

**MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER  
ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION**

**N° 07-039-01**

**AUDIT DU SERVICE DES MARCHES  
DE LA DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION  
ET DE COMMUNICATION**

Rapport présenté par messieurs :

**RAYMOND FEKIK**  
**INPECTEUR GENERAL DE L'ADMINISTRATION**

**JEAN-LOUIS BECHIR**  
**INSPECTEUR GENERAL DE L'ADMINISTRATION**

**JUILLET 2007**

**MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER  
ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION**

**N° 07-039-01**

**AUDIT DU SERVICE DES MARCHES  
DE LA DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION  
ET DE COMMUNICATION**

Rapport présenté par messieurs :

**RAYMOND FEKIK**  
**INPECTEUR GENERAL DE L'ADMINISTRATION**

**JEAN-LOUIS BECHIR**  
**INSPECTEUR GENERAL DE L'ADMINISTRATION**

**JUILLET 2007**

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I. UNE PROCEDURE SATISFAISANTE AU PRIX D'UN FORT INVESTISSEMENT HUMAIN. ....</b>	<b>6</b>
1.1. EXPOSE SOMMAIRE DE LA PROCEDURE DE MONTAGE D'UN MARCHÉ. ....	6
1.2. LE FONCTIONNEMENT PRATIQUE.....	7
1.3. LES RESULTATS .....	8
<b>II. LES AMELIORATIONS POSSIBLES PAR DES DISPOSITIONS SIMPLES MAIS DONT L'EFFICACITE REPOSE SUR UNE MISE EN ŒUVRE CONCRETE ET SUIVIE</b>	<b>10</b>
2.1. REDONNER TOUTE SA PLACE A LA PROGRAMMATION ANNUELLE.....	10
2.2. REDONNER VIGUEUR A LA FONCTION D'ARBITRAGE .....	11
2.3. INVESTIR DANS LA FORMATION DES TECHNICIENS AU CODE DES MARCHES	12
2.4. DESIGNER UN CORRESPONDANT « MARCHES PUBLICS » PAR SOUS-DIRECTION. ....	13
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>14</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>15</b>

## **AVANT PROPOS**

Saisie d'une demande d'appui à la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC), une mission de l'inspection générale s'est rendue dans cette direction du 26 mars au 25 mai 2007.

Elle a rencontré outre le directeur, le directeur adjoint et les sous directeurs techniques, la sous-directrice des affaires générales (SDAG) ainsi que deux de ses prédécesseurs, la responsable de la mission « Stratégie et Systèmes de pilotage » et la chef du bureau des affaires juridiques (BAJ).

## INTRODUCTION

Pour une entité comme le ministère de l'intérieur, l'informatique est d'une importance capitale. Tandis qu'il serait toujours possible de trouver, en cas de sinistre majeur, des locaux quasi immédiatement disponibles, il serait impossible de remplacer au pied levé l'un des logiciels majeurs de fonctionnement du ministère.

Le système informatique est vital aussi bien pour le fonctionnement quotidien, (gestion des personnels, suivi des budgets et des matériels) que pour l'efficacité de l'opérationnel, (main courante, procédures judiciaires, fichiers des diverses délinquances, cartes grises, passeport etc.). Il est également devenu, au même titre que le stylo, l'outil de travail banal de tous les agents du ministère.

L'informatique est donc non seulement un outil majeur de fonctionnement mais elle est également un outil sensible, tant au plan de la productivité des services opérationnels que de celui des libertés publiques.

En bref, le système informatique d'un ensemble comme le ministère est à la fois un système sanguin et un système nerveux dans la mesure où il véhicule et traite les informations qui nourrissent l'action des services en même temps qu'il est un outil d'impulsion de l'action c'est-à-dire un outil de commandement.

Si les différents services sont les consommateurs de cette énergie, la DSIC en est le fournisseur et le mainteneur. Parmi les directions de moyens elle occupe donc une place à part du fait de la spécificité de sa technologie, de sa vitesse d'évolution, de la force structurante des choix technologiques, de leur coût (coût directs mais aussi coût des erreurs éventuelles), enfin de la faible élasticité des services aux dysfonctionnements informatiques.

L'outil de base de la DSIC, c'est évidemment la technologie informatique elle-même, mais du point de vue de l'efficacité de la gestion propre de la direction, l'autre outil fondamental, c'est la maîtrise de la passation des marchés. Ainsi, d'un point de vue quantitatif, de 2000 à 2006 inclus, la DSIC a passé 417 marchés soit une moyenne de 60 marchés par an. Pour la seule année 2006, le total de ces contrats a atteint un peu plus de 576 M€

La procédure de passation des marchés constitue donc pour la DSIC un chemin critique qu'il lui est nécessaire de fiabiliser en permanence.

C'est la raison pour laquelle, lors de sa prise de fonction, le nouveau directeur a demandé au cabinet sous couvert de la Secrétaire Générale, qu'une mission de conseil de l'IGA valide la procédure actuelle.

Dans cette perspective la mission de l'inspection a procédé à un état des lieux qui lui a permis de constater que :

- La procédure actuelle est satisfaisante mais au prix d'une consommation d'énergie peut être excessive (I) ;
- Qu'il est possible d'améliorer par des modifications pratiques mais tout d'exécution (II).

# **I. UNE PROCEDURE SATISFAISANTE AU PRIX D'UN FORT INVESTISSEMENT HUMAIN.**

## **1.1. EXPOSE SOMMAIRE DE LA PROCEDURE DE MONTAGE D'UN MARCHE.**

Le service des marchés publics concerne le bureau des affaires juridiques (BAJ) qui appartient à la sous-direction des affaires générales (SDAG) et les différents bureaux des sous-directions techniques : sous-direction des études et des logiciels (SDEL), sous-direction de l'ingénierie, de l'équipement et de l'exploitation (SDIEE) et le service central des systèmes d'information et de communication (SCSIC). L'organigramme détaillé figure en annexe.

La procédure actuelle reprend les suggestions d'un rapport de l'IGA de septembre 1999, qui recommandait une intégration de la commande publique à l'intérieur de la conduite de projet au moyen d'une programmation reposant sur un recensement formalisé des marchés à passer.

Sur la base des recensements effectués par le bureau des affaires juridiques (BAJ), le marché est programmé en comité de direction de l'année N-1. Toutefois, le projet de marché doit être présenté devant le comité d'engagement qui doit examiner tous les projets de marchés avant d'entamer la phase d'écriture des pièces du marché. Ce n'est qu'ensuite qu'il peut être inscrit dans le calendrier du BAJ avec son montant prévisionnel et les délais estimés.

Le marché prend ensuite véritablement naissance au sein de la sous-direction concernée, avec l'élaboration du cahier des clauses techniques particulières (CCTP). Ce document est particulièrement important puisqu'il définit le besoin et en détaille de façon formelle tous les aspects.

Pour bâtir ce document les sous-directions techniques disposent d'outils mis en ligne sur son site par le BAJ. Il s'agit notamment du guide de l'achat public qui contient des considérations générales, mais pratiques, sur l'achat public, ainsi que des conseils juridiques pour élaborer, dans de bonnes conditions, le CCTP conçu comme l'élément central du marché. Le guide est assorti d'une annexe qui propose des modèles de CCTP pour différents types de marché :

- prestation de développement de logiciel spécifique ;
- concession de droit d'usage de progiciel ;
- prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage ;
- prestation de tierce maintenance applicative ;
- prestation de maintenance matérielle ;
- fourniture de matériel.

