

Rapport à la commission consultative des marchés des organismes de sécurité sociale

Marché hébergeur de référence GIP DMP
Séance du 11 décembre 2006

1 Introduction

Le présent rapport examine le dossier de consultation des entreprises (DCE) du marché de l'hébergeur de référence présenté par le GIP DMP.

L'examen a été fait en un temps limité puisque les documents définitifs ont été remis le 27/11/06 à 17 heures et le rapport fait pour le 06/12/06, soit un délai de six jours ouvrable pour un dossier particulièrement complexe et volumineux (le seul CCTP et ses annexes comptent plus de 200 pages) pour un rapporteur ayant par ailleurs d'autres obligations professionnelles.

Les aspects de régularité de la procédure d'appel à candidature n'ont pas été examinés car une irrégularité serait à ce stade irrémédiable et sans aucun doute rapidement sanctionnée par un nouveau référé. L'analyse a porté sur le contenu du DCE en vue de faire, si nécessaire, des propositions d'amélioration.

Le rapporteur s'est rendu trois fois au GIP deux fois pour examiner les dossiers de candidature des sociétés ayant participé au dialogue compétitif et le compte rendu des réunions tenues dans ce cadre, une fois pour une réunion de travail. (cf. annexe 1).

Après avoir rappelé le contexte l'objet et le planning de la procédure, le présent rapport examine la justification du choix de la procédure, puis le contenu du dossier de consultation des entreprises et formule des propositions.

2 Contexte et déroulement de la procédure

2.1 Ce marché se place dans le contexte d'une opération globale

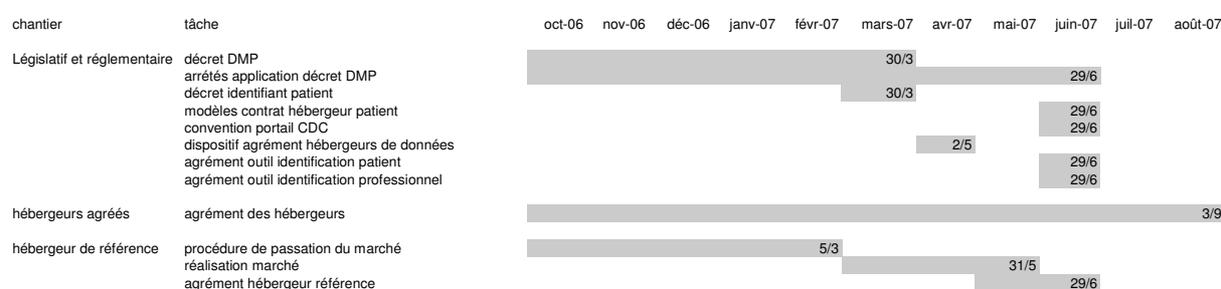
L'objet du marché est la conception, le développement, la maintenance d'un applicatif de gestion de dossiers médicaux personnels puis son exploitation dans des conditions d'hébergement sécurisé et de haute disponibilité. Le titulaire sera chargé d'une mission de service public, dite d'hébergeur de référence, qui se traduira par la capacité de reprendre à très brefs délais des dossiers issus d'autres hébergeurs, d'une part, par l'engagement de mettre en place une capacité d'hébergement pouvant aller jusqu'à l'ensemble des dossiers des 60 millions de bénéficiaires de l'assurance maladie, d'autre part.

Le dispositif cible succédant aux expérimentations en cours comporte un portail et des hébergeurs avec parmi eux l'hébergeur de référence.

Le GIP traduit ainsi le contexte dans sa note de présentation « *l'ouverture de ces sites expérimentaux ne doit pas faire oublier l'objectif de généralisation du DMP pour le printemps 2007. Il faut dès lors lancer les travaux nécessaires à cette étape, en utilisant tous les acquis de la phase de préparation des expérimentations et en intégrant au fur et à mesure de leur avancement les résultats acquis par les expérimentations. Le système généralisé devra se montrer suffisamment évolutif et réactif pour pouvoir intégrer les retours d'expérience des sites expérimentaux* »

Le GIP DMP a décomposé le projet en quinze chantiers dont un est la mise en place d'un hébergeur de référence. La caractéristique de cette organisation est la multiplicité des chantiers menés en parallèle et le fait que des éléments a priori nécessaires pour la conception de l'hébergeur de référence ne sont pas disponibles à la date de rédaction du cahier des charges, en particulier le contenu réglementaire du DMP et les modalités d'identification du patient.

