

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 :

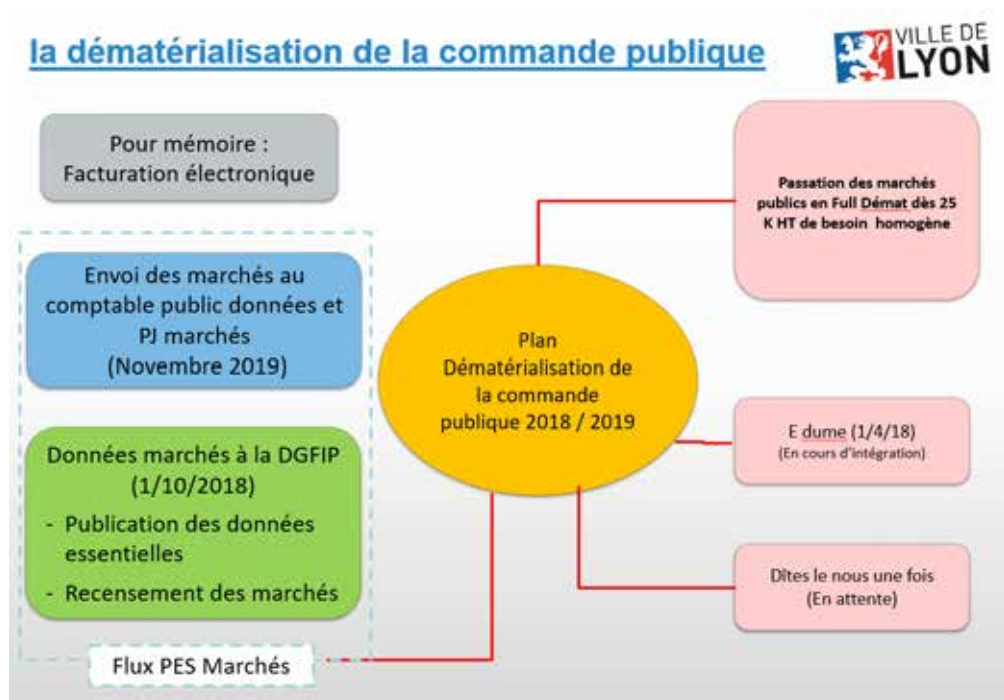
- la dématérialisation totale des procédures de passation des marchés publics : tous les échanges avec les candidats devaient être dématérialisés au 01/10/2018 ;
- la publication des données essentielles de la commande publique (open data) via le profil acheteur pour les marchés publics dès 25 000 € 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.

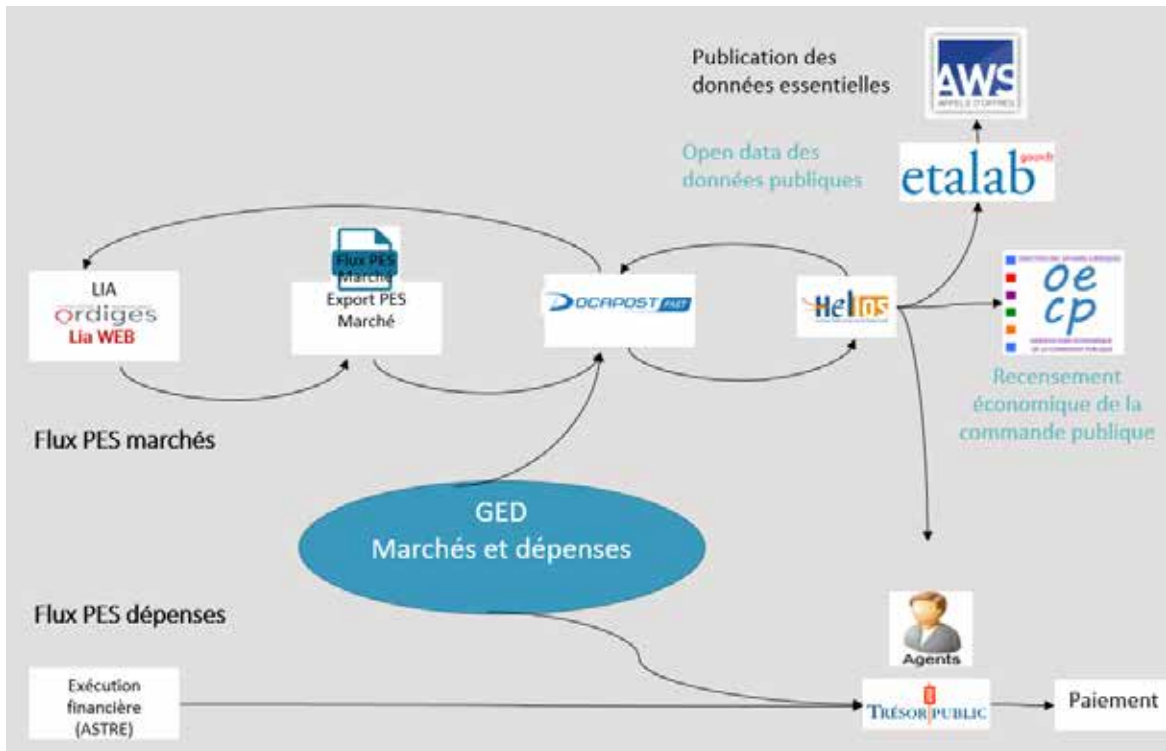
D. Aspects techniques et difficultés

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. ■