Malgré l'excellente qualité de ces documents, la qualité des CCTP produits par les différentes sous-directions est, d'une façon générale, très variable.

Le montage du marché se fait selon un processus itératif de concert entre la sous-direction concernée et le BAJ. Deux situations peuvent se présenter :

- Soit, le service technique demande d'emblée une réunion au BAJ pour exposer les grandes lignes de son projet et solliciter des avis. Cette méthode est peu utilisée car elle n'est pas très efficace : la définition du besoin par le service technique n'étant pas, à ce stade, suffisamment élaborée.
- Soit, et c'est le cas le plus fréquent, une réunion préparatoire est organisée avec le BAJ après que le service ait élaboré un pré-projet de CCTP, plus ou moins sommaire. Le BAJ formule alors ses observations dans un délai ne dépassant pas quinze jours.
- A l'issue de ce premier examen débutent les phases itératives entre le service technique et le BAJ. Elles doivent permettre de bien définir les prestations, les conditions de leur exécution et de vérification. Ce travail conduit à :
  - un CCTP stabilisé ;
  - la rédaction d'un tableau précisant le découpage des prestations et des livrables (DPL) ;
  - la rédaction du cadre de réponse technique (CRT) qui facilite l'analyse des offres ;
  - la rédaction d'une grille d'analyse.

Muni de l'ensemble de ces documents le BAJ est en mesure d'assurer le portage du marché jusqu'à la mise en concurrence. Il rédige le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), le règlement de la consultation (RC), prépare et publie les avis d'appel à la concurrence (APC) ce qui demande minutie et rigueur, le moindre manquement pouvant être utilisé avec succès en référé pré-contractuel.

La phase suivante porte sur le dépouillement et le classement des offres, elle revient à la sous-direction technique concernée qui rédige un rapport de dépouillement des offres (RDO) et propose un attributaire. Cette phase est d'une durée variable : 4 à 6 mois voire 10 mois, ce qui rallonge considérablement la durée de la procédure des marchés.

## **1.2. LE FONCTIONNEMENT PRATIQUE**

Lors des auditions des différentes autorités concernées, cette procédure n'a fait l'objet d'aucune remarque et n'a pas été contestée. La méthode de travail qu'elle implique, qui vise, par itérations successives, à intégrer les contraintes juridiques en amont de tout lancement de projet d'achat est admise...peut-être en raison du fait que les tâches les plus ingrates reviennent au BAJ.

Il convient toutefois de souligner que le recensement des marchés, en vue de leur programmation, est difficile à réaliser en raison du peu de coopération des différentes parties concernées. En conséquence, le BAJ établit depuis l'année 2005, un plan de charge, mis à jour tous les mois, régulièrement communiqué à l'ensemble des chefs de bureaux, chargés d'affaire et sous-directeurs. Ce plan de charge constitue en fait un tableau de bord des marchés, régulièrement diffusé, évoqué en réunion bilatérale entre le BAJ et le DSIC, qui sert de base à la programmation.

Dans le cadre de ces procédures aucune remarque n'a été faite sur la qualité de relations entre le BAJ et les services techniques. Deux des sous-directeurs ont estimé que l'essentiel des problèmes de marché se situait dans leur service. L'un d'eux avait entrepris de les résoudre, l'autre était encore dubitatif sur les solutions à apporter.

Ponctuellement étaient pointés les délais de réaction du BAJ et une propension au « rigorisme juridique ». Il va de soi qu'en l'absence d'une planification rigoureuse, une affluence de dossiers urgents, en fait en retard, ne peut être traitée instantanément par le BAJ. Par ailleurs ce bureau, dont le plan de charge est lourd, peine à conserver son personnel, qui préfère rejoindre d'autres directions où le travail est jugé plus gratifiant. Au manque de personnel que génèrent ces mouvements (les remplacements ne se faisant pas au jour le jour), s'ajoute la baisse de rendement liée à la nécessaire formation des nouveaux arrivants. Ainsi à l'automne 2006 la moitié des effectifs du BAJ était mutée vers d'autres directions et l'effectif du bureau n'était que de 7 ETP pour 10 à l'effectif théorique.

S'agissant de la remarque portant sur le « rigorisme juridique », la mission s'étonne que l'on puisse reprocher à un bureau chargé des marchés d'apporter la plus grande sécurité juridique possible aux marchés dont il a la charge. Bien évidemment l'autorité responsable peut envisager, pour des raisons contingentes, d'accepter un risque, mais ce n'est pas au BAJ de le faire. Sauf pour des affaires de grande importance, ce n'est pas au DSIC non plus. En pratique donc, il doit y avoir un niveau intermédiaire d'arbitrage qui revient naturellement au sous-directeur des affaires générales. Il semble bien que ce niveau faisait défaut lors de la visite de la mission.

Comme à l'accoutumée, les imperfections qui se font jour dans la méthode d'élaboration des marchés sont compensées par une dépense supplémentaire d'énergie qui pèse en définitive essentiellement sur le BAJ.

### **1.3. LES RESULTATS**

Globalement, de 2000 à 2006, le BAJ a porté 417 marchés, selon trois code des marchés publics successifs, dont 128 ont été examinés par la Commission des Marchés Publics de l'Etat (ou une formation antérieure) sans aucun avis défavorable, ce qui témoigne, si besoin en était, du sérieux et de la compétence de ce bureau.

Au plan des délais, la mission a pu constater qu'ils varient de quelques mois à dix-huit mois pour les plus longs. Il apparaît que les délais incompressibles imposés par le code des marchés publics comme le temps mis par le BAJ pour la mise en forme des documents interviennent pour peu dans la durée des procédures.

S'agissant des marchés négociés, c'est le temps pris par la négociation qui allonge parfois les procédures. Par ailleurs, tous types de marchés confondus, c'est parfois la durée, anormalement longue, mise pour l'étude des offres et la mise au point du RDO, qui retarde l'aboutissement des procédures. Il convient toutefois de souligner que la grande majorité des procédures aboutissent en moins de huit mois.



La mission a plus particulièrement examiné certains marchés qui avaient causé quelques problèmes à différents titres. C'est ainsi que deux marchés n'ont pu être signés à la suite d'un référé pré contractuel. Il s'agit tout d'abord du marché des passeports électroniques qui devait être attribué à un groupe privé, pour lequel l'Imprimerie Nationale a obtenu, en référé, la reconnaissance de son monopole. La procédure du marché n'était pas en cause et cet échec ne peut être imputé au BAJ.

Il s'agit ensuite, du marché porté par la DISIC, destiné à couvrir les besoins en téléphonie mobile de plusieurs ministères qui n'a pu être signé, le juge des référés ayant retenu les griefs du requérant qui portaient sur d'infimes détails purement formels de procédure, que la CMPE elle-même n'avait pas relevés.

Quant au marché de téléphonie fixe du ministère, s'il ne satisfait pas convenablement le besoin qu'il était censé couvrir, il s'agit d'une défaillance technique du titulaire qui ne remet pas en cause le savoir faire du bureau chargé des marchés.

