

La dématérialisation des marchés publics au sein du service public de Wallonie

Le service public de Wallonie (SPW) met en place un système d'applications informatiques en vue d'aboutir, pour la fin 2014, à la dématérialisation des processus liés à ses marchés publics. Le gouvernement wallon vise à informatiser l'ensemble des procédures relatives à tous les types de marchés des secteurs classiques ou spéciaux, quels que soient leur mode de passation, et à généraliser l'utilisation de l'outil informatique à tous les départements du SPW, à tous les organismes wallons d'intérêt public et à un maximum d'entreprises privées.

La Cour des comptes a étudié le degré de réalisation de cette mise en œuvre en dressant l'état des lieux des applications informatiques existantes, des liens qui existent entre elles, ainsi que de leur niveau d'implémentation et d'utilisation par les acteurs publics et privés concernés. Elle a également examiné dans quelle mesure ces applications satisfont aux obligations légales de rigueur en cas d'utilisation de moyens électroniques dans les marchés publics. Enfin, elle a vérifié l'effectivité des mesures de contrôle interne requises pour respecter la réglementation relative aux marchés dans le cadre de cette gestion dématérialisée.

Degré de réalisation de l'objectif de dématérialisation

Pour atteindre cet objectif, plutôt que de développer un outil informatique totalement neuf, l'option retenue par le SPW consiste à intégrer diverses applications informatiques déjà développées indépendamment les unes des autres au sein des administrations wallonnes. Ces applications couvrent la totalité des étapes du cycle de vie d'un marché : publicité, soumission, analyse des offres, attribution, exécution et paiement.

À terme, il s'agit de réaliser un système intégré de gestion des marchés publics pour les pouvoirs adjudicateurs (Simppa), comportant cinq modules.

Après examen de l'état d'avancement du projet, la Cour des comptes constate que fin 2013, le développement et l'implémentation des différentes applications informatiques ne sont pas terminés et que leur utilisation est loin d'être généralisée. Par ailleurs, la maintenance évolutive relative à l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2013 de la nouvelle réglementation relative aux marchés publics n'a pas encore été effectuée.

Seules deux applications sont utilisées obligatoirement par l'ensemble du SPW, alors que les autres, dont l'usage n'est pas exigé, restent sous-employées. En raison de ces constats, une opérationnalité de l'outil fin 2014 apparaît peu réaliste.

À défaut de données comptables exhaustives et fiables, la Cour des comptes n'a pu évaluer l'ensemble des coûts imputables au projet de dématérialisation des marchés publics. Elle a relevé notamment des dépenses de plus de 2 millions d'euros TVA comprise, entre 2000 et 2005, et un montant total de près de 744.000 euros TVA comprise, engagé en 2012.

Afin de rentabiliser ces investissements importants, la Cour des comptes recommande d'imposer l'utilisation des modules déjà testés et validés aux services du SPW et de formaliser et mettre en œuvre un véritable plan de déploiement. Celui-ci devrait prévoir, à tout le moins,

la mise en place rapide d'un plan de formation, la rédaction et la diffusion des procédures ad hoc ainsi que l'adaptation à la nouvelle réglementation.

Conséquences du choix de mode de financement

Alors que l'intégration d'applications informatiques existantes procède d'un projet de type transversal, le gouvernement wallon a décidé, en 2011, de le financer en tant que projet spécifique : les dépenses y relatives sont définies en fonction des besoins de chaque direction générale du SPW.

Faute d'étude des besoins communs aux différentes directions et d'uniformisation des processus, la Cour des comptes relève que ce choix entraîne une série de conséquences telles que la disparité des pratiques et le fonctionnement en silos des administrations.

De même, seule une mutualisation partielle visant l'extension de l'utilisation de l'application Simppa à plusieurs autres services dont le processus métier est identique est prévue. Cette mutualisation incomplète accroît les difficultés d'appropriation de l'outil par l'ensemble des utilisateurs et accentue la dépendance vis-à-vis du prestataire de services, société privée qui gère actuellement l'informatique du SPW.

Enfin, le mode de financement du projet augmente la probabilité de survenance des risques d'incohérences technologiques et de défaillance du suivi budgétaire.

