

**LA CARTE D'ACHAT DANS
LES COLLECTIVITES LOCALES
ET LES ETABLISSEMENTS
PUBLICS LOCAUX**

**MINISTERE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE
Direction Générale de la Comptabilité Publique**

En coédition avec

i'press

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
Direction Générale de la Comptabilité Publique
120, rue de Bercy
75575 Paris cedex 12

l'Press
12, rue du Commandant Mowat
94300 Vincennes

© MINEFI-l'Press 2005
ISBN : 2-11-095-283-0

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans l'autorisation de l'éditeur est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'oeuvre dans laquelle elles sont incorporées.

Loi du 1 juillet 1992 - Articles L 122-4 et L 122 -5 et Code Pénal - Article 425

SOMMAIRE

INTRODUCTION	8
---------------------	----------

PREMIERE PARTIE : Qu'est ce que la carte d'achat ?

1 : Le contexte d'introduction de la carte d'achat	15
---	-----------

- Cadre réglementaire de l'achat en sphère publique
- La question des achats de faible enjeu
- La carte d'achat : une réponse à ces problématiques
- Une solution éprouvée dans le secteur privé et à l'étranger
- L'introduction de la carte d'achat dans l'administration

2 : Principes fondamentaux de la carte d'achat	29
---	-----------

- La carte d'achat au sein du cycle de l'achat
- Prix d'achat et coût réel d'acquisition
- L'utilisateur en première place
- Des engagements maîtrisés
- Contrôler a posteriori
- Une solution universelle

3 : Les acteurs de la carte d'achat	43
--	-----------

- Le rôle des banques
- La carte d'achat dans les collectivités et établissements publics locaux
- Le recrutement des fournisseurs

- Les réseaux d'acceptation
- Les autres intervenants
- Le point de vue des fournisseurs

4 : L'utilisation pratique de la carte d'achat

59

- Le cadre d'utilisation
- En amont de la commande
- Le traitement de la commande
- Comment est traitée la demande d'autorisation ?
- Télécollecte de la transaction financière
- Placer l'utilisateur au cœur de la validation du service fait
- Paiement de la banque émettrice
- Les relevés d'opérations.
- Reporting et intégration des données

5 : Avantages et limites de la carte d'achat

77

- Des utilisateurs responsabilisés
- Optimisation du service achats
- Déléguer, c'est responsabiliser
- Allègement administratif
- Une dématérialisation raisonnée
- Les gains financiers
- De meilleures relations avec les fournisseurs.
- Quelles objections face à la carte d'achat ?
- Autour de la rigueur comptable
- Un contrôle simple mais réel

DEUXIEME PARTIE :
Les expérimentations de la carte d'achat

1 : Les autres types de carte de commande et de règlement	95
- Les cartes affaires	
- Les cartes carburant	
- Les cartes logées	
2 : La carte d'achat dans les entreprises françaises	107
- RATP	
- Thales	
3 : Les expériences internationales dans la sphère publique	115
- Manchester City Council	
- National Health Services	
4 : Les expériences dans les collectivités locales françaises	125
- Ville d'Issy les Moulineaux	
- Ville de Meudon	
- Communauté Urbaine de Lille	
5 : Les expériences dans les établissements publics locaux	137
- Assistance Publique - Hôpitaux de Paris	
- Centre Hospitalier Sainte-Anne	

TROISIEME PARTIE : Comment mettre en œuvre un programme de carte d'achat ?

1 : En amont de la décision **149**

- Compiler des informations
- L'analyse du projet
- Etablir la cartographie des achats
- Connaître ses fournisseurs
- L'analyse des processus
- Quels outils d'audit utiliser ?
- La validation du projet
- Les conditions de faisabilité

2 : Définir le périmètre d'application **163**

- Choisir des familles de produits et de services
- La stratégie du nénuphar
- Une nouvelle logique
- Les agents utilisateurs au cœur du programme
- La délégation de commande
- Définir la politique d'utilisation

3 : Adapter l'organisation interne **171**

- Un projet collaboratif
- Attribuer des responsabilités
- Description des procédures
- Rédiger une procédure

- L'importance de la communication
- Former les agents concernés

4 : Le choix de l'établissement émetteur **185**

- L'indispensable cahier des charges
- L'analyse des offres
- Quelle qualité de service ?
- Questions de sécurité
- Responsabilité limitée
- Penser aux prestations non bancaires
- Les points clés du contrat

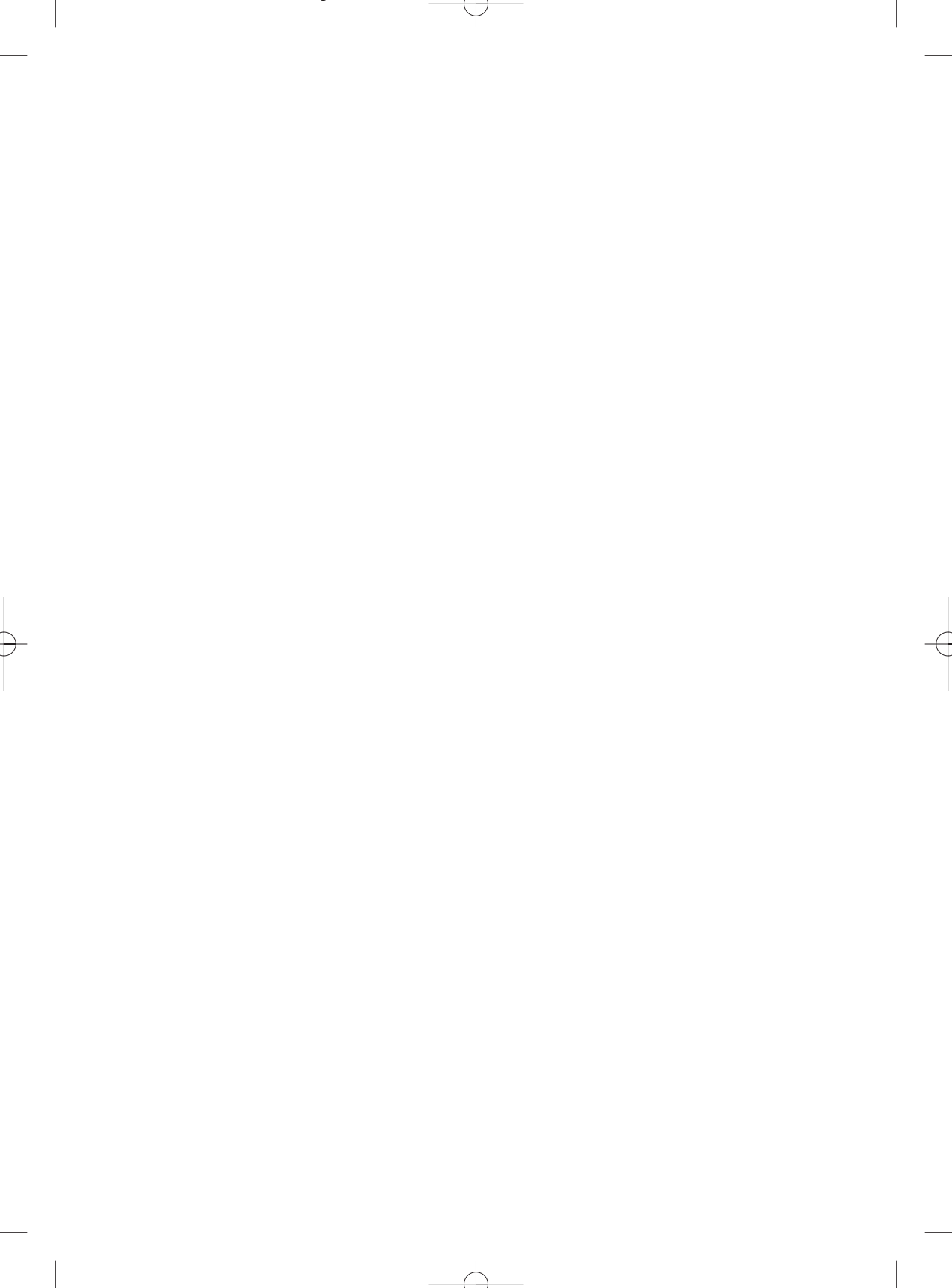
5 : Relation avec les fournisseurs **203**

- Obtenir l'adhésion des fournisseurs
- Une communication nécessaire
- Les différents supports
- Le cadre contractuel
- Les points clés du contrat
- Le rôle de la banque émetteur

CONCLUSION **217**

REMERCIEMENTS **222**

ANNEXES **225**



INTRODUCTION

Une approche nouvelle de l'achat public

La décision du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de mettre en œuvre un plan de généralisation et de déploiement de la carte d'achat dans l'ensemble de l'administration s'inscrit dans un contexte global de professionnalisation de l'achat public. Outil de commande et de paiement des achats de faible enjeu, la carte d'achat se présente comme une solution à la problématique particulière posée par ce type d'achat, dont l'origine est relativement récente et fait suite à une mutation de la conception du contrôle de la dépense et de l'achat au sein des organisations, tant publiques que privées.

L'ambition de cet ouvrage est, indépendamment des textes réglementaires et de leurs commentaires, de faire partager au lecteur la vision "gestionnaire" qui a prévalu à l'adoption d'un plan de généralisation de la carte d'achat dans

l'administration et qui devra continuer à prévaloir pour que l'usage de cet outil de gestion se développe.

Il s'adresse donc aux acheteurs et gestionnaires publics souhaitant mieux connaître ce qu'est la carte d'achat, ainsi qu'aux étudiants amenés un jour à devenir eux-mêmes acheteurs ou gestionnaires publics. Le lecteur trouvera peu ou pas de commentaires d'ordre juridique. Les analyses et les réflexions en la matière, au combien complexes, auraient inutilement alourdi l'exposé. La priorité a donc été donnée à la compréhension de l'outil de gestion et à sa méthode d'implémentation dans une collectivité ou un établissement public local. Il va naturellement de soi que le décret 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat fera l'objet de commentaires et instructions du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Comme toute technique de gestion innovante, le risque de tomber dans ce que l'on pourrait qualifier d'effet de mode existe. L'attrait de la nouveauté ne doit pas nuire à l'objectivité, et la carte d'achat ne fait évidemment pas exception à la règle. L'expérience montre qu'il n'existe pas d'outil universel, ne présentant que des avantages et aucune limite. Pas plus qu'il n'existe de solution universelle, adaptable sans changement à l'ensemble des organisations. Cet ouvrage doit être considéré comme une base de réflexion individuelle permettant aux acheteurs et gestionnaires publics de prendre le recul nécessaire par rapports aux éléments présentés, aux sollicitations commerciales dont ils font l'objet et de valider l'opportunité et la faisabilité de la carte d'achat par rapport à son propre environnement.

La carte d'achat est donc un outil au service d'une meilleure gestion. Son usage doit apporter une évolution au niveau de la gestion, avec comme objectif l'amélioration du fonctionnement. Ce qui suppose une attitude positive et une capacité de remise en cause des utilisateurs, mais surtout des acheteurs publics et des gestionnaires. Face à l'innovation que représente la carte d'achat, l'ambition de cet ouvrage est de répondre au "pourquoi" avant d'aborder le "comment".

S'agissant du "pourquoi", nous avons souhaité présenter dans la première partie de cet ouvrage, outre les caractéristiques, les avantages mais aussi les limites de la carte d'achat, les importantes similitudes et les différences, finalement assez faibles, entre la sphère privée (les entreprises) et la sphère publique (services de l'état, collectivités locales et établissements publics). Il nous a semblé par ailleurs important de revenir sur le contexte général de la modernisation des achats publics, qui a présidé à la réflexion, à l'expérimentation puis à la décision de généralisation d'une solution de type carte d'achat en sphère publique.

Le "comment" est l'autre point clé pour la carte d'achat. Il est illustré, dans la seconde partie de cet ouvrage par l'expérience pratique, notamment celle acquise dans le cadre de sites pilotes carte d'achat. Elle démontre l'importance d'une phase analytique préparatoire. En effet, seule la conduite d'une série d'études préalables permet à la collectivité locale de finement appréhender l'intérêt pour elle de la mise en place d'un programme de carte d'achat et d'arrêter avec clarté ses attentes. La mise en place d'un programme de carte d'achat, bien que moins complexe que celle d'un progiciel de ges-

tion intégré, nécessite tout de même une attention certaine et d'importants efforts, notamment en matière de réorganisation.

Enfin, nous avons souhaité présenter dans la troisième et dernière partie de cet ouvrage une méthode. Il s'agit d'indications concrètes répondant à la question "comment fait-on" ? Elle s'adresse en priorité aux chefs de projets et responsables de programmes de carte d'achat dans les collectivités et établissements publics locaux. Cette prétention à l'universalité peut soulever une objection classique : "cette méthode ne fonctionnera pas pour nous, parce que notre situation est spécifique". Cette objection n'est pas recevable, car il apparaît assez nettement que les expériences réussies d'implantation de carte d'achat, en France comme à l'étranger, dans le secteur public comme dans le secteur privé ont de troublantes similitudes en matière de conduite de projet. A l'usage, on constate que ces soi-disant spécificités sont marginales et reflètent généralement une volonté de ne pas affronter un problème de gestion.

La mise en place d'un programme de carte d'achat est un objectif ambitieux pour une collectivité ou un établissement public local. On considère généralement que de douze à dix-huit mois sont nécessaires pour parvenir à le mener à bien. Le chef de projet ne devra négliger aucune des étapes, de l'établissement d'une cartographie précise des achats à la mise en place d'une organisation interne adaptée, en passant par l'établissement de partenariats clairs avec l'établissement bancaire émetteur et avec les fournisseurs de biens et services. Nous espérons par cet ouvrage aider la collectivité ou l'établissement public local et son chef de projet dans une telle démarche.

CHAPITRE 1

Le contexte d'introduction de la carte d'achat

Si la maîtrise des achats de production (matières premières et produits semi-manufacturés) est un sujet bien maîtrisé par les acteurs industriels depuis une cinquantaine d'années, ce n'est que depuis le début des années 90 que les entreprises se sont intéressées à la question de leurs achats de fonctionnement, également dénommés achats hors production. Cette volonté de mieux acheter l'ensemble des produits et des services nécessaires au bon fonctionnement de l'entreprise s'est imposée en raison de la complexité croissante de l'environnement mondial et de la nécessité d'exploiter tous les gisements possibles pour une amélioration globale de la performance économique des entreprises.

Au milieu des années 90, la problématique des achats a évolué d'une manière de plus en plus globale : il s'agit moins d'acheter "moins cher" plu-

tôt que d'acheter "mieux". La seule négociation des conditions tarifaires n'est plus considérée comme suffisante, et des techniques, des méthodes et des outils ont été développés et mis en œuvre par des acheteurs de plus en plus professionnels. De plus, l'ensemble des dirigeants et des gestionnaires est désormais sensible à ces notions.

Les techniques de gestion des achats hors production sont donc récentes. Elles ont été progressivement mises en place dans les grands groupes au cours des années 90. Si le secteur privé possède donc un peu d'avance, l'administration dans son ensemble est engagée dans un processus de mutation similaire. L'article 56 du Code des marchés publics a ouvert de nombreuses perspectives sur ce sujet et l'on constate, dans le choix même des termes, une évolution, les services "marchés" se transformant progressivement en services "achats". Dans ce cadre, le rôle des acheteurs publics est clairement d'améliorer l'utilisation des moyens qui leur sont alloués.

S'il ne leur appartient pas de décider des choix budgétaires, qui restent du ressort de leurs élus et de leurs directions générales, les acheteurs publics peuvent, par une gestion plus efficace, optimiser les dépenses publiques et, ainsi, contribuer à l'amélioration du service rendu aux administrés. Un allègement des processus d'achats peut contribuer, à relativement court terme, à dégager des personnels administratifs pour "mieux acheter" et pour accroître la valeur ajoutée apportée par les services achats. À terme, ce sont des ressources supplémentaires qui pourront être affectées à des services opérationnels.

Cadre réglementaire de l'achat en sphère publique

Le cadre réglementaire relatif aux procédures d'achat public a pour objectif général de garantir la bonne utilisation des fonds publics. Une transparence et une égalité de traitement sont requises vis-à-vis des fournisseurs, de sorte que la liberté d'accès à la commande publique leur soit garantie. Les règles d'exécution de la dépense sont également très encadrées et tendent à garantir "le bon usage des deniers publics". La rigueur de ce cadre réglementaire fait que les procédures d'achat public sont souvent considérées comme complexes et manquant de fluidité.

Pour autant, les études et les expérimentations menées en vue d'introduire la carte d'achat n'ont fondamentalement jamais cherché à remettre en cause les principes fondamentaux qui régissent la commande et l'exécution de la dépense publique. L'utilisation des cartes d'achat a été effectuée dans le corps classique des règles qui ont été révisées plutôt que révolutionnées.

Alors que les procédures d'achat public sont souvent critiquées par les acheteurs et les gestionnaires, il est frappant de constater que toutes les entreprises ont également des procédures d'achat extrêmement formalisées et que les directions des achats cherchent à faire respecter par les autres directions les contrats cadres négociés avec les fournisseurs. À la différence du Code des marchés publics, ces règles sont établies de manière interne à l'entreprise. Mais est-ce bien si différent ?

À l'instar de ce que pratiquent les entreprises, la carte d'achat est donc une

modalité d'exécution des marchés publics qui s'inscrit dans les principes généraux de la commande publique. Elle est donc à mettre en perspective avec une série d'autres évolutions qui tendent à rendre l'achat public plus efficient, ce qui est finalement l'une des meilleures garanties de sa régularité. À cet égard, son déploiement n'est envisagé que dans le cadre de l'environnement existant.

La question des achats de faible enjeu

Passer une commande, en vérifier la livraison, la comptabiliser et la payer prend du temps et représente un coût interne significatif. Les études menées par la Direction Générale de la Comptabilité Publique, qui recourent aux différentes analyses du secteur privé et du secteur public à l'étranger, font ressortir que le traitement global d'une commande (jusqu'à l'exécution du paiement) représente un coût fixe compris entre 80 et 100 euros, coût qui croît ensuite progressivement en fonction du montant de l'achat. Ce qui signifie qu'il faut que le montant d'une commande atteigne 1.500 euros ou plus pour que le coût de traitement de cette commande représente moins de 5% du montant de la commande elle-même. L'enjeu en termes d'achats n'est donc pas négligeable.

Si l'on ajoute à cela le fait que les achats de petits montants - inférieurs à ce seuil de 1.500 euros - représentent environ 4% de la valeur des dépenses d'achat de l'administration mais les deux tiers des commandes, la question devient dès lors importante. À l'échelle de l'ensemble des administrations

Les achats de petits montants

Analyser les achats de petits montants conduit à les regrouper par type, à regrouper les codes de nomenclature d'achats par fournisseur de services pertinents, et permet de se donner une vision d'ensemble de la volumétrie des commandes sur ce type d'achats.

Effectuée sur les services de l'État (ministères et services déconcentrés) par la cellule carte d'achat de la DGCP sur la base de données 2002, cette analyse conduit à estimer - toute chose égale par ailleurs compte tenu de la complexité du système statistique - à 4 millions le nombre des actes de commandes et de paiements de petits montants. La répartition est sans surprise et identique à la majorité des organisations de grande taille.

Type d'achats	% des commandes	% cumulé des commandes
Entretien des bâtiments	16%	16%
Fournitures informatiques	15%	31%
Prestations de communication	13%	44%
Fournitures de bureau/Papier/Mobilier	11%	55%
Documentation/Livres/Bases de données	9%	64%
Études diverses/Services informatiques	9%	73%
Restauration/Alimentaire	5%	78%
Formation professionnelle	4%	82%
Vêtements/Uniformes	3%	85%
Téléphonie/Audiovisuel	3%	88%
Transport des personnes	2%	90%
Intérim/Gardiennage/Entretien	2%	92%
Services médicaux	2%	94%
Flotte automobile	1%	95%
Logistique/Courrier	1%	96%
Autres	4%	100%

françaises, on estime qu'il y aurait environ 10 millions de commandes de petits montants par an, représentant environ 4 milliards d'euros de dépenses publiques. Dans les seules collectivités locales, le traitement des achats de petits montants représente plus de 6 millions d'opérations.

Concrètement, les gestionnaires publics sont aujourd'hui envahis par ces innombrables commandes de petits montants, qui génèrent un coût administratif sans rapport avec l'enjeu économique. Il s'agit d'actes de dépense liés à des achats simples et récurrents : fournitures de bureau, documentation, entretien courant... Ces constats de gestion ne sont pas propres au secteur public. Le secteur privé a lui aussi à effectuer ce type d'achats dont le coût de commande, de comptabilisation et de paiement est élevé.

Les gestionnaires privés les classent en deux catégories, les produits ou les services ORM* (Operating Resource Management) qui concernent les fournitures de bureau, les voyages, les services de nettoyage, et les produits ou services MRO* (Maintenance Repair Operating) regroupant les pièces de rechange, d'entretien et de maintenance. Si ces achats sont nécessaires au fonctionnement quotidien de l'organisation, leur indisponibilité n'engendre généralement pas de rupture dans l'activité, ce qui justifie qu'on les désigne parfois sous le terme - probablement peu approprié - d'achats non stratégiques. On préférera les désignations d'achats de fonctionnement ou d'achats de petits montants récurrents.

À cet égard, il est important de ne pas assimiler les achats de ce type à ceux généralement désignés dans l'administration sous le terme de "menues

dépenses". Ces achats peu formalisés, souvent exécutés via des régies d'avance, sont peu nombreux comparés aux achats de petits montants récurrents, généralement exécutés sous forme de marchés à bons de commande.

L'enjeu en termes d'achat est donc d'optimiser les ressources affectées à la passation et à l'exécution des dépenses publiques en fonction de leur enjeu véritable. En appliquant des procédures identiques, quel que soit le montant de la dépense, on arrive à la situation où quasiment 96% des dépenses ne se voient affectés que 25% des moyens de contrôle. Les procédures en vigueur dans la sphère publique, caractérisées par une forte centralisation et un nombre parfois important d'acteurs intervenant entre l'auteur initial de la commande et le fournisseur, se révèlent donc trop lourdes et trop complexes pour les achats de petits montants récurrents. L'analyse a donc conduit à la mise en place d'un outil spécifiquement adapté à ce type d'achats.

La carte d'achat : une réponse à ces problématiques

La carte d'achat s'impose dans ce contexte comme une solution peu onéreuse, simple et efficace pour les achats de biens et services de faible enjeu. Il s'agit d'une solution monétique, développée par les grands opérateurs internationaux de l'industrie des cartes et les banques, qui associe aux fonctionnalités traditionnelles des cartes bancaires des particularités en matière de possibilités d'utilisation, notamment en limitant les achats à des fournisseurs référencés. À cette carte d'achat peut être associée une dématérialisation des échanges avec les fournisseurs : commandes en ligne et factures électroniques.

Concrètement, la carte d'achat permet donc d'effectuer des commandes et d'organiser leur paiement, pour des commandes déterminées auprès de fournisseurs référencés. Elle a pour vocation d'être utilisée pour les achats d'une large gamme de biens et services, répondant à une double caractéristique : un montant unitaire faible et une certaine récurrence. Les applications les plus fréquentes concernent les fournitures et le petit mobilier de bureau, l'informatique d'appoint et les consommables, les services d'imprimerie et de reprographie, les abonnements, l'entretien, les réparations, les fournitures industrielles, les services courants (plateaux-repas, messagerie...). Aucun achat récurrent de petit montant n'est a priori exclu du champ d'application de la carte d'achat, à l'exclusion des marchés publics de travaux qui ne correspondent pas à l'objet de la carte d'achat.

La carte d'achat est nominativement attribuée à un porteur, dans le cadre d'une délégation du droit de commande. Cette approche permet aux agents publics d'effectuer eux-mêmes les achats nécessaires à l'exécution de leur mission, dans un cadre préalablement défini. On passe alors d'une logique de centralisation des commandes avec des contrôles a priori à une logique de décentralisation de l'acte d'achat avec des contrôles a posteriori.

Cette approche, source de simplification et de responsabilisation, permet d'alléger sensiblement les processus administratifs de commande et de validation du service fait, sachant que deux tiers du coût fixe de traitement (les 80 à 100 euros évoqués précédemment) résultent uniquement de la passation de la commande et du contrôle de livraison. Ces coûts peuvent donc être diminués de manière rapide par un abandon du contrôle a priori pour des

La carte d'achat en 10 points

1. La carte d'achat est délivrée dans le cadre d'un marché public d'émission de cartes d'achat passé entre un émetteur et une collectivité ou établissement public local.
2. La carte est personnelle et la décision de délivrer une carte à un agent est prise par la collectivité locale et exécutée par l'émetteur. Le porteur de la carte doit être placé sous l'autorité hiérarchique de la collectivité locale. Un règlement intérieur pose les conditions d'utilisation de la carte par le porteur.
3. C'est une carte à autorisation systématique. Chaque utilisation de la carte d'achat fait l'objet d'un contrôle de paramètres par l'émetteur.
4. La carte ne permet pas de retirer d'espèces.
5. Au sein du réseau d'acceptation auquel est associée la carte, elle n'est utilisable que chez des commerçants préalablement référencés par la collectivité locale. L'émetteur met en œuvre ces paramètres.
6. À chaque carte d'achat peut être associé un plafond périodique pour un fournisseur référencé donné. À chaque utilisation de la carte, le plafond est décrétement en temps réel. L'émetteur les met en œuvre.
7. En vente de proximité, l'utilisation de la carte par son porteur n'est possible que lorsque les fournitures (ou services commandés) sont remises en présence du porteur et que la commande ne fait pas l'objet d'une convention de prix.
8. En vente à distance, la collectivité locale bénéficie d'un service de contestation.
9. L'émetteur paye directement au fournisseur de la collectivité locale toute créance née d'une utilisation de la carte d'achat. Il inscrit chaque utilisation sur un relevé d'opérations et porte le transfert de fonds au débit d'un compte technique associé au marché d'émission de la carte d'achat. Ce n'est pas un compte de dépôt.
10. La collectivité locale fait créditer sur le compte technique le montant des utilisations de la carte d'achat par son comptable public. Ce dernier effectue les contrôles réglementaires prévus par le décret de 62.

achats à faible enjeu. L'identification immédiate de l'auteur de la commande par son numéro de carte permet un contrôle a posteriori efficace.

Afin d'utiliser pleinement les possibilités offertes et d'éviter les utilisations abusives, la carte d'achat suppose un paramétrage complet, de sorte qu'elle ne puisse être utilisée qu'auprès de fournisseurs référencés, pour des achats de produits ou de services spécifiques, dans des conditions et des montants préalablement fixés. Une nouvelle fois, il ne s'agit donc pas d'un moyen de régler les "menues dépenses" mais bien d'un outil au service d'une meilleure efficacité de la gestion des achats récurrents de faible enjeu, dans une logique de maîtrise des coûts d'approvisionnement incluant non seulement le prix d'achat mais également tous les frais internes de commande induits.

Une autre caractéristique de la carte d'achat est la gestion numérique et consolidée des données liées aux actes d'achat effectués par l'ensemble des cartes d'une collectivité ou d'un établissement public local, permettant un contrôle de gestion de la commande, un contrôle a posteriori de l'opportunité de la dépense, une possibilité d'intégration directe dans les systèmes comptables et, dans une forme très aboutie, l'archivage dématérialisé des factures. Certaines de ces évolutions vont nécessiter quelques aménagements en matière des systèmes d'information et de gestion ; aussi les coûts de gestion, de contrôle comptable et de paiement, qui représentent le tiers restant des coûts fixes de traitement, ne peuvent diminuer que progressivement au fur et à mesure de la mise en place de ces aménagements et évolutions.

La révision du processus et l'utilisation de l'outil carte d'achat génèrent des économies de temps dans le cycle d'achat et d'exécution de la commande publique et une réduction des coûts induits. L'ampleur de cette réduction dépendra de l'effort de rationalisation réalisé par l'utilisation de la carte d'achat. Il est permis de cibler une réduction de 20 à 40% des coûts internes (soit de 20 à 40 euros sur les coûts de traitement de chaque commande).

La traduction de ces économies de temps en une économie budgétaire n'est cependant pas mécanique. Il revient aux gestionnaires publics de tirer avantage de ces gains de temps pour le consacrer à des tâches à plus grande valeur ajoutée au vu des spécificités organisationnelles de leur collectivité ou de leur établissement public local. Ces avantages résultent donc du processus de changement induit par la carte d'achat.

Une solution éprouvée dans le secteur privé et à l'étranger

Les cartes d'achat sont largement utilisées depuis les années 80 dans le secteur privé, aux États-Unis et en Grande-Bretagne. D'autres pays tels que l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, la Suisse, l'Irlande, la Suède, l'Australie, le Canada ou encore Hong Kong ont expérimenté la carte d'achat. En France, le développement dans la sphère privée est plus récent. À l'origine, ce sont des filiales françaises de sociétés américaines qui ont été les premières à l'utiliser, suivies progressivement par des entreprises d'origine française, parmi lesquelles on citera notamment Renault, Aventis, Thales ou Michelin. Entreprise du secteur public, la RATP déploie un large programme de carte d'achat.

S'agissant des administrations, collectivités territoriales et établissements publics, c'est aux États-Unis et en Grande-Bretagne que l'on trouve le plus grand nombre d'entités publiques ayant mis en place un système de carte d'achat. Ainsi, aux États-Unis, où la carte d'achat a été lancée depuis le milieu des années 80, ce sont aujourd'hui plus de 500.000 agents des administrations fédérales qui sont porteurs de cartes d'achat. L'exemple de la Grande-Bretagne est particulièrement intéressant pour la France. Depuis octobre 1997, le Trésor britannique a ainsi coordonné la mise en place d'un système de cartes d'achat qui permet de libérer des ressources, de diminuer les coûts de gestion et de concentrer le travail des agents sur la partie la plus utile et la plus valorisante de leur activité. En 2003, environ 40.000 cartes d'achat étaient en circulation.

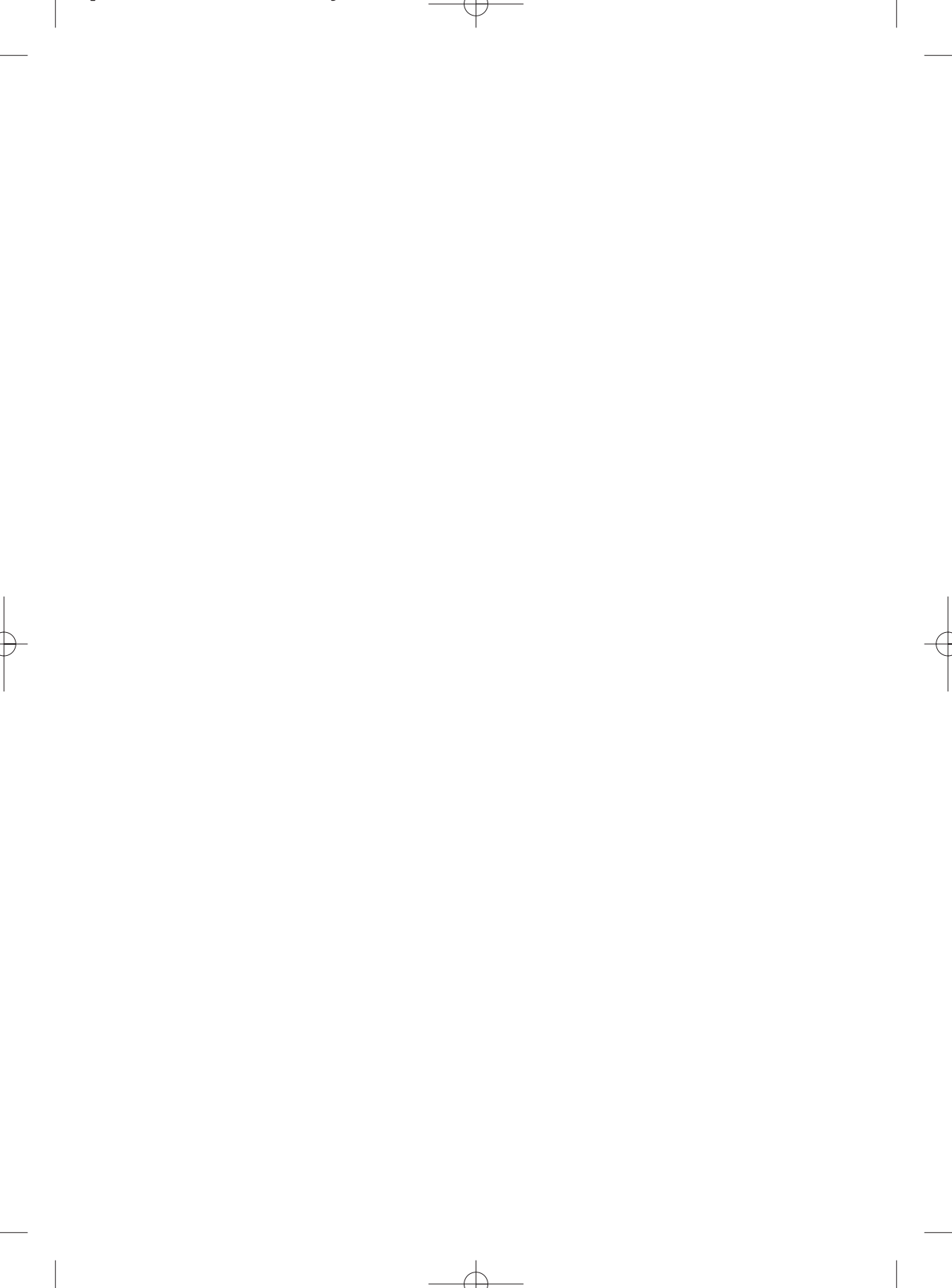
L'introduction de la carte d'achat dans l'administration

Dans l'administration, les premières réflexions sur la carte d'achat remontent à la fin des années 90. La décision du Trésor britannique de généraliser l'usage de la carte d'achat y est pour beaucoup. Des contacts sont alors noués entre la Direction Générale de la Comptabilité Publique et des opérateurs de cartes d'achat qui viennent juste de développer les premiers pilotes dans le secteur privé.

Dans le cadre plus global de la modernisation des procédures d'achat public, les circuits et procédures d'exécution des achats de faible enjeu font l'objet d'une attention particulière. Elle conduit la Direction Générale de la

Comptabilité Publique à s'intéresser de plus en plus aux solutions de carte d'achat. Afin d'étudier l'opportunité et la faisabilité de la mise en place de la carte d'achat en sphère publique, le comité interministériel d'octobre 2000 valide le principe d'une série d'expérimentations de façon à éprouver de manière pratique le concept.

Le bilan positif tiré de cette expérimentation conduit le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie à proposer la généralisation de la possibilité d'utiliser cet outil de gestion à l'ensemble de l'administration. Le retour d'expérience de cette période de test a permis de développer une solution de carte d'achat spécifiquement adaptée aux attentes des collectivités locales, en partenariat avec la profession bancaire. Les aspects juridiques, techniques, financiers, économiques et organisationnels ont été abordés et résolus et les opérateurs du monde bancaire sont donc aujourd'hui à même de proposer une offre de produits et de services répondant aux besoins et contraintes des collectivités et établissements publics locaux.



CHAPITRE 2

Principes fondamentaux de la carte d'achat

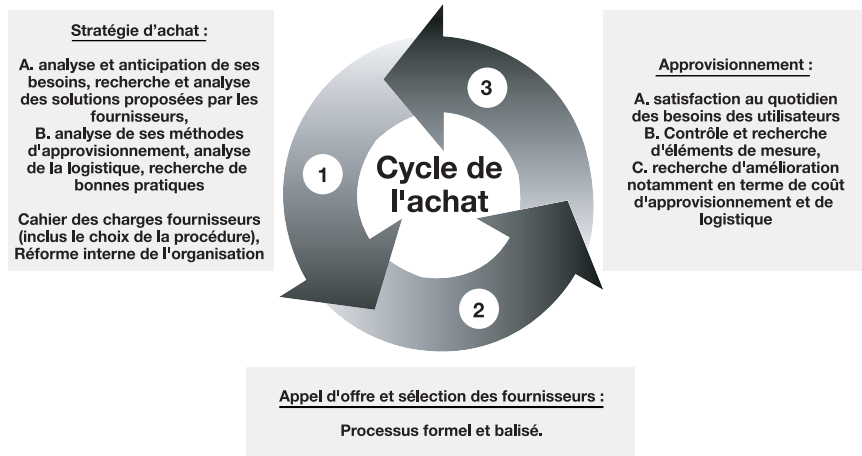
La carte d'achat est conçue à la fois comme un outil de commande et comme une solution de paiement des fournisseurs. Le principe fondamental de la carte d'achat est de déléguer aux utilisateurs l'autorisation d'effectuer directement auprès de fournisseurs référencés les commandes de petits montants nécessaires à leur travail quotidien en leur fournissant un outil simple d'usage, offrant toutes les garanties de contrôle et de sécurité pour la maîtrise des dépenses. L'application de ce principe de délégation est source de simplification et de responsabilisation, au bénéfice final de la mission de service public.

La carte d'achat dans le cycle d'achat

La carte d'achat doit s'appréhender au regard du cycle d'achat, que l'on

peut décomposer en trois étapes (voir schéma ci-dessous). La première étape, clairement mise en avant dans le nouveau Code des marchés publics, peut être considérée comme celle de l'anticipation des besoins. Cette approche, assez constante dans la sphère publique, suppose une remontée des demandes des utilisateurs, une synthèse des besoins et débouche sur la recherche des meilleurs fournisseurs.

Le cycle d'achat



En termes simples, l'idée est que l'on achète d'autant mieux que l'on connaît précisément à l'avance ce dont on aura besoin et que l'on a une certaine idée des prestations offertes par les fournisseurs. Sur ce dernier point,

le “sourcing” encore appelé “marketing des achats” a tout simplement pour objectif de vérifier que sur des objets simples - c’est le cas de ceux visés par la carte d’achat - les demandes correspondent au marché et, dans une démarche encore plus active, que les fournisseurs n’auraient pas de bonnes idées à développer.

C’est à la deuxième étape qu’intervient le concept d’appel d’offres, tel que défini dans le Code des marchés publics. Ce processus a pour objectif d’assurer la plus large transparence à la conclusion des marchés publics, tant dans un souci éthique que dans une volonté d’efficacité. On est au cœur du respect des principes fondamentaux. C’est sur cet aspect particulier de la commande publique que les experts se focalisent généralement. Ce n’est pourtant qu’une étape, certes essentielle, dans l’ensemble du cycle d’achat. Il est vrai que c’est aussi celle sur laquelle le particularisme de la sphère publique est le plus sensible.

La carte d’achat, quant à elle, peut prendre place dans la troisième étape, une fois le marché passé, pour l’exécution de la commande. Cet outil de gestion permet à un agent public de disposer en temps et en heure des moyens, en biens et en services, nécessaires à l’exercice de sa mission. En simplifiant le processus, la carte d’achat offre aussi un moyen d’évaluer la pertinence du choix du fournisseur, non seulement en ce qui concerne le produit ou le service commandé, mais aussi l’ensemble des éléments connexes comme la qualité de la facturation ou de la logistique. Ce dernier point, souvent oublié dans l’analyse du processus d’exécution d’une commande publique, réserve parfois des surprises.

Par exemple, il semble logique d'espérer obtenir de meilleures conditions en commandant des stylos par "palette" (achat en nombre) plutôt qu'au fil de l'eau, par boîtes de vingt. Or la logistique interne des fournisseurs de bureau apporte parfois une réponse surprenante. Ainsi, comme la majorité de leurs clients exigent un conditionnement et une livraison par boîtes, les fournisseurs auront adapté leurs processus (stockage et livraison) à ce volume et l'achat groupé ne sera pas forcément avantageux. Dans certains cas, les fournisseurs ne veulent même plus livrer de gros volumes afin que les acheteurs renouvellent leurs stocks. Le "marketing des achats" est donc essentiel.

Prix d'achat et coût réel d'acquisition

L'une des problématiques constantes en matière d'optimisation des achats est d'arbitrer entre externalisation et centralisation. Il est impératif de différencier le prix d'achat du coût réel d'acquisition, ce dernier tenant compte de l'ensemble des dépenses internes, qui peut se révéler hors de proportion par rapport au coût du produit ou du service. Pour ce faire, il est impératif de tenir compte de la totalité des services, dont l'importance est souvent négligée. Pour reprendre l'exemple des stylos précédemment cité, il existe une différence fondamentale dans le service entre une livraison par palettes en un seul point et une livraison par boîtes de vingt directement dans les services d'une collectivité ou d'un établissement public local.

Le principe de l'économat est une illustration parfaite d'une analyse réductrice, séduisante à première vue mais onéreuse à l'usage. Pour obtenir de

meilleures conditions tarifaires auprès des fournisseurs, il est décidé d'acheter en quantité des produits courants, par exemple des consommables informatiques. Ceux-ci sont donc stockés dans l'organisation et diffusés selon un processus de commande interne. Pour éviter toute dérive, nul n'a le droit de commander des produits directement à l'extérieur. En apparence, tout est optimisé. En fait, la mesure de l'économie réalisée n'est pas pertinente car, le plus souvent, elle ne tient pas compte des coûts internes engendrés par cette solution : volume de stockage, salaire du personnel de gestion des stocks, etc.

On sait que le stockage crée autant sinon plus de problèmes de gestion interne qu'il n'en résout. Le taux de disponibilité d'un produit (présence en stock au moment où arrive la commande interne) est moindre que chez les fournisseurs. Cette situation s'explique naturellement par le fait que les fournisseurs performants disposent d'outils de gestion très élaborés pour suivre leurs propres stocks. Il en résulte une addition des délais du fournisseur et de l'économat. Les utilisateurs ne disposent pas des moyens pour exercer efficacement leurs missions.

Pour éviter ce type d'inconvénients, des stocks sont constitués au sein même des services, les utilisateurs ayant tendance à se constituer un stock tampon, en commandant par exemple une nouvelle cartouche d'encre alors que l'ancienne est encore à moitié pleine. De plus, les économats réagissent souvent trop tardivement face aux effets d'obsolescence des produits. Ainsi, le risque de se retrouver avec des consommables inadaptés lors d'un renouvellement de l'équipement n'est pas négligeable. Le prix de ces produits perdus doit donc être pris en compte dans l'évaluation du coût de la solution. La

carte d'achat apporte une réponse à ce débat en permettant de réduire la différence entre le coût réel et le coût d'acquisition.

L'utilisateur en première place

Si l'on admet que l'objectif des achats de faible enjeu est de permettre à l'organisation de fonctionner, qui mieux que l'utilisateur final est à même non seulement de définir ses besoins mais aussi de gérer l'ensemble du processus de commande ? Cette démarche peut surprendre alors que l'on parle de rationalisation des achats, mais elle se révèle tout à fait valable dès lors que l'on distingue le concept d'achat de celui d'approvisionnement. La professionnalisation de l'achat public va de pair avec une meilleure anticipation des besoins et une centralisation des achats. Elle n'est pas contradictoire avec une décentralisation de la commande vers les utilisateurs.

Il s'agit de replacer l'utilisateur, considéré globalement avec sa fonction et son poste de travail, au centre de la réflexion en matière d'achat et d'approvisionnement. Surtout de prendre directement en compte son point de vue. Attention, car la décentralisation des achats ne s'impose pas dans tous les cas. Mais si tel est la situation, alors la carte d'achat est une solution parfaitement adaptée.

La carte d'achat repose sur un objectif simple : apporter le maximum de fluidité aux opérationnels, à l'exemple de l'approche qui prévaut dans le monde industriel où l'essentiel est de ne jamais interrompre la chaîne de fabrication. Les notions de "zéro stock" et d'approvisionnement "en flux

tendu" se sont imposées dans un contexte de réduction des coûts. Mais elles ont été accompagnées de la mise en place de solutions permettant d'assurer la continuité de la production. Ces concepts ne sont pas aussi répandus pour les achats hors production, bien qu'ils soient nécessaires à l'exécution des missions des personnels concernés.

