

Livre Blanc

DATAACTIVIST



Vers une commande publique ouverte

l'ouverture des données des consultations



Septembre 2020

Glossaire des abréviations

AAC : Avis d'appel à la concurrence

AIFE : Agence pour l'informatique financière de l'État

API : Application Programming Interface

BOAMP : Bulletin officiel des annonces de marchés publics

CRPA : Code des Relations entre le Public et l'Administration

DAE : Direction des Achats de l'Etat

DAJ : Direction des Affaires Juridiques

DCE : Dossier de consultation des entreprises

DECP : Données Essentielles de la Commande Publique

DINUM : Direction Interministérielle du Numérique

ETALAB : Département de la direction interministérielle du numérique (**DINUM**) qui coordonne notamment la conception et la mise en œuvre de la stratégie de l'État dans le domaine de la donnée.

JOUE : Journal officiel de l'Union européenne

MEFR : Ministère de l'Économie et des Finances

PIA : Programme d'investissements d'avenir

SCOPE : Source de la Commande publique Ouverte pour les Entreprises

Introduction

La commande publique connaît depuis quelques années d'importantes transformations, qui touchent tant à sa forme (dématérialisation) qu'à sa philosophie (développement du sourcing et de la planification, assouplissement de certaines procédures, possibilité de négociation, etc.). Dans ce contexte, l'ouverture des données de la commande publique a été initiée, de manière encore limitée mais néanmoins significative, avec l'obligation réglementaire de publier les Données essentielles de la commande publique (DECP) entrée en vigueur le 1er octobre 2018.

C'est à la croisée de ces enjeux économiques et stratégiques majeurs (rendre la commande publique plus efficace, et plus accessible aux entreprises, notamment petites et moyennes) et de la transformation numérique de la commande publique que le projet SCOPE (Source de la Commande publique Ouverte Pour les Entreprises), lauréat en 2017 d'un financement PIA, a inscrit son ambition : créer à l'échelle d'une région une plateforme ouverte de diffusion et d'échange d'informations relatives aux marchés publics d'Occitanie. Cette ambition concrète est pensée en lien avec une vision prospective de l'ouverture des données des consultations". Comprises dans les avis d'appel à la concurrence et dans les dossiers de consultation des entreprises, ces données contiennent des informations sur les caractéristiques d'un marché en cours de consultation (ex: objet, durée, prix, lieu d'exécution, clauses techniques, etc) et sur la consultation elle-même (type de procédure, délai de réponse, nombre de candidats admis à la concurrence, etc) . Elles peuvent donc être particulièrement utiles aux entreprises candidates et aux acheteurs désireux de rendre leurs marchés plus accessibles et plus concurrentiels.

A l'heure actuelle, les données relatives à la phase de consultation (avis d'appel à la concurrence, dossiers de consultation des entreprises) sont soumises à des règles de publicité dont les racines remontent à la première moitié du XIXe siècle. L'avis d'appel à la concurrence fait l'objet d'une publication plus ou moins étendue selon la procédure mise en oeuvre (BOAMP, JOUE, annonces légales...), tandis que le dossier de consultation doit être retiré sur les profils acheteurs par les entreprises intéressées, ce dernier étant plus complet que l'AAC puisqu'il contient toutes les données de consultation d'un marché public. Si les modalités de mise en oeuvre de la publicité des marchés ont évolué sur le plan technique (ainsi du BOAMP qui est désormais dématérialisé et propose en outre une API), le principe reste bien celui de la publicité et non celui de l'ouverture des données.

Le mouvement de l'open data, qui a trouvé en France son point d'orgue avec la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, propose en effet de passer d'une logique où la puissance publique propose une information, à des fins de transparence principalement, à une logique où l'administration met à disposition des données, mises à jour et librement réutilisables, qui peuvent alors faire l'objet de multiples réutilisations par des acteurs divers et à des fins variées. Ce basculement a été initié s'agissant de l'attribution des marchés publics (en passant d'une logique de bilan annuel figé à une logique de diffusion de données en temps réel); pour autant, il reste largement à opérer dans le champ de la commande publique en général, et en particulier au niveau de la phase de consultations.

C'est à une réflexion prospective et partant du terrain sur ces enjeux que le présent livre blanc entend s'attacher. Loin d'une réflexion en chambre, ce travail se nourrit des réflexions des participants à une journée thématique qui a été organisée à Toulouse, le 4 juin 2019, dans le cadre du projet SCOPE. Participative et informelle, cette journée a notamment réuni des acheteurs publics, des éditeurs de profils d'acheteurs, des représentants d'entreprises candidates aux marchés publics, des représentants institutionnels (DAJ, Etalab, SGAR, collectivités territoriales...) ainsi que des experts (juridiques, techniques, des données ouvertes...). La philosophie qui l'a animée visait à rendre possible et à mettre en valeur des convergences possibles entre des acteurs appartenant à un écosystème complexe, aux intérêts parfois contradictoires et disposant de peu d'occasions d'échanges transversaux voire même verticaux. Le présent livre blanc, bien que n'engageant que ses auteurs, aspire à épouser la même approche, étant précisé qu'il aborde uniquement les données de consultation des marchés publics et ne traite pas les données des concessions qui font également partie du champ de l'open data de la commande publique..

Il s'articule en trois parties : un état des lieux des freins et obstacles à l'ouverture des données des consultations", une vision prospective des futurs souhaitables imaginés pour l'ouverture de ces données de consultation, et enfin un ensemble de préconisations à destination des décideurs compétents.

Résumé

À la croisée des enjeux économiques, stratégiques et numériques de la commande publique, l'ouverture des données de consultation des marchés publics peut aujourd'hui être source de nouvelles opportunités, notamment pour les acheteurs publics et les entreprises. Inscrite dans les sillons de l'ouverture des données essentielles, l'extension des données d'attribution ouvertes aux données contenues dans les Avis d'Appel à la concurrence et les Dossiers de consultation des entreprises implique néanmoins l'intervention d'acteurs aux intérêts parfois divergents (acheteurs, éditeurs de logiciels, pouvoirs publics...) et soulève à ce titre d'important défis de gouvernance. Ces derniers ont notamment été identifiés par le projet SCOPE (Source de la Commande publique Ouverte Pour les Entreprises), lauréat en 2017 d'un financement PIA, qui aspire à développer une plateforme régionale ouverte de diffusion et d'échange d'informations relatives aux marchés publics d'Occitanie.

Afin d'inscrire ces constats en chambre dans une réflexion à la fois participative et prospective, le PIA a invité une quarantaine de participants issus de secteurs divers à échanger sur l'ouverture des données de consultation le 4 juin 2019 à Toulouse. Divisée en présentations plénières et en temps d'échange groupés (barcamps), cette journée a permis de dresser les analyses et les conclusions qui font l'objet de ce présent livre blanc.

Le premier barcamp visait à identifier les obstacles qui freinent, à ce jour, la mise en oeuvre de l'ouverture des données de la commande publique, et plus particulièrement celle des données de consultation des marchés publics. Ces obstacles, réels ou perçus, sont décrits dans la Cartographie des points de blocage. Ils relèvent principalement trois grands freins de nature juridique, technique, économique et institutionnelle que sont : un engagement de l'Etat jugé insuffisant pour soutenir et accompagner l'opérationnalisation de l'open data, la persistance d'un écosystème susceptible d'être bouleversé par le passage à une logique d'ouverture et la faible imprégnation de l'open data dans les logiques des acteurs de la commande publique.

Le second barcamp a, quant à lui, permis aux participants d'imager les transformations induites par l'ouverture des données de consultation ainsi que leurs impacts sur chaque typologie d'acteur en présence (acheteurs publics, entreprises, éditeurs de profils d'acheteurs, intermédiaires de service). Les propositions tirées de ces ateliers ont été reformulées en scénarios personnifiés et également enrichies par les entretiens menés en chambre. Parmi ces futurs souhaitables, figure notamment l'envie de voir émerger un point d'accès unique aux données de consultation ainsi que de nouveaux services d'aide à la prise de décision.

C'est sur cette base que nous avons pu formuler huit préconisations à destination des décideurs et acteurs compétents:

- Trouver un chef d'orchestre à l'ouverture des données de la commande publique
- Implanter la culture de l'open data dans toutes les sphères institutionnelles de la commande publique
- Faire évoluer la réglementation pour mettre en application l'ouverture des données de la consultation
- Faire un inventaire des données de consultation à fort potentiel d'usage
- Harmoniser les formats des pièces administratives de réponse aux marchés publics
- Créer un cadre technique favorisant l'interopérabilité
- Créer un point d'accès national: marchespublics.data.gouv
- Créer un cadre de gouvernance multi-acteurs

Ces préconisations ne sont pas seulement édifiantes pour le secteur de la commande publique puisqu'elles répondent également aux problématiques rencontrées dans d'autres secteurs concernés par la mise en place de politiques open data (ex: données de transport, données culturelles). Nous espérons donc qu'elles sauront apporter de nouvelles pistes de réflexion à l'ensemble des acteurs impliqués dans l'ouverture des données publiques, mais surtout qu'elles insuffleront des réponses adaptées et visibles de la part des décideurs, pour faire évoluer de façon substantielle la mise en oeuvre de l'open data.

