



Sylvie BRENNER
Cheffe de la mission « Déploiement de
la dématérialisation » (MDD) à la direction générale
des Finances publiques



Hervé BREYTON
Adjoint à la cheffe de la MD

La dématérialisation de la commande publique : la DGFiP facteur d'économies d'échelle

Mots-clés : gestion publique - gestion locale - commande publique -
dématérialisation - PES marché

La DGFiP, avec la mise en œuvre du « PES marché », capitalise sur l'obligation de dématérialisation de la commande publique tout en améliorant le quotidien de ses comptables dans l'exécution des dépenses sur marchés. En s'appuyant à la fois sur l'obligation réglementaire et sur la volonté des associations représentatives des élus locaux, la DGFiP s'est positionnée comme concentrateur de flux, en facilitant à cette occasion l'ouverture des données publiques. La mise à disposition gratuite de données librement réutilisables, dans des formats ouverts, va permettre de concourir à la lutte contre la corruption, à la transparence sur la gestion des deniers publics, au pilotage des politiques d'achat et au développement économique des entreprises.

1 Un environnement réglementaire favorable

L'obligation de dématérialisation de la commande publique s'applique depuis le 1^{er} octobre 2018. Ainsi, en vertu du décret réformant la commande publique du 25 mars 2016 désormais repris dans le code de la commande publique, les procédures de passation des marchés supérieurs à 25 000 euros doivent se faire obligatoirement via des plateformes en ligne, qu'il s'agisse des documents de la consultation ou de la réponse des entreprises. Cette obligation s'accompagne de la nécessité, pour les acheteurs publics, de rendre accessibles, sous un format ouvert et libre-

ment réutilisable, les données essentielles des marchés publics. Afin de créer un écosystème de données de la commande publique, il est en effet apparu nécessaire de standardiser celles-ci pour faciliter leur mise à disposition dans un format exploitable et facilement réutilisable.

Pour accompagner cette démarche, la direction des Affaires juridiques (DAJ) des ministères financiers s'appuie sur un plan de transformation numérique de la commande publique à mettre en œuvre sur la période 2017-2022, plan auquel la direction générale des Finances publiques (DGFiP) est asso-

Dossier

> Dématérialisation de la commande publique

ciée, notamment dans le cadre de l'axe « transparence » qui doit permettre de faciliter l'ouverture des données de marchés publics.

Forte de ce contexte favorable, la Structure nationale partenariale (SNP), pilotée par la DGFIP et regroupant l'ensemble des associations nationales représentatives des élus locaux et des établissements publics de santé (EPS), ainsi que les ministères concernés (Intérieur, Santé, Finances), s'est emparée du sujet de la dématérialisation de la commande publique. En effet, depuis de nombreuses années, c'est dans cette enceinte que sont définies les normes et les bonnes pratiques pour un déploiement concerté de la dématérialisation de la chaîne comptable et budgétaire.

Pour mémoire, ce sont également les travaux menés en SNP aux côtés de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) qui ont permis de définir la solution Chorus Pro, permettant aux collectivités territoriales et à tous les établissements publics d'accepter les factures électroniques et de dématérialiser les factures entre entités de la sphère publique depuis le 1^{er} janvier 2017.

La définition partagée de solutions « gagnant-gagnant » pour les ordonnateurs et les comptables restant au cœur des préoccupations de la SNP, la DGFIP a cherché à satisfaire les attentes de mutualisation des collectivités dans la réponse apportée aux objectifs de dématérialisation de la commande publique.

2 La définition d'une solution partagée en structure nationale partenariale

L'obligation de dématérialisation de la commande publique nécessite de fluidifier l'échange des données dématérialisées entre les collectivités locales, les établissements publics et les services de l'État pour répondre à plusieurs besoins :

- l'open data des données essentielles des marchés et des concessions ;
- le recensement économique de l'achat public ;
- l'amélioration de la qualité des échanges entre ordonnateur et comptable sur un domaine à forts enjeux, par la dématérialisation des données utiles au suivi de l'exécution des marchés en complément de la dématérialisation des pièces de marché.

La transmission des données de marchés publics supprime, en effet, la ressaisie des données disponibles dans le système d'information de l'ordonnateur, par un autre acteur, le comptable public, dans un contexte où la mutualisation de la donnée participe de l'efficacité des deniers publics.

