

La perception de la dématérialisation

Présentation – 22 octobre 2007



MINEFI

Contacts TNS Sofres :

Département Stratégies d'opinion

Emmanuel RIVIERE / Laure SALVAING

48KP40

Fiche technique

- **Méthodologie : qualitative par entretiens individuels**

- **Échantillon : 33 entretiens individuels d'une heure trente ont été réalisés :**

1/ Les acheteurs : 15 entretiens individuels :

- 3 entretiens Etat service central**
- 4 entretiens Etat services déconcentrés**
- 4 entretiens Collectivités locales**
- 2 entretiens Entreprises publiques**
- 2 entretiens Établissements publics**

- Recours à la dématérialisation ou pas
- Directeur général des services, responsables des marchés, responsable de l'informatique
- Segments d'achat diversifiés (travaux, fournitures, services)
- Paris et région parisienne

2/ Les vendeurs : 18 entretiens individuels :

- 6 TPE**
- 7 PME :**
- 5 grandes entreprises ayant déjà eu une expérience des marchés publics à l'international**

- Recours à la dématérialisation ou pas
- Responsables des réponses aux appels d'offres, responsables de la constitution administrative des dossiers, responsables informatiques
- Segments d'achat diversifiés (travaux, fournitures, services)
- Paris et région parisienne

- **Dates de réalisation : du 18 juillet au 1^{er} octobre 2007**

I – Les marchés publics et la dématérialisation : perception générale

A – La perception des marchés publics

- Une appréhension différente selon la cible :
 - Évolutions des marchés publics pour les acheteurs
 - Activité dans le domaine public pour les vendeurs

A.1 Des dispositions réglementaires qui responsabilisent les acheteurs publics mais qui créent également un sentiment d'insécurité

- **Des normalisations successives** du code des marchés qui **complexifie** le travail des acheteurs
- **Des procédures de plus en plus contraignantes**
 - **Les collectivités locales** : des procédures d'autant plus anxiogènes qu'elles sont souvent liées à des enjeux politiques majeurs
- **Depuis 2004 : une formalisation des pratiques de commande des acheteurs**
 - Mise en concurrence de plus en plus systématique → **garantir l'ouverture, la transparence et l'efficacité des marchés publics**
 - **Pour les MAPA** : nouvelle approche : les pouvoirs adjudicateurs sont libres de définir les modalités d'organisation de ces consultations
 - Libres, mais aussi **responsables** de leurs procédures devant le juge administratif (transparence, ouverture du marché, égalité des candidats)
 - **Multiplication des recours juridiques et des annulations de marché** → élaboration de cadres normatifs à leurs pratiques : supports d'annonce appropriés, modalités d'accès aux règlements et de transmission des offres



3 conséquences :

1. La variabilité des pratiques d'achat

- Pour les marchés formalisés : dispositions prévues dans le code
- Pour les MAPA : formulation de règles pour chaque dossier, en fonction :
 - De l'analyse de la jurisprudence (apprécier les risques d'annulation)
 - De la nature des besoins et de l'importance des moyens techniques et humains dont ils disposent

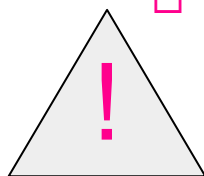
→ Une part d'arbitraire importante

- A noter : une certaine **standardisation** des pratiques via :
 - Les dispositifs de formation professionnelle
 - Le fonctionnement en réseau, notamment de certaines collectivités

2. Les difficultés des petites structures

- Absence de service d'achat (apparus dans les moyennes structures)
- Ce sont les secrétaires généraux qui gèrent ces marchés, « comme ils peuvent »
- Un recours massif aux **achats mutualisés** pour les commandes les plus importantes, avec :
 - une externalisation des procédures
 - une fragmentation des commandes
 - dans certains cas : des pratiques contraires au code (bons de commande)

3. Les risques juridiques



- Risque de recours juridique et **d'annulation des marchés par le juge**
 - Aucune initiative de nature à les exposer à ces recours
 - Une crainte encore plus forte dans les collectivités locales : enjeux politiques lourds
- Conséquence : **des règles plus contraignantes que celles exigées par le code**



- **L'avenir de la dématérialisation est, dans une mesure importante, suspendu à cette considération et à la prise en compte des risques juridiques d'invalidation d'un marché.**

