



La perception de la dématérialisation

Rapport d'étude qualitative

Octobre 2007

MINEFI

Contacts TNS Sofres :
Département Politique et Opinion
Emmanuel RIVIERE / Laure SALVAING
☎ 01 40 92 47 70 / 47 18

48KP40



138, avenue Marx Dormoy
92129 Montrouge cedex
France

Tél. : 33 (0)1 40 92 66 66
Fax : 33 (0)1 42 53 91 16
Site Web : www.tns-sofres.com

SOMMAIRE

NOTE TECHNIQUE	4
RESULTATS DE L'ETUDE.....	6
I – Les marchés publics et la dématérialisation : perception générale	7
A – La perception des marchés publics.....	7
A.1 Des dispositions réglementaires qui responsabilisent les acheteurs publics mais qui créent également un sentiment d'insécurité.....	7
A.2 Une vision assez critique des marchés publics et des évolutions de la réglementation chez les vendeurs	13
B – La perception globale de la dématérialisation	18
B.1 Une adhésion aux principes de la dématérialisation, mais une mise en place vivement critiquée	18
B.2 La perception de la dématérialisation étape par étape.....	22

II – Typologie des attitudes et des pratiques face à la dématérialisation.....	45
A – Les acheteurs	45
A.1 Les services d’achat qui maîtrisent globalement la gestion des offres dématérialisées	47
A.2 Les services d’achat qui n’ont qu’une expérience limitée et une maîtrise relative de la gestion des offres dématérialisées.....	51
A.3 Les services d’achat qui ont l’approche la plus restrictive de la dématérialisation	55
B – Les vendeurs	59
B.1 Les entreprises qui n’ont jamais transmis d’offres dématérialisées	59
B.2 Les entreprises qui ont un début d’expérience dans le domaine de la dématérialisation des offres	65
B.3 Les entreprises les plus avancées dans la voie de la dématérialisation des offres	69
III – L’avenir de la dématérialisation : attentes pour l’aménagement ou le développement de la dématérialisation	75
A – Un avenir qui reste encore incertain.....	75
A.1 Des acheteurs prudents	75
A.2 Des vendeurs qui semblent relativement ouverts	77
B – Des attentes pour l’aménagement ou le développement de la dématérialisation	78
B.1 Sensibilisation, information et formation	78
B.2 Homogénéisation des plateformes	79
B.3 Les attentes annexes	80

NOTE TECHNIQUE

- ÉTUDE RÉALISÉE POUR : **le MINEFI**
- MÉTHODOLOGIE : **qualitative par entretiens individuels**
- ÉCHANTILLON : **33 entretiens individuels d'une heure trente ont été réalisés :**

1/ Les acheteurs : 15 entretiens individuels répartis de la façon suivante :

✓ **3 entretiens Etat service central**

✓ **4 entretiens Etat services déconcentrés** (rattachés aux Préfecture)

Pour chaque strate :

☞ 1 ayant déjà eu recours à la dématérialisation, les autres non

☞ 1 Directeur général des services, 2 responsables des marchés dans un service technique (éventuellement ajouter 1 responsable de l'informatique)

☞ segments d'achat diversifiés (travaux, fournitures, services)

☞ 1 à Paris et région parisienne / 2 ou 3 en province (diversification petites et grandes villes)

✓ **4 entretiens Collectivités locales**

Pour chaque strate :

☞ 2 ayant déjà eu recours à la dématérialisation, 2 n'ayant jamais eu recours

☞ 1 Directeur général des services, 2 responsables des marchés dans un service technique, 1 responsable de l'informatique

☞ segments d'achat diversifiés (travaux, fournitures, services)

☞ 2 à Paris et région parisienne / 2 en province (diversification petites et grandes villes)

- ✓ **2 entretiens Entreprises publiques**
 - ☞ 1 ayant déjà eu recours à la dématérialisation, 1 n'ayant jamais eu recours
 - ☞ 1 Directeur général des services, 1 responsable des marchés dans un service technique
 - ☞ segments d'achat diversifiés (travaux, fournitures, services)
 - ☞ 1 à Paris et région parisienne / 1 en province (diversification petites et grandes villes)
- ✓ **2 entretiens Etablissements publics**
 - ☞ 1 ayant déjà eu recours à la dématérialisation, 1 n'ayant jamais eu recours
 - ☞ 1 Collège, 1 Musée
 - ☞ segments d'achat diversifiés (travaux, fournitures, services)
 - ☞ 1 à Paris et région parisienne / 1 en province (diversification petites et grandes villes)

2/ Les vendeurs : 18 entretiens individuels répartis de la façon suivante :

- ✓ **6 TPE** : ici ce sont les chefs d'entreprise qui seront directement interrogés
 - ☞ 3 ayant déjà eu recours à la dématérialisation / 3 non
 - ☞ secteur d'activité : 2 travaux, 2 fournitures, 2 services
- ✓ **7 PME** :
 - ☞ 4 responsables des réponses aux appels d'offre
 - ☞ 2 personnes responsables de la constitution formelle et administrative des dossiers d'appel d'offre (secrétaires, assistantes)
 - ☞ 1 responsable de l'informatique
 - ☞ 3 ayant déjà eu recours à la dématérialisation / 4 non
 - ☞ segments d'achat diversifiés (travaux, fournitures, services)
 - ☞ 2 à Paris et région parisienne / 5 en province (diversification petites et grandes villes)
- ✓ **5 grandes entreprises ayant déjà eu une expérience des marchés publics à l'international**
 - ☞ 3 responsables des réponses aux appels d'offre
 - ☞ 1 personne responsable de la constitution formelle et administrative des dossiers d'appel d'offre
 - ☞ 1 responsable de l'informatique
 - ☞ 2 ayant déjà eu recours à la dématérialisation / 3 non
 - ☞ segments d'achat diversifiés (travaux, fournitures, services)
 - ☞ 2 à Paris et région parisienne / 3 en province (diversification petites et grandes villes)

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

Résultats de l'étude

Ce rapport rassemble les analyses et constat de TNS Sofres et n'engage en rien le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi.

I – LES MARCHES PUBLICS ET LA DEMATERIALISATION : PERCEPTION GENERALE

A – La perception des marchés publics

La perception des marchés publics diffère logiquement en fonction de la cible interrogée :

- ☞ Les acheteurs publics se focalisent essentiellement sur les dernières évolutions du code des marchés qui, certes, les responsabilisent davantage, mais leur font également courir selon eux de plus en plus de risques de recours juridiques
- ☞ Les vendeurs quant à eux, appréhendent différemment les marchés publics en fonction de leur plus ou moins grande activité dans le domaine public

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

La perception des marchés publics par les acheteurs s'articule essentiellement autour des **évolutions récentes des dispositions réglementaires**.

En effet, **les normalisations successives** du code des marchés rendent aujourd'hui le travail des acheteurs encore plus fastidieux : dès lors, lorsqu'ils doivent lancer une procédure d'appel d'offre, ils avouent tous, même les plus aguerris, appréhender cette phase, tant les procédures sont devenues complexes.

Pour les collectivités locales, ces procédures sont d'autant plus anxiogènes que les marchés concernés sont souvent liés à des **enjeux politiques majeurs**.

Ainsi, dans l'ensemble des services interrogés, on souligne **le caractère décisif des changements introduits dans le code des marchés publics depuis 2004.**

Ces modifications sont d'autant plus importantes qu'elles rendent compte pour une part significative des variations que l'on constate dans la mise en œuvre de la **dématérialisation** au sein de la sphère publique :

- ↪ Certains se tiennent strictement aux prescriptions du législateur ;
- ↪ d'autres, en revanche, vont au-delà de ce qu'il impose.
- ↪ Enfin, certains, de toute évidence, jouent avec les règles du code des marchés publics pour se soustraire à des contraintes administratives et techniques qu'ils ne peuvent assumer en raison de leur lourdeur.

En effet, le code 2004 a contraint les services d'achat à **une formalisation de leurs pratiques de commande** dont ils n'avaient pas l'expérience auparavant.

Mais, dans le même temps, il les a exposés à **des risques juridiques d'annulation des marchés beaucoup plus importants.** Les moutures ultérieures du code n'ont fait que développer cette logique.

- De manière à **garantir l'ouverture, la transparence et l'efficacité des marchés publics**, le code a en effet considérablement augmenté le champ des consultations pour lesquelles une mise en concurrence des soumissionnaires doit être organisée.
 - ➔ Il en a résulté notamment une petite révolution dans **l'approche des MAPA** où cette mise en concurrence ne présentait pas un caractère systématique : **le code laisse les pouvoirs adjudicateurs libres de définir les modalités d'organisation de ces consultations**, charge à eux de répondre, le cas échéant, devant le juge administratif de leur conformité aux principes inscrits dans le code des marchés publics : transparence, ouverture du marché, égalité des candidats, etc.
- Pour faire face à la **multiplication des recours juridiques et des annulations de marché** qu'a entraînée cette situation nouvelle, les acheteurs interrogés ont tous déclaré avoir dû élaborer de véritables doctrines fournissant **un cadre normatif à leurs pratiques**. Ils ont donc entrepris de classer les marchés par ordre d'importance et défini pour chacun d'eux les supports d'annonce appropriés à la publication des avis d'appel à la concurrence, ainsi que les modalités d'accès aux DCE, et enfin les modalités de transmission des offres.

« On assiste à une judiciarisation croissante avec le risque de contentieux qui augmente. Même un MAPA c'est un vrai marché ! On en a pris conscience. En 10 ans cette notion de marché public est tombée dans le domaine public. C'est une conséquence aussi de la rupture des grands monopoles publics. Par exemple, pour les

approvisionnement en gaz ; ce sont les directives européennes qui veulent cela. Comme nous faisons de gros marchés, elles en vivent. Il leur faut donc attendre longtemps avant d'en avoir un autre. Elles n'hésitent plus à attaquer dans ces conditions. Elles n'ont rien à perdre à faire casser des marchés qui leur échappent. On a vraiment des sociétés qui dégagent de plus en plus facilement. On rappelle donc à nos correspondants techniques que le formalisme est capital. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

De cette situation nouvelle résultent **trois conséquences majeures** :

- ↳ **la variabilité des pratiques d'achat,**
- ↳ **les difficultés à se conformer au code pour les plus petites structures,**
- ↳ la considération écrasante du **risque juridique** auquel sont désormais exposés les pouvoirs adjudicateurs

1/ La variabilité des pratiques d'achat

La nécessité dans laquelle les acheteurs publics se trouvent de **formuler des doctrines / règles** qui répondent aux exigences explicites du code en même temps qu'aux contraintes qu'il induit, explique que les pratiques des acheteurs puissent présenter une telle variabilité. Il n'y a guère que pour les marchés formalisés que les choses ne changent jamais, car alors les dispositions du code sont très précises.

Pour les MAPA, en revanche, les acheteurs se déterminent en fonction :

- ↳ d'une part, de **leur analyse de la jurisprudence** qui permet d'apprécier l'importance des risques d'annulation et la qualité des réponses susceptibles de prévenir cette éventualité ;
- ↳ et, d'autre part, en fonction de **la nature de leurs besoins et de l'importance des moyens techniques et humains** dont ils disposent. Et, naturellement, ces conditions sont très changeantes.

→ Cette part d'arbitraire accordée aux acheteurs pour ce type de marché est systématiquement source d'inquiétude comme on le verra : les conditions de passation sont-elles correctes ? le marché ne va-t-il pas être invalidé ?

« Les procédures formalisées n'ont pas tellement évoluées, en tout cas récemment. Ce sont plutôt les procédures adaptées qui ont connu des changements. Il y a eu une simplification des seuils. Mais au quotidien, ce n'est pas toujours évident. Le code des marchés nous disait que faire : c'était plus contraignant mais aussi plus sécurisant. Et on a perdu cette dimension-là. Maintenant, le code nous dit : faites comme vous voulez, mais ce sera sous votre responsabilité. On

doit donc créer des règles en interne. Et le cas échéant le juge tranche. Car on vit une tendance à la judiciarisation de la vie sociale. On crée donc des règles internes, mais on ne sait pas exactement quelle est leur valeur tant qu'elles n'ont pas été éprouvées en justice. » - Acheteur, non expérimenté, collectivité locale

- Il faut toutefois noter que les **dispositifs de formation professionnelle** sur lesquels ils peuvent s'appuyer, avec les outils et les opérateurs propres à chacun des différents cadres statutaires, contribuent à une certaine forme de **standardisation des pratiques** : ces dispositifs favorisent, en effet, la diffusion des « bonnes pratiques » et la connaissance de la jurisprudence. Néanmoins, l'impact exact de ces outils sur la diversité des pratiques qui nous sont décrites dans les entretiens demeure difficile à apprécier.
- Il faut tenir compte également du fait que des modes de fonctionnement en réseau, notamment au sein des **intercommunalités**, favorisent eux aussi la diffusion de pratiques relativement standardisées, du moins à l'intérieur d'ensembles dont les membres présentent des caractéristiques communes et partagent certaines préoccupations.

« Le ministère de l'Intérieur a formé des formateurs pour les services déconcentrés. Charge à eux de former les personnels des préfectures et de la police. Et cela a fonctionné à peu près bien. Le gros manquement, c'est l'administration centrale. A part moi, le chef de bureau et une ou deux personnes, on peut pas dire qu'il y ait eu un vrai suivi au niveau des stages. Ceux qui connaissent montrent aux autres. Alors là je vais aller faire une journée chez les CRS qui sont en panne, mais c'est au coup par coup. Il y a sûrement un besoin. Récemment j'ai constaté à la préfecture de région, que finalement, deux ans après beaucoup de préfectures n'utilisaient pas la plateforme, parce qu'elles ne savaient pas le faire ! » – Acheteur, expérimenté, Etat, service central

2/ Les difficultés des petites structures

Cette même nécessité de formuler des règles impose également une **professionnalisation de la fonction achat** que toutes les entités publiques ne peuvent assumer avec la même aisance ou la même rapidité.

- 👉 **L'apparition des services d'achat** dans les petites ou moyennes collectivités est récente et nous a presque toujours été présentée comme la conséquence directe de ces changements réglementaires.
- 👉 Cette situation ne va pas de soi pour **les structures les plus petites**. Dans certains services déconcentrés de l'Etat, l'apparition de vrais professionnels de l'achat ne pourra se faire que sur la base d'un regroupement inter services. Dans l'intervalle, **les secrétaires généraux** de ces administrations font « comme ils peuvent ».

- D'où un recours massif aux **achats mutualisés** pour les commandes les plus importantes, avec une **externalisation des procédures** les plus contraignantes sur les structures les mieux outillées pour leur conduite - dans les services préfectoraux, très souvent – et le recours à des procédés tels que la **fragmentation des commandes** pour ne pas franchir les seuils fatidiques qui imposent un passage en commission d'appel d'offre.
- ☞ Là se trouve, sans doute, la raison pour laquelle on verrait assez fréquemment **des pratiques contraires au code**, comme celles qu'évoquent certaines entreprises soumissionnaires (bons de commande seulement et non appels d'offre, fractionnement des commandes, etc.)

« Il y a aussi des problèmes internes : toutes les collectivités ne sont pas également bien structurées. De plus elles sont toutes en concurrence les unes avec les autres à cause des prochaines vagues de départ en retraite qui vont entraîner des pertes de compétences en interne. Ces pertes de compétence auront nécessairement un impact sur la connaissance des besoins. On le voit déjà, mais ça va aller croissant : quand nous perdons quelqu'un, on a le plus grand mal à assurer son remplacement. Et notre expertise doit être de plus en plus poussée. » - Acheteur, non expérimenté, collectivité locale

3/ Les risques juridiques

Tous les acheteurs rencontrés considèrent avec le plus grand sérieux **le risque d'annulation des marchés par le juge**. En effet, dans la mesure où ils sont responsables devant le tribunal administratif, ils ne prendront, de leur propre aveu, aucune initiative qui serait de nature à les exposer à **un recours juridique** et au risque de voir une procédure invalidée par le juge administratif.

- ☞ Cette crainte du recours juridique est encore plus forte dans les collectivités locales dans la mesure où la plupart examinent les appels d'offre avec les élus, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition : un recours juridique, voire une invalidation d'un marché peut ainsi constituer un incident politique majeur.
- ☞ Afin de se couvrir juridiquement, de nombreuses entités n'hésitent pas à se doter de règles plus contraignantes que celles exigées par le code : ainsi, des MAPA sont traités comme le seraient des marchés formalisés !

« A partir de 90 000 euros, on fait systématiquement un marché formalisé. C'est important car comme cela on est couvert juridiquement » - Acheteur, expérimenté, établissement public



Dès à présent, on peut indiquer que **l'avenir de la dématérialisation est, dans une mesure importante, suspendu à cette considération et prise en compte des risques juridiques d'invalidation d'un marché.**

- ☞ Elle retient en effet les acheteurs de se lancer dans des politiques incitatives vis-à-vis des entreprises, car ils craignent que de telles initiatives ne soient dénoncées par celles qui ne pourront faire face aux contraintes techniques de la transmission des offres sur plateforme.
- ☞ Et enfin, elle leur fait considérer avec la plus grande prudence l'échéance 2010 : pas un interviewé ne semble prêt à imposer, de son propre chef et sous sa responsabilité, une transmission des offres sous forme dématérialisée qui exclurait tout autre solution.

« 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 !

Si l'on impose la dématérialisation, est-ce qu'on ne va en fait interdire à certaines entreprises de répondre ? Ce serait l'effet inverse de ce qu'on cherche ! Sur le plan juridique, j'aurais peur de pousser la commune trop loin. Vu notre taille, on ne sera jamais des prescripteurs. On sera plutôt des suiveurs. L'innovation d'accord, quand il n'y a pas de risques juridiques. Mais, nous, on évolue dans un contexte politique. Les marchés sont sensibles ; c'est de l'argent public. Les membres de la CAO ne sont pas tous du même bord politiquement ; cela pourrait être utilisé politiquement. Et on vit aussi dans une démocratie semi directe. Alors si jamais il y un recours contre un marché, les raccourcis seront vite faits... Le Maire ne pourrait l'accepter. Vous imaginez ce qui pourrait se passer si nous avions un recours au sujet d'un marché de cantine ? On entendrait : c'est notre argent ! c'est la santé des enfants ! qu'ont-ils encore fait ! c'est les magouilles du Maire ! On doit se prémunir contre tout ça. » - Acheteur, non expérimenté, collectivité locale

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

Dans la mesure où les entreprises vendeuses n'ont pas les mêmes préoccupations que les acheteurs, leur perception diverge largement des leurs.

La perception des marchés publics dépend en grande partie de **la pratique** qu'en ont les entreprises. On peut ainsi distinguer **deux types de situation** :

- ↳ les entreprises pour qui les marchés publics représentent à ce jour une activité secondaire ou épisodique ;
- ↳ les entreprises qui sont plus ou moins spécialisées sur ce créneau.

1/ Une activité secondaire ou épisodique

Répondre à un marché public constitue pour ces entreprises **un événement**. Elles n'ont pas mis en place d'organisation spéciale : très souvent ce sont de **petites entreprises, des TPE ou même des artisans**.

Le gérant assure lui-même le développement commercial ou dans le meilleur des cas, lorsqu'il existe un responsable commercial spécialisé sur ces fonctions, il doit également s'occuper des marchés privés.

Ces interviewés ne possèdent pas un recul suffisant pour juger des évolutions de ce secteur d'activité auquel ils ne peuvent consacrer commercialement qu'un temps limité.

En revanche, ils peuvent formuler **deux types d'observations**, l'une de nature **administrative** et l'autre de nature **commerciale**.

- Pour eux, **les marchés publics sont lourds à traiter**. Répondre à un appel d'offre, dès lors qu'il ne s'agit pas simplement de communiquer un devis leur demande **un temps considérable**. A fortiori s'il s'agit d'un marché formalisé. Ils ne comprennent pas les exigences des acheteurs qui leur semblent démesurées par rapport à celles de leurs clients privés – la masse des informations et des justificatifs à produire, le nombre d'imprimés, etc.

« avec les particuliers, on envoie par mail. Le papier, les enveloppes, c'est très lourd. Et il faut mettre dans deux enveloppes différentes certains documents. On doit aller chercher les plans car les plans ne sont pas à l'échelle sur Internet » - Vendeur, non expérimenté, PME, peinture, bâtiment

« les donneurs d'ordre ne se mettent pas dans notre peau. Ils pourraient mettre des tableaux Excel et non word. On a parfois 70 pages de pages Word pour le bordereau de prix. On est obligé de tout taper comme sur une machine à écrire. Ça pourrait limiter les erreurs » - Vendeur, non expérimenté, PME, nettoyage industriel

« même pour un marché à 3000 euros, il faut fournir un DC5 et un DC10, c'est une punition » - Vendeur, expérimenté, PME, SSII

« Il y a trop de choses à fournir. Leur structure est trop rigide, ça manque de souplesse. Il y a trop de documents, le DC4, le DC5, le DC7. Et, on n'a pas le temps de se renseigner » - Vendeur, non expérimenté, TPE, matériel de sécurité et de sauvetage

- **Sur le plan commercial**, ce sont des marchés difficiles, **à l'issue incertaine**. L'intensité de la concurrence d'une part, et les choix des acheteurs peuvent même créer un problème d'accessibilité de ces marchés. Certains interviewés vont jusqu'à mettre en question l'attitude des acheteurs et la sincérité des critères ou des principes qu'ils affectent de respecter.

