

# LA CARTE D'ACHAT : UN OUTIL D'OPTIMISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ?

Mémoire de fin d'études  
Soutenu par  
**Delphine CHARLET**  
le 6 septembre 2006

JURY : **Marc FRANGI** Maître de Conférences en droit public à l'IEP de Lyon (Université Lyon 2)  
Président du Jury **Christian DEBIÈVE** Responsable de la filière achat public du Master professionnel  
:« Management du secteur public : collectivités et partenaires » (IEP Lyon) et Consultant en  
management de l'achat public Directeur du mémoire **Stéphanie BOGNER** Directrice de la Commande  
Publique de la Ville de Villeurbanne Maître de stage



# Table des matières

Remerciements . .	1
INTRODUCTION GÉNÉRALE . .	3
PREMIÈRE PARTIE : UN NOUVEL OUTIL APPORTANT DE LA SOUPLESSE A LA COMMANDE PUBLIQUE .	11
Titre 1 : La carte d'achat, un nouveau moyen de commande et de paiement des achats publics . .	11
Section 1 : La carte d'achat : un moyen d'exécution des marchés publics . .	11
Section 2 : les conditions juridiques de la mise en place de la carte d'achat . .	16
Titre 2 : La modification de certains principes de la commande publique dans un système carte d'achat . .	21
Section 1 : La nécessaire délégation du droit de commande .	22
Section 2 : Un rôle du comptable public redéfini avec la carte d'achat . .	28
Conclusion de la première partie .	35
DEUXIÈME PARTIE : UN OUTIL FAVORISANT UNE MEILLEURE GESTION DE L'ACHAT PUBLIC .	37
Titre 1 : un outil innovant de gestion interne des collectivités .	37
Section 1 : Un outil source d'efficacité dans l'organisation .	38
Section 2 : Un système d'information au service des processus achat .	48
Titre 2 : la mise en place d'un programme d'envergure pour la carte d'achat .	54
Section 1 : Importance de la réflexion préalable à la mise en place de la carte d'achat .	54
Section 2 : Une nécessaire conduite de projet carte d'achat .	63
Conclusion de la deuxième partie . .	70
CONCLUSION GÉNÉRALE .	71
Bibliographie et sources utilisées .	75
<u>Ouvrage</u> : .	75
Revue: . .	75
Rapports, Dossiers: . .	76
Décrets et circulaires: .	76

Sites internet: .	77
Liste des réunions et personnes rencontrées sur le thème de la carte d'achat : .	77
<b>ANNEXES .</b>	<b>79</b>

## Remerciements

Préalablement à la présentation de ce mémoire, je tiens à remercier les personnes qui ont contribué, d'une manière ou d'une autre, à la réalisation de ce projet.

Je tiens d'abord à remercier tout particulièrement mon directeur de mémoire, **Monsieur Christian DEBIÈVE**, pour ses nombreux conseils ainsi que pour sa disponibilité tout au long de la préparation de ce mémoire.

Je remercie ensuite **Monsieur Marc FRANGI**, pour avoir accepté de présider le jury de la soutenance de ce mémoire

J'adresse également mes remerciements à **Madame Stéphanie BOGNER**, Directrice de la Commande Publique à la Mairie de Villeurbanne pour m'avoir pour m'avoir accueillie en stage au sein de son service.

Je tiens aussi à remercier **Monsieur Mathieu GIOVANETTI**, Directeur Adjoint de la Commande Publique à la Mairie de Villeurbanne pour m'avoir encadrée et conseillée dans la réalisation de ce mémoire.

Les personnes qui ont accepté de me rencontrer sur le thème de la carte d'achat ont également contribué à améliorer ma réflexion sur ce thème et je les en remercie fortement.

Je tiens enfin à remercier **Madame Anne BLANC-BOGE**, Directrice du Master « Management du Secteur Public : Collectivités et Partenaires » pour ses conseils ainsi que son aide à travers ses enseignements méthodologiques.



# INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le Professeur de droit public Florian Linditch décrit la carte d'achat en ces termes :

« La carte d'achat peut constituer un nouvel instrument d'évolution vers la professionnalisation de la commande publique et le rapprochement de celle-ci avec les méthodes du secteur privé. Il s'agit de ne plus faire des procédures l'unique préoccupation des agents publics [...] mais au contraire favoriser l'émergence d'une culture économique au sein de l'administration »<sup>1</sup>.

Cette formule témoigne des objectifs qui ont présidés lors de l'introduction de la carte d'achat dans le système public français. En effet, par l'adoption du décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat, l'un des objectifs du Ministère de l'économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) était de professionnaliser l'achat public.

La carte d'achat est en effet un nouvel instrument à la disposition des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, qui vise à remédier aux problèmes posés par les achats de faible montant et de faible enjeu dans les entités publiques. Il s'agit d'un outil qui intervient dans la dernière phase de l'achat public et qui permet de simplifier la chaîne de commande et de paiement des achats.

Pour comprendre les raisons qui ont favorisé l'émergence de la carte d'achat, il s'avère nécessaire de présenter le contexte économique général français et en particulier

---

<sup>1</sup> Florian Linditch, Carte d'achat et droit de la commande publique, premières observations, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n°49, 29 novembre 2004, 1787.

celui de la commande publique. Une fois ce cadre établi, les principes fondamentaux de la carte d'achat seront exposés dans cette introduction générale. Enfin, la problématique choisie et le plan annonceront les lignes directrices qui seront suivies tout au long de ce travail sur la carte d'achat.