Synthèse de nos préconisations

#1 Trouver un chef d'orchestre à l'ouverture des données de la commande publique → p.37

#2 Implanter la culture de l'open data dans toutes les sphères institutionnelles de la commande publique → p.38

#3 Faire évoluer la réglementation pour mettre en application l'ouverture des données de consultation → p.39

#4 Faire un inventaire des données de consultation à fort potentiel d'usage → p.40

#5 Harmoniser les formats des pièces administratives de réponse aux marchés publics → p.40

#6 Créer un cadre technique favorisant l'interopérabilité → p.41

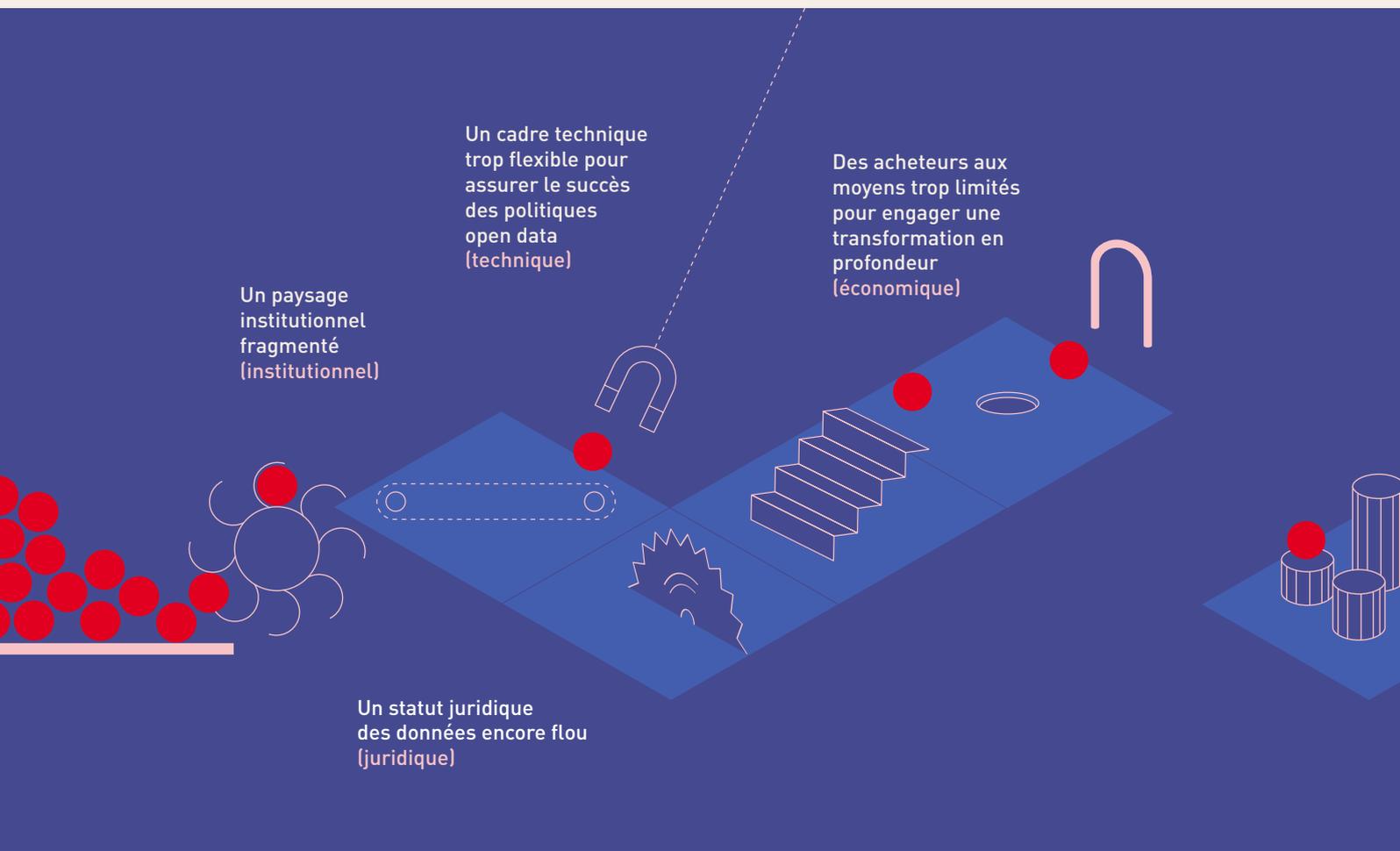
#7 Créer un point d'accès national, marchespublics.data.gouv.fr → p.42

#8 Créer un cadre de gouvernance multi-acteurs → p.43

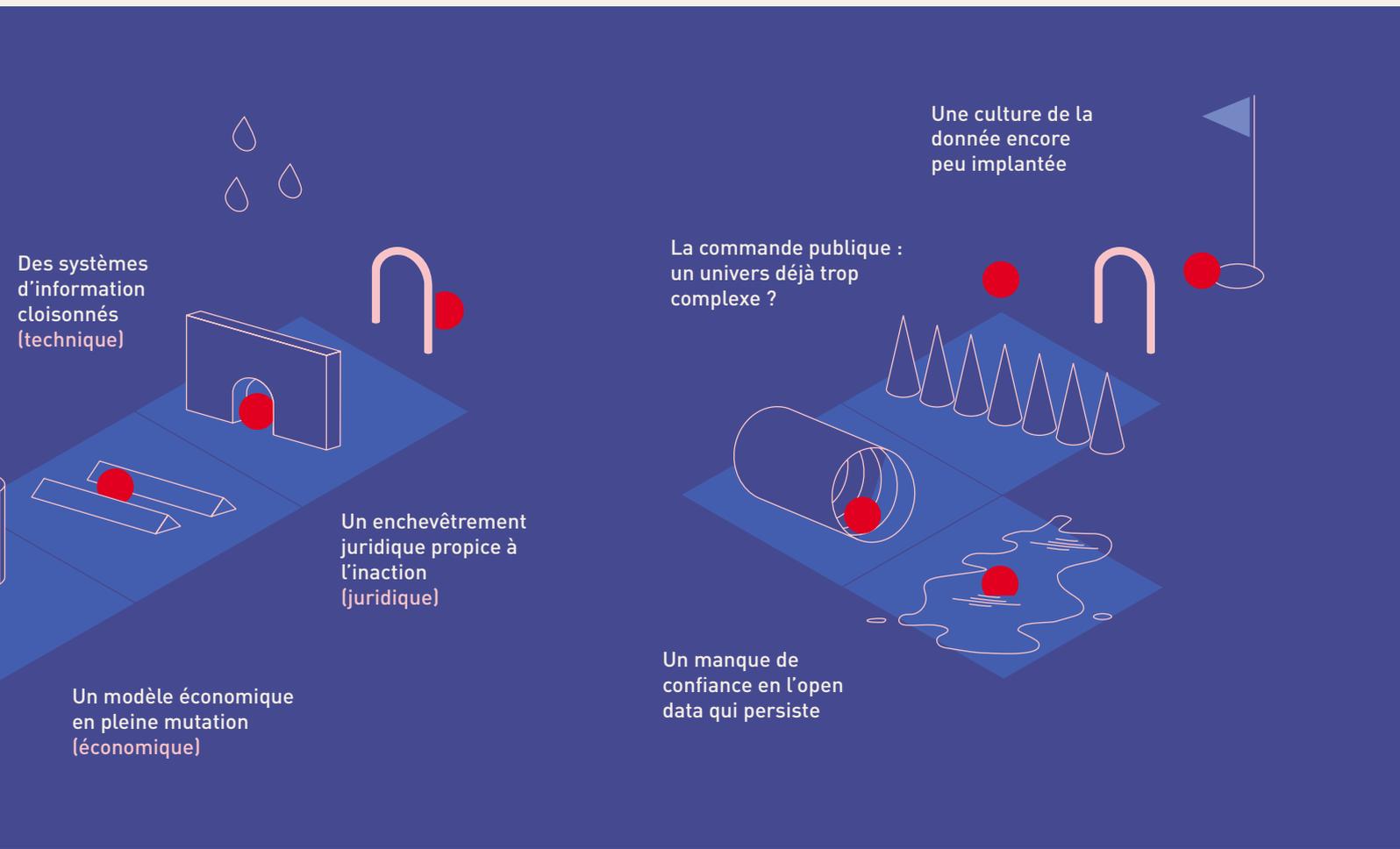


Cartographie des obstacles à l'ouverture des données de la commande publique

Les obstacles à l'ouverture des données de la commande publique



1 - L'État porte une philosophie d'ouverture des données, qui n'a pas encore été déclinée au niveau des données de consultations



2 - Un écosystème en cours d'adaptation aux principes de la commande publique ouverte

3 - L'open data : un enjeu qui a du mal à s'ancrer dans l'univers de la commande publique

La présente cartographie des obstacles s'appuie sur des entretiens conduits en chambre auprès d'une large typologie d'acteurs de la commande publique, ainsi que sur les propos recueillis pendant les ateliers conduits lors de l'événement du 4 juin 2019. Elle est donc fondée sur des discours d'acteurs, les premiers concernés par les enjeux et la mise en oeuvre de l'ouverture des données de la commande publique.

Malgré leur caractère subjectif, ces affirmations sont à considérer avec le plus grand sérieux puisqu'elles attestent des blocages à la fois réels et perçus par les parties prenantes. Dans les cas pertinents, il nous paraît cependant essentiel de les mettre en perspective avec des éclairages plus factuels qui permettront de distinguer les obstacles structurels des obstacles conjoncturels ou perçus, ainsi que les différentes réponses à leur apporter.

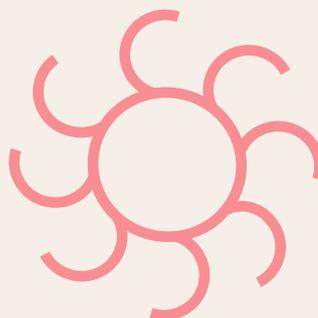
OBSTACLE 1: **L'État porte une philosophie d'ouverture des données qui n'a pas encore été déclinée au niveau des données de consultation**

(institutionnel)

Un paysage institutionnel fragmenté

Près d'un an après l'entrée en vigueur de l'obligation de publication des données essentielles des attributions de marchés supérieurs à 25 000 euros, l'ouverture des données de la commande publique fait aujourd'hui l'objet d'un portage institutionnel difficilement identifiable. À l'exception de l'approche réglementaire et du plan de transformation numérique de la commande publique tous deux portés par la DAJ, l'open data figure encore très peu dans les objectifs politiques de la commande publique, ce qui empêche l'ouverture des données de consultation d'émerger en tant que véritable enjeu de politique publique. Par conséquent, la réglementation reste perçue comme le seul levier pour encourager cette ouverture.

