

CHAPITRE 2

Principes fondamentaux de la carte d'achat

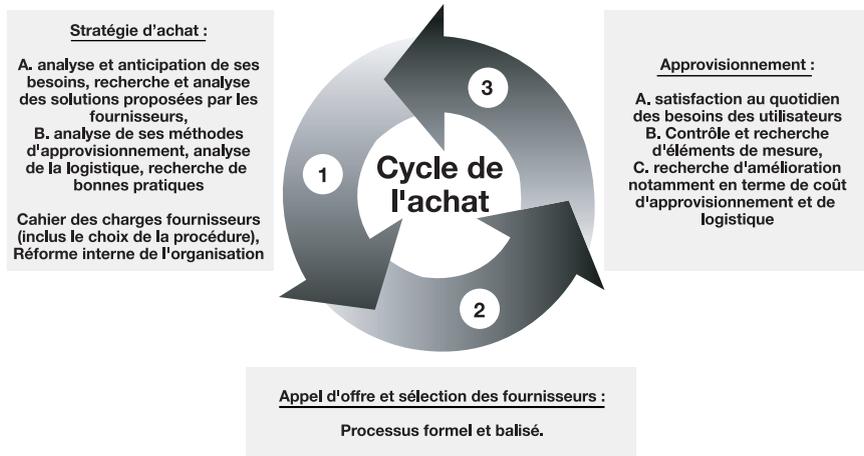
La carte d'achat est conçue à la fois comme un outil de commande et comme une solution de paiement des fournisseurs. Le principe fondamental de la carte d'achat est de déléguer aux utilisateurs l'autorisation d'effectuer directement auprès de fournisseurs référencés les commandes de petits montants nécessaires 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 économes 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

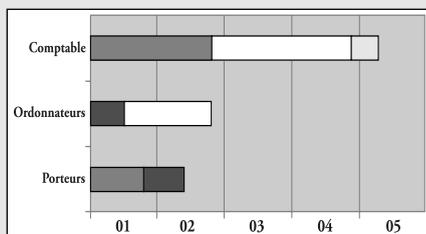
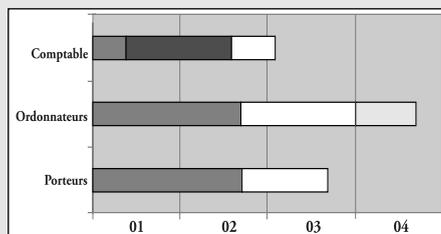
Les résultats des enquêtes de satisfaction menées à l'issue de l'expérimentation menée en 2002 et 2003 souffrent de l'hétérogénéité des contextes d'utilisation et d'effectifs statistiquement trop faibles. Ils sont plus qualitatifs que quantitatifs mais dégagent quelques grandes tendances :

- 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.

