

**La perception de la  
dématérialisation des  
marchés publics**

***Note de synthèse***

*Octobre 2007*



**MINEFI**  
Stéphanie MAURIN



**Contacts TNS Sofres :**

**Département Stratégies d'opinion**

Emmanuel RIVIERE / Laure SALVAING

01 40 92 46 30 / 66 13

A la demande du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, TNS Sofres a réalisé une étude qualitative par entretiens individuels sur la perception de la dématérialisation des marchés publics, les leviers et les freins à son utilisation.

33 entretiens individuels ont été réalisés : 15 auprès d'acheteurs (services centraux et déconcentrés de l'Etat ; collectivités locales, entreprises publiques et établissements publics) ayant eu recours ou pas à la dématérialisation ; 18 auprès de vendeurs (TPE, PME et grandes entreprises : responsables des réponses aux appels d'offres, responsables informatiques, etc.) ayant eu recours ou pas à la dématérialisation.

L'étude a été réalisée du 18 juillet au 1<sup>er</sup> octobre 2007.

## Introduction : une perception anxieuse des marchés publics

La perception des marchés publics se structure auprès des deux cibles autour des notions de **complexité** et de  **Crainte** :

- ✓ crainte pour les acheteurs du recours juridique et du risque d'annulation des marchés par le juge administratif pour vice de procédure (une crainte encore plus forte dans les collectivités locales où les enjeux politiques sont très présents),
  - ✓ complexité des démarches administratives pour les vendeurs (surtout pour les moins aguerris), mais aussi crainte de voir leurs réponses refusées ou ne pas aboutir pour ces mêmes raisons administratives (pièces manquantes, signature au mauvais endroit, etc.).
- Un univers abordé avec une certaine anxiété par les deux cibles.

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

### 1.1 Des principes et des objectifs salués

Dans ce contexte relativement complexe, la dématérialisation des marchés publics est appréhendée de façon peu sereine et son utilisation reste à l'heure actuelle particulièrement embryonnaire.

De manière transversale aux deux cibles, les principes qui sous-tendent la mise en place de la dématérialisation recueillent l'adhésion générale : unification des procédures dans l'union européenne, efficacité des procédures, réduction des coûts et des déchets → **une modernisation administrative inéluctable, dans l'air du temps** (notamment dans sa dimension environnementale) **voire attendue par un grand nombre.**

### 1.2 Mais une appropriation qui reste difficile

**Deux raisons principales expliquent cette difficile appropriation** de la dématérialisation :

- ✓ tout d'abord **le manque d'expérience et d'expérimentation**, mais aussi de sensibilisation et de formation : les acheteurs et les vendeurs dénoncent de façon consensuelle un **manque patent d'information** sur la mise en place de la

dématérialisation, qui auraient pourtant permis d'en comprendre les enjeux, les contours, le mode de fonctionnement et, au final, les avantages

- ✓ ensuite et de façon corrélée, **le manque de motivation**, qu'il s'agisse en premier de l'absence d'avantages clairement identifiés surtout concernant les phases de réception et d'envoi des offres, de freins techniques et d'un manque de moyen global ; Enfin de freins moins rationnels tels que la crainte de l'erreur ou du non aboutissement de la procédure sont également évoqués.
- ➔ Autant de freins a priori qui empêchent une bonne appréhension de la démarche de dématérialisation.

## **2 – Une appropriation inégale de la dématérialisation selon l'étape concernée**

### **2.1 La phase amont des réponses aux appels d'offres : une appropriation globale même si certains freins persistent**

Après de l'ensemble des personnes interrogées, acheteurs et vendeurs, **cette phase amont semble être globalement appropriée**, voire maîtrisée par certains.

- ✓ La sélection des plateformes par les acheteurs : une étape qui ne pose plus de problème aujourd'hui, mais qui au départ s'est avérée fastidieuse par manque d'information et de conseil.
- ✓ La publication des avis d'appel à concurrence : plusieurs avantages sont soulignés par les acheteurs : gain de temps (une seule saisie de l'offre avec parution sur un ensemble de sites) et dialogue facilité avec les entreprises. A noter : les plateformes sont également utilisées par certains pour la gestion des MAPA, alors que le code ne rend obligatoire leur utilisation que pour les seuls marchés formalisés.

Deux situations précises ont été évoquées pour expliquer le non recours aux plateformes dans la publication des avis d'appel à concurrence : le cas de documents trop lourds à mettre en ligne et à télécharger pour les vendeurs et les appels d'offre touchant des domaines sensibles ou confidentiels (patrimoine, défense, police nationale, etc.)