À cette fragmentation nationale s'ajoute celle des différents métiers qui interviennent dans la mise en oeuvre du processus d'achat. Les acteurs qui prennent en charge la collecte et la structuration des données de consultation ne sont pas forcément les mêmes que ceux en charge des autres phases du processus. Cette organisation en silos peut empêcher les acteurs de développer une stratégie d'ouverture transversale aux différents services et outils mobilisés au cours du processus d'achat.



(juridique)

Un statut juridique des données encore flou

Alors que le Code des Relations entre le Public et l'Administration (CRPA) définit de manière très large les documents administratifs, les données produites par les administrations dans les profils d'acheteurs ont un statut juridique incertain. Il n'existe présentement aucune doctrine officielle à destination de l'ensemble des acteurs publics et privés permettant de garantir le droit de publier, de récupérer et de réutiliser librement et gratuitement les données saisies au cours du processus de consultation (AAC, DC). Cette incertitude juridique contraint aujourd'hui un nombre croissant d'acheteurs à devoir payer pour récupérer les données qu'ils ont produites dans les outils de leurs prestataires, éditeurs de profils acheteurs.

En l'absence de jurisprudence statuant sur ce point, les contrats doivent aujourd'hui être mis à jour pour répartir les droits de propriété sur les données entre acheteurs et prestataires. Pour les droits relatifs aux logiciels, les clauses types prévues par l'article 37 du CCAG TIC (Cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de techniques de l'information et de la communication) spécifient clairement le droit de l'acheteur public de diffuser ses données. Cependant, la formulation générale de cette clause la rend difficile à appliquer unanimement. Pour les deux parties, le contrat demeure donc une solution insatisfaisante car elle implique une redéfinition des droits au cas par cas coûteuse en négociation. Plus favorable aux plus grands éditeurs et acheteurs, la voie contractuelle renforce les rapports de force existants et demeure incompatible avec l'ouverture des données par principe prévue par la loi.

Enfin, la sécurisation des données personnelles et les questions liées au secret des affaires font fréquemment partie des craintes exprimées par les acheteurs. Dans le cas de l'ouverture des données de consultation, elles ont cependant peu de raison d'être puisqu'il ne s'agit que des données contenues dans les avis d'appel à la concurrence et dans les dossiers de consultation. Or, ces documents ne contiennent aucune information sur l'identité ou l'offre des candidats.



(économique)

Des acheteurs aux moyens trop limités pour engager une transformation en profondeur

Les acheteurs sont aujourd'hui tenues d'opérer d'importantes transformations pour adapter leurs services aux nouvelles exigences de l'ère numérique. La transformation numérique de l'administration implique de nombreuses dépenses : refonte des infrastructures techniques, développement de nouveaux outils d'aide à la décision, formation des agents ou augmentation des ressources humaines des services techniques... Tous ces postes de dépenses sont difficiles à assumer pour les acheteurs dans un contexte budgétaire contraint.

La dématérialisation des marchés publics entrée en vigueur en même temps que l'obligation d'ouverture des Données Essentielles de la Commande Publique (DECP) a engendré des coûts plus importants que prévus pour ces entités publiques. Les difficultés de mise en oeuvre technique et la faible visibilité des bénéfices perçus par les acheteurs ont d'autant plus renforcé leur réticence vis à vis des transformations numériques impulsées par la DAJ. Pour les collectivités ne passant que quelques marchés par an, l'open data peut ainsi difficilement apparaître comme une priorité au regard des coûts déjà engagés pour la dématérialisation. Cependant, l'ouverture des données en tant que telle reste une source de dépense mineure tant que les évolutions se font en back office, et non dans les process.

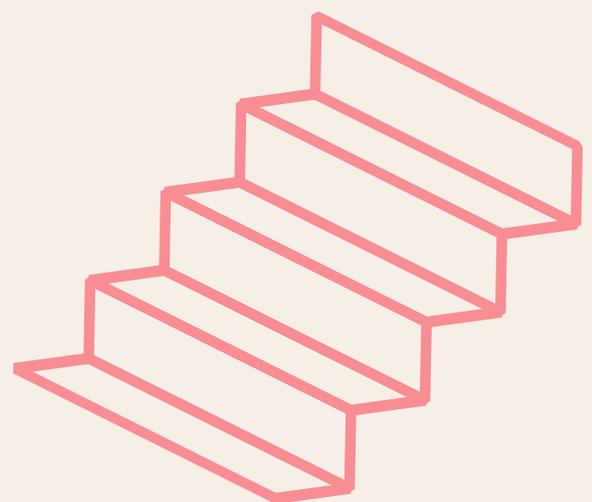


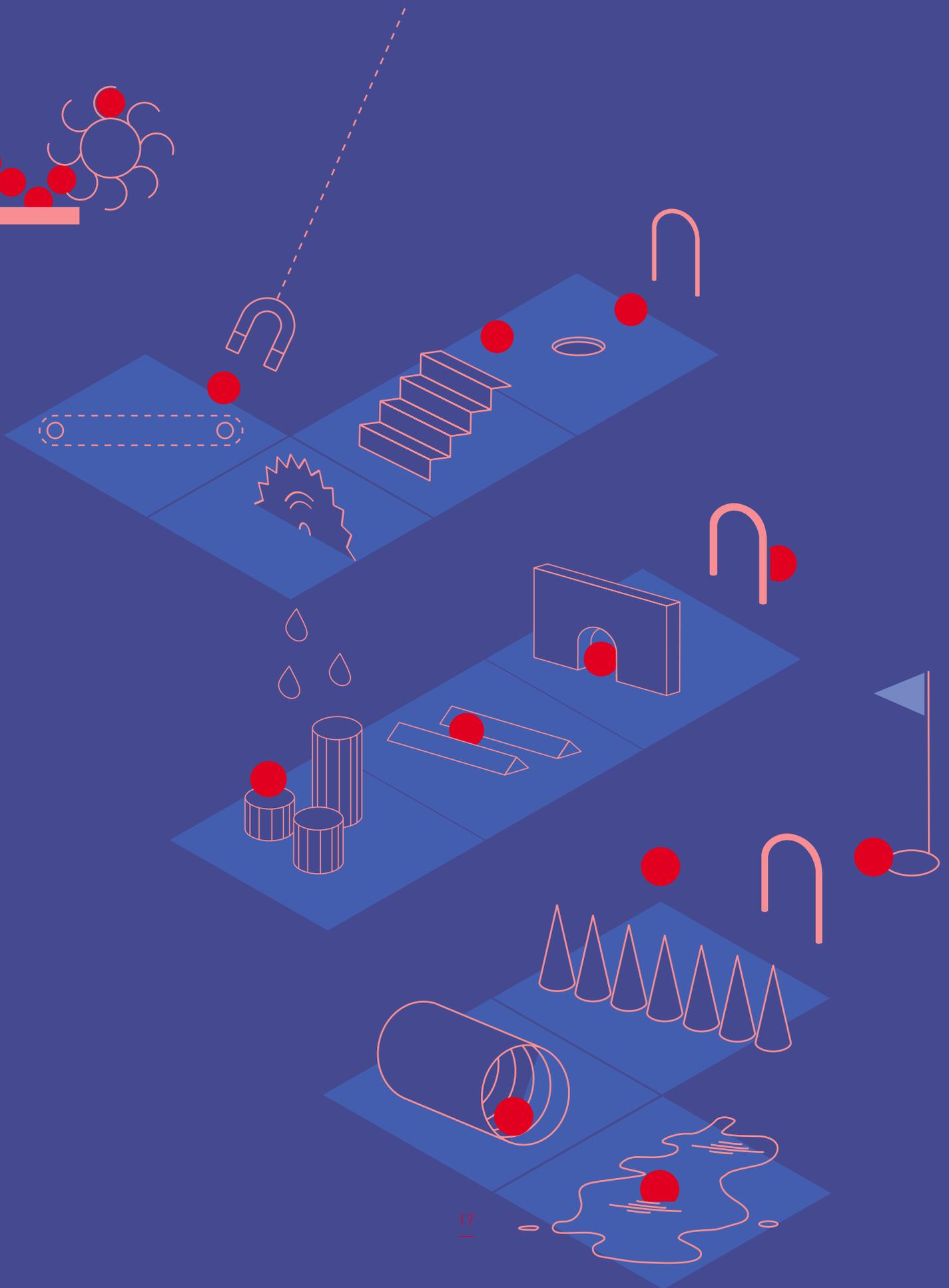
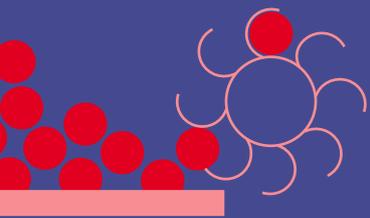
(technique)

Un cadre technique trop flexible pour assurer le succès des politiques open data

Malgré les référentiels de publication imposés à l'ensemble des acheteurs, les données essentielles de la commande publique demeurent peu interopérables. Leur agrégation demande un travail important : Etalab a mis plusieurs mois depuis l'entrée en vigueur de l'obligation d'ouverture des DECP pour publier des fichiers consolidés qui se révèlent encore incomplets et contiennent des doublons. L'interopérabilité permet pourtant la réutilisation et la comparabilité des données ouvertes, aussi bien par les entreprises que les acheteurs eux-mêmes. Pour les acheteurs et les éditeurs désireux d'étendre leur ouverture aux données de consultation, l'absence complète de normalisation entrave toute initiative qui risque de se révéler éphémère dans l'attente d'un standard officiel.

Pour les soumissionnaires, l'absence de point d'accès centralisé aux données de consultations entrave l'identification des marchés pertinents. Il faut aujourd'hui parcourir de nombreuses plateformes recensant les marchés avec des qualités de service inégales. Par ailleurs, la multiplicité des formats des documents de consultation et de réponse aux marchés publics rend la procédure de candidature fastidieuse et peu engageante.