« On ne prend pas de disposition pour inciter les entreprises. On a même revu notre guide interne des MAPA qui allait trop loin : on imposait que tous les avis d'appel à la concurrence fussent mis sur le site de la commune. Mais on l'a enlevé, pour laisser la liberté aux services de faire ce qu'ils jugent bon. On cherche à éviter d'être coincés par des règles qu'on se serait imposé nous mêmes. On pense que si l'on imposait aux entreprises de faire des réponses dématérialisées, elles réagiraient. On le voit à leurs réactions aux CD Rom que l'on utilise parfois. Elles pensaient qu'on voulait faire des économies de papier sur leur dos ! »

A.2 – Une vision assez critique des marchés publics et des évolutions de la réglementation chez les vendeurs

1/ Une activité secondaire ou épisodique

■ TPE, petites entreprises, artisans

■ Répondre à un marché public = un événement

□ Des marchés publics lourds à traiter : temps considérable

□ Des marchés à l'issue incertaine :

□ Rapport temps passé / aboutissement

□ Mise en cause de certaines pratiques d'acheteurs

→ **Des entreprises qui proportionnent leur effort ou leur investissement commercial à l'importance de l'enjeu que représentent pour elles ces marchés.**

2/ Une activité importante

■ Des personnels spécialisés sur ces marchés, mais :

□ Des procédures de plus en plus lourdes, des exigences difficiles à respecter

□ Des acheteurs qui peuvent manquer de professionnalisme dans leurs demandes

□ Certaines entreprises se sont organisés pour traquer les marchés qui échappent à toute mise en concurrence

B – La perception globale de la dématérialisation

B.1 Une adhésion aux principes de la dématérialisation, mais une mise en place vivement critiquée

↳ Une adhésion aux principes de la dématérialisation

- Un mouvement de fond auquel participent :
 - **la politique de l'Union Européenne** qui tend à l'unification des réglementations administratives,
 - le souci de rendre **plus efficace la commande publique** en jouant des ressources d'une mise en concurrence plus systématique des offres,
 - le souci de **réduire les coûts** inhérents à la passation des marchés – reprographie, frais postaux, archivage, temps passé en tâches administratives pour les acheteurs - ;
 - et enfin **la volonté de réduire la production de déchets** à des fins de préservation de l'environnement.



Des objectifs indiscutables : une modernisation administrative inéluctable

↪ Des conditions de mise en place et un manque de communication vivement critiqués

□ Pour les vendeurs :

- Une découverte la plupart du temps sur le tas
- Pour une minorité : des formations organisées par des organismes extérieurs
- Mais pas de dispositions particulières prises par les services d'achat pour sa promotion
- A noter : certains gestionnaires des plateformes développeraient une offre de formation

□ Pour les acheteurs :

- Absence d'information et de formation d'une manière générale
- Une découverte en ordre dispersé → méfiance à l'égard de cette mise en place
- Pour certains rédacteurs ou chefs de service : des formations, mais inégales, ou après coup
- Avant les plateformes : des supports offrant la possibilité d'une dématérialisation partielle des achats (sauf dépôt) → des effets inégaux sur le développement des formes actuelles de la dématérialisation



Au final, ce manque d'information, de sensibilisation et de formation constitue le premier frein à l'utilisation de la dématérialisation des marchés publics.

B.2 La perception de la dématérialisation étape par étape

B.2.1 Une appropriation de la dématérialisation différente selon l'étape concernée

■ Une appropriation globale de la phase amont des réponses aux appels d'offres :

- La sélection des plateformes utilisées
- La mise en ligne des appels d'offres
- Leur consultation
- Le téléchargement des dossiers

■ Une difficile appréhension et maîtrise de la phase des réponses elles-mêmes

- Dépôt des offres
- Réception et traitement

Deux raisons :

- Le manque d'expérience et d'expérimentation
- Le manque de motivation :
 - L'absence d'avantages clairement identifiés
 - Des freins techniques un manque global de moyens
 - Des freins moins rationnels : la crainte de l'erreur et du non aboutissement de la procédure

B.2.2 Points positifs et points négatifs relevés sur l'ensemble de la procédure

↳ La sélection des plateformes

■ Même si peu d'information sur l'aiguillage et le choix d'un prestataire, les acheteurs se sont dirigés vers :

- Les supports interministériels (achatpublic)
- Les supports propres à leur administration (Défense)
- Des supports communs à leur secteur (CHU)
- Des plateformes recommandées par d'autres

■ Aujourd'hui, une phase appropriée, si ce n'est maîtrisée

↳ La publication des avis d'appel à concurrence

■ De la même façon, une étape bien appréhendée, même si quelques problèmes persistent

- Les plateformes comportent **un module de saisie des avis** qui facilite la parution sur les sites du BOAMP, du Moniteur et du JOUE grâce à un lien intégré = **une même annonce pour tous**
- Toutefois **ces passerelles** ne sont pas toutes performantes : risque de différences dans le libellé des annonces (→ et donc risque d'annulation du marché)

