

CHAPITRE 2

Définir le périmètre d'application

Pour que le projet de carte d'achat puisse être mis en œuvre de manière efficace, il importe de déterminer précisément le périmètre d'application. En effet, le terme générique d'achats récurrents de petits montants, s'il définit bien de manière générale le champ d'application de la carte d'achat, se révèle dans la pratique bien trop large. Il importe donc de définir par ordre de priorité des périmètres de déploiement progressif qui assureront une découverte efficace des processus et permettront une extension en "tâche d'huile" du programme. Car il ne faut pas oublier que l'objectif est d'atteindre une masse critique (en nombre de porteurs, de transactions, de familles de produits, de fournisseurs...) à moyen terme, le retour sur investissement étant d'autant plus significatif que le volume traité est important.

Choisir des familles de produits et de services

Une fois admis le principe de la mise en place d'un programme de carte d'achat au sein de la collectivité locale, il est alors possible d'établir la liste des produits (fournitures de bureau, consommables informatiques, outillage et pièces de rechange, produits d'hygiène, vêtements de travail...) et services (imprimerie, reprographie, documentation, entretien, maintenance, transport et logistique, voyages, intérim...) susceptibles d'être achetés par carte d'achat, puisque que la cible reste principalement constituée d'achats de fonctionnement. Il revient à la collectivité locale d'établir sa propre liste au regard de ses besoins, étant admis que la carte d'achat a pour vocation de servir à tous types d'achats de biens et services de petits montants à caractère récurrent.

La stratégie du nénuphar

C'est toute la complexité du rôle du responsable de projet que de définir ces différents périmètres et leur ordre de mise en œuvre. Pour cela, il se base sur la cartographie des achats réalisée lors de la phase d'audit, tout en respectant quelques grandes règles de base, garantes du succès de l'expérimentation. La première est de bien prendre conscience que la carte d'achat ne fonctionne qu'avec des volumes importants. Un utilisateur doit se servir de sa carte le plus régulièrement possible, et effectuer de l'ordre de deux à trois commandes par mois. Il est donc important d'élargir le périmètre autant que possible en choisissant des secteurs naturellement importants, comme les fournitures de bureau ou les produits d'entretien.

Seconde règle : faire simple pour le commencement. Même si la carte d'achat peut s'avérer une solution tout à fait opérationnelle sur des champs d'application posant problème, il est conseillé de choisir un domaine d'achats déjà maîtrisé, ou au minimum d'éviter de ne prendre que des domaines à problèmes. Le programme de carte d'achat ne doit pas seulement s'appliquer à ce qui ne fonctionne pas mais aussi optimiser ce qui fonctionne correctement. L'objectif est d'augmenter les opportunités d'utilisation à moyen terme plutôt que de rechercher des gains immédiats. Le choix des premiers périmètres d'utilisation de la carte d'achat doit servir d'exemple pour démontrer l'efficacité et la simplicité de son fonctionnement.

La cartographie des achats permet au responsable du projet d'établir un diagramme de Pareto des achats de petits montants. Les premiers champs d'application de la carte d'achat doivent être déterminés selon la règle des 20/80, c'est-à-dire parmi les 20% de produits ou services qui représentent 80% des commandes. Il est important de bien comprendre qu'une fois le programme de carte d'achat mis en place, le coût d'extension à de nouveaux périmètres est marginal.

Le choix au démarrage est donc primordial afin de générer des volumes suffisants pour obtenir un effet d'entraînement. Dans ce cadre, il convient de ne pas accorder une trop forte prépondérance aux demandes "politiques", souvent survalorisées par rapport aux enjeux économiques et organisationnels réels. À moins, évidemment, qu'une telle décision n'ait une importance stratégique pour permettre l'acceptation du programme par les niveaux hiérarchiques les plus élevés...

Définition du périmètre

Source : Université d'Artois

Domaine concerné	Fournitures de bureau	Maintenance et réparations	Informatique	Frais de déplacement	Documentation
Type de produits / services	Fournitures de bureau	Fournitures électriques et électroniques	Fournitures informatiques	Délivrance de titres de transport	Livres
Identification du produit	Toutes fournitures de bureau (compte 6064)	Toutes fournitures électriques et électroniques	Consommables et petits matériels y compris CD, DVD, logiciels	Billets de train (SNCF)	À déterminer
Services demandeurs	Tous les services centraux	Division des bâtiments (concerne tous les services)	Tous les services	Services centraux	Bibliothèque
Acheteurs concernés	2	3	3	3	3
Fournisseurs concernés	Marché à passer	Radiospare Sanelec Facen	Top Info TSB AmiPro Top Office	Voyages Picards et Artésiens	Brunet
Mode de commande	Marché à bons de commande	Hors marché	Hors marché	Marché à bons de commande	Marché à bons de commande
Volume d'affaires annuel	142.900 euros	72.425 euros	37.798 euros	94.977 euros	187.014 euros
Nombre de commandes annuelles	478	143	86	443	1083
Valeur moyenne d'une commande	299 euros	506 euros	440 euros	214 euros	173 euros