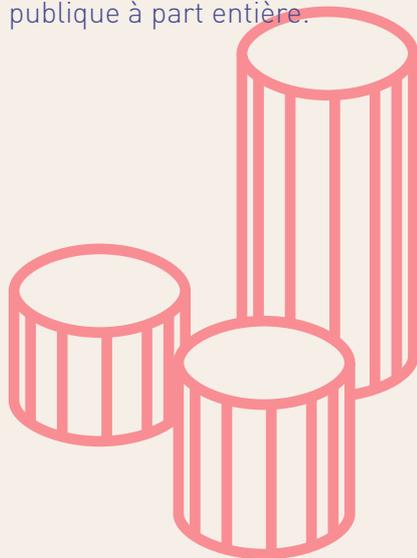
OBSTACLE 2 : **Un écosystème en cours d'adaptation aux principes de la commande publique ouverte**

(économique)

Un modèle économique en pleine mutation

Les données de consultation constituent une source de revenus importante pour de nombreux acteurs. Les négociations en cours à la DAJ sur les données des avis de publicité de marché l'ont bien illustré. Ces annonces constituent une source de revenus pour la presse quotidienne régionale et leur ouverture risque de bouleverser l'équilibre économique de titres de presse déjà bien fragilisés. De la même manière, les données générées au cours phases de consultation peuvent constituer une source de revenus importante pour les éditeurs qui tentent de les revendre. L'ouverture des données de consultation pourrait donc entraîner un bouleversement des modèles économiques établis pour ces intermédiaires.

En parallèle, l'achat public est passé d'une logique de sécurisation juridique des procédures à une logique de politique d'achat. La gouvernance des données de la commande publique devient donc un enjeu de souveraineté pour les entités publiques. La circulation des données des marchés publics a donc vocation à incarner un levier de performance économique pour les administrations et une politique publique à part entière.



(juridique)

Un enchevêtrement juridique propice à l'inaction

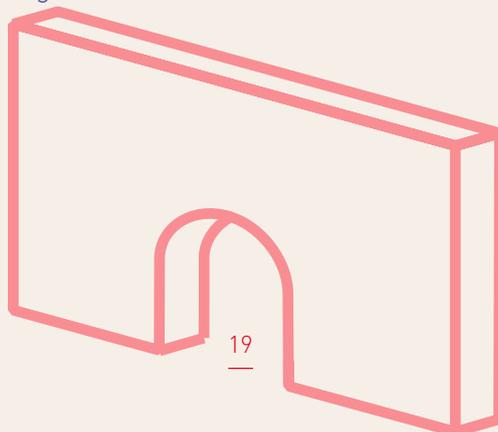
L'entrée en application du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) le 25 mai 2018, a ravivé les débats juridiques liés à l'open data. Dans le cadre de la commande publique, cette vigilance renforcée vis à vis du traitement des données personnelles s'ajoute au devoir de respect du secret des affaires et des principes de concurrence. Dans un contexte juridique nouveau et encore incertain, certains acheteurs publics préfèrent limiter les risques en ouvrant uniquement les données prévues par la loi. En ce qui concerne les données de consultation, cette vigilance demeure peu justifiée puisqu'aucune d'entre elles ne comporte d'information sur les entreprises qui n'ont, à ce stade, pas encore soumissionné.

Lorsqu'une entité publique souhaite ouvrir ses données au delà du périmètre légal, garantir l'anonymat et la non-sensibilité des données publiées peut requérir la mobilisation d'une expertise technique et juridique minutieuse. Les structures ne disposant pas de tels moyens peuvent être alors découragées. Réalisé à cette fin par la CNIL et la CADA, le guide pratique sur la publication et la réutilisation des données publiques constitue d'ores et déjà une référence à même de donner un cadre pour une grande partie des débats juridiques initiés au cours des échanges.

(technique)

Des systèmes d'information cloisonnés

Derrière l'interopérabilité des données, se cache la question de l'interopérabilité des systèmes qui les hébergent. Au sein des administrations, la multiplicité des logiciels métiers réduit considérablement la capacité des acheteurs à développer une vision globale de leur processus d'achat. Les outils sont souvent imperméables à la circulation des données entre les phases de planification d'achat, de passation de marché, de gestion financière et de suivi d'exécution des marchés. Les acheteurs se retrouvent souvent dans une impasse technique pour mettre en oeuvre une stratégie d'achat basée sur la donnée. Les plateformes conçues par les différents prestataires techniques rendent la mutualisation des données et des pratiques entre acheteurs publics inenvisageable, et ce même à l'échelle d'un territoire.



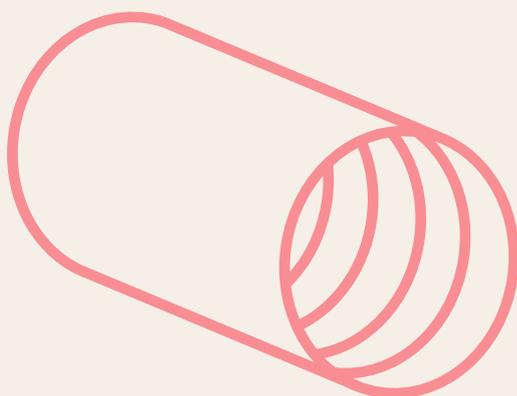
Obstacle 3: **L'open data: un enjeu qui a du mal à s'an-** **crer dans l'univers de la commande pu-** **blique**

La commande publique : **un univers déjà trop complexe ?**

La lourdeur des procédures administratives, l'enchaînement des évolutions législatives et réglementaires, un vocabulaire technique difficile à maîtriser, et des pratiques réelles qui fluctuent d'un acheteur à l'autre font de la commande publique un domaine difficile à appréhender sous l'angle de la donnée.

Par ailleurs, l'ouverture des données est fréquemment perçue comme une contrainte supplémentaire pour les acheteurs publics, qui appellent pourtant à une simplification des procédures existantes.

Enfin, les bases de données issues des logiciels métiers peinent à retranscrire fidèlement la complexité des procédures. A ce titre, les données ouvertes ou détenant un fort potentiel d'ouverture sont parfois perçues comme des reflets incomplets, voire inexacts, du fonctionnement réel de la commande publique. Elles peuvent par conséquent véhiculer des informations jugées trop superficielles pour permettre aux entreprises ou aux acteurs de la société civile de comprendre l'ensemble des paramètres qui régissent la mise en oeuvre d'une politique d'achat public.



Une culture de la donnée encore peu implantée

L'ouverture des données reste pour beaucoup perçue comme un effort de transparence ou bien comme une initiative principalement destinée aux réutilisateurs externes. La donnée reste cependant rarement envisagée comme une ressource pouvant renforcer l'efficacité interne des services et la performance de la politique d'achat elle-même.

Comprendre la nature stratégique des données, ses conditions de production, l'importance de sa saisie rigoureuse, son potentiel de transformation des politiques d'achat, les conditions de succès de leur réutilisation : tels sont les enjeux de la transmission d'une "culture de la donnée" au sein des organisations.

La culture des données est encore peu répandue au sein des services de la commande publique, notamment chez les agents amenés à saisir quotidiennement des données. En outre, la multiplication des supports de saisie, le recensement de jeux de données incomplets ou erronés et le manque d'évaluation de leur qualité sont les premiers facteurs de dégradation de leur qualité, et donc de leur fiabilité.

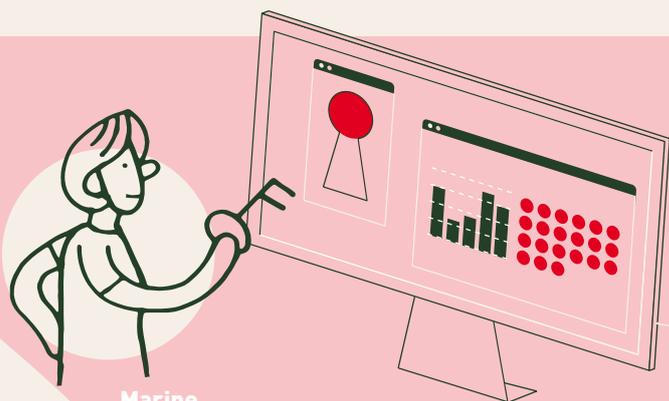
Un manque de confiance en l'open data qui persiste

Loin d'être nouveaux, les points de blocage évoqués ci-dessus sont similaires à ceux de beaucoup de secteurs touchés par l'open data. Leur accumulation au fil de la mise en oeuvre d'une politique encore jeune a contribué à créer une certaine méfiance des réutilisateurs vis à vis de la qualité des données ouvertes. Délais d'actualisation trop longs, faible documentation, erreurs ou absence de saisie, certains acteurs issus du monde de l'entreprise ont souligné la faible fiabilité qu'ils confèrent à l'open data. Certains acheteurs publics l'avouent eux-mêmes : ils ne seraient pas les premiers enclins à réutiliser leurs propres données ouvertes sans lourd retraitement préalable. Pour tout réutilisateur, l'absence de mécanisme de certification technique et légale de la qualité des données ouvertes peut constituer un réel frein à leur réutilisation. Elle peut également conforter les réutilisateurs dans l'idée qu'un jeu de données payant soit plus fiable qu'un jeu gratuitement accessible et réutilisable par tous.