- ✓ La consultation des appels à concurrence et le téléchargement des dossiers : **l'identification des avis d'appels à concurrence** se fait de plus en plus sur Internet grâce à une batterie d'outils qui simplifient la tâche des entreprises : moteurs de recherche des sites d'annonces, tel que le BOAMP, systèmes d'alerte des plateformes, prestataires spécialisés dans le recueil des avis d'appel d'offre et logiciels spécialisés de recherche et de préparation des fichiers composant la réponse administrative à l'appel d'offre. Ces deux derniers outils sont principalement utilisés par les vendeurs les plus aguerris à la dématérialisation. Concernant **le téléchargement** à proprement parler des règlements sur les plateformes, de nombreux avantages sont repérés : pour les vendeurs, le gain de temps, la facilité d'archivage et de transfert des dossiers entre collaborateurs ; pour les acheteurs, à nouveau le gain de temps, les économies de papier et de frais postaux, un dialogue facilité avec les entreprises, une diminution des tâches administratives appréciée.

Toutefois, plusieurs points négatifs sont soulignés dans cette étape :

- Pour les vendeurs :
  - une politique de mise en ligne des DCE plus ou moins restrictive selon les acheteurs publics et par conséquent une possibilité de télécharger à géométrie variable,
  - les nombreux mots de passe à retenir pour accéder aux plateformes,
  - la difficulté de téléchargement des dossiers lourds.
- Selon les acheteurs, de la même façon, le principal problème ici concerne les vendeurs, accusés de demander à la fois un dossier sous format papier et un sous format électronique ce qui induit de fait un double travail pour les acheteurs.

## 2.2 La phase des réponses elles-mêmes : une non appropriation par l'ensemble des cibles

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, voire inexistants**. Aujourd'hui, les offres dématérialisées ne concernent ainsi qu'une partie infime des réponses aux appels à concurrence envoyées par les vendeurs et reçues par les acheteurs.

- ✓ Pour les acheteurs : le bilan de la dématérialisation pour les dépôts d'offres est franchement décevant. Plusieurs problèmes sont repérés :
  - Le frein principal à la réception d'offres dématérialisées réside dans la crainte d'un **recours juridique** contre la procédure et au final le risque d'une invalidation du marché : les acheteurs, en incitant les entreprises à répondre de façon dématérialisée, craignent ainsi d'être attaqués pour discrimination des petites entreprises qui n'ont pas forcément les moyens techniques et humains de répondre de cette façon là, et de façon corrélée d'affaiblir la concurrence dans la mesure où il y aurait moins d'offres reçues.
  - A ce titre, **l'ouverture des plis en CAO** constitue pour eux un enjeu d'importance capitale : en effet, cette étape est souvent le théâtre de tensions importantes, notamment dans les collectivités locales où l'ouverture se fait en présence de tous les élus, y compris ceux de l'opposition. Les acheteurs craignent ainsi des problèmes d'informatique (plantage, perte des clés), des risques de confusion entre deux enveloppes et par conséquent le risque d'annulation du marché. Deux freins sont encore soulignés lors de cette étape : la nécessité de disposer de moyens techniques adéquats (rétroprojecteur, ordinateur portable, technicien, etc.) – ce qui n'est pas évident notamment dans les petites structures – mais aussi la nécessité très souvent de devoir rematérialiser les offres afin que chaque participant puisse disposer d'un exemplaire personnel des offres.
  - Par ailleurs, l'incapacité dans laquelle se trouve l'Etat de signer électroniquement ses notifications de marché et finalement de boucler la procédure complète de dématérialisation renforce la perception d'une procédure qui n'est pas totalement aboutie.