- ☞ Il a souvent été question de la préférence donnée aux entreprises locales, ou encore, des dispositions prises pour retenir de soumissionner les intervenants extérieurs au territoire de l'acheteur ou compléter leur tâche.

« J'ai déjà répondu dans le Bas-Rhin et je vois bien qu'ils cherchent d'abord à faire travailler les entreprises de leur région... pour l'emploi dans la région. C'est de bonne guerre, mais pas très juste. Il y a un côté politique et choisissent des entreprises locales. Parfois, les offres sont trop spécifiques. Ça montre qu'ils visent une entreprise en particulier, qui a été pré-sélectionnée. Dans ce cas, je ne réponds pas » - Vendeur, non expérimenté, TPE, communication

- ☞ L'importance accordée au facteur prix serait plus déterminante que ne le prétendent les acheteurs. Les autres critères seraient systématiquement relégués au second plan contrairement à ce qu'affichent les règlements de la consultation.

« ce n'est pas simple. Il faut réagir rapidement. Les conditions administratives sont lourdes. Il faut sortir des documents » - Vendeur, non expérimenté, TPE, communication

« on doit mettre la TVA, les prix TTC avec des récapitulatifs, des sous-détails de prix. On peut vite faire des erreurs. C'est très compliqué » Vendeur, non expérimenté, PME, nettoyage industriel



Conséquence de cette situation, on observe **des attitudes commerciales marquées par la plus extrême prudence** : les entreprises entendent proportionner aussi exactement que possible leur effort ou leur investissement commercial à l'importance de l'enjeu que représentent pour elles ces marchés.

- ☞ Dès lors, elles ne répondent que lorsqu'elles estiment avoir une chance sérieuse d'être retenues. Dans certains cas extrêmes, on se trouve en présence d'entreprises qui ne soumettent d'offres que lorsqu'elles ont été invitées à le faire par un acheteur qui les a assurées de leur sélection.

« Les seuls marchés publics qu'on ait jamais traité, c'était des opérations pour le compte de collectivités ou d'offices HLM où ils étaient venus nous chercher, parce qu'on leur avait parlé de nous. Et comme ils étaient tout près de nos bureaux, ce qui est très important sur un suivi de chantier pour maîtriser les coûts et faire du bon travail, on a décidé d'y répondre. Autrement, on n'en ferait même pas. C'est trop lourd. Et puis on est trop occupés. On n'en a pas besoin pour en vivre » - Vendeur, non expérimenté, PME, architectes

- ☞ Elles limitent au maximum le temps consacré à répondre ou prospecter : d'où – notons-le d'ores et déjà - l'intérêt des outils offerts par la dématérialisation, pour certaines d'entre elles.
- ☞ Les interviewés officiant dans des structures qui n'ont encore jamais gagné une affaire dans le secteur public n'ont pas caché que le peu de résultats obtenus pouvait les placer en situation délicate face à leurs dirigeants et qu'ils n'étaient pas certains de poursuivre leur effort commercial sur ce segment de marché.

« Là, vu comme se passent les choses, j'ai dit à mon chef que je n'étais pas sûre que ça vaille le coup de continuer à faire des efforts pour essayer de passer. Ils vous parlent de qualité, mais quand on connaît les entreprises qu'ils choisissent, on voit bien que ce n'est pas ça qu'ils recherchent. » - Vendeur, non expérimenté, PME-BTP

2/ Une activité importante

A la différence des précédentes, ces entreprises ont acquis de l'expérience ; elles maîtrisent donc les données administratives de ces marchés et leur formalisme.

De plus, il n'est pas rare qu'elles disposent de **personnels spécialisés sur ces marchés**, tant pour la partie commerciale que pour la partie administrative. Il existe, en effet, un certain nombre d'entreprises qui ont mis en place des équipes qui se consacrent exclusivement aux acheteurs publics. Les critiques que nous évoquions précédemment sur l'opportunité ou pas de répondre aux marchés publics passent alors au second plan, les interviewés les évoquant à peine. En revanche, ils soulignent d'autres faits problématiques.

« il y a plus de documents à fournir, mais à force d'en faire, on connaît bien les procédures. Il faut juste faire attention. Même parfois, des réponses à des entreprises privées, c'est aussi lourd » - Vendeur, expérimenté,, Grande entreprise, SSII

« on fait entre 10 et 20 réponses par mois. Depuis le début de l'année, on a fait 108 réponses à des marchés publics, 31 ont été rejetées, 65 sont en attente et 12 sont acceptées. Ça représente 50 % de notre chiffre d'affaires. On connaît la musique » - Vendeur, expérimenté, PME, revêtement de sols

- ☞ Ils constatent tout d'abord que **les nouvelles moutures du code ont imposé aux services d'achat une normalisation de leurs procédures, soumises désormais à des règles précises**. Pour autant, ils avouent pour beaucoup d'entre eux être incapables de se conformer à ces exigences. Ces situations se retrouvent tout particulièrement dans les plus petites des structures publiques.
- ☞ Certains évoquent **le manque de professionnalisme des acheteurs** qui ne savent pas formuler avec la précision requise la nature de leurs besoins, ce qui complique d'autant la réponse aux appels d'offre.

« On a vu des changements dans le code 2006, mais rien du tout sur le terrain. Ce n'est pas très grave lorsque l'on a de bons contacts commerciaux. Mais nous observons tout de même que l'acheteur public n'est pas un vrai professionnel : il ne sait pas clarifier sa demande. Et c'est comme ça que l'on fait de mauvais marchés ! Ils vont prendre n'importe quoi sous prétexte que ça leur revient moins cher que la concurrence. Et le pire, c'est que vous allez voir revenir à l'identique le même dossier trois ans plus tard, ce qui veut dire qu'ils n'ont rien compris alors même qu'il est évident que leurs services s'en sont mordus les doigts. » - Vendeur, non expérimenté, Grande entreprise, négoce fournitures.

☞ Beaucoup de dispositions nouvelles seraient méconnues des services d'achat qui ne s'en servent jamais.

« On nous a fait l'éloge de l'accord cadre. Mais les acheteurs n'en font jamais. Ce sont toujours les mêmes procédure en fait » - Vendeur, non expérimenté, Grande entreprise, négoce fournitures.

☞ D'autres font état de **marchés traités par bons de commande** alors qu'ils devraient donner lieu à des consultations en bonne et due forme. Certaines entreprises s'organisent ainsi avec leurs équipes commerciales et des intermédiaires spécialisés pour identifier / « traquer » ces marchés qui échappent à toute mise en concurrence. On a également parlé du fractionnement des marchés qui serait monnaie courante dans les services déconcentrés.

« On répond à 500 appels d'offres par an, mais si les acheteurs respectaient le code des marchés publics, c'est 12 000 que l'on devrait faire ! Et là, clairement, on ne pourrait plus suivre ! Ce serait ingérable. Mais ils s'arrangent pour éviter ça... Et cela fait qu'on travaille beaucoup en consultation, hors MAPA. Ils se débrouillent pour avoir 3 offres récentes et l'affaire est conclue. » - Vendeur, non expérimenté, Grande entreprise, services postaux

- Enfin comme on va le voir, pour **la dématérialisation**, quantité de pouvoirs adjudicateurs seraient incapables de se conformer aux exigences et d'offrir aux entreprises qui le souhaiteraient la possibilité de déposer une offre sur leur plateforme.

B – La perception globale de la dématérialisation

Si la quasi-totalité des personnes interrogées approuvent les principes qui prévalent à la mise en place de la dématérialisation, elles rencontrent encore à l'heure actuelle **de nombreux freins à sa totale appropriation**.

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

Transversalement, **les principes** qui sous-tendent la mise en place de la dématérialisation génèrent une adhésion assez générale.

Mais à l'inverse, le jugement porté sur **les conditions de lancement et de mise en œuvre** de cette politique est très sévère.

↳ Une adhésion aux principes de la dématérialisation

L'ensemble des personnes interrogées, et de façon encore plus prégnante les acheteurs, reconnaissent que la dématérialisation des marchés publics est portée par **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.

Il s'agit là **d'objectifs indiscutables** qui s'inscrivent dans une problématique de **modernisation administrative inéluctable** qui recueille sans hésitation l'adhésion de tous ou au pire, la résignation de certains.

« Pour nous, c'est une bonne façon de mettre les gens en concurrence. Et c'est quand même moins cher qu'une parution au Moniteur. Et puis cela va dans le sens de l'Europe. Tout le monde peut y avoir accès comme ça. » - Acheteur, non expérimenté, collectivité locale

« Les raisons ? on a fait ça pour le gain de temps, et l'aspect écologique. Mais pour l'instant peu de conséquences à notre niveau puisque tout le monde travaille avec le papier ! Mais ça viendra ! » - Acheteur, non expérimenté, établissement public

« c'est une approche pour lutter contre le gaspillage et c'est pour le Développement Durable » - Vendeur, expérimenté, PME, revêtement de sols

« c'est mieux pour l'environnement, il y a moins de papier » - Vendeur, expérimenté, TPE, communication

« Peut-être qu'ils n'avaient pas assez de réponses. Il faut voir qu'avec les procédures formalisées, ils ne peuvent avertir les gens en particulier. Il arrive qu'il n'y ait qu'un seul candidat ! » - Vendeur, non expérimenté, Grande entreprise, négoce fournitures



- ☞ Les acheteurs se sentent ainsi directement impliqués, voire investis dans cette mission de modernisation ...
- ☞ ... quand les vendeurs, il est vrai, se montrent plus détachés.

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

Si l'ensemble des acheteurs interrogés ont entendu parlé de la dématérialisation des marchés publics, ce n'est pas le cas de toutes les entreprises vendeuses.

En effet, la perception de la dématérialisation est très inégale selon les entreprises interrogées : elle est en effet **liée aux situations commerciales respectives de ces entreprises**. Or celles-ci présentent une extrême variabilité.

- ☞ La plupart des entreprises vendeuses ont découvert la dématérialisation **sur le tas** : en répondant à un appel d'offre donnant la possibilité d'accéder à un site ou une plateforme. Ou bien en intégrant une entreprise où l'on était déjà familier de la dématérialisation.
- ☞ Une minorité seulement semble avoir bénéficié de **formations organisées par des organismes extérieurs** aux entreprises et associées aux acheteurs.
 - ➔ Un interviewé notamment, dont l'entreprise est l'une des plus avancées en la matière, a eu l'occasion de discuter de l'avancement du chantier avec des responsables du Minefi.

« j'ai suivi une formation succincte par les Hospices civils de Lyon pour simplifier notre travail et le leur. Ils ont une vraie volonté de nous accompagner » - Vendeur, expérimenté, PME, revêtement des sols

« les nouvelles sociétés comme la mienne sont habituées au support internet. On s'est renseigné pour acheter une signature électronique en décembre. Ce n'est pas dramatique. C'est simple comme pour l'impôt sur le revenu. Je n'ai pas reçu de formation. Pour une annonce, je devais répondre rapidement et ils nous encourageaient par mail ou dans l'appel d'offre à répondre par la plateforme » - Vendeur, expérimenté, TPE, communication

- ☞ Dans ce contexte, aucun interviewé n'a fait état de dispositions particulières prises par les services d'achat afin d'assurer sa promotion auprès des entreprises. En revanche, **les gestionnaires de plateformes et certains prestataires spécialisés dans la recherche des appels d'offre développeraient une offre de formation.**

« on va acheter une signature électronique à la rentrée. J'ai été à une formation par la société qui nous fournit la signature. C'est 1500 euros la formation. C'est comme cela que j'ai compris la dématérialisation et toutes les questions juridiques. Mon patron est pour car je vais gagner du temps maintenant » - Vendeur, non expérimenté, PME, nettoyage industriel

De la même façon, **les acheteurs dénoncent un manque de formation et d'information** patent dans la mise en place de la dématérialisation.

- ☞ Ni les dispositions du code qui définissent les obligations des vendeurs, ni ses finalités, ni les supports mis en place dans ce but n'ont été véritablement présentés aux acheteurs.

« On n'a pas vu beaucoup de pédagogie des administrations vers les entreprises... Même si nous, par exemple, on a fait des choses comme améliorer les règlements de la consultation pour expliquer aux entreprises comment elles peuvent répondre sur la plateforme. Maintenant, c'est vrai qu'il y a eu des formations d'organisées quand on a vu que cela devenait obligatoire. Et sinon, tout le monde a acheté **achat public**. Mais dans notre cas, si l'on développe un site pour la dématérialisation, ou bien qu'on implique dans ces procédures nos clients internes, sachant qu'ils n'ont aucune expérience de la chose - là, il faudra de vraies formations ! » - Acheteur, expérimenté, établissement public



**Une découverte par conséquent en ordre dispersé
→ d'où la méfiance qui a accompagné sa mise en place chez beaucoup.**

- ✎ **Le passage en formation des rédacteurs et des chefs de service** a bien contribué à sa promotion et à l'apprentissage de ses formes, mais cet **accompagnement semble avoir été très inégal** : tous les interviewés n'en ont pas bénéficié ; beaucoup se sont formés sur le tas, au contact des collègues et des prestataires de service gérant les plates-formes. Ou bien, c'est « après coup » qu'ils ont été envoyés en stage, une fois les plateformes déployées, après que les règles internes aient été définies (par leurs soins). Dans les administrations de l'Etat, tout particulièrement, l'effort de formation des agents aurait été très insuffisant.

- ✎ On notera qu'existaient, avant même l'apparition des plateformes actuelles, des supports qui offraient la possibilité d'une **dématérialisation partielle des achats** : des sites Internet de présentation des collectivités et des établissements publics, voire des sites dédiés spécifiquement à la gestion des marchés dans certains ministères. Mais les possibilités offertes par ceux-ci n'allaient pas jusqu'à rendre possible le dépôt d'offres dûment cryptées et signées.
 - L'existence de ces dispositifs semble avoir eu **des effets très inégaux sur le développement des formes actuelles de la dématérialisation** :
 - Certains interviewés suggèrent que l'existence de ces ressources a plutôt retardé ou fait obstacle à l'appropriation des plateformes : les acheteurs ayant l'habitude de se servir de ces sites n'ont pas souhaité faire l'effort d'un nouvel apprentissage
 - Pour les autres, au contraire, ces sites auraient en fait contribué à un premier apprentissage des acheteurs dont la formation aux outils actuels a de la sorte été facilitée.

« Mais on faisait déjà une espèce de dématérialisation sur un site du ministère. Donc on avait l'habitude. Mais il a fallu quand même s'approprier la plateforme. Mais on ne va tout de même pas dire que c'était un grand choc culturel. Ce n'est jamais qu'un logiciel, tout de même. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central



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

Deux grandes étapes doivent être distinguées :

1. la phase amont des réponses aux appels d'offre
2. la phase des réponses elles-mêmes : dépôt et réception par les acheteurs

↳ Après de l'ensemble des personnes interrogées, qu'il s'agisse des acheteurs comme des vendeurs, **la première phase semble être tout à fait appropriée**. Voire maîtrisée par certains, même s'ils rencontrent encore certaines difficultés ou obstacles détaillés plus loin. Cette phase comprend à la fois la sélection des plateformes utilisées, la mise en ligne des appels d'offre, leur consultation et le téléchargement des règlements.

↳ En revanche, **la seconde phase**, qui consiste à établir et envoyer les offres dématérialisées pour certains et recevoir et dépouiller les offres pour les autres, **n'est à l'heure actuelle correctement appréhendée ni maîtrisée par aucune des deux cibles interrogées**.

Deux raisons expliquent cette difficulté d'appropriation de cette phase cruciale de la dématérialisation :

1. En premier lieu et pour l'ensemble des interviewés : **le manque d'expérience et d'expérimentation**. En effet, de par la relative nouveauté de cette procédure, les personnes interrogées avouent ne pas avoir de recul suffisant pour la maîtriser et l'appréhender sans inquiétude, surtout compte tenu des enjeux financiers que cela représente.
2. Ensuite, **le manque de motivation** des deux cibles dans cette expérimentation, qu'il s'agisse :
 - ✓ De l'absence d'avantages clairement identifiés
 - ✓ De freins techniques et d'un manque de moyen global
 - ✓ De freins moins rationnels comme la crainte de l'erreur ou 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

Globalement, la sélection des plateformes sur lesquelles les acheteurs mettent en ligne leurs appels d'offre ne pose pas de problème, même si plusieurs éléments négatifs sont soulignés.

- Au départ, les services de l'Etat semblent n'avoir guère eu le choix : ils se sont dirigés soit vers **les supports interministériels** ([achatpublic](#)) soit vers des **supports propres à leur administration** (cas du ministère de la défense, cité comme un modèle dans certains entretiens), ou encore vers des supports communs à leur secteur (le cas des CHU). Les collectivités les plus importantes, quant à elles, ont développé leurs propres interfaces – ainsi de certains conseils régionaux.
- En revanche, pour les structures plus petites, comme les petites ou moyennes collectivités et les établissements publics qui ne travaillent pas en réseau comme les CHU, la sélection des plateformes s'est avérée au départ relativement fastidieuse :
 - Très souvent ce sont **des solutions « suivistes »** qui ont prévalu : les acheteurs qui ne disposaient d'aucune référence, et qui étaient pressés par le temps, se sont alignés sur les choix des structures comparables aux leurs : dans les petites communes, très souvent, un seul et même prestataire travaille pour l'ensemble des membres de l'intercommunalité ; il arrive aussi que ce prestataire soit celui qui accompagne ces communes sur le plan comptable.

« Le choix [d'achatpublic](#) s'est fait sans mise en concurrence des différentes possibilités. On aurait pu organiser une mise en concurrence. Mais il fallait aussi respecter des délais. Et c'est pourquoi nous les avons pris, car c'est la plateforme de XX qui est la centrale d'achat des administrations. En faisant ce choix on était dispensé de toutes les procédures qui prennent du temps. On avait quand même pris des avis sur cette plateforme. Mais on n'a pas engagé de réflexion poussée sur ce qu'on voulait en faire. Et je dois dire, comme utilisateur, que je trouve que l'ergonomie est un peu compliquée, et qu'il y a même de petites choses qu'on peut considérer comme dangereuses... Bon, quant à vous dire précisément quoi... mais ce sont de petites choses. Et puis, on développait

simultanément notre propre site qui avait des ambitions en matière de dématérialisation. » - Acheteur, expérimenté, établissement public

« On a choisi la plateforme en regardant ce qui se passait autour de nous : on a demandé aux collègues de l'intercommunalité : comment tu as fait, par où tu es passé ? C'était un OVNI au début pour tout le monde. Et j'ai eu des échos positifs sur cette plateforme. Quand je me suis renseigné, ça avait l'air intéressant sur le plan technique et financier. On avait envisagé à une époque une solution collective. Quand la ville centre a refusé, on a fait le choix de l'externalisation et tout confié au prestataire (gestionnaire de la plateforme). » - Acheteur, non expérimenté, collectivité locale

- Par ailleurs, de nombreux acheteurs interviewés témoignent de leur embarras : ceux-ci se sont retrouvés sollicités par des prestataires dont ils ne pouvaient apprécier le sérieux, faute de recul. Certains parlent encore en des termes très vifs des conditions dans lesquelles il leur a fallu choisir la plateforme sur laquelle ils s'appuient aujourd'hui encore.

« J'anime un marché de fruit et légume, et j'adhère à d'autres marchés viande, ascenseurs, extincteurs... Je suis obligé de passer par une plateforme, car mon budget est de 320 000 euros. La plateforme XXX m'a forcé la main avec une simulation par téléphone. Mais sinon, mes collègues n'y connaissent rien. J'essuie les plâtres. Je lis par petit bout le code des marchés et quand on se penche dessus, c'est du chinois » - Acheteur, expérimenté, établissement public



A nouveau, **un travail d'information** sur le choix des plateformes, les conditions à respecter, etc. aurait été utile

↳ La publication des avis d'appel à concurrence

Le bilan des services rendus **pour la publication des avis d'appel à la concurrence** est de la même façon globalement positif.