La carte d'achat : un outil issu du secteur privé s'inscrivant dans le processus de dématérialisation de l'achat public

L'introduction de la carte d'achat dans le secteur public en France s'inscrit dans la continuité de deux tendances : d'une part l'utilisation de cet outil dans le secteur privé et dans les administrations étrangères et d'autre part, la dématérialisation de l'achat public en France.

Dans le secteur privé, les entreprises tentent d'exploiter depuis les années 1990 toutes les possibilités contribuant à une amélioration de leur performance économique. Ainsi, elles se sont penchées sur leurs achats de fonctionnement et ont progressivement cherché à acheter « mieux ». Les cartes d'achat ont donc été utilisées dans cet objectif. Alors que cet outil a largement fait ses preuves aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne à partir des années 1980, les entreprises françaises se sont seulement intéressées à la carte d'achat au cours des années 1990. Les opérateurs bancaires ne commercialisant que depuis peu ce type de moyen de paiement, une cinquantaine d'entreprises françaises utilisent des solutions de type carte d'achat.

La carte d'achat est également utilisée dans certaines administrations étrangères et notamment dans les pays anglo-saxons. Le nombre de porteurs de cartes témoigne de la réussite de cet instrument puisque plus de 500 000 agents des administrations fédérales sont porteurs de cartes d'achats aux Etats-Unis et 40 000 en Grande-Bretagne<sup>2</sup>.

En France, la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) s'est intéressée à ce système et a entretenu des contacts avec le Trésor britannique afin d'étudier la possibilité de l'introduction de la carte d'achat dans le secteur public français.

Parallèlement à la réussite de la carte d'achat dans le secteur privé et à l'étranger, un autre facteur a contribué à son introduction dans le système public français. Il s'agit de la dématérialisation des procédures d'achat public.

La dématérialisation de l'achat public consiste à remplacer le support papier par la voie électronique dans l'échange de documents. L'objectif est de développer progressivement l'emploi des technologies de l'information pour faciliter tous les aspects de la passation et de l'exécution des marchés publics.

La dématérialisation des procédures de passation des marchés publics a été introduite par le code des marchés publics (CMP) adopté en 2001. L'utilisation de moyens électroniques devait contribuer au renforcement de l'efficacité de la commande publique et à la recherche de l'offre économiquement la plus avantageuse. C'est l'article 56 du CMP issu du décret du 7 mars 2001, aujourd'hui abrogé, qui a introduit la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics<sup>3</sup>. Son contenu a été

---

<sup>2</sup> Source : La carte d'achat dans les collectivités locales et les établissements publics locaux, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Comptabilité Publique, l'Press, 2005, pages 26-27.



repris quasiment intégralement dans l'article 56 du CMP de 2004. Le droit européen de la commande publique n'intégrait alors pas les nouvelles technologies de l'information. C'est désormais chose faite avec le dispositif adopté en 2004<sup>4</sup>, qui reconnaît leur rôle pour l'élargissement de la concurrence et l'efficacité de la commande publique. La directive 2004/18/CE ouvre en particulier la faculté d'utiliser les moyens de communication électroniques pour toutes les procédures d'achat.

De nouvelles mesures en faveur de la dématérialisation ont été introduites dans le nouveau CMP issu du décret du 1<sup>er</sup> août 2006 et applicable à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2006<sup>5</sup>. Il s'agit par exemple du « système d'acquisition dynamique »<sup>6</sup>, procédure entièrement électronique de passation de marché public, pour des matériels courants, par lequel le pouvoir adjudicateur attribue, après mise en concurrence, un ou plusieurs marchés à l'un des opérateurs préalablement sélectionnés sur la base d'une offre indicative. La section 10 « communication et échange par voie électronique » (article 50) de ce nouveau CMP consacre l'avancée de la dématérialisation des marchés publics puisque d'une part il est indiqué, qu' à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, le pouvoir adjudicateur pourra exiger la transmission des candidatures et des offres par voie électronique (article 56-III-2°) et d'autre part, les documents écrits peuvent être remplacés par un échange électronique ou par la production d'un support physique électronique (article 56-I). Enfin, les nouvelles dispositions visent à favoriser les échanges électroniques de documents en offrant la possibilité aux entreprises de doubler leur envoi d'une candidature électronique par une candidature papier (article 56-I).

La carte d'achat s'inscrit dans ce mouvement général de dématérialisation puisqu'elle permet d'éviter la circulation de papier, d'automatiser l'exécution de la dépense publique et de payer beaucoup plus rapidement les fournisseurs.

De plus, la carte d'achat est un facteur de développement de la dématérialisation des factures puisqu'elle permet une importante simplification en matière de circulation des pièces justificatives. En effet, le circuit traditionnel des factures sous format papier (du fournisseur à l'acheteur public, de l'acheteur au comptable public, du comptable public aux chambres régionales des comptes) est abandonné avec la carte d'achat au profit d'un circuit dématérialisé. Ce système est donc en accord avec la volonté de l'Etat de

<sup>3</sup> Possibilité pour l'acheteur public de mettre à disposition des entreprises par voie électronique les documents nécessaires pour leur permettre de présenter leurs candidatures et offres ; possibilité pour les entreprises de communiquer leurs candidatures et offres par voie électronique ; possibilité pour l'acheteur public d'organiser des enchères électroniques pour l'achat de fournitures courantes ; faculté de remplacer tous les documents écrits mentionnés dans le CMP par des documents sur un support ou un échange électronique.