Enfin la préparation du marché CRISTAL a donné lieu à quelques difficultés entre les services techniques et le BAJ. Ce bureau avait en effet émis de nombreuses réserves sur le projet de CCTP qui lui avait été communiqué in extremis, fin 2007 et se voyait reprocher d'être sorti de son rôle en empiétant dans le domaine technique. En particulier le BAJ avait fait remarquer qu'il n'était pas possible de préciser dans les documents contractuels que la préférence serait donnée aux solutions incorporant des logiciels libres. Cette clause qui restreignait la concurrence était, le cas échéant, une cause évidente d'annulation par le juge. On peut retenir une proposition incluant un logiciel libre mais il est exclu de le dire par avance ! En définitive, la quasi-totalité des remarques ont été acceptées par le service technique concerné et le CCTP modifié en conséquence.

Au total, le système fonctionne plutôt convenablement, le nombre de marchés passés et le très petit nombre d'échec en témoignent, mais au prix d'une grande dépense d'énergie de la part du BAJ. Cela tient au fait que les techniciens manquent d'expérience en matière de marché public et éprouvent des difficultés à élaborer un CCTP en tenant compte des contraintes juridiques résultant du Code des marchés publics ; intervient également le fait que les commandes des directions clientes sont parfois floues et fluctuantes donnant lieu à des projet de CCTP incomplet qui évoluent plusieurs fois avant d'être stabilisés. Cela conduit le BAJ à intervenir sur les CCTP, pour en assurer la sécurité juridique et pour obtenir que la prestation attendue du contractant soit clairement et complètement exprimée pour lui permettre d'élaborer les autres documents contractuels dont il a la charge.

Des marges de progrès existent et doivent être mises en œuvre.

## **II. LES AMELIORATIONS POSSIBLES PAR DES DISPOSITIONS SIMPLES MAIS DONT L'EFFICACITE REPOSE SUR UNE MISE EN ŒUVRE CONCRETE ET SUIVIE**

La procédure actuelle, telle qu'elle vient d'être exposée, devrait permettre une mise en œuvre des marchés de la DSIC de façon plus fluide et moyennant une dépense d'énergie plus mesurée sans qu'il soit nécessaire de la modifier profondément. Il s'agit plutôt de redonner vigueur à certaines phases qui ont été laissées en déshérence.

### **2.1. REDONNER TOUTE SA PLACE A LA PROGRAMMATION ANNUELLE**

On l'a vu ci-dessus, la procédure théorique prévoit que la programmation des projets de marchés soit faite en comité de direction pendant l'année n-1 afin qu'ils puissent être inscrits dans le calendrier des différents services et en particulier du bureau des affaires juridiques (BAJ). Cette inscription permet également la mise en œuvre d'une sorte de PERT « technique d'ordonnancement et de contrôle des programmes » et de définir les chemins et points critiques. Il s'agit en effet à travers cette inscription, de mesurer les moyens humains et techniques à consacrer à chaque projet et par conséquent de vérifier les capacités de la direction à répondre aux demandes de ses directions clientes.

Mais la prise en compte par le comité de direction d'une programmation des marchés représente plus que le signe d'une organisation rationnelle du travail de la DSIC. Elle marque également un engagement quasi contractuel au sein de la direction mais également à l'extérieur de la direction.

A partir de l'instant où un marché est programmé, cela signifie, pour les composantes de la direction intéressées à ce marché, l'engagement de fournir les moyens et les informations qui permettront de mettre en œuvre le marché dans le temps prévu. Il s'agit donc d'une véritable contractualisation des engagements et des responsabilités sur un objectif commun. Aux techniciens la responsabilité d'exprimer clairement leurs objectifs techniques mais aussi politiques (par exemple s'orienter vers des logiciels libres), aux juristes de donner les limites du possible par rapport au code et de trouver la meilleure ingénierie juridique pour atteindre l'objectif. La programmation engendre donc une nécessité du travail en commun mais aussi celle d'un partage clair des responsabilités entre les différentes parties prenantes à l'intérieur de la direction.

Cette programmation engage également la direction en l'obligeant à ne pas perturber ce processus et ce partage des responsabilités entre ses entités subordonnées. En effet, en programmant le marché, la direction s'engage tacitement à fournir les moyens nécessaires à la réalisation de l'objectif et à ne pas intervenir de façon intempestive dans le calendrier collectivement défini. Si elle est amenée à le faire pour des impondérables qui lui sont imposés elle devra alors procéder directement aux arbitrages permettant aux services de remplir leur mission sans avoir à procéder eux-mêmes à des choix implicites.

On le voit, la programmation est bien plus qu'une modalité d'organisation du travail, elle est un véritable outil de management, de mise en cohérence et de cohésion à l'intérieur de la DSIC. De plus, elle facilite aussi le positionnement de la direction vis-à-vis de ses propres clients.

En ayant une bonne connaissance de son plan de charge et de la disponibilité de ses moyens, elle peut plus facilement s'engager pour accepter ou différer les demandes des directions qui recourent à ses services qu'il s'agisse d'investissement ou de maintenance.

Pour toutes ces raisons, la programmation dès l'année n-1 des marchés à prévoir, doit être reprise au niveau du comité de direction et il doit lui être consacré une attention toute particulière compte tenu de l'efficacité et de la fluidité qu'elle peut engendrer dans le fonctionnement des services.

## **2.2. REDONNER VIGUEUR A LA FONCTION D'ARBITRAGE**

La première partie de ce rapport a montré que si la procédure de passation des marchés fonctionne de façon satisfaisante, elle souffre d'un manque de capacités d'arbitrage qui a pour corollaire de fréquents face-à-face entre les collaborateurs du BAJ et ceux des sous-directions techniques. Ces face-à-face sont source de tensions contre productives et de blocages ou d'incompréhensions parce qu'ils risquent de transformer une divergence technique en conflit de personnalités ou d'autorité. Ils alourdissent la procédure et rendent plus aléatoire la tenue des délais. Il est donc nécessaire de recréer un niveau d'arbitrage avant le niveau direction.

En effet, la procédure actuelle devrait engendrer, on l'a vu, une contractualisation des rapports entre les différents acteurs. C'est-à-dire des responsabilités réciproques et une dépendance selon les phases, des uns par rapport aux autres. C'est en particulier le cas entre le BAJ et les services techniques. Tant que les relations restent centrées sur des données étroitement techniques le processus peut être itératif et les habituelles tensions sont plutôt productives d'améliorations de l'ingénierie générale des projets. Cependant, dès que les problèmes dépassent ce niveau étroitement technique, les tensions s'exaspèrent et sont contreproductives. C'est qu'en effet les niveaux bureaux ou équivalents n'ont pas la capacité juridique d'arbitrer des conflits qui dépassent le niveau technique. Il est alors nécessaire qu'un niveau supérieur prenne le relai afin de trouver les arbitrages possibles entre niveaux de capacité identique (sous-directions).

Pour prendre un exemple concret si les services techniques souhaitent pour des raisons de stratégie informatique privilégier un type de fournisseur, le BAJ peut difficilement trouver la solution puisque le code ne le permet pas. Celle-ci suppose par exemple une prise de risque juridique, ou un « passer outre » aux observations de la CMPE que le BAJ ne peut ni décider ni assumer. Dans cette situation, il ne sert à rien de le laisser face aux techniciens qui n'ont en la matière pas plus de capacité de décision. Par conséquent chacun ne peut que camper sur ses positions. Seul un niveau supérieur pourra débloquer la situation.