Une nouvelle logique

Le choix des produits et services concernés par le programme de carte d'achat est évidemment indissociable de celui des fournisseurs. Dans cette optique, il est essentiel de ne pas perdre de vue l'objectif fondamental de la carte d'achat : fluidifier les procédures. Ce qui suppose d'être capable de remettre en cause des habitudes et notamment d'adopter une approche "achat" incluant la notion de logistique ; l'approche "approvisionnement". Là encore le responsable aura à marteler une idée centrale : la carte d'achat s'adresse à des commandes représentant en moyenne moins de 4% des dépenses globales et la recherche d'une économie immédiate sur l'achat n'a pas toujours un enjeu significatif. Le travail sur le processus de commande offre des perspectives d'économies beaucoup plus importantes.

Une fois définis le ou les périmètres de démarrage du programme, ainsi que ceux instaurés dans un deuxième et un troisième temps, le responsable du projet doit se pencher sur la question du ou des services concernés. En effet, si certains produits ne concernent naturellement qu'un seul service (les produits de jardinage pour l'entretien des espaces verts par exemple) d'autres comme les fournitures de bureaux sont plus transversaux.

Mener sa réflexion à partir des agents utilisateurs

Après avoir établi la liste des produits et services susceptibles d'être acquis par carte d'achat, il convient ensuite de désigner les services et, en leur

sein, les agents qui, pour les besoins de leurs missions, sont pressentis pour se voir attribuer des cartes d'achat. Pour la collectivité locale, il s'agit ici d'apprécier l'ampleur de son programme de carte d'achat et d'en dimensionner l'organisation. Une première approche est quantitative. Une carte d'achat devrait être utilisée en moyenne de 25 à 30 fois par an. Si le nombre de transactions par carte est sensiblement inférieur, il y a un risque non négligeable que les utilisateurs n'arrivent pas à trouver leurs habitudes en matière de commandes par carte d'achat, qui sera alors source d'efficacité. À l'inverse, si elle est sensiblement plus importante - de l'ordre de 200 transactions par an - c'est le signe d'une trop forte centralisation des commandes dans les mains d'un agent.

Grâce à la cartographie des achats, le responsable du programme a pu évaluer pour chaque service qui sont les acteurs de chaque commande : quels sont les agents concernés, pour quels produits et services, auprès de quels fournisseurs ? Cette étude permet de définir un profil type d'utilisateur en fonction du nombre de commandes potentielles. Mais elle n'est pas suffisante. Le responsable du projet de carte d'achat doit avoir une vision claire du public auquel il s'adresse, analyser la composante logistique de leur activité et avoir une approche quasi sociologique de son organisation. L'expérience montre en effet que le succès du programme repose en grande partie sur son acceptation par les utilisateurs.

Il est donc primordial que l'analyse ait été menée à bien de la façon la plus précise possible, notamment en ce qui concerne le profil des agents : un agent de la voirie n'a ni les mêmes besoins ni les mêmes compétences qu'un res-

ponsable de médiathèque. Il importe de bien comprendre chacun des processus du quotidien de la collectivité ou de l'établissement public. Ainsi, dans le cas banal du remplacement d'un carreau cassé, il est nécessaire de répondre à toutes les questions : qui mesure, qui coupe et qui pose la vitre ? Le service technique ou un prestataire extérieur ? La nature de l'achat, le choix des fournisseurs, les conditions de la passation de la commande dépendent de ces différents paramètres.

L'expérience montre par ailleurs que les agents ne respectent généralement pas les procédures qu'ils jugent trop contraignantes. Ces différentes considérations conduisent à recommander de faire participer les personnels concernés, notamment les agents des services techniques, à l'ensemble des consultations préalables.

La délégation de commande

À ce stade, le responsable du programme est en mesure d'établir le niveau de délégation d'engagement requis pour chacun des agents de la collectivité ou de l'établissement public local. La première étape consiste à rapprocher la liste des porteurs pressentis, la liste des achats ciblés et la volumétrie associée. Ce qui permet également d'avoir une visibilité de manière consolidée sur l'ensemble du programme. Il est alors possible de préétablir les paramètres d'autorisation propres que la collectivité locale souhaite voir attribués à chaque carte. Cette démarche mérite une attention toute particulière.