<sup>4</sup> Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JOCE-L 134 du 30 avril 2004) et Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JOCE-L 134 du 30 avril 2004).

<sup>5</sup> Décret n°2006-975 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant Code des marchés publics paru au JO du 4 Août 2006.

<sup>6</sup> Article 78 du nouveau code des marchés publics issu du décret du 1<sup>er</sup> août 2006 (cf. annexe n° 6).

développer la dématérialisation de la chaîne comptable et financière. En effet, une « Charte nationale de dématérialisation des échanges de documents papier dans le secteur public local » a été signée au MINEFI le 7 décembre 2004<sup>7</sup>.

L'introduction de la carte d'achat dans le système public français s'inscrit donc dans le prolongement de ce qui existe déjà dans le secteur privé. En outre, elle constitue une nouvelle étape de la dématérialisation de l'achat public et en particulier de la phase comptable et financière du cycle d'achat.

**La carte d'achat a été instaurée par le décret 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat<sup>8</sup>. Ce décret a été complété par une note d'instruction comptable<sup>9</sup> et un guide méthodologique<sup>10</sup> en 2005.**

La publication de ce décret est l'aboutissement d'une réflexion de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et elle fait suite au bilan positif tiré des expérimentations menées à partir de janvier 2002. En effet, l'expérimentation de la carte d'achat a concerné neuf sites pilotes (dont les villes de Meudon et d'Issy-les-Moulineaux et la Communauté Urbaine de Lyon) et les premières transactions par carte ont été réalisées en juin 2002<sup>11</sup>. Le bilan de cette expérimentation a été tiré en avril 2003 et il a servi de base aux propositions qui ont conduit à l'adoption du décret du 26 octobre 2004.

#### Principes et acteurs de la carte d'achat

La carte d'achat peut être définie de la manière suivante : elle est à la fois un outil de commande et de paiement des fournisseurs. Elle repose sur le principe de la délégation aux utilisateurs de l'autorisation d'effectuer directement des commandes auprès de fournisseurs dits « référencés » pour les achats de faible montant, récurrents et non stratégiques.

Ces achats de petit montant et de faible enjeu ont en effet un coût fixe de traitement important. La carte d'achat vise à réduire ce coût en optimisant le circuit de commande.

Grâce à leur carte, les agents commandent directement les biens et services nécessaires à leur activité auprès de fournisseurs référencés. Ils peuvent l'utiliser chez les commerçants de proximité, en vente à distance classique (téléphone, fax, mail, etc.) ou en commerce électronique. Pour comprendre le mécanisme de la carte d'achat, il convient de

<sup>7</sup> Charte signée par le Directeur général de la Comptabilité Publique, onze associations nationales d'élus, cinq administrations centrales et la Cour des Comptes.

<sup>8</sup> Cf Décret 2004-1144 du 26 octobre 2004 en annexe n°1.

<sup>9</sup> Instruction n° 05-025-M0-M9 relative à l'exécution des marchés publics par carte d'achat du 21 avril 2005, Direction générale de la Comptabilité Publique, Bulletin Officiel de la Comptabilité Publique, 21 avril 2005.

<sup>10</sup> La carte d'achat dans les collectivités locales et les établissements publics locaux, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Comptabilité Publique, l'Press, 2005.

<sup>11</sup> Source : MINEFI Collectivités locales, Dossiers et documents: La carte d'achat ( [www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr) ).

décrire succinctement le fonctionnement et le rôle de chacun des acteurs de la carte d'achat (Cf. schéma n° 1 récapitulatif du fonctionnement de la carte d'achat en annexe n° 2).

Tout d'abord, l'utilisation de la carte est strictement encadrée. Elle est seulement possible chez les fournisseurs référencés par la collectivité locale pour l'ensemble des produits définis dans les marchés publics conclus avec ces fournisseurs.

Pour les achats chez un commerçant de proximité, l'agent porteur de carte se déplace chez le fournisseur et règle ses achats avec sa carte comme avec une carte bancaire classique. Le fournisseur effectue une demande d'autorisation à l'aide de son terminal de paiement électronique (TPE) auprès du serveur de la banque émettrice de carte. Lorsque la réponse est positive, la transaction est validée. C'est l'agent lui-même qui effectue le contrôle du service fait de visu. Une telle utilisation n'est possible que lorsque le marché dans le cadre duquel est passée la commande est un marché sans convention de prix.

Pour les achats par correspondance classique ou en commerce électronique, l'agent porteur de carte prend contact avec le fournisseur (contact physique ou virtuel via une plateforme de commande en ligne). Il lui transmet toutes les informations nécessaires relatives à sa commande y compris celles relatives à sa carte d'achat. Le système gestionnaire de stock du fournisseur (ou son système de commerce électronique) vérifie la disponibilité des produits. Le système d'autorisation est identique à celui du commerce de proximité.

