

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 décrémenté 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.