Il est important de rappeler que **les acheteurs sont particulièrement sensibles à l'importance de ces avis d'appel à concurrence**. Ils constituent en effet **l'un des principaux motifs de recours devant le juge**, certains candidats n'hésitant pas à dénoncer la manque de publicité donnée à l'organisation du marché pour le faire invalider.

- Cette opération est désormais **bien maîtrisée** par les acheteurs, même si des problèmes se présentent parfois.
Plusieurs points sont particulièrement soulignés par les acheteurs :
 - ☛ 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. Le procédé offre donc la possibilité de réaliser des gains de temps très appréciables : **une même annonce pour tous**
 - ☛ Dans la mesure où la plateforme simplifie la publication au BOAMP, y compris pour les MAPA, les acheteurs avouent apprécier cette garantie d'être protégés contre le risque de recours juridique.

« Pour les procédures formalisées, on fait le BOAMP et le JOUE et certaines publications particulières comme le Moniteur. Pour les MAPA, les avis de publicité commencent avec le niveau 3. On les met toujours dans le BOAMP pour se couvrir. On a en effet des arrêts sur les procédures adaptées où la publicité a été jugée insuffisante par le tribunal administratif. Le BOAMP, pour nous, c'est une sécurité. Mais ça coûte très cher. Donc on se pose aussi des questions... Car nous avons de toute évidence un problème d'optimisation à résoudre. Nous, avec le BOAMP, on est au forfait procédures adaptées : c'est-à-dire à 50 euros. Mais quand on veut doubler avec le moniteur, cela finit par coûter cher. L'arrêt Louvre II n'a rien à voir avec nous, mais il a marqué les esprits : c'était pour construire un nouveau Louvre à Laon, avec une maîtrise d'ouvrage gérée par le CR du Nord. Il s'agit en fait du premier arrêt sur les MAPA pour les questions de publicité. Il date de 2005-06. Le code dit que l'on doit mettre en place son propre système. Parfait, mais on ne sait pas pour autant que faire. Car même lorsque l'on est très rigoureux on demeure confronté au risque d'un revirement jurisprudentiel. » - Acheteur, expérimenté, établissement public

- ☛ Notons toutefois que certaines interfaces s'avèrent d'un maniement si délicat que les acheteurs préfèrent ne pas utiliser **les passerelles** avec les sites sur lesquels paraissent les avis et assurent eux-mêmes leur transmission une fois le texte

saisi. L'emploi des passerelles peut en effet entraîner des différences dans le libellé des annonces, ce qui est à proscrire absolument !

« Pour nous le plus difficile à gérer : ce sera les publicités. Car les supports n'offrent pas la certitude qu'on aura bien des publicités identiques. Or, le contentieux va souvent porter là-dessus. On constate en effet qu'il y a des rubriques qui disparaissent quand on utilise la passerelle. Il faut utiliser les formulaires européens qui sont à disposition sur le BOAMP et ces formulaires permettent de faire une seule saisie, seulement entre le BOAMP et le JOUE, les mentions ne sont pas les mêmes, certaines disparaissent. On ne publie donc pas la même chose ! Avant de valider, on vérifie et on peut constater que des mentions ont disparues. C'est pourquoi on évite d'utiliser la passerelle et on préfère saisir les choses séparément quitte à passer plus de temps. On fait des saisies indépendantes sur chaque support pour être sûr d'avoir cette identité des publicités sans laquelle on risque des problèmes. Ces deux saisies différentes, ça nous prend facilement une matinée ! Le temps de préparer l'APC, de voir si tout correspond par rapport aux pièces, de le passer à la secrétaire qui saisit dans les différents supports, d'imprimer pour qu'on vérifie et qu'éventuellement on rectifie. » - Acheteur, non expérimenté, établissement public

- ☛ Dans ces conditions, il n'y a guère que les avis paraissant dans les **journaux d'annonces légales**, ou les supports spécialisés (marchés informatique, assurances, etc.) qui ne soient pas traités au moyen des plateformes.

« La PQR, c'est quand on a une volonté de diffuser sur le plan local. Par exemple, des marchés de peinture ou d'électricité, on sait que des artisans peuvent répondre alors qu'une entreprise plus importante ne sera pas forcément intéressée. Mais ce ne sera qu'un moyen supplémentaire. La jurisprudence dit bien que l'on ne peut pas se satisfaire de la presse locale. Un prestataire qui s'estimerait lésé par un tel choix de support d'annonce pourrait nous attaquer devant le tribunal administratif. En fait les choses sont plus simples lorsque le code nous impose des choses précises. Ex. la mise en concurrence à partir de 90000 euros. On sait qu'on doit le faire. Et là on fait le BOAMP ou un journal d'annonces légales. En deça, on va se poser des questions : on se doit de définir un règlement interne. Car l'existence d'une procédure ou d'une règle réduit le risque de se voir reprocher une décision arbitraire. On s'était dit qu'avec un seuil de 10 000 euros, on pouvait se satisfaire de 3 devis en deça, et faire au-delà une annonce dans la PQR et un journal d'annonces légales. Mais le juge se réserve de décider en fonction de la nature du besoin qui peut imposer une diffusion nationale même pour de petites sommes. A Lille, ils avaient fait une annonce locale pour un marché de 30 000 euros qui concernait une annexe du Louvre et ils ont été condamnés. » - Acheteur, non expérimenté, collectivité locale

- ☞ Dans les services d'achat les plus importants, on évoque également **un dialogue facilité avec les entreprises** : les plateformes leur permettent en effet de regrouper en un seul endroit l'ensemble des personnes ayant consulté les offres, demander la consultation, etc.

➔ Il est intéressant de noter que les vendeurs quant à eux ne voient pas d'avancée significative dans ce domaine.

« Elles voudraient aussi qu'on leur envoie plus de choses par mail : on peut le faire ; mais en leur expliquant que la seule contrainte imposée par la plateforme c'est leur enregistrement, ce qui permet de les contacter en cas de rectification ou d'information communiquée aux autres candidats. Mais, certaines n'ont pas confiance et laissent des adresses bidon... » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

- ☞ Enfin, les acheteurs observent également qu'un nombre croissant d'entreprises s'inscrivent sur les plateformes.

« Mais il y a de plus en plus de retraits des DCE. Au début, cela venait de collègues ou de lycées : sans doute des professeurs qui cherchaient des exemples de marchés. Mais là on a de plus en plus d'entreprises. Et même les entreprises locales, les artisans y vont. Les gens se sont habitués. On doit être référencé dans un bon moteur de recherche et l'on nous trouve facilement » - Acheteur, non expérimenté, collectivité locale

- Par ailleurs, dans la plupart des cas étudiés, les acheteurs ne se sont pas limités au cadre fixé par le code : **ils sont allés au-delà de ce qu'exigeait celui-ci en matière de dématérialisation.**

- ☞ **Les plateformes sont, en effet, assez largement utilisées pour la gestion des MAPA**, alors que le code ne rend obligatoire leur utilisation que pour les seuls marchés formalisés. Il est à noter que cette situation se rencontre même dans des structures aux moyens modestes et qui ont une approche plutôt restrictive de la dématérialisation. Une minorité seulement restreint effectivement leur utilisation au cadre posé par le code.

- ☞ Cette utilisation concerne, en règle générale, les MAPA les plus importants, ceux dont le montant excède 90 000 euros. Les marchés d'un montant moindre sont alors traités sans recourir aux plateformes. Mais dans certaines configurations - peu nombreuses, il est vrai - les plateformes sont également sollicitées pour le traitement de procédures dont le montant est nettement inférieur à 90 000 euros.

- ☞ Cette utilisation des plateformes pour les MAPA se limite le plus souvent à la publication des avis d'appel à concurrence et à la mise en ligne des DCE.

« Nous, on se limite à dématérialiser la consultation. (...) On trouve qu'avec des secteurs un peu particuliers comme le bâtiment, il est plus simple de tout mettre en ligne. Ils ont l'habitude et ils disposent d'une connexion correcte, sinon on ne peut rien télécharger ! Sans compter qu'il faut aussi avoir de quoi imprimer, un traceur. Par contre, on sait que les artisans ne sont pas forcément équipés. Quelque chose de très ponctuel, on ne le mettra pas en ligne. Cette mise en ligne, c'est nous qui en décidons, et l'on en parle bien sûr avec les services techniques. En tout cas, on ne le fait pas s'il y a une hésitation et qu'on pense que ça va poser un problème » - Acheteur, non expérimenté, collectivité locale

- Notons enfin que **le coût des avis d'appel à publication** constitue un vrai sujet de mécontentement pour les acheteurs. Beaucoup observent en effet que les coûts n'ont fait qu'augmenter au cours des dernières années, comme si les publications bénéficiant des exigences du code et de la jurisprudence avaient délibérément décidé de tirer parti d'une situation qui leur est avantageuse.

« On choisit le BOAMP car à 50 euros, la diffusion est bonne. Et puis cela permet de se couvrir face au juge administratif. 50 euros, c'est le coût de la mise en ligne pour des marchés inférieurs à 90 000. Au dessus de ce seuil, la facture est à la ligne ; et les prix augmentent ! Les publicités sont de plus en plus longues, à cause des exigences réglementaires. Et tout est facturé à la ligne ! Il y a une véritable inflation. Et comme on ne peut pas faire autrement, à cause des sanctions auxquelles on s'exposerait dans le cas contraire... Alors si vous ajoutez à cela qu'il s'agit quand même d'un monopole. Où est la logique dans cette situation ? Pourquoi faudrait-il que l'on paye ces avis au prix fort ? Car il faut voir que le JOUE est gratuit, lui. Et je trouve que c'est un support beaucoup plus performant que le BOAMP. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

- Enfin, il est important de noter que dans certains cas pourtant les acheteurs se trouvent dans **l'impossibilité de mettre en ligne les règlements de la consultation** :

- ✓ Lorsque les documents à télécharger sont trop lourds (plans par exemple)
- ✓ Lorsque le marché concerne des dossiers particuliers confidentiels : certains services renoncent à mettre en ligne des dossiers qui contiennent des informations de nature à **mettre en danger la sécurité des biens ou des personnes** concernées par les procédures qu'ils traitent. Ainsi par exemple de ceux qui ont la charge du patrimoine, de monuments historiques ou de marchés liés à la défense ou à la police nationale.

« Nos marchés sont grosso modo à 99% avec des entreprises de travaux et 1% des entreprises de service. Elles sont en plus des petites entreprises de 1 à 20 salariés. On a des plans à envoyer. Et, on ne met pas en ligne les DCE sur par exemple une rénovation d'une église ou d'un château. Sinon, les voleurs pourraient avoir les plans. Les entreprises doivent se déplacer ou commander le DCE. C'est pour une raison de sécurité liée au patrimoine et aux objets d'art. » - Acheteur, non expérimenté, Etat, service déconcentré,

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

a - Concernant l'identification des avis d'appel à concurrence :

- La grande majorité des **vendeurs** interrogés affirment consulter directement sur Internet les appels à concurrence : qu'il s'agisse à la fois des sites de publication des offres ou des plateformes à proprement parler.
A tous ceux qui entreprennent de répondre aux MAPA et aux marchés formalisés, la dématérialisation semble offrir toute une **batterie d'outils de travail qui simplifient la tâche des entreprises** qui n'ont pratiquement plus qu'à cliquer sur les liens intégrés dans les annonces qui leur sont transmises pour accéder au DCE.

- ↳ **Moteurs de recherche** des sites d'annonces comme celui du BOAMP
- ↳ **Systèmes d'alerte** des plateformes
- ↳ **Prestataires spécialisés dans le recueil des avis d'appel d'offre** : il s'agit de prestataires spécialisés dans la veille des marchés : ceux-ci communiquent aux entreprises sous forme électronique tous les avis d'appel à concurrence qu'ils ont pu recenser en réalisant une « pige » systématique des sites spécialisés et des journaux d'annonce légale. Leur développement apparaît comme une réponse à la multiplicité des sites et des supports d'annonce sur lesquels sont publiés désormais les avis d'appel à concurrence
 - Ce type de prestation dispense les entreprises de faire elles-mêmes le suivi des marchés en s'abonnant aux alertes proposées par les plateformes ou les sites comme celui du BOAMP et du JOUE.
 - De nombreux acheteurs publics ont d'ailleurs relevé l'importance prise par ces prestataires, dont on a également vu précédemment qu'ils pouvaient, du moins dans certains cas, proposer des prestations de formations aux entreprises désireuses de transmettre leurs offres sur les plateformes prévues à cet effet.
- ↳ **Logiciels spécialisés** de recherche et de préparation des fichiers composant la réponse à l'appel d'offre

« On va sur le site du JOUE pour voir si on a rien oublié sur le BOAMP, c'est plus complet. On va aussi sur les plateformes. On va sur le portail du Ministère de la Défense. On y va tous les jours » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, SSII

« Il faut aller sur différents sites Internet pour voir si on a rien oublié. Je reçois aussi des annonces par e-mail concernant nos recherches » - Vendeur, expérimenté, PME, revêtement de sols

« le prestataire a carrément des gens qui épluchent les annonces à la main, donc la qualification est meilleure et chaque jour, on a par mail des offres. C'est plus simple et plus rigoureux » - Vendeur, expérimenté, PME, revêtement de sols

- D'ores et déjà, certaines prestations des deux derniers types de service (prestataires et logiciels spécialisés) incluent un accès direct aux DCE
- Notons toutefois que la question du coût entre également en ligne de compte au moment du choix de l'une ou l'autre de ces formules. Les deux dernières étant payantes, se pose alors la question du rapport entre ce coût et les avantages tirés de la prestation.

Ces formules semblent prendre le pas sur la lecture des **éditions papier des supports d'annonce traditionnels** qui ne seraient plus lues que par certaines entreprises, de petite taille essentiellement.

- Seules **les entreprises artisanales** les moins avancées sur le plan des NTIC donneraient la préférence aux supports papier : BOAMP ou journaux d'annonces légales qui conservent leur importance pour les entreprises qui n'ont qu'un rayonnement local.

« je n'ai que le BOAMP papier. Je préfère le papier, c'est plus facile. On peut barrer, reprendre, on garde une trace. Ça fonctionne bien. On ne regarde que par la presse et pas par Internet. On n'est pas habitués. Nous, c'est du local. On vise un rayon de 50 km » - Vendeur, non expérimenté, PME, peinture, bâtiment

b – Concernant le téléchargement des règlements sur les plateformes :

→ Pour les vendeurs :

- Pour la grande majorité des vendeurs – excepté les petites entreprises artisanales, il serait devenu **la règle générale** lorsque c'est possible.
- Ainsi, **de nombreux avantages** sont systématiquement repérés :
 - ✓ gain de temps,
 - ✓ facilité de transfert des dossiers entre les différents collaborateurs,
 - ✓ possibilité d'archiver les dossiers sans prendre de place (sur les ordinateurs)

Plusieurs problèmes sont toutefois soulignés :

- Les vendeurs insistent sur le fait que beaucoup de marchés ne sont pas encore traités sur les plateformes : les acheteurs pouvant avoir **une politique de mise en ligne des DCE plus ou moins restrictive**. A quoi s'ajoutent les problèmes d'équipement qui se présentent souvent lorsque ce sont de petites entités sans personnel spécialisé qui lancent ces marchés : même une transmission par mail peut alors s'avérer difficile à obtenir.

« Les administrations et les collectivités ne sont pas prêtes : très souvent les DCE nous arrivent par fax ou même par courrier. » - Vendeur, non expérimenté, Grande entreprise, services postaux

« Ne pas pouvoir télécharger le DCE ? cela arrive encore. Même si les choses ont vraiment évolué. Il n'y a plus que 25 % des dossiers qui ne sont pas téléchargeables. Et là on fait la demande pour recevoir les choses par mail ou papier comme il arrive encore. Ces situations, ce sont surtout les plus petits établissements qui sont les plus en retard. Mais parfois, le dossier est téléchargeable, mais comme ce n'est pas inclus dans l'annonce du BOAMP, on n'en sait rien. Donc on ne télécharge pas et on fait la demande alors que l'on pourrait s'en dispenser... Et ils nous disent : téléchargez le dossier sur achat public. On éviterait ça si la chose était indiquée dans l'annonce du BOAMP. » Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, BTP

- La nécessité de **s'identifier et de mémoriser un mot de passe** qui finit par créer une complexité indéniable pour les structures qui travaillent avec un nombre important de plateformes. Au point que ces services se voient dans l'obligation de constituer des bases de données internes pour introduire un peu d'organisation dans ces pratiques et éviter les blocages.

« DCE on télécharge dès que c'est possible. Et c'est l'intérêt des centres hospitaliers de les mettre en ligne. Certaines sont très bien faites : nos codes sont déjà enregistrés, on a juste à cliquer sur un bouton. D'autres demandent un mot de passe et un identifiant. Alors c'est complexe, car on se retrouve avec une liste énorme de mots de passe. Pénible, alors. Il y a bien 58 plateformes qui nous demandent toutes un mot de passe. Et on a tout mis sur un fichier excel que l'on se partage et qu'on alimente. C'est vrai que l'on est organisé par secteur. Mais en cas de congé, on s'occupe des dossiers de la collègue. Et l'on ne va quand même pas créer trois identifiants différents pour travailler sur une même plateforme que l'on utilise toutes les trois. Donc on n'en a qu'un qui est écrit dans ce fichier. » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, laboratoire pharmaceutique

- Le temps de téléchargement des dossiers les plus lourds.

« il y a parfois un problème d'affichage, un problème de vitesse. On a du mal à récupérer les dossiers. Il faut parfois attendre plusieurs heures. Quand on ouvre 2 ou 3 onglets en même temps, et qu'il y a beaucoup de filtres, ça donne une recherche très longue » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, SSII

- La nécessité de maintenir une relation commerciale importante et de proximité : il s'agit d'entreprises qui évoluent sur des marchés très particuliers : pour les services déconcentrés ou collectivités ne disposant que de moyens modestes, où l'essentiel est d'occuper commercialement le terrain. Venir chercher le DCE constitue alors un moment important de la relation commerciale, une occasion de contact à ne pas négliger.

→ Pour les acheteurs :

- Enfin, **du côté des acheteurs**, le téléchargement direct par les entreprises des DCE comporte pour eux aussi de nombreux avantages :
 - ✓ Gain de temps à nouveau
 - ✓ Economies de papier
 - ✓ Economies de frais postaux
 - ✓ Envoi des dossiers plus rapide et plus facile
 - ✓ Meilleur dialogue avec les entreprises (plus direct, plus global également)
 - ✓ Et au final, une diminution des tâches administratives appréciable
- Enfin, s'ils reconnaissent qu'un nombre croissant d'entreprises s'inscrit sur les plateformes et prend l'habitude de télécharger les DCE, ils critiquent le fait que certaines continuent à faire des retraits de dossier sous forme papier et d'adresser leurs demandes par courrier, téléphone ou mail : **la charge de travail occasionnée par la cohabitation des approches dématérialisées et des voies traditionnelles demeure alors considérable.**

« Maintenant, c'est vrai que l'on a un peu oublié la charge de travail que représentait le traitement des marchés quand on préparait les avis par fax. C'était vraiment très, très lourd. En plus, la dématérialisation offre de nouvelles possibilités juridiques, avec des procédures spécifiques qui n'existaient pas avant. En 2006, le code a introduit la procédure d'acquisition dynamique qui est totalement dématérialisée. C'est quelque chose qui n'existait pas, une innovation. On peut également avoir des échanges avec les entreprises en simultané, ce qui offre la possibilité de répondre à leurs questions de façon parfaitement égalitaire. Et puis c'est sécurisé et cela simplifie aussi beaucoup de choses de ce point de vue. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

« Les entreprises veulent du papier. Même lorsqu'elles font un retrait dématérialisé, elles nous demandent de leur envoyer le dossier par voie postale ! C'est quelque chose qui relève de l'inconscient. Elles pensent pouvoir tout sécuriser comme ça.

Mais il y en a beaucoup qui disent aussi qu'ils n'arrivent pas à télécharger les documents sur leur ordinateur. Seulement quand on fait la procédure en direct avec eux, ils y arrivent. Ce qui veut dire que c'est une question d'ergonomie de la plateforme. Et puis il y en a qui retirent 4 fois de suite le même dossier. Ce qui veut bien dire que l'utilisateur ne comprend pas ce qu'il fait. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

↳ La transmission et la réception des offres

La transmission et la réception des offres dématérialisées constituent **le principal problème de cette démarche globale**. En effet, les vendeurs comme les acheteurs évoquent de nombreux freins à la concrétisation de cette phase, quand les avantages demeurent encore à leurs yeux minimes.

Dans ce contexte, pour les deux cibles, **la dématérialisation reste à l'heure actuelle un pari sur l'avenir, une évolution inéluctable de modernisation des procédures** à laquelle, pour certains, il est normal, voire utile de s'adapter dès aujourd'hui.

a – La perception des acheteurs

Pour les acheteurs, **le bilan de la dématérialisation pour les dépôts d'offre est franchement décevant**.