Le modèle de la carte pétrolière, qui est désormais le mode principal d'approvisionnement en carburant pour les véhicules de service, est un exemple de cette approche. Aujourd'hui, le chauffeur d'une voiture de service dans une collectivité dispose d'une carte de carburant. En tant qu'utilisateur, il sait évidemment lorsqu'il est nécessaire de faire le plein. Mettre de l'essence dans une voiture est un engagement juridique. La carte de carburant lui permet d'effectuer lui-même une commande sans rendre de compte à sa hiérarchie.

Dans le champ d'application de la carte d'achat - achats récurrents de faible montant -, la délégation de commande est jugée utile, voire nécessaire. C'est un gisement d'économies et de gains d'efficacité. Intégrant des solutions de reporting, la carte d'achat permet de bien encadrer et de suivre l'exercice de cette délégation et par là même d'améliorer le contrôle de la dépense publique. Cette délégation de commande repose sur deux notions novatrices en matière d'achats : l'autorisation d'engagement et le contrôle a posteriori.

Des engagements maîtrisés

La carte d'achat offre une série de fonctionnalités qui permettent d'enca-

Satisfaction des utilisateurs

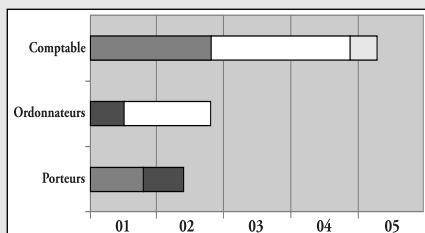
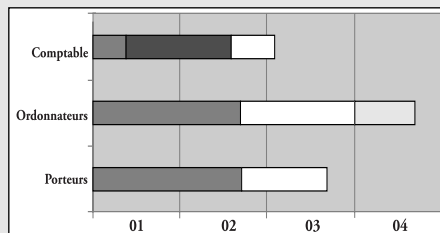
Les résultats des enquêtes de satisfaction menées à l'issue de l'expérimentation menée en 2002 et 2003 souffrent de l'hétérogénéité des contextes d'utilisation et d'effectifs statistiquement trop faibles. Ils sont plus qualitatifs que quantitatifs mais dégagent quelques grandes tendances :

- les agents publics porteurs de cartes d'achat sont les utilisateurs les plus satisfaits. La carte d'achat leur apporte la responsabilisation. Leurs besoins professionnels sont acquis plus vite et ils peuvent mieux assurer leur mission. La délégation du droit de commande, concept de gestion fondamental de la carte d'achat, est pour eux un moyen de s'affranchir de certaines lourdeurs du processus antérieur ;
- les gestionnaires ont pris conscience des possibilités offertes par la dématérialisation et l'automatisation de certaines tâches. Pour de nombreux acheteurs publics, la réflexion sur le processus d'approvisionnement est une nouveauté. Ils sont convaincus par l'outil et découvrent l'ampleur de la tâche de réorganisation de la commande, de la logistique et du contrôle ;

Le jugement - basé sur une notation de critères par les agents utilisateurs - montre des différences sensibles selon le degré de délégation auquel a procédé l'organisation.

Organisations ayant procédé à une forte délégation

Dans les organisations ayant procédé à une forte délégation, le degré de satisfaction des porteurs est plus élevé que chez les gestionnaires et les comptables. Ces derniers citent la délégation comme une satisfaction.



Organisations ayant procédé à une faible délégation

Dans les organisations ayant procédé à une faible délégation, le degré de satisfaction des porteurs est moindre. Cette délégation est pourtant citée par les porteurs alors que gestionnaires et comptables ne l'évoquent pas.

■ Facilité d'usage et fiabilité

■ Décentralisation

□ Simplification et économie

□ Amélioration des relations fournisseurs

drer et de suivre l'exercice de cette délégation du droit de commande. La carte d'achat est une carte dite "à autorisation systématique", ce qui signifie qu'à chaque utilisation le commerçant consulte les habilitations propres à la carte qui effectue cette transaction. Plusieurs paramètres sont contrôlés automatiquement à l'occasion de chaque transaction.

Les capacités de paramétrage des cartes d'achat sont multiples, elles peuvent ainsi enregistrer, pour chaque porteur, un périmètre de fournisseurs autorisés, un montant plafond de dépenses par opération et par mois. Le système autorise également l'agrégation de ces montants par ligne budgétaire de manière à offrir une bonne visibilité sur l'engagement global. Le système contrôle en permanence que l'ensemble des règles établies au préalable par l'ordonnateur est pleinement respecté.

Ces contrôles sont assurés par le serveur d'autorisation bancaire associé au programme de carte d'achat retenu par la collectivité locale. Ces serveurs, plates-formes monétiques développées par les banques, jouent un double rôle :

- administrer l'ensemble des paramètres d'habilitation des cartes d'achat ;
- répondre aux demandes d'autorisation d'engagement sollicitées par les fournisseurs à l'occasion de toute commande par carte d'achat.

Pour assurer la mise à jour de ces paramètres, certaines banques émettrices offrent au responsable de programme la possibilité de se connecter directement à ce serveur via Internet par liaison sécurisée. Certaines ont également choisi d'enrichir leurs offres et proposent de larges possibilités de

paramétrage des habilitations de manière à permettre d'encadrer avec précision la délégation de commande des cartes d'achat.

Contrôler a posteriori

C'est incontestablement là une grande évolution apportée par la carte d'achat dans la manière d'appréhender la gestion des achats, dans la sphère publique comme pour l'ensemble des organisations d'une manière générale. L'idée est de maîtriser le processus d'achat dans de grands schémas plutôt qu'acte par acte. En d'autres termes, cela signifie qu'il ne va pas être question d'exiger un bon de commande signé par un chef de service pour pouvoir acheter une gomme ou un crayon. Ce qui peut se résumer ainsi : lorsque l'enjeu est financièrement peu important, le coût d'un processus de contrôle hiérarchique est sensiblement plus élevé que le risque de dérive.

L'évolution de l'usage professionnel du téléphone est une parfaite illustration de cette démarche. À l'origine, compte tenu de la rareté et du coût de cet instrument, on n'installait qu'un seul téléphone par service. Pour pouvoir téléphoner, chacun devrait demander l'autorisation de son supérieur hiérarchique. Dans un second temps, avec la baisse des prix, chaque poste de travail fut équipé d'un poste téléphonique. Mais avec un accès limité : pas d'appels à l'international ou restriction aux seules communications locales. Aujourd'hui, tous les postes sont en libre accès et l'on met en place un contrôle a posteriori, à l'aide notamment de systèmes experts, pour identifier les dérives manifestes.

Engagement juridique du porteur

Une lecture stricte des textes réglementaires publics conduit à affirmer que seul l'exécutif d'une personne morale de droit public est habilité à engager juridiquement son entité. Ce principe juridique ne trouve pas d'application pratique dès lors que la collectivité locale a une taille importante. Sa seule application devient même particulièrement déraisonnable s'agissant d'achats de petits montants. La délégation d'un droit de commande s'impose donc de fait.

Dans le cadre de la carte d'achat, les agents publics qui se voient attribuer des cartes disposent d'un droit d'engager juridiquement leur collectivité locale vis-à-vis de fournisseurs. Pour ce faire, il convient que la collectivité locale encadre cette délégation de droit de commande par une procédure interne propre (arrêté, décision...) et désigne officiellement les personnes habilitées à administrer le programme de carte d'achat de la collectivité locale. Ainsi, l'ordonnateur ou le représentant qualifié de la collectivité locale procède à la rédaction et publication d'actes internes stipulant :

- le principe de l'engagement juridique de la collectivité locale par carte d'achat, ainsi que les règles et conditions d'utilisation par les agents publics porteurs de cartes ;
- la désignation d'un responsable de programme carte d'achat et à son habilitation à gérer le programme.

La délégation du droit de commande n'est pas assimilable à une délégation de signature ou de pouvoir. L'engagement que peut prendre l'agent public porteur de cartes d'achat pour sa collectivité locale n'est pas comparable en termes d'enjeux ou de responsabilité. Cette délégation est assimilable à des pratiques assez répandues, comme l'utilisation de cartes pétrolières par des agents publics. De facto, les élus ou les fonctionnaires de direction sont dans l'impossibilité pratique de signer tous les actes de commande.

Introduire la carte d'achat conduit l'organisation à s'interroger sur la pertinence de nombreux contrôles à priori sur des biens ou des services sans gros enjeux financiers ou tout simplement nécessaires au fonctionnement de l'organisation. La notion de contrôle a posteriori ne signifie pas absence de contrôle, bien au contraire. Il convient de fixer clairement les règles du jeu auxquelles doivent se conformer les porteurs. Une information des porteurs est nécessaire. S'il y a dérive, il faut annoncer et mettre en œuvre la sanction. Une approche a posteriori, voire statistique, du contrôle d'opportunité conduit à cet égard à être très rigoureux dans l'application de la sanction prévue.

L'expérience montre qu'il n'y a risque de dérive que s'il n'y pas de réaction de la hiérarchie en cas de découverte d'un acte contraire aux règles. Puisqu'il n'y a pas interdiction ou impossibilité de faire, il doit donc y avoir au minimum obligation d'explication. Le niveau de la réaction doit être clairement adapté à cette nouvelle approche car il ne faut pas oublier qu'il s'agit là d'une méthode de contrôle statistique. Il faudra donc par exemple exiger le remboursement de tout usage abusif de la carte par son porteur, même pour 1 ou 2 euros, et ne pas hésiter à prendre d'autres sanctions si la faute est évidente.

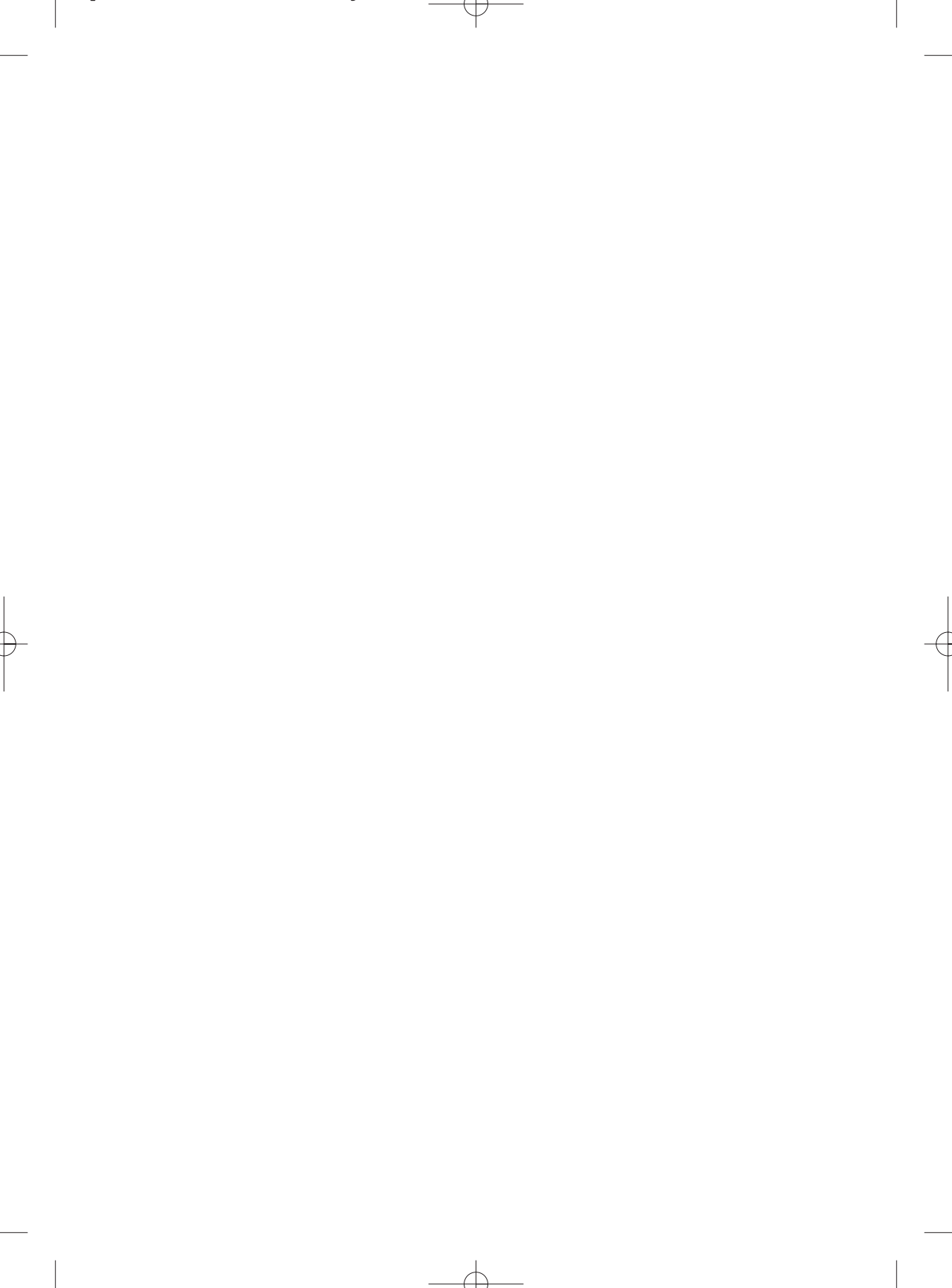
Ce mode de contrôle est dans la pratique beaucoup plus efficace. Deux points sont à prendre en compte. Le premier, c'est que les procédures actuelles (avec autorisation hiérarchique préalable) n'intègrent généralement aucun contrôle a posteriori. Les dérives éventuelles ne sont donc tout simplement pas identifiables. Le second, là encore fruit de l'expérience, c'est que

la contractualisation de la délégation de commande va dans le sens d'une plus grande responsabilisation des utilisateurs, qui sont les premiers à s'autocontrôler.

Une solution universelle

La carte d'achat n'est pas la seule solution à offrir les caractéristiques précédemment citées. Outre les cartes de carburant, on peut également mentionner les "programmes logés" pour la gestion des déplacements ou les "procurement cards" proposées par certains véricistes. Autant d'approches reposant sur les principes de la délégation de commande, du plafonnement de l'engagement et, dans une certaine mesure, du contrôle a posteriori. Mais la carte d'achat ajoute à ces différents critères une spécificité unique : il s'agit d'une carte "universelle".

En effet, le principal atout de la carte d'achat est que son périmètre d'action théorique est pratiquement illimité. Elle peut notamment être utilisée aussi bien pour des achats à distance, quel que soit le support utilisé (catalogue papier ou en ligne, commande par téléphone, par fax, par courrier électronique ou sur site Web), que pour des achats chez des commerçants de proximité, avec un réseau d'acceptation national voire international. L'investissement initial de mise en place d'un programme de carte d'achat peut donc être rentabilisé par l'extension des portefeuilles de produits et de services qu'elle permet de gérer.



CHAPITRE 3

Les acteurs de la carte d'achat

Pour mettre en œuvre une exécution des marchés publics par carte d'achat, l'acheteur et le gestionnaire public vont devoir s'adresser à un fournisseur de services particulier, avec lequel ils devront passer un marché d'émission de cartes d'achat. Ce fournisseur doit être une banque ou un établissement financier assimilé. À la base de tout achat réussi se trouve la connaissance du marché sur lequel évoluent ses fournisseurs. Les services en matière de carte d'achat n'échappent pas à cette règle et il importe que l'acheteur ou le gestionnaire public comprennent bien le rôle des différents acteurs qui contribuent à faire fonctionner un réseau de cartes.

D'une certaine manière, l'opérateur de carte d'achat avec lequel la collectivité ou l'établissement public local va contracter n'est que la partie émergée de l'iceberg. Comme tous les systèmes monétiques utilisés par les particuliers

pour régler par carte leurs achats auprès de commerçants, la carte d'achat met en jeu de nombreux acteurs :

- **Les établissements financiers** : en collaboration avec d'autres banques, l'opérateur de carte d'achat va organiser le fonctionnement des cartes sur un réseau plus ou moins important de fournisseurs, normer et standardiser les règles d'utilisation des cartes ; ces actions ne sont pas spécifiques ou dédiées à un client donné et l'objectif des établissements est de rassembler le maximum de clients (acheteurs et fournisseurs) de sorte qu'il y ait un effet de masse sur lequel ils prélèveront des commissions.

- **Les acheteurs** : l'acheteur public doit se situer au sein d'une communauté d'utilisateurs, qu'ils soient publics ou privés ; il doit également, au-delà des services propres proposés par une banque donnée, s'interroger sur le réseau de fournisseurs auprès desquels il voudra utiliser ses cartes d'achat : est-il large et pertinent par rapport à ses besoins ?

- **Les fournisseurs** : ce sont les titulaires de marchés de fournitures de biens ou de services exécutés par cartes d'achat ; ils raisonnent par rapport à un client donné - une collectivité ou un établissement public local - mais aussi par rapport à la communauté des utilisateurs évoquée ci-dessus ; ils forment collectivement le réseau d'acceptation des cartes d'achat.

Le rôle des banques

Seul un établissement financier habilité par le Code monétaire et financier est autorisé à délivrer des cartes d'achat. Les établissements financiers jouent donc un rôle prépondérant dans la mise en place des solutions de carte

Contrats mis en œuvre

Contrat entre le fournisseur et la collectivité locale.

Une carte d'achat est un outil de commande et de paiement de biens ou de services qui permet d'exécuter un marché public liant la collectivité locale à son fournisseur. Ce contrat est donc soumis à des règles de droit public. Lorsque le marché préexiste et est écrit, la carte d'achat est un mode d'exécution prévu. En cas de besoin, elle nécessitera un avenant. Son utilisation vaut commande par la collectivité locale.

Contrat entre le fournisseur et la banque acquéreur.

Un contrat de droit privé lie le fournisseur accepteur à une banque acquéreur. Dans un système interbancaire, cette banque peut être différente de celle de la collectivité locale. Par rapport à un contrat d'acquisition classique, l'acceptation d'une carte d'achat d'une collectivité locale présente certaines particularités juridiques et éventuellement techniques. Les particularités techniques sont liées notamment aux problématiques de remontée de données enrichies. Les particularités juridiques sont surtout liées à la présence d'un service de remboursement dans le cas d'achats par correspondance.

Contrat entre banque acquéreur et banque émettrice.

Le lien éventuel entre une banque acquéreur et une banque émettrice relève d'accords interbancaires, d'une convention de place et dans certains cas d'usages. Ces liens font l'objet d'une surveillance par les autorités de tutelle bancaires.

Contrat entre collectivité locale et banque émettrice.

La délivrance ou la mise à disposition de cartes d'achat fait l'objet d'un contrat entre la collectivité locale et une banque émettrice ou un établissement financier assimilé. Ce contrat – marché d'émission de carte d'achat – est soumis aux dispositions du Code des marchés publics et aux règles de droit public. La collectivité locale recourt à la banque de son choix mais cet établissement doit disposer des agréments délivrés par les autorités de tutelle. La carte d'achat est délivrée par la banque émettrice à un agent public sur instruction de la collectivité locale. L'agent reste étranger au contrat. Les relations entre l'agent public et la collectivité locale sont régies par un règlement intérieur.

Comptable public et banque émettrice.

Le comptable public assignataire reste étranger au contrat d'émission de cartes d'achat passé entre la collectivité locale et la banque émettrice. Les relations entre l'ordonnateur et le comptable public assignataire demeurent régies par les textes réglementaires habituels. Les éléments réglementaires particuliers sont issus du décret relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat.

d'achat. Il s'agit en effet d'une offre commerciale, que leurs clients soient des entreprises, des collectivités locales ou des établissements publics. On parle alors de banque émettrice, d'émetteur ou d'opérateur de carte d'achat.

La collectivité locale qui souhaite mettre en place un programme de carte d'achat conclut donc un marché public avec une banque émettrice dans le cadre d'un contrat définissant notamment :

- les conditions et procédures à respecter pour acheter avec une carte ;
- les délais de règlement pour les transactions effectuées et acceptées ;
- les conditions de tarification.

Par ailleurs, pour qu'une carte d'achat puisse être utilisée, elle doit également être reconnue et acceptée par les fournisseurs. Ceux-ci doivent conclure un contrat avec une banque dite acquéreur. Il faut noter que ce contrat passé entre deux personnes de droit privé est donc soumis au droit commercial classique. La collectivité ou l'établissement public local y restent donc étrangers. Néanmoins, l'acheteur public ne peut totalement se désintéresser des conditions juridiques et techniques de l'acceptation.

Conformément aux principes de la commande publique, il n'est évidemment pas question d'exclure de fait un fournisseur d'un marché parce que les opérateurs de carte auraient des exigences auxquelles il ne pourrait raisonnablement répondre ou si, par exemple dans le cas d'une très petite entreprise, il lui serait imposé d'ouvrir un compte bancaire dans une nouvelle banque.

L'acheteur public doit donc être relativement vigilant quant au caractère

Interbancaireté et interopérabilité

Un système de paiement repose sur l'importante notion d'interbancaireté qui permet aux établissements bancaires d'échanger entre eux des règlements liés aux opérations par carte en toute transparence pour l'utilisateur. En France, il repose largement sur le Groupement des Cartes Bancaires. À l'étranger, l'interbancaireté repose fréquemment sur les réseaux Visa et MasterCard, qui forment deux interbancairetés.

La notion d'interopérabilité est différente de celle d'interbancaireté. L'interopérabilité, c'est l'établissement de normes et de standards technologiques permettant à un commerçant d'accepter les cartes de tout réseau, interbancaire ou non. En l'absence d'interopérabilité, l'ensemble des transactions ne peut s'effectuer que sur des systèmes propriétaires, et le commerçant est alors obligé de se doter d'un système d'acceptation - par exemple un terminal de paiement électronique - pour chaque carte. Dans le cadre des achats publics, une telle situation constitue de fait une restriction de l'accès à la commande publique.

L'absence d'interbancaireté ou le choix d'un émetteur privatif suppose que l'acheteur de la collectivité locale et l'ensemble de ses fournisseurs recourent à un même opérateur. Dans le cadre des achats publics, une telle situation peut constituer de fait une restriction de l'accès à la commande publique pour les fournisseurs de taille modeste. La demande d'exécution par carte d'achat, dès lors que manifestement l'objet du marché ne peut être rempli que par de très grands fournisseurs ou que les fournisseurs d'un "marché pertinent" accepte déjà une telle carte d'achat ne paraît pas en revanche constitutive d'une entrave.

S'agissant du système interbancaire qui prévaut en France pour les cartes de paiement classiques - Groupement des Cartes Bancaires - l'interbancaireté est acquise pour les niveaux de télécollecte des informations de niveau 1 et 2. En revanche, en ce qui concerne les informations de niveau 3, c'est-à-dire l'ensemble des données de la facture électronique, des accords restent encore à finaliser. Il convient alors au minimum que l'acheteur public vérifie l'interopérabilité du système.

interopérable ou interbancaire de la solution proposée par son opérateur de carte d'achat. Ces liens entre acquéreur et émetteur relèvent d'accords existants et de certains usages dans la profession bancaire, sur une base d'ailleurs comparable à celle permettant à un particulier d'utiliser une carte bancaire chez l'ensemble des commerçants, indépendamment des banques respectives des uns et des autres.

Les établissements bancaires ou assimilés émetteurs de cartes d'achat constituent des intermédiaires à la fois technique et financier entre les fournisseurs et les collectivités locales. Leur rôle commun est d'exploiter un réseau en essayant d'en accroître le périmètre d'utilisation, de faire évoluer les exigences techniques et les procédures d'utilisation pour apporter un meilleur service. La capacité d'un opérateur de carte d'achat à mettre en relation acheteurs et fournisseurs constitue un critère de sélection tout à fait logique dans le choix d'un prestataire de services.

La carte d'achat dans les collectivités et établissements publics locaux

À la différence des cartes détenues par des particuliers pour une utilisation privée, les cartes d'achat sont des cartes détenues par des personnes physiques pour une utilisation professionnelle. Pour pouvoir effectuer des commandes à l'aide d'une carte d'achat, la collectivité locale doit donc conclure un marché d'émission de cartes d'achat avec une banque émettrice, marché qui doit faire l'objet d'une mise en concurrence selon la réglementation en vigueur. La procédure peut naturellement être formalisée ou adaptée.

L'ensemble des cartes émises dans le cadre de ce marché forment un programme de cartes d'achat.

Dans un tel programme, plusieurs personnes sont impliquées à des niveaux différents :

- L'ordonnateur : Il lui revient naturellement la décision de mettre en place un programme de carte d'achat. Dans une collectivité locale, il apparaît souhaitable que cette décision fasse l'objet d'une présentation à l'assemblée locale. Dans un établissement public, il est également recommandé que la carte d'achat fasse l'objet d'une présentation au conseil d'administration. À l'exception des collectivités locales ou des établissements publics de très grande taille, c'est également à l'ordonnateur, en tant que personne responsable des marchés, que reviendra la charge de passer un marché d'émission de cartes d'achat avec un opérateur. La carte d'achat va alors lui permettre de déléguer un droit de commande pour des acquisitions de biens et de services de faible montant à des agents publics. Cette délégation suppose donc d'identifier les utilisateurs qui ont besoin, dans le cadre de leur activité, d'acquérir des biens et des services donnés. Au plan pratique, l'ordonnateur peut désigner nominativement un responsable de programme de carte d'achat, qui est alors délégataire de signature, dont le rôle et les responsabilités, définis préalablement, couvrent différents aspects comme les demandes de délivrance et de clôture de cartes d'achat ou la définition et la modification des paramètres et plafonds associés aux cartes délivrées.

- Les porteurs : Chaque agent public titulaire d'une carte d'achat est désigné

sous le terme de porteur. Au plan pratique, chaque porteur reçoit une carte d'achat à son nom, comportant un numéro de carte et une date d'expiration. Cette carte permettra au porteur de commander directement auprès de fournisseurs référencés les biens et services nécessaires à leur activité professionnelle, par tout moyen convenu, en proximité ou par correspondance, selon les règles et modalités définies par l'ordonnateur. En utilisant sa carte, le porteur engage juridiquement l'ordonnateur. Il ne doit l'utiliser qu'à des fins exclusivement professionnelles et dans le cadre des paramètres et plafonds définis par le responsable du programme. Chaque carte est personnelle, le porteur est donc responsable de son usage, sauf en cas d'utilisation frauduleuse par des tiers inconnus.

- **Le comptable public** : Il doit être dès l'origine associé au projet de doter la collectivité ou l'établissement public local d'un programme de carte d'achat. Dans le cadre d'une exécution des marchés par carte d'achat, il devra en effet non plus payer les fournisseurs de biens ou de services, mais la banque émettrice des cartes d'achat. Il devra à ce titre vérifier que les marchés prévoient bien une exécution par carte d'achat. Il devra également disposer du marché d'émission des cartes d'achat.

Le recrutement des fournisseurs

L'ensemble des fournisseurs adhérant à un système de carte d'achat constituent le réseau d'acceptation de cette carte d'achat. Les cartes émises par les banques émettrices ou établissements financiers assimilés sont alors

utilisables dans ce réseau. La valeur d'utilité de la carte d'achat pour une collectivité ou un établissement public local croît avec le nombre de fournisseurs. On le comprendra aisément en se référant à son comportement de porteur de carte personnelle. On s'attend généralement à ce que le commerçant accepte sa carte et on ne changera de marque de carte que si l'on a l'assurance de pouvoir l'utiliser chez ses commerçants habituels ou si l'on pourra, par exemple, l'utiliser lors de vacances à l'étranger.

Toutefois, avant d'aborder la question des fournisseurs du point de vue global du réseau d'acceptation, il convient de s'intéresser au point de vue individuel des fournisseurs ou groupes de fournisseurs de la collectivité ou de l'établissement public local. Pour accepter les cartes émises par une banque émettrice, le fournisseur doit contracter avec elle. Dans le cadre d'un réseau interbancaire, il peut également contracter avec un établissement tiers, correspondant bancaire de la banque émettrice des cartes d'achat de la collectivité ou de l'établissement public local.

Le contrat conclu entre un fournisseur et une banque acquéreur définit notamment les exigences techniques assurant le bon fonctionnement du système, les conditions et les procédures à respecter pour accepter les cartes, les délais de règlement des transactions, les conditions de garantie de ces transactions et la tarification du service rendu. Les délais de règlement des transactions, les commissions et les conditions de garantie ainsi que la tarification du service rendu relèvent du seul contrat.

Tout acheteur public souhaitant utiliser la carte d'achat va être confronté

Facteurs favorables à l'adhésion des fournisseurs à la carte d'achat

Par ordre d'importance :

- 1.** Un volume de commandes et d'affaires important chez le fournisseur auprès duquel l'exécution par carte d'achat est demandée.
- 2.** Une relation commerciale stable - éviter de vouloir exécuter par carte d'achat pour un marché à renouveler prochainement ou qui pose des problèmes - ou une demande d'exécution par carte d'achat qui était prévue dès la consultation.
- 3.** Un fournisseur acceptant déjà la carte d'achat ayant d'autres demandes du même type d'acheteurs publics ou privés, et naturellement pour lequel l'exécution par carte d'achat fait sens (nombreuses commandes de montant unitaire faible).
- 4.** Le caractère interopérable ou mieux interbancaire de la carte d'achat de l'émetteur. Éviter les solutions privatives ; le fournisseur pourra plus difficilement les réutiliser avec d'autres acheteurs et se trouvera dans une position commerciale ne lui permettant pas de négocier au mieux ses intérêts avec l'émetteur.
- 5.** Un opérateur de carte d'achat ou un réseau d'acceptation connu pour être efficace dans le recrutement des fournisseurs et assurant un bon service en la matière aux fournisseurs - le meilleur signe est l'importance et la pertinence de ce réseau.
- 6.** Une demande d'exécution qui conduira l'acheteur à concentrer ses volumes de commandes auprès d'un même fournisseur - diminution de l'allotissement - avec un titulaire du marché actuel qui pourrait alors être bien placé.
- 7.** Les commissions pratiquées par l'émetteur ou le réseau d'acceptation.

à la problématique de savoir si les fournisseurs avec lesquels il travaille - dans le cadre de marchés publics formalisés ou adaptés - acceptent ou sont susceptibles d'accepter la carte d'achat de la banque émettrice avec laquelle a été passé un marché d'émission. Cette problématique renvoie à une série de questions :

- Le fournisseur accepte-t-il déjà le paiement par carte d'achat et, si oui, quel type de cartes d'achat accepte-t-il ?

Ces questions concernent de fait les réseaux d'acceptation.

- Lorsque le fournisseur n'accepte pas le paiement par carte d'achat, la collectivité ou l'établissement public local sont-ils des clients suffisamment importants pour justifier l'adoption d'un tel processus d'exécution du marché ? D'autres acheteurs sont-ils susceptibles d'avoir une telle demande vis-à-vis de ce fournisseur ?

- Quelle est la capacité de l'opérateur de carte d'achat à recruter de nouveaux fournisseurs ?

Les actions que mène un établissement bancaire pour accroître le nombre de fournisseurs adhérant au système de carte d'achat sont regroupées sous le terme de politique de référencement de fournisseurs. Il est indispensable que les collectivités et les établissements publics locaux comprennent son importance.

- L'acceptation de la carte d'achat peut nécessiter certains aménagements techniques et organisationnels chez les fournisseurs. Que ce soit dans le cadre d'un appel d'offres formalisé ou adapté, la collectivité ou l'établis-

ment public local sont-ils prêts à induire le mode d'exécution par carte d'achat dans leurs charges ?

Les réseaux d'acceptation

Le réseau d'acceptation renvoie à la capacité technique et contractuelle d'un certain nombre de fournisseurs d'accepter les cartes d'achat d'une entité publique. Cette notion ne doit pas être confondue avec celle de "cercle fermé de fournisseurs" permettant à une collectivité ou un établissement public local de n'autoriser l'utilisation des cartes par ses agents qu'auprès de fournisseurs référencés. Les fournisseurs référencés peuvent ou non l'être au titre d'un marché public formalisé. Les fournisseurs référencés par la collectivité locale constituent donc un sous-ensemble des fournisseurs appartenant au réseau d'acceptation.

Du point de vue de la collectivité ou de l'établissement public local, le réseau d'acceptation est un élément constitutif de l'offre mais n'est pas partie prenante du marché d'émission de cartes d'achat. Le réseau d'acceptation est toutefois un élément fondamental de l'offre de l'opérateur. Il s'agit à la fois d'en mesurer l'importance et la pertinence. L'importance d'un réseau se mesure au nombre de fournisseurs. Pour ce qui concerne le réseau Cartes Bancaires, auquel la carte d'achat est désormais rattachée, près de 700.000 commerçants acceptent les cartes CB, Visa et MasterCard. À l'étranger, les réseaux Visa et MasterCard comprennent des millions de commerçants.

Mais la pertinence de ces réseaux doit également être prise en compte. Lorsqu'une collectivité ou un établissement public local n'achète pas à l'étranger, l'intérêt d'avoir un réseau d'acceptation international est faible. De même, en France, il est généralement estimé que seule une petite proportion des commerçants "classiques" adhérant au réseau CB est susceptible de recevoir des commandes et des paiements par carte d'achat. Ainsi le réseau d'American Express en France est moins large mais peut être aussi pertinent dans le domaine professionnel, dit généralement "business to business" ou B to B.

La raison principale tient à la nature même des achats effectués par les organisations publiques et privées et au mode de commande. Les biens et les services achetés sont différents de ceux des particuliers et, surtout, les organisations se font plutôt livrer les achats s'effectuant via des commandes à distance alors que les particuliers se déplacent dans les points de vente (plus de 95% des achats se font en vente de proximité).

Il en résulte que certains fournisseurs se spécialisent sur les marchés B to B. Quelques milliers de ces fournisseurs, plus généralement des distributeurs que des fabricants, concentrent aujourd'hui l'essentiel des commandes du périmètre de la carte d'achat, les ORM et MRO évoqués précédemment. Chez les commerçants vendant majoritairement aux particuliers, il est aujourd'hui acquis que l'enjeu pour la carte d'achat se situe dans la grande distribution, notamment la grande distribution spécialisée (magasins de bricolage, jardineries...).

Les autres intervenants

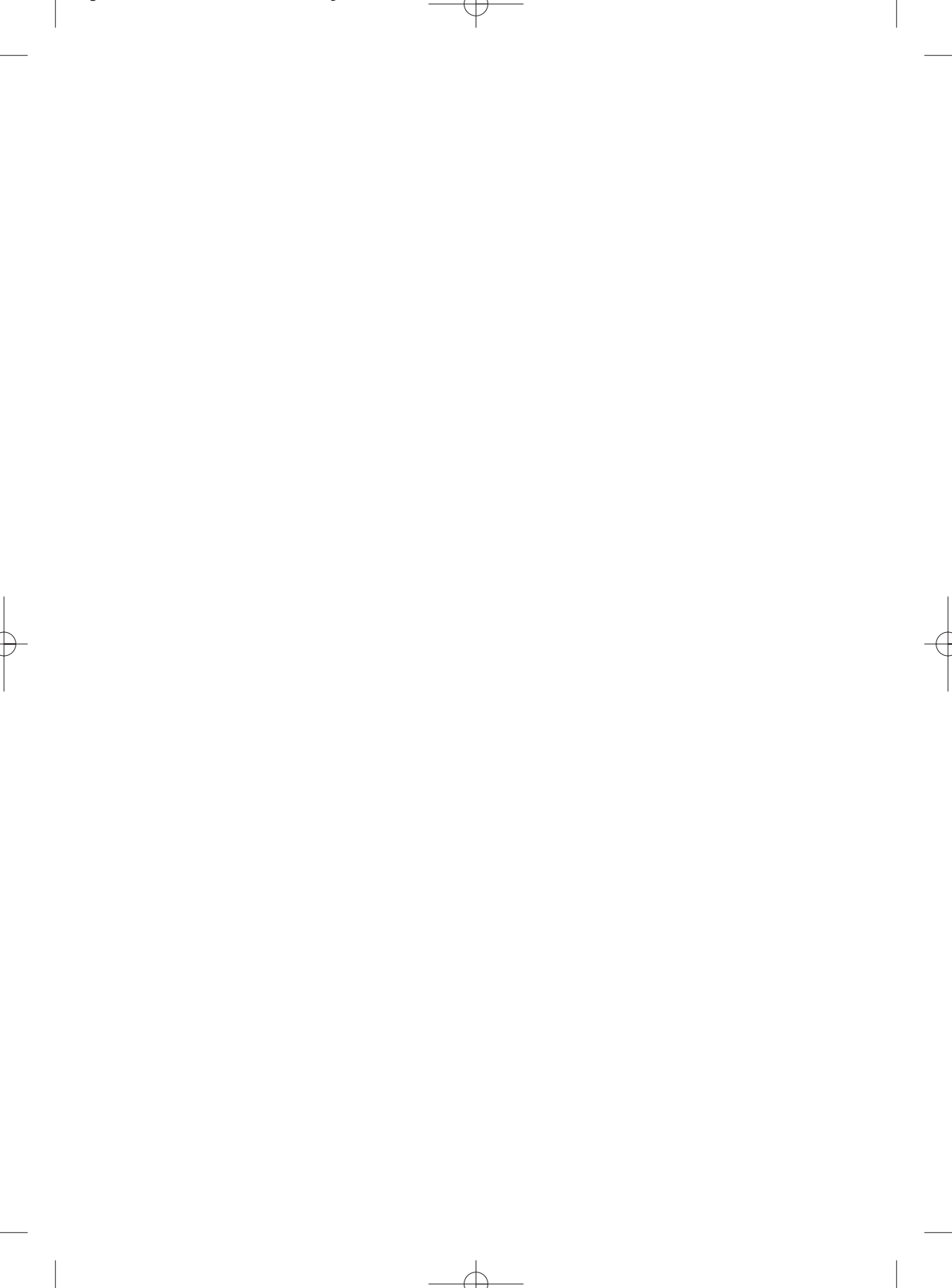
À l’instar de tout titulaire d’un marché public, un opérateur de carte d’achat peut recourir à des sous-traitants. Il s’agit d’un certain nombre de sociétés de services en informatique proposant des fonctions complémentaires à la carte d’achat, comme la dématérialisation des factures et des flux de validation, le suivi des dépenses, l’intégration des données dans les systèmes de gestion, l’archivage des factures, l’interrelation avec des places de marché ou des catalogues électroniques, etc.

D’une manière générale, le monde bancaire recourt d’une manière habituelle à des prestataires techniques dont les domaines d’intervention sont multiples. Les plus importants se situent dans les serveurs d’autorisation, les systèmes fournisseurs d’acceptation et la gestion des flux d’informations issus des fournisseurs.

Le point de vue des fournisseurs

Afin de réduire leurs investissements, les fournisseurs souhaitent que le marché de la carte d’achat se structure et se standardise, à l’instar de celui des cartes bancaires classiques. De plus, pour que soit respecté le principe de la liberté d’accès à la commande publique, tout fournisseur, quelle que soit sa taille, doit pouvoir trouver facilement et à des conditions économiques satisfaisantes une solution lui permettant d’accepter des commandes par carte d’achat auprès de son établissement bancaire (banque acquéreur).

Pour un fournisseur, l'adoption de la carte d'achat constitue, à l'instar de l'acheteur, un véritable projet. Le raisonnement du fournisseur est toutefois fortement marqué par le potentiel commercial qu'il tirera de sa capacité à accepter la carte d'achat. Il l'adoptera de manière offensive ou défensive mais, dans tous les cas, il s'agira pour lui de consolider une relation commerciale avec l'acheteur public. À ce titre, la collectivité des acheteurs publics et privés sera motrice dans l'adoption de la carte d'achat par les fournisseurs.



CHAPITRE 4

L'utilisation pratique de la carte d'achat

La carte d'achat permet donc aux agents publics des collectivités et des établissements publics locaux de commander directement, auprès de fournisseurs référencés, les biens et services nécessaires à leur activité professionnelle, selon des modes opératoires préalablement convenus. Concrètement, la carte d'achat peut être utilisée :

- chez les commerçants de proximité ;
- en vente à distance classique : courrier, télécopie, téléphone, e-mail... ;
- en commerce électronique : site de commerce électronique, place de marché, catalogue électronique...

Sous le contrôle et la responsabilité de l'ordonnateur, des cartes d'achat sont attribuées à un ou plusieurs agents. Elles sont personnelles, c'est-à-dire

que le nom du titulaire est spécifié sur la carte correspondante. L'obligation de validation des commandes par la hiérarchie du porteur devient alors inutile, puisque le droit d'engagement est délégué au porteur de la carte achat. Le contrôle d'opportunité est supprimé, son maintien alourdissant la procédure, tout en réduisant l'intérêt de la mise en œuvre de la carte d'achat.

Selon le modèle organisationnel mis en place, le porteur peut être conduit à effectuer une commande de sa propre initiative ou à assurer le rôle de centralisateur pour un service. C'est par exemple le cas du secrétaire d'un service chargé du regroupement des demandes des autres personnes du service. Cette approche offre en apparence l'intérêt de préserver le principe de la déconcentration des commandes dans les services sans multiplier pour autant le nombre de cartes d'achat.

À l'instar de ce que l'on connaît avec ses cartes de paiement personnelles, il faut se servir régulièrement de la carte d'achat pour en maîtriser le mode opératoire. Bien qu'il ne soit pas nécessaire de mémoriser un code confidentiel pour utiliser une carte d'achat, l'expérience montre qu'un rythme d'utilisation au minimum d'une fois par mois s'avère nécessaire pour que le porteur s'approprie véritablement la carte d'achat comme un outil courant.

En revanche, lorsque l'utilisation devient quotidienne, il convient également de s'interroger : cet état de fait résulte-t-il du travail de l'agent, auquel cas cette fréquence est logique, ou d'un manque de décentralisation du droit de commande en ayant centralisé dans les mains de cet agent les commandes de l'ensemble de ses collègues ? La logique même de la carte d'achat rend

souhaitable une véritable délégation de l'acte de commande auprès de l'utilisateur final, avec un objectif de véritable décentralisation.

Le cadre d'utilisation

L'habilitation d'un porteur de carte d'achat repose sur un schéma spécifique, avec une utilisation exclusivement possible chez des fournisseurs référencés par la collectivité locale, pour des catégories définies de produits. La carte est paramétrée de manière à encadrer son utilisation et éviter de la sorte les risques de dépassements des seuils d'usage. Dans la pratique, à chaque nouvelle transaction, la consultation du serveur d'autorisation de la banque ayant émis la carte d'achat permet la vérification des différents paramètres d'habilitation, contrôlant la capacité d'engagement de l'agent.

En amont de la commande

Le porteur de la carte d'achat est donc placé au centre de l'ensemble du processus. C'est à lui qu'il incombe d'identifier et de quantifier son besoin dans le cadre défini de ses autorisations. Par exemple, la secrétaire d'un service administratif pourra effectuer une commande de fournitures de bureau ou de consommables informatiques, un responsable de l'entretien des parcs et jardins celle des outils ou des produits (engrais, désherbants...). La première des étapes consiste à vérifier si les articles souhaités peuvent être commandés auprès du ou des fournisseurs agréés par la collectivité locale.

Naturellement, toute la problématique est d'avoir su suffisamment anticiper et décrire les besoins professionnels des agents publics de sorte que le service achats soit en mesure de rechercher les fournisseurs les plus à même d'y répondre. Un travail d'échange avec les "opérationnels" est donc nécessaire. Le service achats doit également échanger sur les aspects logistiques.

Le traitement de la demande est très simplifié dans le cadre de l'utilisation de la carte d'achat. Par définition, chaque porteur de carte est autorisé à passer commande auprès de son ou ses fournisseurs référencés pour les produits définis dans le cadre de la délégation de commande. La carte d'achat suppose donc la suppression du principe du contrôle d'opportunité, ce qui se traduit par l'élimination du processus de validation du bon de commande par la hiérarchie.