Pour faire valoir son droit à règlement, le fournisseur transmet automatiquement à sa propre banque tous les éléments de la transaction financière par un processus appelé « télécollecte ». Les informations transmises sont plus ou moins complètes selon le niveau de télécollecte. L'achat, un fois télécollecté, est réglé directement au fournisseur par sa propre banque dans un délai généralement court suivant la livraison (4 ou 5 jours). L'une des originalités de la carte d'achat résulte donc du fait que le comptable public effectue le paiement auprès de la banque émettrice des cartes et non plus directement auprès du fournisseur. La pièce justificative principale qui est utilisée par l'agent, l'ordonnateur et le comptable est le « relevé d'opération » adressé par la banque émettrice. Ce relevé peut constituer un système d'informations pour la collectivité.

La mise en place de la carte d'achat met en jeu plusieurs acteurs divers : la collectivité territoriale (ordonnateur et porteurs de carte), le comptable public, les fournisseurs et l'établissement bancaire (cf. schéma n°2 du rôle des différents acteurs en annexe n° 2).

En effet, pour mettre en œuvre une exécution des marchés publics par carte d'achat, la collectivité locale doit conclure un marché d'émission de cartes d'achat avec un établissement bancaire.

L'ordonnateur, dans les collectivités locales et les établissements publics, doit dans un premier temps prendre la décision de mettre en place la carte d'achat. C'est également à l'ordonnateur en tant que pouvoir adjudicateur que revient la tâche de passer un marché d'émission de cartes d'achat avec un opérateur bancaire. Ensuite, il délègue un droit de commande aux agents porteurs de carte. Il choisit également un administrateur « carte

d'achat » ou un responsable de programme qui définit ou modifie le nombre de cartes et les paramètres et plafonds de chaque carte.

Les fournisseurs sont des acteurs clés dans la mise en place de la carte d'achat. La collectivité doit en effet inscrire sa démarche dans une logique partenariale pour savoir si les fournisseurs avec lesquels elle travaille acceptent ou sont susceptibles d'accepter la carte d'achat. Ces derniers doivent en effet réaliser un investissement pour faire partie du réseau d'acceptation de la carte d'achat (acquisition d'un terminal de paiement et/ou d'un logiciel interfacé avec celui de la banque). Le fournisseur doit donc avoir un intérêt à accepter le paiement de la carte d'achat.

□ □ □

**Le contexte d'introduction de la carte d'achat dans le secteur public français et ses principes généraux étant désormais établis, il convient d'exposer les hypothèses principales qui seront étudiées dans ce travail.**

Le dispositif de la carte d'achat paraît être une excellente solution à la question du traitement des achats de faibles valeurs et récurrents dans les collectivités locales. Il permet non seulement de simplifier la chaîne de commande et de traitement de ce type d'achats mais il procure également un système d'information intéressant dans le cadre d'une analyse et d'un contrôle de gestion des achats.

Ainsi, il semble que les collectivités aient un intérêt fort à mettre en place la carte d'achat.

Il s'agit donc de vérifier cette hypothèse générale et de se demander en quoi la carte d'achat constitue un outil d'optimisation de la commande publique. Ses fondements et principes sont-ils suffisants pour améliorer la commande publique ou est-ce dans sa méthode de mise en place qu'elle produit ses effets ? Est-ce l'utilisation de l'outil en lui-même qui procure des avantages ou est-ce que ce sont les effets qu'il induit qui engendrent de véritables bénéfices pour la commande publique ?

Par « optimisation », on entend l'action de donner à la commande publique un fonctionnement optimal, notamment en créant des conditions de fonctionnement les plus favorables possibles. En matière d'achat public, ces conditions peuvent être réunies d'une part en travaillant sur la définition du besoin et d'autre part, en obtenant le prix d'acquisition le plus juste. Il s'agit donc ici de déterminer si la carte d'achat permet d'agir sur ces leviers de la commande publique.

La « commande publique » sera ici considérée sous un angle juridique (droit des marchés publics, droit financier et comptable) mais également dans sa dimension « économique », c'est-à-dire par l'étude des moyens mis en place (stratégie économique et financière, organisation) pour l'obtention de « l'offre économiquement la plus avantageuse ».

Préalablement à la question proprement dite de l'optimisation de la commande publique, il convient de s'interroger sur les principes juridiques de la carte d'achat et en particulier sur sa compatibilité avec le cadre réglementaire de la commande publique. La carte d'achat respecte-elle les principes de la commande publique et en particulier le code des marchés publics ?

L'un des principes fondamentaux de la carte d'achat est la délégation du droit de commande aux agents des collectivités territoriales. Cette disposition du décret du 26 octobre 2004 est-elle en accord avec les principes juridiques des collectivités territoriales et comment s'appréhende-t-elle au regard du code général des collectivités territoriales (CGCT)?

Dans ces interrogations d'ordre juridique, il s'agit également d'étudier quelles sont les implications de la mise en place de la carte d'achat notamment en terme de contractualisation avec les partenaires (opérateur bancaire et fournisseurs) et en terme de relations avec le comptable public.