Figure 1. Calendrier de trois des chantiers DMP



De manière pratique le GIP indique que la conséquence sur le DCE de ce contexte est l'existence d'un tableau des unités d'œuvre très détaillé et de la prévision d'un développement en deux temps avec une version 2 venant assez rapidement remplacer la version 1 mise en production à la date du 01/07/07.

2.2 Une date butoir de mise en place de l'hébergeur de référence fixée au 01/07/07

Il convient de rappeler que la loi ne prévoit pas l'existence d'un hébergeur de référence puisqu'elle ne se réfère qu'aux hébergeurs agréés. La date du 01/07/07 n'est donc pas la traduction d'une obligation législative concernant l'hébergeur mais la date à laquelle le niveau de prise en charge pourra être subordonné à la constitution d'un DMP¹.

Sur ce point et au delà de sa saisine votre rapporteur s'interroge sur le fait que dans le planning qui lui a été communiqué l'hébergeur de référence est mis en place le 01/07/07 alors que les hébergeurs ne seraient agréés que le 03/09/07. Cette différence pose deux questions :

¹ « Le niveau de prise en charge des actes et prestations de soins par l'assurance maladie prévu à l'article L. 322-2 est subordonné à l'autorisation que donne le patient, à chaque consultation ou hospitalisation, aux professionnels de santé auxquels il a recours, d'accéder à son dossier médical personnel et de le compléter. Le professionnel de santé est tenu d'indiquer, lors de l'établissement des documents nécessaires au remboursement ou à la prise en charge, s'il a été en mesure d'accéder au dossier » (article L 161-36-32)

« Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 161-36-2 du même code s'appliquent à compter du 1er juillet 2007. »

- Pourrait on réduire le niveau de prise en charge dès lors que seul l'hébergeur de référence serait en mesure d'accueillir les dossiers ?
- Ce démarrage décalé n'est il pas de nature à fausser la concurrence entre l'hébergeur de référence et les hébergeurs agréés ?

2.3 Le marché comporte à la fois une prestation de développement logiciel et une prestation d'exploitation de cette application sous des contraintes de disponibilité fortes

Le marché comporte la particularité de comporter une prestation faisant appel à des compétences différentes que réunit rarement une société unique.

Le GIP a choisi de ne pas allotir, et notamment de ne pas différencier le développement de l'application de son exploitation, car il craignait, en cas de non respect des obligations de service ou de « bugs » que les deux prestataires se rejettent les responsabilités.

2.4 Le marché est passé alors que le contexte réglementaire n'est pas encore défini et sans qu'une évaluation formelle des leçons tirées des expérimentations ait été fournie à votre rapporteur

Le GIP indique avoir travaillé sur la base d'un document reprenant ce qui est stabilisé dans le projet de décret DMP et ce qui est encore susceptible de variation. Cela a pour impact des clauses du DCE qui demandent au titulaire de s'engager à respecter, y compris pour la version initiale à produire très rapidement, des dispositions réglementaires qu'il ne connaît pas de manière certaine.

Le GIP n'a pu fournir une analyse de l'impact des évaluations sur le DMP une étude d'évaluation de la satisfaction est en cours. Deux points tirés des expérimentations ont été notés lors des entretiens :

- le fait de prévoir une procédure de création du DMP sans papier car le circuit papier s'est révélé plus lourd qu'on ne l'imaginait
- l'importance de l'identifiant car si ce n'est pas le NIR il sera très difficile de récupérer les données de l'assurance maladie, voir les dossiers hospitaliers où on trouve des « erreurs » (ex prise de sang qui montre que ce n'est pas le titulaire de la carte vitale qui a été soigné).