Cartographie des futurs souhaitables



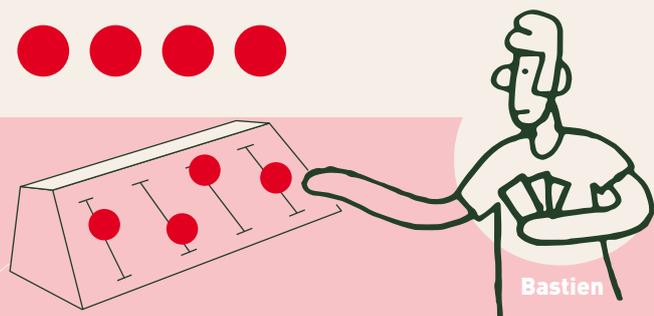
Ouverture des données de la commande publique : Cartographie des futurs souhaitables



Marine

Dans cette cartographie des futurs souhaitables, nous avons adopté le parti pris de faire appel à des personnages fictifs pour mieux incarner les évolutions préconisées. Cette cartographie a été élaborée à partir du contenu et des échanges produits lors du deuxième barcamp de l'événement Scope. Les participants étaient répartis en groupes multi-sectoriels et ont été invités à proposer une vision prospective en adoptant le point de vue d'un type d'acteur spécifique (acheteur public, éditeur, intermédiaire de service entreprise candidate, etc) . La synthèse de ces échanges a permis d'identifier les propositions qui faisaient consensus à la fois au sein des groupes, et entre les différents groupes.

Ces propositions sont ci-dessous déclinées en six futurs souhaitables pour au moins deux types d'acteurs différents. Ces propositions ont pu être assorties de suggestions plus controversées ou rejetées, qui au vu de leur faible adhésion ou de leur caractère trop spécifique ne figurent pas dans la présente synthèse.



Bastien

Futur souhaitable 2 :

L'ouverture des données de consultation permet l'émergence de nouveaux services d'aide à la prise de décision



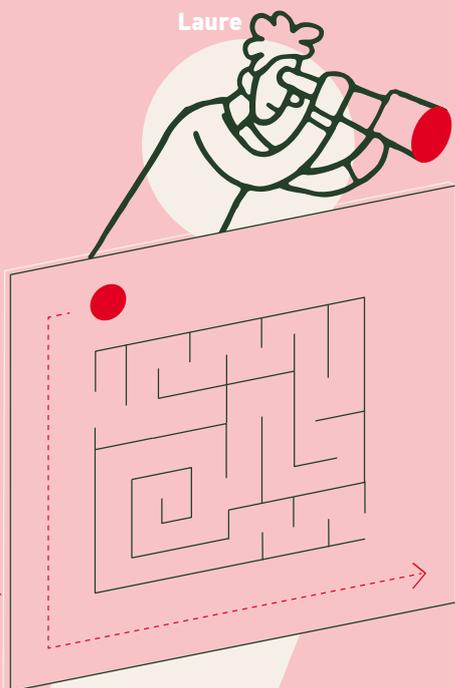
Futur souhaitable 1 :

Les données ouvertes de la commande publique sont accessibles librement sur une plateforme centralisée

En 2022, toute personne qui le souhaite peut avoir accès aux données de consultation et d'attribution ouvertes par toutes les administrations françaises en un seul clic sur la plateforme marchespublics.data.gouv.fr.

En 2023, la plateforme «Sourceo» est devenue l'outil favori des acheteurs et des entreprises candidates aux marchés publics. Qualifiée par la presse de "Tinder de la commande publique", l'application permet d'évaluer le taux de correspondance entre les marchés en cours de consultation et l'offre proposée par l'entreprise soumissionnaire. Basé sur des données ouvertes telles que la nature de l'offre des entreprises, sa localisation, et ses précédents marchés remportés, ce taux n'est visible que par l'entreprise candidate. Les acheteurs peuvent en revanche accéder aux fiches descriptives des entreprises susceptibles de correspondre à leur demande. Dès qu'une entreprise candidate à leur marché public via l'application, l'acheteur est informé par une alerte et reçoit le dossier de candidature directement par e-mail. De son côté, l'entreprise est alertée lorsqu'un marché lui correspondant au dessus d'un certain taux est publié, et lorsque le statut de sa candidature évolue.

Laure



Futur souhaitable 4 :

La donnée devient partie intégrante des compétences professionnelles associées à la fonction achat

En 2022, la donnée est devenue un sujet transversal aux différents services qui interviennent dans la mise en oeuvre du processus d'achat. Chaque service achat dispose d'un "contrôleur qualité" de la donnée, chargé de repérer, de documenter et de corriger toute saisie manquante ou erronée. En parallèle, les agents en charge de la saisie des données disposent de formations sur l'open data et le cycle de vie de la donnée, et sont régulièrement sensibilisés aux réutilisations internes et externes des données qu'ils produisent.

Futur souhaitable 3 :

Une commande publique simplifiée et outillée de données standardisées

En 2022, le format des dossiers de consultation est standardisé et une norme de saisie des données ouvertes de consultation est appliquée par tous les acheteurs et leurs prestataires.



Éric

Futur souhaitable 5 :

La commande publique ouverte évolue vers un modèle de gouvernance plus collaboratif et consultatif

En 2022, la DAJ organise chaque semestre un Forum Consultatif de la Commande Publique Ouverte qui réunit les acheteurs, les éditeurs de portail, les entreprises et tous les autres acteurs pouvant être impactés par les évolutions réglementaires de la commande publique. Dans l'intervalle de ces forums, les parties prenantes peuvent se tenir informés des évolutions du secteur et échanger via la plateforme "Polypro". Polypro propose une veille sur l'actualité politique, économique et juridique adressée à tous les secteurs, un agenda des événements à venir ainsi que des espaces de discussions thématiques, notamment sur les questions liées à l'open data. Enfin, certaines métropoles et régions ont commencé à mettre en place les "rencontres mensuelles de la commande publique ouverte", qui proposent chaque mois des temps d'échanges dynamiques (ateliers, tables rondes, barcamps...) ouverts à tous les acteurs intéressés. Chaque session porte sur un thème spécifique, généralement issu des demandes formulées par les parties prenantes de la rencontre précédente.

Les futurs souhaitables

Futur souhaitable 1 :

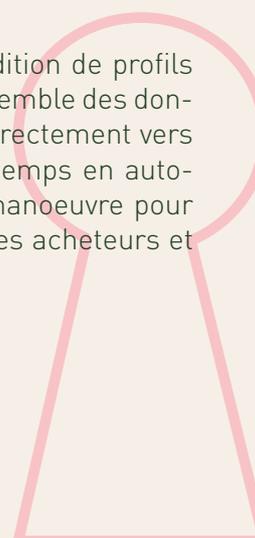
Les données ouvertes de la commande publique sont accessibles librement sur une plateforme centralisée

En 2022, toute personne qui le souhaite peut avoir accès aux données de consultation et d'attribution ouvertes par tous les acheteurs publics en un seul clic sur la plateforme marchespublics.data.gouv.fr. Actualisées en temps réel à partir des annonces publiées au BOAMP et des données ouvertes contenues dans les dossiers de consultation, les données ouvertes de consultation sont librement téléchargeables en format json, csv, xml et via API. L'utilisateur dispose d'un moteur de recherche et de filtres qui lui permettent de cibler les marchés selon leur statut, leur zone géographique, leur nature, leur objet, leur durée, leur montant, Elles peuvent être visualisées sous forme de tableau, de graphique et de cartes. La plateforme relie également les annonces au profil de l'acheteur qui les a publié.

Pour qui ?

Marine est directrice des achats pour une commune de 350 000 habitants. Grâce au point d'accès unique des données de marché marchespublics.data.gouv.fr, elle peut désormais voir l'évolution des marchés émis et attribués au cours des six derniers mois et les comparer avec ceux des communes environnantes. Elle a ainsi pu constater que ses marchés publics avaient des délais de remise des offres bien plus courts que ceux laissés par les communes de taille similaire, tout en ayant un taux d'attribution plus faible. Pour renforcer la concurrence sur ses marchés, elle décide donc d'augmenter le délai de soumission pour les marchés à lancer. Grâce à la plateforme, elle sait que les entreprises, et notamment les PME, seront directement informées de ce changement.

Bastien travaille chez Portalis, une entreprise spécialisée dans l'édition de profils d'acheteurs. Depuis la création de marchespublics.data.gouv.fr, l'ensemble des données ouvertes sur les profils d'acheteurs de ses clients transitent directement vers la plateforme centralisée via API, ce qui lui permet de gagner du temps en automatisant ses process. Il dispose désormais de plus de marge de manoeuvre pour améliorer l'interface de son outil et optimiser son ergonomie pour les acheteurs et les entreprises candidates.



Avant la création de marchespublics.data.gouv.fr, **Eric**, fondateur d'une PME spécialisée dans la fourniture de mobilier éco-responsable, passait des heures à rechercher les procédures de mise en concurrence correspondant à l'offre de sa société sur chaque profil d'acheteur de la région. Désormais, il peut en quelques minutes avoir un aperçu des marchés en cours de consultation sur son secteur d'activité. En ciblant sa recherche sur les marchés comportant des clauses environnementales, il sait qu'elle peut déjà dénicher les opportunités pour lesquelles il détient un avantage comparatif, et ainsi augmenter ses chances de sélection.

Laure souhaite créer TenderWatch, un outil de veille à destination des acheteurs publics et des entreprises. Grâce à marchespublics.data.gouv.fr, elle sait que la matière première de ses services peut être récupérée en un seul endroit, et dans un format entièrement gratuit, accessible et réutilisable.

Comment ?

- En conférant à l'Etat un rôle de moteur, de régulateur et de coordinateur pour l'ensemble des acteurs intervenant dans la publication des données de marché;
- En assurant que les coûts financiers et techniques liés à la centralisation des canaux de publication ne viennent pas peser sur l'activité des acheteurs comme des éditeurs ;
- En garantissant un égal accès aux mêmes données pour tous les utilisateurs;
- En proposant une plateforme centrale agile et intuitive pour les utilisateur issus de tous secteurs, assortie d'un moteur de recherche et de visualisations de données.



