

## **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'interbancaireté. 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.