Il semble d'ailleurs qu'un problème de même nature se pose en matière de sécurité où la comparaison est faite avec les référentiels RGI et RGS qui ne sont pas encore définitifs. Votre rapporteur n'a pu, faute de temps, préciser ce point technique.

2.5 Cette procédure se substitue à une procédure de dialogue compétitif annulée par le juge administratif

Ce marché vient remplacer une procédure d'objet identique lancée en mai 2006 sous la forme d'un dialogue compétitif. Interrompue par un référé de la société France Télécom portant sur la sélection des candidatures cette procédure a été annulée par le TA de Paris le 16 octobre 2006.

3 Le choix d'un appel d'offres restreint est non étayé et criticable

3.1 Le choix de ne pas relancer un dialogue compétitif n'appelle pas d'observations

Le GIP justifie comme suit dans sa note de présentation les raisons pour lesquelles il n'a pas choisi de relancer une procédure de dialogue compétitif : « *Le choix du dialogue compétitif pour le premier appel d'offres a été dicté par la nécessité de construire, avec les candidats retenus, une solution technique qui soit à la mesure du projet et un modèle de fonctionnement et de coûts qui soit cohérent avec l'objectif d'un hébergement de référence du DMP. Ce dialogue a été l'occasion pour le GIP de poursuivre sa propre réflexion et de discerner les priorités essentielles pour l'expression des objectifs à atteindre. De ce fait, le GIP se trouve en mesure d'utiliser les dispositions de l'article 6 du code des marchés publics de 2006, qui permet d'exprimer les spécifications techniques soit en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles, soit par référence à des normes..* »²

Ce choix appelle d'autant moins d'observation que le cahier des charges du dialogue compétitif était extrêmement sommaires et, si l'on en croit les comptes rendus, les discussions auxquelles il a donné lieu très limitées.

3.2 La motivation du choix de l'appel d'offres restreint ne sont pas solides

Le GIP a justifié le recours à l'appel d'offres restreint et la limitation à cinq maximum du nombre des candidatures retenues par deux « critères objectifs de limitation du nombre de candidatures : état de la concurrence sur ce marché et complexité de l'analyse des offres. Ces deux raisons n'apparaissent pas justifiées au rapporteur.

En premier lieu, le GIP a été dans l'impossibilité de fournir une analyse formalisée, même simple, du marché fournisseur potentiel et de l'état de la concurrence qui permette de fonder ce choix de procédure et notamment le chiffre de cinq candidatures. On peut particulièrement s'en étonner car la connaissance du marché fournisseur est un élément de base d'un achat efficace pour des sommes en jeu aussi importantes. En particulier, le GIP n'a pas documenté l'opinion selon laquelle un appel d'offres ouvert aurait généré un nombre d'offres trop important pour être examiné.

Faute de temps pour combler ce manque votre rapporteur a relevé dans l'annexe 2 les sociétés candidates et ou retenues pour les trois prestations relatives au DMP. Ces données montrent que ces procédures ont un effet structurant sur l'offre et que des sorties comme de nouveaux entrants sont apparus en cours de procédure.

En second lieu, le GIP, largement doté en moyens financiers, et maintenant en moyens humains, est parfaitement capable de dépouiller un nombre d'offres, même complexes, éventuellement supérieur à cinq. On rappellera, en particulier, que le GIP bénéficie d'une prestation de services sur un marché de trois ans d'un montant de 900 K€ qu'il a utilisé pour l'aider à rédiger le DCE soumis à votre commission. Les personnes rencontrées ont indiqué au rapporteur penser faire moins, ou pas du tout, appel à cette prestation externe pour aider au

² Article 6. « Les prestations qui font l'objet d'un marché (..) sont définies par des spécifications techniques formulées : (..) 2° soit en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles. Celles-ci sont suffisamment précises pour permettre aux candidats de connaître exactement l'objet du marché et au pouvoir adjudicateur d'attribuer le marché

dépouillement compte tenu du renforcement de leurs moyens, il existe donc des marges de manœuvre.