Une minorité seulement parmi les interviewés a déjà reçu des offres dématérialisées, et cela dans une proportion qui atteint tout au plus 10 % du total des offres reçues, dans les configurations les plus actives.

Plusieurs problèmes de différentes natures, mais très souvent d'égale importance, sont ainsi soulignés par cette cible :

- Si les acheteurs avouent eux-mêmes appréhender la réception d'offres dématérialisées, c'est **le comportement des entreprises** qui est généralement évoqué pour rendre compte de cette situation. Une certaine **frilosité naturelle** se combinerait avec les **difficultés très réelles** que présente le fonctionnement des plateformes et les retiendraient de franchir le pas.

Dans tous les entretiens réalisés, on voit ainsi revenir une liste invariable d'arguments qui tous présentent une certaine plausibilité mais dont pas un n'a été soumis à l'épreuve d'une discussion directe avec les entreprises concernées. En effet, les acheteurs n'ont presque jamais le moindre écho de ce que pensent celles-ci. Leurs seuls échanges se situent en amont du dépôt : lorsque les entreprises formulent des questions ou font état de problèmes techniques pour le téléchargement des DCE. Ce sont les hotlines qui traitent les problèmes auxquels sont effectivement confrontés les vendeurs qui sont sur le point de déposer une offre.

Les arguments les plus fréquemment évoqués sont alors les suivants :

- ✓ Beaucoup de petites entreprises n'ont pas **la culture technologique et les moyens informatiques nécessaires**.
- ✓ **Les conditions d'acquisition de la signature électronique** – coûts et délais – ne sont pas incitatives, aussi les entreprises hésiteraient à franchir le pas.
- ✓ Les entreprises seraient rebutées par **la diversité des plateformes**, l'hétérogénéité de leurs ergonomies. La complexité de leurs modes de fonctionnement nourrirait un sentiment d'inquiétude quant à leur fiabilité qui ne serait d'ailleurs pas toujours dénué de fondement...
- ✓ **Le fonctionnement des plateformes et les enjeux de la dématérialisation** n'ont pas été présentés aux entreprises comme il conviendrait. La mobilisation de l'Etat et des instances professionnelles n'aurait pas été à la hauteur de l'enjeu.
- ✓ Les entreprises auraient toujours **une préférence avérée pour les supports « papier »**, préférence dont témoigne leur propension à effectuer les retraits de DCE sous forme papier. Quitte à doubler les demandes en opérant un retrait dématérialisé et un retrait papier !
- ✓ Parfois, les exigences de **la sécurité informatique** dans certains secteurs, à la tête de très grandes sociétés, interdisent aux responsables commerciaux et administratifs de se connecter aux plateformes.

→ On le verra, certains de ces arguments sont repris par les vendeurs eux-mêmes, alors que d'autres ne constituent pas de freins réels à la dématérialisation.

« On a eu 0 réponse sur la plateforme. Il y a des craintes liées à l'aspect informatique : des plantages et des virus. Surtout il faut un certificat électronique. Et ce n'est pas rentré dans les mœurs : on doit s'inscrire auprès d'un tiers de confiance pour obtenir une clé de chiffrement. Sans ce certificat qui chiffre votre signature et la rend authentifiable, vous ne pouvez pas signer. » - Acheteur, non expérimenté, collectivité locale

« Même dans de grands groupes de l'automobile, on ne peut pas toujours répondre en ligne à cause des contraintes de sécurisation du système informatique par lequel transitent les réponses des collaborateurs. Même chose pour les pétroliers : leurs acheteurs n'ont pas la possibilité de traiter des marchés en ligne. A cause de la politique maison de sécurisation informatique. Et quant aux petites entreprises, elles n'ont pas toujours de connexions assez puissantes. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

- A de très rares exceptions près, il n'y a **pas de politique incitative dans les services d'achat visant à convaincre les entreprises d'aller jusqu'à la dématérialisation des offres**.

- ☞ On constate, tout au plus, que dans certains cas, les RC décrivent comment les entreprises doivent procéder pour se procurer **un certificat de signature électronique**.
- ☞ Beaucoup estiment que des initiatives plus marquées pourraient leur être reprochées par le juge ; ils considèrent qu'ils sont tenus au respect de la plus parfaite neutralité.
- ☞ A ce titre, on peut identifier un groupe très restreint d'acheteurs dont l'attitude tranche sur celle de la majorité : ils se voient comme **des fers de lance de la dématérialisation** et s'efforcent d'assurer sa promotion par des initiatives qui se développent en marge des procédures proprement dites – actions de sensibilisation, etc.
- ☞ Enfin, **le nombre d'acheteurs qui autorisent le dépôt des offres sur plateforme pour les MAPA demeure très restreint**. Autrement dit, le plus grand nombre s'y oppose et l'indique dans les règlements en stipulant que seules les réponses papier seront acceptées. Le fait est d'autant plus frappant que la propension à utiliser les plateformes pour la gestion des DCE et des avis de publicité est fort répandue comme on l'a noté. Dès que l'on aborde cette séquence de la dématérialisation, les acheteurs, dans leur majorité, se bornent donc à conformer leurs règlements aux prescriptions du code.

« Tous les appels passent sur la plateforme, qu'il s'agisse de marchés formalisés ou de marchés adaptés. On les met sur le site marches-securises.fr. C'est un site qui est géré par la société qui fait toute notre compta. Je n'autorise les réponses dématérialisées que pour les marchés formalisés. Par contre, je les refuse pour les MAPA. Mais personne ne l'a encore fait, il n'y a pas eu de réponse sur le site. D'ailleurs, j'appréhende un peu... Il faut se servir de clés ; et je sais que je ferai appel à un informaticien. En commission d'appel d'offre, j'aurai besoin de quelqu'un pour m'assister. » - Acheteur, non expérimenté, collectivité locale

- Au-delà de ces problèmes « externes », ce qui pose véritablement problème aux acheteurs dans cette étape est comme on l'a vu, **la crainte d'une invalidation du marché passé** :
 - ☞ Les acheteurs craignent en effet qu'on les accuse de **vice de procédure** s'ils demandent une réponse dématérialisée – qu'il s'agisse d'une obligation dans le cas d'un marché formalisé par exemple ou d'une simple incitation pour les autres - ...
 - ☞ ... dans le sens où il s'agit pour eux d'une forme de **discrimination** des petites entreprises qui ne disposent pas de moyens techniques suffisants
 - ☞ Enfin, les acheteurs critiquent, au-delà du risque d'invalidation la diminution du nombre d'entreprises répondant et par conséquent une faible concurrence

- **L'ouverture des plis en CAO** constitue le moment fatidique de la procédure et concentre les plus grandes craintes. Cette phase est encore vécue même par la plupart de ceux qui l'ont connue comme **une véritable aventure**. Rares sont les services qui disent en effet vraiment maîtriser cette séquence ; de leur propre aveu, cette maîtrise acquise grâce à l'expérience n'exclut d'ailleurs pas la tension... Pour tous les autres, c'est une perspective encore lointaine mais passablement inquiétante. Certains s'y préparent avec l'aide du prestataire gérant la plateforme qui les assistera lors des premières ouvertures de plis. **Il n'y a donc pas un acheteur parmi ceux que nous avons rencontré qui ait conclu au caractère positif ou avantageux des retombées de cette séquence particulière qu'est l'ouverture des offres.**

Les principaux problèmes évoqués par les acheteurs à ce stade de la procédure sont :

- ✓ **les problèmes informatiques** intervenant lors de l'ouverture des enveloppes en commission (plantage, problèmes de perte des clés)
 - ✓ **la disponibilité des moyens techniques adéquats** : un rétroprojecteur, un ordinateur portable, la disponibilité des clés, un technicien si possible, la mobilisation également de l'ordinateur équipé des clés
 - ✓ **le risque de confusion** entre deux enveloppes et par conséquent le risque d'annulation du marché : à lui seul, le maniement des enveloppes serait une source d'inquiétude : le responsable chargé de l'opération ne serait jamais totalement sûr qu'il ouvre bien l'enveloppe du candidat dont le dossier est en cours d'examen et pas celle d'un autre candidat.
 - ✓ la nécessité très souvent de devoir **rematérialiser** les offres pour chaque participant
 - ✓ **les 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**, sans parler de leur exécution, a été relevée dans tous les entretiens. Incapable d'aller jusqu'au bout de sa logique, il donne là un témoignage éloquent de son incohérence.

« Attention, aujourd'hui, le président du Louvre n'a pas cette signature électronique. Le visa du contrôleur financier qui figure sur l'acte d'engagement, la signature du président, la notification du marché – pour faire tout ça, il faut matérialiser ! Alors en fait la question, c'est de savoir s'il ne faudrait pas aller jusqu'au bout de cette logique et finir par envoyer la notification électroniquement, et l'on aurait l'accusé de réception du candidat par le canal de la plateforme. Sans compter qu'il y a la question de l'archivage. Mais la vraie question c'est la signature : on la donne à qui et pour quoi faire ? Et il faut penser à ce qui se passe quand la personne n'est pas disponible. Cela n'a l'air de

rien, mais ces questions peuvent s'avérer très compliquées si l'on veut la sécurité juridique des procédures. » - Acheteur, expérimenté, établissement public

« De toute façon, on est obligé de tout imprimer. Et après, il y a la question de l'acte d'engagement que l'on doit faire signer. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

« Notifier les décisions de cette façon serait très appréciable. Car là on est obligés de faire des recommandés, et cela entraîne des frais postaux importants avec les AR. Dans la journée d'hier, on en a fait 45 tout de même ! Mais pour cela il faudrait des certificats de signature. Mais, on n'en est pas là ! » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

- A noter : nous n'avons pas rencontré d'acheteur qui rendrait impossible la dématérialisation des offres lors des marchés formalisés, mais au dire de certaines entreprises vendeuses, ce cas de figure se rencontrerait régulièrement.

Remarque : la communication des offres par courrier électronique et pièce jointe

Un tout petit nombre de services l'autorise, en général pour de petits marchés. Dès que les montants approchent du seuil des 90 000 euros elle est proscrite. On ne peut donc la considérer comme un mode de dématérialisation des offres.

- La plupart des interviewés estiment en effet qu'elle n'offre aucune des garanties juridiques indispensables au bon déroulement des marchés :
 - Elle ne permet ni d'identifier les offres, ni de garantir la confidentialité des informations jusqu'au moment de l'ouverture des plis en CAO.
- Il se trouve toutefois certains services pour les accepter, mais ils ne constituent apparemment qu'une minorité.

« Pour les MAPA, on n'accepte aucune réponse par mail. On peut accepter des questions en revanche. Il m'arrive aussi de transmettre un DCE comme cela en PJ. Mais recevoir des offres, on n'y a jamais pensé en fait. Car le problème, là encore c'est celui de la signature : un acte d'engagement n'est pas valable sans signature. Sans parler de la question de l'AR par mail qui n'est pas évidente... Alors que le fax, c'est une chose qui est réglée en droit aujourd'hui. » - Acheteur, expérimenté, établissement public

b – La perception des vendeurs

La transmission des offres par les vendeurs est de la même façon encore **embryonnaire**. Dans tous les cas de figure étudiés, un même constat s'impose : **les entreprises ne voient pas quels avantages celle-ci est en mesure de leur procurer aujourd'hui**. L'adopter est donc affaire de pari sur l'avenir, un pari qu'il n'est pas toujours possible ou souhaitable de prendre.

- ☞ Elle présente en effet un **caractère facultatif** (quand les acheteurs l'autorisent)
- ☞ et s'avère suffisamment **contraignante** pour que les entreprises qui s'engagent dans cette voie, soient forcées de revoir leur organisation ou leurs modes de fonctionnement internes, sans même avoir la possibilité de faire jouer à chaque consultation les dispositions qu'elles ont prises précédemment à cet effet.
 - ➔ Le rapport entre les efforts que le traitement dématérialisé des offres impose et les avantages éventuels qu'il peut procurer à ceux qui consentent à ces efforts, est encore déséquilibré, voire dissuasif, eu égard aux données actuelles de la situation.

- Les entreprises qui se sont engagées dans cette voie l'ont fait parce qu'elles considèrent qu'il s'agit d'un **processus dont le développement est inéluctable** et qu'il n'est pas question pour elles de prendre du retard sur un chantier appelé à devenir le fondement des procédures de marché dont vivent leurs entreprises.
 - Elles observent toutes que les conditions d'une dématérialisation systématique des offres sont loin d'être remplies aujourd'hui, tant les obstacles auxquels se heurtent leurs équipes commerciales et administratives sont nombreux.
 - Il s'agit donc pour elles de **prendre les devants**, en pariant sur les avantages qu'elles en retireront ultérieurement. Car aujourd'hui, les contraintes demeurent considérables et les économies de temps ou les gains sur les coûts de transmission des offres n'apparaissent pas évidents.

« On commence tout juste, en fait. C'est depuis qu'on a pu être formés au printemps. Là on en a fait cinq au total. Les conditions ne s'y prêtent pas toujours. Ils ne veulent pas toujours qu'on le fasse. Et on n'a pas de version électronique de notre catalogue, alors quand ils le réclament, on fait avec les enveloppes traditionnelles qu'on fait porter ou qu'on envoie. » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, BTP

- Toutefois, les vendeurs interrogés évoquent eux aussi **de nombreux freins** à l'utilisation de la dématérialisation des offres :

- **De façon transversale :**

- **Des acheteurs qui ne donnent pas la possibilité de répondre de façon dématérialisée**, voire s'y opposent, parce qu'ils seraient tout à fait incapables de gérer la réception des offres qui leurs seraient transmises ainsi

« parfois, l'acheteur nous demande de ne répondre que sur papier. Nous on s'adapte toujours à la demande des acheteurs » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, SSII

« Il y a des communes qui ne peuvent même pas recevoir les dossiers qu'on leur transmet en dématérialisé. Alors que c'est écrit qu'ils sont obligés de le faire ! Mais on l'a vu aussi dans des grandes villes ! C'est eux qui décident, allez savoir pourquoi ! Ils veulent peut-être faire des économies d'imprimante... Et c'est marqué dans le RC » - Vendeur, expérimenté, grande entreprise, BTP

- Tous ont souligné la nécessité de **disposer d'un temps suffisant** pour faire l'essai du fonctionnement de la plateforme quand celle-ci est nouvelle. Car, on ne se lance jamais à l'aventure au dernier moment ; on se ménage toujours un temps d'appréciation nécessaire au repli sur la transmission de l'offre par voie papier. Le fait montre à lui seul qu'un apprentissage de ces supports s'avère indispensable et qu'à la limite, cet apprentissage doit être renouvelé pour chaque nouveau support.

« Il arrive aussi qu'on hésite à répondre parce qu'on a peur de ce qui va se passer. On ne sait pas toujours si ça va leur arriver. La dernière fois, on en a eu une où ça ne pouvait pas signer ! Au moment de remplir le dossier, j'avais pris un document que je gardais sur mon PC, je l'ai rempli et il n'y avait pas moyen de le signer ! Mais ça je l'ai découvert après, car une fois envoyé, j'ai reçu un mail qui me disait qu'on devait impérativement signer ! Autant dire que ça refroidit ! Sur achat public, par exemple, on n'hésite même plus. Mais celle où j'ai eu un problème avec le DC4 qu'on ne pouvait pas signer, je suis pas près d'y retourner » - Vendeur, expérimenté, grande entreprise, BTP

- **Pour les entreprises ayant déjà dématérialisé des offres :**

- **Les hotlines** sont jugées trop peu accessibles, voire dans certains cas insuffisamment compétentes
 - **L'obligation d'utiliser certains formats difficilement maîtrisables** pour répondre aux appels d'offres, notamment dans les signatures (.PFF)

- L'inégale maîtrise des plateformes, dans la mesure où elles possèdent toutes des **ergonomies différentes**, des langages et des modes de fonctionnement différents
- Certaines **demandes** des acheteurs perçues comme **inadaptées** aux entreprises : c'est le cas par exemple de la demande d'un dossier spécial par lot
- **L'acquisition de la signature** ne semble pas constituer un véritable problème pour les entreprises utilisant déjà la dématérialisation. Mais son utilisation en interne ne va pas forcément de soi, a fortiori elle peut s'avérer complexe à mettre en œuvre quand plusieurs entreprises différentes font des réponses groupées.

« notre certificat vient de Certeurope et il n'est pas toujours pris par les plateformes. Dans ce cas, je réponds en version papier sinon, il faut trouver un nouveau certificat. La difficulté aussi, c'est que pour 12 plateformes différentes, il faut 12 mots de passe différents. Si ma collègue n'est pas là, je suis obligée de fouiller dans ses affaires pour retrouver les codes » - Vendeur, expérimenté, PME, revêtement de sols

« Il arrive que lorsqu'on est pris par les dates et le travail et qu'on se trouve avec un de ces dossier où ils vous demandent un fichier par lot, le réflexe c'est de dire : tant pis ! on fait une réponse papier. Mais si on a le temps, on se force à le faire. Et puis ça dépend des collaborateurs, les plus à l'aise avec l'informatique choisissent la dématérialisation parce qu'ils ont le sentiment qu'ils gagneront quand même du temps ; mais, les autres, ce sera le contraire, ils choisiront le papier. » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, laboratoire pharmaceutique

« Et chaque plateforme a son propre système. Pour eux, c'est simple ! Mais pas pour l'utilisateur qui change à chaque fois ! On a eu aussi un cas, où j'ai quand même dû passer 20 mn avant de trouver le n° de la hotline ! C'est sur le site de la société dont dépendait la plateforme que j'ai pu trouver le n° de la hotline ! Mais il y a aussi des gens serviables, disponibles, qui rappellent. Avec Clikoon, on avait fait un ajout de document, mais on n'avait pas eu l'AR comme d'habitude. On les a appelés, ils ont rappelé très gentiment. Donc en fait, il y a de tout. Mais quand ils ne sont pas vraiment liés au site, on sent bien qu'ils ne maîtrisent pas vraiment. » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, laboratoire pharmaceutique

« c'est comme le certificat pour les impôts sur le revenu. Je l'ai acheté en décembre, ce n'est pas dramatique. Ce n'est pas un gros chantier que d'aller demander une signature électronique » - Vendeur, expérimenté, TPE, communication

« les signatures en interne, c'est plus simple en papier. Avec les réponses sur plateforme, il faut aller voir les différents services, donner les droits aux bonnes personnes. Si une personne part, il faut tout refaire et redemander une réhabilitation » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, SSII

☛ **Pour les entreprises n'ayant jamais dématérialisé d'offres :**

- **La crainte de la complexité** des procédures d'une manière générale : ils veulent avant tout l'assurance que la dématérialisation des offres n'aura pas pour effet de rendre encore plus difficile l'accès aux marchés publics sur lesquels ils cherchent à se maintenir ou à s'établir
- **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. Toutefois, il semble, somme toute, que cette crainte soit peu répandue chez ceux qui ont déjà acquis une expérience, même modeste, dans l'utilisation des plateformes.

« on a peur simplement que ça ne passe pas. On ne sait pas si ils ont bien reçu notre offre, alors que l'on a travaillé dessus. Je préfère le papier, c'est plus sûr. On connaît bien la procédure. Ça marche bien comme ça »

Vendeur, non expérimenté, PME, peinture, bâtiment

« j'ai juste peur que ça n'aboutisse pas. Il faut nous rassurer là-dessus » - Vendeur, non expérimenté, TPE, matériel de sécurité et de sauvetage

« les DC 4 et DC 5, ça n'évolue pas d'un appel d'offre à l'autre ; seulement le chiffre d'affaires, mais c'est rien. Et, ça arrive à temps car avec La Poste on peut toujours avoir des problèmes. J'ai moins peur du réseau informatique que de la Poste » - Vendeur, expérimenté, TPE, communication

- Seules les entreprises ayant déjà dématérialisé des offres envisagent pour l'avenir **des avantages en terme de 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 bien évidemment

- **La copie de sauvegarde** n'est connue que d'une minorité qui estime que son adoption n'a fait qu'introduire une contrainte supplémentaire dans leur organisation. Car, il leur faut désormais intégrer dans le temps nécessaire à la réponse dématérialisée le délai qu'exige la transmission de la copie au service d'achat. Ce constat débouche inévitablement sur la programmation de son abandon pour toutes les plateformes dont le fonctionnement est bien maîtrisé, à plus ou moins brève échéance.

