheteurs publics en général ;
- l'ouverture à tous les acheteurs du profil d'acheteur de l'Etat, PLACE.

PROPOSITION

N°3

Imposer les fonctionnalités minimum des profils d'acheteurs

Objectifs :

Des fonctionnalités minimum seraient imposées, avant 2018, aux gestionnaires des profils d'acheteurs. Il s'agit d'inciter les profils à adopter un « format » commun, facilement accessible à toutes les entreprises sans apprentissage spécifique au profil. Ces fonctionnalités minimales seront arrêtées avec les acheteurs et les professionnels concernés.

Les profils d'acheteurs devront rapidement évoluer pour permettre de suivre le déroulement complet d'un marché, depuis la détermination des besoins à l'exécution de celui-ci (sourcing, constitution des documents nécessaires à la procédure, production de documents en cours de marché, suivi de l'exécution du marché, avenant, ordre de service, service fait, cession de créance...).

La priorité doit être donnée aux solutions libres et open source afin de permettre la mutualisation et l'interopérabilité des profils acheteurs avec d'autres systèmes d'information.

Actions :

- Définir les fonctionnalités minimum des profils acheteurs
- Adopter un « format » commun
- Rendre interopérables les profils acheteurs ; mutualisation des outils

PROPOSITION

N°4

Simplifier les rubriques obligatoires des avis de publicité, limiter la publicité aux seules rubriques renseignées et systématiser l'avis d'attribution (ou de non attribution)

Objectifs :

Pour assurer leurs diffusions et permettre leurs retraitements, les avis devront être obligatoirement dématérialisés. Seules les rubriques obligatoires ou renseignées feront l'objet d'une publicité. Plus simples et plus lisibles, ces avis coûteront aussi moins chers, car moins longs. Cette mesure devra être coordonnée avec la création de documents uniques, simplifiés et standardisés (voir proposition n°5).

La systématisation de la publication des avis d'attribution augmentera la transparence sur des éléments essentiels de la commande publique. La réduction du nombre des données contenues dans les avis, qui détermine le coût de la publicité, sera compensée par le nombre plus important d'avis publiés. Les marchés seront plus transparents et plus accessibles aux entreprises, ce qui favorisera une meilleure concurrence.

Actions :

- Réduire le nombre de données contenues dans les avis de publicité ;
- Assurer une meilleure diffusion des avis afin de permettre aux entreprises de disposer facilement de l'information sur les marchés publics :

Par exemple : mise à disposition d'un service de veille pour l'ensemble des avis publiés sur le territoire national / Possibilité de créer de nouveaux services d'information personnalisée aux entreprises ;

- Systématiser la publication des avis d'attribution

PROPOSITION
N°5

Créer des formulaires nationaux électroniques, généralisés et standardisés

Objectifs :

L'utilisation de documents électroniques nationaux permettant les traitements informatiques et facilitant les échanges automatisés des contenus entre systèmes d'informations hétérogènes est indispensable. Un fichier, électronique, en format texte (traitement de texte), ne permet pas de traitement automatisé : il faut passer au langage XML pour tous les formulaires.

Les formulaires seront simplifiés et les données devant y figurer, standardisées. L'automatisation de leur traitement, permettant notamment la réutilisation des données, constituera une simplification importante, augmentant la portée du « dites-le nous une fois ». L'utilisation de ces formulaires facilitera la restitution des données d'intérêt général publiées sur les profils d'acheteur dans une politique d'open data (voir proposition n°9).

Actions :

- Créer un document unique de candidature (DUME au niveau européen ou DUM au niveau national) : le document devrait être inscrit dans le dispositif Marché Public Simplifié (MPS).
- Créer et standardiser des formulaires électroniques : la priorité est de dématérialiser les documents suivants : les avis de publicité, les avis d'attribution, l'acte d'engagement. Les autres documents pouvant être dématérialisés le seront progressivement d'ici à octobre 2018.
- Créer un CCAG unique modulaire : les 5 CCAG actuels seront fusionnés en un document unique électronique : en plus des clauses communes (80 % des clauses), des modules spécifiques à certains types de marchés seront développés.

PROPOSITION

N°6

Généraliser la réponse électronique aux marchés publics avec le SIRET

Objectifs :

Le principe de « dites-le nous une fois » s'appliquera de manière élargie aux procédures de marchés publics : toute information détenue par une administration française ne devra plus être demandée aux opérateurs économiques dans le cadre d'une offre électronique.

Actions :

- Simplifier, harmoniser et mutualiser les échanges de flux entre administrations ;
- Expérimenter le recours au service « marché public simplifié » pour l'ensemble des marchés publics, sans considération de seuil, à tous les opérateurs économiques y compris aux groupements d'entreprises et aux sous-traitants.

PROPOSITION
N°7

Développer l'usage des certificats d'identification / authentification et de signature électronique et adapter et proportionner le niveau de sécurité des certificats électroniques aux besoins de la commande publique

Objectifs :

Le déploiement de la signature électronique constitue encore un frein au développement de la dématérialisation (freins « culturels » et complexité ressentie). Instruments de simplicité, de sécurité et de rapidité, les certificats d'identification/authentification et de signature électronique devront être adoptés d'ici 2018 par l'ensemble des acteurs de la commande publique, pour un usage non limité aux seuls marchés publics (certificats multi-usage). Il faut revenir aux fonctions premières de la signature électronique : savoir qui signe, quel document et constater l'engagement des parties. L'utilisation d'un certificat électronique RGS 1* ou du niveau faible selon les dispositions du règlement eIDAS, est suffisant en matière de commande publique. Ce certificat, beaucoup moins coûteux pour l'administration et pour les opérateurs économiques, permettra un déploiement rapide et économique de la signature électronique.