3.3 La réelle motivation est la volonté de ne pas afficher que l'annulation de la procédure antérieure pouvait retarder la date de mise en place de l'hébergement de référence

A la suite de l'annulation le GIP était en situation difficile puisque celle-ci était due à une erreur juridique de sa responsabilité propre. La procédure de l'appel d'offres restreint était la seule qui permettait de relancer immédiatement la procédure, et donc d'éviter l'affichage d'un retard pris dans la mise en œuvre, en raison de cette erreur. Cela n'était, en effet, pas possible avec une procédure d'appel d'offres ouvert qui ne pouvait être lancée avant la rédaction du cahier des charges.

Tableau 1. Comparaison des délais procédure initiale de dialogue compétitif et de la procédure d'appel d'offres restreint

Dialogue compétitif		Appel d'offres restreint	
Audition des candidats	4/09/06 au 7/11/06		
Annulation du marché	16/10/06		
Rédaction du cahier des charges finalisé	22/11/06	Publication appel public à candidature	20/10/06
		Date limite réception candidatures	30/11/06
Séance de la CCMOSS	18/12/06	CCMOSS	11/12/06
Envoi lettre de consultation	19/12/06	Envoi lettre consultation	12/12/06
		Date limite réception offres	23/01/07
Dépouillement des offres	15/01/07 au 29/01/07	Analyse offres	24/01/07 au 13/02/07
Commission des marchés	29/01/07	Commission des marchés	21/02/07
Notification du marché	12/02/07	Notification du marché	05/03/07

Source : GIP DMP dossier dialogue compétitif et planning AOR fourni lors de la visite du 1

On remarquera que les délais sont calculés au minimum, et on fera trois observations principales :

- la notification intervient trois semaines plus tard environ, avec une anticipation du passage devant la CCMOSS qui permet notamment de donner à la commission des marchés du GIP un délai pour l'examiner et d'accroître le délai d'analyse des offres ;
- le GIP ne prévoit visiblement pas que les observations de la CCMOSS puisse le conduire à modifier sensiblement son DCE cette tâche n'ayant pas été prévue ;
- le temps laissé aux sociétés pour formuler leur offre est limité au minimum réglementaire de 40 jours ce qui pourrait défavoriser un candidat n'ayant pas déjà participé à la procédure de dialogue compétitif et n'est pas forcément de bonne politique d'achat pour un marché aussi complexe.

Les personnes rencontrées ont fait état de demandes pressantes du cabinet du ministre concernant le choix de la procédure, certains estimant même que ce choix est « politique » l'AOR était la seule procédure permettant de relancer immédiatement après l'annulation alors que le cahier des charges n'était pas prêt. Le GIP a toutefois fourni, en dépit de la demande du rapporteur, aucun élément retraçant des demandes ou des instructions qui lui auraient été données sur la procédure à suivre.

3.4 Les risques que comporte ce choix

Compte tenu du contexte de l'annulation antérieure toute suspicion d'une rupture de l'égalité entre les candidats du fait d'un avantage comparatif donné à ceux qui y ont participé à la phase de dialogue compétitif pourrait avoir des conséquences contentieuses. On peut en particulier penser à l'utilisation d'éléments recueillis lors du dialogue compétitif et intégrés dans le cahier des charges qui rompraient l'égalité entre les candidats.

Le choix d'une procédure d'appel d'offre restreint et la restriction à cinq du nombre maximum de candidatures retenues remettent le GIP dans la situation de procéder à une sélection difficile comme on le verra infra.

Au total, le GIP avait deux options alternatives soit relancer le dialogue compétitif, ce qui ne l'obligeait pas à revoir son cahier des charges soit, considérer qu'il était maintenant en mesure de rédiger un cahier des charges et lancer un appel d'offres. Un appel d'offres ouvert ne pouvait pas être lancé immédiatement car il fallait rédiger un cahier des charges. Le choix d'un appel d'offres restreint, non fondé sur une analyse du marché et limitant le nombre de candidatures à cinq, est un mauvais choix car il remet le GIP dans le contexte de devoir prioriser des candidatures sur la base de critères qui, s'ils permettent sans aucun doute de vérifier la capacité à faire des sociétés, ne permettent que très difficilement de hiérarchiser cette capacité et donc de déterminer une candidature meilleure qu'une autre. Un appel d'offres ouvert aurait été préférable.