« je ne sais pas trop à quoi ça sert. On nous a dit que c'est une preuve comme quoi votre offre est bien enregistrée et qu'elle sert en cas de litige. Mais en fait, je ne l'utilise jamais. Ça sert à rien » - Vendeur, expérimenté, PME, revêtement de sols

II – TYPOLOGIE DES ATTITUDES ET DES PRATIQUES FACE A LA DEMATERIALISATION

Que ce soit chez les acheteurs publics ou bien chez les vendeurs, on peut rendre compte de la diversité des approches de la dématérialisation dans les marchés publics en distinguant **des types de situation assez nettement contrastées en raison du degré d'expérience acquis dans le traitement des offres dématérialisées sur les plateformes ou les sites dédiés.**

En effet, c'est là que se situe le clivage décisif : **l'expérience.**

Notons toutefois que les lignes de clivage autour desquelles s'opère la distinction de ces groupes ne sont pas tout à fait les mêmes lorsque l'on parle des services d'achat publics et des entreprises vendeuses.

A – Les acheteurs

Les trois groupes que l'on peut distinguer à l'analyse sont les suivants :

- **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 : ce sont les moins nombreux ; on retrouve là les équipes officiant au sein de quelques administrations centrales et de quelques grandes collectivités.
- **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 représentants de ce groupe intermédiaire sont des administrations centrales, quelques établissements publics, et certaines collectivités de taille moyenne
- **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** : là se trouveraient la plupart des services déconcentrés de l'Etat, de nombreuses collectivités de petite taille et aussi les services d'achat de certains établissements publics.

Avant de détailler les particularités propres à chacun de ces trois groupes, il est important de tenir compte **de l'environnement organisationnel interne** des services que nous décrivons.

- Dans la plupart des entités publiques étudiées ici, existent et fonctionnent des circuits distincts pour le traitement des marchés publics. Indépendamment du fait qu'il existe toujours **une répartition des rôles entre les services d'achat et leurs clients internes (directions), la centralisation des procédures d'achat n'est donc pas systématique.**
 - Elle ne s'observe que pour certaines procédures qui concernent des biens ou des prestations particuliers. **Certaines grandes directions traitent elles-mêmes les marchés** qui relèvent de leur domaine de compétence, y compris les marchés formalisés, en s'appuyant sur du personnel qui se consacre exclusivement au suivi de leurs procédures particulières.
 - En conséquence, la maîtrise des procédures dématérialisées peut varier de façon très notable d'un service à l'autre au sein d'une même structure de la sphère publique : un ministère ou un établissement public, par exemple.
- Au sein d'un même ministère, les pratiques des services centraux et des services déconcentrés peuvent également présenter des différences considérables, même s'ils utilisent de fait les mêmes interfaces de dématérialisation : la taille des services, l'importance des ressources humaines consacrées à la gestion des commandes publiques, et la formation des personnels, apparemment très variable, font que le tableau des pratiques, là aussi, est susceptible de changer du tout au tout.

« Les services nous appellent pour qu'on les assiste dans des mises en ligne ou des ouvertures de plis. Et il y a des formateurs internes qui souvent sont présents à ce moment-là. Le problème, avec ces formateurs, c'est qu'ils tournent. Et de toute évidence le rapport entre l'énergie déployée et les résultats n'est pas bon : car aucun service déconcentré du Ministère ne passe par la plateforme. Et puis nos DDA feront tout ce qu'elles pourront imaginer pour ne pas avoir à traiter une procédure formalisée ! quitte à fragmenter les marchés... Mais avec le développement de la mutualisation des achats, ils devront bien y passer. Seulement, cela imposera une mise à niveau générale. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

- En revanche, les entretiens réalisés auprès des collectivités locales suggèrent que ce phénomène y serait moins fréquent.

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

Ces services se rencontrent dans **les administrations centrales** de certains ministères et de certaines **collectivités locales de grande importance** (Conseil Régional, par exemple). Les premiers s'appuient essentiellement sur la plateforme interministérielle [marchés-publics](#); les seconds développent leurs propres interfaces.

On retrouve au sein de ces structures **des spécialistes des marchés publics**, qui se présentent volontiers comme des promoteurs de la dématérialisation.

↳ L'organisation et le rôle du personnel :

- Le personnel de ces équipes – chefs de bureau et rédacteurs – a très souvent bénéficié de **formations idoines**, mises en place pour accompagner le déploiement du chantier au niveau interministériel. Parfois, les membres de ces équipes interviennent eux-mêmes comme formateurs auprès des services déconcentrés.
- Ils sont souvent impliqués dans des actions destinées à **promouvoir la dématérialisation auprès des entreprises** : certaines collectivités sont impliquées dans des actions de formation assurées par les CCI ; quelques interviewés conduisent eux-mêmes des actions de sensibilisation auprès de grandes entreprises. Il arrive également que les plateformes soient conçues comme des vecteurs de sensibilisation des soumissionnaires, avec des espaces spécialement aménagés à cet effet, qui permettent de poser des questions, de présenter les « bonnes pratiques », etc.

« On a sur notre intranet des fiches techniques avec des modèles. C'est accessible à tous les mandataires de l'île de France » Acheteur, expérimenté, collectivité locale

« La dématérialisation constitue une politique publique émergente, et le service nous semble avoir une longueur d'avance en la matière. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

« On essaye d'améliorer la lisibilité de la plateforme. On a une charte des bonnes pratiques, que les entreprises peuvent consulter » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

↳ La mise en œuvre, les différentes utilisations :

- Autre signe distinctif des représentants de ce groupe « fer de lance » de la dématérialisation : ils donnent aux entreprises **la possibilité de faire des offres dématérialisées pour les MAPA**. Toutes les procédures traitées par eux étant intégralement dématérialisées, ils vont donc au-delà des exigences du code (qui ne traite que des seuls marchés formalisés).
- On notera toutefois que les procédures suivies par ces services placés à la tête des grands pouvoirs adjudicateurs, sont principalement des procédures formalisées. Celles-ci représenteraient au moins 50 % de l'ensemble des dossiers.

« On expérimente sur les MAPA les procédures dématérialisées. On met depuis peu le téléchargement des DCE et on observe que l'on a de plus en plus de réponses via la plateforme, même sur les MAPA ! On veut éduquer les entreprises à prendre le pli. Sur tous les marchés, on essaye d'encourager la dématérialisation. A long terme, même pour les marchés en dessous de 45 000 euros, il faudra passer par la plateforme » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

- Pour les représentants de ce groupe, **les plateformes tendent à devenir leur principal outil de communication vers les entreprises** : ils les invitent à télécharger les DCE en ligne et s'appuient de façon préférentielle sur celles-ci pour gérer les réponses aux questions posées sur la consultation et la diffusion des rectificatifs. Une baisse sensible des échanges papier (envois de DCE notamment) et des appels téléphoniques entrants serait observable.

« Avec les réponses dématérialisées, on ne devrait plus avoir de coups de fil, de demandes d'informations complémentaires. Mais, il faut sans cesse améliorer l'accessibilité de la plateforme, car les entreprises n'ont pas forcément les moyens de se payer un service juridique » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

- **Entre 2 et 10 % des offres reçues leur parviennent sous forme dématérialisée** : elles sont émises par des secteurs d'activité bien précis, des entreprises qui ont pris l'habitude de travailler sur les plateformes, qui se sont dotées de certificats de signature, et qui n'en sont plus à leur coup d'essai. Mais, de leur propre aveu, ces résultats demeurent modestes et très inférieurs au taux d'utilisation de la plateforme en amont de la transmission des offres.

« Si, sur l'ensemble de l'année, on totalise 10 % des offres remises en ligne, c'est le maximum ! Maintenant, ça dépend aussi des secteurs : dans l'informatique, cela peut atteindre jusqu'à 50 %. On a 50 % de retrait et 10 % maximum pour les dépôts. C'est quand ils ont acheté la signature qu'ils franchissent le pas. Ils reviennent systématiquement une fois que c'est fait, le client est fidélisé. Habillement et informatique sont les seuls où l'on dépose des offres dématérialisées : ils font les 10 % d'offres dématérialisation. Ce sont ceux qui ont acheté la signature. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

« On met 100 % de nos annonces sur la plateforme, mais on a encore 98% de réponses papier et seulement 2 % via la plateforme. Il y a beaucoup de téléchargements des DCE. Mais pour les réponses, c'est différent. Et pour les travaux, on reçoit souvent les deux formes de réponse ! Pour les marchés en deçà de 45 000 euros, on a souvent des réponses papier ou par mail » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

- Il existe toutefois des exceptions : les informations données aux entreprises pouvant présenter **un caractère confidentiel** lorsqu'il s'agit de marchés qui touchent à la protection ou à l'armement des personnels (police), les DCE ne sont alors diffusés que sous format papier.

« Les marchés formalisés représentent plus de 50 % des procédures. Depuis le lancement fin 2005, on a eu 62 marchés notifiés dont la moitié sont des marchés formalisés (au dessus de 135 000). Toutes les procédures sont annoncées sur la plateforme sauf les marchés qui relèvent du secret défense (1 à 2 par an) et les marchés où la mise en concurrence ne peut se faire (brevets ou raisons techniques). La mise en ligne des DCE n'est pas systématique : des raisons de sécurité peuvent y faire obstacle. Car une identification n'est pas nécessaire pour retirer les dossiers avec les spécifications techniques. On a eu l'exemple d'une consultation sur les casques ! On ne savait pas qui a pu récupérer les infos... Cela nous a servi de leçon. On se sert également de la plateforme pour les MAPA » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

- Enfin, l'expérience acquise par ces services fait que **l'ouverture des plis électroniques** n'est plus vécue comme un événement exceptionnel ou une épreuve : toutes les dispositions nécessaires (retroprojecteurs, disponibilité des clés de chiffage, etc.) étant prises pour que la Commission d'Appel d'Offres (CAO) puisse se dérouler normalement.

« On ouvre les plis quand la commission se réunit. Il y a un portable dédié qui ne sert qu'à ces manipulations. Cela fait que c'est plus long. On projette sur les murs. On peut être entre 5 et 11 dans le bureau. On a dédié un ordinateur pour les clés de chiffage. Sans elles on ne peut rien décrypter. Il y a une clé pour le directeur et une clé pour le bureau à laquelle chaque rédacteur a accès. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central



Au final, ces acheteurs dressent **un bilan positif de la dématérialisation**, tout en reconnaissant qu'il reste beaucoup à faire pour **assurer sa promotion auprès des entreprises**.

- Selon eux, elle a déjà modifié leur propre façon de travailler, et les entreprises commencent à se l'approprier. Mais, ils font également observer que la nécessité de gérer simultanément le support papier et l'interface électronique n'a pas fait baisser la charge de travail des services qui se voient contraints de rematérialiser toutes les offres qui leur sont transmises par ce canal.

« Le développement de la dématérialisation est inéluctable. C'est un outil pratique et convivial. Même si elle a été vécue comme une contrainte supplémentaire en raison du surcroît de travail. Et l'on constate qu'elle est de plus en plus utilisée par les entreprises pour la consultation des dossiers. Pour nous c'est un gain de temps et une économie par rapport à la nécessité de faire reproduire les dossiers (même si les offres en ligne doivent être mises sur papier). Mais, en l'état actuel, la dématérialisation n'a pas allégé les tâches : elle les a même multipliées car on doit faire simultanément la plateforme et le papier ! On doit toujours rééditer sur papier quand on récupère des offres en ligne. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

- Ils attendent de pouvoir exploiter au moyen de la nouvelle plateforme interministérielle les possibilités offertes par le nouveau code des marchés publics : enchères inversées, acquisition dynamique, accord cadre – démarches que rend impraticable le fonctionnement actuel de [marchés-publics](#).

« On ne peut pas faire d'acquisition dynamique, alors que c'est prévu dans le code ni d'enchères inversées. On ne peut pas non plus passer d'accord cadre avec plusieurs entités. (...) Il me semble que la nouvelle plateforme va intégrer ces fonctionnalités qui sont obligatoires. Tout le monde a vu le problème. Et la procédure d'accord cadre en interministériel ne fonctionne pas puisque nous ne sommes pas reliés les uns aux autres. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

- A terme, les grandes collectivités représentées dans ce groupe pensent d'ailleurs que leurs plateformes deviendront **des vecteurs d'image auprès des acteurs économiques concernés par le développement de leur territoire**. Elles ont vocation à témoigner de la **modernité** et du **dynamisme** de leur administration.

« Notre plateforme communique des offres au niveau européen. On a aussi l'occasion d'attirer des entreprises en Ile-de-France. La plateforme est aussi un moyen de communication pour attirer des opérateurs » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

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

Au sein de cet ensemble d'acheteurs, se trouvent des structures opérant au sein d'**établissements publics** et de **services centraux de l'Etat**.

La situation de leurs équipes ressemble beaucoup à celle des services décrits au chapitre précédent. Mais, elles semblent moins avancées que ces derniers : elles traitent peu d'offres dématérialisées ; et quand le cas se présente, elles se trouvent confrontées à de sérieuses difficultés, faute d'expérience.

A la différence des représentants du groupe « fer de lance » de la dématérialisation, aucun des acheteurs de ce deuxième ensemble n'est impliqué dans des initiatives visant à sensibiliser les entreprises.

↳ L'organisation :

Chez eux, **la fonction achat est donc aux mains de spécialistes des marchés publics**. Ceux-ci gèrent sous forme dématérialisée la totalité des procédures dont ils ont la charge : marchés formalisés et MAPA.

Mais ces acheteurs peuvent adopter **une attitude plus ou moins restrictive** selon les cas par rapport à la question du dépôt des offres pour les MAPA : certains parmi eux refusent en effet de donner cette possibilité aux entreprises.

↳ La mise en œuvre, les différentes utilisations :

- Ils dressent, eux aussi, **un bilan positif de la rationalisation des tâches** (gain de temps, frais postaux, frais de reprographie, diminution des tâches administratives) que permet d'accomplir la dématérialisation pour tout ce qui concerne les séquences situées dans la phase « **amont** » de la procédure : avis d'appel à concurrence, communication avec les entreprises, mise en ligne et transmission des DCE.

« Il faut bien voir qu'ici, et ça doit être la même chose ailleurs, la dématérialisation – sans même parler du fait que l'on se conforme aux exigences du code – cela concerne surtout les retraits de dossier. Exclusivement, je devrais dire. Mais c'est déjà pas mal, car cela représente tout de même de sérieuses économies de temps et de papier. Alors c'est quand même très pratique. Car on doit arriver dans certains cas à 100 % de retraits de dossier par les

entreprises. Achatpublic gère tout le secrétariat de ces retraits. Sachant que quand les entreprises ont retiré le DCE sur le site, elles peuvent toujours nous poser des questions par le canal de l'interface. Maintenant, on ne reçoit jamais aucune question par achat public ! Mais ça nous permet de transmettre beaucoup de choses : on peut répondre par la plateforme pour que tous les candidats soient bien informés de la même manière. Sans compter que les entreprises qui ont retiré les DCE sous forme papier, on peut toujours rentrer leurs coordonnées manuellement dans la machine. Et puis cela nous fait faire des économies pour les accusés de réception qui finissent par coûter très cher. Et quand ils nous appellent pour un dossier, on le leur envoie bien sûr ; mais on leur dit toujours qu'ils peuvent télécharger le DCE sur la PF. Sinon, on n'a pas vraiment fait une doctrine sur la manière de répondre à leurs questions. Cela dépend de la situation. On sait que quand il y a eu zéro retrait sur la PF, c'est pas trop la peine de passer par ce canal. Par contre, si l'on a vu que beaucoup de candidats potentiels étaient passés par la salle des marchés, cela vaut le coup de passer par cette interface. » - Acheteur, expérimenté, établissement public

- **Ils maîtrisent désormais parfaitement les difficultés de ces séquences en amont** même s'ils n'ont pas toujours bénéficié d'un appui significatif en formation.

« La dématérialisation date de 2005, pour la mise en place en tout cas. On a appris tout seuls ! On l'a fait, voilà ! Et ma formation, je l'ai eue un an après avoir commencé... Ici, il n'y a eu aucun soutien, pas de détachement de formateur. Rien. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

« C'est moi, en tant que Responsable du service général et contrôleur de la légalité qui forme et aide nos 6 acheteurs. J'ai la signature, mais ils rédigent les annonces. On a déjà eu 5 ou 6 démonstrations en interne de la société qui gère la plateforme. C'est comme une formation pour nous » - Acheteur, expérimenté, établissement public

- Les représentants de ce groupe vont certes au-delà des exigences formelles du code (mise en ligne de tous les DCE, y compris pour les MAPA), mais ils ne poussent pas toujours cette logique jusqu'à ses dernières conséquences, c'est-à-dire la possibilité pour les vendeurs de répondre systématiquement de façon dématérialisée.
- **Le traitement des rares offres qui leur parviennent via la plateforme s'avère à chaque fois une source d'inquiétudes et de difficultés.** De leur propre aveu, ils ne maîtrisent pas totalement cette phase des opérations, faute d'être confrontés assez souvent à de telles situations.

- Le nombre d'offres dématérialisées qui leur ont été adressées n'excède pas 1 % du total des propositions que réceptionnent ces services depuis le lancement de la plateforme. D'où le risque, confessé par certains, de se laisser surprendre par une offre dont on n'aurait pas relevé l'arrivée !

« Maintenant, je n'ai eu à ce jour, en trois ans sur ce poste, qu'un seul dépôt de candidature et une seule offre transmise par la PF ! Les entreprises hésitent encore et préfèrent remettre des réponses par voie postale, ou bien, déposées ici. Même les entreprises spécialisées en informatique ne s'y sont pas mises, contrairement à ce que l'on aurait pu penser. Peut-être que c'est la question de la signature qui constitue le frein principal, en fait . (...) Si l'on a une offre, c'est tellement rare, que l'on peut même se faire avoir ! Cela a failli se produire, il n'y a pas si longtemps : j'ai presque raté une offre transmise ainsi ! Après, naturellement j'ai tout vérifié pour ne pas avoir de surprise pour nos autres consultations. Et bien sûr j'ai dit à tout le monde : faites gaffe ! Il ne s'agit pas de planter une procédure à cause de ça ! Pour moi, le problème, en l'état actuel, c'est que comme on en a si peu, on ne se souvient jamais de ce qu'il faut faire : il faut tout reprendre à zéro ! Il faut bien voir que les choses se passeraient autrement si l'on avait un gros volume de réponses transmises ainsi. Cela deviendrait une routine alors. Et peut-être que cela représenterait un gain de temps par rapport à l'ouverture actuelle des enveloppes. » - Acheteur, expérimenté, établissement public

- L'organisation de la CAO devient beaucoup plus compliquée lorsqu'il faut ouvrir un pli dématérialisé.
- Comme on l'a indiqué, certains n'autorisent pas le dépôt des offres sur la plateforme pour les MAPA.

« La réception d'une offre dématérialisée, ça demeure quelque chose de problématique... Car tout le monde ne peut pas les ouvrir, alors il faut que la personne autorisée soit là. On reçoit des plis chiffrés qui ne peuvent être ouverts que si l'on a des certificats. Or, chez nous, ces certificats sont sur des disquettes ! Alors il faut les retrouver, pour commencer... Et ensuite, il faut un PC qui soit encore muni d'un lecteur de disquettes... Et on doit faire la CAO dans une salle équipée d'ordinateurs. Maintenant, on voit bien que c'est une question d'habitude, que si le nombre des dépôts augmentait, on s'organiserait mieux. Par la force des choses. On aurait des certificats sur les clés USB, par exemple... Et puis ce sont des opérations complexes : on ne comprend pas toujours bien ce que l'on a fait. Or, on n'a pas droit à l'erreur quand on ouvre des plis ; il n'est pas question de se tromper d'enveloppe et d'ouvrir celle du candidat B à la place du candidat A. Alors, tenir la CAO dans ces conditions, c'est stressant. Par comparaison, les choses sont bien plus simples avec le papier. Alors, on se demande ce que peuvent penser les entreprises dans ces conditions... Mais le nombre des offres que l'on reçoit comme ça est si faible, que c'est à chaque fois un événement et on prend beaucoup de temps pour y faire face. Or cela devait nous en faire gagner !

D'un autre côté, on a des entités sur 4 sites différents et c'est quand même intéressant pour nous de pouvoir envoyer des fichiers dématérialisés. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

« Avec le papier, je vais chercher les plis et l'on se retrouve tous dans une salle et on marque les pièces. Avec la plateforme, on voit la première enveloppe sur le PC. On a souvent la tentation de tout sortir sur papier. Ensuite, on ressaisit les enveloppes reçues sur papier. Il faut en plus deux validations, donc le Directeur général doit se déplacer. On ouvre l'enveloppe papier, puis, on ouvre la seconde enveloppe sur le PC. Nos gens ne sont pas des cadors de l'informatique. Ils ont entre 40 et 45 ans. Avec la plateforme, il y a de la sécurité partout ; alors qu'avec le papier, ma sécurité, c'est le canif. En fait, on imprime tout maintenant » - Acheteur, expérimenté, établissement public



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...