Un bon management suppose même que la situation ne se bloque pas, c'est-à-dire que le niveau n+1 suive en permanence la procédure afin d'intervenir à bon escient avant le conflit qui figera les positions et rendra toute solution plus difficile parce que les enjeux seront devenus personnels.

Dans la situation actuelle, le niveau sous-direction ne joue pas ce rôle de lieu de résolution des impossibilités. Il ne joue pas son rôle non plus de relai entre le niveau des bureaux et celui de la direction de la DSIC dans les cas où le blocage met en risque la politique arrêtée par la direction (cas des logiciels libres par exemple).

Il est donc impératif de rétablir ce niveau dans son rôle managérial, de le faire reconnaître par les autres acteurs de la direction qu'il s'agisse des niveaux subordonnés, des autres niveaux de sous-direction ou même du niveau direction qui, devant la carence de ce niveau, a souvent tendance à le court circuiter.

Le rétablissement de ce niveau hiérarchique dans sa capacité d'arbitrage devrait, de plus, avoir pour conséquence de fluidifier la procédure et de mieux maîtriser les délais.

### **2.3. INVESTIR DANS LA FORMATION DES TECHNICIENS AU CODE DES MARCHES**

Le BAJ a consacré un effort remarquable pour mettre à la disposition de l'ensemble de la direction les modèles de documents, ainsi que les procédures nécessaires à la préparation et à la réussite du lancement d'un marché. Ces documents sont à disposition en ligne et par conséquent accessibles à tous. Cependant, il apparaît indispensable d'aller plus loin dans cet effort.

En effet, dans une direction à technique forte comme la DSIC, les techniciens ont naturellement tendance à penser que seule leur technique existe et que l'intendance doit suivre. Or les marchés publics sont aussi une technique fondée sur le droit des contrats et pour le succès des missions de la direction, cette technique est au moins aussi importante que la technique informatique. Elle assure la sécurité juridique des contrats et elle garantit le bon emploi des deniers publics. Pour que cette contrainte soit utilisée dans sa pleine efficacité encore faut il que ses fondements essentiels soient partagés par tous. Seule une formation suivie et pédagogiquement appropriée peut permettre cette vision partagée de l'importance des marchés publics entre techniciens et juristes.

Afin que cette recommandation entre véritablement dans les mœurs, il est souhaitable qu'elle soit intégrée dans le parcours d'entrée de tout nouvel affecté à la direction. Si ce parcours n'existe pas il est souhaitable, au moins sur ce sujet, de prévoir pour tout nouvel arrivant un passage par le BAJ afin que celui-ci lui présente les outils à sa disposition. Par ailleurs, le BAJ prend soin de présenter chaque année un rapport d'activité très complet. Celui-ci devrait faire l'objet d'un examen et d'un commentaire en comité de direction afin d'en tirer des enseignements sur les évolutions à engager au sein de la direction en la matière. Enfin, cette formation doit être entretenue par des sessions annuelles de révision et de présentation des évolutions du code.

## **2.4. DESIGNER UN CORRESPONDANT « MARCHES PUBLICS » PAR SOUS-DIRECTION**

Pour faciliter les échanges sur le sujet des marchés entre les sous-directions, il est également souhaitable que chacune désigne un correspondant « marchés publics » chargé d'assurer l'interface avec le BAJ. Cette proximité forcée ne pourra que faciliter la compréhension des contraintes des uns et des autres et ainsi rendre la procédure sinon plus légère au moins bien comprise.

## CONCLUSION

La mission a pu constater que le bureau des marchés de la DSIC était d'une très haute qualité technique et qu'il maîtrisait parfaitement la procédure des marchés publics y compris dans ses aspects les plus complexes. Cette qualité doit être préservée sans pour autant qu'elle serve de prétexte à un excès d'influence et qu'elle prime sur la mission essentielle de la direction qui est de fournir au ministère les outils informatiques dont il a besoin au meilleur coût et dans les meilleurs délais. Ce risque n'existe pas actuellement mais pour préserver l'équilibre actuel il est nécessaire que les techniciens au sens large, intègrent les contraintes du code comme ils intègrent les contraintes de leur propre technique.

*Enfin, compte tenu de la qualité de ce bureau il serait éminemment souhaitable qu'une réflexion soit rapidement engagée au niveau du secrétariat général pour envisager une mise en commun de ce bureau entre la DEPAFI, la DSIC et les autres direction relevant du Secrétariat général afin que les deux directions bénéficient de l'expertise de cette structure tout en permettant des économies d'échelle.*

*Si cette suggestion était retenue, cette réflexion devrait impérativement s'accompagner d'une réflexion parallèle en matière de gestion des ressources humaines. En effet un tel niveau d'expertise doit s'accompagner d'une reconnaissance matérielle parallèle du responsable de la structure mais aussi d'une solution pour fidéliser les collaborateurs de ce bureau aux missions élargies.*

# **ANNEXES**

## **LISTE DES ANNEXES**

**ANNEXE 1 : RECAPITULATIF DES MARCHES DE LA DSIC 2000/2005**

**ANNEXE 2 : PROGRAMMATION DES MARCHES 2004/2005**

**ANNEXE 3 : CONTENU SOMMAIRE DU SITE DU BAJ**

**ANNEXE 4 : ORGANIGRAMME DE LA DSIC**



## **ANNEXE 1**

recapitulatif des marches de la dsic 2000/2005

## Récapitulatif marché 2000-2005

Année	Nombre total de marchés	Nombre de marchés par procédure					Nombre de marchés ayant atteint le seuil CMPE	Nombre de marchés retenus pour examen par la CMPE	Nombre de marchés ayant reçu un avis favorable de la CMPE	Avis du CBCM	
		AOO	AOR	MN	art.3.7	MAPA				Nombre de marchés soumis au CBCM	Nombre d'avis favorable
1998	25										
1999	22										
2000	44	8	31	5			21	4	4	44	44
2001	62	18	25	19			46	19	19	62	62
2002	110	46	44	20			82	66	66	110	110
2003	33 <sup>(1)</sup>	24	1	7			21	17	17	33	33
2004	59	38	2	9		10	35	8	8	53	53
2005	41	14	0	6	2	19	6	6	6	15	15
2006	68 <sup>(2)</sup>	22	10	18	0	18	8	8	8	16	16

Pour mémoire

- (1) La brusque régulation budgétaire a conduit la DSIC à abandonner nombre de projets  
(2) Il faut ajouter 10 procédures menées à son terme et abandonnées

## **ANNEXE 2**

### **PROGRAMMATION DES MARCHES 2004/2005**

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,  
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

*Secrétariat Général*

DIRECTION DES SYSTÈMES  
D'INFORMATION ET DE  
COMMUNICATION

SOUS DIRECTION DE  
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

BUREAU DES AFFAIRES JURIDIQUES

Paris, le 18 MAI 2004

AFFAIRE SUIVIE PAR :  
J. Villeneuve

04 - 00407

Téléphone : 01/40/57/91/77

Télécopie : 01/40/57/54/96

Joseline.villeneuve @interieur.gouv.fr

Note

A l'attention de

Messieurs les sous-directeurs  
Messieurs les chefs de bureau

**Objet :** Programmation des marchés publics. Deuxième semestre 2004. Année 2005

**PJ :** Echancier de passation des marchés publics composé de 5 tableaux.

La présente note a pour objet d'appeler votre attention sur la nécessité de programmer la passation des marchés dont l'échéance est proche .