Le traitement de la commande

Une commande est un acte volontaire de l'agent public qui adresse à son fournisseur une description détaillée des biens et services qu'il souhaite acquérir pour satisfaire à ses besoins professionnels. On est à cet égard proche de la définition du bon de commande donnée par le Code des marchés publics : *"Chaque bon de commande précise celles des prestations décrites dans le marché dont l'exécution est demandée et en détermine la quantité"*. De cet acte résulte un montant de commande qui doit obligatoirement être certain et validé par l'agent. L'exécution par carte d'achat associe la commande, le numéro de la carte et éventuellement sa date de validité.

Le traitement de la commande est grandement simplifié par l'utilisation de la carte d'achat. Quel que soit le mode opératoire choisi, le montant des achats doit faire l'objet d'un engagement global préalable des fonds. Le montant pouvant être dépensé par le porteur pour une période donnée est prédéfini et enregistré dans les tables informatiques du serveur d'autorisation géré par la banque émettrice.

Le gestionnaire public aura à faire correspondre le montant des capacités d'engagement juridique - droit de commande délégué sur les cartes - avec l'engagement comptable global préalable réalisé. Est ainsi respecté le principe de l'engagement comptable préalable à l'engagement juridique. Le traitement de la commande se déroule directement entre le fournisseur et le porteur. Trois cas peuvent se présenter :

- Achats chez un commerçant de proximité. L'agent public porteur de carte d'achat se déplace chez le fournisseur, choisit les articles nécessaires à ses besoins professionnels et règle ses achats avec sa carte comme avec une carte bancaire classique. Le fournisseur effectue une demande d'autorisation à l'aide de son Terminal de Paiement Electronique (TPE) auprès du serveur d'autorisation de la banque émettrice de la carte. Cette demande d'autorisation est rendue systématique dans le cas de la carte d'achat. La réponse du serveur d'autorisation ne demande que quelques secondes (moins de 3 en moyenne). Lorsque la réponse est positive, la transaction est validée, le fournisseur remet à l'agent le reçu de paiement et la facture qui correspondent à ses achats. Puisque l'agent public repart immédiatement avec ses articles, il est en mesure de valider le service fait de visu.

- Achat par correspondance classique. Le porteur de la carte d'achat prend

contact avec le fournisseur par téléphone, fax, courrier ou e-mail. Il transmet au fournisseur des informations sur son identité, la collectivité locale et le service dont il dépend, les références administratives nécessaires à sa gestion interne (référence marché, code budgétaire, nomenclature...), le détail des produits et services commandés et, bien évidemment, toutes les informations relatives à sa carte d'achat (numéro, date d'expiration...). Le fournisseur vérifie ensuite la disponibilité des produits et des services, saisit et enregistre la commande puis effectue une demande d'autorisation auprès du serveur d'autorisation de la banque émettrice de la carte achat. Si la réponse à la demande d'autorisation est positive, l'agent reçoit en retour du fournisseur une réponse à sa demande concernant la disponibilité des produits et services et l'acceptation du paiement par carte d'achat. Le fournisseur passe alors au traitement de la commande et assure l'expédition des marchandises dans un délai spécifié pour le marché.

- Achat par correspondance en commerce électronique. Pour passer sa commande, l'agent se connecte à un système de commerce électronique de type site Web ou place de marché, préréféréncé par l'ordonnateur. L'agent transmet directement en ligne toutes les informations nécessaires à l'exécution de sa commande, comme dans le cas d'un achat par correspondance classique. De son côté, le système de commerce électronique du fournisseur gère automatiquement la demande. Par la mise en place d'un catalogue électronique, certains systèmes offrent des fonctionnalités qui rendent possible en temps réel l'exécution de contrôles portant sur l'habilitation de l'agent, les plafonds d'engagements autorisés, le périmètre d'achat et les tarifs négociés. Une fois ces contrôles effectués, le système d'information du fournisseur sollicite une demande d'autorisation au serveur d'autorisation de la banque

émettrice. Si la réponse à la demande d'autorisation est positive, l'agent reçoit en retour un accusé de réception confirmant la disponibilité des produits et services et l'acceptation du paiement par carte d'achat. Le fournisseur passe alors au traitement de la commande et envoie les marchandises.

Traitement de la demande d'autorisation

Dans tous les cas, après avoir enregistré la commande et vérifié qu'il pouvait l'honorer, le fournisseur effectue une demande d'autorisation auprès du serveur d'autorisation de la banque émettrice pour le montant TTC de la commande. Le système d'acquisition carte d'achat mis en place par le fournisseur vérifie, avant l'enregistrement définitif de la commande, que l'agent est bien habilité à lui passer commande. Pour cela, le système d'acquisition se connecte au serveur d'autorisation de la banque émettrice de la carte d'achat de l'agent.

Après vérification des paramètres définis par l'ordonnateur, le serveur d'autorisation peut apporter une réponse qui peut être positive si tous les critères de contrôle sont effectivement respectés, ou négative en cas de non-conformité de l'un de ces critères ; dans ce cas, le serveur informe le fournisseur du motif de refus. Pour qu'une autorisation soit délivrée par la banque émettrice, les paramètres de contrôle gérés par le serveur d'autorisation répondent aux questions suivantes :

- La carte existe-t-elle et est-elle valide ?
- La carte autorise-t-elle à commander chez ce fournisseur ?

- Le plafond d'engagement autorisé par transaction est-il dépassé ?
- Le plafond d'engagement mensuel autorisé est-il dépassé ?
- Le plafond d'engagement global autorisé pour le service est-il dépassé ?
- Le plafond d'engagement global autorisé pour la collectivité locale est-il dépassé ?

À réception de l'autorisation, le fournisseur peut alors procéder à la livraison du bien ou à la délivrance du service.

Télécollecte de la transaction financière

Afin de faire valoir son droit à règlement, le fournisseur transmet automatiquement à sa banque (dite banque acquéreur) tous les éléments de la transaction financière par un processus appelé télécollecte. Le fournisseur s'engage contractuellement avec la banque acquéreur à ne lancer le processus de télécollecte qu'après émission de la facture, laquelle ne peut être émise qu'à la suite de la livraison des biens et services. Il convient de rappeler que le Code du commerce et le Code des impôts obligent à facturer et que le fait de facturer sans délivrance ou livraison est considéré comme une vente sans objet. Chaque télécollecte comprend les éléments suivants et fait l'objet de différents contrôles de validité et de cohérence :

- identifiant fournisseur ;
- identifiant de la carte d'achat (numéro et date d'expiration) ;
- numéro et date d'autorisation ;
- montant TTC ;
- date de la télécollecte ;

Fonctionnement du serveur d'autorisation

Avant tout autre traitement par le fournisseur, la commande fait l'objet d'une demande d'autorisation auprès du serveur éponyme de la banque émettrice. Cela consiste en un échange de messages entre le système de paiement électronique du fournisseur et le serveur d'autorisation de la banque. Cette demande est horodatée.

La demande d'autorisation doit être faite dans un délai rapide après la commande – la nuit éventuellement en cas de traitement par lot de manière à pouvoir sans tarder informer l'agent de l'acceptation ou du refus de sa commande. Le respect de ce principe par les fournisseurs participant au réseau d'acceptation est important.

Le serveur d'autorisation doit être disponible en permanence. Après vérification des différents paramètres d'habilitation, il retourne alors au fournisseur une réponse dans l'instant. Celle-ci peut être ou positive ou bien négative. Pour donner sa réponse, le serveur d'autorisation utilise une matrice décisionnelle adossée à des tables de paramètres.

Le serveur procède préalablement à des contrôles sécuritaires sur l'existence, la validité et l'activation de la carte. Il rejette toute transaction liée à une carte inconnue ou dont la date de validité est dépassée, ainsi que toute transaction liée à une carte non paramétrée ou suspendue.

Le serveur procède ensuite à une série de contrôles de paramètres prédéfinis par le responsable de programme, notamment les interdits, les habilitations du binôme carte/fournisseur, les plafonds d'opérations, les soldes opérationnels... À l'issue de ces contrôles, le serveur d'autorisation se prononce sur la validité de la demande d'autorisation. Pour une réponse positive, le serveur génère l'attribution d'un numéro d'autorisation alors associé aux données de transaction (date, numéro de carte, montant, fournisseur).

Ce numéro permettra au fournisseur de faire valoir ses droits à paiement auprès de sa banque - banque acquéreur. Pour une réponse négative du serveur d'autorisation, le serveur motive la raison de son refus en retournant un code rejet. Il est du ressort du fournisseur d'en informer l'agent porteur de la carte.

De manière à s'assurer qu'aucun engagement ne soit pris sans consultation préalable du serveur d'autorisation de la banque émettrice, il est interdit au fournisseur d'enclencher tout processus de délivrance d'un bien ou d'un service commandés par carte d'achat s'il n'initie pas une demande d'autorisation ou obtient une réponse négative à celle-ci.

Ces informations, dites de niveau 1, peuvent être beaucoup plus complètes sur les niveaux dits 2 et 3.

Il est naturellement fait interdiction au fournisseur de transmettre les informations relatives à une opération n'ayant pas fait l'objet d'une demande d'autorisation ou ayant obtenu une réponse négative. Le respect de ces principes par les fournisseurs participant au réseau d'acceptation constitue une obligation prévue au contrat d'acquisition qui lie le fournisseur à sa banque. À ce titre, il constitue un élément important de la qualité de service de carte d'achat proposé à la collectivité ou à l'établissement public local, auxquels il est recommandé d'intégrer cet élément au marché d'émission de cartes d'achat.

Placer l'utilisateur au cœur de la validation du service fait

Il est indispensable de rappeler que si la validation du service fait est un préalable au paiement par le comptable public, ce dernier, s'il vérifie que l'ordonnateur certifie le service fait, n'a réglementairement pas - et particulièrement pour les achats de petits montants - à connaître le processus de validation du service fait.

- Pour les achats effectués chez un commerçant de proximité, le produit ou le service est remis à l'agent au moment de la transaction. La validation du service fait est implicite. Le porteur de carte d'achat récupère une facture papier et a la responsabilité de sa gestion interne. Une telle utilisation n'est toutefois possible que lorsque la commande n'est pas effectuée dans le cadre d'un

marché conclu aux conditions prévues par une convention de prix.

- Pour les achats réalisés à distance, le produit ou le service est livré à l'agent dans un délai convenu avec le fournisseur. Il est, là encore, de bonne gestion de placer le porteur au cœur du système de validation du service fait.

L'idée de placer le porteur au cœur du système de validation du service fait part de deux constats :

- Tout d'abord, qui mieux que celui qui commande, à savoir le porteur de la carte, est le plus à même de vérifier de manière efficace ce qu'il a commandé ? À cet égard, il s'agit de faire travailler la mémoire humaine plutôt qu'un tiers, voire un logiciel, pour comparer le bon de livraison au bon de commande. De visu ou de facto, le porteur sait si le fournisseur lui a bien livré ou délivré ce qu'il attendait.

- En lui confiant cette tâche - tout en l'ayant préalablement responsabilisé sur l'utilisation du budget associé à sa carte d'achat -, le porteur sera d'autant plus attentif et adoptera un comportement psychologique proche de celui qu'il aurait avec sa carte personnelle.

S'agissant du contrôle facture, ou contrôle de liquidation, dont l'objectif est de s'assurer que le montant de la dette due par l'entité publique est conforme, ce type de contrôle relève plus a priori, pour les marchés à convention de prix, des services gestionnaires que des porteurs ayant des fonctions opérationnelles. S'agissant des marchés sans convention de prix, les erreurs de liquidation relèvent globalement du cas d'école car les systèmes de facturation sont désormais quasiment tous informatisés.

Enfin, l'un des principes de fonctionnement de la carte d'achat est la recherche systématique d'une résolution des problèmes ou litiges via un autre canal que le rejet de l'opération effectuée par carte d'achat dans la mesure où le coût administratif complet d'un tel rejet est, pour des achats de petits montants, généralement supérieur à l'erreur de liquidation. L'arrangement commercial avec le fournisseur peut prendre la forme d'un avoir ou d'un complément de commande.

Paiement de la banque émettrice

Tout achat délivré par le fournisseur, une fois télécollecté, est réglé directement par sa banque (banque acquéreur). Le délai de règlement résulte d'un contrat passé entre le fournisseur et sa banque. Il est généralement de quelques jours. Il doit dans tous les cas être inférieur au délai réglementaire de paiement pour des marchés publics (45 jours ou plus dans le cas des établissements publics hospitaliers). Lorsque la carte est utilisée dans un système interbancaire, ce montant est compensé entre les banques de sorte que, in fine, ce soit la banque émettrice qui se trouve à devoir transférer les fonds. Il s'agit là d'un circuit de compensation classique pour tout paiement par carte. Lorsque la banque acquéreur et la banque émettrice sont une seule et même banque, la compensation est remplacée par un jeu d'écritures interne.

Ce règlement se traduit par l'inscription d'une créance au nom de la collectivité ou de l'établissement public local, inscrite dans les livres de la banque émettrice. De ce fait, le paiement sera effectué par le comptable assi-

Les conditions de paiement du relevé

L'émetteur appuie sa demande de paiement à la collectivité locale par un relevé d'opérations qui est transmis selon une périodicité et selon des moyens prévus dans le marché d'émission et précisés avant le début d'exécution du marché. Il fournit un relevé d'identité bancaire du compte technique destiné à recevoir le paiement du relevé. La date de transmission ou de mise à disposition du relevé est horodatée et sert de point de départ aux délais auxquels est astreinte la collectivité locale pour son paiement.

La collectivité ou l'établissement public local peut refuser de payer une ou plusieurs des opérations figurant sur le relevé. Les conditions et délais de cette contestation sont prévus par le marché d'émission de cartes d'achat.

- 1.** contestation au motif d'une utilisation frauduleuse ;
- 2.** contestation au motif de l'absence ou de la non-conformité de la livraison de la commande, la prestation attendue n'étant pas remplie en tout ou partie. Le délai de contestation afférent à cette absence de service sera généralement de 15 jours ;
- 3.** contestation au motif d'une facturation non conforme à la convention de prix du marché exécuté par carte d'achat, de l'absence ou non-conformité de la facture, ou de l'absence de commande. Le délai de contestation afférent à ces erreurs de liquidation, de facturation ou paiement non causé sera généralement de 45 jours ;

Une fois que la collectivité ou l'établissement public local a terminé ses contrôles, le relevé d'opérations est mandaté et pris en charge par le comptable public qui procède au paiement du relevé sur le compte technique. Il dispose de 15 jours pour effectuer les contrôles ou moins si une convention le lie sur ce point à la collectivité locale. Le délai de paiement après réception du relevé d'opérations est prévu par le marché. En cas de dépassement de cette date, des intérêts bancaires conventionnels peuvent apparaître, mais il n'y a pas d'application d'intérêts moratoires.

gnataire auprès de la banque émettrice et non auprès du fournisseur, ce qui est l'une des caractéristiques de la carte d'achat en matière d'exécution des marchés publics. Concrètement, la banque émettrice assure un crédit de court terme - dans une durée comprise entre le paiement du fournisseur et le remboursement par l'Administration - à la collectivité locale pour le règlement de chaque commande effectuée avec la carte d'achat. La banque émettrice met généralement à la disposition de la collectivité ou de l'établissement public local un outil de suivi des opérations débitrices à payer.

L'organisation générale du traitement de la facture, du mandatement par l'ordonnateur et du paiement des transactions n'est pas fondamentalement modifiée par la carte d'achat ; en revanche, son processus de traitement peut être fortement fluidifié par le fait que ce sont désormais les opérations par carte d'achat qui vont être au cœur des traitements. C'est donc le relevé d'opérations adressé par la banque émettrice qui va être utilisé par l'agent, l'ordonnateur et le comptable public comme base du processus de validation du service, de vérification des calculs de liquidation, de comptabilisation et de paiement.

Sur une base régulière, généralement mensuelle, l'ensemble des opérations effectuées par carte d'achat fait l'objet d'un relevé adressé par la banque à la collectivité ou à l'établissement public local. Le mandatement est effectué sur la base de ce relevé d'opérations. Il est accompagné si nécessaire par d'autres pièces justificatives. Sur la base de ce dossier de mandatement, le comptable paie la banque émettrice des cartes d'achat pour le montant figurant sur le relevé après qu'il ait exercé ses contrôles réglementaires.

Les relevés d'opérations

L'un des atouts de la carte d'achat tient à la circulation sous forme numérique des données associées à chaque transaction (récupérées au moment de la télécollecte). Cœur du système de suivi et de contrôle, le relevé d'informations peut alors être transmis et utilisé de diverses manières pour permettre un meilleur suivi des dépenses réalisées avec la carte d'achat au sein de la collectivité locale.

La banque émettrice met à disposition de l'ordonnateur un récapitulatif détaillé des achats effectués par les agents porteurs de carte d'achat selon des modalités et une fréquence convenues dans la convention d'émission. Grâce à la production de rapports détaillés, la collectivité locale a la possibilité de suivre et de contrôler ses achats, tout comme le bon exercice des délégations de droit de commande accordées, ou encore d'analyser les relations avec ses fournisseurs.

Cette transmission d'informations est généralement proposée par les banques émettrices sous deux formats : papier (transmission par courrier) et électronique (envois périodique sous forme de fichiers ou mise à disposition sur une plate-forme de consultation à distance). La fréquence d'expédition des relevés imprimés ou des fichiers électroniques est généralement mensuelle, à une date convenue contractuellement dans le contrat d'émission. Certaines banques émettrices proposent à leurs clients des fréquences plus élevées, bimensuelle, voire hebdomadaire.

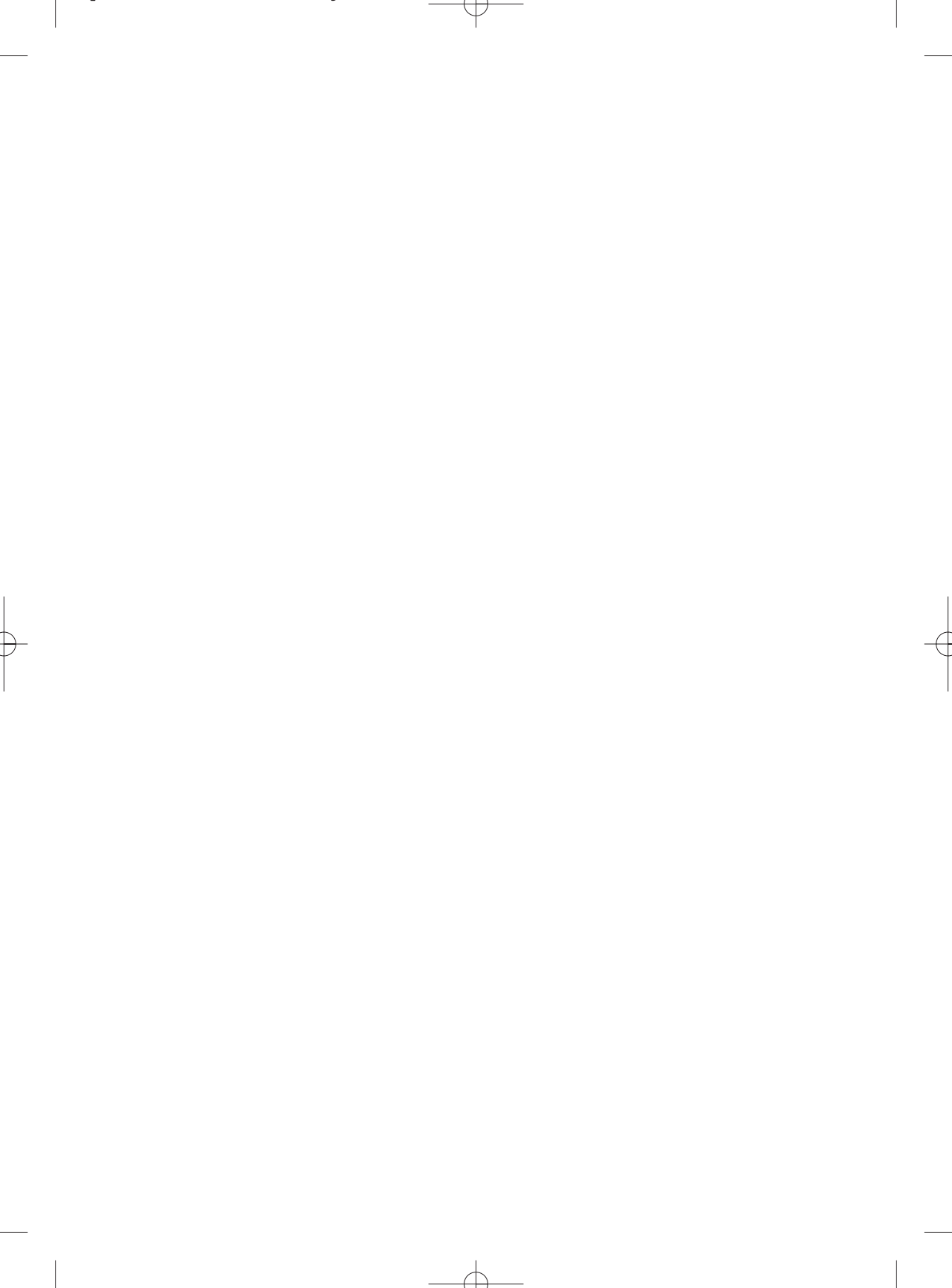
Mais la plupart des banques émettrices ont également développé des plates-formes de stockage des transactions par carte d'achat pour leurs clients. Ces plates-formes, accessibles par Internet sous un protocole sécurisé, permettent à la fois la consultation, l'analyse et le téléchargement des fichiers de suivi d'activité. Pour certaines, elles permettent également l'archivage sécurisé des factures électroniques et dématérialisées au sens fiscal.

Pour l'agent titulaire d'une carte d'achat, la consultation de ces informations lui permet de vérifier si les opérations le concernant ont bien été toutes initialisées de son fait. Pour le responsable de programme, la hiérarchie du porteur ou encore le service gestionnaire, cela offre une visibilité sur toutes les transactions effectuées par l'ensemble des cartes qu'ils administrent. De la même façon, cette mise à disposition d'informations permet d'avoir à tout moment une vision consolidée de l'engagement global dû au titre des transactions d'une période donnée.

Reporting et intégration des données

Les informations numériques peuvent être triées et filtrées selon tous types de critères d'analyse à la demande des services financiers de la collectivité locale ou du comptable public, des synthèses peuvent ainsi être réalisées, par exemple par marché ou par nomenclature. Cette mise à disposition d'informations comporte les données essentielles à toute comptabilisation ou suivi d'engagement. Ces données numérisées peuvent être utilisées à l'intégration automatique des données de la facture en comptabilité.

Plusieurs niveaux de détail du relevé d'opérations peuvent être obtenus du fait de l'adhésion ou non à une option de facture électronique (niveau dit 3). Dans une forme aboutie, la facture peut être envoyée sous forme dématérialisée au service financier qui est en charge du contrôle de la dépense avant mandatement, comme jusqu'à présent la facture papier. Ces questions renvoient à celles de la dématérialisation fiscale. Il est rappelé que, au titre du Code du commerce et du Code général des impôts, une facture doit toujours être émise et transmise par le vendeur à l'acheteur.



CHAPITRE 5

Avantages et limites de la carte d'achat

L'adoption de la carte d'achat, tant dans les collectivités et établissements publics locaux que dans les autres secteurs de l'économie (administrations, entreprises privées...), dépend bien évidemment des avantages qu'ils en retirent. La carte d'achat se veut un moyen plus simple, plus efficace et plus économique d'exécuter l'achat public. Qu'en est-il concrètement ?

Le point à conserver à l'esprit, c'est que tous ces avantages ne seront perceptibles qu'une fois la mise en œuvre finalisée et sous réserve d'une rationalisation des procédures d'achat. On peut voir là un exemple du célèbre paradoxe de Solow qui, à propos de l'informatique, s'étonnait dans les années 50 que *“l'ordinateur soit partout, sauf dans les statistiques de productivité”*. Parmi les explications de cette contradiction apparente, Solow¹ concluait que

¹ Robert Solow, économiste américain, né en 1924, prix Nobel en 1987

l'informatique n'apportait pas en elle-même de gains de productivité, mais que ceux-ci résultaient de la réorganisation engendrée par son introduction. De même, l'efficacité de la carte d'achat se mesure à l'aune de la réorganisation des processus d'achats.

Des utilisateurs responsabilisés

Le succès de la carte d'achat repose sur les utilisateurs. En confiant à certains collaborateurs une carte d'achat afin qu'ils puissent acheter les biens et les services nécessaires à leurs activités, les collectivités et établissements publics locaux leur accordent non seulement une délégation de commande, mais aussi - et même avant tout - une délégation de confiance. Dans les faits, cette délégation se traduit par une acceptation très positive de la carte d'achat par les porteurs, qui apprécient non seulement le gain d'efficacité mais aussi le renforcement de leurs responsabilités dans l'exercice de leur mission.

On peut également constater que cette responsabilisation est un garde-fou contre les éventuels risques de dérive dans l'utilisation de la carte d'achat. En effet, si chaque porteur de carte se voit attribuer un budget individualisé qui définit un maximum de commandes réalisable auprès des fournisseurs référencés, garanti par la procédure d'autorisation systématique assurée par la carte d'achat, l'expérience montre que non seulement les tentatives d'abus sont remarquablement rares, mais aussi que les commandes des utilisateurs restent généralement en deçà des prévisions réalisées par les services achats.

L'expérience montre ainsi que les paramètres et habilitations sont généralement trop restrictifs lorsqu'un programme est lancé. Progressivement, la hiérarchie et le responsable de programme s'en rendent compte sur la base d'un certain nombre de “blocages” des porteurs. Il s'agit d'une problématique naturelle d'apprentissage de l'outil.

Optimisation du service achats

La simplification de la chaîne de commande (plus de bons de commande à faire circuler et signer) rendue possible grâce au système d'autorisation et de délégation permet un recentrage des services achats sur leurs activités de base : recherche de fournisseurs et de services adaptés, définition de contrats cadres, mise en œuvre de politique d'achats et d'approvisionnements, suivi centralisé des achats. En effet, la carte d'achat permet de considérer les achats de petits montants sous un aspect beaucoup plus global, par famille de produits ou par fournisseur. Ainsi les acheteurs en collectivités et établissements publics locaux disposent-ils d'une vision beaucoup plus large des problématiques et donc d'arguments de discussion beaucoup plus pertinents.

De plus, toutes les données associées aux commandes et aux paiements circulant sous forme numérique, la carte d'achat peut devenir un instrument efficace de simplification de la gestion des achats au travers de ce système d'information intégré. Les prestataires bancaires peuvent ainsi produire, sous forme papier ou électronique, des rapports détaillés, offrant aux collectivités locales la possibilité de suivre et de contrôler leurs achats, d'analyser et de

rationaliser les relations avec leurs fournisseurs. Ces informations détaillées sur les transactions effectuées avec la carte sont communiquées non seulement à chaque titulaire (relevé mensuel) mais aussi à la personne responsable du programme de carte d'achat, facilitant le contrôle des dépenses.

Déléguer, c'est responsabiliser

Dans une première approche, le principe même de la délégation de commande aux utilisateurs est souvent considéré comme beaucoup trop risqué. Il s'agit pourtant d'un point clé : mettre en place un programme de carte d'achat sans supprimer le contrôle d'opportunité ne permet pas d'en tirer tous les avantages. Mais cette objection n'est pas seulement la plus courante, c'est aussi la plus difficile à contrer car elle repose sur une certaine subjectivité. L'expérience montre pourtant qu'il n'y a pas d'augmentation du risque dans le cadre de la délégation de commande par rapport aux processus classiques.

La crainte d'une augmentation de la fraude liée à l'introduction repose sur l'idée erronée que les procédures courantes sont sûres à 100%. Dans la pratique, on sait que le principe de la centralisation et du contrôle a priori n'exclut pas les possibilités de fraudes : le responsable porte généralement son attention sur les gros marchés mais pas sur les achats de faible enjeu, pour la simple raison qu'il n'en a pas le temps. En d'autres termes, trop de contrôles tuent le contrôle...

Il convient donc d'accepter qu'un processus par carte d'achat génère un

taux d'erreur que l'on cherchera à réduire, pas à éliminer, mais qu'il importe de savoir évaluer par un contrôle a posteriori. Il se révèle plus sûr d'adopter un outil efficace que de se cacher derrière une efficacité théorique fictive.

Déterminer le niveau de délégation accordé à un porteur dépend du secteur d'activité et des conditions d'exercice de la fonction. Ainsi, pour les fournitures informatiques, il semble tout à fait logique de déléguer le droit de commander des petits consommables, par exemple une boîte de CD-R, d'un montant unitaire de quelques dizaines d'euros. Bien que le montant unitaire puisse être sensiblement plus élevé, ce droit peut logiquement concerner les cartouches d'encre pour imprimantes.

Mais il est également possible de considérer qu'un agent puisse avoir le droit d'acquérir un matériel plus onéreux, par exemple une imprimante laser, qui est pour lui un outil indispensable. Et un auditeur comptable se déplaçant sur un territoire assez vaste peut être amené à acheter un ordinateur portable si le sien tombe en panne afin de poursuivre sa mission.

Il n'est donc pas déraisonnable dans ce cas d'autoriser un achat par carte d'un montant élevé (plus de 1.000 euros) pour ce type de produit. Le risque de fraude est très faible en raison de l'engagement personnel de l'agent concerné. Mais il n'est évidemment pas question d'autoriser tous les porteurs de carte à le faire ! Le choix des familles de produits et des plafonds d'engagements varient selon l'organisation. Ils dépendent de la réponse à la question : *“S'agit-il d'un achat de produit banalisé ?”*.

Une fois de plus, chaque cas demande une réponse appropriée. Prenons l'exemple d'un laboratoire qui, pour effectuer un test, doit acheter un produit spécifique, à usage unique, d'une valeur de 2.000 euros. Si cette commande peut être effectuée auprès d'un fournisseur référencé, la carte d'achat est tout à fait adaptée, malgré la valeur unitaire élevée et la non-récurrence de l'acquisition. Ces différents exemples illustrent l'importance de l'analyse des besoins pour déterminer la meilleure définition possible du périmètre d'utilisation de chaque carte, en fonction du secteur d'activité, des missions et des besoins de chaque porteur.

Allègement administratif

Le premier point à prendre en compte, c'est que la carte d'achat est une solution née en réponse à une tendance forte - et nouvelle dans la sphère publique - à l'externalisation. Celle-ci obéit à deux logiques. La première, c'est un recentrage des collectivités territoriales, des établissements publics et des administrations sur leurs missions fondamentales et donc le désengagement d'un nombre important de tâches et de fonctions : remplacement d'un économat par un partenariat avec un fournisseur ou sous-traitance de la restauration scolaire à une entreprise spécialisée, par exemple. Ensuite, parce qu'il faut faire face à un accroissement des besoins couplé à une réduction des ressources. L'armée illustre parfaitement ce problème : avec la fin de la conscription obligatoire, le nettoyage, jusqu'alors effectué par des appelés, est aujourd'hui externalisé.

Comparaison des processus de la commande au paiement

PROCESSUS TRADITIONNEL

L'utilisateur exprime son besoin de produits et de services

Le responsable du budget approuve la demande

Le département des achats vérifie la demande

Le département des achats effectue la commande

Le département des achats saisit les informations dans le système de gestion

Le fournisseur livre les produits ou exécute le service

Les informations de livraison sont enregistrées dans le système

La facture est reçue et vérifiée par le département financier

Un nombre élevé de litiges est retourné vers l'utilisateur final et/ou le service des achats pour validation

Les factures sont saisies ligne par ligne

Le mandat de paiement est déclenché

PROCESSUS PAR CARTE D'ACHAT

L'utilisateur exprime son besoin de produits et de services

Le porteur de carte effectue la commande

L'utilisateur réceptionne les produits ou services et valide le service fait

Un relevé d'informations sur les opérations effectuées par carte d'achat est envoyé au responsable du budget pour validation

Le département financier reçoit le relevé des opérations approuvées de la part du responsable du budget

Le département financier adresse au comptable public le relevé des opérations approuvées pour mandatement

Si l'externalisation de nombreuses fonctions est donc logique tant sur un plan organisationnel qu'économique, cela suppose la maîtrise d'un nouveau modèle économique. En effet, si l'externalisation apporte une souplesse plus importante, elle génère également des coûts induits par la gestion des relations avec les fournisseurs (désignés en économie sous le terme de coûts d'interconnexion).

Or le taux de croissance des interconnexions dans les économies modernes est plus rapide que la croissance du produit intérieur brut. Concrètement, les utilisateurs et les gestionnaires le perçoivent par l'augmentation du nombre de factures et d'écritures comptables. Il est donc important de mettre en place des solutions telles que la carte d'achat, permettant de réduire ces coûts administratifs qui croissent et continueront à croître si rien n'est fait.

La carte d'achat permet un allègement des procédures administratives pour les collectivités et les établissements publics locaux, à deux niveaux. En amont de l'achat proprement dit, la délégation de commande se traduit par la suppression de nombreuses étapes et des documents associés, notamment tout le circuit de validation du bon de commande. L'utilisation de la carte d'achat permet également de rationaliser le traitement de la facture et du paiement au fournisseur.

Par nature, la chaîne d'exécution de la dépense par carte d'achat s'effectue sous une forme dématérialisée, l'ensemble des données transitant sous forme numérique tout au long de la transaction ainsi que toutes les pièces jus-

tificatives liées à l'opération. Cependant, les terminaux de paiement électronique actuels ne peuvent pas remonter une facture électronique. Les possibilités de dématérialisation des factures ne seront donc dans un premier temps exploitables qu'auprès de fournisseurs d'une taille importante, avec une clientèle constituée exclusivement de professionnels de la sphère privée comme de la sphère publique dotés de systèmes informatiques capables de remonter l'ensemble des éléments de facture électronique liés à la transaction par carte d'achat.

Une dématérialisation raisonnée

La dématérialisation ne doit cependant pas être vue comme une finalité. Remplacer tous les documents papier existants par leurs équivalents numériques n'apporte pas de grandes économies de traitement en tant que tel, mis à part un allègement des temps de saisie.

L'introduction de la carte d'achat suppose l'élimination du processus de commande sur le logiciel de gestion, les crédits ayant été préengagés de manière globale. Sur ce type de système, la comptabilisation est prédéfinie dès la commande et, dès lors que la facture est conforme à la commande, ce sont les éléments saisis lors de la commande qui servent à la comptabilisation. Dans le processus par carte d'achat, le traitement est simplifié : plus de bon de commande, plus de facture, mais un relevé d'opérations avec intégration directe des données comptables. Les données sont donc introduites dans le logiciel de gestion en fin de cycle et non en début de cycle.

Les gains financiers

Les diverses études et analyses réalisées tant dans le secteur privé que dans le secteur public montrent que les coûts complets de traitement d'une commande, de sa comptabilisation et de son paiement, s'établissent dans une fourchette dont la moyenne est de 100 euros. Les gains potentiels dépendent fondamentalement de la révision et de la simplification que l'organisation accepte de faire. Les chiffres les plus optimistes en sphère privée² font état d'une économie de 70 à 80% sur le coût global de traitement d'une transaction.

Sur la base de ces études et analyses, la Direction Générale de la Comptabilité Publique estime l'économie entre 20 et 40%. Cependant, il faut bien comprendre que cette économie financière, de l'ordre de 30 à 40 euros par facture, n'est que potentielle. L'estimation de ces économies repose sur une évaluation du temps de traitement cumulé pour une facture dans une organisation type. Les coûts matériels (informatique, papier...) sont négligeables.

Ainsi, le coût unitaire de 80 à 100 euros est obtenu en estimant un investissement temps de 3 à 4 heures par facture, sur une base de 25 euros de l'heure. Concrètement, il s'agit d'une économie de temps humain sur le travail de personnes différentes effectuant des tâches extrêmement variées. Pour en connaître précisément le temps, chaque processus étant un cas particulier, il conviendrait de procéder par chronométrage. Ce type de mesure est toujours délicat à réaliser.

² Étude Accenture pour American Express 2003

Il faut donc raisonner en termes d'économies de ressources plutôt qu'en termes financiers. La valorisation des gains induits par la carte d'achat est soumise à la réorganisation non seulement du service achats, mais aussi de l'ensemble des services concernés. Le bénéfice réel résulte d'une meilleure affectation des ressources existantes : remplacer des agents administratifs ou des employés d'économat par des acheteurs publics ne peut que se traduire par une amélioration globale de la performance des achats.

De meilleures relations avec les fournisseurs

De nombreux acheteurs publics ont pu percevoir dans la carte d'achat un moyen de réduire leurs délais de paiement aux fournisseurs. Le règlement du fournisseur est en effet effectué de manière certaine, quelques jours après la transaction par carte, directement par sa propre banque. Si cet avantage de la carte d'achat est important, il faut également prendre en compte d'autres éléments dont l'importance se révèle au fil du temps :

- le paiement à une date certaine, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer des relances, qui ont un coût pour le fournisseur ;
- l'allègement des tâches administratives de traitement des commandes de faible enjeu, aussi significatif pour le fournisseur que pour le client;
- la consolidation de la relation commerciale avec la collectivité ou l'établissement public local.

En effet, si être payé rapidement offre un intérêt pour un commerce de proximité ou pour une entreprise en forte croissance avec un fort besoin en

fonds de roulement, les fournisseurs plus installés ont surtout besoin d'être assurés du paiement à une date donnée. Leur souci est en effet de gérer leur trésorerie conformément à leur prévisionnel et non de gagner sur les intérêts moratoires, négligeables en valeur absolue : a titre d'exemple, un gain de 10 jours sur un montant de 500 euros ne représente au final qu'une somme dérisoire (80 centimes d'euro).

Un montant d'autant moins significatif que le surcoût du rapprochement comptable engendré par cette opération est supérieur à ce bénéfice financier tout relatif. En revanche, les fournisseurs, dans un souci d'optimisation de leurs coûts de traitement administratifs, sont plus particulièrement sensibles à la systématisation des procédures, gage de la fluidité dans leurs relations commerciales avec les collectivités locales. L'allègement des traitements comptables par l'intégration des fichiers électroniques et la réduction des frais administratifs et bancaires font également partie des bénéfices apportés par la carte d'achat pour les fournisseurs.

Enfin, la simplification du processus de commande participe à la fidélisation des donneurs d'ordres, ce qui laisse augurer une augmentation des volumes de vente. Ces différents éléments se traduisent par une amélioration globale des relations avec les fournisseurs d'où peut résulter à terme une renégociation des conditions, l'acheteur se trouvant en position de force pour demander la baisse de ses conditions tarifaires. On notera également que certains fournisseurs s'avouent commercialement intéressés par le fait d'être en relation directe avec les porteurs, utilisateurs finaux de leurs services.

Les objections face à la carte d'achat

Comme tout nouvel outil de gestion, la carte d'achat impose une révision des processus et une remise en cause des pratiques et des habitudes. Rien d'étonnant donc à ce qu'elle suscite des oppositions, parfois aussi soutenues que peu argumentées. Une prise de position d'autant plus compréhensible que les gestionnaires publics sont généralement issus des services comptables et juridiques. Parmi les arguments juridiques ou techniques les plus courants figurent les questions de la rigueur et de la maîtrise des dépenses par carte d'achat. Il y a été largement répondu dans toute cette première partie.

Des objections beaucoup plus sérieuses doivent en revanche être signalées, de sorte qu'une collectivité ou un établissement public local s'engageant dans un projet de carte d'achat soit en mesure de le faire en toute connaissance de cause. Ces objections sont de deux natures. Tout d'abord, la carte d'achat imposant une révision profonde des processus d'approvisionnement et d'exécution de la commande publique, c'est un projet nécessitant une véritable conduite du changement, chronophage pour le chef de projet.

Par ailleurs, la carte d'achat amène à rationaliser les relations avec ses fournisseurs et tend invariablement à en réduire le nombre. Pour fonctionner efficacement, elle conduit en effet à avoir un nombre limité de fournisseurs chez lesquels l'entité publique passera de très nombreuses commandes. C'est alors une source de "centralisation" des achats, potentiellement génératrice de tension entre les gestionnaires et les opérationnels habitués à une certaine liberté dans le choix de leurs fournisseurs.

Autour de la rigueur comptable

Les organisations, publiques comme privées, sont aujourd'hui équipées de systèmes de gestion de plus en plus sophistiqués, de type progiciels de gestion intégré (ou ERP), d'un niveau technologique très poussé mais qui peuvent, in fine, poser quelques problèmes en matière de traitement des petites commandes, notamment sur des approches de comptabilité analytique et budgétaire.

On en arrive à un premier paradoxe : le coût de l'achat lui-même est inférieur au coût des opérations comptables qu'il engendre. L'objectif de sincérité et de fidélité des comptes trouve alors une limite économique. Pour des achats sans véritable enjeu, comme les gommes et les crayons, un certain niveau de globalisation - et d'erreurs - paraît acceptable. Il est également nécessaire de s'interroger sur les raisons des procédures de gestion mises en place et dont l'apparente rigueur ne résiste pas à un examen approfondi.

Un cas relativement courant et particulièrement frappant est celui des bons de commande de régularisation. De fait, il existe bien aujourd'hui des cas de figure dans lesquels les agents publics doivent engager une dépense sans en référer au système comptable et budgétaire parce qu'ils n'ont pratiquement pas accès à ce système d'information de gestion, ou parce que le travail effectué nécessite l'emploi immédiat d'un bien ou d'un service. On n'imaginerait pas devoir arrêter une chaîne de montage automobile parce qu'il n'existerait aucune procédure rapide pour acheter une vis nécessaire à la réparation d'une machine-outil. Le fait que 100% des factures aient fait l'objet d'une

commande sur le logiciel de gestion relève donc de l'illusion. Pour chaque bon de commande de régularisation, il y a bien eu engagement juridique avant engagement comptable.

Second paradoxe : on sait aujourd'hui que ce qui est le plus onéreux, c'est le temps de travail. L'automatisation génère des erreurs qui deviennent de plus en plus lourdes lorsqu'on cherche à gérer des systèmes complexes que seul l'esprit humain est à même de corriger. Il s'agit donc moins d'espérer parvenir à un taux d'erreurs nul que de définir un taux d'erreurs acceptable. La carte d'achat peut être considérée comme un outil rustique mais efficace, moins complexe mais certainement pas moins rigoureux sur le plan de la réalité comptable, et en tout état de cause plus réaliste.