↪ La publication des avis d'appel à concurrence (suite)

- **Un dialogue facilité avec les entreprises**
- Des acheteurs qui sont allés au-delà des exigences du code en matière de dématérialisation :
 - Des plateformes utilisées pour la gestion des MAPA
 - Une utilisation qui se limite la plupart du temps à la publication des avis d'appel d'offres et la mise en ligne des règlements
- Des **coûts** jugés trop importants
- Toutefois, **une impossibilité de mettre en ligne les DCE** dans certaines situations :
 - Des documents trop lourds
 - Une confidentialité à préserver

↪ La consultation des appels à concurrence et le téléchargement des dossiers

■ Concernant l'identification des avis d'appel à concurrence :

- **Une consultation qui se fait de plus en plus sur Internet**, avec une batterie d'outils qui simplifient la tâche des entreprises :

- Moteurs de recherche des sites d'annonces (BOAMP)

- Systèmes d'alerte des plateformes

- Prestataires spécialisés dans le recueil des avis d'appel d'offres (système de pige)

- Logiciels spécialisés de recherche et de préparation des fichiers composant la réponse à l'appel d'offres

 **Des accès direct aux documents**

- **Une préférence pour les supports papier** (entreprises artisanales)

■ Concernant le téléchargement des dossiers de consultation :

□ Pour les vendeurs :

□ La règle générale, quand c'est possible

□ **De nombreux avantages** :

✓ Gain de temps

✓ Facilité de transfert des dossiers entre collaborateurs

✓ Possibilité d'archiver les dossiers

□ **Mais des problèmes / obstacles** :

✓ Une politique de mise en ligne des DCE plus ou moins restrictive

✓ La nécessité de s'identifier et de mémoriser un mot de passe (problème d'abonnement à plusieurs plateformes)

✓ Le téléchargement des dossiers les plus lourds

✓ La nécessité de maintenir une relation commerciale de proximité

□ **Pour les acheteurs :**

□ **Des avantages :**

- ✓ Gain de temps
- ✓ Économies de papier
- ✓ Économies de frais postaux
- ✓ Meilleur dialogue avec les entreprises
- ✓ Une diminution des tâches administratives

□ **Mais ...**

- ✓ Des entreprises qui continuent à demander le dossier sous format papier en + du format électronique = une double charge de travail

↪ **La transmission et la réception des offres** = le principal problème de la procédure

■ **Pour les acheteurs** : un bilan décevant

□ Une très faible proportion d'offres dématérialisées : au mieux 10%

□ **Plusieurs problèmes repérés** :

□ **Le comportement des entreprises** : frilosité naturelle ou difficultés réelles :

✓ Absence de culture technologique et des moyens informatiques nécessaires pour les petites structures

✓ Diversité et hétérogénéité des plateformes

✓ Absence de formation ou de sensibilisation sur les enjeux de la dématérialisation et le fonctionnement des plateformes

✓ Une préférence avérée pour les supports papier

✓ Des exigences fortes en terme de sécurité informatique

□ **L'absence de politique incitative** dans les services d'achat visant à convaincre les entreprises :

✓ Crainte de la plupart de commettre une irrégularité

✓ D'autres se voient comme les fers de lance de la dématérialisation et s'efforcent d'assurer sa promotion

- **La crainte d'une invalidation du marché** passé pour vice de procédures pour le cas d'une demande formelle d'offre dématérialisée :
 - ✓ discrimination des petites entreprises
 - ✓ affaiblissement de la concurrence dans la mesure où moins d'offres
- **L'ouverture des plis en CAO** : « une véritable aventure »
 - ✓ Problèmes d'informatique (plantage, problèmes de perte des clés)
 - ✓ Disponibilité des moyens techniques adéquats (rétroprojecteur, ordinateur portable, clés, technicien si possible, mobilisation également de l'ordinateur équipé des clés, etc.)
 - ✓ Risque de confusion entre deux enveloppes et par conséquent risque d'annulation du marché : à lui seul, le maniement des enveloppes serait une source d'inquiétude
 - ✓ Nécessité très souvent de devoir rematérialiser les offres
 - ✓ Des tensions, pour les collectivités locales, entre les élus, lorsque le marché touche à des enjeux politiques importants
- **Enfin, l'incapacité dans laquelle se trouve l'Etat de signer électroniquement ses notifications de marché**

■ Pour les vendeurs : une transmission embryonnaire

□ Absence d'avantages clairement identifiés

□ Pour celles qui utilisent la dématérialisation : un pari sur l'avenir :