Enfin, il faut remarquer la faible qualité de la procédure en terme de politique d'achat. Ne pouvant fournir une analyse du marché fournisseur, le GIP n'a fait aucun effort pour attirer l'attention d'offres potentiels, en prévoyant par exemple la rémunération des offres ou par des mesures de publicité allant au delà des publications obligatoires. La notoriété spontanée du dossier DMP aurait pu s'accompagner de mesures montrant que l'élargissement de la concurrence est réellement recherché.

4 Le contenu du DCE

4.1 Le CCAP comporte des dispositions dont votre rapporteur recommande qu'elles soient supprimées ou revues

L'article 7 prévoit que « *le calendrier d'exécution des prestations pourra être modifié sans avenant par le GIP DMP après notification écrite au titulaire sans toutefois que le délai global du marché soit modifié. Le GIP DMP s'engage à respecter un préavis de quinze jours calendaires* ». Cette clause permet au GIP de modifier à sa volonté le calendrier d'exécution des phases de développement de l'application ce qui est un pouvoir exorbitant d'une part et ne peut qu'inciter les sociétés à accroître le montant de leur offre pour se couvrir ou donner lieu à des réelles difficultés d'application.

Recommandation 1. CCAP article 7. Supprimer la capacité de modification unilatérale et sans encadrement du calendrier d'exécution des prestations

L'article 9 prévoit un respect du cadre légal et réglementaire sans aucune limite même si ce cadre venait à modifier complètement le contenu du DMP ou son économie. La seule solution envisagée est la résiliation si le titulaire ne prend pas en compte ces évolutions dès leur mise en vigueur.

Recommandation 2. CCAP article 9 Traiter le sujet de la conformité au cadre légal et réglementaire dans le cadre des dispositions relatives aux versions et en précisant à quelle base réglementaire devront être conformes les versions 1 et 2.

L'article 15.3 prévoit « une mise en production au 1/07/07 en vue de la présentation en recette du système et des interfaces complémentaires » ; cette rédaction n'oblige pas à ce que le système mis en production lors de l'ouverture annoncée du service ait fait l'objet d'une recette (au minimum d'une BABF) et devrait être revu.

Recommandation 3. CCAP article 15 Revoir les conditions de production et de recette de la version 1.

L'article 18.10 prévoit des évolutions dans une rédaction qui fait clairement référence à la mise en place des versions prévues par ailleurs au CCTP et prévoit que ces évolutions qui peuvent avoir lieu à l'initiative du titulaire donneront lieu à des avenants. Cette rédaction est de nature à laisser penser que des avenants sont d'ores et déjà prévus ce qui peut ouvrir la porte à des comportements bien connus de la part des candidats (sous estimation initiale du prix, calcul économique se fondant sur une évolution estimée du marché,..). Cette rédaction est à supprimer la maintenance correctrice et évolutive devant être traitée dans le cadre des . On notera par ailleurs que si une nécessité impérieuse se faisait sentir la suppression de cette mention n'empêcherait pas la signature d'avenants.

Recommandation 4. CCAP article 18. Supprimer les dispositions qui prévoient la possibilité d'avenants

L'article 19 qui traite de la maintenance du système fait référence aux « nouveaux développements » réalisés à la suite d'une demande du GIP DMP ce qui ne paraît pas approprié.

Globalement le CCAP et le CCTP doivent être revus pour définir plus clairement le contenu de la maintenance évolutive. Cela est d'autant plus étonnant que le DCE fait référence à la possibilité de marchés complémentaires qui devraient être le cadre juridique de développements vraiment nouveaux.

Recommandation 5. CCAP& CCTP Revoir les dispositions relatives à la maintenance évolutive pour les rendre plus claires et mieux traiter le sujet de la maintenance réglementaire

L'article 31.5 relatif aux acomptes, rédigé d'une manière adaptée au paiement de prestations sur bons de commande liées à des développements pourrait l'être beaucoup moins pour celles liées à l'hébergement dont le volume ne dépendra pas de la seule commande du GIP. Cette clause devrait être relue.