Outre l'étude des questions d'ordre juridique et des impacts de la carte d'achat sur le processus de la commande publique, il convient de s'interroger sur l'objectif même de la carte d'achat, à savoir sa contribution à l'optimisation du processus d'achat public dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Il s'agit en particulier de savoir si la carte d'achat apporte réellement des gains à la collectivité et quelle est la nature de ces gains (financiers, organisationnels, etc.). Est-ce que l'obtention de bénéfices et donc la réussite de la carte d'achat est garantie quelque soit la méthode employée pour mettre en place cet outil ?

En outre, il convient d'étudier si la faisabilité de la carte d'achat est liée à un type d'organisation particulier. La carte d'achat s'adresse-t-elle à toutes les collectivités territoriales ou seulement aux structures importantes ? La carte d'achat peut-elle être mise en place quelque soit l'organisation des achats de la collectivité ou seulement pour un type d'organisation particulier ? La carte d'achat a-t-elle des impacts en matière de culture de la commande publique ?

L'ensemble de ces questions seront abordées à la fois sur un plan théorique mais également sur un plan pratique, notamment à partir de l'expérience du stage réalisé à la ville de Villeurbanne sur le thème de la carte d'achat <sup>12</sup>. En effet, l'une des missions que j'ai exercées au cours de mon stage de fin d'études à la Direction de la Commande Publique de la Ville de Villeurbanne a été l'examen de la faisabilité de la mise en place de la carte d'achat dans cette collectivité. Cette étude m'a permis d'observer l'ensemble des facteurs qui peuvent contribuer à la réussite ou à l'échec de la mise en place de la carte d'achat et m'a donc permis d'alimenter ce mémoire.

L'un des objectifs de ce mémoire est de fournir aux collectivités territoriales un éclairage sur la carte d'achat et de pouvoir leur apporter une aide dans le cadre d'une réflexion sur la mise en place de cet outil. L'étude se limitera ici aux cas des collectivités territoriales (et notamment des communes) et à certains établissements publics de coopération intercommunale. Cependant, la plupart des éléments peuvent être transposés aux autres collectivités et établissements publics locaux.

Afin de mener à bien cette réflexion sur le lien entre carte d'achat et optimisation de la commande publique, le développement sera conduit en deux parties.

Seront abordées en première partie les questions relatives aux fondements juridiques

<sup>12</sup> Cf. Rapport de faisabilité sur la carte d'achat à la ville de Villeurbanne en annexe n° 3.

de la carte d'achat. Il conviendra d'observer en quoi cet outil s'inscrit dans le cadre de la commande publique et quels en sont les principes et implications en termes juridiques.

La seconde partie s'attachera à définir en quoi la carte d'achat permet une meilleure gestion de l'achat public au sein des collectivités. Alors que les gains potentiels de la carte d'achat seront présentés, il sera également question des conditions de mise en place de cet outil et en particulier des impacts organisationnels propres à la collectivité sur le projet carte d'achat.

# PREMIÈRE PARTIE : UN NOUVEL OUTIL APPORTANT DE LA SOUPLESSE A LA COMMANDE PUBLIQUE

La carte d'achat est un nouveau moyen de commande et de paiement des achats publics. Elle s'inscrit ainsi dans le cadre juridique de la commande publique (Titre 1). Les fondements de la carte d'achat sont relativement novateurs et modifient certains principes juridiques de la commande publique (Titre II).

## **Titre 1 : La carte d'achat, un nouveau moyen de commande et de paiement des achats publics**

Le décret du 26 octobre 2004, de par son objet, intègre la carte d'achat dans le champ de la commande publique (Section 1). Les modalités de mise en place de ce nouvel outil ont également pour cadre les règles générales de la commande publique (Section 2).

### **Section 1 : La carte d'achat : un moyen d'exécution des marchés**

## publics

---

Le décret du 26 octobre 2004 généralisant la carte d'achat indique clairement qu'il s'agit d'un moyen d'exécution des marchés publics. La carte d'achat s'inscrit donc dans le champ de la commande publique. En revanche, le décret est muet sur les possibilités d'utilisation de la carte d'achat pour des achats « hors marché ». Il convient donc d'étudier plus en détail cette possibilité d'utilisation.

### § I : La carte d'achat, un outil placé dans le champ de la commande publique

La carte d'achat, de par son objet et son champ d'application, est un outil qui s'intègre dans le cadre juridique de la commande publique.

#### A. L'objet de la carte d'achat

L'objet de la carte d'achat nous est donné par les dispositions du décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à la carte d'achat.

L'intitulé même du décret du 26 octobre 2004 indique que la carte d'achat est un outil au service de la commande publique. En effet, ce décret est dit « relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat ». L'article 1<sup>er</sup> de ce décret énonce que « *les entités publiques peuvent recourir à la carte d'achat comme modalité d'exécution des marchés publics* »<sup>13</sup>.

La carte d'achat peut donc être utilisée dans le cadre d'un marché public. Elle intervient dans la dernière phase du cycle de l'achat public, tel qu'il est mis en avant dans le code des marchés publics (cf. schéma n°1 ci-dessous<sup>14</sup>).