- Un processus inéluctable
- Prendre les devants

□ De nombreux freins :

- Les acheteurs : ne donnent pas systématiquement la possibilité de répondre de façon dématérialisée
- Le temps nécessaire : faire l'essai du fonctionnement de la plateforme + apprentissage

□ Pour les entreprises ayant déjà dématérialisé des offres :

- ✓ Des **hotlines** peu accessibles, voire aimables ou compétentes
- ✓ L'obligation d'utiliser certains **formats** difficilement maîtrisables (.PFF)
- ✓ L'inégale maîtrise des **plateformes** : des ergonomies différentes, des langages et des modes de fonctionnement différents
- ✓ Certaines **demandes des acheteurs** perçues comme inadaptées aux entreprises : la demande d'un dossier spécial par lot
- ✓ **L'acquisition de la signature** : pas un véritable problème pour les entreprises utilisant déjà la dématérialisation. Mais son utilisation en interne plus complexe quand plusieurs entreprises différentes font des réponses groupées.

- **Pour les entreprises n'ayant jamais dématérialisé d'offres :**
 - ✓ **La crainte de la complexité** des procédures d'une manière générale
 - ✓ **Le sous-équipement humain** – en terme de nombre mais aussi de compétence - **et matériel**
 - ✓ Les démarches nécessaires à l'acquisition du **certificat de signature**, les dispositions à prendre pour s'assurer de sa disponibilité au moment de répondre
 - ✓ **La crainte d'un échec de la transmission** ou d'un problème qui pourrait déboucher sur un rejet de leur envoi

□ **Des avantages** uniquement pour les utilisateurs : **rationalisation des tâches administratives et commerciales :**

- Gain de temps pour la constitution des dossiers avec la possibilité de garder en mémoire tous les documents à fournir
- Diminution des risques d'erreur dans cette constitution : mettre les bons documents dans les bonnes enveloppes grâce au système de repérage que pourraient offrir les plateformes
- Economies de papier

□ **La copie de sauvegarde** : peu connue et jugée peu utile, voire trop contraignante

II – Typologie des attitudes et des pratiques face à la dématérialisation

A – Les acheteurs

■ Trois groupes en fonction de l'expérience :

- Les services qui ont acquis l'expérience la plus importante dans le traitement des offres dématérialisées et qui sont à la pointe de cette évolution

- Les services qui ont acquis une petite expérience en matière de traitement des offres et qui, de leur propre aveu, n'ont encore qu'une maîtrise approximative de ces situations

- Les services qui tout en se conformant aux exigences du législateur n'ont encore jamais eu l'occasion de traiter la moindre offre dématérialisée sur plateforme

A.1 – Les services d’achat qui maîtrisent globalement la gestion des offres dématérialisées

■ Profil :

- Administrations centrales de certains ministères
- Grandes collectivités locales (CR)
- Des spécialistes des marchés publics au sein de ces structures, souvent formés à la dématérialisation
- Promoteur souvent de la dématérialisation auprès des entreprises

■ Utilisation de la dématérialisation :

- Plateformes = principal outil de communication avec les entreprises
- Offrent la possibilité des offres dématérialisées pour les MAPA
- Entre 2 et 10% d’offres dématérialisées



- **Un bilan positif de la dématérialisation (rationalisation des tâches, économies), même si inachevé**
- **Des vecteurs d’image auprès des acteurs économiques concernés par le développement de leur territoire : modernité et dynamisme**

A.2 – Les services d'achat qui n'ont qu'une expérience limitée et une maîtrise relative de la gestion des offres dématérialisées

■ Profil :

- Établissements publics et services centraux de l'Etat
- Des spécialistes des marchés publics, mais non promoteur de la dématérialisation
- Une attitude plus ou moins restrictive pour le dépôt des offres des MAPA

■ Utilisation de la dématérialisation :

- Maîtrise des phases amont
- Très peu d'offres dématérialisées reçues (< 1%)
- Des inquiétudes dans le traitement des offres dématérialisées



- **Au total, ils constituent peut-être le groupe qui vit le plus inconfortablement la situation actuelle où cohabitent deux options concurrentes : le papier et la voie électronique.**
- **De façon encore plus nette que leurs collègues, ils attendent une clarification des règles du jeu, tout en voyant bien ses difficultés...**

A.3 – Les services d'achat qui ont l'approche la plus restrictive de la dématérialisation

■ Profil :

- Ensemble hétérogène : petites ou moyennes collectivités, établissements publics
- Des moyens réduits

■ Utilisation de la dématérialisation :