Recommandation 6. CCAP article 31 Revoir la rédaction des modalités de paiement des acomptes

Le CCAP prévoit des marchés complémentaires pour des prestations similaires alors même que son objet est une maintenance évolutive générant des bons de commande qui devrait

permettre une évolution du système. La réponse faite par le GIP est qu'il faut prévoir cette clause car sinon il ne sera pas possible d'en faire sans préciser la nature de ces prestations.

Recommandation 7. CCAP Justifier les raisons pour lesquelles il est nécessaire de prévoir la possibilité de faire des marchés complémentaires.

4.2 Des dispositions importantes du CCTP doivent être retravaillées

Compte tenu du délai qui lui était imparti votre rapporteur a concentré son contrôle sur la question de savoir si le CCTP définit suffisamment clairement les prestations. Compte tenu de la faiblesse des comptes rendus du dialogue compétitif, d'un travail uniquement sur dossier votre rapporteur n'est pas en mesure de vous indiquer si ce cahier des charges comporte des clauses qui pourraient avantager tel ou tel des compétiteurs du dialogue compétitif.

Dans sa note de présentation le GIP indique que les conditions de rémunération des hébergeurs agréés seront arrêtées au regard « *des coûts réels de l'hébergeur de référence* » : cette mention est inexacte car aucun élément du DCE ne permet de connaître les coûts du titulaire.

4.2.1 Le mode de calcul du prix global n'a pas été définis

Le GIP a indiqué que le CCTP prévoyait que « le dépouillement se fera en appliquant aux grilles de prix remises par les candidats des profils de vie, correspondants à des hypothèses hautes, moyennes et basses d'activité et d'évolutivité du DMP et des dossiers de soins, et en comparant la moyenne des prix ainsi obtenus." Le GIP n'a pu fournir un tableau de calcul avec des hypothèses précises. Il est apparu toutefois que cette disposition ne figure plus dans le DCE fourni votre commission de sorte que le mode de calcul du prix global n'est pas défini.

Recommandation 8. CCTP Définir les modalités de détermination du prix global de manière à ce que les candidats sachent sur quelle base leur offre sera examinée/

4.2.2 La définition du contenu des prestations d'hébergement doit être rendue plus précise

Le CCTP est mal rédigé car il définit de manière contradictoire les obligations du titulaire s'agissant du rythme de montée en charge de la capacité d'hébergement.

L'article 3.2. présente ainsi le « dispositif cible » : « *l'objectif du déploiement du DMP est de construire, mettre en service et exploiter l'ensemble des services nécessaires pour la mise à disposition de l'ensemble des bénéficiaires de l'assurance maladie d'un dossier médical personnel à partir du 1^{er} juillet 2007. Ces services doivent être disponibles pour l'ensemble des bénéficiaires de l'assurance maladie (62 millions) et des professionnels de santé* ». Cette rédaction peut être comprise comme un service permettant d'accueillir dès le 1/7/07 62 millions de dossiers.

L'article 15.2.2. donne lui une version différente de l'obligation puisqu'il définit la partie des prestations liées à la continuité du service public en trois composantes faisant chacune l'objet d'un prix :

- Une capacité à héberger et à reprendre tous les dossiers d'un hébergeur définie comme :
 - La constitution d'une capacité à pouvoir « *accueillir instantanément un augmentation du nombre de dossiers hébergés* ». Cette capacité d'accueil doit être dimensionnée pour pouvoir accueillir 5 millions de dossiers. Elle peut être augmentée à tout moment par la commande d'UO spécifiques ».
 - Une capacité de pouvoir « *reprendre jusqu'à 5 millions de dossiers en 48 heures en cas de défaillance d'un hébergeur* ».
- Le maintien de cette capacité à héberger et à reprendre
- le prix d'hébergement proportionnel au nombre de dossiers moyens

Cette rédaction est ambiguë vient de la réticence ou de l'incapacité du GIP à afficher une montée en charge donc un dimensionnement de la capacité ; le risque est que cela conduise à un surdimensionnement et donc à une forte inflation des coûts. En effet la rédaction du DCE ne soumettant le GIP à aucune contrainte quant au volume à héberger peut paraître confortable mais ce confort a du point de vue des prestataires un coût.