Le cadre d'utilisation de la carte d'achat

1. La carte d'achat s'adresse aux marchés de fournitures ou de services.
2. La collectivité ou l'établissement public local peut toutefois l'utiliser pour des marchés de travaux lorsque cela se justifie pour des besoins d'entretien et de réparation courants. Il s'agit notamment de marchés à bons de commande pour l'entretien des bâtiments publics, enlèvement de tags, réparation suites à des dégradations, menu entretien d'un parc locatif (OPHLM notamment)...
3. Un service centralisateur, un groupement de commandes peut passer un tel marché.
4. Le référencement des fournisseurs ou des marchés ne doit pas être confondu avec la forme du marché. Le marché peut être une simple utilisation de la carte chez un fournisseur qui n'est alors pas forcément informé qu'il est référencé.
5. Dans le cas d'un marché exécuté par émission de bons de commande successifs, chaque bon de commande peut faire l'objet ou non d'une exécution par carte d'achat. Toutefois, un tel fonctionnement peut poser des problèmes au fournisseur, aussi le cahier des charges doit-il en préciser les modalités.

		Utilisation en vente à distance	Utilisation en vente de proximité
Marché écrit	Avec convention de prix	Possible, sous réserve que les dispositions relatives au service de remboursement soient inscrites dans le marché (CCAP). Exemple : marché à bons de commande de fournitures.	Impossible.
	Sans convention de prix		Possible. Acceptation dans les conditions habituelles d'une carte à autorisation systématique. Exemple : commandes dans les grandes surfaces.
Marché non écrit	Sans convention de prix	Possible, sous réserve que le fournisseur indique dans ses conditions générales de vente qu'il met en œuvre le service de remboursement. Exemple : commandes sur des sites de ventes B to B sur Internet.	

En effet, la délégation d'un droit de commande, qui est l'un des principes fondateurs de la carte d'achat, se traduit par le droit accordé aux porteurs de carte d'achat d'engager juridiquement leur entité publique vis-à-vis des fournisseurs. Les critères d'autorisation, loin d'être un simple paramétrage technique, constituent donc le cadre de cette délégation du droit de commande, précisant le niveau de responsabilisation des porteurs. Trop stricts, ils limiteront de fait la souplesse d'utilisation de la carte d'achat. Trop larges, ils ne pourront éviter les risques de dérive et n'offriront pas aux gestionnaires un niveau de contrôle suffisant des dépenses publiques.

Les modalités de définition des paramètres d'autorisation associés à chaque carte doivent être posées dans un texte interne à l'entité publique (circulaire, arrêté, décision...) assurant également la désignation officielle des personnes habilitées à prendre les décisions dans le cadre de cette procédure. Ce texte doit notamment :

- désigner le responsable du programme et habilitier celui-ci à gérer le programme de carte d'achat ;
- poser le principe de l'engagement juridique de l'entité publique par carte d'achat ainsi que les règles et conditions d'utilisation par les porteurs ;
- établir que l'engagement donné par le porteur au moyen d'une carte d'achat public vaut commande vis-à-vis du fournisseur ;
- rappeler les règles et conditions d'utilisation des cartes d'achat par les porteurs et, implicitement, les sanctions disciplinaires auxquelles s'expose l'agent en cas de non-respect de celles-ci.

Le contrôle par le processus

C'est par la description écrite du processus carte d'achat que va pouvoir être maîtrisée la chaîne de dépenses. Elle consiste à décrire et à écrire l'ensemble des tâches effectuées par les sec-teurs et les systèmes d'information et à apporter un regard critique sur ces tâches, sur leur efficacité, leur efficacité. Le processus doit partir de l'utilisateur final, l'agent public ayant un besoin professionnel. Les contrôles doivent être décrit de manière pratique et non au regard d'une réglementation. Il en résulte un référent de ce qui doit être fait pour commander par carte d'achat.

Le contrôle évolue de plus en plus d'un contrôle d'acte vers un contrôle de processus. Il est naturellement plus complexe. Il s'agit de vérifier par sondage si la réalité correspond à la description. Si des difficultés apparaissent, il convient éventuellement de procéder à des ajustements sur les processus mais, dans tous les cas, il ne faut pas qu'il y ait de décalage entre le processus et la réalité.

À cet égard, il est important de se préoccuper de manière constante de la connaissance de la procédure par les agents titulaires de carte et de leur hiérarchie.

Définir la politique d'utilisation

Comme étudié précédemment, l'introduction de la carte d'achat engendre de nombreuses modifications dans les processus de gestion des achats d'une collectivité locale et il convient de ce fait de fixer de nouvelles règles d'usage. Il est du ressort du responsable de programme de définir avec clarté et rigueur les conditions et modalités d'utilisation des cartes spécifiques à son environnement et plus particulièrement d'exposer :

- la procédure d'émission et de gestion des cartes ;
- les conditions d'utilisation de la carte ;
- les modalités de commande, de liquidation et de mandatement ;
- les modalités de gestion des litiges commerciaux ou administratifs ;
- les modes de contrôle et de suivi des achats.

Il revient au responsable de programme de s'assurer que ces règles ont bien été portées à la connaissance de l'ensemble des agents concernés.