C'est ainsi que la comparaison des données utiles à la satisfaction de ces différents objectifs a mis en évidence un noyau de données communes, ce qui a légitimé la recherche d'un dispositif de collecte unique, une brique mutualisée. Sur cette base, une structure XML des données « marchés publics » a été définie en SNP, conformément aux termes de l'arrêté du 27 juin 2007 modifié qui fixe les conditions de la dématérialisation des échanges entre ordonnateurs et comptables : « *L'échange de données et de documents électroniques s'opère entre les ordonnateurs et les comptables des organismes publics visés à l'ar-*

ticle 1^{er} en respectant une norme informatique dénommée « protocole d'échange standard d'Hélios » à partir de ses versions 2 et suivantes, qui est actualisée en fonction de l'évolution des technologies et des besoins d'échanges. »

Pour permettre des économies d'échelle, la DGFIP est désormais le destinataire des flux de marchés publics dits « PES marché » émis par les collectivités et les établissements publics de santé dès la notification des marchés initiaux, puis lors de leurs modifications.

La DGFIP se charge d'extraire les données pour mettre à disposition de chaque partenaire les seules informations relevant de son périmètre de responsabilité fonctionnelle :

- les données essentielles au profit d'Etalab, pour nourrir la plateforme data.gouv.fr et permettre aux acteurs de la commande publique de les exploiter aux fins de leur publication sur les profils d'acheteurs ;
- les données de recensement permettant d'alimenter l'application de recensement économique de l'achat public dont le suivi incombe à l'Observatoire économique de la commande publique (OECB), instance de concertation et d'échanges entre les différents acteurs (opérateurs économiques, pouvoirs adjudicateurs, etc.) ;
- les données utiles aux comptables dans le suivi de l'exécution des marchés.

Les modalités d'échange entre les collectivités et la DGFIP reposent sur les mêmes mécanismes que ceux déjà mis en œuvre dans le cadre de l'obligation de tenue des comptes

des collectivités et des établissements publics locaux par les comptables de la DGFIP, à savoir le portail Internet de la gestion publique (PIGP)

ou un tiers de télétransmission. Ils ne font donc pas peser de nouvelles contraintes sur les partenaires.

3 La mise à disposition d'un format « PES marché » et la validation des éditeurs

Dans ce contexte, la Mission de déploiement de la dématérialisation (MDD) de la DGFIP a été sollicitée par de nombreux éditeurs pour réaliser la qualification de flux PES marché, l'objectif consistant à obtenir, sur la base d'un site pilote, une validation qualitative des flux leur permettant de proposer la solution à leurs clients.

La structuration de la fonction achat et son articulation avec les autres fonctions supports de la collectivité peuvent amener à une refonte de l'urbanisation du système d'information (SI). Les solutions informatiques disponibles sur le marché permettent, en effet, de couvrir désormais la quasi totalité des besoins d'une structure qui souhaite investir le champ du SI achats. Pour d'autres collectivités, c'est la brique de gestion financière qui demeure la colonne vertébrale des informations d'exécution de la commande publique et qui assurera les fonctions de transmission des données essentielles et de recensement de la commande publique.

Face à ces choix, de nombreuses collectivités travaillent actuellement à l'élaboration d'un cadre d'urbanisation favorisant l'interopérabilité entre les différentes briques du système d'information. Ce sujet constitue d'ailleurs un axe du plan de transformation de la commande publique dont l'un des objectifs repose sur la définition d'outils permettant de faciliter l'interopérabilité, afin de faciliter le maintien d'une dématérialisation de bout en bout de la chaîne, gage d'efficacité et d'efficience.

C'est ainsi que la MDD a été sollicitée par des éditeurs de différents horizons, reflétant la complexité de l'urbanisation des systèmes d'information. Éditeurs de solutions achats, de solutions marchés, de profils d'acheteurs sont, de fait, venus se greffer à ses interlocuteurs traditionnels que sont les éditeurs de gestion financière.

A. Le contexte de la validation

Toutes les réformes induisent une conduite de changement. Afin de mener à bien ce chantier, il convient de réaliser un état des lieux de l'existant, une revue des process en place, une mise à jour des connaissances réglementaires, voire l'acquisition de nouvelles connaissances

métier. La réforme de la commande publique ne déroge pas à cette règle, elle a même nécessité un accompagnement supplémentaire de nos partenaires au regard de la complexité de la matière. Ce besoin de soutien sera vraisemblablement durable. En effet, si les nombreux acteurs qui gravitent autour de la gestion financière sont aguerris aux métiers de suivi de l'exécution comptable et financière des marchés publics, les éditeurs n'ont souvent pas eu, jusqu'alors, à s'approprier le corpus de la réglementation relative à la passation de la commande publique (modalités de consultation, types de marchés, etc.) Ces éditeurs financiers, désireux de proposer les nouvelles fonctionnalités de transmission des données essentielles, ont dû s'interroger sur les cas métier de la commande publique, les procédures, pour ensuite envisager la synoptique permettant d'en gommer la complexité et transmettre les données attendues au travers du PES marché sans que l'utilisateur n'ait à se soucier de définir, au cas par cas, les données essentielles à transmettre.