Recommandation 9. CCTP revoir le contenu de la prestation d'hébergement pour la calibrer sur la base d'un scénario de montée en charge

4.3 Les critères de sélection des candidatures et des offres généraux ne sont pas traduits dans des grilles d'analyse précises

Le tableau ci-dessous résume ces critères.

Tableau 2. Critères de sélection des offres et des candidatures dans les deux procédures.

	Dialogue compétitif	AOR
Sélection des candidatures	<p>La capacité technique du soumissionnaire en conception et réalisation de systèmes d'informations hautement sécurisés et en exploitation de ces systèmes ;</p> <p>La capacité financière du soumissionnaire ;</p> <p>Les profils de compétence des concepteurs affectés à ce projet ;</p> <p>Les références dans des grands projets informatiques.</p>	<p>Capacité économique et financière : (20 points) sont demandés le chiffre d'affaires global (avec un niveau minimal de 20 M€) et celui relatif à des prestations similaires</p> <p>Références professionnelles et capacité technique ;</p> <p>description précise des références professionnelles en matière d'exploitation dans des conditions de sécurité et de disponibilité pour des hauts volumes (40 points)</p> <p>description précise des références professionnelles en matière de développement d'applications grand public hautement sécurisées et à forte disponibilité (30 points)</p> <p>description précise de la politique de sécurité et de la politique d'assurance qualité des candidats (30 points)</p>
Sélection des offres	<p>La capacité d'héberger jusqu'à 60 millions de dossiers à la fin de l'année 2007 et la modularité en capacité d'hébergement de la solution proposée : 30% ;</p>	<p>L'architecture et l'organisation garantissant une capacité très rapide à des variations de volumes d'hébergement de la solution proposée allant jusqu'à 60 millions de dossiers : 20%</p>

	<p>La qualité du service : taux de service et temps de réponse garantis, délais de reprises des DMP d'un hébergeur agréé défaillant : 20% ;</p> <p>l'architecture de sécurité du processus global d'hébergement, les solutions techniques proposées et le niveau de sécurité garanti : 20% ;</p> <p>le prix global de la solution proposée : 30%.</p>	<p>l'architecture et l'organisation garantissant la qualité du service dans les délais impartis : taux de service et temps de réponse garantis et délais de reprise des DMP d'un hébergeur agréé défaillant et des autres dossiers : 20%</p> <p>l'architecture et l'organisation de la sécurité du processus global d'hébergement et les solutions techniques proposées et le niveau de sécurité garanti 20%</p> <p>le prix global de la solution proposée : 40%</p>
--	---	--

Le GIP n'a pu fournir les grilles permettant de traduire les critères d'analyse des candidatures et de sélection des offres en une grille d'appréciation réellement applicable aux dossiers remis par les sociétés.

4.4 On peut s'interroger sur l'impact de l'option d'acquisition des droits d'usage du logiciel

Le dispositif global suppose qu'il existe un marché sur lequel plusieurs hébergeurs pourront être agréés qui ne nécessite pas la mise en place d'un monopole public. Le projet de marché prévoit pourtant une option portant sur l'acquisition par le GIP DMP des droits sur l'application pour la mettre à disposition d'autres hébergeurs agréés.