Marine

Futur souhaitable 2 :

L'ouverture des données de consultation permet l'émergence de nouveaux services d'aide à la prise de décision

En 2023, la plateforme Sourceo est devenu l'outil favori des acheteurs et des entreprises candidates aux marchés publics. Qualifié par la presse de "Tinder de la commande publique", l'application permet d'évaluer le taux de correspondance entre les marchés en cours de consultation et l'offre proposée par l'entreprise soumissionnaire. En 2022, tous les acheteurs publient leurs données de consultation et d'attribution en open data. Leur publication en temps réel a permis d'aboutir à une quantité de données si importante que l'on parle désormais de "big data" de la commande publique. Basé sur des données ouvertes telles que la nature de l'offre des entreprises, leur localisations, et les précédents marchés remportés, ce taux n'est visible que par l'entreprise candidate. Les acheteurs peuvent en revanche accéder aux fiches descriptives des entreprises susceptibles de correspondre à leur demande. Dès qu'une entreprise soumissionne via l'application, l'acheteur est informé par une alerte et reçoit le dossier de candidature directement par e-mail. De son côté, l'entreprise est alertée lorsqu'un marché lui correspondant au dessus d'un certain taux est publié, et lorsque le statut de sa candidature évolue.

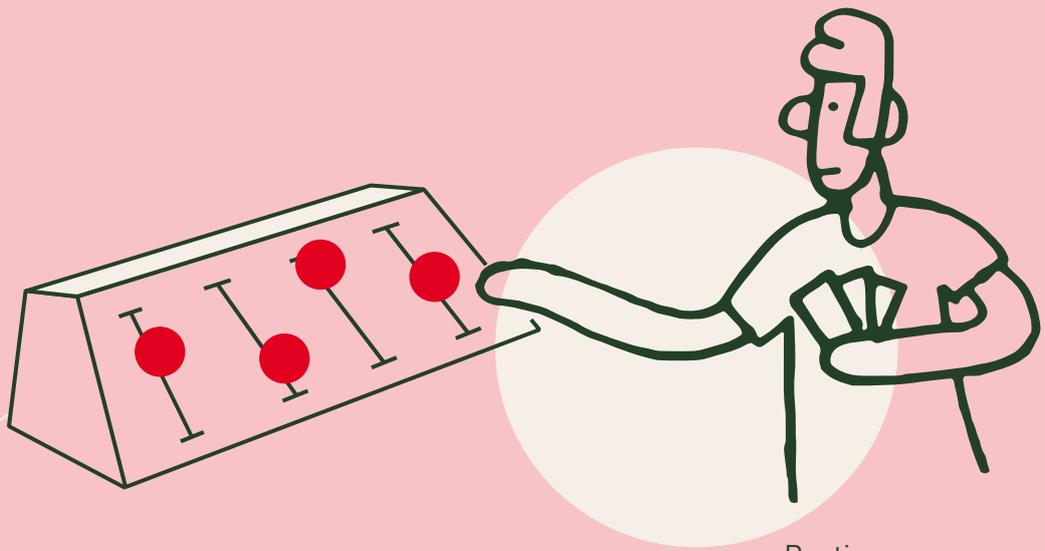
Pour qui ?

Depuis que le service de **Marine** utilise Sourceo, la qualité des réponses aux marchés publics a considérablement augmenté. Cette dynamique a renforcé la concurrence sur ses marchés, renforçant ainsi l'efficacité de la politique d'achat.

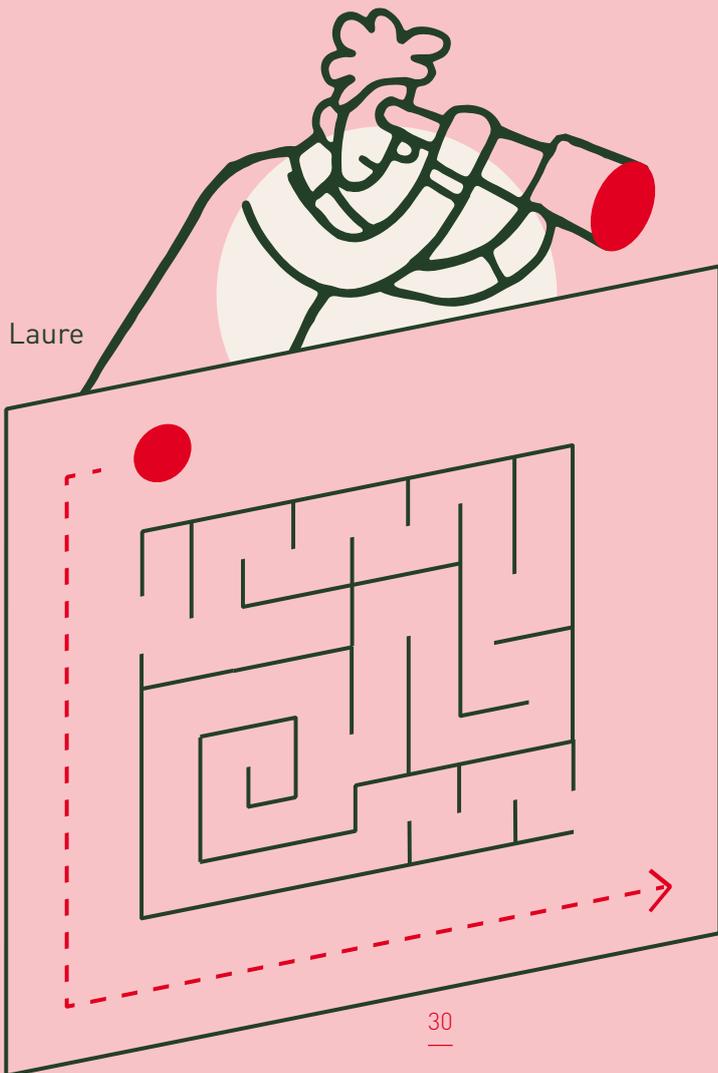
Alors qu'il s'y connaît peu en informatique, **Eric** a pu en quelques manipulations identifier les principaux critères qui conditionnent l'attribution des marchés dans son secteur d'activité ainsi que ses principaux concurrents régionaux. Chaque mois, il n'a qu'à actualiser sa base de données pour suivre l'évolution des tendances de son secteur.

Grâce à la quantité massive de données ouvertes en circulation, **Laure** a pu créer des modèles prédictifs permettant aux acheteurs d'évaluer le niveau de concurrence sur leurs futurs marchés publics et le taux de probabilité de succès de réponse aux mises en concurrence pour les entreprises candidates.





Bastien



Laure

Comment ?

- En multipliant les initiatives de publication des données issues des différentes phases du processus d'achat (planification, consultation, exécution...);
- En identifiant en amont de nouveaux potentiels d'usage des données de la commande publique;
- En mettant à disposition une cartographie structurée des données générées au cours du processus d'achat et de leurs potentiels d'usage. En proposant des services à haute valeur ajoutée fondés sur les usages, sur l'analytique et sur l'expérience utilisateur plutôt que sur la donnée elle-même ;
- En encourageant les échanges entre les différents acteurs de la commande publique (acheteurs, entreprises et fournisseurs de solutions) pour permettre d'aligner l'offre et de la demande vis à vis de ces services.

Futur souhaitable 3 :

Une commande publique simplifiée et outillée de données standardisées

En 2022, le format des dossiers de consultation est standardisé et une norme de saisie des données ouvertes de consultation est appliquée par les tous les acheteurs publics et leurs prestataires.

Pour qui ?

En tant que directrice des achats, **Marine** est assurée que les données qu'elle ouvre seront comparables ou fusionnables avec celles d'autres acheteurs publics, et qu'elles seront parfaitement interoperables avec les systèmes de ses prestataires. Cette harmonisation des formats de saisie et des pratiques a également permis aux services de gagner en efficience.

Le temps consacré à la constitution du dossier de réponse a diminué de moitié pour **Eric**, qui peut harmoniser et modifier à la marge toutes les candidatures de sa PME et affiner la qualité de ses réponses.

En tant qu'éditeur, **Bastien** ne se soucie plus de la compatibilité entre la structure des données produites en interne par les acheteurs et celles de son propre logiciel. Les données saisies par les acheteurs sont synchronisées en temps réel dans ses systèmes puis sur le profil d'acheteur.

Comment ?

- En harmonisant les formats de publication de données entre les différents éditeurs ;
- En proposant une nomenclature et une sémantique communes à l'échelle nationale pour chaque champ de données ouvertes de la commande publique ;
- En proposant de nouveaux standards de publication de données adaptés aux usages des données comprises dans les différentes étapes du processus d'achat, et notamment la consultation ;
- En créant un document unique de réponse aux marchés publics imposé à tous les acheteurs publics ;
- En développant des outils permettant d'évaluer la correspondance entre un jeu de données et le standard en vigueur ;
- En donnant la possibilité aux utilisateurs de proposer des corrections pour les jeux de données erronés.

Futur souhaitable 4 :

La donnée devient partie intégrante des compétences professionnelles associées à la fonction achat

En 2022, la donnée est devenue un sujet transversal aux différents services qui interviennent dans la mise en oeuvre du processus d'achat. Chaque service achat dispose d'un "contrôleur qualité" de la donnée, chargé de repérer, de documenter et de corriger toute saisie manquante ou erronée. En parallèle, les agents en charge de la saisie des données disposent de formations sur l'open data et le cycle de vie de la donnée, et sont régulièrement sensibilisés aux réutilisations internes et externes des données qu'ils produisent.

Pour qui ?