Actions :

- S'identifier/authentifier via France connect
- Adapter le niveau de sécurité des certificats de signature électronique aux besoins de la commande publique (RGS 1* ou niveau le plus faible eIDAS)

PROPOSITION

N°8

Adopter des mesures de simplification tendant à diminuer la charge administrative des entreprises

Objectifs :

L'utilisation des facilités offertes par la dématérialisation, non exclusives aux marchés publics, permet de réduire la charge des démarches administratives pesant sur les entreprises.

Actions :

- Poursuivre la simplification du dossier de candidature : dans le cadre du dispositif « dites-le nous une fois », le décloisonnement des systèmes d'informations des différentes administrations devra être intensifié afin de permettre aux acheteurs publics d'obtenir facilement les documents déjà détenus par les administrations, soit par le biais du dispositif MPS ou en favorisant l'accès direct des acheteurs publics aux bases de données.
- Gérer les attestations devant être fournies tout au long de la « vie du marché » : par exemple, afin de lutter contre le travail dissimulé, les opérateurs économiques doivent fournir les pièces délivrées par les administrations et organismes compétents pour se voir attribuer le marché, mais également durant l'exécution du contrat. Certains documents ne sont valables que 6 mois. Il faut organiser la production automatique de ces documents et leur mise à disposition des acheteurs concernés/ou des entreprises. Différentes options sont, par exemple, envisageables :
 - Faire évoluer le dispositif MPS, basé sur la transmission des flux pour assurer les transmissions en temps utile
 - Recourir à des espaces de stockage numérique sur le cloud ou envisager, par exemple, d'utiliser les coffres-forts électroniques détenus par les entreprises sur leurs serveurs, ou par des tiers, dans le respect des dispositions du RGS et du règlement eIDAS

PROPOSITION
N°9

Renforcer l'efficacité de la commande publique en publiant les données relatives aux marchés publics

Objectifs :

L'automatisation de recueil des données grâce à l'utilisation des formulaires électroniques permettra de systématiser la remontée automatique de données pertinentes depuis les profils d'acheteurs.

Ces données permettent de structurer et de diffuser l'information indispensable aux acteurs de la commande publique. L'information pertinente et l'accès aux données sont des leviers essentiels de la transparence de l'achat public.

Actions :

- **BIG DATA - OPEN DATA :** il faut définir les données qui devraient être versées dans une base de données centralisée ou ouverte. L'utilisation de formulaires XML permettra d'obtenir automatiquement les données d'intérêt général, lesquelles pourront alors être publiées rapidement. Le support de publication semble constituer la principale source de diffusion des données d'intérêt général. La standardisation des profils d'acheteurs devrait contribuer à mieux les préparer à cette tâche. Le libre accès à ces données est un levier essentiel de la transparence des achats publics.
- **Généraliser le recensement :** il faut étendre le recensement à toutes les procédures pour lesquelles des données peuvent être fournies de manière automatique, sans notion de seuil (marchés, concessions). Il faut réduire les contraintes résultant de l'enquête «recensement» sur les acheteurs eux-mêmes et utiliser au maximum les données qui existent déjà : application CHORUS pour l'Etat, HELIOS pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Si ces applications ne sont pas encore mises en œuvre, elles doivent l'être sans tarder, pour les données de 2018 au plus tard.
- **Constituer le socle (minimum) des données d'intérêt général (liste à déterminer réglementairement).**

PROPOSITION

N°10

Mettre en place et promouvoir un archivage sûr

Objectifs :

Une réflexion doit être menée avec l'ensemble des acteurs du processus et le service interministériel des archives de France afin de définir les modalités d'un archivage électronique sûr et accessible, indispensable à une dématérialisation de « bout en bout » des marchés publics.

Actions :

- Intégrer les travaux de l'Instance nationale partenariale ; favoriser la conception mutualisée des profils SEDA par les services d'archives ;
- Définir les modalités d'une GED efficace, rationalisée et transverse ;
- Favoriser le déploiement de solutions d'archivage électronique qui tiennent compte des besoins ;

Mesures d'accompagnement

Afin de permettre la réussite et le déploiement de la dématérialisation des marchés publics, tout ce qui concerne l'environnement de la commande publique doit être intégré. Dès lors, il convient de mettre en œuvre parallèlement au plan national des mesures d'accompagnement des acheteurs publics et des opérateurs économiques.

- Accompagnement à la conduite du changement ;
- Formation sur l'utilisation des outils numériques dans la commande publique ;
- Création d'une section consacrée à la dématérialisation des marchés publics sur le site internet de la Direction des affaires juridiques afin de promouvoir la dématérialisation, faciliter l'accès à l'information, renforcer l'échange de bonnes pratiques par l'intermédiaire d'une présentation d'expériences d'acheteurs (rubrique « ils l'ont fait ») et envisager la création d'un forum d'échanges ;
- Mise à jour du guide de la dématérialisation de la DAJ début 2016 ;
- Réforme de la gouvernance et de l'organisation de l'Observatoire économique de l'achat public lequel aura pour mission de compléter les connaissances afin de faciliter les prises de décisions et de faciliter l'accès à l'information dans différents domaines : le recensement, le développement de la dématérialisation, de l'innovation, de l'accès des PME à la commande publique.