- Certes, beaucoup d'entreprises ont pris l'habitude de télécharger les DCE, mais le poids des demandes papier est encore considérable : certains services se voient dans l'obligation de spécialiser un greffe sur le suivi des échanges qui échappent à la plateforme !

« En tout cas aujourd'hui, on doit respecter les règles avant tout. L'impératif de sécurité juridique prime sur le désir d'expérimentation qu'on pourrait avoir. Mais, encore une fois, si nous recevions en permanence des offres sur achat public, on considérerait les choses autrement. Car on serait contraint de s'organiser en conséquence. » - Acheteur, expérimenté, établissement public

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

Ici se trouve un ensemble relativement **hétérogène** qu'il s'agisse de la taille des structures, des moyens mis à leur disposition et du nombre de procédures qu'elles suivent.

Les acheteurs de ce troisième groupe travaillent pour le compte de **petites ou moyennes collectivités** (entre 6 et 15 000 habitants) et dans certains cas, **d'établissements publics importants**.

Leur point commun, c'est le caractère restrictif de l'approche de la dématérialisation qu'ils développent : en effet, ils circonscrivent de façon relativement étroite le champ des consultations au sein desquelles ils introduisent celle-ci, même s'ils ne se limitent pas toujours au cadre légal imposé par le code des marchés publics.

Ce qui explique ainsi principalement leurs réticences à l'égard de la dématérialisation est le sentiment d'insécurité qu'ils éprouvent à l'égard des marchés publics en général : insécurité en terme de risque de recours juridique de la part des entreprises vendeuses, d'erreurs dans la passation des marchés et par conséquent risque d'annulation des marchés.

↳ L'organisation et le type de personnel :

- Beaucoup de ces structures d'achat ne disposent que de **moyens réduits** : on rencontre ainsi dans les services déconcentrés et dans certaines petites communes des responsables qui, outre le suivi des marchés publics, doivent également gérer tous les aspects financiers ou RH du fonctionnement de leur service.
- Toutefois, on ne saurait faire de cette observation une règle générale : les collectivités de taille moyenne et les établissements publics ici décrits présentent aussi des caractéristiques qui les rapprochent des entités analysées aux deux chapitres précédents : elles disposent de personnel spécialement affecté au suivi des procédures de marché, et dûment formé ou recruté à cet effet.
- La présence dans cet ensemble de collectivités et de services déconcentrés aux dimensions relativement modestes explique que la part des **MAPA** traités au sein de ces services soit nettement plus importante que celle des procédures formalisées.

« Le traitement par une plateforme, ça va être occasionnel. Et il va falloir rematérialiser les offres pour consulter les offres. Je ne connais pas bien comment ça marche ; et ça va être autant de travail d'examen. Il y a forcément une édition des offres pour le confort des yeux. Mais, sur les MAPA, on ne passe pas par la plateforme et on n'a

quasiment jamais de marchés formalisés. Notre souhait, c'est de mettre des accords cadre. C'est tout » - Acheteur, non expérimenté, Etat, service déconcentré,

- Pour cette raison, le **sentiment d'insécurité** semble plus grand que dans les autres services d'achat étudiés auparavant. Avec les MAPA, les acheteurs publics ont le sentiment d'être particulièrement exposés au risque de recours juridiques et d'annulation des marchés par le juge. Ces procédures demandent une vigilance particulière, notamment pour ce qui a trait au choix des supports d'appel à concurrence qui sont l'un des principaux motifs de recours.

Le recours à la dématérialisation :

Contrairement à ce que l'on observait dans les deux cas de figure précédents, la part des procédures qui donnent lieu à une dématérialisation, même partielle, est ici relativement limitée.

- **La publication sur plateforme des avis d'appel à la concurrence et la mise en ligne des DCE** ne concerne qu'une partie seulement des procédures gérées par les services d'achat. Ces opérations sont circonscrites aux marchés formalisés, et, dans le meilleur des cas, aux MAPA les plus importants (supérieurs à 90 000 euros).
 - Les services d'achat que nous décrivons ici pilotent tous un nombre important de consultations qui sont donc intégralement traitées sans support électronique : la publication des avis se fait dans la PQR - lorsque lui est reconnue le statut de journal d'annonces légales - et la diffusion des DCE se fait sous format papier, avec éventuellement une transmission de ces documents par courrier électronique.
 - Les acheteurs de certains grands établissements publics ont d'ailleurs fait état de l'impossibilité de mettre en ligne les DCE qui contiennent des fichiers particulièrement lourds (plans d'architectes, etc.) sur certaines plateformes. Et cela, y compris pour les procédures formalisées.

« On met des offres en ligne. Mais, sinon, les candidats viennent souvent prendre les DCE et puis après déposer leurs plis pour se présenter. C'est aussi une démarche commerciale et une sécurité pour eux. Ils ont une crainte de l'informatique. On ne reçoit jamais d'offre par la plateforme » - Acheteur, non expérimenté, Etat, service déconcentré

« Le site est difficile. Déjà, nous on ne peut pas mettre toutes les pièces d'un gros marché dessus. On va se limiter aux pièces administratives. Celui qui consulte le site, voyant qu'il n'a pas les pièces techniques, ils ne sont pas incités, ça ne leur donne peut-être pas confiance... Et comme on est direction de l'architecture, on a souvent

beaucoup de plans. Et avec nos objectifs inscrits dans le plan hôpital 2007, ce sont de gros marchés. » - Acheteur, non expérimenté, établissement public

- Aucun des acheteurs de ce groupe n'a jamais reçu la moindre offre sous forme dématérialisée via une plateforme ou un site prévu à cet effet. Ils n'ont donc **pas la moindre expérience des ouvertures de plis électroniques en CAO**.
 - Tous les interviewés qui figurent au sein de cet ensemble appréhendent le moment où il leur faudra se confronter à cette situation. C'est particulièrement vrai des collectivités, car les commissions d'appel d'offre se font en présence des élus et il règne alors une tension que ne connaissent ni les services de l'Etat, ni les établissements publics.
 - Aussi prévoient-ils tous de se faire **assister** ce jour-là soit par le gestionnaire de la plateforme (des dispositions contractuelles sont prévues à cet effet) soit par leur service informatique.
 - Pour retarder au maximum le moment où cette situation se présentera, ou pour réduire le nombre des cas où elle pourrait se produire, certains acheteurs introduisent dans le règlement de la consultation des MAPA **des dispositions restrictives** : ils demandent expressément que les offres soient remises sous forme papier, à l'exclusion de tout autre solution.

« Elles ne répondent que sous forme papier, elles n'ont pas encore dématérialisé. Elles ne répondent pas sur le site. Elles ont plus confiance dans le support papier (...) Maintenant, comme on vous l'a dit, nous n'avons jamais eu d'offres dématérialisées. Mais il y a d'autres secteurs comme les achats médicaux qui ont eu des réponses dématérialisées à l'APHM. Les très grosses sociétés internationales, les sociétés de bâtiment, etc. ont les moyens de faire ça. Ils ont l'infrastructure nécessaire. Et même ces grosses structures qui ont des bureaux d'études, des cabinets d'architecte, je pense qu'ils ont quand même l'appréhension d'appuyer sur le bouton ! Car cela représente tant de travail ! et ce sont des enjeux importants. Ils ont donc la trouille. Pour un dossier important, je peux vous assurer qu'ils n'hésitent pas à se déplacer ! Car le papier, c'est la preuve et la sécurité. Car la preuve dématérialisée, elle demeure hasardeuse dans les esprits. » Acheteur, non expérimenté, établissement public

- C'est pourquoi, on peut trouver au sein de ce groupe des acheteurs qui n'ont pas la moindre familiarité pratique avec les plateformes : certes ils les font intervenir toutes les fois que la loi les y oblige, mais jamais ils n'ont été amenés à les utiliser eux-mêmes. Précisons, toutefois, que ce constat ne vaut que pour fraction de la population décrite ici : on compte également des utilisateurs qui ont pris l'habitude de saisir eux-mêmes les avis de publicité, les DCE, les échanges avec les soumissionnaires, etc. - même dans les petites collectivités.

- Certains services déconcentrés se bornent aux achats sur bons de commande : les marchés les plus importants, et les procédures formalisées tout particulièrement sont traités sous forme mutualisée ; les structures les plus étoffées (services de la préfecture par exemple) sont alors chargées de leur mise en oeuvre. Certains entretiens avec les services centraux de l'Etat et des entreprises vendeuses suggèrent que des stratégies de fragmentation des marchés sont délibérément mises en oeuvre pour éviter ces complications.

« En dessous de 10 000 euros, on ne passe pas par le service achat. On demande 3 devis et c'est tout. On a toujours des réponses papier ou alors avec un CD rom, c'est plus simple. Mais, on n'impose pas. Le DC4 et le DC5, les entreprises les récupèrent sur le site du ministère des finances et l'acte d'engagement, on l'envoie par mail. J'ai entendu vaguement qu'il y avait des plateformes. Mais, je ne suis pas au courant plus que ça » - Acheteur, non expérimenté, Etat, service déconcentré

- Dans les petites collectivités, celles où l'emploi des plateformes est délibérément circonscrit aux seules procédures formalisées, les acheteurs peuvent opter pour une externalisation complète de la partie électronique des procédures : le prestataire qui gère la plateforme est alors chargé de la rédaction des avis et de leur publication sur le site du BOAMP ou du Moniteur, ainsi que de la mise en ligne des DCE.

« J'ai choisi la plateforme pour son package : on leur fournit un avis sommaire et elle se charge de mettre tout ça en forme, de gérer l'amont et l'aval. Et surtout il y a un contact téléphonique, ce qui est bien appréciable pour quelque chose d'un peu virtuel et angoissant... On avait des idées de ce que l'on voulait, mais on n'a pas fait de tests pour voir comment ça fonctionnait. » - Acheteur, non expérimenté, collectivité locale

B – Les vendeurs

Comme pour les acheteurs publics, on peut identifier **trois grands types de situation** qui permettent de rendre compte de la diversité des attitudes et des comportements face à la dématérialisation. Le principal critère d'identification des entreprises est celui de **l'expérience acquise dans la transmission des offres sur site ou plateforme**.

- Les entreprises qui n'ont encore jamais transmis d'offres dématérialisées forment un ensemble relativement hétérogène sous le rapport du profil et des motivations des structures en question.
- Les entreprises qui ont acquis une première expérience de la dématérialisation sont confrontées à des problèmes techniques ou commerciaux (souvent conséquence des exigences des acheteurs) qui les empêchent de systématiser ce mode de transmission des offres.
- 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

Cet ensemble présente un caractère relativement disparate. Il faut en effet distinguer en son sein **trois types de situation** :

- ☞ les entreprises artisanales qui ont toujours eu une activité pour le compte des collectivités ou des services déconcentrés,
- ☞ les PME de service ou de négoce qui s'efforcent de développer leur chiffre d'affaire sur un segment de marché où elles n'ont encore qu'une activité occasionnelle ;
- ☞ et enfin, les structures spécialisées sur le créneau des marchés publics.

↳ Les TPE artisanales aux moyens techniques limités

Il s'agit d'entreprises dont le rayonnement commercial est circonscrit à un **périmètre géographique bien déterminé**. Ces entreprises ont souvent **une petite expérience des marchés publics** qu'elles traitent de façon régulière pour le compte des collectivités ou des services de l'Etat proches de leur lieu d'implantation.

Les moyens humains et techniques dont elles disposent sont souvent fort **limités** : beaucoup d'entre elles n'ont pas d'équipes commerciales ou administratives clairement dédiées, le gérant devant tout faire lui même. On notera que beaucoup de ces structures n'ont même pas de connexion haut débit.

- La dématérialisation des séquences de la phase « amont » des consultations y est beaucoup moins avancée que ce que l'on peut observer dans les autres entreprises.
 - Pour l'identification des marchés auxquels ils vont répondre, ils donnent souvent la préférence à la **lecture des supports d'annonces locaux** – c'est à dire des titres de la PQR qui ont le statut de journaux d'annonces légales.
 - Comme ils ne s'intéressent qu'aux marchés locaux, ceux dont l'accès physique est compatible avec les dimensions réduites de leur entreprise, les outils de recherche accessibles en ligne leur sont de peu d'utilité – qu'il s'agisse des moteurs de recherche que l'on trouve sur les plateformes ou de ceux que proposent les sites intégrateurs d'offres.
 - Très souvent, il est difficile de procéder au téléchargement des documents techniques du DCE – beaucoup travaillent dans le bâtiment, ils ne disposent pas toujours de l'équipement nécessaire à la réception et à l'impression de plans, etc.

« Avec le BOAMP papier, on est sûr de ne pas passer à travers une offre. Je sais qu'il existe un système de mots clefs pour les recherches sur Internet, mais on ne le fait pas car ça change tout le temps. Les appellations peuvent être différentes. Nous on vend du cordage comme des lampes électriques, des couteaux, des éléments de survie. C'est très large. Le BOAMP sur Internet, c'est une nébuleuse » - Vendeur, non expérimenté, TPE, matériel de sécurité et de sauvetage

« On y va pas sur les sites. Il y en a tellement. On couvre la grande couronne. Avec les mots clefs, ça ne marche pas bien. C'est un problème de ciblage » - Vendeur, non expérimenté, PME, peinture, bâtiment

- **Transmettre leurs offres sous format papier constitue pour eux une évidence** : ils ne voient pas pourquoi ils devraient rompre avec une habitude bien établie qui donne satisfaction aux acheteurs et dont ils maîtrisent les contraintes ; jamais ils ne se sont posés la question d'une éventuelle dématérialisation de leurs offres.
 - Le plus souvent ce sont de petits marchés qu'ils traitent, les marchés formalisés représentent des opérations d'une ampleur exceptionnelle à leur échelle.
 - Du fonctionnement des plateformes – lorsqu'ils connaissent leur existence – ils ne savent rien : elles sont un sujet d'interrogation et d'inquiétude.
 - Rien ne prouve qu'ils seraient tous en mesure de maîtriser leur fonctionnement, dans l'hypothèse où leur utilisation deviendrait obligatoire, ou même de s'engager dans un apprentissage pour lequel ils semblent manifester peu de goût.

« Il faut savoir si c'est aussi sûr qu'avec le courrier. Et, la signature reste une démarche. Déjà que c'est long de répondre à des marchés publics, si en plus il faut aller chercher des papiers. C'est trop dur. Et, je ne sais pas si tous les documents peuvent être envoyés sur une plateforme. Il faudrait nous dire ce que l'on peut télécharger et ce que l'on ne peut pas faire » - Vendeur, non expérimenté, PME, peinture, bâtiment

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

Aux côtés de ces structures artisanales, se trouvent également des PME officiant dans des services aussi divers que la maîtrise d'œuvre en construction, le négoce de fournitures industrielles, la réalisation de panneaux de signalisation, etc.

Ces structures, si limitées que soient leur taille, disposent de **personnels ou de responsables chargés du développement commercial et du traitement administratif des dossiers**. Notons toutefois qu'elles ne peuvent se permettre de consacrer trop de temps au traitement des seuls marchés publics, puisque ceux-ci ne représentent qu'une part modeste de leur activité. Par ailleurs, elles maîtrisent parfaitement les NTIC.

- Au contraire des précédentes, elles s'appuient très volontiers sur les ressources offertes par la dématérialisation **dans la phase amont des consultations**. Ce sont des outils qui permettent d'intensifier leur effort commercial, de tirer le meilleur parti du temps qu'elles peuvent consacrer à la prospection sur ces marchés.
 - Les avis d'appel à concurrence sont identifiés en s'abonnant aux alertes que proposent les plateformes et les sites intégrateurs d'offres.

- Le téléchargement des DCE constitue la règle générale.
- Pour autant, plusieurs raisons se combinent et expliquent que ces entreprises n'ont pas encore fait l'expérience de la dématérialisation des offres.
 - **Le temps consacré à répondre aux marchés publics doit être proportionné aux résultats qu'ils peuvent en attendre** : or, ces marchés qui sont nouveaux pour eux leur semblent lourds à traiter sur le plan administratif et surtout très incertains dans leur issue. La dématérialisation avec ses contraintes techniques augmente « les coûts » de l'effort commercial : il faut se doter d'un certificat de signature, s'y prendre à l'avance, s'assurer que l'on maîtrisera le fonctionnement de la plateforme, etc. Certains ont même dû renoncer à déposer une offre faute d'avoir reçu le certificat dans les délais requis pour la constitution du dossier.
 - Par ailleurs, quand ils répondent à des MAPA, la possibilité de dématérialiser leur offre n'est généralement pas proposée par les acheteurs.

« On ne l'a jamais fait. Pas eu le temps, tout simplement. Il aurait fallu qu'on puisse voir ça avec notre service informatique. Car il faut faire une signature. Là je sais même pas comment ça marche ! Et une signature, c'est l'accord de notre DG : on peut pas tous solliciter ça non plus ! Mais déjà que certains ne sont même pas capables de nous envoyer les dossiers par internet ! Et d'ailleurs souvent ils demandent du papier pour ne pas avoir à faire les impressions de documents. Mais là, on se demande vraiment s'il ne faut pas mieux passer du temps sur le privé plutôt que sur le public ou apparemment on n'a aucune chance de passer. » - Vendeur, non expérimenté, GE -sécurité

« C'est très lourd à côté du privé, où on fait un simple mail pour envoyer notre proposition. On s'est dit qu'on allait essayer de faire ça pour gagner du temps. Moyennant quoi, on ne l'a jamais eu à temps ! Et maintenant on ne sait même pas si l'on peut s'en resservir ou si ça ne peut servir que pour un seul marché ! En tout cas, ça ne donne pas envie de recommencer l'expérience ! » - Vendeur, non expérimenté, TPE, conseil systèmes de sécurité



Au total, et au-delà du manque d'information, c'est un **problème d'accès au marché et d'appréciation de la rentabilité des investissements commerciaux** qui détermine leur approche de la dématérialisation. Ils s'engageront sans état d'âme ni appréhension dans cette voie, si les efforts consentis (certificat de signature, formation) peuvent être amortis ou justifiés en interne par des résultats commerciaux tangibles.

« C'est vrai que l'on pourrait s'y mettre, si l'on avait l'assurance qu'on a vraiment une chance. Là je ferais sans doute des pieds et des mains pour qu'on prenne une signature électronique. Mais sans ça, on ne va quand même pas engager des frais supplémentaires » - Vendeur, non expérimenté, grande entreprise -sécurité

Les spécialistes des marchés publics

De grandes entreprises, leaders de leurs domaines d'activité respectifs, se sont dotées de structures ou d'équipes qui se consacrent exclusivement à la gestion des comptes publics. Selon les cas, elles peuvent avoir une activité de fabrication et de service, ou simplement de négoce. Les collaborateurs qui se consacrent à ces tâches maîtrisent toutes les données administratives et commerciales de la réponse aux appels d'offre.

Elle ont généralement en commun de traiter beaucoup de petits marchés : des marchés qui se situent en deça du seuil des MAPA avec avis d'appel à concurrence ; ce qui n'exclut nullement les gros marchés, y compris les marchés de dimension nationale ou internationale mais ceux-ci ne sont pas les plus nombreux.

- Elles s'appuient largement sur **les séquences de la phase amont** de la dématérialisation :
 - Très souvent, elles travaillent avec des prestataires qui assurent « **le tracking** » **des offres concurrentielles**, de sorte qu'elles n'ont pas à gérer elles-mêmes le suivi des offres et leur repérage au moyen des systèmes d'alerte.
 - Ce parti pris n'exclut pas qu'elles fassent jouer les ressources offertes par la présence sur le terrain de leurs équipes commerciales qui peuvent faire remonter au siège ou aux responsables de ces structures toutes les petites opérations.

« On passe par un prestataire qui nous fait un tracking des consultations : c'est lui qui fait la recherche, qui étudie le sujet de la consultation et qui nous informe par mail. On a encore quelques abonnements en cours, mais on ne s'en occupe plus nous mêmes, car on a un service à prix raisonnable qui nous fait gagner du temps. (...) Sinon, on a quand même une force de vente. Et quand un organisme public fait un avis d'appel à concurrence, bien souvent on est au courant avant qu'il sorte » - Vendeur, non expérimenté, Grande entreprise, services postaux.

- Les DCE ne sont pas toujours mis en ligne et téléchargeables à partir de sites prévus à cet effet. Très souvent ils sont transmis par mail, mais il n'est pas rare qu'ils arrivent par fax ou courrier.

- A terme, les prestataires chargés du tracking prévoient du reste d'intégrer les DCE aux mails qu'ils adressent à leurs clients, de manière à leur permettre d'y accéder directement sans avoir à passer par les sites où ils sont mis en ligne.

« Notre prestataire nous a fait savoir qu'il comptait intégrer le DCE à l'avis de publicité, car il va obtenir l'autorisation de les télécharger » - Vendeur, non expérimenté, Grande entreprise, services postaux.