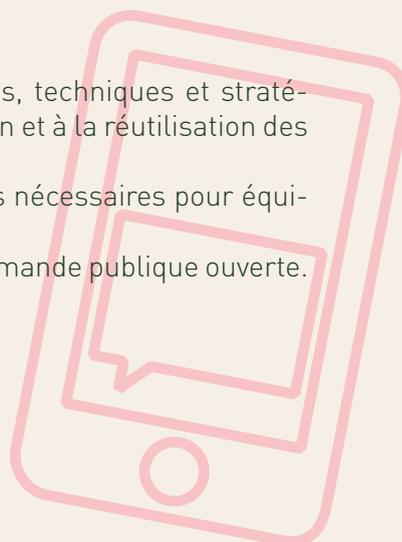
En 2022, **Marine** suit le cycle de formation "la Data dans mes Achats". Deux jours par trimestre, l'ensemble des services de sa direction sont formés à l'open data et à ses enjeux stratégiques. Ils sont ensuite sensibilisés aux "bonnes" et "mauvaises" pratiques de saisie des données. Selon les dernières statistiques communiquées par le contrôleur qualité de données, le taux d'erreur de saisie des données de consultation aurait diminué de 10% en une année, renforçant la confiance des acheteurs en leur propre donnée.

Autrefois peu confiant en la qualité de l'open data, **Eric** se fie désormais au score Validata, qui indique la qualité des jeux de données publiés par les acheteurs publics.

Le score Validata est d'autant plus utile aux intermédiaires comme **Laure**, qui ont intérêt à ce que leur offre de service soit basée sur des données de haute qualité.

Comment ?

- En formant les acheteurs publics aux enjeux juridiques, techniques et stratégiques liés à la production, au traitement, à la publication et à la réutilisation des données ;
- En donnant aux entités publiques les moyens financiers nécessaires pour équiper, former et renforcer les capacités des DSI ;
- En sensibilisant les élus locaux aux potentiels de la commande publique ouverte.



Futur souhaitable 5 :

La commande publique ouverte évolue vers un modèle de gouvernance plus collaboratif et consultatif

En 2022, la DAJ organise chaque semestre un Forum Consultatif de la Commande Publique Ouverte qui réunit les acheteurs, les éditeurs de portail, les entreprises et tous les autres acteurs pouvant être impactés par les évolutions législatives et réglementaires de la commande publique. Dans l'intervalle de ces forums, les parties prenantes peuvent se tenir informés des évolutions du secteur et échanger via la plateforme "Polypro". Polypro propose une veille sur l'actualité politique, économique et juridique adressée à tous les secteurs, un agenda des événements à venir ainsi que des espaces de discussions thématiques, notamment sur les questions liées à l'open data. Enfin, certaines métropoles et régions ont commencé à mettre en place les "rencontres mensuelles de la commande publique ouverte", qui proposent chaque mois des temps d'échanges dynamiques (ateliers, tables rondes, barcamps...) ouverts à tous les acteurs intéressés. Chaque session porte sur un thème spécifique, généralement issu des demandes formulées par les parties prenantes de la rencontre précédente.

Pour qui ?

Chaque matin, **Marine** se connecte sur Polypro pour avoir un aperçu transversal des dernières réformes de la commande publique. Elle apprend qu'un nouveau standard de publication des données ouvertes de consultation va être débattu à la DAJ mais la voie choisie ne la satisfait pas. Elle espère bien trouver du soutien auprès des autres acheteurs et des éditeurs sur ce sujet lors du prochain forum consultatif. Par chance, une conversation a ouvert il y a peu sur le sujet et Marine constate que la plupart des commentaires exprimés partagent son positionnement, mais pour des raisons qui ne sont pas forcément les siennes.

Depuis qu'il participe aux rencontres mensuelles de la commande publique, **Bas-tien** n'a jamais eu d'aussi bonnes relations avec les acheteurs publics. Pendant les échanges de groupe, il peut notamment les sensibiliser à la complexité technique de son service et des coûts qui en découlent. Il dispose également d'un moment privilégié pour identifier les besoins et mécontentements des acheteurs, qu'il fait ensuite remonter à sa hiérarchie. Pour ce qui est des besoins de son entreprise, il compte bien les faire valoir lors de la prochaine consultation nationale et sait qu'il y sera rejoint par de nombreux partenaires et concurrents du secteur.

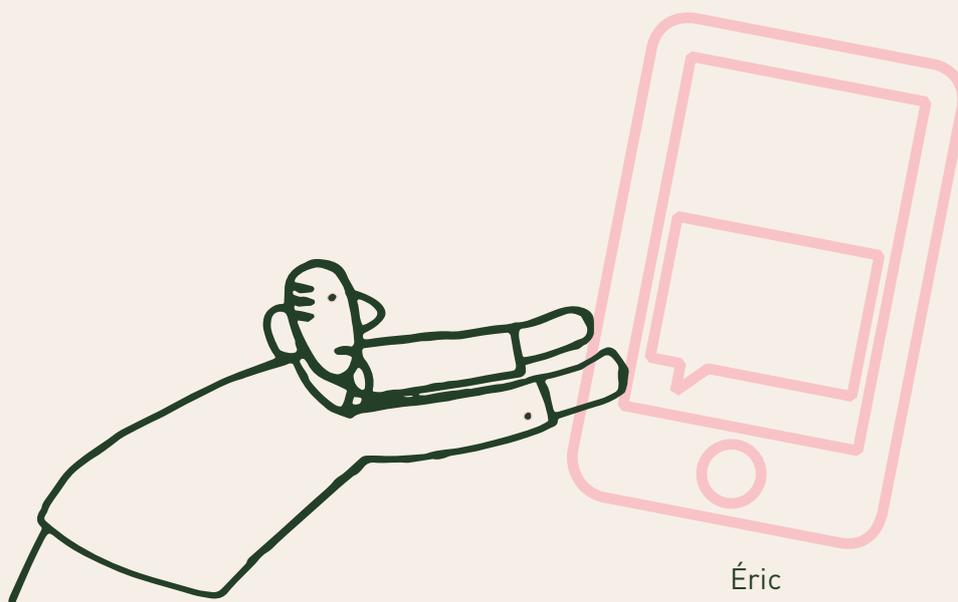


Eric se rend régulièrement aux rencontres régionales de la commande publique ouverte. Elles lui permettent de se familiariser en profondeur avec le vocabulaire de la commande publique, mais aussi avec les questions liées à l'open data. Les divers temps d'échange groupés ou en one-to-one lui permettent d'augmenter la visibilité de l'offre proposée par sa PME auprès des acheteurs régionaux, mais aussi de mieux comprendre leurs attentes vis à vis de son secteur d'activité.

Pour anticiper la demande des acheteurs et des entreprises, **Laure** se connecte hebdomadairement sur Polypro. Cette semaine, elle est tombée sur une remarque intéressante : une PME spécialisée dans un secteur de niche se demande s'il existe un site lui permettant de mettre en relation les entreprises qui souhaitent émettre des candidatures groupées. Après s'être assurée des potentiels de cette solution, elle décide de créer un service de mise en relation visant à optimiser la formation de groupements, qu'elle se fera un plaisir de communiquer lors des prochaines rencontres mensuelles de la commande publique ouverte.

Comment ?

- En proposant des tiers lieux physiques et numériques permettant de mettre en relation les acheteurs et les fournisseurs ;
- En instituant des consultations nationales récurrentes conviant l'ensemble des secteurs impactés par les évolutions de la commande publique ouverte ;
- En décentralisant les échanges multi-acteurs de manière à pérenniser le dialogue dans les territoires et renforcer la cohérence entre les dynamiques locales et nationales



Préconisations

Les travaux menés en amont de l'événement du 4 juin 2019 à Toulouse ainsi que les propos recueillis lors de son déroulement nous permettent de formuler huit préconisations pour mettre en œuvre l'ouverture des données de consultation. A la fois fondées sur les avis d'experts et les réalités du terrain, ces recommandations s'adressent aux différents acteurs capables d'insuffler un changement des normes et pratiques à leur échelle. Elles encouragent ainsi la mobilisation des personnes physiques et morales compétentes à l'échelle nationale comme territoriale et ont vocation à proposer de nouvelles pistes d'action commune en faveur d'une commande publique plus ouverte, tant au niveau des données qu'au niveau de son mode de fonctionnement.

#1

Trouver un chef d'orchestre à l'ouverture des données de la commande publique

L'ouverture des données présente d'importants enjeux juridiques, techniques, économiques mais aussi organisationnels. Elle reste cependant essentiellement pilotée par des instances juridiques qui ne disposeraient pas des compétences et outils suffisants pour superviser la mise en œuvre technique et l'accompagnement des différentes parties prenantes nécessaires au portage d'une politique d'open data. Le pilotage national de l'ouverture des données de consultation, et plus généralement des données de la commande publique, gagnerait en cohérence, en visibilité, et en efficacité s'il était assuré par un chef d'orchestre fortement acculturé aux enjeux liés aux données.

#2

Implanter la culture de l'open data dans toutes les sphères institutionnelles de la commande publique

L'ouverture des données de consultation est une opportunité d'étendre les données ouvertes de la commande publique au delà des DECP. Elle représente aussi une occasion pour l'Etat d'inscrire l'ouverture des données de la commande publique dans un paysage institutionnel identifiable et plus proche de la mise en œuvre. Dans un premier temps, il pourrait être pertinent de renforcer la coopération entre la DAJ de Bercy, qui supervise l'aspect réglementaire de la dématérialisation, et la mission Etalab pour créer une doctrine d'action transversale aux sphères politiques de l'open data et de la commande publique.

Mais cette harmonisation peut aussi gagner à s'imprégner dans les logiques d'institutions plus opérationnelles telles que la Direction des Achats de l'Etat (DAE) ou l'AIFE (Agence pour l'Informatique Financière de l'Etat). Cette diversification des sphères de pilotage ne doit pas se faire aux dépens de la cohérence, mais elle peut toutefois permettre de diversifier et de coordonner les évolutions favorables à l'ouverture des données, notamment au niveau de la stratégie de l'achat ou de la conception des systèmes d'information de l'Etat.

De la même manière, les collectivités doivent faire de l'open data un sujet transversal aux différents services qui interviennent dans le processus d'achat. Pour cela, il appartient aussi aux élus et chefs de service de s'emparer des enjeux politiques et stratégiques liés à l'ouverture des données de consultation.