Un contrôle simple mais réel

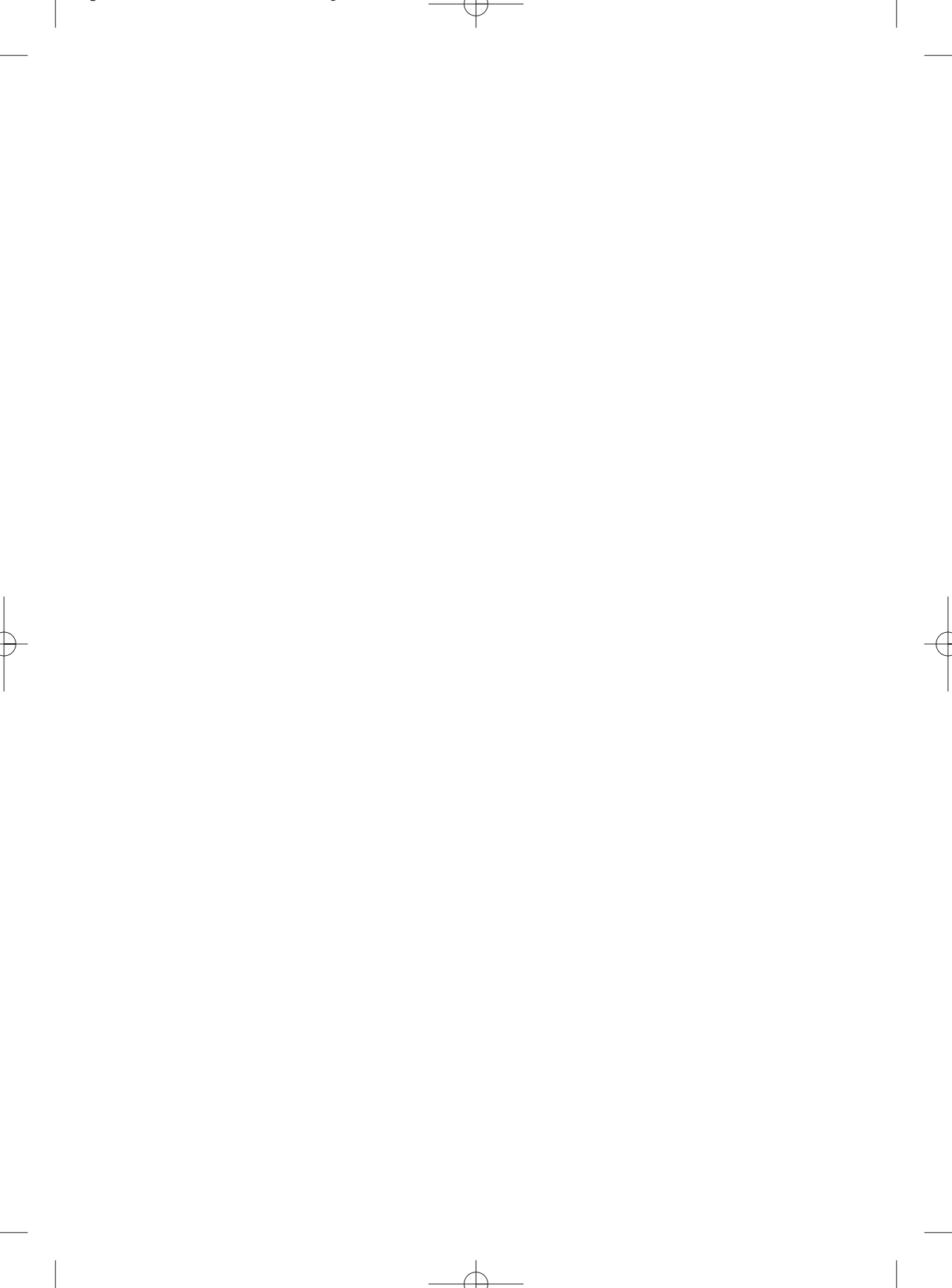
Le niveau de sophistication des systèmes d'information impose des contraintes d'organisation trop lourdes pour les achats de petits montants. La carte d'achat repose donc sur un raisonnement basique : le système d'information est "aveugle" concernant les transactions réalisées par la carte d'achat puisqu'il n'existe aucune saisie de bons de commande aux fournisseurs. Et ceci jusqu'au retour de l'information, c'est-à-dire la transmission du relevé d'opérations transmis par la banque émettrice.

Le principe consiste donc à définir un budget préattribué au programme de carte d'achat dans son ensemble, ou par famille de produits relevant d'un

marché, par exemple une enveloppe globale de 50.000 euros, ou de 10.000 euros pour les seules fournitures de bureau. Dans ce cadre, les paramètres d'usage de chaque carte peuvent être stipulés, ce qui permet de maîtriser la dépense publique au regard des moyens disponibles. Avec cette approche, le gestionnaire est certain que l'engagement comptable précède l'engagement juridique et que le seuil du marché ne sera pas dépassé.

DEUXIÈME PARTIE

Les expérimentations de la carte d'achats ?



CHAPITRE 1

Les autres types de cartes de commande et de règlement

La carte d'achat est un outil nouveau pour les collectivités et établissements publics locaux qui demande des aménagements dans les pratiques de la commande publique même si, il est important de le répéter, la mise en œuvre d'un tel moyen d'exécution des marchés ne remet en aucune façon en cause les règles de la commande publique. Mais les principes sur lesquels elle repose, à savoir la délégation du droit de commande et le règlement automatique des fournisseurs sont déjà mis en œuvre par différentes solutions existantes et utilisées dans la sphère publique, et c'est notamment le cas pour les cartes pétrolières ou de carburant dont la technique est proche de celle des cartes d'achat. Autre carte dont la technique est proche de la carte d'achat : le compte carte voyages d'affaires, appelé également carte logée.

C'est le fonctionnement des cartes professionnelles dites "affaires" qui en

revanche doit être clairement distingué des cartes d'achat. Quoique les prestataires bancaires les associent souvent dans leur gamme de produits, et que dans certains cas, elles peuvent couvrir des besoins similaires, leur mode de fonctionnement et leur utilisation sont de nature très différente. Surtout, elles font appel à des sources réglementaires en matière de dépense publique radicalement différentes.

Les cartes carburant

À la différence d'une carte d'achat qui implique obligatoirement un opérateur bancaire, les cartes carburant sont émises directement par le fournisseur qui distribue ses produits pétroliers au travers d'un réseau dont il est propriétaire. Les programmes sont mis en place par les responsables de parc de véhicules et les cartes sont attribuées directement aux conducteurs, qui bénéficient donc de fait d'une délégation de commande.

Chaque carte bénéficie d'un paramétrage spécifique qui indique les types de produits et de services qui peuvent être achetés (uniquement un type de carburant ou l'ensemble de l'offre disponible), ainsi que des plafonds d'engagement. Le responsable du programme est informé d'une manière globale des dépenses effectuées sous la forme d'un relevé régulier, le plus souvent mensuel. Une facture à payer correspondant à ce relevé est alors transmise au comptable public qui en effectue le règlement.

Comme pour la carte d'achat, la carte carburant supprime la nécessité d'un

bon de commande. La validation du service fait est implicite ; le conducteur effectuant lui-même le plein, la collectivité locale est en mesure d'être garantie sur ce point. Les cartes de carburant sont aujourd'hui largement répandues dans la sphère publique, puisqu'on compte environ 300.000 porteurs.

Les comptes cartes voyages d'affaires

Il s'agit de solutions relatives au processus d'achats de voyages et en particulier d'achat de billetterie (avion et train). Les comptes cartes voyages d'affaires sont proposés en partenariat avec les grands réseaux d'agences de voyages par certains opérateurs bancaires. Ce fonctionnement est très répandu dans les entreprises privées ; il s'agit de cartes dites logées dans l'agence de voyages qui servent à facturer l'ensemble de la billetterie aérienne et ferroviaire.

À la différence de la carte d'achat, la carte n'est pas possédée par son porteur. Elle est virtuelle et c'est en fait l'agence elle-même qui en possède le numéro et qui passera des transactions sur cette carte à chaque utilisation par l'entreprise, et concrètement par les agents habilités à le faire. Les systèmes de télécollecte sont quelque peu différents et s'appuient notamment sur la richesse des systèmes de facturation des agences de voyages. Ces systèmes savent par exemple très bien gérer toute la question des avoirs (les annulations et changements de toutes natures à la demande des clients sont en effet fréquents dans le "voyage d'affaires"). Au final, comme pour la carte d'achat, il y a dématérialisation des données et l'émetteur du compte carte voyages d'affaires paie à l'agence de voyages l'ensemble des billets émis

pour l'entreprise. Dans un deuxième temps, l'entreprise paie l'émetteur de carte sur la base d'un relevé de facturation détaillé.

Ce relevé de facturation détaillé et paramétrable (possibilité de tris, de sous-totaux, de sauts de page...), communiqué au responsable du service achat ou du service voyages, intègre des informations statistiques détaillées et adaptées au besoin de l'entreprise sur l'ensemble des voyages effectués dans le mois. Les flux de données et les flux financiers transitant entre l'entreprise et sa ou ses agences de voyages sont récupérés de manière automatique et envoyés sous forme électronique, ce qui élimine pour le service comptable toutes les tâches de saisie manuelle des factures provenant de l'agence.

Cette modalité d'exécution ne dispose pas actuellement de l'assise réglementaire permettant sa mise en oeuvre en sphère publique.

Ce mode de fonctionnement est en revanche très répandu dans le privé.

Il est relativement simple à mettre en oeuvre et l'agence et l'émetteur se chargent de son fonctionnement.

Cette solution de facturation est complètement transparente pour les voyageurs qui continuent à réserver leurs billets auprès de l'agence de voyages.

L'expérience montre que la mise en place d'un compte carte voyages d'affaires permet d'économiser jusqu'à 75% des coûts de traitement de la billetterie. Par ailleurs, elle permet de résoudre une question importante pour les agences de voyages qui est celle des délais de paiement. En effet, les agences paient notamment les transporteurs comptant et cherche donc à limiter leurs besoins de fonds de roulement en obtenant un paiement également rapide de leurs clients :

le compte carte voyages d'affaires permet de résoudre cette question ; l'agence est payée quasi immédiatement par le teneur de la carte logée.

La carte d'achat et le compte carte voyages d'affaires sont deux solutions complémentaires. S'il est possible de gérer la billetterie avec une carte d'achat, elle n'offre pas toujours une intégration préétablie avec les agences de voyages et ne permet pas d'obtenir de statistiques voyages adaptées. Il convient de noter que ces cartes sont plus complémentaires que concurrentes. Les départements achats structurés des entreprises associent généralement des cartes dites "affaires" pour l'optimisation de la gestion des frais professionnels, des cartes d'achat pour les achats hors production et hors billetterie et un compte carte voyages d'affaires pour la gestion des frais de billetterie.

Ces autres cartes et la réglementation de la dépense

Face à ces différents types de cartes et au foisonnement d'idées en la matière, il est important que la collectivité ou l'établissement public local les positionne au regard des règles générales de dépenses publiques et celles particulières en matière de cartes d'achat.

De manière très simple, l'analyse doit être réalisée au regard de la créance commerciale qui résulte de l'utilisation de la carte :

- soit la créance commerciale est payable - au sens du caractère libératoire du paiement - au fournisseur lui-même, comme c'est le cas des cartes carburant, et c'est la seule réglementation générale qui s'applique ;
- soit la créance commerciale est éteinte au sens du décret 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat, et un paiement doit être effectué au profit d'un émetteur habilité au sens du Code monétaire et financier et cette réglementation particulière peut être appliquée. Il faut dès lors que le système et les contrats mis en œuvre par l'émetteur soient alors conformes à ce texte réglementaire.

Les cartes professionnelles dites "Affaires"

Largement répandues dans les entreprises privées où elles existent depuis presque trente ans, les cartes affaires (ou cartes Corporate) sont des cartes professionnelles couramment utilisées par les salariés appelés à effectuer des dépenses professionnelles à l'occasion de déplacements.

Cette carte est adossée soit à un compte ouvert au nom de l'entreprise, soit à un compte ouvert au nom du porteur. S'agissant de collectivités ou d'établissements publics locaux, seul ce dernier cas est envisageable. Le débit différé de la carte permet que l'employeur rembourse le porteur ses dépenses professionnelles avant que le compte ne soit débité. Ainsi, du point de vue de sa trésorerie, l'opération est neutre pour le porteur de la carte. Ce remboursement intervient sur ordre de l'employeur qui en indique le montant.

Le cadre d'utilisation de la carte d'achat

Les frais de déplacement, d'hôtellerie et de restauration sont fréquemment vécus comme une source de frustration par les agents en déplacement et de complexité par les gestionnaires. Carte d'achat, carte d'achat logée ou carte d'affaires permettent de simplifier la chaîne de dépenses en la matière mais le choix d'une carte plutôt que d'une autre relève d'un choix et d'une politique d'achat.

La carte professionnelle dite "affaires" est naturellement le moyen le plus souple; le porteur est en mesure de gérer et de payer lui-même ses déplacements mais, d'un point de vue des règles de dépenses publiques, seules seront remboursées les dépenses réglementairement prévues et selon un barème là encore prévu. Un tel fonctionnement rend la dépense publique sûre; les règles et le barème de remboursement sont connus d'avance. Un tel fonctionnement convient bien à des agents se déplaçant de manière très fréquente et dont les déplacements sont peu programmables.

Utiliser la carte d'achat en matière de déplacement, d'hôtellerie et de restauration impose un mode de fonctionnement différent, qui peut apporter de nombreux avantages dès lors que des volumes significatifs de commandes sont réalisés auprès d'un même prestataire : SNCF, transporteurs aériens, chaînes hôtelières ou de restauration, etc. On est ici dans une vision beaucoup plus dynamique dans laquelle la collectivité locale passe de véritables marchés, recherche d'éventuelles remises par rapport à un prix public. Une "politique d'achat" est donc ici mise en œuvre. Elle se distingue du fonctionnement par carte affaires avec un porteur qui décide seul; la "politique d'achat" est alors le "barème" de remboursement.

Dans un fonctionnement proche de la carte d'achat, on peut constater qu'un certain nombre des sociétés incontournables en matière de voyages et de déplacements proposent de plus en plus des cartes privatives en association ou non avec des établissements financiers. Elles peuvent là encore répondre à des besoins de la collectivité.

Au final, la carte à mettre en œuvre dépend de la nature et du volume des achats de la collectivité locale en matière de déplacement, d'hôtellerie et de restauration, et de la politique qu'elle veut développer. Il peut être judicieux de déployer ces solutions de manière concomitante.

Ces cartes sont proposées par les mêmes organismes bancaires que pour la carte d'achat. S'agissant d'une carte bancaire attribuée nominativement à des porteurs, l'usage est exactement le même que celui d'une carte de paiement classique : elle peut être utilisée dans l'ensemble du réseau d'acceptation, le plus souvent pour des achats de proximité de type restaurants, hôtels, transports, etc.

Par ailleurs, l'opérateur bancaire fournit pour l'ensemble des cartes des rapports de dépenses analytiques détaillés selon différents critères (par collaborateur, par poste de dépense, par destination, par fournisseur...). Ces relevés représentent un outil de gestion permettant aux organisations de contrôler la répartition de leurs dépenses par poste et de détecter les économies possibles sur les coûts de traitement et sur les achats.

L'utilisation d'une carte Affaires permet aux entreprises de réaliser des économies significatives non seulement sur leurs frais professionnels directs (achats de billets d'avion, séjours hôteliers...) mais aussi sur leurs coûts indirects (coûts de gestion administrative), grâce à une parfaite connaissance de leurs dépenses, une rationalisation des achats, un meilleur respect de la politique de voyages et une optimisation des processus de gestion administrative.

Ce modèle n'est toutefois pas transposable en l'état dans la sphère publique compte tenu de son activité, de son mode de fonctionnement et de sa culture :

- l'activité du porteur de la carte doit l'amener à générer des frais professionnels ; or, à l'exception de quelques corps et fonctions, l'activité des

agents publics est relativement sédentaire ou les déplacements se font dans un cadre géographique restreint ; c'est assez évident pour une collectivité locale ou territoriale ;

- dans la majorité des entreprises, les frais sont remboursés au “réel” sachant naturellement que des fourchettes (hôtels, restaurants, etc.) sont données par ailleurs, il existe une certaine marge volontaire dans l'interprétation de ces fourchettes pour tenir compte de réalités ;

- dans de nombreuses entreprises, les frais professionnels constituent des formes d'accessoires au salaire et, s'agissant notamment des commerciaux, la politique de remboursement varie de facto en fonction de la performance.

Au final, le remboursement au forfait - qui est une formule appliquée par la majorité des administrations dans le monde - conduit à limiter l'une des utilisations des rapports de dépenses des cartes Affaires : le préremplissage des notes de frais. Un retraitement doit dans tous les cas être réalisé.

Enfin, d'un point de vue technique, et à la différence de la carte d'achat, une carte affaires est utilisable dans l'ensemble du réseau d'acceptation, sans possibilité de restreindre le panel de fournisseurs référencés.

Par rapport à la création d'une régie d'avances ou au versement d'avances, la carte affaires est un facteur de simplification des procédures :

- elle dispense de textes de création de régies, de nomination de régisseurs, de constitution de cautionnement (le cas échéant), et des contrôles du régisseur incombant au comptable ;

- elle ne nécessite pas l'utilisation de comptes de tiers dans la comptabilité du

Présentation du fonctionnement de la carte Affaires

- Le porteur effectue la dépense au moyen de sa carte affaires. Du fait d'un différé contractuellement défini et courant à partir de la date d'arrêté des comptes, son compte n'est pas immédiatement débité des sommes correspondantes.

- Soit au retour de sa mission, soit selon une périodicité fixée de manière interne à l'établissement, le porteur adresse au service de l'ordonnateur les pièces justificatives des dépenses dont il demande le remboursement.

- Les services de l'ordonnateur effectuent le contrôle des dépenses dont le remboursement est demandé : s'agit-il de frais de déplacement ou bien d'autres dépenses professionnelles susceptibles d'être remboursées ? Pour quel montant effectuer le remboursement ? Les justificatifs sont-ils présents ?... À l'issue de ce contrôle, un ordre de dépense est émis pour le montant du remboursement admis.

- Cet ordre de dépense est transmis au comptable public qui effectue les contrôles définis par le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962. Le comptable public soit accepte de rembourser les dépenses correspondant aux frais de déplacement, soit demande des renseignements complémentaires, soit suspend la dépense.

- Le remboursement par le comptable public sur le compte du porteur intervient avant le débit du compte de l'agent.

- À une date fixée par le contrat (en général de manière mensuelle), un arrêté des comptes établi par le prestataire de services décrit l'ensemble des opérations payées au moyen de sa carte affaires. À compter de cette date court le délai au terme duquel le compte du porteur sera débité. Ce document est adressé au porteur et à l'établissement. Il est précisé que ce document n'intéresse que les seuls services de l'ordonnateur afin qu'ils procèdent à des rapprochements, et non le comptable public pour qui il ne s'agit pas d'une pièce justificative.

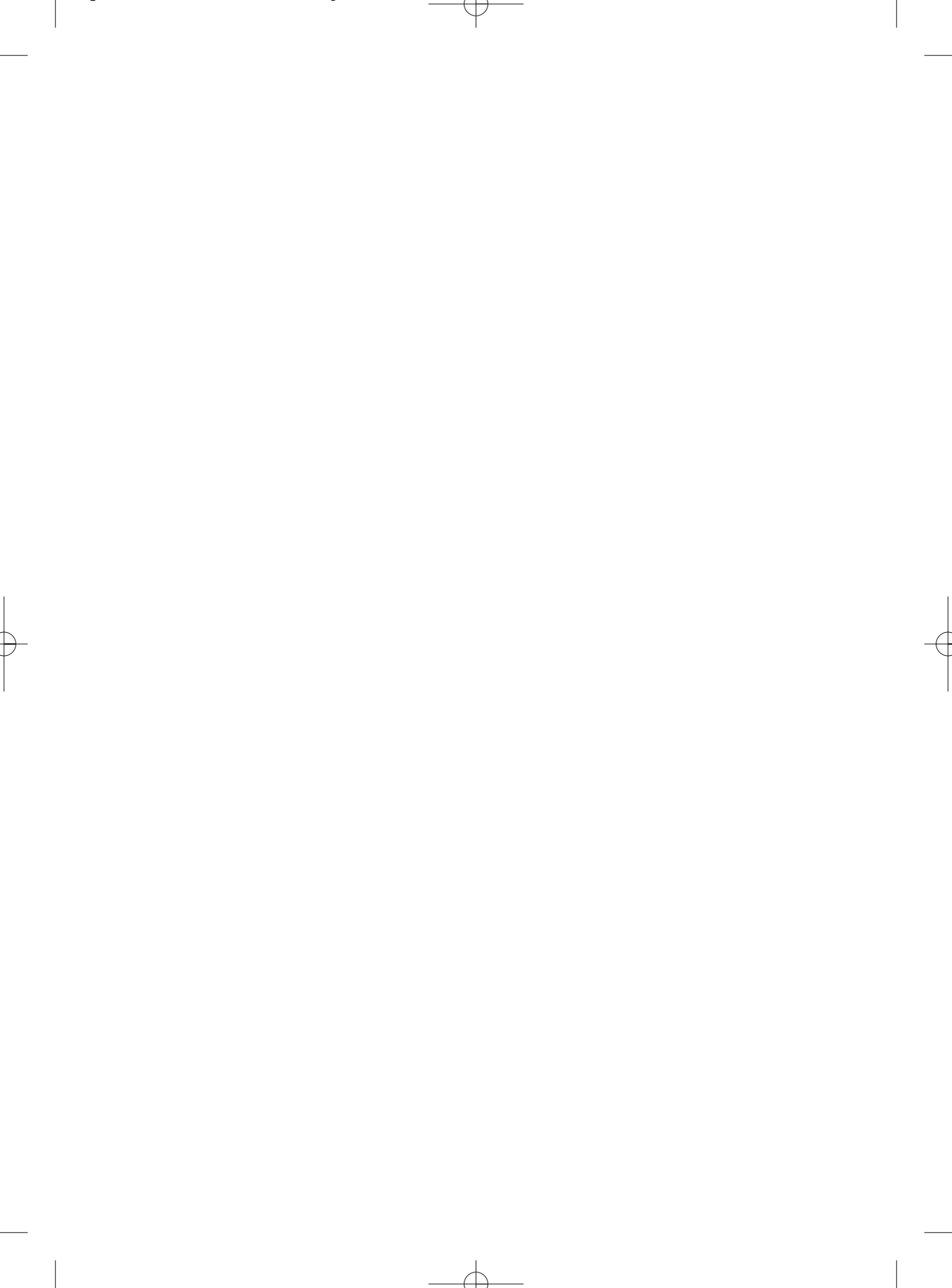
Par conséquent, à l'issue de ces opérations, sous réserve que les opérations effectuées aient été acceptées par le comptable public, l'opération est neutre pour le porteur de la carte.

comptable public pour le suivi des opérations des régisseurs et celui des avances. La gestion de l'apurement des opérations est donc écartée.

Du point de vue de la réglementation de la dépense publique, le fait qu'il y ait absence de solidarité de la collectivité ou de l'établissement public local avec le porteur en cas d'impayés et l'adossement de la carte au compte personnel du porteur permet de doter d'une carte de paiement professionnelle non seulement les ordonnateurs mais également l'ensemble des agents effectuant des déplacements fréquents.

Les différentes expérimentations montrent, à l'instar de la carte d'achat, que la mise en place de la carte affaires doit s'accompagner d'une réflexion sur l'optimisation des procédures, notamment du côté de la collectivité ou de l'établissement public local, afin de définir des délais de remboursement les plus courts possibles et de respecter les délais de différé de paiement contractuellement définis.

Corrélativement, les conditions financières et notamment la cotisation annuelle de la carte affaires doivent être négociées pour éviter des coûts de fonctionnement trop importants. Enfin, la mise en place de la carte affaires doit s'accompagner d'une démarche d'explication de son fonctionnement aux futurs porteurs.



CHAPITRE 2

La carte d'achat dans les organisations françaises

Pour bien appréhender l'usage efficace de la carte d'achat, il est important de toujours la considérer comme un moyen d'exécution de la commande. Elle s'intègre donc dans le cadre de marchés existants, évidemment conformes à la réglementation. Mais, une fois admis le principe de la délégation du droit de commande, son utilisation au quotidien n'est guère dépendante des spécificités de la sphère publique. En d'autres termes, qu'il s'agisse d'une collectivité ou d'un établissement public local, comme d'une administration ou d'une entreprise privée, les règles d'usage sont communes.

En ce qui concerne certains aspects juridiques propres à la sphère publique, comme les demandes d'autorisation budgétaire ou la validation du service fait, il ne faut jamais oublier que des procédures tout à fait comparables, et parfois plus contraignantes, sont généralement mises en place dans

les entreprises privées. Dans tous les cas, la mise en œuvre de la carte d'achat se traduit donc par une remise à plat de l'organisation des achats, de la commande au règlement en passant par le contrôle et l'intégration des données dans les systèmes de gestion.

Dans les pays anglo-saxons, la carte d'achat a d'abord été popularisée dans la sphère publique avant de convaincre le monde des entreprises. C'est l'effet volumétrique associé aux commandes des administrations qui a permis de développer le réseau d'acceptation des fournisseurs et de mettre en évidence les bonnes pratiques. En France, les entreprises ne sont pas très nombreuses à avoir mis en place la carte d'achat puisqu'on compte à ce jour environ 45 programmes. Mais l'antériorité de leurs expériences est évidemment d'une grande utilité pour les collectivités et établissements publics locaux.

Thales

Le Groupe Thales réalise aujourd'hui un chiffre d'affaires de 11 milliards d'euros dans trois secteurs : défense (55% de l'activité), aéronautique et spatial (18%), technologies de l'information et services (27%). Compte tenu de ces activités, les enjeux de Thales sont évidemment à l'échelle du monde : 70% du chiffre d'affaires est réalisé à l'international et 50% des 65.000 collaborateurs travaillent hors de France. Les achats du Groupe représentent environ la moitié du chiffre d'affaires, soit plus de 5 milliards d'euros. Si les investissements dans les hautes technologies représentent une part très importante des dépenses (35%), les frais généraux (15%), les biens d'équipement (12%)

ou les prestations intellectuelles (12%) sont également significatifs.

Chercheur et scientifique de formation, Jean Potage, directeur des achats du groupe, a poursuivi deux buts dès sa prise de fonction en 1996 : imposer la dimension stratégique pour l'entreprise de la fonction achats et doter les acheteurs du groupe (un millier de personnes dans le monde entier) d'outils et de méthodes leur permettant de mieux effectuer leurs tâches. Il est considéré comme l'un des pionniers français des achats électroniques, même si la mise en place de ces solutions est plus l'aboutissement d'une démarche qu'une finalité.

À partir de 1997, une politique de recherche et de sélection des fournisseurs sur des critères de prix mais aussi de qualité et de délais a été menée. Certains résultats de ce sourcing portant sur une base très large sont impressionnants. La division défense a ainsi réalisé une économie de 87% sur ses engins porte-missile grâce à la consultation d'une entreprise jusqu'alors extérieure au secteur. Cette sélection a abouti à la création d'un portefeuille de 800 fournisseurs "cibles" à utiliser de préférence par l'ensemble des entités du Groupe, auxquels viennent s'ajouter 12.000 fournisseurs "spécifiques", souvent utilisés par une seule entité du Groupe.

Pour améliorer l'efficacité du processus d'achat sur l'ensemble des étapes, de la commande au suivi de la prestation, plusieurs leviers technologiques ont été définis : e-procurement, e-catalogues et e-payment, utilisables au travers de plusieurs portails intranet organisés comme une place de marché interne. La passation des commandes s'effectue principalement en ligne pour

tous les produits cataloguables, auprès d'une centaine de fournisseurs de produits standards, directement par 2.500 prescripteurs. Il s'agit de l'une des plus importantes bases d'e-procurement en France, comportant plus de 100.000 références, allant des cartes de visite aux transistors.

C'est sur cette base que la solution de carte d'achat d'American Express (CPS ou Corporate Purchasing Solution) a été mise en place, avec comme premier objectif de réduire les coûts de traitement comptable et administratif, projet confié à Jacques Chambre, directeur des achats hors production du Groupe Thales. Un portail de paiement électronique a donc été ajouté aux portails existants sur l'intranet achats, avec la définition d'un contrôle des commandes en amont grâce à la définition d'une liste des fournisseurs privilégiés et à la définition de limites individuelles par transaction et par engagement mensuel. Grâce à la simplification du processus de commande, les économies peuvent atteindre jusqu'à 80% sur les coûts de traitement administratif : élimination des bons de commande, approbations préétablies pour les achats de petits montants, règlement d'une seule facture mensuelle envoyée sous forme électronique, dématérialisation fiscale, intégration directe des données électroniques dans le système comptable (logiciel Accounting Link), consultation des rapports en ligne (American Express @Work), etc.

Tout récemment, l'usage de la carte d'achat a été élargi aux fournisseurs de produits non cataloguables grâce à l'intervention d'un prestataire d'externalisation, K-Buy, qui assure l'ensemble des fonctions approvisionnement et comptabilité et supporte le processus de commande et de règlement par carte d'achat par l'intermédiaire de sa solution d'e-procurement K-Supply. Celle-ci

assure l'ensemble des besoins d'approvisionnement sous contrats, qu'il s'agisse de produits cataloguables avec des fournisseurs comme Inmac (produits et consommables informatiques) ou Guilbert (fournitures de bureau) ou de produits configurables (cartes de visite, formations, séminaires...) mais aussi hors contrats (intérim, location longue durée...). Dans ce cas, le prestataire joue le rôle de centrale d'approvisionnement en s'assurant des autorisations. Pour les utilisateurs, le paiement par carte d'achat s'effectue de manière totalement transparente et donne lieu à un unique règlement mensuel sur la base du relevé d'opérations.

La RATP

La RATP, en tant que régie, est soumise à un texte qui lui est propre, largement inspiré par le Code des marchés publics. Cependant, elle bénéficie d'un statut particulier qui lui a permis de mettre en place une solution de type carte d'achat dès 2002, après une phase de réflexion lancée en 2001. À la RATP, le service achats, placé sous la direction de Françoise Combelles, dépend du pôle financier et compte 130 acheteurs, répartis en trois catégories : acheteurs projets, acheteurs pilotes et acheteurs métiers. Les achats généraux sont rattachés à la direction administrative et financière mais sont gérés par le service achats. Trente-neuf segments de marché, chacun dirigé par un acheteur pilote, ont été définis.

La RATP utilise depuis plusieurs années une solution de type carte d'approvisionnement pour les marchés négociés ne nécessitant pas de bons de

commande. La réflexion sur l'usage de la carte d'achat a démarré en 2001, à l'initiative du directeur des achats de l'époque, Francis Lefèvre, qui avait déjà mis en œuvre une telle solution chez Thales. Une première phase de test est alors initiée avec une dizaine de porteurs et un panel de huit fournisseurs, portant sur des achats généraux simples, comme les cartes de visite.

La solution retenue a été la CPS (Corporate Purchasing Solution), proposée par American Express, à l'époque l'une des offres les plus immédiatement opérationnelles, avec un réseau d'acceptation par les fournisseurs significatif, couvrant une large variété de segments d'achats. Un choix qui s'est confirmé par la suite, notamment en raison de la véritable implication des équipes d'American Express dans l'ensemble du processus, qu'il s'agisse de la période de test ou du déploiement de la solution.

Au vu des résultats très satisfaisants de cette première expérience, confirmés par une enquête de satisfaction interne, la direction des achats de la RATP a confirmé les apports attendus de la carte d'achat : allègement des procédures, autonomie des utilisateurs, simplification des procédures administratives et levée des craintes concernant d'éventuels abus de la part des utilisateurs puisque les budgets d'achats sont restés dans les mêmes limites.

Pour des raisons d'organisation interne, notamment la refonte complète du système d'information autour d'Oracle, le déploiement à large échelle n'a pas été immédiat et n'a eu lieu que fin 2002. L'objectif était pour le moins ambitieux puisque le projet devait être opérationnel en avril 2003. Objectif atteint, la carte d'achat a été effectivement mise en place à la RATP en moins de six mois.

Une équipe entièrement dédiée à ce projet, placée sous la responsabilité de José Juan, directeur adjoint du service achats, a été constituée. Elle regroupait non seulement des acheteurs, dont Cédric Boisson, responsable de la cellule CPC, qui a joué le rôle de "vendeur interne" de la solution, mais aussi des représentants des services informatique et comptabilité de la RATP ainsi que des membres d'American Express.

Sur un volume global d'achats de 1,2 milliard d'euros de la RATP, la carte d'achat ne concerne que moins de 1%, soit un volant de l'ordre de 10 millions d'euros. Mais ce volant représente de 20 à 25.000 factures, soit plus de 10% du nombre global de factures fournisseurs (180.000 par an). Aujourd'hui, 80% des achats effectués par carte d'achat ne sont pas des produits physiques mais des prestations de services. Les premiers secteurs concernés sont l'impression des cartes de visite, l'approvisionnement en bonbonnes d'eau et la gestion des déchets. Il est à noter que les fournitures de bureau ne sont pas traitées par carte d'achat, la RATP disposant d'une plate-forme interne d'approvisionnement.

L'offre a été progressivement étendue à de nouveaux segments d'achats généraux, comme les plateaux-repas, le nettoyage textile, le déménagement interne, mais aussi pour l'intérim (avec quatre fournisseurs) et les photocopieurs. Pour ces derniers, l'évolution d'une politique d'achat à une politique de location a permis d'aborder le problème sous l'angle de la gestion centralisée des besoins de copies. Un projet ambitieux, le parc de photocopieurs de la RATP étant d'environ 12.000 unités.

Le service achats de la RATP bénéficie d'une délégation de la comptabilité fournisseurs : les 20.000 factures issues de la carte d'achat sont traitées de manière transparente et intégrées directement dans le système Oracle. Concernant les utilisateurs, un outil de commande accessible sur l'intranet achats a été développé en interne afin de garder une certaine rigueur dans la procédure, sans alourdir le traitement.

À fin 2004, on dénombre entre 300 et 350 porteurs de cartes. Le bilan est tout à fait positif : les fournisseurs sont payés rubis sur l'ongle, les clients internes sont servis plus rapidement, les acheteurs constatent une réduction impressionnante du nombre des litiges, et les services comptables voient leur travail considérablement allégé. L'adhésion à la carte d'achat est intégrée par les acheteurs dans le processus d'appel d'offres : il n'est pas demandé à l'ensemble des fournisseurs d'accepter la carte d'achat, mais d'être prêts à franchir le pas si leur segment d'activité est concerné.

CHAPITRE 3

Les expériences internationales dans la sphère publique

Les administrations des pays anglo-saxons sont engagées depuis plus longtemps dans un plan de modernisation des achats publics. Ainsi, au Royaume-Uni, un programme de carte d'achat gouvernemental (GPC ou *Government Procurement Card*) a été mis en œuvre depuis octobre 1997 par le bureau gouvernemental du commerce (OGC ou Office of Government Commerce). Aujourd'hui, il s'agit d'une implantation sur une très large échelle, puisqu'il concerne plus de 40.000 porteurs. C'est incontestablement le programme le plus vaste à ce jour en Europe, tant dans la sphère publique que dans la sphère privée. Globalement, l'objectif est de réaliser 90% des achats de petits montants (moyenne de 200 euros par transaction) par carte d'achat et de générer une économie annuelle de plus de 100 millions d'euros. Plus d'une centaine d'organisations de toute taille ont adopté ce programme.

NHS : carte d'achat et santé publique

L'agence achat et approvisionnement du service de santé publique du Royaume-Uni (NHS ou National Health Services) a conclu un accord au niveau national avec un opérateur bancaire (banque NatWest) en octobre 2003 sur la base du cadre contractuel défini par l'OGC au bénéfice des administrations britanniques avec six banques affiliées au réseau Visa. Cet accord prend place dans le cadre général de la Government Procurement Card défini par le gouvernement et récemment reconduit jusqu'en 2005. L'agence du NHS a pour sa part mené une négociation spécifique avec chacune de ces banques pour obtenir les meilleures conditions en réponse à ses besoins propres.

Le volume global des transactions annuelles réalisées par cartes d'achat par le NHS représente environ 150.000 commandes d'un montant unitaire moyen de 120 livres (environ 170 euros), soit un montant approximatif de 18 millions de livres (plus de 25 millions d'euros). L'estimation des gains générés grâce à la carte d'achat étant de 28 livres (40 euros) par transaction, le NHS devrait réaliser une économie de 4,2 millions de livres (un peu moins de 6 millions d'euros) par an.

L'exemple du South Devon Healthcare NHS Trust

Parmi les organisations du NHS ayant installé un programme de carte d'achat, le centre de santé du South Devon illustre bien l'amélioration du

contrôle des dépenses de petits montants et les processus d'économies réalisés. Avant la mise en place de la carte d'achat, les commandes locales étaient générées par un circuit d'approvisionnement classique mettant en œuvre une chaîne de documents papier. La solution carte d'achat a été retenue dans cet objectif. Initialement déployée dans la division technique dès juillet 1998, elle a été progressivement étendue à des utilisateurs dans des services opérationnels (électronique médicale, pharmacie, cardiologie et soins pulmonaires).

Selon Malcom Senior, responsable des projets approvisionnement, l'introduction de la carte d'achat a permis de décharger les personnels médicaux de la lourdeur du processus administratif de commandes. Une équipe projet de trois personnes a été organisée, regroupant des représentants des services approvisionnement, audit et finances, afin de gérer l'implémentation du programme de carte d'achat et notamment l'interfaçage avec le système de gestion.

Le choix des services techniques pour le programme pilote a permis de vérifier la responsabilisation des personnels dans le cadre de l'exécution de leurs missions quotidiennes. Parallèlement à la plus grande souplesse offerte par la carte d'achat pour la bonne fin des activités de réparation, puisque les équipements nécessaires pouvaient être achetés directement par les techniciens, le système de contrôle au niveau des points de vente a permis une meilleure visibilité des dépenses, l'un des objectifs du centre.

Une présentation générale des principes et de l'utilisation de la carte

d'achat a été effectuée devant les personnels concernés par l'équipe projet avec l'assistance de l'opérateur bancaire. Elle a été suivie par une formation interne des porteurs. Dès le lancement du programme dans le site pilote, les autres départements ont demandé à bénéficier également de cartes d'achat pour leurs services.

Simplification des processus

L'approche directe des achats élimine le besoin de demandes d'approbations, de bons de commande et de reçus, et allège considérablement le traitement des factures. Le processus d'achat et de paiement est simple :

- la commande est effectuée directement par le porteur auprès du fournisseur ;
- le fournisseur traite la demande et sollicite une autorisation auprès de la banque ;
- la banque vérifie les limites et les paramètres de contrôle définis par le centre ;
- le fournisseur effectue la livraison ou l'agent emporte les marchandises ;
- la banque paie le fournisseur sous 4 jours ouvrables ;
- le centre reçoit un relevé mensuel comportant toutes les informations de gestion requises ;
- le centre régularise les règlements auprès de la banque sur la base d'une facturation mensuelle.

Les auditeurs du centre de santé du South Devon considèrent que l'un des bénéfices majeurs de l'introduction de la carte d'achat réside dans la gestion

du risque. Par ailleurs, le responsable du projet a calculé que la carte d'achat économise une demi-journée homme par semaine dans le service achats, ce qui permet d'offrir un meilleur service aux praticiens en concentrant les ressources sur le cœur de l'activité médicale et en évitant de perdre du temps sur les commandes de petits montants. Le centre étudie aujourd'hui de nouveaux domaines d'application de la carte d'achat. Selon Malcom Senior, une fois que les processus ont correctement été installés, le fonctionnement est complètement transparent et les bénéfices immédiatement visibles.

Le programme du Manchester City Council

Manchester est la grande métropole du nord-ouest de l'Angleterre, principale zone économique après Londres. La région compte environ 6 millions d'habitants pour 2,5 millions de foyers et représente un produit brut de 50 milliards de livres (plus de 70 milliards d'euros). Figurant parmi les plus grandes collectivités territoriales britanniques, le City Council de Manchester emploie 26.000 personnes et gère un budget de plus de 500 millions de livres (plus de 700 millions d'euros), notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de la sécurité publique et de la qualité de la vie.

Le conseil a mis en œuvre un programme de carte d'achat dès avril 2000 et représente le plus important déploiement dans une collectivité locale à ce jour. Pour Paul Muir, responsable du projet, la décision a été prise en fonction des objectifs suivants :

- réduction du nombre de factures ;

- élimination du traitement manuel des factures ;
- simplification du processus de l'achat au paiement ;
- réduction du délai de paiement des fournisseurs ;
- amélioration de la fiabilité du règlement des fournisseurs ;
- mise en place d'une solution de paiement adaptée aux solutions de e-procurement.

Le responsable de projet a établi un plan de mise en œuvre comportant les étapes suivantes :

- écrire un document de synthèse et lister les spécifications requises ;
- mettre en place un panel d'évaluation ;
- établir les contrats avec l'opérateur bancaire ;
- identifier les services pilotes ;
- définir une feuille de route ;
- développer les procédures pour les porteurs de cartes.

Durant ce processus, il a été notamment déterminé qu'une solution logicielle serait nécessaire pour le suivi des informations liées au programme de carte d'achat, à la fois dans une perspective de gestion et dans un souci d'intégration comptable. Suite à une évaluation des solutions existantes, le programme Scorpion de Decall a été installé en même temps que les premières cartes attribuées dans les services pilotes.

Les procédures générales pour les porteurs de carte ont été rédigées par le département d'audit interne du conseil. Cependant, chaque service a été autorisé à aménager ces procédures pour répondre à ses spécificités. Les premiers

départements concernés par la carte d'achat ont été le City Works (maintenance des bâtiments) et Manchester Housing (département d'assistance aux personnes et de services de voisinage).

Pour les produits et services courants

L'utilisation de la carte d'achat par Manchester Housing est relativement classique. L'essentiel des commandes est passé par téléphone et concerne des achats de produits et de services standard. Au démarrage du programme, peu de fournisseurs existants acceptaient la carte d'achat. Manchester Housing a mis en place un vaste programme de recrutement de fournisseurs pour atteindre un référencement d'une centaine à la fin de la première année. Cette démarche a été l'occasion :

- de rationaliser le panel de fournisseurs ;
- de négocier de meilleures conditions tarifaires ;
- d'améliorer les conditions et les délais de livraison ;
- de simplifier les procédures d'autorisation en centralisant les tarifs négociés.

Au cours des trois années d'existence du programme, Manchester Housing considère avoir atteint ses objectifs tout en réduisant considérablement la lourdeur du traitement administratif des documents papier et en réalisant des économies directes sur un budget de fonctionnement de l'ordre de 10 millions de livres (14 millions d'euros).

Maintenance et réparation

L'approche de City Works a été de généraliser l'utilisation de la carte d'achat à l'ensemble des achats de produits et de services, à l'exclusion des contrats de sous-traitance, pour un objectif de dépenses de l'ordre de 15 millions de livres (21 millions d'euros), qui a finalement été dépassé. La carte d'achat est utilisée dans ce service pour de nombreux cas, notamment :

- maintenance quotidienne : les agents peuvent acheter chez des fournisseurs de proximité référencés les pièces indispensables aux travaux à réaliser, permettant un gain de temps important et évitant de laisser des tâches inachevées faute du matériel requis ;
- gestion des gros projets : pour les projets plus ambitieux, un bureau temporaire est mis en place localement avec une zone de stockage pour les matériaux. Les responsables de ce bureau sont titulaires de cartes d'achat et passent directement les commandes, avec une livraison sous 24 heures, permettant ainsi une réduction du nombre de personnes impliquées dans la chaîne d'approvisionnement ;
- commandes en temps réel : un compte logé spécifique a été mis en place chez l'un des principaux fournisseurs de matériaux et pièces courantes pour les opérations de maintenance et de réparation. Des agents d'approvisionnement visitent régulièrement les bâtiments et identifient les besoins. Les commandes correspondantes sont passées chez le fournisseur qui assure la livraison directement sur chaque site. Cette procédure économise du temps et favorise une disponibilité des pièces de manière continue.