En effet, les règles relatives aux marchés publics sont nombreuses et complexes. Il arrive parfois que les usages des clients ne soient pas strictement conformes aux règles de l'art. Tout cela a nécessité, de la part de l'ensemble des acteurs, un état des lieux des procédures initiales de passation de marchés, des événements qui peuvent survenir au cours de la vie d'un marché, avant de déterminer, pour chaque hypothèse métier, les données à transmettre au travers du flux PES marché. Les éditeurs spécialisés de la commande publique, aussi appelés SI achats, dont les fonctionnalités vont de l'étude de projet à la rédaction des marchés, à la publication et au suivi de consultation, ont plus facilement appréhendé le sujet, étant naturellement plus au fait des procédures.

Fortement sollicitée, la MDD s'est appuyée sur le bureau réglementaire compétent du service des Collectivités locales de la DGFIP, pour mieux appréhender les sujets réglementaires. L'ensemble de ces échanges a nourri une foire aux questions (FAQ) disponible sur le site collectivites-locales.gouv.fr, ce qui a permis de mutualiser et partager les réponses.

Dossier

> Dématérialisation
de la commande
publique

B. Le passage en production et le déploiement de la solution PES marché par les éditeurs

Pour les éditeurs, l'étape suivante a consisté à traduire des événements métier en flux de données structurées « PES marché ». Il leur a ainsi fallu produire les trois grandes familles de flux attendues, à savoir :

- un flux initial consécutif à la notification d'un marché,
- puis un flux de modifications pour transcrire un événement comme une déclaration de sous-traitant éligible au paiement direct,
- et, enfin, un flux correctif permettant de corriger une erreur matérielle sur le dernier flux transmis, par exemple une erreur sur le nom d'un sous-traitant.

Après de nombreuses itérations, une fois les flux validés pour les différents types de marchés et les divers événements, la MDD a proposé aux éditeurs de réaliser des flux à partir de bases répliquées de leurs clients afin de profiter de données réelles.

Ces deux étapes ont permis au binôme éditeur/site pilote de s'assurer d'un premier niveau de qualité des flux transmis à la DGFiP. A partir de là, la MDD a proposé le passage en production du ou des sites pilotes en fonction de l'éditeur et des gammes de logiciels que ce dernier proposait. Seule une étape de production permet de vérifier, d'une part, que les flux reçus sont conformes à l'attendu et ne sont pas pris en défaut par les contrôles de cohérence réalisés par le guichet XML et, d'autre part, de s'assurer que les interfaces de logiciels et les actes métier renseignés par des utilisateurs sont correctement traduits en flux de données.

La MDD a ainsi pu examiner l'ensemble des flux reçus en production pour chaque site pilote, ce qui l'a conduit, un certain nombre de fois, à échanger avec l'éditeur et son client sur la nature de l'événement adressé via le PES. Après un certain nombre d'échanges de flux de typologies différentes (marché, accord cadre, marché subséquent, bon de commande, etc.), l'éditeur a été jugé apte à généraliser son offre auprès de ses clients.

Les sites pilotes des premiers éditeurs ayant finalisé leurs développements sont entrés en production dès le mois d'octobre 2018, la MDD assurant un suivi des premiers flux et un accompagnement de la collectivité. A ce jour, six éditeurs sont validés par la MDD et les travaux se poursuivent avec d'autres éditeurs.

La mise en production du flux PES marché permet aujourd'hui d'alimenter la plateforme data.gouv, les données étant publiées au fil de l'eau. Dès la prise en compte du flux PES marché par Hélios, les données à destination de data.gouv sont transformées et transmises au format attendu. Les données sont ainsi centralisées et publiées à J+2 sur le site data.gouv. Ces données sont alors disponibles pour les profils acheteurs qui peuvent les récupérer grâce aux web-services (API) proposés par la plateforme et publier parallèlement les données essentielles de leurs clients.