Ainsi que vous le savez, les délais en matière de passation des marchés publics sont très prégnants. Leur maîtrise nécessite :

1. un lancement des procédures, autant que possible , dans le courant de l'année qui précède la date de leur expiration,
2. une contractualisation des délais entre le service juridique et les services opérationnels après validation juridique de l'ensemble du DCE.

A l'égard des délais, il convient de distinguer :

- ceux qui sont imposés par le CMP et les organes de contrôle. Ils sont par définition incompressibles. Ils constituent une donnée que les services opérationnels doivent intégrer bien amont du lancement de la procédure : délais liés à la remise des offres (60 jours), à

la saisine de la CSM (30 jours), au visa du CF (21 jours au moins). Dans la majorité des cas (AOO), il y a 4 mois qui sont neutralisés.

- ceux liés au lancement de la procédure : ce lancement repose sur de la co-rédaction (constitution du DCE : CCTP, CCAP, RC, APC). Une contractualisation sur ces délais est possible. Le contrôle de gestion sur les 47 marchés notifiés en 2003 fait apparaître que le délai de lancement se situe entre 2 mois et 5 mois ½. Ce n'est, qu'à titre exceptionnel, que ce délai a pu être ramené à 1 mois. Ce délai dépend de la qualité du CCTP et du niveau de complexité du projet concerné.
- ceux liés la rédaction du RDO (rapport de dépouillement des offres). Là aussi, une marge de progrès est possible. Cette phase dépend essentiellement des services techniques. Le contrôle de gestion sur les marchés notifiés en 2003 fait apparaître que le délai de réalisation du RDO se situe entre 4 à 6 mois voire 10 mois.
- Ceux liés à la saisine de la CSM. Ce délai ne devrait pas être supérieur à 3 semaines. Pour l'exercice 2003, le BAJ a respecté ce délai dans 43 % des cas. Une amélioration de ce ratio semble réaliste et surtout souhaitable.

Cet échéancier est naturellement limité aux seuls marchés à renouveler. Il concerne le second semestre 2004 et l'exercice 2005. Il est composé de 5 tableaux :

- 1- **tableau I** : marchés qui seront passés sur AOO (appel d'offres ouvert).
- 2- **tableau II** : marchés qui seront passés sur AOR (appel d'offres restreint).
- 3- **tableau III** : marchés négociés qui seront passés avec publicité et mise en concurrence (MNPMC).
- 4- **tableau IV** : marchés négociés qui seront passés sans publicité et avec mise en concurrence (MNSPMC).
- 5- **Tableau V** : marchés négociés qui seront passés sans publicité et sans mise en concurrence (MNPSMC).

Au sein de chaque tableau est inséré un sous-tableau (à droite du tableau principal) intitulé « calendrier » récapitulant les grandes étapes d'une procédure et les délais moyens constatés. Ces délais sont, pour certains intangibles : il s'agit de délais réglementaires imposés par le CMP ou les organes de contrôle (ex : la date de remise des offres), d'autres se situent dans une fourchette. Cette fourchette a été fixée de manière « optimiste », c'est-à-dire calculée sur des procédures passées considérées comme rapides.

L'échéancier proposé fait apparaître :

- La date d'expiration du marché (7<sup>ième</sup> colonne). Il s'agit d'un élément objectif et incontestable.
- La date de notification du marché à renouveler, c'est-à-dire le lendemain de la date d'expiration dudit marché (8<sup>ième</sup> colonne). Il s'agit aussi d'un élément objectif et incontestable. Mais il est rare, dans la pratique, qu'il n'y ait pas de « période de recouvrement ». Cela s'est traduit jusqu'à présent par un bon de commande pur et simple ou par un avenant de « jointure ».
- Le calendrier proposé figure dans la 9<sup>ième</sup>, 10<sup>ième</sup>, 11<sup>ième</sup>, 12<sup>ième</sup> colonne. Il a été conçu en intégrant les délais les plus contraints, les plus serrés donc les plus optimistes : dans ce

- calendrier volontariste, le service juridique a, par exemple, ramené le délai de lancement de la procédure à 1 mois ½
- La dernière colonne intitulée « saisine du BAJ » est l'élément d'information le plus crucial. En effet, si la date figurant dans cette colonne n'est pas respectée, la DSIC se trouvera ipso-facto, à un moment de l'année, sans support juridique.

Compte tenu de ce qui précède, il ressort :

- que nombre de procédures accusent d'ores et déjà du retard. Pour certaines d'entre elles, le service juridique aurait dû être saisi à la fin de l'année 2003 (comme par exemple le marché d'acquisition FAED ou ENTAM<sup>1</sup>), pour d'autres au plus tard au début du mois d'avril. Pour ces marchés, les contraintes budgétaires ont conduit, vraisemblablement, les services à envisager des solutions internes.
- que certaines procédures doivent être engagées au plus tard dans le courant de l'été<sup>2</sup>
- que pour l'exercice 2005, le service juridique doit être saisi au plus tard dans le courant du 1<sup>er</sup> trimestre 2005 et sous réserve que chaque acteur n'utilise que les délais les plus contraints. Or, l'expérience démontre que les délais moyens souhaitables ne sont pas respectés. Dans ces conditions, il serait préférable d'engager les procédures dès le mois de septembre 2004.

Le manque de visibilité budgétaire ne doit pas inciter les services opérationnels à différer le lancement des procédures. Le service juridique serait, alors, exposé au risque d'une multiplication des procédures sur la même période avec pour corollaire, bien souvent, des changements de priorités alors que les procédures sont d'ores et déjà bien engagées. Le cumul des « dérapages », en termes de délais, en co-production sera difficilement maîtrisable.

L'échéancier tel que proposé se veut extrêmement volontariste s'agissant des délais. Leur respect suppose que les documents techniques soient de bonne qualité, ou à tout le moins, exploitables rapidement.

Je vous remercie de bien vouloir prendre les mesures que vous jugeriez utiles. Le service juridique se tient à votre disposition pour tout complément d'information.

**Le directeur des systèmes d'information  
et de communication**

**Jean-Yves LATOURNERIE**

<sup>1</sup> Projet de CCTP soumis à la mi-mai au service juridique

<sup>2</sup> Il est souhaitable de ne pas transmettre les projets de documents techniques le 30 juillet

TABLEAU 1 : MARCHES EXPIRANT ENTRE MI 2004 ET FIN 2005 (AOO)