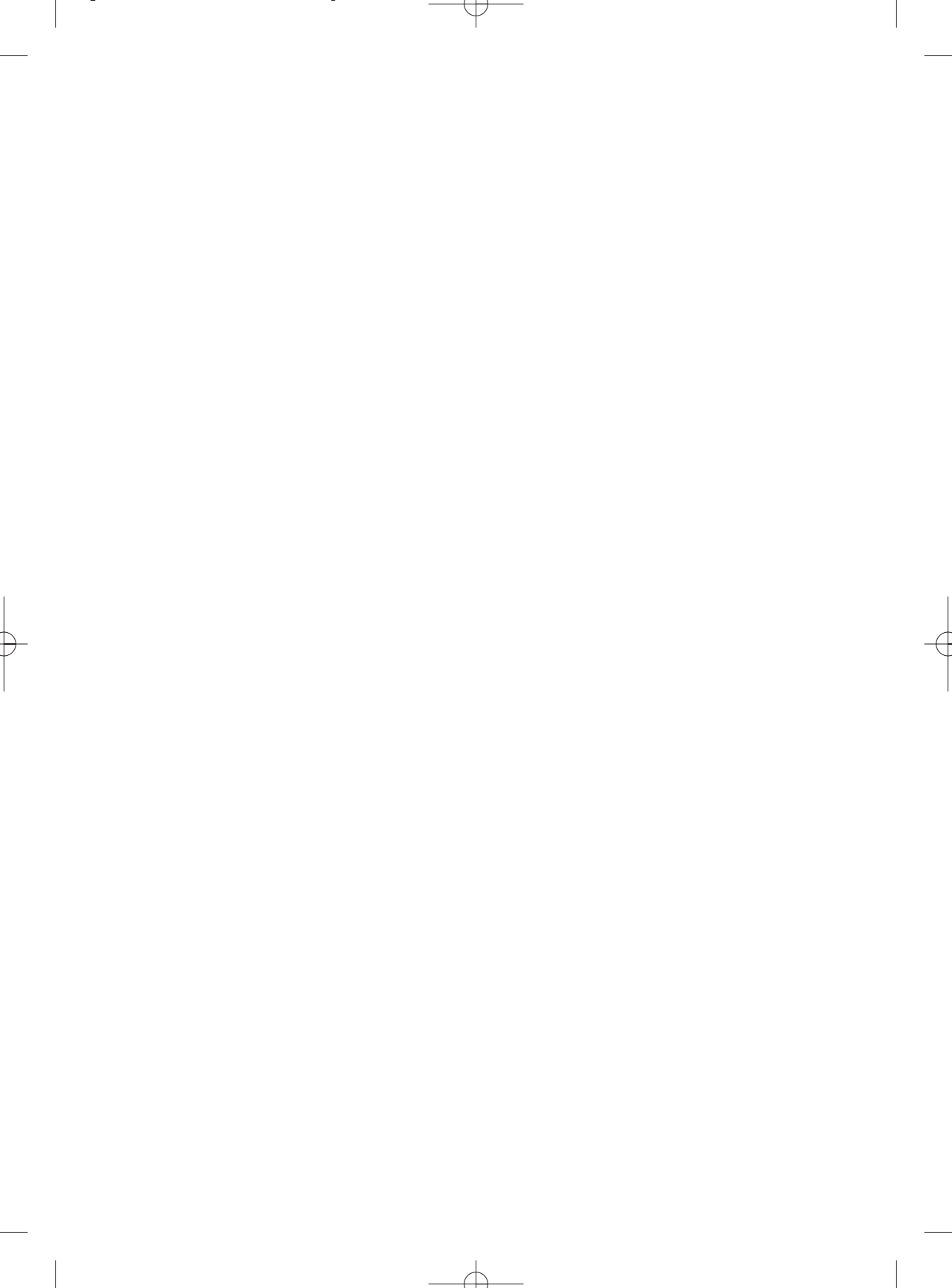
Les résultats du programme

Le programme de carte d'achat mis en place par le City Council de Manchester est considéré comme l'un des plus performants du Royaume-Uni. Ce succès repose principalement sur les points suivants :

- des procédures sécurisées pour les porteurs ;
- une utilisation restreinte aux seuls fournisseurs référencés ;
- une formation adaptée pour tous les porteurs ;
- une forte implication de la direction générale et des directions de service.

Au terme du déploiement de cette solution, le délai de règlement des fournisseurs est descendu en dessous de quatre jours ouvrables. La réduction des coûts administratifs a été significative par la suppression de nombreux documents administratifs (demandes d'accord, émissions de bons de commande...). Les utilisateurs considèrent le système comme simple d'emploi et apprécient d'être responsabilisés.

Initialement mis en place autour de la solution gouvernementale GPC, le programme de carte d'achat du Manchester City Council a basculé en avril dernier sur une offre différente de celle adoptée par les administrations centrales et devrait également être retenu par environ 150 collectivités locales. Cet exemple illustre que la promotion de la carte d'achat doit se faire en tant que solution, indépendamment de l'offre de l'opérateur bancaire.



CHAPITRE 4

Les expériences dans les collectivités locales

Diverses expérimentations de la carte d'achat dans la sphère publique ont été menées à partir de 2001 afin d'étudier les conditions de la généralisation dans les différents cas de figure : ministères et administrations centrales, collectivités territoriales et établissements publics. Les sites pilotes, retenus sur la base du volontariat, ont pu tester en grandeur nature, mais sur un périmètre d'applications relativement restreint, la mise en œuvre d'un programme de carte d'achat, le choix des familles de produits et services concernés, l'attribution des cartes aux porteurs et leur paramétrage, les relations avec les fournisseurs, etc.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, deux municipalités, Issy-les-Moulineaux et Meudon, ont ainsi développé un programme de carte d'achat. Elles ont été rejointes par la Communauté urbaine de Lille dans une

phase ultérieure. Ces trois expériences sont riches d'enseignements, non seulement parce qu'elles ont permis de dégager les principes généraux de la méthodologie de déploiement présentée dans cet ouvrage, mais également parce qu'elles illustrent sur des domaines d'application divers, l'universalité de la solution carte d'achat pour les commandes de petits montants.

Issy-les-Moulineaux

La municipalité d'Issy-les-Moulineaux a répondu à l'appel de candidatures dans une volonté globale de modernisation et une forte implication des élus dans l'utilisation des nouvelles technologies. Sur un montant global des achats de 150 millions d'euros, le volume représenté par la carte d'achat en 2003 reste encore modeste puisqu'il atteint 117.000 euros. Mais il convient de prendre ce chiffre non pas dans le cadre d'un déploiement effectif de la solution carte d'achat mais bien dans celui d'une expérimentation contrôlée.

En effet, aujourd'hui, seules sept cartes ont été distribuées à des porteurs, uniquement dans trois services : le protocole, qui gère les dépenses de réception, notamment les achats chez les traiteurs, la médiathèque, qui achète des CD et des produits culturels et, depuis la fin de l'année 2003, le service achats, pour les fournitures administratives, le mobilier et les produits d'entretien. Par ailleurs, les écoles, actuellement équipées d'un outil de commande décentralisée, ont fait la demande auprès de leurs fournisseurs de l'acceptation de la carte d'achat.

Valérie Oury, directrice générale des services de la ville, explique que la sélection des services retenus pour cette phase de test s'est effectuée en fonction de leur niveau de structuration et de connaissance des procédures, suite à une réunion d'information présentant la carte d'achat, sur la base d'un volontariat. La demande première a porté sur les achats de proximité avec la volonté de supprimer la régie d'avances et donc la manipulation d'argent. Les premiers fournisseurs concernés ont donc été des fournisseurs de proximité (traiteurs, boulangeries, librairies...) avec lesquels les agents concernés possédaient déjà un contact direct.

Ces fournisseurs étant équipés de terminaux de paiement électronique (TPE) pour l'acceptation des cartes de paiement classiques, leur accueil a été extrêmement positif, avec un fort volontariat. La médiathèque a pour sa part mis en place un processus de commande à distance des CD et produits culturels avec son fournisseur habituel. Il est à noter que la réduction des délais de paiement n'a pas été l'argument principal puisque la municipalité a depuis longtemps conclu une charte avec ses fournisseurs, garantissant le règlement des factures dans un délai de 30 jours maximum, avec une moyenne de 21 jours.

L'approche des fournisseurs est un point déterminant dans la mise en place d'une solution de carte d'achat. Pour assurer la promotion de la carte d'achat auprès de ceux-ci, une réunion d'information d'une demi-journée a été organisée avec la présence non seulement des services de la mairie mais également du Trésor public et de l'organisme bancaire (le Crédit Mutuel), les participants étant aussi bien des fournisseurs de proximité que distants. Dans le

cadre d'un déploiement plus large, le travail des banques pour le recrutement des fournisseurs est déterminant. Globalement, les gros fournisseurs n'y trouveront un réel intérêt que s'il y a une généralisation à l'ensemble des collectivités et les fournisseurs de proximité que si la carte d'achat ne nécessite pas de modification des TPE.

Pour les agents, la responsabilisation de l'acte d'achat a été vécue de manière extrêmement positive, ainsi que l'allègement des procédures de bons de commande. Le paramétrage des cartes n'a posé aucun souci, les montants autorisés étant directement liés aux marchés. Il est à noter que d'un plafond défini mensuellement à l'origine, Issy-les-Moulineaux est passé à un plafond annuel. Chaque gestionnaire de service est responsabilisé sur son budget, avec la définition d'objectifs qui aboutissent aux contrats avec les fournisseurs. Il n'y a donc aucune ambiguïté sur l'utilisation de la carte d'achat comme moyen d'exécution de la commande.

Dès le lancement de l'expérimentation, en septembre 2002, c'est la direction financière qui a été porteuse du projet, avec l'implication de la direction générale des services. Il est donc tout à fait légitime que la mise en place des procédures de gestion ait été particulièrement étudiée. Le suivi des règlements s'effectue sur la base du relevé hebdomadaire fourni par le Crédit Mutuel qui est l'opérateur bancaire. Il y a alors émission d'un mandat de paiement. Un agent municipal du service comptabilité a été plus particulièrement affecté à la carte d'achat. Si la dématérialisation ne figurait pas dans le projet pilote, elle constitue l'étape suivante naturelle et devrait être mise en place prochainement.

Dans le cadre de cette première expérimentation, le choix de l'opérateur a été réalisé via un appel d'offres par lots d'expérimentation conduit par la DGCP. Dans le cas d'Issy-les-Moulineaux, c'est le Crédit Mutuel qui en a eu la charge. Pour Valérie Oury, l'opérateur a offert tout à la fois une bonne qualité d'écoute et l'indispensable compétence technique pour assister la collectivité dans la mise en œuvre du programme. Avec une mention particulière pour la facilité d'accès à la consultation des relevés en ligne grâce à un outil spécifique, Smart Data.

Au final, le bilan de cette expérimentation est donc jugé positif tant par les porteurs, très satisfaits, notamment ceux de la médiathèque qui apprécient la simplification des commandes et l'autonomie qui en résulte, que pour les fournisseurs, à la condition sine qua none de l'interbancairité. La phase expérimentale a permis de démontrer l'opérationnalité de la solution et sa banalisation, tant pour les comptables que pour les gestionnaires. À terme, cinquante à soixante services municipaux devraient être concernés.

Meudon

La mairie de Meudon est l'autre municipalité impliquée dans le programme d'expérimentation lancé par le Minefi. Comme l'explique Ghislaine Mihoub, responsable du service finances, une collectivité de taille moyenne traite plus de 15.000 factures par an, dont 80% sont d'un montant inférieur à 1.000 euros. Pour les seuls services administratifs, le traitement global d'une facture, depuis l'émission du bon de commande, son expédition, la réception

de la facture et son enregistrement, à son routage au comptable du service concerné pour obtenir le visa du donneur d'ordres afin de pouvoir régler la facture, prend plus de 50 minutes. La carte d'achat à Meudon a été testée sur deux services, garage et bâtiment de la ville.

Ce choix repose notamment sur le fait que, dans la pratique courante et avant l'introduction de la carte d'achat, la réalisation de la commande et de la livraison est effectuée (dans tous les cas pour le bâtiment, régulièrement pour le garage) avant l'engagement comptable, qui est fait a posteriori. Par ailleurs, la durée du processus global du traitement d'une commande est accrue par le manque d'optimisation des circuits d'informations (transmissions des documents, signatures et contrôles, traitements informatiques...) et l'imprécision de la définition des tâches de chacun. Les objectifs du programme de carte d'achat ont donc été clairement de réduire la charge de travail induite par l'exécution d'une commande et d'accélérer le processus global, notamment la phase d'expression du besoin.

De huit au lancement du programme, la mairie de Meudon utilise aujourd'hui la carte d'achat avec six fournisseurs actifs, quatre en vente à distance et deux en paiement de proximité, auxquels on peut ajouter une place de marché. La mise en place de la carte d'achat s'est accompagnée d'une véritable décentralisation des achats, la définition du référentiel restant centralisée. Les ateliers des services techniques commandent directement leurs fournitures, et les services ne reçoivent plus qu'un relevé mensuel par fournisseur. Le règlement d'un seul mandat par mois est une réalité sans avoir engendrée de problème technique ou organisationnel au sein de la collectivité.

En neuf mois, 90 commandes, soit environ 40.000 euros d'achats, ont été effectués par la carte d'achat, pour un montant moyen de 438 euros. Aujourd'hui, la quasi-totalité des commandes passées par un porteur auprès d'un fournisseur pour lequel il a délégation d'achat est effectuée à l'aide de la carte d'achat. Le nombre de litiges représente environ 4% des transactions. Le sentiment des utilisateurs de la mairie de Meudon, mesurée par une enquête de satisfaction, est positif, notamment la facilité d'usage pour les comptables et la décentralisation des achats non stratégiques pour les porteurs. Parmi les autres avantages cités, la qualité du service (rapidité, fiabilité) et la qualité du suivi sont également considérées comme significatives. L'outil informatique associé à la carte d'achat du Crédit Agricole est considéré comme ergonomique et convivial, un point considéré comme important par l'ordonnateur et le comptable public.

Au vu de cette expérience, plusieurs facteurs clés du succès de la mise en place d'un système de carte d'achat ont été identifiés. L'un des plus importants est l'accompagnement de l'ensemble des personnes concernées et notamment des porteurs : manuel, formation, assistance lors des premières transactions... À Meudon, une assistance téléphonique avec un numéro d'appel dédié a été mis en place mais n'a été sollicitée que par quelques personnes. Il est à noter qu'outre le gain de temps et la simplification des processus, l'un des avantages de la carte d'achat mis en avant par les responsables financiers de la municipalité est l'amélioration de la sécurité et du contrôle des dépenses par la gestion des plafonds. Il est à cet égard significatif que le nombre et les montants d'achats n'aient pas été altérés durant l'expérimentation.

Comme la plupart des sites pilotes, Meudon et le comptable public souhaitent aujourd'hui une dématérialisation plus complète des éléments du processus. Un meilleur interfaçage des logiciels applicatifs avec les outils informatiques existants permettant d'éviter les doubles saisies est évidemment indispensable. Enfin, pour un déploiement à plus grande échelle, l'interbancaire est évidemment nécessaire pour ouvrir la solution à l'ensemble des fournisseurs, quelle que soit leur banque.

Et il est clair que la mise en place du système de carte d'achat pour un volume des transactions plus important nécessitera une certaine autodiscipline de la part des différents intervenants. Mais la municipalité de Meudon espère pouvoir généraliser prochainement l'utilisation de la carte d'achat à de nombreux autres établissements : écoles, médiathèques..., le temps gagné permettant de redéployer des ressources internes sur le traitement des appels d'offres, notamment dans le cadre de l'évolution du Code des marchés publics.

Communauté urbaine de Lille

La communauté regroupe 85 communes représentant 1.100.000 habitants et assume la plupart des grosses dépenses telles que voirie, assainissement, transports, déchets, eau, aménagement, développement économique... Elle gère un budget global de 1,6 milliard d'euros. Si elle n'a pas fait partie des sites pilotes de l'expérimentation initiale de la carte d'achat, la Communauté urbaine de Lille a souhaité mettre en place à titre expérimental un program-

me de carte d'achat dans le cadre de l'amélioration de la qualité comptable et de dématérialisation.

Cette initiative a été prise à la demande d'un groupement de services comptables et financiers de onze collectivités territoriales engagées dans un processus global d'échanges d'informations, autour du développement du système de gestion dédié aux collectivités locales (Hélios). C'est ainsi que Sébastien Polverche, nommé chef de projet carte d'achat de la Communauté urbaine, est issu des services financiers, le projet ayant été mis en œuvre conjointement avec le service achats dans un souci de maîtrise des dépenses de petits montants.

En juin 2003, le programme a été initié par l'émission d'un appel d'offres auprès des opérateurs bancaires, le premier du genre, auquel ont répondu en août le Crédit Mutuel, Dexia et la BNP, cette dernière ayant été finalement retenue pour l'accompagnement du programme. Un marché sans formalités (l'enveloppe globale des frais d'études et d'implémentation a été de l'ordre de 20.000 euros) a donc été passé courant septembre 2003. Le projet a été lancé fin octobre pour une mise en place effective début janvier 2004.

Certaines adaptations des outils existants se sont révélées nécessaires en raison d'une différence d'approche entre le monde de l'entreprise (raisonnement au niveau de la transaction) et la sphère publique (raisonnement par ligne de commandes), ayant entraîné des écarts de TVA. Parallèlement aux outils financiers fournis par la banque, une plate-forme collaborative sur le Web (Ogone) a été également mise en place.

Le périmètre d'application de la carte d'achat a été relativement large puisqu'il concerne l'outillage, les fournitures de bureau, le mobilier, les produits d'hygiène et d'entretien et les équipements de protection et sécurité. Les contrats existants avec des fournisseurs ont donc fait l'objet d'avenant, et l'acceptation de la carte d'achat comme moyen d'exécution est désormais intégrée dans les clauses. Cette acceptation n'est pas considérée comme une clause suspensive, bien que cela soit théoriquement possible puisque le respect d'une norme environnementale peut être imposée dans un appel d'offres.

À la demande du service achats et en raison de l'existence d'un outil interne de gestion des commandes, le programme de la carte d'achat n'a pas intégré de délégation généralisée des commandes auprès des porteurs, l'objectif étant principalement d'assurer la dématérialisation des processus. L'organisation retenue a donc été d'attribuer une carte par budget. La conclusion d'un nouveau marché avec un fournisseur, Sopaz, a été l'occasion de démarrer l'utilisation de la carte d'achat, rejointe ensuite par l'outillage (avec deux fournisseurs), les consommables informatiques et le matériel de sécurité.

Un usage plus classique de la carte d'achat, avec attribution à un porteur, a ensuite été mis en place pour l'entretien et les pièces détachées automobiles. L'occasion de juger de la capacité des fournisseurs à s'adapter à cette nouvelle pratique. L'idéal est un fournisseur de taille moyenne, les entreprises trop petites ne pouvant supporter les investissements nécessaires à la mise en place d'une solution carte d'achat, les plus importantes ne se révélant pas suffisamment réactives.

Le retour des informations sur les commandes réalisées par carte d'achat est fourni sous la forme de relevés envoyés par courrier électronique, dont le contenu est stocké dans un silo de données. Le souhait de dématérialiser le flot d'informations liées aux commandes par carte d'achat passe principalement par la plate-forme Ogone qui assure à la fois l'interface de commande, la télétransmission et la gestion des flux de données, de et vers les différents outils utilisés par la Communauté urbaine de Lille, comme le logiciel de comptabilité Pléiade, le logiciel de suivi des marchés Sysmarché et le logiciel achats Kimoce, ce qui a nécessité quelques développements informatiques.

La solution carte d'achat s'est révélée immédiatement opérationnelle puisque 17.000 euros de commandes ont été passés en deux mois. À titre d'exemple, le périmètre d'utilisation représente de 350 à 400.000 euros de fournitures de bureau et environ 300.000 euros de consommables informatiques. Le paramétrage des cartes a été établi sur la base d'un plafond trimestriel, les achats concernés subissant des distorsions mensuelles importantes. En revanche, en raison de l'attribution d'une carte d'achat par fournisseur, il n'a pas été nécessaire de définir un plafond d'engagement par fournisseur.

Comme le précise Sébastien Polverche, l'introduction de la carte d'achat n'a pas remis en cause les procédures internes déjà existantes. Au bout des six premiers mois d'utilisation, la Communauté urbaine a enregistré un volume de 57.126 euros pour 34 commandes par carte d'achat soit une moyenne de 1.680 euros par commande, le principal poste restant les fournitures de bureau (18 commandes pour un montant de 53.034 euros). La mise en place d'une interface interne s'est traduite par un décollage des commandes, en

moyenne 10 par semaine aujourd'hui. Le bilan est non seulement positif pour la Communauté urbaine de Lille, qui envisage l'extension à d'autres services, mais aussi pour les municipalités membres, plusieurs d'entre elles (Lille, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq) ayant fait des demandes pour un prochain déploiement.

CHAPITRE 5

Les expériences dans les établissements publics locaux

À l'image de ce qui s'est passé au Royaume-Uni, les établissements publics de santé ont joué un rôle majeur dans l'étude des conditions de l'efficacité de la carte d'achat. Confrontés à d'importants volumes d'achats de fonctionnement, à des contraintes budgétaires significatives et à la nécessité de fournir aux personnels médicaux les moyens opportuns d'exécuter leurs missions dans les délais les plus brefs, les hôpitaux constituent un exemple tout à fait convaincant des avantages et de l'opérationnalité de la carte d'achat.

Les dépenses de fonctionnement d'un hôpital concernent à la fois des achats courants pour toute organisation (fournitures de bureau, consommables informatiques...), des achats spécifiques au domaine médical (produits de laboratoires, matériel chirurgical...) et des achats liés à l'hébergement des patients (produits alimentaires, hygiène et entretien...).

Cette diversité, qui est l'une des caractéristiques déterminantes de la dépense dans cet environnement, marque bien l'universalité de la solution carte d'achat pour tous les types de commandes de petits montants. L'expérimentation de la carte d'achat se place dans le contexte plus général de la modernisation des circuits de paiement, la dématérialisation et la rénovation des méthodes de contrôle de la dépense associée à la simplification et l'allègement des procédures.

Assistance Publique – Hôpitaux de Paris

En juin 2001, l'AP-HP s'est portée candidate dans le cadre de l'expérimentation initiée par le Minefi en proposant deux établissements, l'hôpital Coirentin-Celton et l'hôpital Charles-Richet, pour leur petite taille et leur motivation. L'expérimentation a effectivement démarré en janvier 2002, le groupement d'entreprises Société Générale - Dexia ayant été retenu comme opérateur bancaire. Jusqu'en juin 2002, une phase d'analyse de l'existant a été effectuée, permettant d'identifier les opportunités de réduction des temps de traitement dans les différents services et de mettre en place de nouveaux circuits administratifs.

La phase opérationnelle de l'expérimentation a pu débuter dès le quatrième trimestre 2002 à la suite de la signature d'une convention de fonctionnement passée avec la Société Générale - Dexia fixant le cadre juridique de l'utilisation de la carte d'achat. Cette convention définit notamment le rôle et les fonctions des acteurs de l'expérimentation. Elle introduit

les relevés d'opérations et leur rôle clé de supports du mandatement et du paiement en substitution des factures.

L'importance des fournisseurs

Parallèlement à cette convention, une liste de dix fournisseurs candidats à l'expérimentation a été établie. Des avenants aux contrats existants ont été signés entre l'AP-HP et les fournisseurs retenus. L'ensemble des ces fournisseurs ont été convoqués à une réunion de présentation de l'expérimentation dans les locaux d'ACHA en présence de tous les interlocuteurs intervenants dans l'expérimentation, notamment des opérateurs bancaires (Dexia et la Société Générale).

Suite à cette réunion de présentation, des démarches individualisées ont été réalisées par l'opérateur bancaire auprès de chacun des fournisseurs qui avaient manifesté un intérêt pour participer à l'expérimentation. Le recrutement des fournisseurs a été plus long que prévu, tant parce que la carte d'achat "bouscule" les principes traditionnels des relations entre acheteurs et fournisseurs qu'en raison de causes techniques et financières. En revanche, la réduction des délais de paiement (quatre jours après la commande) a été tout particulièrement appréciée par les fournisseurs. Ce point devra être pris en compte dans le cadre des négociations tarifaires futures avec les fournisseurs.

Définir les utilisateurs

L'expérimentation n'a pu concerner les services médicaux compte tenu de l'orientation générale de l'AP-HP tendant à limiter les livraisons directes dans ces services. Deux organisations ont été testées dans le cadre de cette expérimentation :

- une approche "magasins" retenue par l'hôpital Charles-Richet, consistant à ne doter de carte d'achat que des points centraux d'achats tels que le magasin hôtelier, la cuisine et les services techniques ;
- une approche "magasins et utilisateurs" retenue par l'hôpital Corentin-Celton, consistant à doter de carte d'achat, en plus des magasins, des utilisateurs finaux afin de pouvoir expérimenter les commandes par carte au plus près du niveau de l'expression de besoin.

La carte d'achat est diffusée au plus près du niveau où les besoins sont exprimés : magasins, services de soins... Les marchandises sont réceptionnées conformément aux usages par le magasin qui assure un rôle de plateforme logistique dans l'établissement. La centralisation logistique dans les magasins offre aux fournisseurs un point de livraison fixe et connu qui leur garantit de trouver un interlocuteur pour la réception. Ce mode de réception peut être privilégié, sans toutefois être incompatible avec la possibilité de livraisons directes dans les services demandeurs.

La mise en application du programme a nécessité une formation de l'ensemble des titulaires. Cette formation a permis de formaliser une remise officielle des cartes d'achat. Les différentes étapes administratives de délégation

ont ainsi pu être identifiées par chacun. Un manuel de formation personnalisé a été rédigé et diffusé lors de la séance de formation (d'environ 2 heures). Il ressort qu'une présence forte de l'encadrement de l'établissement est souhaitable afin d'asseoir auprès du personnel toute la responsabilisation que l'établissement leur confère.

Les titulaires de carte sont pleinement satisfaits de la carte d'achat qui leur offre, au travers d'une délégation encadrée et sécurisée, une grande réactivité de commande en temps réel, la possibilité de gérer en stock certains articles en flux tendu, et une valorisation auprès des services utilisateurs. La reconnaissance et la responsabilisation associées au rôle de titulaire de carte sont des moteurs de motivation forts. L'utilisation sur le terrain n'a pas rencontré d'obstacle particulier. On a constaté une efficace et rapide appropriation de la carte par les utilisateurs, prouvant par ailleurs le caractère "standardisable" des principe et mode de fonctionnement définis dans le processus cible.

Les avantages pour l'établissement

Le processus carte achat permet de réduire considérablement au sein des établissements les délais de liquidation des factures : expression du besoin, commande et la présentation pour liquidation. Le relevé d'opérations permet d'effectuer des liquidations globales en une seule fois pour une période d'un mois, limitant ainsi les manipulations de documents chronographiques et simplifiant l'action de liquider.

La carte d'achat apporte à la direction financière une diminution du nombre de mandats à émettre. En effet, le relevé d'opérations regroupe pour un marché et un fournisseur donné plusieurs opérations faites dans le mois et les mandats émis au titre des dépenses par carte d'achat le sont au titre d'un fournisseur, pour la globalité des opérations le concernant. Comme le comptable public, la direction financière travaille uniquement avec le relevé d'opérations sans avoir recours aux factures qui, conservées par l'établissement hospitalier, ne lui sont plus transmises.

Le traitement des factures est réalisé dans l'établissement hospitalier. Dans le cadre de l'expérimentation, les factures sont stockées par l'établissement hospitalier car elles gardent à ce jour leur caractère de pièces justificatives. Les relevés d'opérations n'en sont que les reflets exacts. La validation du relevé d'opérations comme pièce justificative confirme que l'ensemble des factures liées aux transactions par carte d'achat peut être centralisé en un point unique. Cette considération va par ailleurs dans le sens de la dématérialisation complète des factures.

Une expérience concluante

Le bilan de l'expérimentation est donc positif et a démontré la réalité de la réduction et de la simplification des délais de traitement et de liquidation des établissements qu'apporte la carte d'achat, ainsi que la simplicité d'utilisation et de traitement des relevés d'opérations, au sein de l'établissement, à la direction financière et à la trésorerie générale, qui préfigure la dématé-

rialisation des factures. Elle a aussi montré que l'AP-HP au travers de la carte d'achat pouvait tenir des délais de paiement réduits, en dépit d'outils informatiques parfois anciens.

La réussite du programme de mise en place nécessite un environnement d'accueil réceptif et une communication interne importante de la part de l'établissement mais aussi de l'AP-HP. Parmi les structures qu'il semble prioritaire de mettre en place dans un contexte de généralisation, on peut identifier dès aujourd'hui :

- un groupe projet a minima regroupant les acteurs de la chaîne d'achat de l'établissement ;
- une structure de communication forte et directive.

La mise en place d'un programme doit se gérer au niveau de l'établissement, avec l'implication forte de la direction financière et de la trésorerie générale compte tenu du caractère encore concentré du mandatement.

Centre Hospitalier Sainte-Anne

L'implémentation de la carte d'achat à l'hôpital Sainte-Anne a démarré en juin 2002 dans le cadre de l'expérimentation menée sous l'égide du Minefi. Avec un budget de 200 millions d'euros, dont 8 millions d'euros d'achats hors équipements, l'hôpital Sainte-Anne dispose d'un service achats d'une vingtaine de collaborateurs, sous la direction de Laurence Vo-Dinh qui a assuré le rôle de chef de projet pour le programme de carte d'achat.

Le pilote a démarré sur le périmètre classique des fournitures de bureau, le service achats ayant anticipé la mise en œuvre du programme à l'occasion d'un appel d'offres remporté par la société OFP, membre du réseau Calipage, conjointement à la possibilité d'effectuer des commandes sur Internet. Initialement, 13 cartes d'achat ont été remises à des porteurs, représentant près de la moitié des commandes. Aujourd'hui, 42 cartes d'achat dédiées aux fournitures de bureau (1 porteur par service) sont utilisées, couvrant 95% des services.

Les objectifs fixés lors du démarrage de l'expérimentation déconcentration des achats de fournitures et amélioration des délais d'approvisionnement ont été atteints. Le fournisseur a mis en place un catalogue restreint (par exemple une seule référence pour le papier copie) mais suffisamment large pour laisser une dimension "plaisir" aux acheteurs. Des produits peu coûteux, mais non commandés auparavant, comme des stylos 4 couleurs, ont ainsi pu être achetés, à la grande satisfaction des utilisateurs. Les responsables de service sont plus responsabilisés sur la gestion de leur budget fournitures, tout en bénéficiant d'un choix accru.

Les achats de voyages ont constitué le second champ d'expérimentation. Comme l'explique Laurence Vo-Dinh, ce secteur, particulièrement important à l'hôpital Sainte-Anne en raison des activités d'école et de formation, faisait preuve de dysfonctionnements. Notamment au niveau des délais de paiement (de 9 à 12 mois) en raison de la complexité des étapes de validation des dépenses et de récupération des justificatifs, nécessitant deux jours de travail administratif par mois, sans compter le traitement des litiges. La carte d'achat

a donc été l'occasion d'une remise à plat de l'ensemble des processus. Une agence, American Express Voyages, et quatre cartes d'achats dédiées ont donc été mises en place.

Pour ces deux domaines d'achats, les fournisseurs se sont révélés très coopératifs. OFP a fait montre d'un enthousiasme certain, motivé à la fois par l'importance du marché relativement à sa taille, mais aussi par la réduction des délais de paiement (moins de cinq jours) justifiant les investissements. American Express Voyages, pour sa part, était demandeur, ne répondant à l'appel d'offres que si la carte d'achat, considérée comme la solution aux problèmes de litiges et de délais de paiement, était mise en œuvre.

Un paramétrage adapté

Le cadre d'engagement par carte d'achat a été effectué pour chaque service sur la base du budget de l'année précédente diminué de 15%. Il a ensuite servi à la définition des plafonds des différentes cartes. La mise en place d'un plafond mensuel s'est révélée trop contraignante et inadaptée. L'école d'infirmières, par exemple, dépense une part importante de son budget de fournitures à la rentrée de septembre. Des plafonds trimestriels se sont révélés plus conformes aux attentes. Passée une première période d'appropriation de l'outil, pendant laquelle des demandes de déplafonnement ont été relativement fréquentes, ce mode de fonctionnement s'est révélé efficient.

Dans le cadre du projet du Minefi, les établissements publics et les col-

lectivités n'ont pas eu à choisir leur partenaire bancaire. Celui retenu pour l'hôpital Sainte-Anne, BNP Paribas, a donné toute satisfaction à Laurence Vo-Dinh, tant en termes de compétence technique que de maîtrise des processus d'achats et de disponibilité dans l'accompagnement du projet. Mais la directrice des achats considère cependant, au vu de son expérience, que le lancement d'un appel d'offres bancaire peut se révéler complexe et doit être réalisé avec prudence.

Avec un volume d'achats d'environ 150.000 euros en 2003, l'hôpital Sainte-Anne tire un bilan positif de la carte d'achat et envisage aujourd'hui de passer à la vitesse supérieure avec un déploiement à de nouvelles familles de produits et de services, notamment les achats de produits alimentaires, représentant de 5 à 6000 factures, les consommables informatiques et les équipements d'ateliers pour les chefs de travaux, avec la signature d'un marché avec Radiospares.

La validation du service fait par les utilisateurs (stockage des bons de livraison dans un classeur fourni, avec apposition d'un tampon "Service Fait") et le contrôle a posteriori des dépenses sur la base des relevés mensuels d'opérations se sont révélés satisfaisants et le respect des budgets annuels en apporte la preuve. La possibilité d'intégrer directement toutes les données dématérialisées des opérations réalisées par carte d'achat directement dans le système de gestion est maintenant l'étape la plus importante à franchir.

CHAPITRE 1

En amont de la décision

Les expériences montrent que c'est très en amont du projet que se joue la réussite d'un programme de carte d'achat. En effet, si la carte d'achat se veut une solution pratiquement universelles, les causes d'un échec peuvent se détecter de manière précoce. Les plus fréquentes sont liées à l'organisation existante des achats et au rejet de la carte d'achat par la hiérarchie ou par les utilisateurs pour des raisons souvent opposées : crainte d'une trop grande décentralisation et d'une perte de la maîtrise des dépenses pour les uns, sentiment d'un contrôle accru et d'une surcharge de responsabilité (donc de problèmes) pour les autres.

Compiler des informations

Avant d'entamer toute opération de mise en place de la carte d'achat dans une collectivité ou un établissement public local, il est nécessaire d'acquérir

le maximum d'informations sur le sujet. La lecture du présent ouvrage est une première étape mais, bien évidemment, elle n'est pas la seule. Si elle apporte un éclairage objectif sur le "pourquoi" et le "comment" de la carte d'achat, elle doit être complétée par la consultation d'autres sources. Celles-ci, encore rares aujourd'hui, vont au fil du temps devenir de plus en plus nombreuses.

Le réseau du Trésor public, les collectivités ou établissements publics déjà équipés, les opérateurs bancaires, les fournisseurs sont autant d'intervenants dans ce processus d'acquisition d'informations, et le croisement des points de vue est indispensable. Dans la mesure du possible, il faut privilégier un contact direct avec ces différents acteurs, même s'il se révèle évidemment plus exigeant en temps. Il faut également citer les contacts avec les acheteurs privés, par le biais notamment de l'Association des Professionnels Européens de la Carte d'Achat (APECA)¹.

Cette étape initiale, qui représente un investissement d'une dizaine ou une quinzaine d'heures, est indispensable pour structurer un projet cohérent et partir sur des bases saines. Cette analyse de l'existant peut être complétée par une approche quantitative de manière à appréhender, dans les diverses expériences existantes, les volumes de référence, la charge de travail, les délais de traitement, le coût économique global associé, les taux d'anomalies (validations, rejets, etc.).

Dès cette étape préliminaire, un porteur du projet carte d'achat s'est généralement révélé de manière naturelle, qu'il se soit "autosaisi" du projet par

¹ Plus d'information sur le site Web www.association-apeca.org.

intérêt personnel ou qu'il s'en soit vu chargé par sa hiérarchie. Lorsque son niveau de connaissances générales sur le sujet se révèle suffisant pour qu'il lui soit possible de proposer une première synthèse, il est indispensable que la suite de la démarche et son rôle en tant que responsable du projet soient validés par la hiérarchie.

L'analyse du projet

En effet, la conduite de l'analyse préalable à la décision de mettre en œuvre un programme de carte d'achat représente un investissement en temps non négligeable, que l'on peut estimer être de l'ordre d'une centaine d'heures pour obtenir des résultats satisfaisants. Il est donc impensable qu'une telle démarche soit faite sans un engagement officiel. Par ailleurs, l'expérience montre que deux clés du succès résident dans la force de conviction du responsable du programme et le soutien de la hiérarchie. Il convient donc dès que possible de s'assurer que ces deux éléments sont réunis.

D'une manière générale, les responsabilités d'un programme de carte d'achat sont réparties entre deux acteurs :

- un chef de projet, chargé officiellement, dans un premier temps, des analyses, et qui prendra ensuite la responsabilité de la mise en œuvre ;
- un directeur de projet, d'un niveau hiérarchique plus élevé, qui pourra être sollicité en cas de question d'importance ou pour résoudre des conflits internes.

Cette double désignation constitue la base d'une équipe projet dont la structuration se fera de manière progressive.

Études organisationnelles

	Processus d'achat avec carte d'achat	Cartes	Fournisseurs	Règlement
Pourquoi ?	Élaborer le processus d'achat cible	Définir les modalités d'attribution et de paramétrage des cartes	Assurer l'adhésion des fournisseurs au système	Définir les modalités de règlement des commandes
Quoi ?	Quels sont les acteurs impliqués dans l'acte d'achat ? Quels sont les changements induits par l'utilisation de la carte ?	Qui attribue les cartes et comment ? Qui sont les titulaires de cartes ? Quels biens et services chez quels fournisseurs ? Quels sont les plafonds par achat, par période ? Quelles sont les procédures de délivrance et de remplacement des cartes ? Comment modifier les paramètres et comptabiliser les cartes ?	Quels fournisseurs acceptent ou non la carte d'achat ? Quelle est la démarche de recrutement des nouveaux fournisseurs ? Comment obtenir un engagement et un planning du fournisseur ?	Comment sont transmis et stockés les factures et les relevés - à l'ordonnateur ? - au comptable ? Quel est le processus de rejet et de validation - par l'ordonnateur ? - par le comptable ? Comment les factures sont-elles réglées ?
Comment ?	Description du processus au paperboard	Réunion de travail avec la banque	Démarche commerciale de la banque avec appui de l'ordonnateur	Réunion de travail avec la banque
Qui ?	Équipe projet plus opérateur	Équipe projet plus opérateur	Opérateur	Équipe projet plus opérateur

Établir la cartographie des achats

On peut considérer que la première étape de cette phase analytique préparatoire doit prendre la forme d'un audit interne des achats et des procédures d'achat. Une démarche classique de diagnostic, qui a pour objet de permettre à la collectivité ou à l'établissement public local d'appréhender la situation existante, avec pour objectif de répondre avec clarté, détail et objectivité aux questions suivantes : qu'achète-t-on et pour quels besoins. Le but est de valider dans le cas particulier de l'organisation considérée le ratio des 4% des achats représentant les deux tiers des commandes et des factures et de déterminer les périmètres de produits et services concernés.

Centrée sur les achats courants non stratégiques, cette cartographie des achats vise à préciser les points suivants :

- nature des biens et services achetés ;
- volumétrie associée (budgets, nombre de commandes, fréquences...) ;
- fournisseurs actuellement utilisés (pour quels volumes d'affaires, quels types de relations...).

Sur un plan pratique, il est conseillé de dresser en synthèse un "descriptif des achats", et pour ce faire de rassembler les données suivantes :

- domaines concernés (maintenance, réparations, opérations...) ;
- types de produits ou de services ;
- description ;
- service(s) demandeur(s) ;
- acheteur(s) concerné(s) ;

- fournisseur(s) concerné(s) ;
- modes de commande (marchés à bons de commande, achats sur facture...) ;
- volumes d'affaires annuels ;
- nombre annuel de commandes.

L'exercice n'est pas aussi simple qu'il y paraît car il débouche souvent sur la mise en évidence de problèmes existants, occultés par les pratiques courantes. Il suppose l'engagement intellectuel de rechercher la réponse la plus complète et la plus honnête possible en allant au-delà des chiffres bruts et en essayant d'expliquer en quoi les structures de commande reflètent les structures d'utilisation. Ce qui implique de "plonger" de manière profonde dans le portefeuille des achats de petits montants.

Dans cette plongée dans l'univers des achats de petits montants, le chef de projet va inévitablement défendre un point de vue très particulier qui ne peut que déranger certaines habitudes et raisonnements :

- Une rationalisation des fournisseurs : la carte d'achat cherche les gros volumes de commandes passés chez un même fournisseur, gage de gain industriel dans le processus de commandes et de contrôle. Cette logique se heurte aux allotissements, aux situations historiques avec certains fournisseurs... L'achat - au sens du meilleur fournisseur et du meilleur prix pour une fourniture ou un service donné - n'est pas nécessairement en phase avec l'approvisionnement et la logistique ; la vision carte d'achat privilégie une vision coût d'acquisition et pas uniquement coût d'achat. On préférera acheter un peu plus cher si cela conduit à rationaliser la logistique et les approvisionne-

ments, si cela permet au service achats de concentrer plus de moyens dans sa recherche du meilleur prix sur tout ce qui n'est pas de l'achat de petits montants.

- Une lutte franche contre les systèmes de contrôle a priori, les centralisations de bons de commande, les stocks et les économats. Ainsi, si les crayons sont commandés par palettes pour un montant de 3.000 euros, il importe de tracer leur utilisation réelle : quels services, quelles quantités, quelles modalités. De toute manière, un tel mode de commande signifie des stocks, une organisation de répartition dont le coût doit être ajouté au prix d'achat.

Il s'agit donc d'avoir une démarche véritablement critique d'analyse des processus d'achat. Pour compléter cette étude des produits et services achetés, il convient également de se pencher sur ses fournisseurs.

Connaître ses fournisseurs

La carte d'achat suppose le référencement de tous les fournisseurs avec lesquels la collectivité ou l'établissement public travaille. Si l'organisation possède 3.000 fournisseurs différents, il est impossible de mettre en place un programme de carte d'achat. De très grandes sociétés utilisant la carte d'achat ont réussi à faire passer tous leurs achats de petits montants chez moins de 20 fournisseurs. En réduisant ainsi le nombre de fournisseurs, la gestion s'améliore puisque les acheteurs connaissent mieux leurs partenaires. Mais une telle démarche est parfois difficile à faire admettre.

Pourtant, en tant que consommateur, personne n'imagine faire ses courses dans trois supermarchés différents pour bénéficier à chaque fois des meilleurs tarifs, au prix d'une énorme perte de temps ! Dans le cadre des achats publics, la démarche doit être la même. L'approche est différente de celle de l'approvisionnement, qui prévaut le plus souvent. L'objectif est de fluidifier les procédures. Dans ce cadre, le moins-disant économique n'est pas forcément le mieux-disant pour la collectivité.

L'analyse des processus

Une fois le périmètre d'achat (produits, services et fournisseurs) analysé, la seconde partie de l'audit s'intéresse aux processus d'achat et de gestion, et plus particulièrement aux règles et procédures existantes, à l'organisation du travail et ses usages, aux dysfonctionnements rencontrés et aux besoins d'améliorations connus. De ce travail doit découler une meilleure vision des attentes éventuelles vis-à-vis de la carte d'achat. Rappelons en effet que les principaux avantages de la carte d'achat se jugent à l'aune de la simplification des procédures.

