

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 : à 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 ?