- Ils se sont fait une règle de **se conformer aux attentes des acheteurs** qui leur imposent toujours des réponses sous forme papier, ou bien par mail quand il s'agit simplement de transmettre un devis pour les petits marchés.

- Beaucoup de leurs clients n'ont pas l'infrastructure technique et les compétences nécessaires à la gestion d'offres dématérialisées.

- Certaines de ces entreprises estiment qu'il importe d'occuper commercialement le terrain en mobilisant leur réseau pour le dépôt des offres, ce qui fournit l'occasion d'établir des contacts et de recueillir des informations qui pourront s'avérer utiles – sachant que beaucoup de marchés traités dans ce cadre échappent aux avis d'appel à concurrence...

« Nous faisons toutes nos réponses sur papier. D'abord, on n'est pas formés à l'utilisation de ces outils électroniques. Et puis, nos acheteurs ne le souhaitent pas ! On est encore à la vieille école, si vous voulez. Mais il faut voir qu'en fait, on suit nos clients qui sont presque tous de la vieille école. Dans les DDE et chez les pompiers qui sont de très gros clients, tout le monde est de la vieille école ! Et faire une réponse comme ça, c'est intéressant parce que cela vous permet d'aller chez votre client. On y rencontre forcément deux ou trois contacts et ça donne l'occasion de discuter. Et pour nous, c'est fondamental. D'autant qu'on a quand même 2500 commerciaux pour faire ce travail. En fait, c'est même notre force. » - Vendeur, non expérimenté, Grande entreprise, fournitures outillage



Si la dématérialisation des offres leur est imposée à l'avenir, ils suivront sans difficulté : il ne s'agit pas d'un sujet d'inquiétude pour eux. Mais ils estiment qu'il n'est absolument pas dans leur intérêt de prendre les devants, préférant ainsi se conformer aux attentes et aux exigences de leurs clients avant toute autre considération.
Pas de crainte sur la sécurité ni la confidentialité des données.

*« J'ai été sur achat public, et vraiment on n'a aucune inquiétude à avoir sur la sécurité de l'envoi. Si on doit le faire, on s'y mettra sans hésitation. Ce ne sera pas une grande révolution : on formera les gens, et voilà ! Mais là, il faut voir que nous avons quand même beaucoup de petits marchés, et surtout, les acheteurs ne nous le demandent pas ! »
Vendeur, non expérimenté, Grande entreprise, services postaux.*

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

Ce groupe fer de lance ne représente qu'une minorité sur le total des entreprises étudiées.

- Elles se sont engagées dans la dématérialisation de leurs offres parce qu'elles estiment que la **généralisation** de cette approche présente un caractère **inéluçtable**. De leur point de vue, les acheteurs publics y viendront tous, tôt ou tard. Il s'agit donc pour eux de **prendre les devants**, de manière à être prêts pour le moment où il n'y aura plus d'alternative.
- Le souci de rationaliser leur activité commerciale, en donnant plus d'efficacité au travail de leurs équipes entre également en ligne de compte dans leur décision. Mais il apparaît qu'en l'état actuel, seules les séquences de la phase amont du processus de réponse répondent vraiment à leurs attentes. La transmission des offres présente en effet **beaucoup de difficultés** et se heurte à de nombreux obstacles qui contrarient sa systématisation.

« si on a oublié un dossier, on peut le récupérer si on ne l'a plus dans un répertoire. C'est un gain de temps formidable. On a déjà des informations, on fait des copier coller. Nous manquons souvent de temps dans les petites structures » - Vendeur, expérimenté, PME, SSII

Les marchés publics représentent pour elles une part substantielle de leur chiffre d'affaire, même si elles travaillent également pour le secteur privé. Leur importance justifie souvent la mise en place d'équipes spécialisées. Ces équipes maîtrisent tous

les aspects administratifs et techniques de cette activité, elles assurent la transmission des offres après avoir recueillis les cotations proposées par les commerciaux – le cas échéant, elles sont directement rattachées à la direction commerciale de l'entreprise ou de la division concernée par l'activité marché public.

- Très souvent, elles ont bénéficié d'une **formation appropriée**, dispensée dans un cadre associant une structure consulaire à un donneur d'ordre public.
- Leur expérience de la dématérialisation va de pair avec la constitution d'un **savoir-faire collectif** : les collaborateurs gèrent sous une forme mutualisée les mots de passe et les identifiants en raison de leur nombre, ils font circuler entre eux les informations nécessaires à la maîtrise du fonctionnement des plateformes.

« Quand on a une réponse à faire et qu'on ne connaît pas la plateforme on se renseigne auprès des collègues pour voir ce qu'ils ont eu comme expérience. Cela fait gagner du temps. Et le cas échéant, ça permet de voir tout de suite que ce n'est pas la peine de continuer. » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, BTP

- Les représentants de ce groupe s'appuient largement sur les différents **systèmes de veille disponibles pour le repérage des avis d'appel à concurrence**. Leur principal souci est de sélectionner de la façon la plus efficace possible les avis susceptibles de les concerner. Ils semblent avoir identifié des solutions relativement performantes sous le double rapport de la quantité d'information utile à laquelle ils accèdent ainsi, et du coût d'accès à cette information – qu'il s'agisse de rémunérer un prestataire extérieur ou de faire soi-même le travail de repérage et de tri.
 - Ils ont totalement cessé de consulter les supports papiers.
 - Sans être systématique, le recours aux prestataires spécialisés est très répandu.

« c'est 4000 euros par mois. On gagne du temps avec des mots clefs et on reçoit par mail directement ce qui nous intéresse. On a les offres par classe, par métier et par région. C'est très bien ; alors qu'avec le BOAMP, il y en a partout » - Vendeur, expérimenté, PME, revêtement de sols

- On notera qu'ils se montrent volontiers critiques vis-à-vis du fonctionnement du site du BOAMP : les outils de recherche par mot clé ne présentent pas la précision qu'ils attendent ; par ailleurs on ne leur propose pas de système d'alerte par mail.

« il faut simplifier la recherche par critère géographique, par métier, par ministère et il faudrait être averti par mail, par push, quand il y a une modification de l'appel d'offre. Dès qu'il y a une modification, on aurait un mail » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, SSII

- Le téléchargement des DCE sur site, ou le cas échéant leur transmission par mail lorsqu'il n'y a pas de mise en ligne de ces documents, constitue la règle générale. Certains ont même acquis du matériel d'impression spécial dans ce but.

« Heureusement que l'on a Autocad, on a aussi une imprimante qui peut faire les métrés » - Vendeur, expérimenté, PME, revêtement des sols

La part des offres qui sont effectivement dématérialisées – c'est-à-dire transmises via les plateformes ou les sites prévus à cet effet – demeure toutefois minime. Il apparaît en effet qu'aujourd'hui, les situations qui se prêteraient vraiment à la communication d'une offre dématérialisée ne se rencontreraient que de façon épisodique. Une telle réponse n'est en effet possible qu'à plusieurs conditions.

- Cette possibilité n'est donnée par les acheteurs publics que pour une partie seulement des marchés, presque toujours des marchés formalisés, et pour ainsi dire jamais pour les MAPA. Il arriverait également, dans certains cas il est vrai peu nombreux, que les acheteurs expriment formellement leur préférence pour les réponses papier alors même qu'ils sont dans l'obligation, d'accepter les offres dématérialisées. On retrouve alors le problème déjà identifié de la capacité des services d'achat à gérer la réception des offres et leur ouverture en CAO.

« parfois, l'acheteur nous demande de ne répondre que sur papier. Nous on s'adapte toujours à la demande des acheteurs » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, SSII

« dès que c'est possible de répondre dématérialisé, on le fait. Mais, ce n'est pas toujours le cas. Parfois, on nous a imposé un retour papier. Dans ce cas, évidemment, on exécute. C'est un gain de temps. On fait un copier-coller des documents pré-remplis, c'est plus facile » - Vendeur, expérimenté, TPE, communication

- Les équipes commerciales ne maîtrisent pas encore le fonctionnement de toutes les plateformes actuelles : certaines d'entre elles posent des problèmes qui dissuadent les services chargés des appels d'offre de pousser plus avant la procédure.

- Le temps dont les entreprises disposent pour répondre à l'appel d'offre devient alors déterminant. Un dossier à traiter dans l'urgence et pour lequel on ne dispose pas de **délais de sécurité**, ne donnera lieu à un traitement dématérialisé que si le **support** sur lequel doit se faire la réponse est **connu et bien maîtrisé**. S'il existe le moindre doute sur sa fiabilité, les entreprises choisiront plutôt le format papier.

« Répondre ou non, ça dépend du site en fait. Si je le sens pas, je vais choisir de faire une réponse avec les enveloppes, et soit on l'envoie par la poste, soit on la fait porter. Et en fait, ça, on le décide toujours avant d'envoyer le dossier. On n'attend pas le dernier moment pour voir si on tente le coup ou non. Mais on ne prend pas de risque en général. Et ça, c'est nous qui décidons. Cela dépend du site, et aussi du temps qu'on a pour s'organiser. Si on n'a pas le temps de regarder comment marche le site, parce qu'on ne le connaît pas, on fait directement la réponse papier » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, BTP

- **La diversité des formules ergonomiques** utilisées par les différentes interfaces et les performances très inégales des « hotlines » en terme de disponibilité, d'amabilité ou de connaissance des conseillers, font que ces situations se produisent très fréquemment.

« les manières de fonctionner sur les différentes plateforme ne sont pas pareilles. Il faut s'habituer à chacun, à leur présentation. Quand on répond sur différents portails, il y a différents processus de validation. Il faut toujours s'adapter. C'est un peu embêtant » - Vendeur, expérimenté, TPE- communication

« j'ai essayé une fois, mais ça ne marchait pas. Il fallait attendre que quelqu'un décroche » - Vendeur, expérimenté, PME, revêtement de sols

- Dans certains cas, **la disponibilité des certificats de signature** pourra également constituer un souci qui fera pencher la balance en faveur d'une réponse « classique ». Un problème similaire se présente pour les réponses groupées, ou la signature par les différentes parties concernées peut devenir un casse tête dissuasif.

« on a des difficulté en interne à faire circuler les documents avec une plateforme ; car il faut savoir que différents responsables doivent signer et c'est une vraie galère. Quand on n'a plus de signataires, on bascule sur le papier. C'est plus simple. C'est plus maniable. C'est plus facile de prendre un stylo et de le passer au bureau d'à côté que d'ouvrir les signatures électroniques » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, SSII

- Il faut tenir compte, également, de **la pression morale** qui résulte de l'importance des dossiers traités. Le poids des enjeux commerciaux n'est pas sans conséquence. Il peut être difficile pour les services chargés de répondre aux appels d'offre de justifier en interne un choix qui n'aurait pas l'aval de leurs responsables. C'est ainsi que les gros appels d'offre seront souvent traités de façon préférentielle sous forme papier, de manière à réduire à néant la prise de risque.

« sur des montants peu élevés, on répond par voie dématérialisée. Sur les gros montants, on répond systématiquement par courrier » -Vendeur, expérimenté, grande entreprise - SSII



Dans ces conditions, le bilan des avantages procurés par la dématérialisation des offres demeure très incertain, du moins à ce jour. Un travail considérable est en effet nécessaire pour s'assurer de la possibilité de la chose, en amont de la transmission proprement dite. Un travail qui souvent mobilise plusieurs personnes à la fois ou à tour de rôle.

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

Bien plus qu'un nouveau cas de figure, radicalement distinct des précédents, ces entreprises constituent en fait une sous-population du second groupe détaillé plus haut. Mais elles vont nettement plus loin que les représentants du dernier ensemble. Ces entreprises disposent, en effet, d'outils informatiques qui leur permettent de pousser beaucoup plus loin leur politique de dématérialisation des offres.

- Les services concernés par cette politique se fixent dès à présent des objectifs ambitieux : 75 % d'offres dématérialisés.
 - Il entre dans ce choix des **considérations d'image** – la dématérialisation comme signe de **dynamisme**, présomption de **performance** industrielle et commerciale, etc.
 - Mais il repose également sur une attente de **rationalisation des tâches administratives et commerciales** que permet la réponse aux appels d'offre – gain de temps, moindre risque d'erreur, etc. Les interviewés reconnaissent toutefois que le bilan actuel de sa mise en œuvre est loin d'être aussi avantageux qu'on pourrait l'attendre. Mais ce constat, de leur point de vue, ne saurait préjuger de ce qui se passera à l'avenir

- L'objectif est, là encore, de prendre les devants, pour **anticiper le moment où la dématérialisation deviendra obligatoire**, ou bien, sera imposée par leur clientèle. Ce calcul permet à l'entreprise de faire son apprentissage dans une phase de relative **indulgence des acheteurs** : l'expérience montre en effet qu'ils se montrent particulièrement accommodants lorsqu'un problème technique se manifeste et que sont patents les efforts du soumissionnaire pour se conformer aux règles de la consultation. Au contraire des entreprises décrites auparavant, les représentants de ce groupe, minoritaire il est vrai, estiment donc moins risqué, et donc plus avantageux, de faire leur apprentissage dès à présent plutôt que de temporiser.

« Le temps que l'on perd sur les plateformes et le gain des économies de papier, cela m'étonnerait que ça fasse un rapport avantageux. Mais ça donne aussi une image moderne de l'entreprise. Et certains sont tellement contents de recevoir des offres dématérialisées qu'on pense qu'ils y sont un peu sensibles au moment de l'examen des offres. Et notre politique, c'est de dire qu'il vaut mieux faire des erreurs maintenant, quand peu de gens maîtrisent la question que quand tout le monde connaîtra parfaitement la dématérialisation. Là, quand il y a des couacs, ils s'arrangent toujours pour vous rattraper le morceau. Ils sont vraiment très indulgents, ils vous laissent renvoyer les choses par voie papier, etc. Ce ne sera peut-être plus la même chose dans deux ou trois ans.

Il faut bien voir que c'est quand même leur intérêt de recevoir des offres ! Mais apparemment cela n'a pas toujours été leur philosophie : ils rejetaient les offres au moindre problème. Mais aujourd'hui ils cherchent à mettre en concurrence le plus grand nombre possible d'offres. » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, fournitures

- Pour mener à bien cette politique, ils peuvent s'appuyer sur des **logiciels** qui facilitent d'une part le repérage et tri des appels à concurrence auxquels ils répondent, et de l'autre **la préparation des enveloppes adressées aux acheteurs**.

- L'utilisation de ces logiciels a pour effet de rendre inutile le recours aux prestataires extérieurs et l'abonnement aux alertes qu'offrent les plateformes et un certain nombre de sites spécialisés. Il pousse donc la rationalisation des outils de prospection plus loin que les cas de figure décrits auparavant. Précisons toutefois qu'il reste toujours un travail important de tri des appels d'offre à accomplir : le libellé de l'annonce ne répond pas toujours aux questions des équipes commerciales et les vendeurs doivent souvent analyser le détail du DCE (qu'il faut chercher sur le site où il est mis en ligne) avant de pouvoir apprécier si l'affaire en question les concerne bien.

« C'est vraiment un logiciel dédié, pour la détection des annonces. Mais il nous aide également à répondre par voie dématérialisée. C'est un outil assez bien fait. Il répertorie les annonces passées au BOAMP, au JOUE et sur le web. Cela fait quelques années que l'on ne lit plus le BOAMP chaque jour, comme avant. On a un système que l'on

visite tous les jours, où l'on voit le nombre d'annonces qui nous concerne. C'est toujours assez important d'ailleurs. Jusqu'à 60 annonces par jour. On a le titre et l'on peut visualiser le contenu. On ne fait pas d'alertes aux plateformes en plus : ce serait trop fastidieux. Toutes les sociétés de notre secteur s'appuient sur ces systèmes. On pourrait peut-être s'en passer si l'on travaillait seulement avec certains clients, les CHU par exemple, qui ont les plateformes [achatchu](#).avec des alertes comme ils en proposent. Mais il y a trop de plateformes aujourd'hui pour qu'on puisse faire autrement. » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, laboratoire pharmaceutique

- Le logiciel permet également de préparer les dossiers qui seront transmis, **en générant les différents fichiers** qui seront placés dans les enveloppes électroniques adressées à l'acheteur. Or, là se situe précisément la séquence qui demanderait le plus de travail et où se logeraient le plus souvent les difficultés techniques auxquelles on peut se heurter.

« Notre logiciel se met sur une ligne d'annonces que l'on sélectionne et cela permet de générer des documents sous word. Mais il faut avoir renseigné le logiciel au préalable avec les documents demandés. Cela génère une première enveloppe et une deuxième enveloppe. Après on fait le PDF pour l'envoi sous la plateforme. Et ça nous mâche bien le travail. On paramètre le logiciel en lui disant : dans la première enveloppe, on met un DC4, un DC 5, un DC6-7, etc. des annexes. A chaque réponse, on se met sur [chu-nantes](#), et là on clique sur « création de document » et il demande que voulez-vous créer ? une première enveloppe ou une deuxième enveloppe ? Et cela génère, sous word, un document unique, du nombre de pages correspondants avec nos documents à la suite. Et après, ça génère des documents comme des courriers que l'on peut introduire dedans. On peut modifier les dates si ça ne part que deux jours après. Ensuite, on fait le PDF et le document est prêt à être envoyé. Il faut bien voir quelque chose que les entreprises n'ont pas encore saisi à mon avis : la difficulté de la dématérialisation, ce n'est pas de déposer l'enveloppe sur la plateforme mais de la créer ! Le dépôt c'est 5 mn, en fait. Mais la création des enveloppes, en revanche, c'est autre chose... Et là, notre logiciel nous aide bien. » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, laboratoire pharmaceutique

Mais ils se heurtent à **des difficultés** qui font que, comme les autres, ils ne peuvent aller au bout de leurs ambitions. Les taux de réponses dématérialisées semblent toutefois très supérieurs à ce que nous avons décrit auparavant.

- A de très rares exceptions près, les MAPA ne sont pas « dématérialisables ». Il se trouve toujours, au grand regret de ces entreprises, des acheteurs peu enclins à recevoir ou traiter des offres dématérialisées lors de procédures formalisées.

« On répond par voie dématérialisée dès que la chose est possible. On essaie de le faire sur chaque appel d'offre. Mais le problème, le Minefi avait dit que pour tous les appels d'offre on devait avoir cette réponse, mais dans les faits on en est loin encore ! C'est plutôt 70-50 % qui sont en dématérialisation. Donc une grosse proportion ne l'autorise pas. Il ne le dit pas forcément, mais il précise : la réponse doit parvenir par voie papier... Et quand on l'appelle pour lui dire que c'est un appel d'offres et qu'il doit accepter la dématérialisation, ils vous répondent : on n'est pas prêts, on ne le fera pas ! l'acheteur vous dit qu'il est trop petit, que vraiment c'est beaucoup de tracasseries, qu'ils n'ont pas de personnel pour gérer ça, etc. Mais on fait l'effort de les appeler car on préférerait que ce soit 100 % de dématérialisation. Etonnant, non ? » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, fournitures

- La décision de faire une réponse dématérialisée ou une réponse courrier s'apprécie en fonction du **temps disponible pour vérifier le fonctionnement de la plateforme** qui demeure le préalable obligé à toute réponse. Naturellement, le problème ne se pose pas lorsqu'il s'agit de supports connus et dont la fiabilité est connue.
 - Le problème du temps disponible se pose tout particulièrement lorsque les acheteurs exigent un fichier différent par lot. Or, il est d'usage pour certaines entreprises de répondre pour plusieurs lots à la fois. Les contraintes de la dématérialisation sont alors trop lourdes, et si le temps manque, ces entreprises se résoudront à choisir une réponse papier.

« Il faut voir qu'avec les soucis qu'on peut avoir, il n'y a toujours pas de gain de temps. On y passe quand même beaucoup de temps. Dans la mesure où chaque plateforme est particulière ; donc on oublie des documents qu'il faut prendre sur le logiciel ou remplir sous PFF, etc. Nous, on s'est fait une procédure avec tous les documents à ne pas oublier ; et pour chacun d'entre eux, on coche. Derrière, une seconde personne reprend le dossier pour vérifier que tout est correct. Elle recoche et vérifie les dates car il faut que tous les documents portent bien la même date : l'acte d'engagement et l'offre de prix. Donc on corrige et c'est long !

Mais le principal problème, pour nous, c'est que certaines plateformes nous demandent un fichier par lot. Or, nous on répond à 20-30 ou 40 lots. On ne peut pas se permettre de faire un fichier pour chacun d'entre eux. Je sais que dans le BTP, c'est courant de ne répondre qu'à un lot. Ce problème, on le rencontre sur [achat-public](#) Alors la première chose qu'on fait, c'est de s'assurer de ce point ; et ça détermine le fait de pouvoir faire une réponse dématérialisée ou bien le choix d'une réponse papier. » - VO- Grande entreprise, laboratoire pharmaceutique

- De très grandes plateformes posent des problèmes dont la résolution peut demander un temps considérable. Ainsi de l'emploi de certains formats de fichier qui sont imposés pour la production des différents imprimés et dont la signature est impossible sauf à découvrir les particularités que présentent leur utilisation.