On peut s'interroger sur l'impact de cette option sur les offres et sur l'égalité de traitement des candidats. En effet un offreur dont le métier principal est la fourniture de logiciels médicaux surtout s'il détient une offre complète pourrait avoir des réticences à répondre à l'option qui le conduirait à mettre à disposition de concurrents le produit qui constitue son cœur de métier ou son avantage concurrentiel. Le GIP ne justifie pas l'intérêt de cette option en particulier s'il fait lui même pour l'hébergeur de référence le choix d'une offre complète logiciel + exploitation

4.5 La grille de prix figurant à l'acte d'engagement doit être simplifiée

La grille de prix figurant dans l'acte d'engagement est complexe, peu claire et conduit les sociétés à saisir des données de manière redondante car ne dépendant pas du niveau de service demandé. Une simplification et la fourniture d'un modèle de tableau sur tableur serait de nature à faciliter le travail tant des candidats que des personnes qui dépouilleront les offres.

Recommandation 10. Revoir la grille des prix pour la rendre plus claire et moins redondante

4.6 La définition dans le règlement de la consultation du cadre de réponse est à revoir

Une annexe au RC définit un cadre de réponse pourtant le RC lui même ne référence pas cette annexe dans son chapitre 8.1. Eléments à fournir par le candidat qui prévoit que la proposition technique est établie conformément aux dispositions du cahier des clauses techniques particulières et de ses annexes référencées. Il serait plus cohérent de cette disposition par une

clause indiquant que les offres seront présentées conformément au cadre de réponse défini à l'annexe 1 du RC. Par ailleurs ce cadre de réponse pourrait être retravaillé et rendu plus cohérent avec l'acte d'engagement.

Recommandation 11. RC Modifier le DCE pour préciser de manière claire le cadre de réponse attendu par le GIP

4.7 Les délais de réalisation paraissent extraordinairement court

Le planning fourni (cf. supra) prévoit un délai de réalisation qui paraît extraordinairement court, compte tenu de l'accent mis sur la complexité et le haut niveau des prestations attendues. Il est à noter que lors du dialogue compétitif un des concurrents avait fait état de l'intérêt d'un calendrier moins resserré et des risques de dépassement chiffrés en mois.

5 Conclusions et recommandation

L'analyse des documents fournis à votre rapporteur retrace une procédure menée avec un souci de respect du délai, à qui il est donné trop de priorité par rapport à la préoccupation d'un achat efficace (et donc d'un DCE de bonne qualité) et au moindre coût. Le DCE traduit un important travail fait par rapport à la procédure de dialogue compétitif mais il présente encore de nombreuses imperfections et doit être revu et retravaillé.

Votre rapporteur n'a pas le sentiment que le GIP est en capacité de maîtriser cette procédure et vous propose de soumettre à l'examen de votre commission, d'une part le résultat de la sélection des candidatures et d'autre part le choix du prestataire, avant notification du marché.

Pascal PENAUD

Annexe 1. Liste documents examinés et des personnes rencontrées

5.1 DCE

- Règlement de la consultation
- CCAP
- CCTP
- Acte d'engagement

5.2 Visite sur place documents examinés

- dossiers candidatures des sociétés pour dialogue compétitif
- comptes rendus des réunions de dialogue compétitif (incomplets pas toutes réunions)

5.3 Personnes rencontrées

Mme EL NOUCHI
M. de CASTELBAJAC
M. BLOCH

Annexe 2. L'évolution de l'offre

La figure ci-dessous retrace les différents « consortiums » qui soit mettent en œuvre les expérimentations du DMP soit ont répondu aux mises en concurrence faites par le GIP y compris le présent appel d'offre. On note une évolution de la structuration de l'offre et un nombre restreint de « consortiums » composant le marché fournisseur. La structuration de l'offre est marquée par les points suivants :

- L'éclatement du consortium BULL SIEMENS EDS avec disparition de l'offre SIEMENS dans l'appel d'offres restreint et rattachement de BULL à l'offre Microsoft, Medcost, RSS
- Une offre France Télécom dont la composition évolue
- La scission du consortium « Atos-Cerner » en deux offres autour de chacune de ces deux sociétés
- Une offre Thalès Cegedim à laquelle se joint IBM auparavant partenaire de France Télécom
- La non participation d'un des expérimentateurs à l'appel d'offres d'hébergeur de référence
- L'apparition de deux offres nouvelles autour d'un exploitant COLT et de la société INDRA.

Figure 2. Evolution des « consortiums » répondant aux consultations du GIP DMP