IDENTIFIANT MARCHE	TYPE	TITULAIRE	OBJET	Montant (M€)	Statut	DD	DT	DD	DT	DD	DT	DD	DT	DD	DT	DD	DT	DD	DT
MA 01000046	ET	THALES	Développement et réalisation du fichier national du faux-monnayage (RFNM)	1 070 412,32	x	8/7/04	9/7/04	15/5/04	24/4/04	24/2/04	26/12/03	11/11/03							
MA 01000043	ET ET V	CS	Acquisition et maintenance d'équipements de réseau étendu, et prestations associées (marc FEE)	20 000 000,00	x	26/7/04	27/7/04	2/6/04	12/5/04	13/3/04	13/1/04	29/11/03							
MA 01000072	ET	SELSA - LA POSTE	Adoption du système de délivrance des cartes nationales d'identité	23 506 662,40	x	2/8/04	3/8/04	9/6/04	19/5/04	20/3/04	20/1/04	6/12/03							
MA 01000080	V	GEOLINK	Fourniture de terminaux de téléphonie satellitaire et de prestations associées	411 902,40		29/8/04	30/8/04	30/7/04	9/7/04	10/5/04	11/3/04	26/1/04							
MA 01000096	ET	GIGAGROUP	Fourniture d'un service d'information dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications	358 800,00	x	26/9/04	27/9/04	3/8/04	13/7/04	14/5/04	15/3/04	30/1/04							
MA 01000097	V	ALCATEL	Stations radiotelephoniques fixes analogiques, systèmes de diversité d'espace et services annexes (Lot 1)	2 646 508,80	x	24/10/04	25/10/04	31/8/04	10/8/04	11/6/04	12/4/04	27/2/04							
MA 01000098	V	COMACOM	Stations radiotelephoniques fixes analogiques, systèmes de diversité d'espace et services annexes (Lot 2)	2 960 817,60	x	25/10/04	26/10/04	1/9/04	11/8/04	12/6/04	13/4/04	28/2/04							
MA 01000126	ET	COFATHEC	Maintenance préventive et curative des installations et du matériel de climatisation du MI	308 017,84		25/11/04	26/11/04	26/10/04	5/10/04	6/8/04	7/6/04	23/4/04							
MA 01000133	ET	BULL	Assistance technique adm. logiciels produits GCOS-7, DNS, OPEN MASTER et GCOS-5 (LOT N°1)	789 539,40	x	2/12/04	3/12/04	9/10/04	18/9/04	20/7/04	21/5/04	6/4/04							
MA 01000134	ET	BULL	Assistance technique adm. logiciels produits GCOS-7, DNS, OPEN MASTER et GCOS-5 (LOT N°2)	904 642,44	x	2/12/04	3/12/04	9/10/04	18/9/04	20/7/04	21/5/04	6/4/04							
MA 01000135	ET	BULL	Assistance technique adm. logiciels produits GCOS-7, DNS, OPEN MASTER et GCOS-5 (LOT N°3)	546 811,20	x	2/12/04	3/12/04	9/10/04	18/9/04	20/7/04	21/5/04	6/4/04							
MA 01000136	ET	BULL	Assistance technique adm. logiciels produits GCOS-7, DNS, OPEN MASTER et GCOS-5 (LOT N°4)	907 548,72	x	2/12/04	3/12/04	9/10/04	18/9/04	20/7/04	21/5/04	6/4/04							
MA 02000013	ET	TENOVIS	Remplacement réseau téléphonique intégré, assistance instal., entretien réseaux et Syst. télécom du MI	6 187 295,50	x	11/03/05	12/3/05	16/1/05	26/12/04	27/10/04	28/8/04	14/7/04							
MA 02000022	V	MAT EQUIPEMENT	Pré-équipement en aérions pour véhicules de police nationale déployés sur réseau ACROPOL (Lot 6)	121 513,60		11/03/05	12/3/05	9/2/05	19/1/05	20/11/04	21/9/04	7/8/04							
MA 02000023	V	MAT EQUIPEMENT	Pré-équipement en aérions pour véhicules de police nationale déployés sur réseau ACROPOL (Lot 7)	17 222,40		11/03/05	12/3/05	9/2/05	19/1/05	20/11/04	21/9/04	7/8/04							
MA 02000021	V	KATHREIN	Pré-équipement en aérions pour véhicules de police nationale déployés sur réseau ACROPOL (Lot 5)	7 654,40		12/03/05	13/3/05	10/2/05	20/1/05	21/11/04	22/9/04	8/8/04							
MA 02000017	V	SNTH	Pré-équipement en aérions pour véhicules de police nationale déployés sur réseau ACROPOL (Lot 1)	37 315,20		13/03/05	14/3/05	11/2/05	21/1/05	22/11/04	23/9/04	9/8/04							
MA 02000018	V	SNTH	Pré-équipement en aérions pour véhicules de police nationale déployés sur réseau ACROPOL (Lot 2)	57 886,40		13/03/05	14/3/05	11/2/05	21/1/05	22/11/04	23/9/04	9/8/04							

AOO	Appel d'offres ouvert
CSM	Commission spécialisée des marchés
CF	Contrôle financier
RDO	Rapport de dépouillement des offres
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières





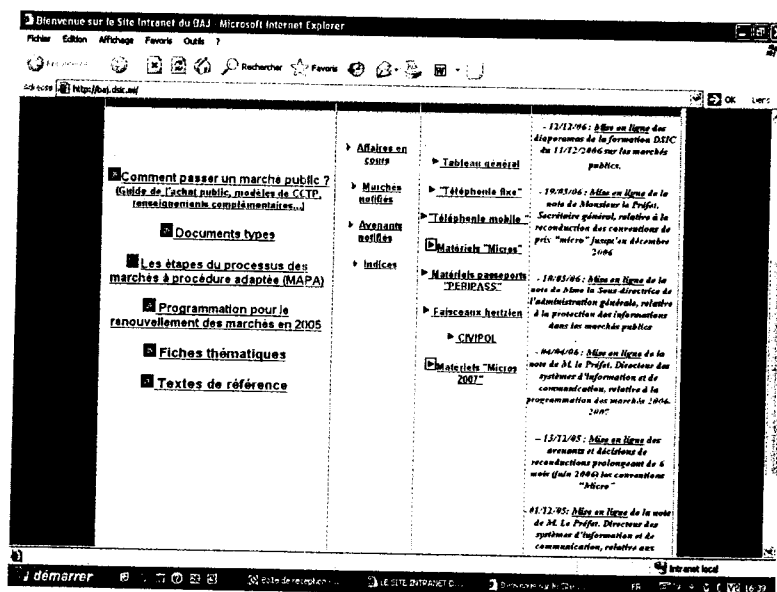
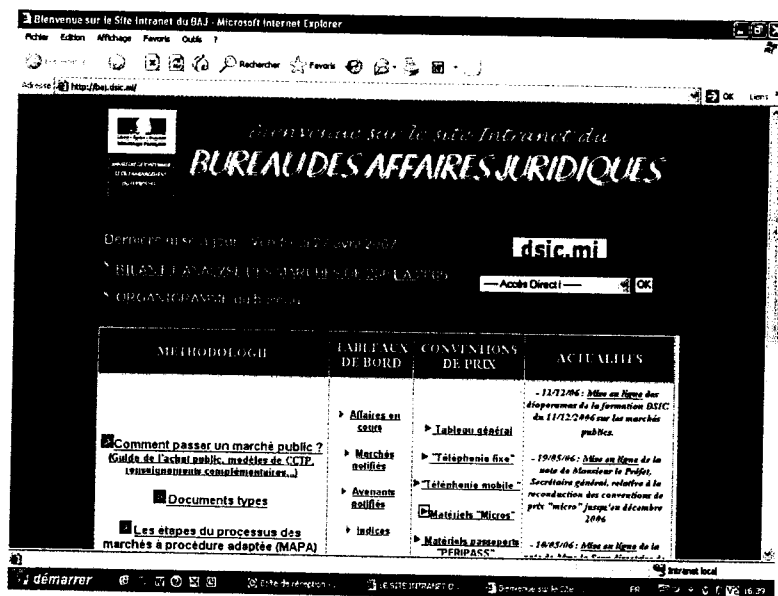
IDENTIFIANT (ACCORD)	TITRE	TITULAIRE	(C-1)	Montant (C-2)	Prévision	Prévision (C-3)	Prévision (C-4)	Prévision (C-5)	Prévision (C-6)	Prévision (C-7)		
MA 02000213	V et III	SIMOCO	Fourniture de postes E/R radiodélectroniques analogiques de type mobiles (LOT N°1)	4 784 000,00	x	18/11/05	19/11/05	25/9/05	4/9/05	6/7/05	7/5/05	23/3/05
MA 02000214	V et III	SIMOCO	Fourniture de postes E/R radiodélectroniques analogiques de type mobiles (LOT N°2)	220 064,00	x	18/11/05	19/11/05	25/9/05	4/9/05	6/7/05	7/5/05	23/3/05
MA 02000234	III	INSER	Acquisition et paramétrage d'un progiciel de gestion de la formation et diverses prestations connexes	1 302 704,08	x	18/11/05	19/11/05	25/9/05	4/9/05	6/7/05	7/5/05	23/3/05