L'alimentation de l'application de recensement économique de l'achat public de la direction des Affaires Juridiques est opérationnelle depuis le mois de mai 2019, ce qui a conduit la DGFiP à rejouer les flux reçus depuis le mois d'octobre 2018, comme elle s'y était engagée auprès des premières collectivités ayant adopté le PES marché. Cette offre de service permet d'éviter à ces collectivités-là de saisir parallèlement leurs données de recensement.

Enfin, les travaux d'alimentation d'Hélios aboutiront à une mise en production d'un module rénové de suivi des marchés en novembre prochain. Pour autant, rien n'empêche l'envoi, dès à présent, de flux PES marché de la part de collectivités et établissements publics de santé. Si, pour l'heure, l'envoi de ces flux reste sans impact pour le comptable, la mise en œuvre du PES marché participe d'ores et déjà de la cible voulue avec l'envoi anticipé des informations de marché et pièces justificatives associées avant le début de l'exécution du marché.

C. Le module marché Hélios refondu au bénéfice des comptables

L'apport majeur du PES marché pour les comptables est de permettre la transmission à la DGFiP, au fil de l'eau, des données relatives à la notification d'un marché initial et à ses modifications éventuelles, tout au long de la vie du marché, en la désynchronisant de l'exécution de la dépense. Les données peuvent désormais être transmises de façon anticipée, de manière décorrélée de l'envoi d'un mandat destiné à exécuter la dépense. En effet, le PES marché permet de transmettre des données mais aussi les pièces contractuelles constitutives du marché. Le comptable bénéficie ainsi des données, des pièces lui permettant d'alimenter le module marché en avance de phase de l'exécution ; ce qui lui facilite le contrôle du dossier de marché en amont de l'exécution de la dépense. Ce nouveau module prend en compte les dernières évolutions réglementaires et voit, à ce titre, toutes

les terminologies précédemment employées dans Hélios modifiées. Une fois le marché reçu en bannette du comptable, le système effectue un ensemble de contrôles de pré-visa, proposant au comptable de prendre en compte le flux pour alimenter le module marché. Pour autant, le comptable pourra modifier les données en fonction des résultats de pré-visa du système ou du visa intellectuel des pièces justificatives. Il bénéficiera aussi de la possibilité de rejeter le flux. Cela pourra être notamment le cas si le marché a déjà été saisi dans Hélios entre le 1er octobre 2018 et l'ouverture du module marché. En effet, les flux PES marché reçus sur cette période vont être rejoués et transmis au comptable. Le système détectera qu'un marché porteur des mêmes références existe déjà si le comptable en avait fait une saisie manuelle. Le comptable pourra alors conserver les données saisies et rejeter le flux, ou bien prendre en compte le flux, les données venant abonder et enrichir les données marchés migrées à partir de l'ancien module.

Comme le PES marché permet de véhiculer les pièces constitutives du marché avant le début de l'exécution de ce marché, un rappel systématique du référencement des pièces va être mis en place. Si l'ordonnateur indique le numéro du marché à chaque mandat d'exécution, Hélios, grâce à cette donnée pivot, sera en mesure de récupérer les identifiants de pièces que l'ordonnateur n'aura pas à fournir.

L'une des préoccupations des représentants des établissements publics de santé en Structure na-

tionale partenariale était de simplifier la gestion de l'envoi des marchés aux comptables en tenant compte de la nouvelle organisation en groupements hospitaliers de territoires (GHT). L'objectif consistait à mettre fin à la transmission des pièces contractuelles par chacun des établissements du groupement à son comptable public assignataire, à l'appui du premier mandat d'exécution. Grâce au PES marché, seul l'établissement support devra transmettre les flux PES marché à son comptable. Hélios se chargera de dupliquer le flux et les pièces justificatives contractuelles à destination du comptable assignataire de chacun des établissements membres du GHT dont la comptabilité est tenue sous Hélios, ce qui permettra d'alimenter automatiquement le module marchés de chaque budget.

Pour conclure, la conduite de ce projet témoigne, une fois encore, de tout l'intérêt que présente la co-construction d'une solution partagée de dématérialisation avec nos partenaires collectivités et établissements publics. Comme ce fut le cas pour la définition du PES dès 2005, socle sur lequel l'ensemble du dispositif s'est construit au fil du temps, la dématérialisation de la commande publique constitue une étape supplémentaire permettant d'étendre le champ du possible en privilégiant une logique de bout en bout. Cette approche globale ambitieuse repose sur un dialogue sécurisé entre les différents systèmes d'information de la collectivité pour, in fine, faciliter le dialogue avec le système d'information du comptable public. ■