Il est donc important de posséder une vision claire de toutes les phases du processus générique d'achat :

- expression du besoin ;
- traitement de la demande ;
- traitement de la commande ;
- réception du produit ou du service ;

Préparation pour chaque périmètre d'achat

	Périmètre	Analyse de l'existant	Définition des critères de mesure	Mesure de l'existant
Pourquoi ?	Cerner l'expérimentation	Connaître le fonctionnement actuel des achats dans le périmètre défini	Pouvoir mesurer l'atteinte des objectifs sur les plans techniques, organisationnels et fonctionnels	Avoir une description qualitative et quantitative du fonctionnement actuel des achats dans le périmètre défini
Quoi ?	Quelle est la nature des biens et services achetés ? Quels sont les volumes et budgets concernés ? Quels sont les fournisseurs référencés ? Pour quels volumes et selon quels types de relations ? Qui sont les acteurs impliqués pour le périmètre d'achat défini ?	Comment les commandes sont-elles initiées ? Comment sont effectués les validations et le paiement ? Quelle est la procédure de comptabilisation ?	Comment les critères communs définis pour l'ensemble du projet s'appliquent-ils au périmètre défini ? Quels critères spécifiques est-il souhaitable d'ajouter à la liste ?	Comment évaluer le processus actuel au moyen des critères ? Quelles sont les améliorations attendues ?
Comment ?	Tableau d'analyse des achats concernés Recommandations pratiques issues de mise en place de cartes d'achat	Description du processus au paperboard RACI : qui fait quoi et quand ?	Tableau des objectifs, critères et moyens de mesure	Compléter l'analyse du processus de l'existant avec les résultats des mesures Utilisation de méthodes de mesure fournies sous forme de boîtes à outils (DIL0)
Qui ?	Équipe projet	Équipe projet plus opérateur	Équipe projet plus opérateur	Équipe projet plus opérateur

- liquidation et mandatement ;
- traitement de la facture ;
- règlement et gestion des fournisseurs ;
- contrôle de gestion et suivi des achats.

Ce travail a pour objet de décrire et d'analyser la chaîne Achat/Comptabilité/Règlement telle qu'elle préexiste à l'éventuelle future implémentation de la carte d'achat. Sur un plan pratique, il est conseillé de procéder à la modélisation du processus, au recensement des intervenants et à celui des ressources et systèmes utilisés. Pour ce faire, il est conseillé d'adopter une approche transversale impliquant l'ensemble des représentants des services concernés, non seulement les services achats et approvisionnements mais aussi l'ensemble des services administratif et financier, informatique et des ressources humaines, sans oublier le comptable public.

Quels outils d'audit utiliser ?

Sur le plan de la méthode, deux outils d'analyse issus des démarches de conseil en organisation sont recommandés : la modélisation de process et la matrice d'analyse décisionnelle. La méthode de modélisation de process a pour objet d'offrir une représentation structurée et synthétique des différentes étapes d'un processus. Pour chacune d'elles, toutes les tâches sont recensées et détaillées, en mentionnant le descriptif de la tâche, le ou les acteurs impliqués, le lieu d'exécution, les ressources nécessaires, les données d'entrée à fournir pour l'exécution de la tâche et les données de sortie produites par

l'exécution de la tâche... Par souci de simplicité, il est conseillé de recourir à la méthode de retranscription synoptique qui offre une meilleure visibilité sur ce type de travaux de modélisation. Au cours de l'expérimentation pilote récemment menée, la méthode s'est avérée des plus adaptées.

La matrice d'analyse décisionnelle, autre méthode recommandée pour l'analyse du processus d'achat, a pour objet de clarifier les rôles et responsabilités de chacun des intervenants impliqués à chaque étape de ce processus. Cette méthode référence quatre niveaux décisionnels : les responsables (ayant pouvoir de décision), les acteurs (chargés d'exécuter la tâche), les consultés et les informés. Il est conseillé de débiter par dresser un organigramme de structure avant de procéder à la restitution matricielle des niveaux décisionnels. L'utilisation d'un tableur permet une restitution synthétique de ces éléments et facilite leur bonne analyse. Cette méthode a également été éprouvée au cours des expérimentations pilotes menées récemment.

La validation du projet

À l'issue de cette première phase d'analyse de l'existant, la collectivité ou l'établissement public local peut alors raisonnablement évaluer en toute connaissance de cause l'opportunité et les conditions de faisabilité de l'éventuelle mise en œuvre d'un programme de carte d'achat pour les achats récurrents de petits montants. Concrètement, il s'agit de préciser les impacts de l'utilisation de la carte sur tous les plans, tant qualitatifs (organisation des achats, processus décisionnels, simplifications des méthodes de travail, sys-

Analyse du coût des procédures pour des fournitures de bureau

(source : Université d'Artois)

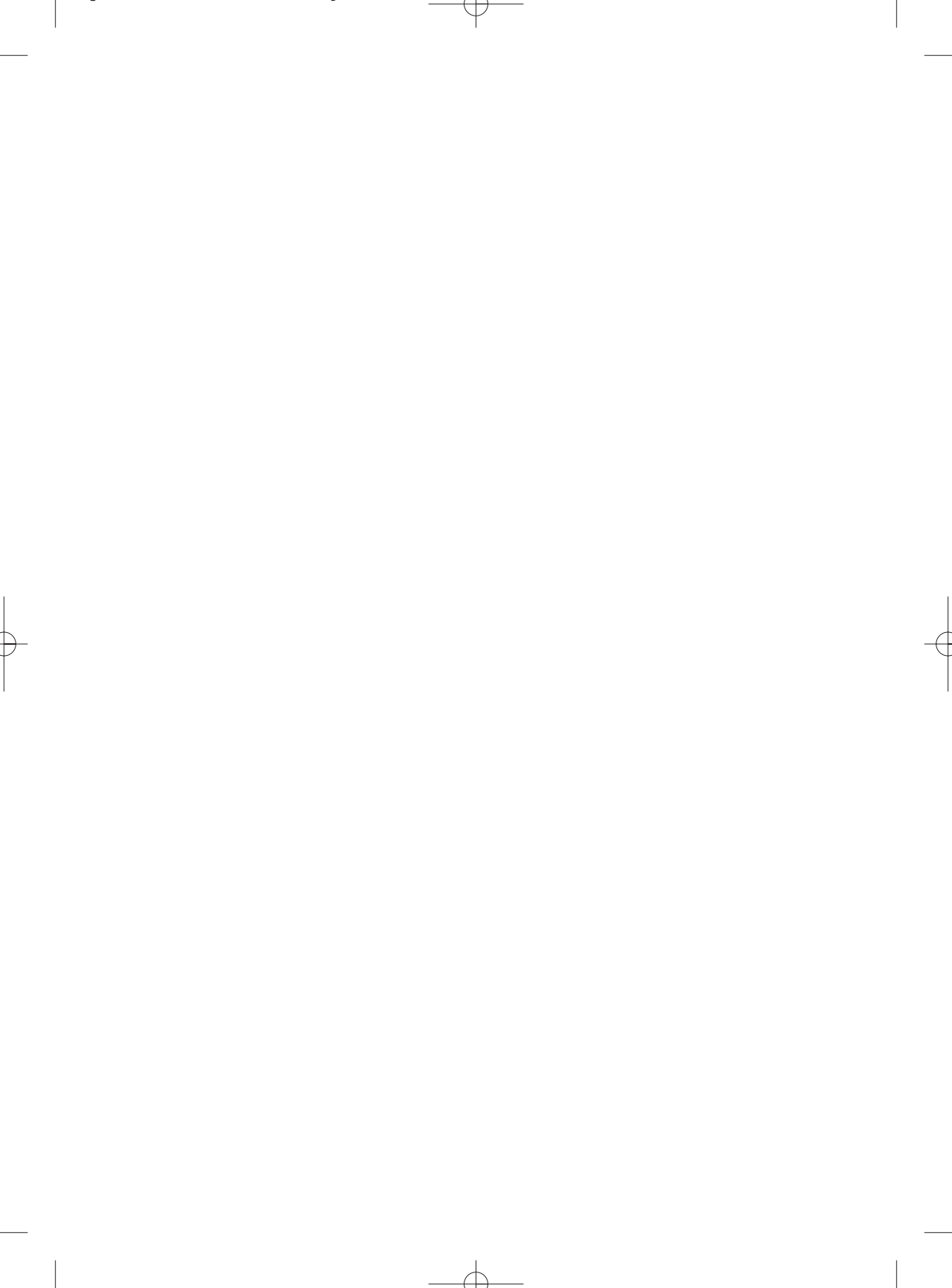
	Procédure classique				Procédure par carte d'achat				Écart			
	Délai en jours	Temps cumulé en heures	Frais structure en euros	Coût total estimé en euros	Délai en jours	Temps cumulé en heures	Frais structure en euros	Coût total estimé en euros	Délai en jours	Temps cumulé en heures	Frais structure en euros	Coût total estimé en euros
Traitement de la commande	11	1,98	0,75	32,25	2	1,20		19,72	- 9	- 0,78	- 0,75	- 13,28
Traitement livraison service fait	6	1,17		18,45	6	1,17		18,45				
Traitement de la facture	15	1,27	0,26	21,85	7	0,92	0,26	7,64	- 8	- 0,35		- 5,30
Traitement comptable	0,75	0,62	0,12	10,60	0,62	0,62	0,12	10,60				
Total commande	33	5,03	1,14	83,12	16	3,90	0,38	56,40	- 17	- 1,13	- 0,75	- 18,60

tèmes d'information et de gestion...) qu'économiques (volumétrie et influence sur les coûts de traitement) afin d'estimer les bénéfices à attendre du projet en matière d'allègement du processus, d'amélioration de l'efficacité opérationnelle et de réduction de coûts.

Le principe consiste à simuler l'application de la méthode utilisée lors de l'audit (modélisation de process et matrice d'analyse décisionnelle) à la nouvelle organisation puis à analyser le différentiel entre le processus existant et le processus cible ainsi projeté pour mettre en lumière les bénéfices à attendre d'un programme de carte d'achat. Il est important que cette étude d'opportunité soit conduite avec rigueur et précision afin que la décision de recourir à la carte d'achat soit prise de manière réaliste et motivée.

Les conditions de faisabilité

Une fois l'opportunité du programme de carte d'achat validée, reste à analyser sa faisabilité, c'est-à-dire bien souvent l'acceptation des changements organisationnels. Une fois estimés les impacts induits par le programme sur les méthodes de travail, les processus décisionnels, l'organisation et les structures, les systèmes d'information, la gestion des ressources humaines, le règlement intérieur..., il devient possible de définir la nature des efforts à accomplir pour accompagner le changement, les éventuels leviers à la mise en œuvre du projet et les possibles obstacles et freins pressentis. Il est alors possible à la collectivité locale de se prononcer sur l'intérêt du recours à une solution de carte d'achat, en appréciant les impacts attendus ainsi que l'effort de mise en œuvre.



CHAPITRE 2

Définir le périmètre d'application

Pour que le projet de carte d'achat puisse être mis en œuvre de manière efficace, il importe de déterminer précisément le périmètre d'application. En effet, le terme générique d'achats récurrents de petits montants, s'il définit bien de manière générale le champ d'application de la carte d'achat, se révèle dans la pratique bien trop large. Il importe donc de définir par ordre de priorité des périmètres de déploiement progressif qui assureront une découverte efficace des processus et permettront une extension en "tâche d'huile" du programme. Car il ne faut pas oublier que l'objectif est d'atteindre une masse critique (en nombre de porteurs, de transactions, de familles de produits, de fournisseurs...) à moyen terme, le retour sur investissement étant d'autant plus significatif que le volume traité est important.

Choisir des familles de produits et de services

Une fois admis le principe de la mise en place d'un programme de carte d'achat au sein de la collectivité locale, il est alors possible d'établir la liste des produits (fournitures de bureau, consommables informatiques, outillage et pièces de rechange, produits d'hygiène, vêtements de travail...) et services (imprimerie, reprographie, documentation, entretien, maintenance, transport et logistique, voyages, intérim...) susceptibles d'être achetés par carte d'achat, puisque que la cible reste principalement constituée d'achats de fonctionnement. Il revient à la collectivité locale d'établir sa propre liste au regard de ses besoins, étant admis que la carte d'achat a pour vocation de servir à tous types d'achats de biens et services de petits montants à caractère récurrent.

La stratégie du nénuphar

C'est toute la complexité du rôle du responsable de projet que de définir ces différents périmètres et leur ordre de mise en œuvre. Pour cela, il se base sur la cartographie des achats réalisée lors de la phase d'audit, tout en respectant quelques grandes règles de base, garantes du succès de l'expérimentation. La première est de bien prendre conscience que la carte d'achat ne fonctionne qu'avec des volumes importants. Un utilisateur doit se servir de sa carte le plus régulièrement possible, et effectuer de l'ordre de deux à trois commandes par mois. Il est donc important d'élargir le périmètre autant que possible en choisissant des secteurs naturellement importants, comme les fournitures de bureau ou les produits d'entretien.

Seconde règle : faire simple pour le commencement. Même si la carte d'achat peut s'avérer une solution tout à fait opérationnelle sur des champs d'application posant problème, il est conseillé de choisir un domaine d'achats déjà maîtrisé, ou au minimum d'éviter de ne prendre que des domaines à problèmes. Le programme de carte d'achat ne doit pas seulement s'appliquer à ce qui ne fonctionne pas mais aussi optimiser ce qui fonctionne correctement. L'objectif est d'augmenter les opportunités d'utilisation à moyen terme plutôt que de rechercher des gains immédiats. Le choix des premiers périmètres d'utilisation de la carte d'achat doit servir d'exemple pour démontrer l'efficacité et la simplicité de son fonctionnement.

La cartographie des achats permet au responsable du projet d'établir un diagramme de Pareto des achats de petits montants. Les premiers champs d'application de la carte d'achat doivent être déterminés selon la règle des 20/80, c'est-à-dire parmi les 20% de produits ou services qui représentent 80% des commandes. Il est important de bien comprendre qu'une fois le programme de carte d'achat mis en place, le coût d'extension à de nouveaux périmètres est marginal.

Le choix au démarrage est donc primordial afin de générer des volumes suffisants pour obtenir un effet d'entraînement. Dans ce cadre, il convient de ne pas accorder une trop forte prépondérance aux demandes "politiques", souvent survalorisées par rapport aux enjeux économiques et organisationnels réels. À moins, évidemment, qu'une telle décision n'ait une importance stratégique pour permettre l'acceptation du programme par les niveaux hiérarchiques les plus élevés...

Définition du périmètre

Source : Université d'Artois

Domaine concerné	Fournitures de bureau	Maintenance et réparations	Informatique	Frais de déplacement	Documentation
Type de produits / services	Fournitures de bureau	Fournitures électriques et électroniques	Fournitures informatiques	Délivrance de titres de transport	Livres
Identification du produit	Toutes fournitures de bureau (compte 6064)	Toutes fournitures électriques et électroniques	Consommables et petits matériels y compris CD, DVD, logiciels	Billets de train (SNCF)	À déterminer
Services demandeurs	Tous les services centraux	Division des bâtiments (concerne tous les services)	Tous les services	Services centraux	Bibliothèque
Acheteurs concernés	2	3	3	3	3
Fournisseurs concernés	Marché à passer	Radiospare Sanelec Facen	Top Info TSB AmiPro Top Office	Voyages Picards et Artésiens	Brunet
Mode de commande	Marché à bons de commande	Hors marché	Hors marché	Marché à bons de commande	Marché à bons de commande
Volume d'affaires annuel	142.900 euros	72.425 euros	37.798 euros	94.977 euros	187.014 euros
Nombre de commandes annuelles	478	143	86	443	1083
Valeur moyenne d'une commande	299 euros	506 euros	440 euros	214 euros	173 euros

Une nouvelle logique

Le choix des produits et services concernés par le programme de carte d'achat est évidemment indissociable de celui des fournisseurs. Dans cette optique, il est essentiel de ne pas perdre de vue l'objectif fondamental de la carte d'achat : fluidifier les procédures. Ce qui suppose d'être capable de remettre en cause des habitudes et notamment d'adopter une approche "achat" incluant la notion de logistique ; l'approche "approvisionnement". Là encore le responsable aura à marteler une idée centrale : la carte d'achat s'adresse à des commandes représentant en moyenne moins de 4% des dépenses globales et la recherche d'une économie immédiate sur l'achat n'a pas toujours un enjeu significatif. Le travail sur le processus de commande offre des perspectives d'économies beaucoup plus importantes.

Une fois définis le ou les périmètres de démarrage du programme, ainsi que ceux instaurés dans un deuxième et un troisième temps, le responsable du projet doit se pencher sur la question du ou des services concernés. En effet, si certains produits ne concernent naturellement qu'un seul service (les produits de jardinage pour l'entretien des espaces verts par exemple) d'autres comme les fournitures de bureaux sont plus transversaux.

Mener sa réflexion à partir des agents utilisateurs

Après avoir établi la liste des produits et services susceptibles d'être acquis par carte d'achat, il convient ensuite de désigner les services et, en leur

sein, les agents qui, pour les besoins de leurs missions, sont pressentis pour se voir attribuer des cartes d'achat. Pour la collectivité locale, il s'agit ici d'apprécier l'ampleur de son programme de carte d'achat et d'en dimensionner l'organisation. Une première approche est quantitative. Une carte d'achat devrait être utilisée en moyenne de 25 à 30 fois par an. Si le nombre de transactions par carte est sensiblement inférieur, il y a un risque non négligeable que les utilisateurs n'arrivent pas à trouver leurs habitudes en matière de commandes par carte d'achat, qui sera alors source d'efficacité. À l'inverse, si elle est sensiblement plus importante - de l'ordre de 200 transactions par an - c'est le signe d'une trop forte centralisation des commandes dans les mains d'un agent.

Grâce à la cartographie des achats, le responsable du programme a pu évaluer pour chaque service qui sont les acteurs de chaque commande : quels sont les agents concernés, pour quels produits et services, auprès de quels fournisseurs ? Cette étude permet de définir un profil type d'utilisateur en fonction du nombre de commandes potentielles. Mais elle n'est pas suffisante. Le responsable du projet de carte d'achat doit avoir une vision claire du public auquel il s'adresse, analyser la composante logistique de leur activité et avoir une approche quasi sociologique de son organisation. L'expérience montre en effet que le succès du programme repose en grande partie sur son acceptation par les utilisateurs.

Il est donc primordial que l'analyse ait été menée à bien de la façon la plus précise possible, notamment en ce qui concerne le profil des agents : un agent de la voirie n'a ni les mêmes besoins ni les mêmes compétences qu'un res-

ponsable de médiathèque. Il importe de bien comprendre chacun des processus du quotidien de la collectivité ou de l'établissement public. Ainsi, dans le cas banal du remplacement d'un carreau cassé, il est nécessaire de répondre à toutes les questions : qui mesure, qui coupe et qui pose la vitre ? Le service technique ou un prestataire extérieur ? La nature de l'achat, le choix des fournisseurs, les conditions de la passation de la commande dépendent de ces différents paramètres.

L'expérience montre par ailleurs que les agents ne respectent généralement pas les procédures qu'ils jugent trop contraignantes. Ces différentes considérations conduisent à recommander de faire participer les personnels concernés, notamment les agents des services techniques, à l'ensemble des consultations préalables.

La délégation de commande

À ce stade, le responsable du programme est en mesure d'établir le niveau de délégation d'engagement requis pour chacun des agents de la collectivité ou de l'établissement public local. La première étape consiste à rapprocher la liste des porteurs pressentis, la liste des achats ciblés et la volumétrie associée. Ce qui permet également d'avoir une visibilité de manière consolidée sur l'ensemble du programme. Il est alors possible de préétablir les paramètres d'autorisation propres que la collectivité locale souhaite voir attribués à chaque carte. Cette démarche mérite une attention toute particulière.

Le cadre d'utilisation de la carte d'achat

1. La carte d'achat s'adresse aux marchés de fournitures ou de services.
2. La collectivité ou l'établissement public local peut toutefois l'utiliser pour des marchés de travaux lorsque cela se justifie pour des besoins d'entretien et de réparation courants. Il s'agit notamment de marchés à bons de commande pour l'entretien des bâtiments publics, enlèvement de tags, réparation suites à des dégradations, menu entretien d'un parc locatif (OPHLM notamment)...
3. Un service centralisateur, un groupement de commandes peut passer un tel marché.
4. Le référencement des fournisseurs ou des marchés ne doit pas être confondu avec la forme du marché. Le marché peut être une simple utilisation de la carte chez un fournisseur qui n'est alors pas forcément informé qu'il est référencé.
5. Dans le cas d'un marché exécuté par émission de bons de commande successifs, chaque bon de commande peut faire l'objet ou non d'une exécution par carte d'achat. Toutefois, un tel fonctionnement peut poser des problèmes au fournisseur, aussi le cahier des charges doit-il en préciser les modalités.

		Utilisation en vente à distance	Utilisation en vente de proximité
Marché écrit	Avec convention de prix	Possible, sous réserve que les dispositions relatives au service de remboursement soient inscrites dans le marché (CCAP). Exemple : marché à bons de commande de fournitures.	Impossible.
	Sans convention de prix		Possible. Acceptation dans les conditions habituelles d'une carte à autorisation systématique. Exemple : commandes dans les grandes surfaces.
Marché non écrit	Sans convention de prix	Possible, sous réserve que le fournisseur indique dans ses conditions générales de vente qu'il met en œuvre le service de remboursement. Exemple : commandes sur des sites de ventes B to B sur Internet.	

En effet, la délégation d'un droit de commande, qui est l'un des principes fondateurs de la carte d'achat, se traduit par le droit accordé aux porteurs de carte d'achat d'engager juridiquement leur entité publique vis-à-vis des fournisseurs. Les critères d'autorisation, loin d'être un simple paramétrage technique, constituent donc le cadre de cette délégation du droit de commande, précisant le niveau de responsabilisation des porteurs. Trop stricts, ils limiteront de fait la souplesse d'utilisation de la carte d'achat. Trop larges, ils ne pourront éviter les risques de dérive et n'offriront pas aux gestionnaires un niveau de contrôle suffisant des dépenses publiques.

Les modalités de définition des paramètres d'autorisation associés à chaque carte doivent être posées dans un texte interne à l'entité publique (circulaire, arrêté, décision...) assurant également la désignation officielle des personnes habilitées à prendre les décisions dans le cadre de cette procédure. Ce texte doit notamment :

- désigner le responsable du programme et habilitier celui-ci à gérer le programme de carte d'achat ;
- poser le principe de l'engagement juridique de l'entité publique par carte d'achat ainsi que les règles et conditions d'utilisation par les porteurs ;
- établir que l'engagement donné par le porteur au moyen d'une carte d'achat public vaut commande vis-à-vis du fournisseur ;
- rappeler les règles et conditions d'utilisation des cartes d'achat par les porteurs et, implicitement, les sanctions disciplinaires auxquelles s'expose l'agent en cas de non-respect de celles-ci.

Le contrôle par le processus

C'est par la description écrite du processus carte d'achat que va pouvoir être maîtrisée la chaîne de dépenses. Elle consiste à décrire et à écrire l'ensemble des tâches effectuées par les sec-teurs et les systèmes d'information et à apporter un regard critique sur ces tâches, sur leur efficacité, leur efficacité. Le processus doit partir de l'utilisateur final, l'agent public ayant un besoin professionnel. Les contrôles doivent être décrit de manière pratique et non au regard d'une réglementation. Il en résulte un référent de ce qui doit être fait pour commander par carte d'achat.

Le contrôle évolue de plus en plus d'un contrôle d'acte vers un contrôle de processus. Il est naturellement plus complexe. Il s'agit de vérifier par sondage si la réalité correspond à la description. Si des difficultés apparaissent, il convient éventuellement de procéder à des ajustements sur les processus mais, dans tous les cas, il ne faut pas qu'il y ait de décalage entre le processus et la réalité.

À cet égard, il est important de se préoccuper de manière constante de la connaissance de la procédure par les agents titulaires de carte et de leur hiérarchie.

Définir la politique d'utilisation

Comme étudié précédemment, l'introduction de la carte d'achat engendre de nombreuses modifications dans les processus de gestion des achats d'une collectivité locale et il convient de ce fait de fixer de nouvelles règles d'usage. Il est du ressort du responsable de programme de définir avec clarté et rigueur les conditions et modalités d'utilisation des cartes spécifiques à son environnement et plus particulièrement d'exposer :

- la procédure d'émission et de gestion des cartes ;
- les conditions d'utilisation de la carte ;
- les modalités de commande, de liquidation et de mandatement ;
- les modalités de gestion des litiges commerciaux ou administratifs ;
- les modes de contrôle et de suivi des achats.

Il revient au responsable de programme de s'assurer que ces règles ont bien été portées à la connaissance de l'ensemble des agents concernés.

CHAPITRE 3

Adapter l'organisation interne

Flexible et aisément paramétrable, la carte d'achat s'ajuste aux spécificités de l'environnement dans lequel elle s'inscrit. Néanmoins, sa mise en œuvre se traduit généralement par une mise à plat des pratiques d'achat dans l'organisation. Elle constitue donc un moyen simple et relativement peu onéreux d'engager un travail d'optimisation de la chaîne des achats, de la commande au règlement en passant par la livraison et la comptabilisation, qui ne peut qu'être profitable.

Cependant, les bénéfices à attendre d'un tel programme résident bien moins dans la solution elle-même que dans la capacité de la collectivité locale à s'en approprier pleinement le concept. Sa mise en œuvre doit le plus souvent être gérée comme un projet de réorganisation. Ce sont en effet tout à la fois les méthodes de travail, les systèmes d'information et l'organisation en elle-même qui vont en être directement modifiés.

Un projet collaboratif

L'expérience acquise sur le sujet montre que seuls les programmes qui prennent l'ampleur de projets transversaux et qui bénéficient d'un soutien volontaire et continu de la part de l'ensemble de l'exécutif délivrent à terme leur pleine potentialité. Ce travail de fond appelle une réelle concertation et une nécessaire collaboration entre toutes les parties concernées.

De ce fait, il est conseillé de mettre en place une gestion de projet et pour ce faire de réunir un groupe de projet multidisciplinaire capable de travailler en étroite interaction en s'assurant que l'ensemble des responsables fonctionnels et opérationnels directement ou indirectement concernés par le projet en sont parties prenantes. Le groupe projet sera constitué de représentants de plusieurs services :

- Service achats : Le service achats est le premier concerné par la mise en place d'un programme de carte d'achat et de ce fait joue un rôle important dans l'élaboration de nouveau processus. Le service achats doit ainsi étudier des questions telles que le respect des règles et procédures de marché, le référencement des fournisseurs, la délégation d'engagement aux porteurs, les modalités de suivi des achats, etc.

- Services financier et comptable : Leurs demandes en termes d'information doivent être prises en compte le plus en amont possible. L'implémentation de la carte d'achat modifie l'activité de ces services et il ne peut être question que la nouvelle procédure n'intègre pas leurs demandes essentielles.

- Agents utilisateurs : L'intégration au sein de l'équipe projet d'agents susceptibles d'être à terme porteurs de carte d'achat permet de se confronter à la réalité opérationnelle des méthodes d'achat actuelles, de bénéficier de retours d'expériences et surtout de se projeter de manière pratique dans la future utilisation de la carte d'achat.

- Comptable public : Dans un esprit de démarche partenariale, les représentants des services de la comptabilité publique ont un rôle dans le processus lui-même, sont à même d'apporter des conseils et pas seulement sur la réglementation de la dépense publique applicable en la matière.

- Service informatique : Il est important que le service informatique participe à l'étude et à la prise de décisions sur les options techniques et leurs interfaces avec les systèmes internes préexistants. Il revient au service informatique de se prononcer sur les questions techniques spécifiques telles que les techniques de communication à employer (Internet vers système central, Internet vers PC, accès client/serveur, transfert électronique de données, CD-Rom, etc.), les modalités de réception et de distribution des données (formats, fréquences...), les contrôles d'accès et l'intégration du programme de carte d'achat dans l'environnement technique de la collectivité ou de l'établissement public local. Toutefois, il importe de rappeler que la carte d'achat ne doit jamais être conçue comme un projet d'informatisation mais uniquement comme un projet d'organisation. La mise en cohérence entre le système d'information et le processus carte d'achat se construit dans le temps. Il est conseillé au démarrage de limiter fortement les projets d'informatisation et de se consacrer au processus. C'est une fois les processus maîtrisés qu'il

convient de s'attaquer à leur industrialisation et à leur intégration dans le système d'information.

Attribuer des responsabilités

Un chef de projet doit être désigné, pour coordonner et piloter les efforts de ce groupe projet. Il est par ailleurs conseillé que les responsabilités et rôles de chacun soient clairement énoncés et équitablement répartis. Outre l'établissement d'un programme de travail et d'un calendrier associé, il est important de s'assurer de l'implication et de la disponibilité des différents participants au groupe de projet et pour ce faire, il est préférable de rappeler dans ce programme les tâches, obligations et, échéances assignées à chacun. Le chef de projet doit veiller à ce que les agents désignés soient des participants actifs et s'acquittent de leurs tâches en temps utile. Le plus souvent, les agents sont maintenus dans leurs fonctions usuelles, leur participation au groupe de travail vient s'ajouter à leur charge de travail préexistante, de sorte que peuvent apparaître des conflits de priorités que le chef de projet devra veiller à résoudre.

Il convient également de consacrer temps et efforts à communiquer sur l'intérêt du projet et les avantages à terme de la carte d'achat pour chacun. Il est en effet capital pour la réussite du programme que :

- les participants au groupe de travail tirent une certaine reconnaissance du travail qu'ils accomplissent pour le compte communautaire ;
- les agents de la collectivité locale portent un regard bienveillant sur le projet.

Par ailleurs, un responsable de programme doit également être désigné. Cela peut être la même personne que le chef de projet, mais cela n'est nullement obligatoire. Le responsable de programme est un agent qui, mandaté par l'ordonnateur et à ce titre délégué de la signature, endosse la responsabilité générale de la mise en œuvre et de la gestion quotidienne d'un programme de carte d'achat. Il doit posséder de bonnes qualités de gestionnaire de projet et de bonnes capacités de communication, de motivation et de négociation. Son rôle est de :

- servir d'intermédiaire exclusif de la collectivité locale auprès de l'établissement émetteur de cartes ;
- servir de relais auprès des porteurs de carte et des fournisseurs ;
- assurer l'administration et le suivi opérationnel du programme ;
- coordonner la résolution des problématiques relatives à la gestion du programme ;
- superviser l'émission et la suppression des cartes ;
- résoudre les litiges relatifs à la facturation si le porteur de la carte est incapable de le faire ;
- contribuer à la planification de la mise en œuvre, du maintien et du perfectionnement du programme.

Le responsable de programme est le seul point de contact pour la banque émettrice avec la collectivité locale. C'est à lui que revient d'organiser ensuite les relations avec les porteurs, du ressort du règlement interne et non plus de relations contractuelles avec la banque émettrice. En effet, ce rôle centralisateur assuré par le responsable de programme permet :

- de n'instaurer qu'une seule relation contractuelle entre la collectivité loca-

le et l'établissement émetteur des cartes, laissant étrangers à celle-ci les porteurs de carte à titre personnel ;

- de mettre en œuvre en interne le chaînage des délégations de droit d'engagement en provenance de l'ordonnateur.

Description des procédures

Afin d'obtenir l'adhésion des agents concernés, sans laquelle le programme de carte d'achat ne peut être couronné de succès, il est nécessaire de dire exactement ce qui va être fait et pourquoi. Il est également nécessaire d'accepter de reconnaître l'existence de l'imperfection des procédures existantes : dans la pratique, dans toutes les organisations, les règles officielles ne sont pas toujours respectées ; ainsi, lors de la passation d'une commande, on ne sait pas toujours si l'on a franchi un seuil de marché. Ce préalable permet de justifier la mise en place de la carte d'achat comme une solution permettant de rapprocher l'existant (ce que l'on fait) du souhaitable (ce que l'on voudrait faire) sans se cacher derrière les apparences admises par tous.

C'est également lors de cette première étape que doivent être abordées les éventuelles réticences face à la carte d'achat. Elles peuvent être classées en deux grandes familles. La première concerne les problèmes liés au respect des règles de la commande publique. Les arguments légitimes présentés dans la première partie de cet ouvrage permettent d'apporter des réponses concrètes, mais il peut être nécessaire de pointer du doigt les déviances éventuelles existant avec les procédures classiques. Par exemple, de bien mettre

en évidence la différence entre un bon de commande, un bon de livraison et le contenu d'un carton de fournitures ; ce n'est pas parce que le bon de livraison est conforme au bon de commande que le contenu du carton livré correspond à ce que souhaitait le porteur de la carte d'achat. Par ailleurs, les utilisateurs finaux doivent également être convaincus que la carte d'achat, par nature individuelle, n'a pas pour vocation d'être un outil de contrôle et de contrainte. Une telle perception aurait évidemment des conséquences négatives sur leur adhésion.

Rappelons que le succès de la carte d'achat dépend principalement du support des organisations acheteuses. Et ceci en allant jusqu'au niveau de l'utilisateur. Convaincre ces derniers ne peut se faire avec les mêmes arguments que ceux utilisés pour persuader les responsables de service. Il importe également de convaincre les intermédiaires, qui peuvent éprouver un sentiment de dépossession de leurs prérogatives. À ce niveau, ce sont principalement les qualités humaines du chef de projet qui permettront - ou non - d'atteindre le résultat escompté. Celui-ci doit se présenter dans une logique de "facilitateur".

Rédiger une procédure

Il a été évoqué au chapitre précédent que la délégation d'un droit de commande doit être encadrée par une procédure qui devra être définie par un texte interne à la collectivité ou à l'établissement public local. Sur la base de la réglementation spécifique, il revient à l'ordonnateur ou à son représentant

qualifié de procéder à la publication de ce texte. Ce document destiné aux différents acteurs du processus carte d'achat présente les règles et conditions d'utilisation de la carte d'achat. Ce texte permet de formaliser la façon dont la carte d'achat s'intègre tout à la fois dans la politique et les procédures de gestion des achats de la collectivité locale.

De manière générale, les conditions d'utilisation de la carte par les porteurs reprennent des dispositions relatives aux cas d'utilisation frauduleuse, abusive, aux mises en opposition, à la signature sur lieux de vente ou à la frappe d'un code confidentiel. Au-delà de l'instruction interne, il convient de porter ces dispositions à la connaissance du porteur de carte par tout moyen (documents internes, réunions...).

L'importance de la communication

L'introduction de la carte d'achat dans la collectivité locale vient profondément modifier les méthodes d'achat traditionnelles, notamment en introduisant la notion de responsabilisation des agents par l'application du principe de la délégation d'engagement. La mise en place d'une carte d'achat constitue un changement important pour les agents concernés, principalement les porteurs de carte, mais aussi les services financiers et le comptable public. La mise en place de la carte d'achat doit donc s'accompagner d'une communication interne de manière à surmonter la réticence au changement et obtenir l'adhésion des agents.

Définition d'objectifs et de critères d'évaluation

Nature	Objectif	Critère
Simplification	Réduire la charge de travail induite par l'exécution d'une commande	Total du temps consacré à chaque tâche élémentaire
Simplification	Accélérer le processus global	Délai moyen entre l'expression du besoin et la réception du produit
Simplification	Accélérer la phase d'expression du besoin	Durée de la phase d'expression du besoin
Simplification	S'assurer que la simplification est bien perçue par l'utilisateur	Perception de l'utilisateur
Simplification	Fluidifier le contrôle des factures	Délai moyen entre la réception du relevé d'opérations cartes et le règlement à la banque
Simplification	Réduire le nombre de mandats	Proportion du nombre de mandats par rapport aux factures
Économies	Réduire les frais de structure	Coûts directs des frais de structure
Économies	Réduire les coûts liés	Coûts liés à la durée des différentes phases du processus global
Sécurité	Maîtriser les risques du processus achat	Capacité à mettre en place un système de vérification des éléments comptables
Qualité de service	Réduire le taux d'incidents	Taux d'apparition des incidents
Qualité de service	Assurer l'acceptation de la carte par l'utilisateur (qualitatif)	Satisfaction de l'utilisateur
Acceptation du système	Assurer l'acceptation de la carte par l'utilisateur (quantitatif)	Proportion de commandes par carte sur le périmètre
Acceptation du système	Assurer l'acceptation de la carte par les fournisseurs	Proportion de fournisseurs adhérents
Acceptation du système	Réduction du délai de règlement fournisseurs	Délai moyen entre livraison et règlement
Acceptation du système	Minimiser le risque sur règlement fournisseurs	Proportions de contre-passations par la banque
Représentativité	Réaliser un nombre de transactions suffisant pendant le pilote	Nombre de transactions supérieur à un seuil de 250 par site sur 6 mois

Pour être efficace, cette communication doit se faire sous l'égide de la plus haute hiérarchie ; à ce titre, les récentes expérimentations ont démontré l'importance déterminante de l'implication des niveaux les plus élevés de l'exécutif dans le succès de la mise en place d'un programme de carte d'achat. Il est donc primordial que le responsable de programme implique le plus tôt possible les acteurs de ce changement en leur apportant toute l'information nécessaire. L'expérience a démontré qu'il existe certains leviers de communication assez efficaces pour ce faire, sessions d'information, journal interne, bulletins spéciaux, manifestation officielle pour la signature de la convention...

Former les agents concernés

Si la communication est destinée à recueillir l'adhésion du plus grand nombre, un effort de formation doit également être produit envers les agents directement concernés par la mise en place de la carte d'achat. Ce besoin porte en premier lieu sur les règles et procédures d'utilisation de la carte d'achat et les nouvelles modalités pratiques d'achat. Il est également nécessaire d'informer les agents de leurs droits et devoirs. Il est recommandé que cette formation aille au-delà de la simple présentation fonctionnelle de l'outil, mais s'ouvre également sur les raisons pour lesquelles la collectivité locale consent ces efforts et de mettre l'accent sur les enjeux inhérents au projet.

L'expérience démontre qu'il est important de prévoir à cet effet la fourniture d'un "guide de la carte d'achat" qui constitue un guide de référence spécifique à la collectivité locale. Ce guide pratique est destiné à être remis à

chaque agent concerné au moment de sa formation. Bien entendu, le contenu de ce guide sera fonction des particularités de chaque collectivité locale et des spécificités de son programme. À titre indicatif, il est conseillé que cet ouvrage traite des thèmes suivants :

- engagement de l'exécutif : à la première page du guide devrait figurer une lettre dans laquelle la direction s'engage à faire du programme une réussite. Pour inciter les agents à adhérer au projet, participer au programme et à le soutenir, il convient de leur donner une description globale des perspectives et enjeux qui ont motivé le lancement du programme ;
- présentation d'ensemble du programme : il s'agit de proposer une présentation simple et pédagogique des principes de fonctionnement du programme et du mode opératoire d'un achat par carte ;
- responsabilités du porteur : ce chapitre expose les conditions et règles d'utilisation de la carte qui s'imposent au porteur ;
- gestion pratique de la carte : cette partie traite des modalités pratiques de gestion d'une carte : modalités d'émission d'une carte, de son renouvellement, de son annulation, mesures à prendre en cas de perte ou de vol et suggestions pour garantir sa sécurité d'utilisation ;
- liste de personnes à contacter : il s'agit de rappeler aux utilisateurs les coordonnées et modalités de contact des personnes susceptibles de les assister en cas de besoin (responsable de programme, cellule support, centre d'appels de la banque émettrice...).

Sur le plan pratique, il existe un certain nombre d'autres initiatives qui permettent chacune à leur manière de relever le défi de la formation :

- l'organisation de séances de formation. Il convient d'exiger que tout agent

Tableau des plafonds des cartes

Source : Université d'Artois

Porteur	Validité	Plafonds	
		Par achat	Mensuel
<u>Médiathèque</u>			
M. Dupont	Fin de validité 06/05	150 €	1.500 €
Mme Durant	Fin de validité 12/05	150 €	3.000 €
M. Paul	Fin de validité 12/05	150 €	1.000 €
<u>Service maintenance</u>			
M. Georges	Fin de validité 06/04	250 €	3.000 €
M. Charles	Fin de validité 06/05	250 €	1.500 €

désigné porteur de carte et son responsable participent à une session en classe pour s'assurer qu'ils comprennent parfaitement les règles et responsabilités entraînées par l'usage de la carte d'achat ;

- la désignation d'une cellule support du programme, nommée par le gestionnaire de programme, qui a la charge de répondre aux interrogations des titulaires de carte et de diffuser l'information (notamment technique) en interne ; elle a pour autres rôles de s'assurer régulièrement que les procédures sont bien comprises et appliquées par les titulaires, de suivre le programme, de vérifier la bonne fluidité du processus de carte... ;

- la diffusion régulière de bulletins d'information et de rappels pédagogiques, dont l'envoi peut indifféremment être assuré par e-mail interne ou sur papier.

Cette liste n'est en rien exhaustive, il revient au responsable de programme de définir les modalités de communication et de formation à son sens les mieux adaptées et les plus efficaces.

CHAPITRE 4

Le choix de l'établissement émetteur

La mise en place d'un programme de carte d'achat au sein d'une entité publique suppose la conclusion d'un marché de prestation de services passé avec une banque ou un établissement financier habilité à émettre des cartes d'achat. Ce marché dit d'émission de cartes d'achat est soumis à des règles de passation classique et sa formation doit évidemment être conforme aux dispositions du Code des marchés publics, notamment en matière de publicité et de transparence dans la sélection. Le fait que les crédits bancaires ne soient pas soumis au Code des marchés publics est sans effet car la carte d'achat est principalement une prestation de services et très accessoirement une opération de crédit dans la mesure où l'avance effectuée par la banque à vocation à être remboursée très rapidement par l'entité publique. Dans tous les cas, la forme de cette passation s'impose à l'émetteur des cartes d'achat.

La sélection de l'établissement bancaire va dépendre de nombreux critères dont l'influence sur la réussite du programme s'avère déterminante au vu des expériences passées. Compte tenu de la nature nouvelle et très particulière de la prestation, des contrats types devraient prochainement être proposés aux acheteurs publics par le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Règlement de Consultation, Cahier des Clauses Administratives Générales et Cahier des Clauses Techniques Particulières).

Le choix de la procédure

La collectivité locale qui souhaite implémenter un programme de carte d'achat devra choisir une forme de passation de marché. Elle sera peut-être contrainte par une forme particulière de marché du fait notamment du montant prévisionnel du marché. Le constat qui doit toutefois être réalisé est que le seuil de passation formel du marché a peu de chance d'être dépassé, même par les collectivités locales de très grande taille.

La raison tient au fait que la recommandation qui est faite de procéder par étapes dans un projet d'implémentation de carte d'achat conduit de facto à un faible nombre de transactions la première année et ce n'est généralement qu'à la fin de la troisième année que les transactions augmentent véritablement. Par ailleurs, en excluant les prestations d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et les frais liés à la dématérialisation fiscale des factures, qui peuvent faire l'objet en cas de besoin d'allotissement, seuls des programmes de plus de 500 cartes d'achat risquent de franchir le seuil de 90.000 euros. De tels pro-

grammes concernent à terme moins de vingt collectivités et établissements publics locaux. Il en résulte pour une collectivité ou un établissement public qui se lance dans la carte d'achat que la procédure de l'article 28 du Code des marchés publics sera généralement "adaptée".

S'agissant d'une procédure de passation de marché dite "sans formalités", la collectivité ou l'établissement public local peut faire part, par tout moyen à sa convenance, de ses besoins aux établissements émetteurs de cartes d'achat. Compte tenu du nombre limité d'offreurs de solutions de carte d'achat, il est conseillé d'avoir une démarche active de promotion de sa consultation.

Parmi les particularités du règlement de consultation d'un marché d'émission de cartes d'achat figure le fait que les candidats doivent être habilités à effectuer les opérations de banque définies à l'article L.311-1 du Code monétaire et financier. En cas d'exécution des prestations par des entreprises groupées solidaires, cette disposition s'applique à l'émetteur des cartes. La copie des agréments délivrés par les autorités de tutelle du monde bancaire doit être demandée.

Dans le cadre des expérimentations, il a généralement été demandé aux émetteurs de cartes d'achat de répondre par une présentation de leurs offres sous forme de dossiers, dont le principe peut être repris par la collectivité lançant une consultation :

- A. Compétence et disponibilité de l'équipe en charge des prestations, notamment pour aider la collectivité locale dans la révision de ses processus.
- B. Connaissance technique de l'architecture et des possibilités d'améliorations offertes par le système carte d'achat.