Schéma no 1 : Carte d'achat et cycle de l'achat public

Consulter la version papier au Centre de Documentation

La première étape dans le cycle de l'achat est la définition du besoin, qui doit conduire à l'élaboration du cahier des charges par l'acheteur public. Ensuite, la seconde étape consiste en la sélection du fournisseur (selon une procédure formalisée ou non). La troisième et dernière phase du cycle d'achat est l'exécution du marché passé avec le fournisseur. C'est donc dans cette phase qu'intervient la carte d'achat puisqu'elle est un moyen d'approvisionnement (commande et paiement de l'achat) et donc d'exécution du marché.

La carte d'achat ne peut être utilisée dans l'ensemble du cadre de la commande publique. Son champ d'application est encadré par le décret du 26 octobre 2004.

#### B. Champ d'application de la carte d'achat

Le champ d'application de la carte d'achat est relativement large que ce soit au niveau

<sup>13</sup> Cf. Décret 2004-1144 du 26 octobre 2004 en annexe n°1.

<sup>14</sup> Source : Présentation de l'AMGVF et du Trésor Public: « la carte d'achat », 6 octobre 2005.



des personnes morales qui peuvent l'utiliser ou au niveau des marchés pouvant être exécutés par carte d'achat.

Les acheteurs publics susceptibles d'avoir recours à la carte d'achat sont nommés dans décret du 26 octobre 2004 en tant qu'entités publiques. L'article 3 du même décret indique qu'on entend par entité publique toute « *personne morale de droit public dotée d'un comptable public* ». Il peut donc d'agir de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale et de l'ensemble des établissements publics locaux (exemples : centres hospitaliers publics, Offices Publics HLM).

La carte d'achat est un moyen d'exécution des marchés publics mais tous les marchés publics ne peuvent être exécutés par carte d'achat. En effet, l'article 2 du décret précise que la carte d'achat ne peut être employée ni pour l'exécution de marchés de travaux ni pour l'exécution de marchés faisant l'objet d'une avance forfaitaire ou facultative.

**Autrement dit, la carte d'achat peut être utilisée uniquement pour les marchés de fournitures et de services ne faisant pas l'objet d'une avance.** Cette disposition est donc en accord avec l'objet même de la carte d'achat puisque celle-ci a été instaurée dans l'objectif de simplifier les commandes de faible montant et de faible enjeu. Or, les marchés de travaux sont la plupart du temps des marchés stratégiques d'un montant important.

En dépit des éléments relatifs au champ d'application de la carte achat dans le décret du 26 octobre 2004, une question reste en suspens. Est-il possible d'utiliser la carte d'achat pour des achats effectués « hors marché » ?

## **§ II : La question de l'utilisation de la carte d'achat pour les achats « hors marché »**

Lorsque les collectivités territoriales souhaitent mettre en place la carte d'achat, elles se trouvent rapidement confrontées à la question de son utilisation « hors marché ». En effet, la cartographie des achats, étape préalable à la mise en place du dispositif<sup>15</sup>, révèle souvent que, parmi les achats récurrents de faibles montants de la collectivité, se trouvent des achats « hors marché ».

Il s'agit soit d'achats « de dépannage » ou « de dernière minute » effectués chez les commerçants de proximité soit d'achats sur une famille de produits dont le volume financier annuel ne justifie pas la passation d'un marché public. Les cas les plus fréquents concernent les petits achats alimentaires chez des distributeurs de type « Petit Casino » ou encore l'outillage et la quincaillerie nécessaires à l'activité des services techniques. Or, dans la majorité des cas, il n'existe pas de marché écrit avec ces commerçants. Ceci est d'autant plus vrai dans les petites et moyennes collectivités, pour lesquelles le volume annuel réalisé chez ces fournisseurs de proximité est inférieur au seuil de 4 000 euros et échappe donc à toute procédure de publicité et de mise en concurrence<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Cf. Deuxième partie, Titre 2, Section 1, § I, A, 1 : « la réalisation de la cartographie des achats ».

Pour apporter des éléments de réponse à la question de l'utilisation de la carte d'achat pour des achats « hors marché », il convient d'étudier les dispositions des textes relatifs à la carte d'achat. D'autres éléments d'ordre juridique seront également développés.

### **A. L'absence d'indication formelle des textes relatifs à la carte d'achat**

L'utilisation de la carte d'achat pour des achats « hors marché » répondrait aux problématiques posés par ce type d'achat dans les collectivités. Cependant, aucune indication formelle issues des textes n'indique que cette pratique est possible.

La carte d'achat peut représenter une solution aux problèmes posés par les achats « hors marché ». En effet, comme il s'agit souvent d'achats « imprévus », l'utilisateur ne dispose pas du temps nécessaire pour rédiger un bon de commande et le faire valider par sa hiérarchie. Pour y remédier, la plupart des collectivités usent de la pratique du « bon de commande en blanc », c'est-à-dire que le supérieur hiérarchique de l'utilisateur signe des bons de commande non remplis à l'avance afin que l'agent puisse passer à tout moment une commande urgente. Cette pratique n'est pas réglementaire et elle n'est pas sécurisante pour le supérieur hiérarchique au vu des risques d'abus qu'elle induit. Ce dernier ayant signé le bon de commande, cela signifie qu'il valide les achats réalisés y compris si ces derniers sont en dehors de l'activité du service.

