

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'établisse-

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.