## **ANNEXE 3**

### **CONTENU SOMMAIRE DU SITE DU BAJ**

# LE SITE INTRANET DU BUREAU DES AFFAIRES JURIDIQUES

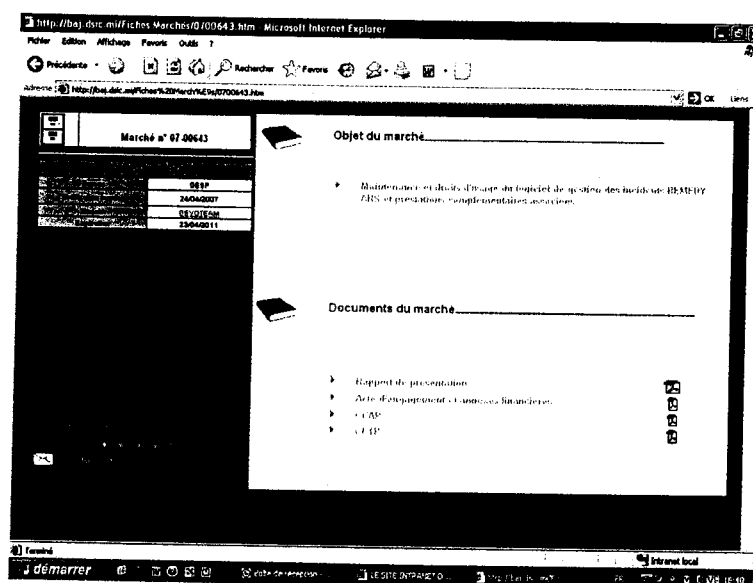
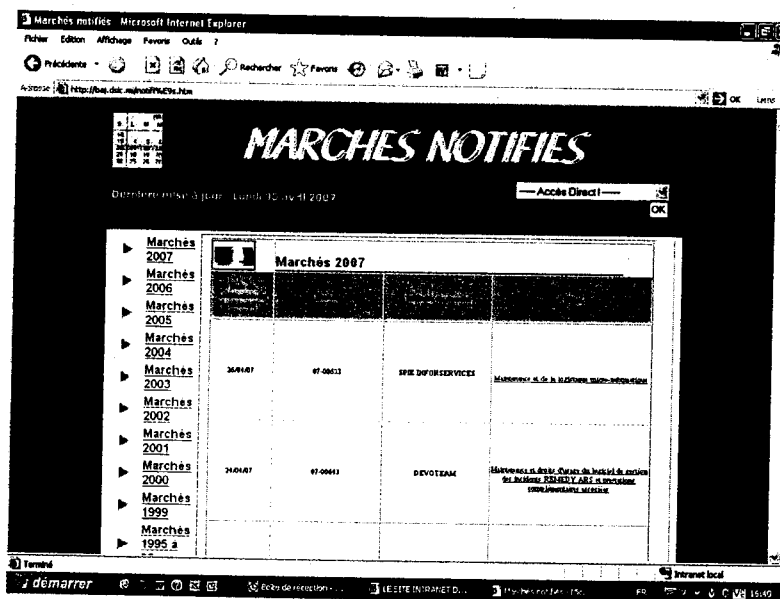
Le Bureau des affaires juridiques dispose d'un site Intranet qu'il administre et gère directement. Conçu par les agents du BAJ, ce site est un véritable outil de travail interne pour les agents du BAJ et un outil d'information instantanée pour tous les services du ministère. Son contenu est enrichi régulièrement et sa mise à jour est constante.



## 1) CONTENU DU SITE

### 1.1 *Les marchés, conventions et avenants notifiés depuis 2000*

L'intégralité des marchés, conventions et avenants passés depuis l'année 2000 est répertoriée sur le site. Chaque marché, convention ou avenant notifié est accessible sous forme de page Intranet sur laquelle il est possible de télécharger l'ensemble des pièces contractuelles.

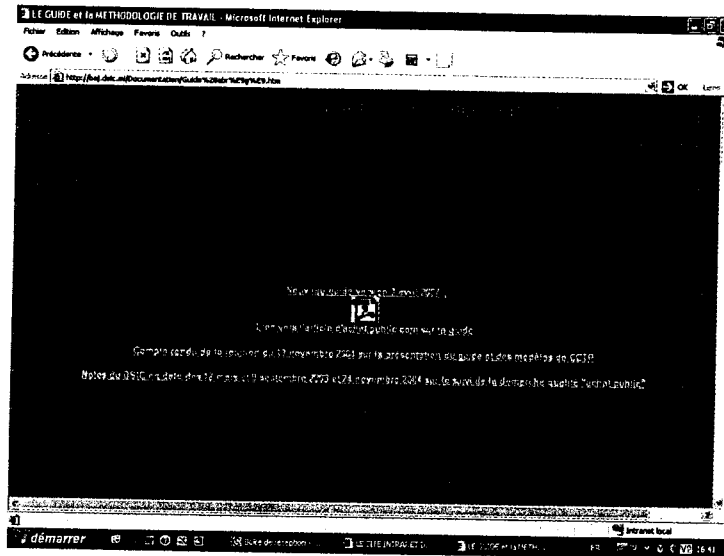


### 1.2 *Les documents de méthode à la disposition de tous les services de la DSIC*

Dans le cadre d'une démarche qualité, le BAJ a créé des documents de méthode, des documents types et un guide des procédures de passation des marchés publics propre à la DSIC. Tous ces documents sont accessibles et téléchargeables par le site intranet :

- le guide de l'achat public ;