Avec la carte d'achat, l'acte de commande est délégué directement au porteur de carte, c'est-à-dire que ce dernier est lui-même responsable de ses achats sans qu'il ait besoin d'une validation d'un directeur ayant délégation de signature. L'insécurité juridique est donc levée avec ce système. En outre, la carte d'achat apporte la souplesse nécessaire à ce type d'achat puisque l'utilisateur peut se rendre avec sa carte à tout moment chez le fournisseur de proximité. Le risque d'abus d'utilisation est également limité puisqu'il est possible de fixer un plafond sur chaque carte d'achat (plafond mensuel et/ou plafond par utilisation). La carte d'achat semble donc tout à fait adaptée à ces achats « de dépannage » hors marché.

Or, la lecture du décret ne semble pas indiquer qu'il soit possible d'utiliser la carte d'achat « hors marché ». Une fiche pratique du MINEFI à l'attention des collectivités entretient cependant une certaine ambiguïté puisqu'elle est rédigée de telle sorte qu'il paraît possible d'utiliser la carte d'achat « hors marché ». En effet, elle indique que le référencement carte d'achat d'un fournisseur pour lequel les achats sont effectués « hors marché » serait possible<sup>17</sup>.

De plus, la question d'une utilisation « hors marché » est entretenue par le fait que certaines collectivités utilisent ou projettent d'utiliser la carte d'achat pour ce type d'achat

---

<sup>16</sup> Seuil fixé par le décret n° 2004-1298 du 26 novembre 2004 et repris à l'article 28 du nouveau code des marchés publics issu du décret du 1<sup>er</sup> août 2006 : « *Le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si les circonstances le justifient, ou si son montant estimé est inférieur à 4 000 € HT* » (cf. annexe n° 6).

<sup>17</sup> Source : Fiche intitulée « Le fonctionnement détaillé d'une carte d'achat », Dossier « carte d'achat », Site du MINEFI ([www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr)).

sans en avoir été sanctionnées.

Le juge administratif ne s'étant pas encore prononcé à ce sujet, il existe donc une véritable incertitude juridique sur la possibilité d'utiliser la carte d'achat pour les achats « hors marché ».

**Afin de ne pas se situer dans cette incertitude juridique, il semble préférable d'utiliser la carte d'achat uniquement dans le cadre de marchés publics.**

Plusieurs arguments viennent à l'appui de cette position.

## **B. Les éléments d'ordre juridique**

Tout d'abord, le code des marchés publics ne semble pas être en accord avec une telle utilisation. En effet, l'article 20 (alinéa 2) du précédent code des marchés publics<sup>18</sup> (CMP) précise que « *la personne responsable du marché (PRM) peut se faire représenter dans l'exercice de ses fonctions, sauf pour le choix de l'attributaire et de la signature du marché* ». Or, lorsque l'agent public effectue un achat par carte auprès d'un fournisseur de son choix, c'est lui même qui décide « d'attribuer un marché ». Cette pratique semble donc être en contradiction avec le précédent CMP puisque seule la PRM peut choisir un délégataire. Même avec la disparition de la notion de PRM dans le nouveau code des marchés publics issu du décret du 1<sup>er</sup> août 2006 et applicable à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2006, les collectivités vont certainement prendre les dispositions nécessaires pour que ce soit l'exécutif qui détienne la compétence du choix de l'attributaire et la signature du marché.

Il serait possible d'objecter que cette disposition du CMP ne s'applique pas en deçà du seuil de 4 000 euros introduit par le décret du 26 novembre 2004 et repris à l'article 28 du nouveau Code des marchés publics<sup>19</sup> puisque les achats échappent alors à toute mesure de mise en concurrence et de publicité. Or, il s'avère que choisir de référencer un fournisseur pour la carte d'achat revient à conclure une sorte de « marché exclusif » avec lui. Si le fournisseur de quincaillerie « delta » est référencé carte d'achat par la collectivité, l'utilisateur carte d'achat se rendra logiquement chez ce fournisseur pour un besoin urgent. Il est aisé de comprendre que ce dernier choisira la facilité en utilisant sa carte et ne consultera pas plusieurs fournisseurs potentiels. Il y aura donc une absence totale de mise en concurrence. Il est alors possible de considérer que ce fait constitue une violation de l'article 1 du CMP, qui énonce les principes de la commande publique dont celui de liberté d'accès à la commande publique.

En outre, l'article 28 du nouveau CMP indique seulement que « *le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si son montant estimé est inférieur à 4 000 €* ». Autrement dit, la collectivité territoriale peut tout aussi bien décider que la mise en concurrence est aussi la règle en dessous de 4 000 €. Cela se traduit généralement par la recommandation faite dans les guides de procédure adaptée de demander plusieurs devis pour un marché

---

<sup>18</sup> Code des marchés publics issu du décret du 7 janvier 2004.

<sup>19</sup> Cf. article 28 du CMP issu du décret du 1<sup>er</sup> août 2006 en annexe n° 6.

inférieur à 4 000 €.