C. Politique de référencement des fournisseurs.

D. Système d'acceptation mis en œuvre par les fournisseurs dans le réseau dont se prévaut le candidat.

E. Prix unitaires applicables.

Il est également recommandé de faire répondre le candidat à une liste de questions fermées (oui - non) relatives aux fonctionnalités de son offre. Elle facilite la comparaison des offres.

Les clauses administratives

Le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de fournitures courantes et des services (CCAG FCS - avec l'option du chapitre VII) est celui logiquement applicable à un marché d'émission de cartes d'achat. Dans la pratique, de nombreuses clauses s'avèrent assez inadaptées pour des marchés d'émission de cartes d'achat et notamment pour les prestations à caractère bancaire. Entre autres points, le cahier des clauses particulières devra donc faire la distinction entre les prestations spécifiquement bancaires (relevant des services relatifs à la gestion des moyens de paiement) et celles à caractère non bancaire.

Parmi les clauses administratives particulières, la collectivité locale fera apparaître les différences entre ses obligations et délais de paiement des prestations carte d'achat proprement dites et le paiement des utilisations de la carte d'achat (le relevé d'opérations). S'agissant de la prestation carte d'achat

(la délivrance des cartes, leur fonctionnement...), une facturation conforme est établie par le titulaire pour toute prestation objet du présent marché, y compris les intérêts bancaires. Le paiement intervient dans les conditions et délais réglementairement applicables. S'agissant du paiement du relevé de cartes d'achat, il intervient dans un délai conventionnel courant à compter de sa date de réception. Les intérêts bancaires applicables en cas de dépassement du délai de paiement du relevé des opérations sont fixés par rapport à un indice de référence proposé dans l'offre.

Il importe enfin de faire figurer les clauses prévues à l'article 7 du décret 1144 du 26 octobre 2004, à savoir que le titulaire porte chaque utilisation des cartes d'achat délivrées dans le cadre du présent marché sur un relevé d'opérations, que le montant des fonds transférés aux fournisseurs est inscrit dans ses livres au débit d'un compte technique dédié au présent marché, que le relevé d'opérations fait foi de ces transferts de fonds et, enfin, que ce relevé appuie la demande de paiement de l'émetteur de la carte d'achat. À cet effet, le titulaire fournit un relevé d'identité bancaire du compte technique.

Le cahier des clauses techniques

Dans la mesure où les prestataires potentiels sont peu nombreux (une dizaine au maximum sur le marché français), avec des offres dont les caractéristiques techniques et fonctionnelles sont en évolution constante et relativement hétérogènes, le responsable du programme devra arbitrer entre :

- un cahier des charges très souple (lui offrant de pouvoir consulter de nom-

Les niveaux de télécollecte

Un émetteur ne peut restituer sur un relevé d'opérations que les données qui lui sont transmises par le fournisseur. Ces données sont habituellement classées sous forme de niveaux de données qui sont dits de type I, II ou III. Le niveau I est le niveau minimal de télécollecte : identifiants carte et fournisseur, date, montant TTC de la créance née et payée. Ces seules données font foi du transfert de fonds des livres du titulaire vers ceux du fournisseur.

Les données additionnelles sont dites de niveau II ou III. En plus des données minimales de télécollecte, le niveau II inclut le montant de la TVA ou le montant HT ainsi qu'une zone permettant la transmission d'une référence fournie par le porteur au fournisseur au moment de sa commande. En plus des données de niveau II, le niveau III inclut le détail par ligne de commande à savoir :

- désignation article ;
- code article ;
- quantité ;
- prix unitaire HT ;
- taux de la TVA ;
- montant de la TVA ;

Il est important de vérifier que le réseau sur lequel fonctionnent les cartes d'achat de l'émetteur permet à tout fournisseur d'accéder à des systèmes d'acceptation interopérables voire interbancaires permettant d'effectuer une télécollecte de niveau I, II ou III selon les besoins de la collectivité.

Cette dernière doit préciser dans le marché exécuté par cartes d'achat le niveau des données qu'elle souhaite obtenir de son fournisseur (I, II ou III) et elle peut aller jusqu'à demander à ces fournisseurs d'échanger des factures dématérialisées - au sens fiscal. Toutefois, la complexité des systèmes d'information croît à chaque fois.

breux candidats). Dans ce cadre, le cahier des charges fonctionnel et technique peut être assez limité et renvoyer largement à une description commerciale et technique de l'offre ;

- et un cahier des charges plus fermé (entraînant une plus forte sélection des prestataires potentiels). Dans un tel cadre, il est fortement recommandé que soit clairement distingué ce qui relève des fonctionnalités obligatoires de ce qui relève des fonctionnalités souhaitées, accessoires dont l'absence ne serait pas considérée comme dirimante par rapport au cahier des charges.

S'agissant de la question des caractéristiques techniques et fonctionnelles qui sont en évolution constante et relativement hétérogènes, il est recommandé de préciser aux candidats dans la consultation qu'ils peuvent mettre en avant une fonctionnalité en cours de développement, sous réserve de préciser la date de disponibilité de cette fonctionnalité et d'accepter le fait que cette réponse l'engage.

L'analyse des offres

L'un des premiers éléments déterminants porte évidemment sur les conditions tarifaires. Comme tous les marchés publics, un marché de cartes d'achat est passé à prix ferme avec éventuellement une clause de révision de prix, toute prestation bancaire faisant l'objet d'une facturation. Pour que ces conditions tarifaires soient réellement adaptées à la réalité de la collectivité ou de l'établissement public local, il est nécessaire de préciser à l'opérateur comment le projet doit être mené à bien.

Les éléments clés d'information à communiquer à l'opérateur bancaire sont le volume et la nature des transactions et le nombre des porteurs. Ce sont en effet ces données qui influencent directement la cotation de la prestation de services et les tarifs proposés à la collectivité ou à l'établissement public. Attention toutefois dans cette évaluation à ne pas réaliser un audit purement comptable : si la valeur moyenne des transactions est un indicateur important, l'écart type, c'est-à-dire la répartition entre les montants les plus faibles et les plus élevés est également déterminant. Le candidat peut alors proposer un système dégressif des commissions en fonction de la taille du parc de cartes détenues et des volumes d'achats réalisés.

Le réseau d'acceptation

L'analyse du réseau d'acceptation est vraisemblablement la caractéristique la plus difficile à évaluer dans une offre de cartes d'achat et sera toutefois fondamentale. Tout un chacun comprendra que sa carte personnelle n'est utile que dans la mesure où il peut l'utiliser ! On n'achète pas une carte mais le service permettant de l'utiliser chez des commerçants. L'acheteur public se trouve donc dans la même situation qu'un particulier s'interrogeant sur sa capacité à utiliser sa carte en voyage de l'autre côté du globe. Même avec beaucoup de rationalité, il sera toujours difficile de dire à l'avance si tel ou tel commerçant acceptera sa carte.

Aussi, hors particularités liées aux commerçants implantés à l'étranger, il est recommandé à l'acheteur public de demander au candidat de présenter un

réseau d'acceptation homogène et, à défaut, de considérer qu'il existe des variantes dans l'offre, quitte à les interdire. Le jugement des offres en sera facilité. Concrètement, il s'agit d'éviter les variations de fonctionnalités de la carte en fonction du type de commerçants ou d'utilisateurs.

Quelle qualité de service ?

La référence au niveau de la qualité de service attendue est un point sur lequel la rédaction du marché peut s'avérer difficile. Les principes classiques de description d'un niveau de qualité de service attendue d'un prestataire de services ou encore les mécanismes de gratification ou de sanction habituellement associés, s'avèrent difficiles voire impossibles à appliquer en matière de gestion des cartes. Par ailleurs, lorsque la carte d'achat est interbancaire, la disponibilité et la fiabilité dépendent de toute une série de systèmes sur lesquels l'émetteur de la carte n'a qu'une prise assez indirecte.

Ceci ne veut pas pour autant dire que la collectivité locale n'a pas à formuler des exigences de qualité, et accepter un déni général de service sans recours, des clauses de non-responsabilité ou d'exonération de responsabilité. Il est recommandé de porter toute son attention sur les points suivants :

- l'indisponibilité du système d'autorisation et du contrôle d'habilitation est préjudiciable à l'acheteur public puisque, de fait, le service de délégation sécurisée du droit de commande n'est plus disponible. Toutefois, le bon fonctionnement et la fiabilité dépendent là encore de toute une série de systèmes : le système d'acceptation utilisé par le fournisseur lui-même, le réseau de télé-

communication qui le relie à sa banque acquéreur, le réseau de télécommunication interbancaire, le serveur d'autorisation de la banque émettrice.

- les contrats dits d'acceptation comportent généralement un certain nombre de clauses standard qui peuvent valablement faire l'objet de demandes de précisions de la part de la collectivité locale. Les commerçants appartenant au réseau d'acceptation sont-ils tous en mesure de demander une autorisation permettant de s'assurer des habilitations de chaque porteur ? Les contrats d'acceptation des cartes d'achat du titulaire stipulent-ils que le fournisseur ne peut prendre de commandes que s'il y a eu préalablement un acte volontaire du porteur ? Les contrats d'acceptation de ce réseau stipulent-ils que le fournisseur doit déclencher une demande d'autorisation dans des délais brefs après réception de la commande ? Le commerçant peut-il déclencher sa télécollecte s'il ne dispose que d'une autorisation ? Les contrats d'acceptation de ce réseau stipulent-ils que le fournisseur ne peut déclencher sa télécollecte qu'après avoir délivré les biens ou services commandés ? Font-ils interdiction au fournisseur de faire payer plus cher ses clients pour une transaction par carte ? Que cela résulte d'une recommandation mise en œuvre de manière effective, d'une pratique effectivement constatée ou d'une règle propre au réseau d'acceptation dont se prévaut le titulaire, les délais de paiement des fournisseurs par le titulaire ou ses correspondants bancaires sont-ils inférieurs à 45 jours après télécollecte ? Ce dernier point est particulièrement important puisque le décret relatif à l'exécution des marchés par carte d'achat fait obligation à l'acheteur public de s'en assurer.

S'il est acquis que la banque émettrice ne peut être tenue responsable des défaillances de systèmes extérieurs au sien propre, elle peut cependant assu-

mer un engagement de qualité, de fiabilité et de disponibilité de ses services. À défaut de pouvoir véritablement appliquer des pénalités, il importe donc que le marché soit rédigé de sorte qu'il soit permis à l'acheteur public de faire état de défaut caractérisé de l'émetteur de la carte d'achat ou du réseau d'acceptation utilisé par ces cartes, c'est-à-dire que le marché soit résiliable par la collectivité ou l'établissement public local dans de tels cas.

La collectivité locale doit également obtenir de la banque émettrice de cartes d'achat un certain nombre de précisions et d'engagements relatifs au délai de restitution de l'information de télécollecte. Ce délai résulte à la fois d'une qualité générale sur le réseau d'acceptation et de la qualité propre de ces systèmes quant à la mise à disposition effective auprès de l'entité publique des données télécollectées.

Questions de sécurité

Le marché d'émission de cartes d'achat doit également prévoir, parmi les conditions d'utilisation des cartes d'achat, les cas de mise en opposition, d'utilisation abusive ou frauduleuse. En cas de perte ou de vol de la carte, le porteur en informe directement la banque émettrice qui aura préalablement mis en place un système technique permettant de prendre en compte ces oppositions et de bloquer l'utilisation de la carte. Aucune transaction ne peut être prise en compte au titre de cette carte par l'opérateur à compter de la date et de l'heure de cette opposition. Un dispositif formel doit permettre au responsable du programme de prendre connaissance de cette mise en opposition,

Fonctionnement du compte technique

Autorisation des paiements

En début et au titre d'une période de référence, le montant d'un seuil d'utilisation de la carte d'achat est porté sur un solde opérationnel. Est passé au débit du solde opérationnel le montant de toute autorisation positive. Il en résulte un nouveau solde calculé en temps réel. Si la période de référence est toujours ouverte, peut être passé au crédit du solde opérationnel courant tout différentiel entre un montant préalablement autorisé et le montant effectivement télécollecté. En aucun cas un solde opérationnel ne peut être débiteur. Le montant d'un solde opérationnel en fin de période ne peut être reporté sur le solde opérationnel de la période suivante.

Réception des paiements par la banque émettrice

À tout programme de carte d'achat est associé l'ouverture d'un compte technique. Quoiqu'il soit identifié par un identifiant national de compte, ce compte technique n'est pas un compte de dépôt. Son numéro est inscrit dans le marché d'émission de cartes d'achat. Toutes les opérations par carte d'achat qui ont fait l'objet d'une autorisation de paiement conforme sont portées au crédit (utilisation de la carte) ou au débit (fraudes, erreurs de la banque émettrice, service de remboursement). Le compte technique est toujours débiteur, sauf si le mécanisme des dates de valeur le rend momentanément créditeur (ex. : paiement plus rapide que celui prévu par contrat).

Calcul des intérêts créditeurs ou débiteurs

Le calcul d'intérêts débiteurs ou créditeurs est effectué sur la base du solde du compte technique en date de valeur. Les taux d'intérêts débiteurs et créditeurs sont fixés dans le marché d'émission de la par carte d'achat passé entre la collectivité locale et la banque émettrice. La banque émettrice peut mettre à la disposition de la collectivité locale (du responsable de programme de carte d'achat et du service financier) un outil de suivi du compte technique. Il importe en tout état de cause que ces informations permettent à la collectivité locale, en cas de besoin, d'effectuer un contrôle de liquidation.

Suivi des opérations

En parallèle à son inscription sur le compte technique, chaque opération est inscrite dans une liste des opérations actives tenue par la banque émettrice de manière à rapprocher entre eux les différents types d'opérations. Toute opération débitrice est introduite dans la liste, de même que toute opération annulée à la suite d'une opération d'annulation est sortie de la liste. La banque émettrice peut mettre à la disposition de la collectivité locale un outil de suivi des opérations débitrices à payer. Cette application permet à la collectivité locale de suivre l'état de ses engagements et de ses paiements.

de la confirmer éventuellement formellement. Ce dispositif est décrit dans le marché d'émission. Certaines conditions d'une mise en opposition, et ses conséquences, sont posées dans le Code monétaire et financier.

L'utilisation abusive ou frauduleuse de la carte s'entend avant mise en opposition. Ni le porteur de la carte ni la collectivité locale ne sont responsables des défaillances du système technique de l'opérateur entraînant une non-prise en compte de l'opposition. Il est important que le marché rappelle cette notion. L'utilisation abusive de la carte s'entend comme une utilisation à des fins non professionnelles de la carte par son porteur ou par l'un de ses collègues et correspond à un acte d'escroquerie de la collectivité locale par l'un de ses propres agents.

Même dans le cas d'une utilisation abusive, un agent public se servant de sa carte engage entièrement la collectivité locale vis-à-vis de la banque émettrice. La collectivité locale ne peut que constater le service fait et par effet de conséquence mandater le règlement de la dépense. Ceci conduira la collectivité locale à émettre un titre de perception sur l'agent responsable de cette utilisation abusive. L'utilisation frauduleuse de la carte s'entend comme une utilisation par un tiers non identifié de la carte et correspond également à un acte d'escroquerie de la collectivité locale par un tiers. Le principe est que la carte est personnelle et que son numéro doit être conservé par son seul porteur.

De ce fait, en cas d'utilisation de la carte ou de son numéro, il y a présomption sur le porteur et par effet de conséquence présomption d'engagement juridique de la collectivité locale. La fraude n'a toutefois pas à être

démontrée par la collectivité locale et garde un caractère déclaratif vis-à-vis de l'émetteur. Il va de soi que la question se pose de manière différente selon que la vente est effectuée en proximité chez un commerçant ou à distance.

En vente de proximité chez un commerçant, c'est-à-dire lorsque le porteur de la carte se déplace physiquement chez le fournisseur pour prendre livraison d'une commande, la solution dépend du système sécuritaire mis en place. Si la carte ne comporte pas de système sécuritaire capable d'identifier son porteur (exemple par la frappe du code secret) et son habilitation à engager la personne morale de droit public, l'utilisation frauduleuse peut être évoquée. En revanche, si la carte comporte un système sécuritaire, l'utilisation frauduleuse ne pourra être évoquée puisqu'il y a une preuve que c'est bien un agent de la collectivité locale qui a utilisé la carte d'achat pour une commande.

Concernant la vente de proximité, la collectivité se conformera strictement aux dispositions du décret 1144 du 26 octobre 2004, à savoir que l'utilisation physique de la carte par son porteur n'est possible que lorsque l'accepteur remet les fournitures ou services commandés en présence du porteur et que la commande n'est pas effectuée dans le cadre d'un marché conclu aux conditions prévues par une convention de prix.

Le respect de ces conditions par la collectivité locale - et de manière concrète par ses services achats et ses porteurs de carte d'achat - est importante. Le principe retenu est en effet le suivant : c'est au porteur qui réceptionne la commande de s'assurer personnellement de la concordance entre le bien ou le service qui lui est remis par le fournisseur, la facture ou le ticket de

caisse et les données de facturation qui sont introduites dans le système (par exemple, le montant porté sur le ticket carte). En l'absence d'une opposition signalée lors de la réception de la commande, celle-ci peut alors être considérée comme un service fait implicite. Hors cas de fraude manifeste, l'acheteur public ne peut contester le service fait si les biens sont remis en main propre. À l'inverse, la vente à distance nécessite l'acceptation par le commerçant du service de remboursement.

Le service de remboursement en vente à distance

Ce terme de service de remboursement n'est aujourd'hui pas normé dans le monde des opérateurs de cartes d'achat. Il désigne un mécanisme permettant à l'acheteur de contester en vente à distance l'objet ou le prix figurant sur un relevé d'opérations de carte d'achat. Il est appelé par l'article 5 du décret 1144 du 26 octobre 2004. Ce mécanisme est basé sur plusieurs contrats :

- l'un signé avec l'émetteur de la carte d'achat - le marché d'émission de cartes d'achat stipule donc les conditions et modalités de fonctionnement du compte technique et délais d'approbation des montants qui y sont inscrits ;
- un autre, signé avec le fournisseur de biens ou de services - le marché exécuté par carte d'achat. Le caractère écrit du contrat permet d'y faire explicitement figurer le mode d'exécution du marché par carte d'achat dans les articles du cahier des clauses administratives particulières, à défaut dans tout document contractuel. On peut également envisager le cas de figure où le service de remboursement figure dans les conditions générales de vente du fournisseur. Naturellement, si le marché est d'ores et déjà signé et fait l'objet d'une

demande d'exécution par l'acheteur public, il convient que la collectivité ou l'établissement public local signe un avenant à ce marché pour rendre ce mode d'exécution valide ;

- enfin, le dernier, signé entre le fournisseur et sa banque. Rappelons que l'article 5 du décret pose que "*les conditions et modalités de fonctionnement du compte technique et délais d'approbation des montants qui y sont inscrits*" sont reproduits dans le contrat passé par l'émetteur ou son correspondant bancaire avec l'accepteur.

Le service de remboursement ne doit pas être confondu avec l'utilisation frauduleuse de la carte. Le service de remboursement s'adresse à des commandes dont l'existence et la réalité ne sont pas contestées par la collectivité locale mais dont la réalisation par le fournisseur est absente ou considérée comme imparfaite (le service est partiellement fait, le prix facturé n'est pas correct). S'agissant de l'utilisation frauduleuse, en vente à distance, les systèmes techniques ne protègent pas contre l'utilisation frauduleuse par un tiers, aussi la collectivité locale et son porteur peuvent-ils toujours refuser une transaction sur ce motif et si tel est le cas.

Responsabilité limitée

Le marché d'émission de cartes d'achat peut prévoir des conditions d'utilisation des cartes d'achat et envisager que ces conditions soient portées à la connaissance des agents porteurs de carte. Toutefois, en tant que personne physique, l'agent public porteur de la carte d'achat n'a aucune obligation ou

responsabilité vis-à-vis de la banque émettrice de carte d'achat. Les obligations et responsabilités traditionnelles afférentes à tous porteurs de carte sont portées par la collectivité ou l'établissement public local.

L'agent public porteur d'une carte d'achat n'est donc responsable de son utilisation que vis-à-vis de l'entité publique qui la lui a délivrée. Il est rappelé que s'agissant d'une carte à usage professionnel n'engageant pas à titre personnel l'agent public, toute procédure à l'encontre de ce dernier par la banque émettrice est interdite. Il est conseillé de rappeler ces éléments dans le marché d'émission de manière à éviter que par automatisme la banque émettrice engage des procédures dans le cas présent prohibées - comme l'inscription du porteur au fichier des incidents de paiement.

Penser aux prestations non bancaires

Le marché d'émission peut également comprendre des prestations n'ayant pas de caractère bancaire. Il en est notamment ainsi de toutes les prestations de traitement de l'information télécollectée, des solutions de dématérialisation des échanges de données et de dématérialisation des factures... Ces dernières peuvent être notifiées dans les CCAG et CCTG applicables et régies selon les standards classiques de prestations informatiques. La collectivité ou l'établissement public local peut également exprimer le besoin de disposer d'une prestation d'assistance et de conseils à la mise en place de son programme de carte d'achat ou encore de diverses assistances et prestations destinées à ses agents.

Pour mener à bien ces travaux, la collectivité locale peut choisir de s'associer la collaboration d'un conseil externe qui l'assiste dans ses travaux d'étude et de réflexion stratégique. Elle veillera dans ce cas à sélectionner un conseil ayant une expérience humaine d'une implémentation de programme de carte d'achat dans le secteur public ou privé plutôt qu'un conseil ayant une approche théorique. Qu'elles soient incluses dans le marché principal ou qu'elles fassent l'objet d'un marché ou d'un lot particulier, ces prestations devront être régies par un dispositif contractuel adhoc habituellement mis en œuvre pour les prestations intellectuelles.

CHAPITRE 5

Relation avec les fournisseurs

Si l'acceptation de la carte d'achat est dite universelle, car acceptée sur les réseaux classiques déjà constitués des cartes bancaires (acceptation dite de niveau I), il n'en reste pas moins qu'un de ses principaux intérêts réside dans son utilisation auprès de fournisseurs capables de transmettre électroniquement les données de transaction (niveaux II & III). Pour la bonne réussite d'un programme de carte d'achat, il s'avère indispensable que l'adhésion des nouveaux fournisseurs de niveaux II & III se réalise sans encombre, au risque dans le cas contraire de devenir un facteur pénalisant. Les expérimentations pilotes conduites récemment ont permis d'identifier une série de bonnes pratiques, présentées ci-après, qu'il est conseillé d'appliquer dans la mise en œuvre d'un programme.

Analyser sa situation par rapport aux fournisseurs

Dans la mesure où la carte d'achat ne fonctionne qu'auprès de fournisseurs dûment référencés, le responsable de programme va donc avoir la charge de définir la liste des fournisseurs avec lesquels la collectivité locale souhaite recourir à la carte d'achat et de la transmettre à l'émetteur comme l'ensemble des paramètres relatifs aux cartes d'achat.

Si le fournisseur accepte déjà la carte d'achat, la tâche de la banque émettrice sera alors de rendre actif ce fournisseur, le responsable de programme faisant son affaire d'en informer les porteurs de carte d'achat et les services gestionnaires :

- d'introduire ce fournisseur sur son serveur d'autorisation avec l'ensemble des paramètres qui lui sont afférents et notamment ceux en matière d'habilitation ;
- de s'assurer, notamment pour la vente à distance et la mise en œuvre du service de remboursement, que ce fournisseur dispose d'un contrat d'acquisition à jour.

Mais, naturellement, la collectivité sera toujours confrontée au cas de figure d'un commerçant n'acceptant pas la carte d'achat. Si naturellement la collectivité ou l'établissement public local et l'émetteur avec lequel elle a signé un marché d'émission de cartes d'achat vont avoir un rôle et une action dans l'adhésion des fournisseurs, le chef de projet ou le responsable de programme de carte d'achat doit avoir à l'esprit les facteurs facilitant ou compliquant cette tâche.

Obtenir l'adhésion des fournisseurs

La liste des fournisseurs avec lesquels la collectivité ou l'établissement public local souhaite recourir à la carte d'achat est transmise à la banque émettrice qui prend alors des dispositions commerciales et engage des moyens pour approcher dans les meilleurs délais l'ensemble des fournisseurs retenus et leur proposer l'adhésion au réseau d'acceptation de la carte d'achat.

Si le fournisseur n'accepte pas encore la carte d'achat, la banque émettrice a la charge d'ouvrir une discussion commerciale jusqu'à ce que le fournisseur se prononce sur sa volonté d'adhésion au réseau d'acceptation de la carte d'achat. Dans l'hypothèse favorable d'une demande d'adhésion du fournisseur, la banque émettrice obtient du fournisseur qu'il désigne l'établissement bancaire auprès duquel il souhaite être affilié - banque acquéreur. Naturellement, étant en position commerciale favorable vis-à-vis de ce fournisseur, la banque émettrice cherchera à promouvoir ses propres services et tarifs d'acquisition. Ce sera d'ailleurs toujours le cas si le réseau est privatif. Toutefois, dès lors que le réseau est interbancaire, il est important de ne pas oublier que le choix de cet établissement bancaire est libre et que l'adhésion d'un fournisseur ne doit en aucun cas entraîner l'ouverture d'un compte spécifique chez la banque émettrice.

Les moyens qu'une banque émettrice mettra en œuvre pour assurer ce recrutement des fournisseurs peut valablement faire l'objet d'une demande de la collectivité locale dans la consultation en vue de la conclusion d'un marché d'émission de cartes d'achat. D'une manière générale, il faut

Plan de recrutement des fournisseurs

Identifier les fournisseurs clés

Détailler les capacités requises par secteurs

Valider la liste et le plan de communication avec l'opérateur bancaire

Regrouper les fournisseurs par ateliers

Intégrer la carte d'achat aux conditions du marché

interroger les opérateurs de cartes d'achat sur les moyens et sur la logique économique mis en œuvre pour favoriser l'accroissement et la pérennité du réseau d'acceptation. Dans l'hypothèse défavorable d'un refus d'adhésion du fournisseur, la banque émettrice informera la collectivité locale du désintérêt du fournisseur pour la carte d'achat.

Une communication nécessaire

Dans la pratique, pour convaincre ses fournisseurs d'accepter la carte d'achat, il s'avère souvent nécessaire que le responsable de programme prenne l'initiative d'une communication à la fois formelle et directe en indiquant au fournisseur le souhait de la collectivité locale ou de l'établissement public de le voir accepter les transactions par carte d'achat. Il est conseillé d'appro-

cher le sujet dans un esprit de partenariat et d'afficher l'intérêt réciproque des deux parties à s'engager.

De ce point de vue, le responsable de programme, le chargé de clientèle ou l'ingénieur commercial qui a en charge le suivi de la collectivité locale doivent être pragmatiques. Il ne s'agit pas de définir des obligations dans le recrutement des fournisseurs mais de collaborer pour impliquer les fournisseurs dans ce dossier. Une campagne de sensibilisation bien menée peut suffire à assurer le recrutement des fournisseurs car le résultat dépend en bonne partie de la force de conviction des propos de la collectivité et de l'émetteur de cartes d'achat. À eux d'en jouer ensemble.

La carte d'achat étant à ce jour peu répandue, le fournisseur a besoin d'être informé plus en détail sur le concept de la carte d'achat, sur son fonctionnement et les bénéfices escomptés. Dans cette perspective, cette communication prend également une dimension pédagogique, occasion d'informer le fournisseur des avantages induits par son éventuelle acceptation de la carte d'achat, outre la satisfaction de la demande de la collectivité ou de l'établissement public local (et donc un outil de différenciation commerciale et de fidélisation appréciable) :

- la réduction des frais de financement des créances grâce à un paiement rapide et garanti : le fournisseur reçoit automatiquement leur paiement dans des délais contractuels par rapport à l'exécution de la commande plutôt qu'à l'issue du cycle classique de paiement ;
- la réduction des frais de facturation et d'encaissement : le fournisseur engage d'importants frais de gestion lors de la production et du traitement des factures

clients, sans oublier les relances. Accepter la carte d'achat permet de réduire de manière significative ces frais administratifs liés à la facturation client.

Les différents supports

Un moyen efficace de s'assurer la coopération de ses fournisseurs - là encore s'agissant de marché déjà signé, donc nécessitant un avenant - est de leur écrire. Cet envoi est l'occasion de préciser clairement aux fournisseurs les raisons pour lesquelles la collectivité ou l'établissement public local recourt à la carte d'achat et quels bénéfices elle en escompte. Pour encourager un fournisseur à accepter la carte d'achat, la collectivité locale peut y préciser son intention à l'avenir de n'effectuer ses achats qu'auprès des fournisseurs acceptant la carte d'achat.

Autre méthode, l'invitation des fournisseurs pressentis à participer à une réunion d'information a également prouvé toute son efficacité à l'occasion des récentes expérimentations. Au cours de celle-ci, le responsable du programme exposera ses intentions et son souhait de voir les fournisseurs prendre leurs dispositions pour accepter les commandes par carte d'achat. La banque émettrice est naturellement associée à l'organisation de pareils événements dans la mesure où ceux-ci viennent renforcer les efforts de recrutement de fournisseurs de la banque.

Le besoin d'information est important et il est recommandé à la collectivité locale de réaliser, éventuellement en association avec la banque émettri-

ce, des supports de communication de présentation de la carte d'achat de manière à pouvoir les utiliser à des fins pédagogiques lors d'échanges avec les fournisseurs. Ces supports doivent clairement exposer les avantages de la carte d'achat pour le fournisseur et lui proposer une procédure type d'adhésion en cas d'intérêt déclaré pour la carte d'achat.

Lorsque cela s'avère nécessaire, la collectivité locale peut opter pour un entretien direct avec ses fournisseurs. À cette occasion également, il est recommandé d'y associer la banque émettrice sur laquelle pèse la charge du recrutement. Ces différentes initiatives peuvent être complétées de différentes manières et chaque responsable de programme peut concevoir toute opération de communication de nature à sensibiliser et à informer son fournisseur de son intention de recourir à la carte d'achat et des dispositions qu'elle entend prendre pour ce faire. Étant entendu que l'intérêt est partagé entre la collectivité ou l'établissement public local et la banque émettrice, il est conseillé d'associer la banque émettrice à ces démarches et de s'appuyer sur les moyens de communication et marketing de celle-ci.

Le cadre contractuel

Une carte d'achat est un mode de commande et un moyen de paiement de biens ou de services qui s'inscrit dans le cadre d'un contrat liant la collectivité locale à son fournisseur. Ce contrat est de fait soumis aux règles du droit public ; c'est un marché public exécuté par carte d'achat. La collectivité ou l'établissement public local demandant l'exécution du marché par carte

d'achat doit l'exprimer de manière préalable et ouverte vis-à-vis de tout fournisseur souhaitant répondre à ses besoins. Le cahier des charges de la collectivité locale doit fournir toutes les précisions utiles permettant à un fournisseur candidat à un appel d'offres de connaître avec précision la politique de passation des commandes par carte d'achat de manière à ce qu'il puisse en réponse présenter une offre en toute connaissance des exigences fonctionnelles, techniques et financières de la demande d'exécution du marché par carte d'achat.

Naturellement, si le marché est déjà passé, la signature d'un avenant spécifique s'avère nécessaire.

La liberté d'accès à la commande publique

La demande d'exécution par carte d'achat d'un marché public ne doit pas entraîner de discriminations avérées entre les fournisseurs, conduisant certains d'entre eux à ne pouvoir répondre à un appel d'offres public. Le caractère discriminant d'une demande d'exécution par carte d'achat d'un marché public sera apprécié au regard :

- de caractéristiques techniques des systèmes d'acquisition ;
- des caractéristiques du contrat commerçant ;
- et de la politique de tarification des prestations de services carte d'achat.

Les deux premiers critères (caractéristiques des systèmes d'acquisition et du contrat commerçant) sont d'autant moins discriminants que le système

Licité de l'exécution d'un marché public par carte d'achat

La carte d'achat est une modalité d'exécution des marchés passés par la collectivité locale. L'exécution d'un marché donné par carte d'achat relève d'une décision de gestion de la collectivité locale. Elle ne doit pas conduire à restreindre la liberté d'accès à la commande publique. La licité de l'exécution par carte d'achat est liée à une situation objective qui n'entraîne pas de discriminations avérées entre les fournisseurs, conduisant certains d'entre eux à ne pouvoir répondre à un appel d'offres public. L'offre de l'émetteur de carte d'achat ne devra pas conduire à de telles discriminations. S'agissant des caractéristiques des systèmes et clauses d'acceptation mises en œuvre dans le réseau d'acceptation de la carte d'achat de l'émetteur seront appréciées comme sources de non-discrimination :

- l'interopérabilité : le réseau d'acceptation est considéré comme interopérable lorsque tout commerçant appartenant à ce réseau peut mettre en œuvre pour accepter les cartes d'achat du titulaire, un système technique d'acceptation dont les caractéristiques sont reconnues de manière effective par les réseaux concurrents et significatifs à celui du titulaire ;
- la possibilité d'utilisation des cartes d'achat du titulaire sur les terminaux de paiement électroniques et système intégré habituellement mis en œuvre dans le commerce de proximité et la grande distribution ;
- le caractère européen du réseau dont se prévaut le titulaire. Toute forme de restriction géographique, liée à la politique de référencement fournisseurs ou aux caractéristiques du contrat commerçant limitant la possibilité pour un fournisseur de l'Union européenne d'accéder au réseau constituerait une discrimination ;
- l'absence d'obligation d'ouverture d'un compte de dépôt dans les livres du titulaire pour accepter ses cartes d'achat ;
- l'étendue des correspondants bancaires du titulaire appréciés notamment au regard des banques de dépôt des fournisseurs de la collectivité locale.

technique est interopérable et que le contrat commerçant est interbancaire. De plus, la possibilité d'utilisation de la carte d'achat dans le réseau classique de cartes bancaires, dont l'implantation est large en France et à l'étranger, est un facteur avéré de non-discrimination, ceci tant vis-à-vis des petits fournisseurs que des fournisseurs de l'Union économique européenne.

Dans une forme aboutie d'appel d'offres comprenant un règlement de consultation, un cahier des clauses administratives particulières et un cahier des clauses techniques particulières, les trois documents doivent faire l'objet d'articles et de clauses relatives à l'exécution du marché par carte d'achat. Dans le cahier des clauses techniques particulières, il convient de fournir toutes les précisions utiles permettant à un candidat de connaître les modalités pratiques de commande et de paiement par carte d'achat et sont notamment à introduire des précisions sur les systèmes d'acceptation des cartes d'achat. Dans le même ordre d'idée, dans le règlement de consultation, il convient de faire apparaître le nom du responsable de programme de carte d'achat de manière à ce qu'en cas de besoin le candidat puisse obtenir toutes précisions utiles.

Les points clés du contrat

Certaines clauses types d'exécution de marché doivent être revues pour tenir compte du fait que, à chaque transaction, le fournisseur doit obtenir de manière systématique de la part du serveur d'autorisation de la banque émetteur de la carte d'achat, un accord du contrôle d'habilitation avant de procéder à l'exécution du service ou à la livraison du bien. De ce fait, il importe de

préciser que les délais d'exécution courent à compter de la commande et de prévoir le cas échéant des dispositions de pénalité en cas de dépassement de délais d'exécution ou encore de non-respect.

Le paiement par carte d'achat doit être expressément prévu dans les clauses relatives au paiement. Le système d'exécution du marché par carte d'achat étant à ce jour peu répandu, il est conseillé d'en faire la description dans les clauses du marché. Il convient notamment de préciser que "le fournisseur doit se doter d'un système technique d'acceptation de la carte d'achat et d'un contrat avec une banque ou un établissement assimilé".

De même, il est recommandé de préciser que "le refus ou le retrait de la qualité d'adhérent au fournisseur par décision de la banque émettrice ou de toute personne morale de droit public ou privé habituellement chargée de mettre en place un système permettant à un fournisseur d'accepter les cartes d'achat public dispense le fournisseur titulaire du marché de l'exécuter par carte d'achat public, sans préjudice pour ce dernier vis-à-vis de l'acheteur public. La charge de la preuve incombe au titulaire du marché".

Le fournisseur peut en effet présenter des risques bancaires qui entraîneront le refus d'affilier le fournisseur à un réseau de cartes. Néanmoins, il ne peut s'agir pour le fournisseur de se dédouaner de son obligation d'exécuter par carte d'achat le marché pour des raisons autres, et notamment pour des difficultés de négociation commerciale avec les banques affiliant au réseau. Il est également important de faire référence au mécanisme de paiement puisque c'est la banque qui paie le fournisseur.

Il est entendu qu'il ne peut y avoir de crédit du compte dans des délais incompatibles avec les règles des marchés publics en matière de délais de paiement. Ainsi, par analogie avec le délai de paiement d'un marché public, l'émetteur ou son correspondant bancaire - banque acquéreur - doit payer le fournisseur dans un délai inférieur ou égal :

- au délai de paiement si le marché n'était pas exécuté par carte d'achat ;
- au délai habituellement fixé dans les marchés de l'entité publique ;
- ou, à défaut, au délai global de paiement réglementaire.

Le comptable assignataire paie la banque émettrice du montant des créances nées et acceptées par l'entité publique.

Il est également conseillé de rappeler que l'acheteur bénéficie d'un service de remboursement ou service de contestation de transaction dans le cas des ventes à distance. Le contrat d'émission de la carte d'achat fera obligation à l'acheteur public de spécifier la possibilité qu'il a de recourir à ce service dans ses marchés publics écrits. Le contenu ou à défaut la copie des clauses du contrat d'émission de la carte d'achat relative à ce service spécifique de contestation de transaction doit être mentionné ou annexé dans le marché avec le fournisseur de biens ou de services. Dans l'hypothèse d'un double mode d'exécution, il importe que soient mentionnées les conditions dans lesquelles est exécuté le marché (classique ou par carte d'achat).

Le rôle de la banque émettrice

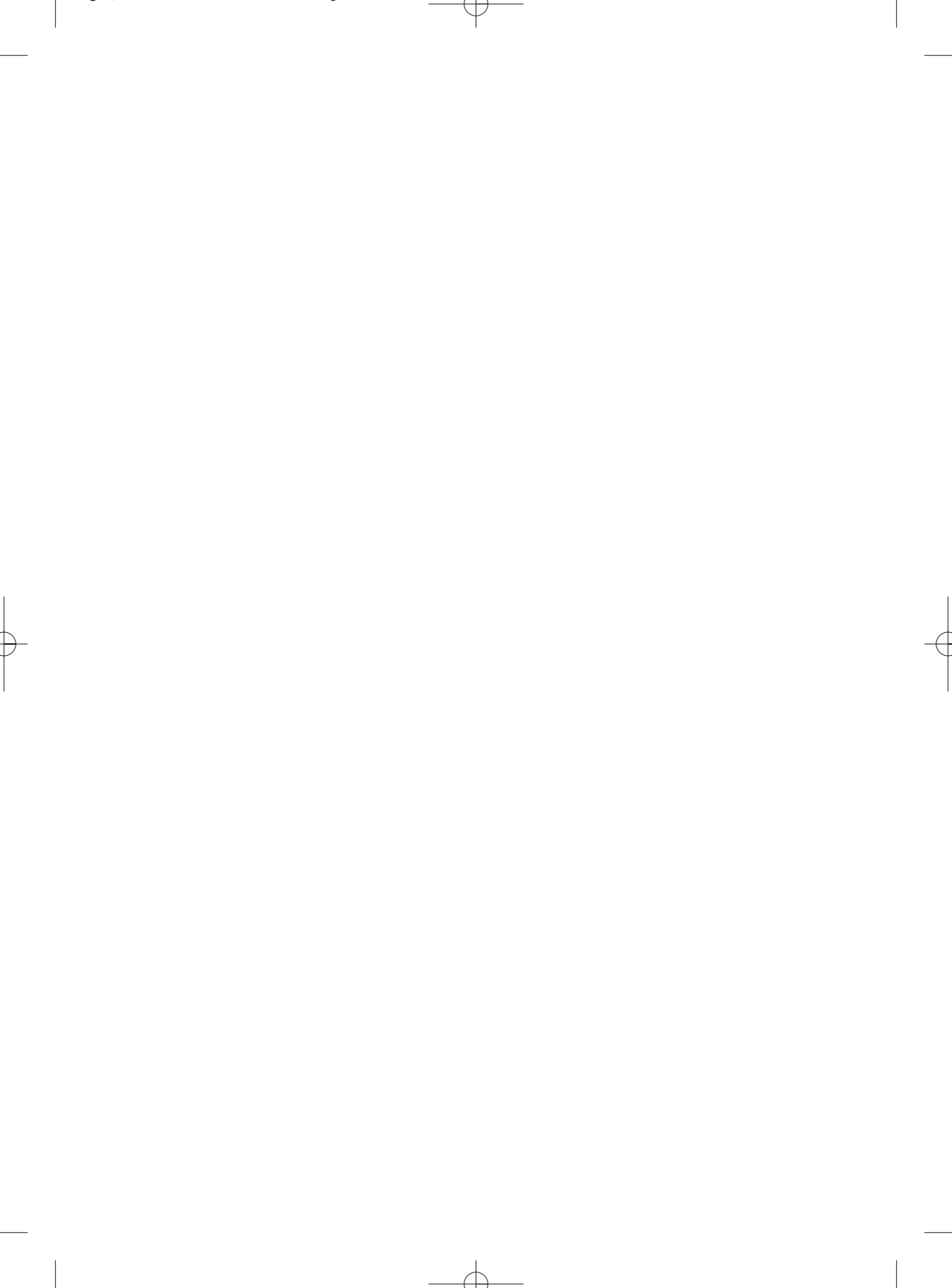
L'établissement émetteur doit notamment s'engager à mettre en œuvre

tout moyen utile permettant de s'assurer que l'ensemble des fournisseurs adhérant au réseau respectent certains principes fondamentaux, notamment, en matière de vente à distance :

- il ne peut y avoir de prise de commande de la part du fournisseur que s'il y a eu préalablement un acte volontaire de commande du porteur de la carte ;
- le fournisseur ne peut enclencher une livraison ou engager une prestation que s'il en a préalablement reçu un accord du contrôle d'habilitation ;
- toute demande d'autorisation doit être sollicitée par le fournisseur auprès du serveur d'autorisation de la banque émettrice dans des délais brefs après la réception de la commande ;
- pour chaque opération, le fournisseur doit procéder immédiatement à l'établissement et à l'envoi d'une facture.

Le respect de ces principes par les fournisseurs participant au réseau d'acceptation est un élément de la qualité de service de l'émetteur de cartes d'achat qu'il est recommandé de prévoir dans le marché d'émission de cartes d'achat. Si, comme déjà évoqué, des pénalités paraissent difficiles à appliquer, en revanche, des tableaux de bord de "qualité de service" peuvent être mis en place. Il semble intéressant de pouvoir suivre des indicateurs de type

- respect de la demande d'autorisation ou des délais de télécollecte. Une faible qualité de service avérée et répétée sur ces différents aspects peut alors ouvrir droit à pénalités ou dans des cas extrêmes justifier de la résiliation du marché.



CONCLUSION

Les clés de la réussite d'un programme de carte d'achat

Le déploiement de la carte d'achat sur une grande échelle dans l'ensemble de la sphère publique française ne fait que débiter aujourd'hui. L'objectif des promoteurs de cet ouvrage était de fournir aux futurs responsables de programmes toutes les connaissances nécessaires pour leur permettre de réussir la mise en oeuvre de ces projets, mais aussi, d'une manière plus générale, des éléments permettant de nourrir leur réflexion sur l'achat, et notamment l'achat dans la sphère publique. Rappelons-le : plus qu'un simple outil de commande et de paiement, la carte d'achat doit s'envisager comme une solution globale de simplification des processus d'achat. Dans une mairie, un hôpital, un conseil général, comme dans tout autre type d'entité publique ou privée, la mise en place d'un programme de carte d'achat ne se limite pas à des considérations technologiques. Au contraire, elle va avoir des impacts sur les méthodes de travail, sur les systèmes d'information et sur l'organisation elle-même.