À cet égard, la Cour des comptes a relevé, en 2013, une suspension de plus de six mois du pilotage officiel du projet Simppa, concomitamment à un dépassement du budget. En outre, durant cette période, les dépenses de petite maintenance ont explosé : elle a évalué le supplément des coûts facturés par rapport à la moyenne mensuelle de ces dépenses à une dépense anormale de plus de 134.000 euros TVA comprise. Elle estime donc qu'un contrôle strict sur la nature exacte des prestations aurait dû être exercé afin d'éviter un financement de substitution.

Respect des obligations légales spécifiques des marchés publics dématérialisés

La confidentialité du système dépend actuellement du cocontractant informatique privé. Cette situation insatisfaisante doit être modifiée rapidement par la réappropriation de cette compétence par le département informatique du SPW. À défaut, l'actuel prestataire ne peut participer à de nouvelles procédures de marché utilisant des moyens électroniques dont il assure lui-même l'intégrité. Par ailleurs, la Cour des comptes recommande d'effectuer un audit spécifique lié à la sécurité informatique lorsque tous les modules de la suite Simppa seront en production.

En ce qui concerne les mesures non discriminatoires des outils utilisés ainsi que les aléas liés à l'utilisation des moyens électroniques, l'administration s'engage à recourir à des logiciels standards et généralement usités.

Enfin, les applications Simppa ne prévoient pas, à l'heure actuelle, les possibilités offertes par la nouvelle réglementation d'utiliser des procédures de marché complètement dématérialisées (système d'acquisition dynamique et enchère électronique). La Cour des comptes recommande de procéder aux ajustements nécessaires.

Contrôle interne dans le cadre de la gestion dématérialisée des marchés publics

Au stade actuel de son implantation, la dématérialisation des marchés publics n'apporte aucune certitude sur le respect de la réglementation et ne facilite aucunement la tâche d'un utilisateur non averti. De plus, les outils qui pourraient diminuer les risques d'erreurs, voire d'irrégularités, font défaut ou sont encore en cours d'élaboration.

En matière de contrôle interne, les applications n'ont pas été conçues comme un moyen de diminuer les risques de non-respect de la réglementation des marchés publics ou d'autres normes. La Cour des comptes s'interroge notamment sur les problématiques liées à la gestion actuelle des droits d'accès au système et à l'usage de la signature de substitution. En outre, pour les marchés passés avec publicité au niveau belge, la gestion de l'accès et la sécurisation du logiciel Urne, relatif au dépôt des offres électroniques, sont encore aux mains du prestataire privé, ce qui constitue un problème majeur dans le cas où celui-ci serait compétiteur dans le cadre de marchés futurs.

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes.

En matière de respect de la réglementation des marchés publics, la Cour recommande d'établir rapidement des vade-mecum et modèles de documents communs à l'ensemble des directions générales et conformes à la nouvelle réglementation, ainsi que de les mettre à disposition de l'utilisateur aux différents stades du processus de dématérialisation. Par ailleurs, il convient d'uniformiser les procédures administratives en matière de marchés publics pour l'ensemble des services du SPW. Quant aux marchés ayant une certaine importance financière, l'avis du service juridique devrait être requis afin de diminuer le risque de recours.

La Cour des comptes recommande de rendre obligatoire l'identification d'un marché par l'attribution d'un numéro unique, quel qu'en soit le montant, afin d'éviter les risques de doublons, de disposer d'une liste exhaustive des marchés passés par le SPW et de s'assurer, avant tout paiement, que les marchés sont effectivement dématérialisés.

Au sujet de la signature électronique, la Cour souligne que l'administration devrait s'assurer de la correspondance entre l'identité de l'approbateur et celle exigée par le niveau de délégation. La signature par substitution doit être utilisée uniquement dans les cas prescrits par la circulaire y relative. En cas d'absence pour maladie ou congé de l'approbateur, une délégation expresse devrait être donnée au délégataire.

Les droits d'accès aux applications ne devraient être accordés que moyennant l'autorisation écrite d'un supérieur hiérarchique et le respect des règles de contrôle interne, comme la séparation des fonctions.

Enfin, la Cour des comptes recommande au département informatique de l'administration de se réappropriier la gestion de l'urne électronique. Outre des mesures générales de sécurité du SPW, cette dernière doit bénéficier de mesures de protection spécifiques, conformément aux recommandations internationales en la matière. Plus globalement, des mesures de contrôle interne, telles que la prévention et la détection de la fraude, l'identification,

l'évaluation, le traitement et le contrôle des risques, devraient faire partie intégrante du projet.