- Publication partielle sur les plateformes
- Absence d'expérience d'offres dématérialisées
- Grande inquiétude et volonté d'être assisté lors de leur grande première (risque annulation)

B – Les vendeurs

- **Trois grands types de situation : l'expérience acquise dans la transmission des offres sur site ou plateforme.**
 - **Les entreprises qui n'ont encore jamais transmis d'offres dématérialisées**
 - **Les entreprises qui ont acquis une première expérience de la dématérialisation**
 - **Parmi ces dernières, on peut identifier un sous-groupe qui dispose d'outils propres aux entreprises de certains secteurs, qui leur permettent d'augmenter substantiellement la proportion des offres dématérialisées.**

B.1 – Les entreprises qui n’ont jamais transmis d’offres dématérialisées

■ Les TPE artisanales aux moyens techniques limités

- Pas d’équipe commerciale dédiée, ni parfois de connexion Internet haut débit
- Transmission des offres par papier et méconnaissance de la dématérialisation

■ Les PME qui s’efforcent de prendre pied dans le domaine des marchés publics

- Personnels ou de responsables chargés du développement commercial et du traitement administratif des dossiers
- Utilisation de la dématérialisation pour les phases amont
- Pas de réponse dématérialisée : manque de temps, rapport temps / rentabilité insuffisant

■ Les spécialistes des marchés publics

- De grandes entreprises, leaders de leurs domaines d’activité respectifs, avec des structures ou équipes qui se consacrent exclusivement à la gestion des comptes publics
- Traitement de nombreux marchés
- Phase amont de la dématérialisation acquise
- Une règle : se conformer aux attentes des acheteurs : réponses sous format papier

B.2 – Les entreprises qui ont un début d'expérience dans le domaine de la dématérialisation des offres

■ Profil :

- Des équipes spécialisées et formées
- Un pari sur l'avenir

■ Utilisation de la dématérialisation :

- Des systèmes de veille pour le repérage des avis
- Téléchargement des règlements = règle générale
- Des offres dématérialisées pour les marchés formalisés, très peu pour les MAPA

B.3 – Les entreprises les plus avancées dans la voie de la dématérialisation des offres

■ Profil :

- Identique au précédent

■ Utilisation de la dématérialisation :

- Des objectifs ambitieux : 75% d'offres dématérialisées
- Des logiciels particuliers : préparation des enveloppes adressées aux acheteurs



Considération d'image : dynamisme et performance

III – L’avenir de la dématérialisation : attentes pour l’aménagement ou le développement de la dématérialisation

A – Un avenir qui reste encore incertain

A.1 Des acheteurs prudents

■ L'échéance de 2010 : une compréhension différente :

- Une obligation généralisée de dématérialisation (y compris les MAPA)
- Simple possibilité d'imposer des réponses dématérialisées à leurs consultations → Se pose alors la question de savoir quelle attitude ils adopteront
- Des entreprises qui n'arriveront pas à suivre :
 - Risque de dégradation de l'offre
- **Une extrême prudence :**
 - Ils n'imposeront rien eux-mêmes et attendront les directives

A.2 Des vendeurs qui semblent relativement ouverts

- **Pas de connaissance de l'échéance 2010**
- **Mais sentiment que se préparer une systématisation prochaine**
- **Un attentisme général :**
 - Les vendeurs feront ce que les acheteurs leur demanderont
 - Même si certains expriment d'ores et déjà des réticences (petites entreprises)

B – Des attentes pour l'aménagement ou le développement de la dématérialisation

B.1 Sensibilisation, information et formation

- **Sensibilisation des acheteurs et des vendeurs**
- **Intensification l'effort de présentation et de formation des entreprises et des acheteurs**
 - Via les plateformes, les acheteurs expérimentés, les regroupements professionnels

B.2 Homogénéisation des plateformes

- **Adoption d'une plateforme unique ou uniformisation des principes ergonomiques**
- **Amélioration des hotlines**
- **Éventuellement : réfléchir à une mise en mémoire des éléments nécessaires à la constitution du dossier**

B.3 Les attentes annexes

■ Pour les vendeurs :

□ Signature électronique :

- Présentation plus complète (délais, démarches à suivre)
- Délais d'obtention améliorés

■ Pour les acheteurs :

□ Clarification du cadre réglementaire :

- les rassurer contre les recours juridiques
- rendre éventuellement obligatoire la procédure
- ou alors assouplir les procédures : renoncer à la dématérialisation pour le dépôt des offres

■ Sur relance :

□ L'octroi de délais supplémentaire : rejeté : contestable

□ L'horloge de l'acheteur : inutile

□ La chaîne complète de la dématérialisation : utile pour les acheteurs