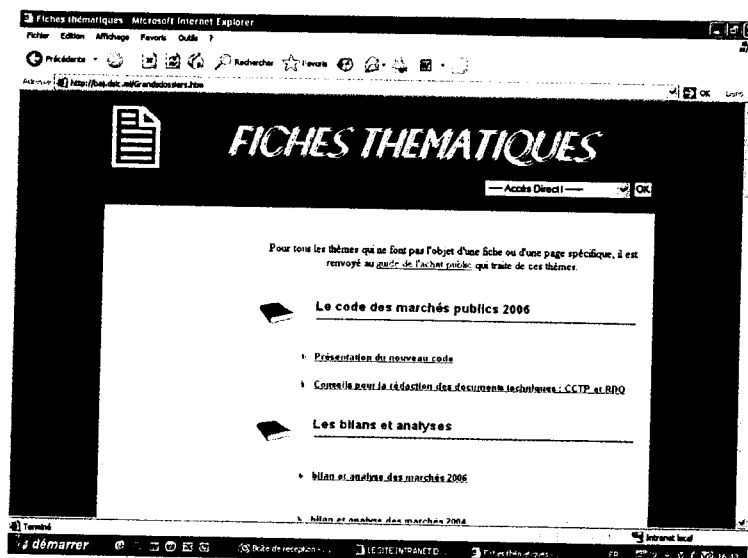
- des informations sur la composition nécessaire du dossier de saisine du service juridique ;
- des fiches décrivant le contenu minimum souhaitable, par type d'achat, d'un cahier des clauses techniques particulières (CCTP) ;
- des exemples de CCTP par type d'achat ;
- des fiches décrivant le contenu et le plan souhaitable d'un rapport de dépouillement ;
- des exemples validés de rapports de dépouillement ;
- un guide propre à la conception et à la passation des marchés à procédure adaptée ;
- des recommandations pour la définitions des besoins et l'analyse des offres.

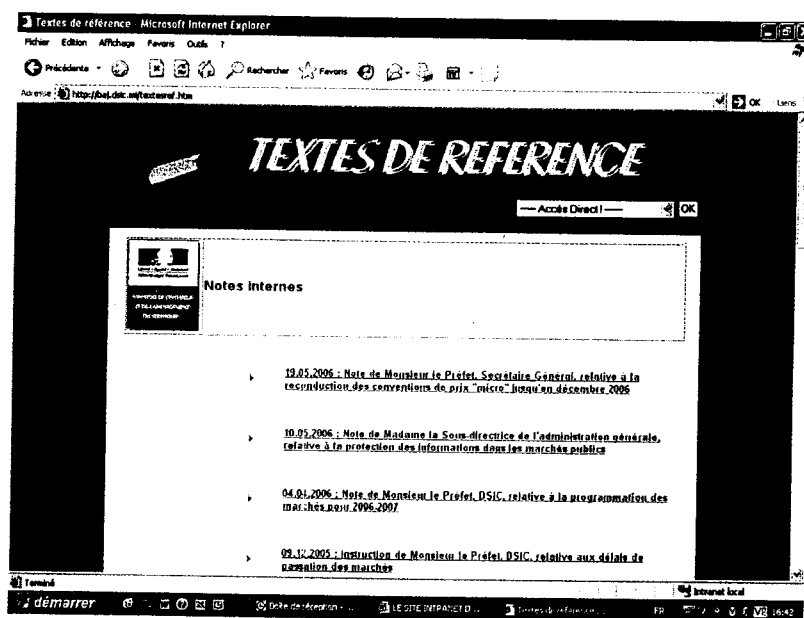


### 1.3 Les documents juridiques généraux

Le site met à la disposition de tous les agents les textes juridiques et les éléments de doctrine concernant l'achat public à la DSIC :

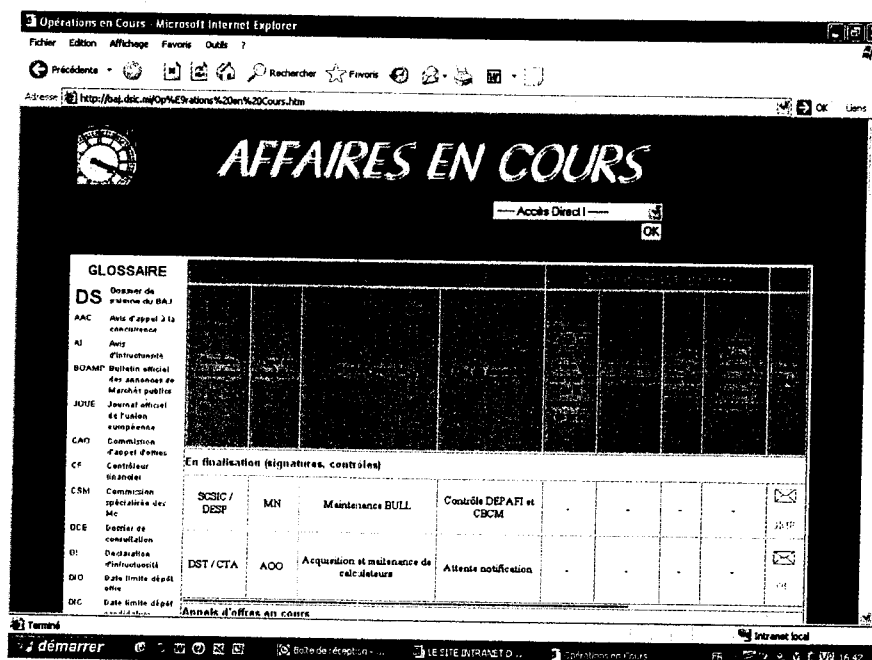
- les principaux textes de références (code des marchés, texte d'application et CCAG) ;
- l'ensemble des notes de principe sur des points juridiques particuliers ;
- la présentation du nouveau code des marchés publics.





#### 1.4 Un tableau de bord des affaires en cours de traitement

Le site contient également une page dédiée aux « affaires en cours », grâce à laquelle les services techniques et les directions clientes peuvent être informés en temps réel de l'état d'avancement d'un dossier.



## 2) UN OUTIL DE TRAVAIL POUR LES AGENTS DU BAJ

Le site intranet est un moyen d'accès rapide à tous les marchés passés, aux textes à appliquer, ainsi qu'aux outils méthodologiques à utiliser et à diffuser aux services techniques.

Grâce à cette base de données, les nouveaux chargés d'études disposent de données concrètes concourant à leur formation au fil de l'eau.

### **3) UN OUTIL D'INFORMATION A VALEUR PEDAGOGIQUE ET UN OUTIL DE COMMUNICATION POUR TOUS LES SERVICES DU MINISTERE**

Le site intranet est consulté par tous les services déconcentrés pour les marchés nationaux, qui vont y chercher notamment les évolutions de prix (gain de temps par rapport à la transmission par voie papier).

Le site possède une valeur substantielle importante pour les services techniques de la DSIC qui peuvent y télécharger les documents méthodologiques, des exemples de CCTP ou de rapport de dépouillement des offres, les dernières notes de doctrine.

Il s'agit également d'un moyen de communication interactif, car il est possible, à partir du site, d'envoyer aux administrateurs des suggestions d'enrichissement de son contenu, des questions concernant des marchés, etc.

### **4) L'ADMINISTRATION ET LA GESTION DU SITE**

Actuellement, le site est géré par trois agents du BAJ, un quatrième agent étant en cours de formation. La gestion du site et sa mise à jour constante est une activité à part entière qui prend beaucoup de temps, et qui mobilise tous les agents du bureau. En effet, après la notification de chaque marché, avenant ou convention, chaque chargé d'études est tenu de transmettre aux responsables du site les documents à mettre en ligne et les informations sur le marché (objet, titulaire, date de notification, date de fin, montants). Ensuite, les responsables du site se répartissent la mise en ligne des documents et la création des pages intranet contenant les nouveaux documents mis en ligne.

## ANNEXE 4

### **ORGANIGRAMME DE LA DSIC**