Réfléchir sur l'acte d'achat

Déterminer de manière objective l'opportunité et la faisabilité d'un programme de carte d'achat au sein d'une collectivité locale suppose d'aborder le sujet de manière globale, en tenant compte de tous les aspects : logistiques, administratifs, comptables, sociaux... La décision de mise en œuvre d'un tel programme au sein d'une collectivité locale, avec pour vocation, rappelons-le, de simplifier la gestion des achats courants, doit être envisagé au regard des enjeux et impacts pour chacun des acteurs impliqués, tant internes (services achats, services utilisateurs, services administratifs, financiers, comptables...) qu'externes (services comptables assignataires, fournisseurs...).

L'expérience acquise au cours des récentes expérimentations démontre l'importance primordiale de la phase analytique préparatoire. En effet, seule la conduite d'une série d'études préalables permet à la collectivité locale de finement appréhender l'intérêt pour elle de la mise en place d'un programme de carte d'achat et d'arrêter avec clarté ses attentes. La mise en place d'un programme de carte d'achat, bien que moins complexe que celle d'un progiciel de gestion intégré, nécessite tout de même une attention certaine et d'importants efforts, notamment en matière de réorganisation.

Une méthodologie efficace

Afin de lever tous les obstacles à la réussite d'un tel projet, une démarche réfléchie et rationnelle s'impose. Plus qu'un manuel pratique, cet ouvrage se

veut une méthodologie de conduite du changement, flexible et adaptable à tous les environnements. La carte d'achat est un outil de gestion, reposant sur des règles communes, et donc valable pour le plus grand nombre. De plus, son utilisation déjà largement répandue dans le monde fait que la plupart des cas "spécifiques" ont déjà été rencontrés.

Il est donc important, pour obtenir un résultat satisfaisant dans le déploiement de la carte d'achat, de suivre cette méthodologie le plus rigoureusement possible, en ramenant les éventuelles spécificités au cas général et surtout en ne s'en écartant pas pour traiter des problèmes marginaux. Une expérimentation sur des services pilotes choisis pour leur exemplarité s'impose souvent avant d'envisager une généralisation à grande échelle. L'expérience montre qu'il faut compter entre douze et dix-huit mois pour régler l'ensemble des points critiques. La compétence acquise par le chef de projet à l'issue de délai est la meilleure garantie d'avenir pour le succès d'un programme de carte d'achat.

S'adapter à l'environnement

En ce qui concerne la carte d'achat, les points clés ne tiennent pas tant au statut public ou privé des organisations, ni d'ailleurs aux types d'achat qui demeurent généralement assez identiques, qu'à des spécificités liées à la taille humaine de l'organisation et de la répartition des salariés de cette organisation sur un territoire. La gestion doit s'adapter à la réalité logistique. S'agissant de la taille d'une organisation, les problèmes et les besoins d'un

grand groupe industriel qui emploie des dizaines de milliers de salariés ne peuvent être comparés qu'avec des structures publiques de très grande taille. S'agissant d'une commune, même importante, ou d'un conseil général, le nombre de ses agents est plus proche de celui d'une grosse PME que d'une grande entreprise.

De la même manière, on ne gère pas de la même manière 300 collaborateurs rassemblés dans un même site et 300 personnes réparties sur tout un département dans des unités administratives de petites tailles (2 à 5 personnes). De même, en ce qui concerne les bénéficiaires des achats, les agents peuvent avoir une activité sédentaire ou être amenés à être en déplacement permanent. La logistique d'une division en manœuvre n'est pas identique à celle de la même division dans ses casernes. Répétons-le, ces différences ne sont en rien des spécificités d'une collectivité ou d'un établissement donné, mais dépendent de la caractéristique logistique de son activité.

Il est important de bien comprendre que le déploiement d'un programme de carte d'achat ne doit pas changer la culture de l'organisation. En suivant une méthodologie adaptée, telle que celle décrite dans cette seconde partie, l'opération ne peut être que couronnée de succès. Si l'analyse en amont des opportunités ne débouche que sur une réponse globalement négative (aucun service, aucune famille de produits ne semble adaptés à la carte d'achat), il s'agit probablement du symptôme d'un problème plus global, concernant la pratique des achats, de l'approvisionnement et de la logistique au sein de l'organisation.

De même, pour un périmètre (produits, services, porteurs...) bien défini et

cohérent avec l'outil de gestion que constitue la carte d'achat, son usage a un caractère opérationnel. S'il s'avère impossible de trouver un périmètre avec une fréquence régulière de commande chez un même fournisseur sur des volumes significatifs, c'est le symptôme d'une mauvaise organisation ou structuration des achats. En revanche, il peut s'avérer parfaitement légitime de décider de ne pas mettre en œuvre un programme de carte d'achat après analyse, pour d'autres raisons, telles que la prise en compte d'autres priorités.

Un homme au coeur du projet

Outre le respect de la méthodologie, la réussite d'un programme de carte d'achat repose principalement sur deux critères : en premier, une attitude positive et volontariste; en second, point complémentaire mais non opposé, la progressivité de la démarche et le respect de toutes les étapes, en allouant le temps nécessaire à chacune d'entre elles, non seulement pour la mise en œuvre mais aussi pour la réflexion sur l'ensemble du processus. L'expérience montre que le succès dépend quasi-exclusivement de la conduite du projet dans le respect de ceux points, qui ne peuvent être assumé par personne d'autre que le responsable du programme. C'est pour lui qu'a été voulu cet ouvrage, qui ne peut aucunement prétendre à un autre rôle que celui d'outil d'accompagnement. C'est à lui que revient la charge de mettre en oeuvre les méthodes qu'il propose. Et c'est avec lui que la carte d'achat s'imposera dans les collectivités et établissements publics locaux, non seulement comme un moyen d'optimisation de la performance de la dépense, mais aussi comme un outil au service de l'accomplissement de leurs missions.

REMERCIEMENTS

L'idée de publier un ouvrage sur la carte d'achat est née à la fin de l'année 2002 au cours d'une conférence réunissant tous ceux – banquiers, industriels de la monétique, consultants, fournisseurs, acheteurs privés et sites pilotes cartes d'achat – qui sont intéressés par ce projet et cet outil de gestion. Les premiers enseignements de l'expérimentation d'utilisation de cartes d'achat en collectivité locale et en établissement public local viennent alors d'être tirés. Les témoignages se succèdent à la tribune ; tous convergent pour dire que la carte d'achat est d'abord un grand défi de gestion pour les utilisateurs, qu'ils soient acheteurs ou fournisseurs et que l'échange d'informations et de bonnes pratiques est primordial. La nécessité de publier une littérature de gestion sur la carte d'achat s'impose, moyen de diffuser une information de manière exhaustive et structurée.

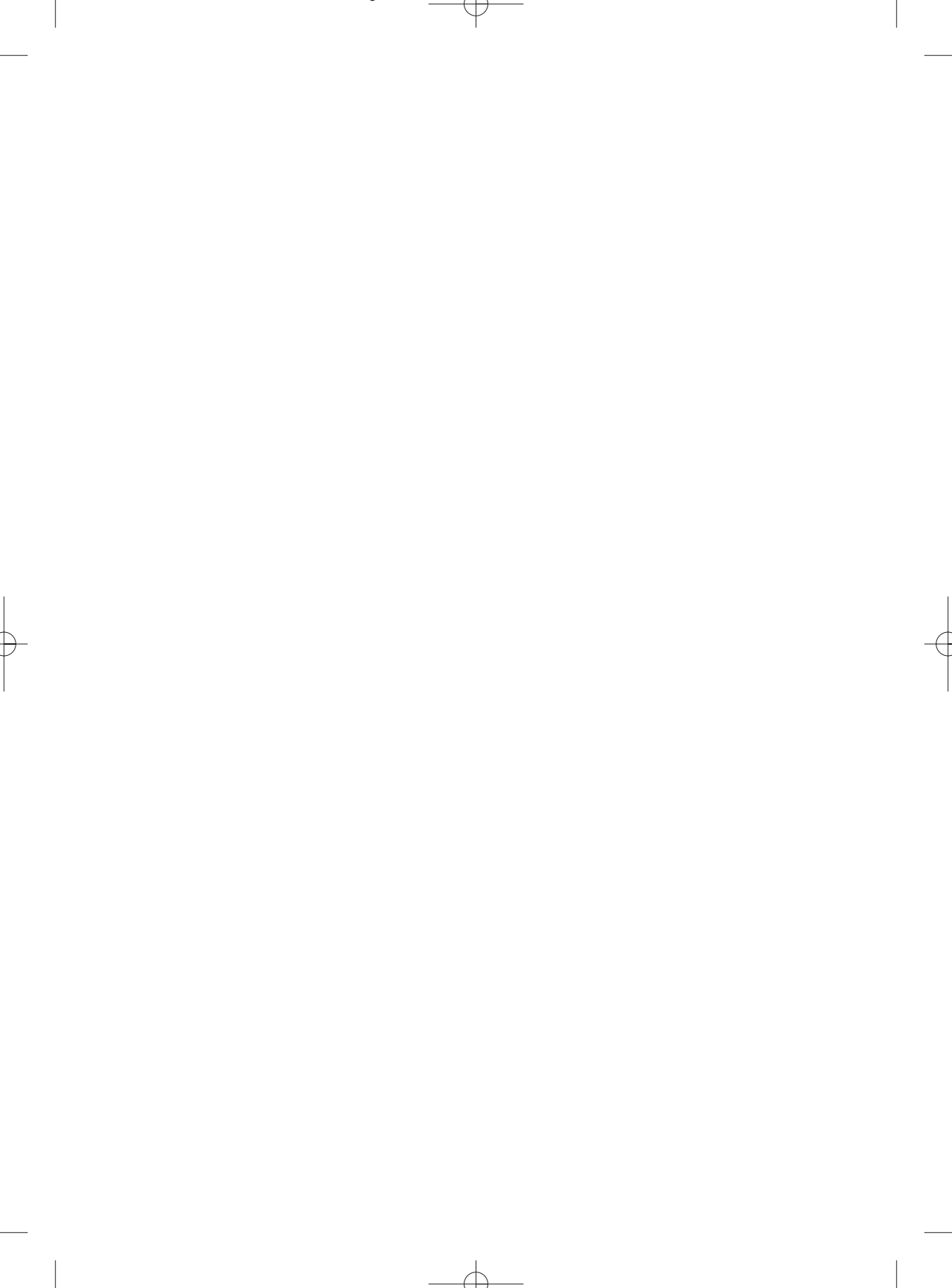
Cet ouvrage est d'abord le fruit d'un long travail de structuration d'une masse documentaire considérable et « informe », d'extraction des logiques de gestion qui n'apparaissent pas dans la documentation technique ou juridique, d'interviews d'utilisateurs publics ou privés de la carte d'achat. Ce travail devait être réalisé par un journaliste. Que Pascal Rosier, Directeur de la Rédaction de Décisions Achats et d'Acheteurs Publics, soit à ce titre remercié pour avoir su mener à bien ce travail et garder le cap qui lui avait été assigné : faire un ouvrage posant la carte d'achat comme un outil de gestion pour les collectivités locales et les établissements publics locaux, expliquer et faire partager son enjeu, sa logique et ses parti-pris, et enfin donner des conseils par l'exemple plus que par des fiches toutes faites.

Cet ouvrage est publié dans le cadre d'une coédition entre le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et la société I'Press, éditrice des magazines Décisions Achats et Acheteurs Publics. Tous les collaborateurs de la société I'Press sont ici remerciés pour le temps qu'ils ont bien voulu consacré à divers titres à la recherche des informations, à la rédaction, à la relecture, à la mise en page de cet ouvrage.

Le financement du travail de rédaction réalisé par la société I'Press, l'impression de l'ouvrage a été en partie pris en charge par la Direction Générale de la Comptabilité Publique et a fait l'objet de contributions par les sociétés American Express, Crédit Mutuel, CIC, Guilbert, Mastercard International et Visa France. Que ces sociétés soient à ce titre remerciées.

Enfin, que soit remercié Philippe Lecomte, directeur associé de la société I'Press, sans qui la publication de cet ouvrage n'aurait pu être menée à bien

Charles Simonnet
Administrateur Civil
Direction Générale
de la Comptabilité Publique



ANNEXE 1

Décret Carte d'achat

République Française

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Décret 2004-1144 du 26 octobre 2004

relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat.

Le Premier ministre,

Sur rapport du ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du secrétaire d'État au Budget et à la Réforme budgétaire,

Vu le Code monétaire et financier ;

Vu le Code des marchés publics ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié, portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Décète :

Article 1er.

Les entités publiques peuvent recourir à la carte d'achat comme modalité d'exécution des marchés publics. Les titulaires des marchés acceptant cet instrument obtiennent un paiement dans les conditions fixées par le présent décret.

L'exécution par carte d'achat éteint la créance née du marché, y compris d'un bon de commande, et clôturé le délai de paiement.

Article 2.

Ne peuvent faire l'objet d'une exécution par carte d'achat :

- les marchés de travaux, sauf décision de l'entité publique motivée par des besoins d'entretien et de réparation courants n'ayant pas fait l'objet d'un programme ;
- les marchés faisant l'objet d'une avance forfaitaire ou facultative.

Article 3.

Au sens du présent décret, on entend par :

- entité publique : personne morale de droit public dotée d'un comptable public ;
- émetteur : établissement de crédit ou organisme mentionné à l'article L. 518-1 du Code monétaire et financier émettant des cartes d'achat et habilité à effectuer les opérations de banque définies à l'article L. 311-1 du Code précité ;
- porteur : agent d'une entité publique détenteur d'une carte d'achat ;
- accepteur : titulaire d'un marché public acceptant le paiement par carte d'achat.

Article 4.

L'émetteur met à la disposition de l'entité publique les cartes d'achat des porteurs qu'elle a désignés.

L'émetteur ou son correspondant bancaire paye à l'accepteur toute créance née d'un marché exécuté par carte d'achat. L'émetteur ou son correspondant bancaire paye dans un délai prévu par contrat avec l'accepteur. Ce délai est inférieur ou égal au délai global de paiement prévu par l'article 96 du Code des marchés publics. Il court à compter de la date d'utilisation de la carte d'achat connue de l'émetteur ou de son correspondant bancaire.

L'émetteur porte chaque utilisation de la carte d'achat sur un relevé d'opérations. Le montant des fonds transférés aux accepteurs est inscrit par l'émetteur dans ses livres au débit d'un compte technique dédié au contrat passé avec l'entité publique.

Article 5.

L'entité publique procède à la désignation de chaque porteur et définit les paramètres d'habilitation de chaque carte.

Le porteur se fait remettre ou livrer directement les fournitures ou services commandés auprès des accepteurs. L'utilisation physique de la carte par son porteur n'est possible que lorsque l'accepteur remet les fournitures ou services commandés en présence du porteur et que la commande n'est pas effectuée dans le cadre d'un marché conclu aux conditions prévues par une convention de prix.

L'entité publique fait créditer le compte technique du montant de la créance née et approuvée.

Les conditions et modalités de fonctionnement du compte technique et délais d'approbation des montants qui y sont inscrits sont fixés par le contrat passé par l'entité publique avec l'émetteur. L'approbation est acquise par l'utilisation physique de la carte et la présence du porteur lors de la remise par l'accepteur des fournitures ou services commandés. Ces dispositions sont reproduites dans le contrat passé par l'émetteur ou son correspondant bancaire avec l'accepteur.

Avant de créditer le compte technique, le comptable public assignataire effectue les contrôles réglementaires prévus au décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962. Il procède au paiement de l'émetteur.

Article 6.

Pour chaque utilisation de la carte, l'accepteur contrôle auprès de l'émetteur les paramètres d'habilitation, procède à la délivrance ou à la livraison des fournitures ou services commandés par le porteur et demande à l'émetteur ou à son correspondant bancaire le paiement de la créance née. Les conditions et modalités d'acceptation de la carte, de paiement de la créance née et de remboursement si elle n'est pas approuvée sont fixées par le contrat passé par l'accepteur avec l'émetteur ou son correspondant bancaire.

Si la possibilité d'accepter le paiement par carte d'achat est refusée ou retirée par l'émetteur ou son correspondant bancaire à un titulaire de marché public en raison des risques financiers qu'il présente, l'entité publique dispense le titulaire d'exécuter le marché par carte d'achat.

Article 7.

Le contrat passé entre l'entité publique et l'émetteur stipule :

- a. que chaque créance née d'une exécution par carte d'achat est portée sur un relevé d'opérations établi par l'émetteur ;
- b. que ce relevé fait foi des transferts de fonds entre les livres de l'émetteur et ceux de l'accepteur ;
- c. que ce relevé appuie la demande de paiement de l'émetteur à l'entité publique.

Le relevé d'opérations doit mentionner le nom ou la raison sociale de l'émetteur et le nom de l'entité publique débitrice. Pour chaque créance née d'une exécution par carte d'achat portée

par l'émetteur sur le relevé d'opérations, l'accepteur ou l'entité publique précise :

- a. le nom ou la raison sociale, le numéro unique d'identification de l'accepteur tel que défini à l'article 1er du décret 97-497 du 16 mai 1997 ;
- b. l'identification de la carte utilisée ou de son porteur ;
- c. la date d'utilisation de la carte d'achat ;
- d. le montant de la créance née et, le cas échéant, l'indication de la TVA ;
- e. la nature de la dépense ou, pour les marchés écrits exécutés par carte d'achat et conclus aux conditions prévues par une convention de prix, le décompte des sommes dues : nature des fournitures ou services, prix, et le cas échéant, quantité.

Le relevé d'opérations est transmis, le cas échéant, par voie électronique. Les utilisations de carte d'achat sont regroupées par l'entité publique, par marché, par budget ou état des prévisions de recettes et de dépenses, par nature de dépenses.

Sauf dans les cas prévus à l'article L. 132-2 du Code monétaire et financier, le paiement par l'émetteur est opposable aux tiers. Le paiement doit être effectué à l'émetteur par le comptable public assignataire dans les délais et selon les dispositions du Code des marchés publics ou, lorsque l'entité publique n'y est pas soumise, de la réglementation qui lui est applicable.

Article 8.

Le ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le secrétaire d'État au Budget et à la Réforme budgétaire sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Premier ministre
Jean-Pierre Raffarin

Le ministre d'État, ministre de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie
Nicolas Sarkozy

Le secrétaire d'État au Budget et à la Réforme budgétaire
Dominique Bussereau

Annexe 2

Éléments juridiques sur la carte d'achat

Définition et champ d'application.

La carte d'achat est une [art. 1.] *modalité d'exécution des marchés publics*. C'est donc à la fois une modalité de commande – notion de délégation du droit de commande – et une modalité de paiement [art. 1.] *les titulaires des marchés acceptant cet instrument obtiennent un paiement dans les conditions fixées par le présent décret*.

L'utilisation d'une carte d'achat ne peut être un acte constitutif d'un marché public sous peine de se heurter (i) aux principes généraux de répartition de compétences en matière d'actes administratifs et (ii) aux principes de transparence de l'achat public et d'égalité de traitement des candidats. La carte d'achat ne modifie donc en rien les règles en matière de passation de marchés publics exécutés par carte d'achat.

C'est par décision de l'entité publique qu'un marché est exécuté par carte d'achat ; [art. 1.] *les entités publiques peuvent recourir à la carte d'achat [...]*. Cette décision est fondée par un choix de gestion. Comme tout choix relatif à un service associé à l'objet principal d'un marché, l'exécution par carte d'achat peut être contestée, voire faire l'objet de recours, au motif que cela conduit à enfreindre des droits généraux ou particuliers.

Le risque principal est le recours d'un candidat au motif que la nécessaire conclusion d'un contrat d'acceptation de carte d'achat constitue, par les exigences techniques d'un tiers – émetteur ou son correspondant bancaire – une entrave à la liberté d'accès à la commande. L'interopérabilité et l'interbancaire des systèmes d'acceptation limitent voire annulent le fondement de tels recours. Elles relèvent d'acteurs privés et constituent donc des critères valables dans le choix de l'émetteur (marché d'émission de cartes d'achat).

Les autres risques de recours relèvent d'une inadéquation entre l'objet principal du marché et sa demande d'exécution par carte d'achat : la carte d'achat est un outil de

gestion destiné à des commandes simples et récurrentes.

Les dispositions du décret relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat sont applicables exclusivement aux [art. 3.] *personne(s) morale(s) de droit public dotée(s) d'un comptable public*.

Lorsque l'entité publique est dotée d'un comptable public mais n'est pas soumise au Code des marchés publics, elle se conforme aux dispositions des textes qui en tiennent lieu. [art. 7.] *Le paiement doit être effectué à l'émetteur par le comptable public assignataire dans les délais et selon les dispositions du Code des marchés publics ou, lorsque l'entité publique n'y est pas soumise, de la réglementation qui lui est applicable*.

Tout marché de fourniture et de service est exécutable par carte d'achat, quels que soient son mode de passation, sa forme et son montant.

Les marchés publics de travaux ne sont pas exécutables par carte d'achat à l'exception de ceux conclus pour [art. 2.] *des besoins d'entretien et de réparation courants n'ayant pas fait l'objet d'un programme*. Quoiqu'il s'agisse formellement de marchés de travaux, ils s'apparentent à bien des égards à des marchés de services : commande d'une prestation effectuée sur des biens immobiliers du fait d'une usure précoce ou imprévue, de détériorations diverses, volontaires ou involontaires, par des tiers identifiés ou non.

D'une manière générale, l'exécution par carte d'achat doit avoir une justification de gestion cohérente avec l'outil d'exécution du marché que constitue la carte d'achat : achats récurrents, achats de petits montants, commandes à déléguer.

Un système juridique d'essence contractuelle.

Le décret relatif à l'exécution des marchés publics définit les grandes lignes de l'organisation contractuelle et les principaux éléments devant figurer aux contrats, auxquels les entités publiques doivent se conformer.

Il a un effet indirect sur les émetteurs et les accepteurs au travers des obligations que ces derniers prendront dans des contrats passés avec l'entité publique (marché exécuté par carte d'achat et marché d'émission de cartes d'achat). Un marché d'émission de cartes d'achat est passé entre une entité publique et un émetteur.

Sa principale conséquence juridique est d'éteindre les obligations de l'entité publique vis-à-vis de l'accepteur ; [art. 1.] *l'exécution par carte d'achat éteint la créance née du marché, y compris d'un bon de commande*, au profit de nouvelles obligations entre l'entité publique et l'émetteur. Il résulte de l'exécution par carte d'achat que l'accepteur n'est plus redevable d'un paiement par l'entité publique.

Cette renonciation est induite par l'acceptation de la carte d'achat comme mode d'exécution du marché public : [art. 1.] *les titulaires des marchés acceptant cet instrument obtiennent un paiement dans les conditions fixées par le présent décret et [art. 4.] l'émetteur ou son correspondant bancaire paye à l'accepteur toute créance née d'un marché exécuté par carte d'achat*.

La construction contractuelle de la carte d'achat suppose que les obligations prises – de toute nature – soient compatibles les unes avec les autres. Il en résulte que l'accepteur devra (i) renoncer à toute forme de paiement direct par l'entité publique des créances nées ou à naître au titre du marché exécuté par carte d'achat et (ii) conclure un contrat d'acceptation avec l'émetteur ou un de ses correspondants bancaires.

Il résulte de cette construction contractuelle un certain nombre d'effets (A) sur les accessoires et les vices de la créance commerciale, (B) sur les tiers, (C) sur les avances et acomptes et (D) sur les sous-traitants.

(A) Le délai de paiement est un accessoire d'une créance. Si [art. 1.] *l'exécution par carte d'achat éteint la créance [...]* il en est de même pour cet accessoire ; [art. 1.] *l'exécution par carte d'achat [...]* clôture le délai de paiement.

La créance peut porter un vice sur l'objet – service fait – ou sur le prix – calcul de liquidation. Le vice de la créance commerciale n'est pas transmissible au nouveau rapport d'obligation vis-à-vis de l'émetteur car [art. 4.] *l'émetteur ou son correspondant bancaire paye à l'accepteur toute créance née d'un marché exécuté par carte d'achat*.

Néanmoins, il convient que l'entité publique n'ait pas d'obligations vis-à-vis de l'émetteur au titre d'une créance née d'un marché exécuté par carte d'achat qui aurait un vice. Aussi (i), [art. 5.] *l'utilisation physique de la carte par son porteur n'est possible que lorsque l'accepteur remet les fournitures ou services commandés en présence du porteur, et que la commande n'est pas effectuée dans le cadre d'un marché conclu aux conditions prévues par une convention de prix*, de sorte que le vice de la

créance ne puisse jamais apparaître et, (ii) dans les autres cas – dans la mesure où [art. 5.] *l’approbation est acquise par l’utilisation physique de la carte et la présence du porteur lors de la remise par l’accepteur des fournitures ou services commandés*. Dans les autres cas, l’entité publique n’est engagée que dans la mesure où [art. 5.] *la créance née [est] approuvée*. La capacité de ne pas approuver est toutefois encadrée et [art. 5.] *les conditions et modalités de fonctionnement du compte technique et délais d’approbation des montants qui y sont inscrits sont fixés par le contrat passé entre l’entité publique et l’émetteur*. Un service de remboursement en vente à distance est donc appelé et doit être mis en œuvre par l’émetteur de la carte d’achat.

(B) Une créance née ou à naître d’un marché exécuté par carte d’achat n’est pas payable par l’entité publique mais par l’émetteur ou son correspondant bancaire. Les tiers ne peuvent dès lors en demander le paiement au comptable public. S’ils disposent de droits sur le paiement de créances nées ou à naître, ils doivent les notifier à l’émetteur ou à son correspondant bancaire. Les effets pratiques portent sur les cessions, nantissements, oppositions... [art. 7.] *Sauf dans les cas prévus à l’article 132-2 du Code monétaire et financier, le paiement par l’émetteur est opposable aux tiers*. S’agissant des cessions ou nantissements de créances nées ou à naître, ils ne forment pas une opération de crédit mais ils la sécurisent. Or, une créance née ou à naître d’un marché exécuté par carte d’achat a un inconvénient pour celui qui accorde un tel crédit. Elle n’est pas payable par l’entité publique mais par l’émetteur ou son correspondant bancaire. Pratiquement, un accepteur aura donc des difficultés à céder ou à nantir des créances nées ou à naître d’un marché exécuté par carte d’achat.

(C) De facto, avances et acomptes sont incompatibles avec la carte d’achat. Ce sont des créances de l’entité publique sur le fournisseur qui sont éteintes par le biais de créances à naître et à payer sur un marché. Or, dans le cas d’un marché exécuté par carte d’achat, il n’y a plus de créances à payer au titulaire. Aussi [art. 1.] *ne peuvent faire l’objet d’une exécution par carte d’achat [...] les marchés faisant l’objet d’une avance forfaitaire ou facultative*.

La rédaction du marché exécuté par carte d’achat est réalisée en conséquence. S’agissant de l’avance forfaitaire, elle suppose une renonciation par l’accepteur.

Avances et acomptes ont pour objet de permettre aux fournisseurs de faire face à des

achats ou des approvisionnements destinés à entrer dans la composition des travaux ou des fournitures, à des dépenses préalables importantes. Aussi, pour des marchés ayant ces caractéristiques, la carte d'achat n'est pas appropriée et la décision d'exécuter ainsi pourrait valablement être contestée. Ainsi, [art. 1.] *ne peuvent faire l'objet d'une exécution par carte d'achat [...] les marchés de travaux [...].*

(D) Le paiement direct des sous-traitants dans le cadre d'un marché exécuté par carte d'achat est possible dès lors que ces derniers sont eux-mêmes accepteurs. La complexité juridique qui en découle conduit à déconseiller une telle pratique.

Paiement par le comptable public.

Les contrôles sur la dépense sont exercés par le comptable public dans le cadre habituel, et notamment celui des articles 12 et 13 du décret de 1962 [art. 5.]. *Avant de créditer le compte technique, le comptable public assignataire effectue les contrôles réglementaires prévus au décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962. Il procède au paiement de l'émetteur.* L'entité publique mandate donc la dépense relative au paiement des créances résultant de ce marché d'émission de cartes d'achat, c'est-à-dire toutes celles qui figurent sur le relevé d'opérations établi par l'émetteur [art. 12. D 62-1587]. *Les comptables sont tenus d'exercer [...] le contrôle de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué.*

Pour que la comptabilité soit sincère, la dépense doit être comptabilisée au titre de son objet premier, c'est-à-dire tel qu'il résulte de la créance commerciale du marché exécuté par carte d'achat. C'est donc la créance commerciale qui fait l'objet de la part du comptable public d'un [art. 12. D 62-1587] *contrôle [...] de la disponibilité des crédits [et] de l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet.*

Le fait que la dépense soit payable dans les mains de l'émetteur doit faire l'objet d'un [art. 12. D 62-1587] *contrôle [...] du caractère libératoire du règlement.* Le paiement dans les mains de l'émetteur résulte du marché d'émission de cartes d'achat et [art. 7.] *le contrat passé entre l'entité publique et l'émetteur stipule : a. que chaque créance née d'une exécution par carte d'achat est portée sur un relevé d'opérations établi par l'émetteur, b. que ce relevé fait foi des transferts de fonds entre les livres*

de l'émetteur et ceux de l'accepteur.

Par ailleurs, le comptable public sera amené à traiter [art. 11. D 62-1587] *de la suite à donner aux oppositions et autres significations*. Sur ce point particulier, il convient de reprendre l'analyse supra en matière d'effets de l'exécution par carte d'achat sur la créance commerciale.

S'agissant du contrôle sur [art. 13. D 62-1587] *la justification du service fait*, il est formel puisque [art. 7. D 62-1587] *les ordonnateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent*.

Pour que le comptable puisse exercer son contrôle en matière [art. 13. D 62-1587] *d'exactitude des calculs de liquidation*, il convient qu'il dispose des éléments lui permettant de le faire [art. 30. D 62-1587]. *La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle est faite au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers. Le comptable vérifie [art. 7.] pour les marchés écrits exécutés par carte d'achat et conclus aux conditions prévues par une convention de prix le décompte des sommes dues : nature des fournitures ou services, prix, et le cas échéant, quantité*. S'il ne dispose pas de ce décompte, il devra le trouver sur les factures adressées par les accepteurs.

De manière pratique, la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation est effectuée de manière différente selon que le marché exécuté par carte d'achat fait l'objet d'une convention de prix ou pas. S'il n'y a pas de convention de prix, il n'y a pas de nécessité de disposer du calcul de liquidation, la nature de la dépense et son montant suffisent. S'il y a convention de prix, le relevé d'opérations doit détailler les prix appliqués qui ont conduit à l'obligation de paiement à l'émetteur.

S'agissant des pièces justificatives, elles relèvent de textes spécifiques à compléter ou à prendre d'après les termes du décret relatif à la carte d'achat. Ces textes sont différents selon les catégories d'ordonnateurs. Il s'agit d'un décret pour les collectivités locales.

Pour le premier paiement de toute créance issue d'un marché exécuté par carte d'achat, en plus des pièces habituelles, et notamment du marché exécuté par carte d'achat, le marché d'émission de cartes d'achat.

Pour les autres paiements, le relevé tel que défini à l'article 7. [art. 7.] *Le relevé d'opérations doit mentionner le nom ou la raison sociale de l'émetteur et le nom de*

l'entité publique débitrice. Pour chaque créance née d'une exécution par carte d'achat portée par l'émetteur sur le relevé d'opérations, l'accepteur ou l'entité publique précise :

a. le nom ou la raison sociale, le numéro unique d'identification de l'accepteur tel que défini à l'article 1er du décret 97-497 du 16 mai 1997 ;

b. l'identification de la carte utilisée ou de son porteur ;

c. la date d'utilisation de la carte d'achat ;

d. le montant de la créance née et, le cas échéant, l'indication de la TVA ;

e. la nature de la dépense ou, pour les marchés écrits exécutés par carte d'achat et conclus aux conditions prévues par une convention de prix, le décompte des sommes dues : nature des fournitures ou services, prix, et le cas échéant, quantité.

Le relevé d'opérations est transmis à l'ordonnateur, le cas échéant, par voie électronique. Les utilisations de carte d'achat sont regroupées par l'entité publique par marché, par budget ou état des prévisions et des recettes, par nature de dépenses.

La présence d'un tel relevé dispense de la présence de la facture qui se rapporte à la créance commerciale. À cet égard, la facture résultant d'une créance née d'un marché exécuté par carte d'achat est acquittée. Il convient toutefois que figurent sur ce relevé les informations utiles aux contrôles du comptable et notamment celles relatives à la liquidation qui [art. 30. D 62-1587] a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle est faite au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers.

S'agissant des délais de paiement du comptable public, lorsque l'ordonnateur et le comptable ne relèvent pas de la même personne morale, le comptable dispose, afin d'exercer les missions réglementaires qui lui incombent, d'un délai maximum de 15 jours pour payer l'émetteur

ANNEXE 6

Bons de commande et carte d'achat

Le bon de commande est une pièce prévue au marché et par le Code des marchés publics. L'article 11 du Code des marchés publics spécifie bien que le bon de commande est un document constitutif du marché. Ce bon de commande doit exister car c'est ce document qui matérialise l'accord entre les parties et fait foi en cas de désaccord relatif à l'exécution du contrat.

En revanche, les modalités d'émission de ce bon de commande ne sont pas précisées par le Code, qui indique uniquement que le bon de commande est adressé par la personne publique contractante. Il en résulte donc que le formalisme fréquemment donné au bon de commande relève plus de la pratique et du marché passé entre la collectivité locale et le fournisseur que de la réglementation.

Bons de commande et engagement juridique.

La pratique tend à cet égard à être confondue avec l'outil de gestion informatique : le bon de commande est alors la résultante d'un processus de saisie d'informations dans le logiciel de gestion budgétaire et comptable. Sans remettre en question les avantages apportés par ce type de fonctionnement, il présente certaines limites, et la carte d'achat, en déléguant le droit de commande au porteur, donne aux opérationnels une plus grande souplesse dans l'exécution de leurs missions. Dès lors, le bon de commande peut valablement être établi par le porteur de carte d'achat dans la mesure où il dispose d'un droit d'engagement juridique.

Vis-à-vis du comptable public, le bon de commande n'est pas une pièce justificative mais une pièce constitutive du marché : il doit lui être transmis s'il est nécessaire au calcul de liquidation. Les articles 11 et 72 du Code des marchés publics spécifient bien que le bon de commande est un document qui décrit la prestation et la quantité souhaitée.

La forme du bon de commande n'importe pas (courrier posté, télécopie, message

électronique, Internet...) dès lors qu'il décrit le besoin et identifie le porteur de la carte d'achat. Seule la commande par téléphone paraît à proscrire, tout au moins si elle n'est pas immédiatement suivie d'un écrit de confirmation. On note à cet égard que l'article 11 du Code des marchés publics précise que « le bon de commande est le document écrit adressé par la personne publique contractante au titulaire du marché, il précise celles des prestations décrites dans le marché dont l'exécution est demandée et en détermine la quantité ». On remarque également que l'article 56 précise que « les dispositions du présent Code qui font référence à des écrits ne font pas obstacle au remplacement de ceux-ci par un support ou un échange électroniques ». Autre fait : de nombreux acheteurs publics n'utilisent plus les bons de commande dans "les marchés à bons de commande" de produits pétroliers et s'approvisionnent directement au moyen de cartes aux pompes du distributeur avec lequel ils ont passé le marché. L'utilisation de la carte d'achat pour des achats de proximité, pour lesquels l'agent peut de visu constater que le bien ou la prestation est celui qu'il demande, est donc possible.

Bons de commande et clause d'exécution des marchés.

Dès lors que la carte d'achat est un mode d'exécution du marché et qu'il est considéré que l'utilisation de la carte d'achat vaut commande, il est nécessaire de réviser les cahiers des Clauses Administratives Particulières en la matière. L'application du mode d'exécution par carte d'achat aux marchés à bons de commande nécessite mention dans le CCAP. D'une manière plus générale, on peut considérer que les marchés à bons de commande font l'objet d'un écrit. Il en résulte que l'objet, la forme, les modalités d'émission des bons de commande par carte d'achat doivent être décrits dans le marché préalablement établi. À défaut, il convient de procéder par voie d'avenant.

Bons de commande et pièces justificatives.

La production du bon de commande auprès du comptable comme pièce justificative d'un marché à bons de commande est normale dès lors que le mode ou la date de commande a une incidence sur la liquidation pour deux raisons essentielles :

- Tout d'abord lorsque ces derniers ont une incidence financière.
- Mais également parce que la production de ces bons de commande est un moyen de contrôler leur date d'émission et de vérifier ainsi s'ils ont été passés avant la date de fin de validité d'un marché.

S'agissant de la nécessité de produire les bons de commande en raison d'incidences financières, plusieurs hypothèses existent :

- Hypothèse 1 : le marché à bons de commande ne prévoit pas toutes les modalités de liquidation ; la transmission du bon de commande est alors obligatoire. Dans le cas des achats de petits montants, le cas le plus évident est un prix déterminé en fonction d'une quantité de commandes ou encore un prix fonction du lieu de livraison. La production du bon de commande est alors logique.
- Hypothèse 2 : le marché à bons de commande définit tous les éléments à incidence financière ; le comptable n'a pas à exiger la transmission du bon de commande en pièce justificative de la dépense. Pour la mise en place d'un système de carte d'achat, c'est cette hypothèse qu'il convient de rechercher.
- Hypothèse 3 : le marché définit les modalités de liquidation mais les bons de commande comportent des éléments à incidence financière autres que les modalités de liquidation proprement dites. Ainsi peuvent être prévus des délais d'exécution qui se décomposent à partir de chaque commande et qui entraînent éventuellement l'application de primes ou pénalités. Le comptable a alors besoin d'être informé des dates de commande et de livraison.

La nécessité de production ou pas du bon de commande au comptable dépend donc de la rédaction des clauses du marché lui-même. La collectivité locale doit donc réaliser une analyse économique de ces clauses : si elles peuvent se justifier d'un point de vue théorique – permettant de sanctionner une mauvaise qualité de service ou de réaliser quelques économies liées au montant unitaire de la commande – leur application génère en contrepartie un coût de contrôle, le renoncement à la simplification et à la dématérialisation pourtant principes fondamentaux offerts par un système de carte d'achat.

Il importe donc, lorsque la collectivité locale souhaite exécuter le marché par carte d'achat et qu'elle recherche la fluidité et la dématérialisation, de ne pas s'imposer des contraintes souvent inutiles en matière de bons de commande s'agissant d'achats de

petits montants. S'agissant du contrôle de la date de validité du marché, un travail de réflexion commune du comptable et de l'ordonnateur est alors nécessaire.

Plusieurs solutions ou une combinaison de solutions techniques ou réglementaires peuvent être mises en œuvre par la collectivité locale afin d'éviter la transmission du bon de commande tout en maintenant le principe du contrôle de la date d'émission du bon de commande par le comptable :

- Le paramétrage "fin de validité du marché" sur le serveur d'autorisation de la banque émettrice.

- La mention de la date de commande sur les relevés détaillés d'opérations transmis par la banque émettrice ou sur les factures dématérialisées émises par le fournisseur. Cette date correspond à la date et à l'heure de l'autorisation délivrée par le serveur d'autorisation.

Il résulte de ces analyses que la transmission du bon de commande au comptable n'est pas une obligation mais dépend des conditions de rédaction du marché et de l'environnement organisationnel et technique dans lequel sont passées les commandes exécutées par carte d'achat. Une relecture des clauses d'exécution de ces marchés de manière à ce qu'elles n'entraînent pas une complication excessive des processus de commande, de validation, de comptabilisation et de paiement est possible.

ANNEXE 7

Système d'information de gestion

Suppression de l'objet progiciel "commandes".

Dans un système de gestion acheteur de type Progiciel de Gestion Intégré, la demande d'achat permet à un utilisateur d'exprimer un besoin qui va être transformée, à l'issue d'un processus, en une passation de commande. La demande d'achat constitue donc l'objet progiciel qui permet de centraliser les besoins au sein de l'organisation. Or, en fonction des fournisseurs et des choix d'organisation de l'entité publique, une commande par carte d'achat peut ne pas être matérialisée au fournisseur (commande verbale lors d'un achat de proximité) ; elle peut également être réalisée sur une place de marché, sur le site Internet d'un fournisseur ou selon tout formalisme choisi par l'acheteur public (message électronique, fax...).

L'objectif étant d'éviter les coûts de traitement interne qui n'ajoutent pas de qualité à la prestation ou à la livraison attendue, il paraît fondamental de ne pas rendre obligatoire la saisie des bons de commande sur le système de gestion acheteur pour les achats réalisés par carte d'achat.

Il va de soi que le choix de ne pas obligatoirement matérialiser le bon de commande peut générer un certain nombre de corollaires applicatifs, notamment en ce qui concerne les modalités de consommation des autorisations des engagements et le contrôle du non-dépassement du seuil en matière de marchés publics. D'une certaine manière, la commande, lorsqu'elle est issue d'un système de gestion acheteur, traduit une autorisation de commande. Sachant qu'une autorisation de commande induit des contrôles complexes, l'autorisation bancaire donnée au fournisseur serait non seulement d'un niveau de précision moindre mais ferait également double emploi.

Contrôle de service fait et de liquidation.

Les réflexions sur les spécifications d'une carte d'achat ont conduit à postuler qu'il

n'est utile d'intégrer dans le système de gestion de l'acheteur - type Progiciel de Gestion Intégré - que des données pures de liquidation qui, une fois enrichies et mises aux normes d'échange de données, permettront d'alimenter les comptabilités de l'acheteur et de lancer la mise en paiement par virement.

Dans ce contexte, les contrôles de service fait et de calcul de liquidation se font en amont du système de gestion principal de l'acheteur –type EBPP – et ce n'est que le relevé des opérations validées qui est intégré dans le système d'information principal de l'acheteur.

Il paraît alors souhaitable pour les acheteurs publics de privilégier une externalisation sur système dédié de leur processus de "service fait" et "contrôle facture" en matière de carte d'achat. L'internalisation, voire l'intégration, ne doit être comprise que comme une solution de moyen à long terme s'il s'avère que les frais de gestion du mode FAH sont trop élevés et qu'un investissement dans une internalisation/intégration devient économiquement viable.

Il faut également noter que, dans un tel fonctionnement, des transcodeurs sont chargés de transformer un modèle de données gérées de manière standard sur une application d'EBPP en des données structurées de telle manière qu'elles puissent être directement intégrées dans le système de gestion de l'ordonnateur.

D'une manière opérationnelle, il est donc nécessaire de disposer d'un module permettant l'enrichissement des données en amont du système d'information principal de l'acheteur – enrichissement du relevé détaillé avec des champs obligatoires dans le système d'information principal de l'acheteur – et de préparer l'interfaçage du relevé détaillé des opérations – mise au format du système de gestion principal de l'acheteur par transcodification. À terme, aucun circuit de validation ne devrait ainsi être prévu dans le processus du système d'information principal de l'acheteur.

Concernant la gestion des paramètres des cartes, elle doit se faire à l'extérieur du système d'information principal de l'acheteur, en liaison le cas échéant avec le SIRH.

Principes fondamentaux.

Principe n° 1 : quel que soit le mode de passation, la commande par carte d'achat ne doit pas être intégrée (saisie ou interfacée) avec le système de gestion principal de

l'acheteur.

Principe n° 2 : les besoins fonctionnels en termes de cartes d'achat (paramétrage des cartes, validation du service fait et liquidation, interfaçage et transcodage, indexation et stockage des factures dématérialisées) sont globalement externalisés du système de gestion principal (exemple : ERP) de l'entité publique.