« Nous, pour signer, on a un certificat sur clé USB. On a d'ailleurs même dû le renouveler ! Et ça dépend des plateformes. Les .PFF, il faut penser à signer les pièces jointes et non le fichier lui-même. Ce sont des formulaires créés par les gens des plateformes. Comme un formulaire word où l'on ne peut remplir que certaines cases. Et à côté, il y a un trombone où l'on ajoute les documents que l'on veut signer. Le PFF c'est un fichier de plusieurs pages. Par exemple, le DC5, ils demandent le CA sur les 3 dernières années, avec les fournitures et les services. Et là, on a fait un PFF type, pré-rempli ; on n'a plus qu'à modifier l'objet du marché, etc. Sur la plateforme par exemple vous téléchargez tous les DC en PFF. On ne s'amuse pas à les remplir ; on prend nos documents types. Mais à l'origine, c'est un PFF de la plateforme. Mais le PFF nous a posé beaucoup de problèmes au départ, car c'est vraiment différent des autres plateformes. On a eu même des cas où le centre hospitalier à qui l'on répondait n'avait pas nos offres de prix, car il ne savait même pas que pour avoir nos prix, il fallait qu'ils cliquent sur le trombone ! Ils ont appelé la Hotline qui a été incapable de leur expliquer ce qu'ils devaient faire pour tout avoir ! Mais le gag, c'est qu'il ne suffit pas de cliquer sur le trombone pour ouvrir le document. Il faut non seulement double cliquer, mais d'abord il faut « enregistrer sous » le fichier... Et sur Internet, cela ne va pas forcément de soi. Naturellement, on refusait « l'enregistrement sous » qui était proposé, puisque le fichier était déjà enregistré sur le poste ! On a dû les appeler 4 fois avant qu'ils nous expliquent. On avait parlé de tout ça avec des centres hospitaliers qui ont eu les mêmes problèmes. Il paraît que ces PFF devaient être supprimés début septembre, mais on attend toujours... » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, laboratoire pharmaceutique

- **La qualité et la fiabilité des hotlines** serait très inégale, leur certification n'offrant guère de garanties aux utilisateurs. Or, il semble tout à fait impossible de se passer de leur concours, même pour des utilisateurs confirmés qui se voient volontiers comme de potentiels promoteurs du mouvement de dématérialisation.

Sans compter que la hotline n'est pas des plus faciles d'accès : tout marche très bien, débrouillez vous ! Autant dire qu'on n'est pas très, très contents... Car il faut savoir qu'on est obligé d'appeler régulièrement les hotlines quand on dématérialise. Là, on voulait leur poser des questions sur ces fameux PFF et ils nous ont pratiquement ri au nez ! C'est pourtant simple ! vous disent-ils... Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, laboratoire pharmaceutique



En conséquence, la dématérialisation ne permet pas encore d'aller assez loin dans la rationalisation des tâches pour que le bilan de ses avantages (gain de temps notamment) équilibre celui des coûts, du temps, de l'énergie, des dispositions de toute sorte dont il faut se doter pour arriver à la mettre en œuvre de façon aussi systématique que possible. La politique des acheteurs d'une part, le fonctionnement des plateformes de l'autre apparaissent alors à ces entreprises comme les principaux obstacles qu'il faudra surmonter à l'avenir.

III – L'AVENIR DE LA DEMATERIALISATION : ATTENTES POUR L'AMENAGEMENT OU LE DEVELOPPEMENT DE LA DEMATERIALISATION

A – Un avenir qui reste encore incertain

L'avenir de la dématérialisation reste relativement incertain auprès des acheteurs et encore plus auprès des vendeurs. La plupart des acheteurs connaissent **l'échéance de 2010** et la généralisation de la dématérialisation, mais ils l'appréhendent différemment, quand les vendeurs ne la connaissent absolument pas.

A.1 Des acheteurs prudents

Les acheteurs interrogés n'ont **pas tous la même compréhension de ce que prévoit le code des marchés publics pour l'échéance de 2010** :

- Beaucoup semblent en effet penser que la réglementation imposera aux acheteurs de **dématérialiser intégralement l'ensemble de leurs procédures** : jusqu'au dépôt des offres, et y compris pour les MAPA. Dans cette hypothèse, ni les acheteurs ni les entreprises n'auraient plus le choix de faire autrement.

« Nous aurons une généralisation de la dématérialisation qui s'appliquera à toutes les procédures. » - Acheteur, non expérimenté, collectivité locale

- Un nombre plus restreint évoque **la possibilité qui sera donnée aux acheteurs d'imposer des réponses dématérialisées à leurs consultations**. Se pose alors la question de savoir quelle attitude ils adopteront.

« Le code nous permet d'imposer aux entreprises de faire un dépôt électronique de leurs offres, à partir de 2010. Mais pour qu'on utilise cette possibilité, il faudrait que se produise une vraie révolution. Et ça n'a pas l'air d'être le cas... L'article 56.3.2 dit qu'à partir de 2010, le pouvoir adjudicateur pourra exiger... » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central



Mais c'est un accord parfait qui se dessine sur l'appréciation de la capacité des entreprises à se conformer à de telles exigences : **personne ne voit comment l'ensemble des entreprises pourrait y parvenir compte tenu du retard pris par celles-ci.**

- Les interviewés ont longuement évoqué le cas des **artisans** et de toutes les **TPE** dont l'équipement informatique est sommaire. Ainsi, pour tous ceux qui ne s'intéressent aux marchés publics que de façon épisodique, l'accès à ces marchés va devenir plus difficile, avec le risque peut-être de les dissuader de soumettre des offres.
- Au final, on craint que **la qualité des consultations** ne s'en ressente : moins de candidats, moins d'offres, pas forcément des prestataires locaux comme ceux dont ont besoin les petites collectivités et les services déconcentrés.
- **Bien loin d'améliorer la qualité de la commande publique, la systématisation de la dématérialisation pourrait la dégrader, voire créer des situations juridiquement contestables** – discrimination de certaines entreprises que l'on empêche de soumissionner.

« Mais c'est clair qu'il n'y aura qu'une obligation qui permettra de vraiment développer les réponses dématérialisées. Mais ici, on voit bien qu'on a quand même des secteurs particuliers. Nos entreprises, pour la peinture, jamais elles n'y parviendront ! Il faut voir déjà que toutes les entreprises ne sont pas équipées d'Internet. Déjà pour la numérisation des pièces sur CD, il y a des gens qui ne veulent pas. On le voit bien pour des réhabilitations d'œuvres, des travaux historiques. Si l'on rend obligatoire tout cela, on risque de devoir se priver d'eux ! Et d'ailleurs, est-ce que cela ne constituerait pas une limitation de la concurrence ? » - Acheteur, expérimenté, établissement public

- Dans ces conditions, ceux qui pensent qu'ils disposeront en 2010 d'un pouvoir d'appréciation et qu'ils seront libres de décider comme ils le jugeront bon, font tous montre de **la plus extrême prudence**. Or, ce sont généralement les plus avancés sur le front de la dématérialisation qui avancent cette opinion.
 - **Ils n'imposeront rien d'eux-mêmes**, par souci de garantir la sécurité juridique de leurs procédures et la qualité des marchés qu'ils passent.
 - Ils se montrent d'autant plus enclins à faire preuve de prudence qu'ils ne connaissent pas la physionomie de la nouvelle plateforme interministérielle qui devrait être en place à partir de 2009.

« On pourrait obliger les entreprises à faire une dématérialisation complète à partir de 2010. Mais seront-elles prêtes ? Il y en a avec lesquelles on travaille beaucoup, comme en informatique, pour qui ce sera sans doute plus facile. Mais la PME ne sera pas forcément intéressée. Et notre intérêt, c'est de faire que les choses soient les plus ouvertes possible. Et multiplier les obstacles ou les bâtons dans les roues ne peut être la bonne méthode. Donc, on ne voit pas très bien comment les choses pourraient se passer. Et on ne risque pas de changer de ligne de conduite avant 2010. On a cette réputation d'être super réglo, de suivre le code de très près. Donc on se réglera sur ce qu'il prescrit et ce qu'il autorise. S'il permet de continuer à faire les deux, on continuera pareil. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

« Mais de toute façon en 2009 nous verrons une nouvelle plateforme déployée pour les ministères. On peut quand même en attendre des gains en termes d'ergonomie. On peut en attendre des améliorations financières, avec les coûts de publication des avis, et des progrès techniques. » Acheteur, expérimenté, Etat, service central

A.2 Des vendeurs qui semblent relativement ouverts

Si paradoxal que cela puisse paraître, l'avenir de la dématérialisation semble relativement ouvert aux yeux des vendeurs.

- La plupart des interviewés n'ont pas la moindre idée des dispositions inscrites dans le code.
- Une minorité, pourtant, se prépare ou mise, d'ores et déjà, sur sa **systématisation prochaine** ; ces entreprises anticipent donc sa généralisation à plus ou moins brève échéance. On notera que cette attitude n'est pas circonscrite au seul cercle de ses « adeptes » actuels ; certains « réfractaires » avérés tiennent également sa généralisation pour inéluctable.
- A l'exception de cette minorité active, **l'attentisme constitue la règle générale** : les entreprises se régleront sur la volonté des acheteurs. Là se trouve, semble-t-il, la condition *sine qua non* d'un mouvement de leur part.
 - De toute évidence, les entreprises les plus proches du modèle de la **TPE artisanale**, auront la plus grande difficulté à suivre le mouvement : celles-là ne font pas secret de leurs **réticences**, même si elles se rangeront au final aux demandes des acheteurs.
 - Beaucoup de celles qui ont fait jusqu'à présent l'impasse sur la dématérialisation des offres pourraient concevoir de franchir le pas, moyennant **une vision plus claire de ses implications pratiques** et, le cas échéant, **un soutien pratique** (formation, assistance en ligne, dispositions facilitations, etc.).

- Si l'accès à la dématérialisation devait être facilité (ne serait-ce qu'en les informant sur ses règles et ses implications pratiques), beaucoup, parmi ces dernières, semblent estimer que sa mise en œuvre s'avérerait bénéfique pour leur organisation - efficacité plus grande du travail, avec une **rationalisation des tâches techniques et administratives**.

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

De nombreuses attentes sont formulées par les acheteurs et les vendeurs.

B.1 Sensibilisation, information et formation

- **La nécessité de mettre en place une véritable politique de sensibilisation des entreprises d'une part et des acheteurs publics de l'autre**

« Il faudrait que les choses soient mieux présentées qu'elles ne l'ont été. Car on n'a eu aucune explication. Il faudra faire des choses avec des organismes professionnels, avoir des actions pédagogiques auprès des acheteurs pour dédramatiser les choses et accompagner les gens dans l'obtention de ces certificats. Car là ils n'ont aucune raison positive de le faire. » - Acheteur, non expérimenté, collectivité locale

« On va avoir besoin d'une vraie pédagogie. Sans quoi, seules les grosses entreprises franchiront le pas, tandis que les petites ne suivront pas. Les CCI devraient être des relais de formation. Elles font déjà des choses sur les marchés publics, mais on ne sait pas si elles s'occupent de la dématérialisation. » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

- L'importance du nombre d'entreprises qui ignorent tout de la dématérialisation et de celles qui craignent de franchir le pas faute de maîtriser ses règles pratiques et le fonctionnement des plateformes, suggère qu'il conviendrait **d'intensifier l'effort de présentation de la dématérialisation et de formation des entreprises.**

- L'association des instances professionnelles, d'organismes consulaires, et d'acheteurs apparaît comme une formule intéressante souvent évoquée.
- De la même façon, le rôle des prestataires assurant la veille des appels d'offre qui proposent parfois de former les entreprises pourrait être développé.

« il faudrait des informations, de la pédagogie pour dédramatiser et nous expliquer comment faire pour la première fois. Il y a aussi la question de la signature. Et il faut voir combien ça coûte. Il faudrait aussi des formations, des remises d'informations par les CCI, avec des démonstrations » - Vendeur, non expérimenté, PME, peinture, bâtiment

- De manière générale, **la présentation des outils** sur lesquels peuvent prendre appui les entreprises demanderait à être étoffée : outre les prestataires dont nous venons de parler, on peut imaginer qu'une publicité plus grande soit donnée aux logiciels qui permettent de suivre les appels à concurrence et de préparer les fichiers que comprendra le pli électronique adressé à l'acheteur.
- Si les acheteurs n'ont pas émis formellement d'attente de formation de leur personnel, il s'avère qu'à l'analyse, celle-ci serait largement bénéfique.

B.2 Homogénéisation des plateformes

- **L'adoption d'une plateforme unique** ou à tout le moins **l'uniformisation des principes ergonomiques** qui règlent leur fonctionnement, pourrait être l'une des mesures les plus à même de faciliter la tâche des entreprises.
 - Les acheteurs n'ont pas les moyens de s'en assurer directement, mais intuitivement ils perçoivent tous combien peut être contre-productive cette diversité, tant elle contribue à augmenter les coûts d'apprentissage auxquels doivent faire face les entreprises.

- ☞ Notons toutefois que dans un certain nombre d'établissements publics, on a accueilli cette dernière perspective en posant la question de l'adéquation des solutions retenues aux besoins particuliers des établissements.
- ☞ La question de savoir s'il sera légalement possible d'imposer aux acteurs de la sphère publique d'adhérer tous à une seule et même solution a également été posée dans un certain nombre d'entretiens.
- ☞ Enfin, certains vendeurs souhaitent s'assurer que dans le cas d'une plateforme unique, les spécificités des entreprises soient prises en compte pour éviter que celles-ci ne se retrouvent bloquées au moment de répondre à un appel d'offre.

« On a un code, avec des arrêtés, mais on a tous des plateformes différentes. On pourrait tout de même imaginer un mode opératoire qui serait le même pour tout le monde ! C'est indispensable, pour les candidats comme pour les acheteurs. Il n'y a aucune raison que n'existe aucune base commune. Alors on peut se poser la question de savoir si cela respecterait le principe de concurrence. Mais le JOUE est-il en situation de concurrence ? Je pense que les développements particuliers sont une aberration. Car on fait cette dématérialisation pour aller vers les entreprises, pas pour que celles-ci se trouvent confrontées à la nécessité de se cogner l'apprentissage de 50 plateformes différentes ! » - Acheteur, expérimenté, Etat, service central

- ☞ La nécessité de réfléchir à une mise en mémoire des éléments nécessaires à la constitution du dossier de candidature a parfois été évoquée : des éléments de la candidature directement intégrés aux dossiers via les plateforme

« il y en a partout, il faudrait un portail unique. Il faudrait une seule plateforme avec une seule manière de faire, un seul process » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, SSII

B.3 Les attentes annexes

→ Pour les vendeurs :

- L'amélioration et l'harmonisation du fonctionnement des **hotlines** constituent le prolongement logique de cette exigence d'homogénéisation des plateformes (disponibilité, compétence, etc.)

- **La signature apparaît indispensable** à tous ceux qui ont une expérience des marchés publics. Pour autant, il ne faut pas exagérer non plus l'importance du frein que constitue son acquisition. Par contre **les conditions d'obtention** pourraient être améliorées.
 - ☞ Elles devraient faire l'objet d'une **présentation plus complète** et plus manifeste de la part des acheteurs (délais, démarches à suivre)
 - ☞ Les **délais de transmission** pourraient être améliorés de manière à ne pas faire obstacle à l'initiative des entreprises décidant de franchir le pas alors que se précise l'horizon de réponse à un dossier précis.
 - « *Si on ne signe pas, cela veut dire que n'importe qui peut envoyer n'importe quoi de mon PC. Ce n'est pas possible.* » - *Vendeur, expérimenté, Grande entreprise, laboratoire pharmaceutique*
 - « *Ils pourraient quand même prévenir du temps que ça prend et expliquer si l'on ne peut s'en servir qu'une fois, ou bien si l'on peut recommencer.* » - *Vendeur, non expérimenté, TPE, conseil sécurité*

→ Pour les acheteurs :

- Même si l'attente n'est pas formulée telle quelle, il semble primordial de **clarifier le cadre réglementaire** et de prévenir la gestion des risques d'annulation des marchés par le juge administratif : en effet, c'est là, dans une large mesure, que se trouve la cause de la prudence des acheteurs publics. La dématérialisation des offres ne semble devoir progresser que si le code l'impose, ou bien garantit aux acheteurs qui prendraient l'initiative de l'imposer qu'ils ne courront aucun risque d'un point de vue juridique.
- Certains estiment ainsi que **les dispositions actuelles du code des marchés** devraient être substantiellement revues :
 - ☞ Beaucoup insistent sur le fait qu'on ne développera la dématérialisation des offres qu'en rendant celle-ci **obligatoire**. Mais ils font également valoir que cette disposition n'a de chance d'aboutir qu'à la condition d'être placée sous l'autorité du code des marchés publics et non laissée à la responsabilité ou à l'arbitraire des acheteurs qui ne voudront courir aucun risque.
 - ☞ Pour autant, tous les interviewés ont souligné les difficultés que pourrait créer une telle mesure, car le risque de voir les petites entreprises exclues des marchés publics serait alors considérable.

« Mais si l'on veut avoir des réponses, il faudra imposer les réponses dématérialisées. Sans quoi, rien ne se fera. Autrement, les gens vont continuer comme maintenant, même s'ils apprécient de pouvoir télécharger les DCE. Mais imposer ne sera pas facile. Car, comment garantir le traitement égalitaire des candidats dans ces conditions ? » - *Acheteur, non expérimenté, collectivité locale*

- ✎ Certains suggèrent, à l'opposé d'assouplir les dispositions actuelles, de revoir à la baisse les ambitions du chantier.
 - ✓ On a évoqué, parfois, le fait de circonscrire la possibilité du dépôt des offres aux seules grosses entités, quitte à rendre, alors, celui-ci obligatoire. On constate sans surprise que cette idée n'est avancée que par les responsables de petites collectivités.
 - ✓ Certains parlent de renoncer à toute idée de dématérialisation des offres... pour ne conserver que la dématérialisation des séquences amont (publication sur plateforme des avis d'appel à la concurrence et mise en ligne des DCE).

« Il nous faut une liberté totale pour les réponses. C'est bien de mettre en ligne, mais il ne faudrait pas d'obligation de répondre en ligne ou alors, il faut faire sauter les verrous. Il ne faut pas être obligé de ressaisir la première enveloppe pour l'ouverture de la seconde. C'est trop long. Il faudrait que je récupère en un clic l'offre comme pour le papier » - Acheteur, expérimenté, établissement public

→ Pour tous et sur relance :

- La mise en place de **dispositions favorisant sous une forme ou une autre les entreprises qui choisiraient de dématérialiser** leurs offres ne fait pas l'unanimité, ni chez les acheteurs, ni chez les vendeurs
 - ✎ **L'octroi de délais supplémentaires** apparaît comme un piège dont les vendeurs se défient. Surtout compte tenu du fonctionnement actuel des plateformes qui impose beaucoup de rigueur sur la gestion du temps dont on dispose.
 - ✎ **L'aménagement des critères de notation** est rejeté par tous, tant il semble clair que son caractère contestable entraînera son rejet par le code ou le juge administratif.

« Là, vous me présentez le rêve de toute entreprise commerciale... Sans compter que toutes les PME qui ne pourront pas forcément suivre vont trouver à y redire. Et je ne pourrai que les comprendre. » Vendeur, non expérimenté, grande entreprise, services postaux

- La portée de l'amélioration que constituerait l'accession à **l'horloge de l'acheteur** ne fait pas l'unanimité :

- ↳ Elle est plutôt bien perçue de ceux qui n'ont pas encore eu l'expérience d'une dématérialisation véritable.
- ↳ Les autres, en revanche, considèrent qu'il s'agit d'un faux problème, puisqu'on ne peut envisager sérieusement de dématérialiser son offre sans avoir apprécié au plus juste le temps dont on dispose pour utiliser une solution de repli en cas de problème.

« Ce serait un plus. Mais nous actuellement, on répond toujours avec 2 jours d'avance. On n'est jamais à 20 mn de la fin ! Alors dans ces conditions... » - Vendeur, expérimenté, Grande entreprise,

- La mise en place d'une **chaîne complète de la dématérialisation** serait souhaitable pour les acheteurs, car on voit là, dans le caractère partiel du processus, un des aspects les plus paradoxaux de ce chantier. Les vendeurs sont moins directement touchés par cette mesure, même si elle leur semblerait logique.