- Enfin, le comportement des entreprises et leur faible appétence pour la dématérialisation sont eux-mêmes montrés du doigt.
  - A ce titre, l'absence de politique incitative dans les services d'achat visant à convaincre les entreprises du bien fondé de la dématérialisation est marquante.
- ✓ Pour les vendeurs : dans la mesure où la dématérialisation reste facultative à l'heure actuelle, et surtout qu'aucun avantage n'est clairement identifié, les entreprises qui se sont engagées dans cette voie l'ont fait dans une perspective de pari sur l'avenir, en prenant les devants à l'égard d'un processus qui semble à terme inéluctable. Ainsi, comme les acheteurs, les vendeurs identifient un certain nombre de freins à l'utilisation de la dématérialisation aujourd'hui :
- La prudence des acheteurs publics nourrit « la frilosité » des entreprises soumissionnaires et on l'a vu, les hésitations de ces dernières confortent les acheteurs dans le sentiment qu'ils ne doivent rien entreprendre qui irait au-delà de ce qu'exige le code des marchés. Les vendeurs accusent ainsi les acheteurs de ne pas donner systématiquement la possibilité de répondre de façon dématérialisée aux appels d'offre.
  - L'investissement en terme de temps de formation, d'apprentissage, sans cesse renouvelé en raison de la diversité des plateformes, constitue également un frein important pour les vendeurs.
  - Les entreprises ayant déjà dématérialisé des offres soulignent également des hotlines de plateformes souvent peu accessibles, l'obligation d'utiliser certains formats de fichiers difficilement maîtrisables, des plateformes aux ergonomies différentes, aux langages et modes de fonctionnement inégaux. A l'inverse, ce sont les seuls à percevoir un avantage clair de la dématérialisation dans la rationalisation des tâches administratives et commerciales avec :
    - Un gain de temps pour la constitution des dossiers et la possibilité de garder en mémoire tous les documents à fournir : à ce titre, les logiciels de préparation des offres sont souvent cités
    - La diminution des risques d'erreur dans cette constitution : s'assurer de mettre les bons documents dans les bonnes enveloppes grâce au système de repérage qu'offrent à nouveau ces logiciels.
    - Enfin des économies de papier et de frais postaux bienvenus.
  - Les entreprises qui n'y ont jamais eu recours quant à elles craignent principalement la complexité d'une telle procédure d'une manière générale, notamment pour l'obtention d'un certificat de signature – alors que les plus aguerris dédramatisent totalement cette étape – et enfin la crainte d'un échec de la transmission ou d'un problème qui pourrait déboucher sur un rejet de leur envoi.
- La plupart de ces entreprises sont souvent de petites entreprises, sans moyens techniques ni humains réellement développés ; les réponses à des marchés publics représentent pour elles une partie infime de leur activité. Dans ce contexte, la perspective d'une dématérialisation accrue des réponses aux appels d'offre les pousse à se désintéresser progressivement de ces marchés, tant l'investissement financier, en temps et en moyens paraît disproportionné par rapport à la rentabilité potentielle.

### 3 – L’avenir de la dématérialisation reste encore incertain

#### 3.1 Un comportement prudent de la part des acheteurs et des vendeurs

Dans ce contexte de faible appropriation de la procédure, les vendeurs comme les acheteurs se montrent particulièrement perplexes face à la généralisation annoncée de la dématérialisation.

Tous ont en tête que cette généralisation semble inéluctable, mais pour autant, les freins à son utilisation sont si puissants à l’heure actuelle, la crainte de l’erreur tellement forte, que les deux publics avouent agir avec une extrême prudence à l’avenir :

- ✓ les acheteurs affirment que, s’ils le peuvent, ils n’imposeront pas la dématérialisation comme seule possibilité de répondre à un appel d’offre, à moins d’avoir la garantie juridique qu’ils ne seront pas poursuivis pour erreur de procédure ;
- ✓ les vendeurs quant à eux se régleront sur la volonté des acheteurs, sachant qu’un certain nombre, notamment les plus petites structures avouent qu’en cas de généralisation de cette procédure, ils cesseront de répondre à des appels d’offre.

#### 3.2 Des attentes fortes pour le développement de la dématérialisation

Deux attentes principales sont exprimées par les acheteurs et les vendeurs :

- ✓ Tout d’abord et avant tout, **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 semble en effet indispensable et préalable à toute entreprise de développement de la dématérialisation. De la même façon, la présentation des outils, des plateformes, de l’obtention de la signature électronique, etc. s’avère à nouveau nécessaire pour mieux appréhender la procédure et débloquer des freins exprimés spontanément. Par exemple, expliquer en quoi consiste l’obtention d’une signature électronique, clarifier la procédure, indiquer le délais nécessaire, etc. peut permettre à certains de dépasser leur appréhension première à l’égard de la dématérialisation.
- ✓ Ensuite **l’homogénéisation des plateformes**, avec l’adoption d’une plateforme unique ou tout au moins un travail d’uniformisation des principes ergonomiques des plateformes existantes et à venir afin de faciliter une appropriation de la démarche. De la même façon, les personnes interrogées réclament un meilleur accès aux hotlines, un accompagnement plus poussé de celles-ci tout au long du processus.
- ✓ Enfin, les acheteurs expriment également l’attente d’une clarification du cadre réglementaire afin de les rassurer sur les conditions de recours juridiques.