#3

Faire évoluer la réglementation pour mettre en application l'ouverture des données de la consultation

Face aux difficultés de récupération rencontrées par certains acheteurs, il apparaît nécessaire que l'Etat réglemente sur les droits de récupération, de réutilisation et de rediffusion des données publiques hébergées chez un prestataire. Cette réglementation doit considérer les données de la commande publique comme des données de la CP comme propriété de l'acheteur public qui les a produits et doivent à ce titre revenir gratuitement aux entités publiques pendant et à l'issue de la vie du contrat.

Cette réglementation doit permettre aux acheteurs de pouvoir récupérer et publier leurs données de consultation gratuitement sans avoir à négocier au cas par cas le contenu de clauses contractuelles. Elle doit aussi prévoir d'éventuels mécanismes de contrôle et de sanction pour les acteurs qui refuseraient de retransmettre les données publiques à leurs producteurs, ainsi qu'une définition claire des droits pouvant être revendiqués ou concédés à chaque étape du cycle de vie de la donnée (collecte, nettoyage, traitement, etc).

#4

Faire un inventaire des données de consultation à fort potentiel d'usage

Pour être utiles et créer de la valeur, les données de consultation ouvertes doivent répondre à la demande des usagers. Il appartient donc à ces derniers de formuler et de partager leurs attentes concernant la réutilisation de ces données. Pour ce faire, les acheteurs, les entreprises et autres usagers potentiels ont intérêt à associer leurs objectifs stratégiques à des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs (exemple: pourcentage de marchés annuels comprenant des clauses d'insertion sociale), et à identifier les données de consultation qui permettraient de les mesurer.

Il faut toutefois noter que de nouveaux usages peuvent être révélés grâce à la mise à disposition spontanée de données. Un inventaire fondé sur l'usage n'est donc pas une liste destinée à restreindre l'ouverture des données de consultation, mais vise plutôt à assurer qu'elle sera source de retombées positives rapidement visibles pour les usagers.

#5

Harmoniser les formats des pièces administratives de réponse aux marchés publics

Les entreprises sont aujourd'hui demandeuses d'une simplification de la phase de soumission aux marchés publics. L'un des premiers pas vers cette simplification serait la création d'un document-unique et de clausiers-types pour les dossiers de consultation. Dans une optique de simplification, le format devra s'imposer à tous les acheteurs et leurs délégataires. Il permettra également de simplifier l'inventaire des données de consultation (voir recommandation #3) ainsi que leur traduction en un standard de publication cohérent pour les acheteurs et les réutilisateurs. Le projet SCOPE nous a permis de réaliser l'importance de traduire ces documents en des données structurées et standardisées qui permettraient aux entreprises de disposer de services pour identifier plus facilement les opportunités qu'offre la commande publique.

#6

Créer un cadre technique favorisant l'interopérabilité

Pour garantir la qualité, la réutilisation et l'enrichissement progressif des données ouvertes, les acheteurs et les éditeurs ont intérêt à rendre leurs systèmes d'information structurellement et sémantiquement interopérables. Pour cela, il est impératif qu'ils disposent de normes de saisie et de publication communes. Les discussions en cours à la DAJ sur la standardisation des données des Avis d'Appel à la Concurrence devrait donc s'étendre aux données contenues dans les dossiers de consultation.

Toutefois, le choix de produire une norme nationale plutôt qu'un standard compatible avec les normes européennes ou internationales pose question, puisqu'il restreint la comparabilité des données avec celles d'autres pays ou entités locales. Adopté par plus de 40 villes et Etats, le standard de données pour une commande publique ouverte (Open Contracting Data Standard) créé par l'Open Contracting Partnership propose une norme internationale de publication des données ouvertes couvrant toutes les phases du processus d'achat. Il peut être mis en œuvre de manière progressive et s'adapter à une grande diversité de systèmes d'achat, tout en encourageant les acheteurs à identifier de nouveaux potentiels d'ouverture de données. Par ailleurs, la mise en place de ce standard s'inscrirait dans les ambitions du Plan d'action OGP 2018-2020 qui préconise de "publier en open data les données essentielles relatives à la commande publique, dans un standard international (Open Contracting Data Standard) en incluant l'ensemble des parties prenante."

#7**Créer un point d'accès national, marches-publics.data.gouv.fr**

Présente dans les discours de l'ensemble des acteurs interrogés, la centralisation de la publication des données ouvertes sur un point d'accès national est une des conditions essentielles de la mise en œuvre de l'ouverture des données de consultation. Elle atteste d'une demande grandissante pour le développement de l'Etat plateforme, qui en matière de données ouvertes se déploie sur data.gouv. Mais pour réunir les données de tous les acheteurs du territoire national et permettre la publication des données en temps réel, il faut que l'ensemble des éditeurs de profil d'acheteur et de progiciels reliant leurs bases au point d'accès national. En outre, l'ergonomie et la fréquentation du point d'accès national pourrait être renforcées par l'intégration de nouvelles fonctionnalités liées aux données ouvertes de consultation (ex : cartes interactives permettant de visualiser les annonces publiées au BOAMP pour les marchés d'un montant supérieur à 40 000k€, filtre géographique ou sur l'objet ou le montant du marché, etc).

#8

Créer un cadre de gouvernance multi-acteurs

Les retours de l'événement du 4 juin 2019 ont démontré la forte demande des acheteurs, des éditeurs de profil d'acheteur, des entreprises et des intermédiaires fournisseurs de services de pouvoir échanger ensemble de manière transparente et constructive. Les précédentes préconisations le montrent, l'ouverture des données de consultation, et plus généralement l'ouverture des données de la commande publique, ne peut être efficacement mise en œuvre sans que les différents acteurs impactés aient la possibilité d'entamer un processus d'évolution plus coordonné et collaboratif.

Ces supports pourraient également faciliter l'organisation d'événements réguliers qui réunissent l'ensemble des parties prenante sur des thématiques ciblées, tels que des forums semestriels de la commande publique ouverte par exemple. La démarche est aussi à ancrer dans les territoires, notamment à l'échelle des régions, car c'est à ce niveau que sont présentes les interdépendances géographiques les plus fortes entre acheteurs publics, entreprises (notamment petites et moyennes) et prestataires de services.

Une fois encore, cette transformation de la commande publique vers un modèle de gouvernance plus inclusif s'inscrit dans les objectifs du plan d'action pour un service public ouvert.

Conclusion

Les analyses et recommandations de ce Livre blanc font en grande partie écho aux constats et ambitions exposés dans d'autres feuilles de route relatives à l'open data et la commande publique, notamment le Plan Transformation numérique de la Commande publique (2017-2022) ou le plan d'action national pour un Gouvernement Ouvert (2018-2020).

L'originalité de ce document réside à la fois dans son approche et sa méthodologie. L'ouverture des données de consultation est un enjeu encore émergent mais répond à une demande réelle qui, d'ici quelques années, est susceptible de concerner une part importante des acheteurs publics et des entreprises. En outre, il soulève des problématiques de fond encore peu présentes dans les débats officiels telles que les conflits d'intérêts suscités par le partage de données entre acheteurs et leurs prestataires logiciel, ou encore les rapports conflictuels entre acteurs économiques souhaitant opérer dans des modèles divergents, voire incompatibles.

Par ailleurs, les enjeux de l'ouverture des données de consultation posent la question de l'"après-DECP", des initiatives qui permettront l'extension proactive des données ouvertes de la commande publique.

Enfin, ce livre blanc montre également le rôle central des territoires dans la mise en oeuvre mais surtout dans l'impulsion des politiques d'open data. La démarche initiée par le PIA Scope est en cela révélatrice, puisqu'elle encourage, d'une part, une ouverture étendue de données pour répondre aux besoins des acteurs économiques de la région, mais ambitieuse, d'autre part, de faire bouger les lignes à l'échelle nationale.

En ce qui concerne la méthode, c'est réellement la diversité des acteurs mobilisés en amont et pendant l'événement qui a fait la force des conclusions exposées dans ce livre blanc. Chaque recommandation tient compte d'une demande formulée par au moins deux acteurs issus de secteurs différents, qui ont pu exprimer d'une même voix des problématiques ou des attentes jusqu'alors perçues comme isolées.

Qu'elles soient structurelles ou conjoncturelles, les problématiques que ce livre blanc aborde dépassent en réalité le simple cadre de la commande publique. Elles émergent dans un nombre croissant de secteurs associés au déploiement de l'open data. Les conflits entre acheteurs publics et éditeurs de profil d'acheteur, tout comme les freins posés par la faible interopérabilité des systèmes se retrouvent par exemple dans une multitude de cas isolés tels que celui de la ville de Nevers, qui en voulant rassembler les données de son territoire dans un "data lake" a fait face au cloisonnement de ses logiciels métiers et à l'impossibilité de les acquérir gratuitement auprès de ses prestataires logiciels.

En conséquence, les défis soulevés tout au long de ce travail n'ont pas forcément de voie de résolution précise et immédiate. Bien qu'ils soient révélateurs de fortes attentes vis à vis de la puissance étatique, ils visent avant tout à mobiliser l'ensemble des acteurs concernés par l'ouverture des données de consultation. C'est peut être finalement de cette particularité que ce Livre Blanc tient sa propriété la plus utile : sa répliquabilité.

Oser aborder et fournir des éléments de réponses à ces défis malgré leur complexité est une des conditions de succès de la loi pour une république numérique. Ces réponses ne peuvent toutefois s'avérer efficaces sans la prise en compte des intérêts des différents acteurs, qu'ils soient publics ou privés. Car l'open data, on l'oublie souvent, est avant tout une question institutionnelle. Sans ouverture du processus de décision, il est difficile d'imaginer que les données ouvertes soient rendues utilisables et utiles à tous. C'est par l'ouverture du processus de décision qu'il sera possible d'imaginer des données ouvertes, rendues utilisables et utiles à tous.



Dataactivist : hello@dataactivist.coop
SCOPE : magalie.morlat@occitanie.gouv.fr