**L'ensemble de ces réflexions conduit à rejoindre l'avis du Professeur Florian Linditch<sup>20</sup> et de prescrire une certaine prudence dans l'utilisation de la carte d'achat pour des achats « hors marché ». Il semble en effet préférable de mettre en place la carte d'achat uniquement avec des fournisseurs pour lesquels il existe un marché. Si tel n'est pas le cas, il est donc souhaitable d'établir préalablement un marché avec le fournisseur dans les conditions de mise en concurrence réglementaires.**

Dans un cas extrême d'utilisation de la carte d'achat « hors marché » (pour des seuils inférieurs à 4 000 € par exemple), il serait alors possible d'envisager le référencement de plusieurs fournisseurs du même domaine d'activité (plusieurs quincailleries par exemple). Ainsi, si le porteur de carte a le choix entre plusieurs fournisseurs pour satisfaire son besoin, il est alors possible d'estimer qu'il y a une réelle mise en concurrence entre plusieurs entreprises.

Au regard de l'incertitude juridique qui pèse sur la possibilité d'utiliser la carte d'achat pour l'acquisition de fournitures ou services « hors marché », il aurait été bénéfique que le CMP évolue et intègre les possibilités d'exécution par carte d'achat. En effet, il existe une certaine incohérence entre l'objet même de la carte d'achat, à savoir la simplification du processus pour les achats de faibles montant, et le champ d'application du décret qui exclue les achats « hors marché » alors même qu'il s'agit d'achats de faible montant. Malheureusement, le nouveau CMP applicable issu du décret du 1<sup>er</sup> août 2006 et applicable au 1<sup>er</sup> septembre 2006 ne fait pas mention de l'exécution par carte d'achat.

Bien qu'une incertitude existe au niveau de l'étendue du champ d'application (cas des achats « hors marché »), la carte d'achat constitue bien un outil au service de la commande publique. Son objet même est en effet l'exécution des marchés publics. Les modalités de mise en place de cet outil sont également soumises à des principes de la commande publique.

## **Section 2 : les conditions juridiques de la mise en place de la carte d'achat**

---

Une collectivité qui se déciderait à mettre en place la carte d'achat ne saurait le faire en s'abstenant de certaines règles juridiques. En effet, le décret du 26 octobre 2004 instaurant la carte d'achat fixe les modalités juridiques de mise en place de cet outil. Ces conditions particulières concernent la contractualisation de la collectivité avec les partenaires carte d'achat mais également les clauses des marchés exécutés par carte d'achat.

### **§ I : Une nécessaire contractualisation de la collectivité publique avec ses**

---

<sup>20</sup> Florian Linditch, Carte d'achat et droit de la commande publique, premières observations, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n°49, 29 novembre 2004, 1787.

## partenaires

Pour disposer de cartes d'achat, la collectivité territoriale doit s'associer à un établissement bancaire ou financier fournissant ce type de cartes. Elle doit également s'assurer que les fournisseurs visés par la carte d'achat acceptent ce dispositif de paiement.

### A. Contractualisation avec l'opérateur bancaire, émetteur de la carte d'achat

Un nouvel acteur, l'opérateur bancaire émetteur des cartes d'achat, intervient dans le processus de la commande publique. Il convient donc de décrire la relation entre la collectivité territoriale et cet établissement bancaire ou financier.

**L'article 7 du décret du 26 octobre 2004 indique que les relations entre l'entité publique et l'émetteur de cartes sont d'ordre contractuelles<sup>21</sup>. La mise en place d'un programme carte d'achat implique donc la conclusion d'un marché public de prestation de services avec un établissement bancaire ou un établissement financier habilité à émettre ce type de carte<sup>22</sup>. L'opérateur bancaire est appelé à effectuer principalement deux types de services : émettre et paramétrer les cartes d'achat et consentir une avance à la collectivité pour le paiement des prestations à son fournisseur.**

L'émetteur de carte facture donc à la collectivité à la fois la prestation d'impression et de paramétrage de chaque carte et une rémunération sur chaque transaction. Ces montants sont généralement peu élevés, ce qui conduit à effectuer une consultation dans le cadre de la procédure adaptée de l'article 28 du code des marchés publics.

L'offre disponible en matière de cartes d'achats étant très diversifiée, il semble difficile pour la collectivité territoriale d'établir un cahier des charges « fermé » au risque de se priver de la candidature de certains établissements. Dans le cadre d'un cahier des charges ouvert, il est souhaitable de choisir une procédure de consultation comportant une phase de négociation orale avec les candidats de manière à préciser certains aspects de leur offre écrite. La comparaison des offres en sera ainsi facilitée.

Les relations financières issues du contrat conclu entre la collectivité publique et l'opérateur carte d'achat sont également régies par les dispositions (articles 4 et 7) du décret du 26 octobre 2004. Ainsi, l'opérateur bancaire met à la disposition de la collectivité un « compte technique » sur lequel le montant des fonds transférés sera inscrit. Chaque utilisation de la carte sera mentionnée sur un « relevé d'opérations » que l'établissement bancaire met à disposition de la collectivité.

### B. Contractualisation avec les fournisseurs référencés

Les relations entre l'acheteur public et le fournisseur (appelé « accepteur » dans le décret du 26 octobre 2004) sont également contractuelles. En effet, le système de la carte

---

<sup>21</sup> Cf. article 7 du décret n°2004-1144 du 26 octobre 2004 en annexe n°1.

<sup>22</sup> Dexia Crédit Local est par exemple un établissement financier habilité à émettre des cartes d'achat.

d'achat ne peut être mis en place que si les fournisseurs des collectivités publiques acceptent ce dispositif.

Le principal changement pour le fournisseur se situe au niveau du paiement. Il doit renoncer à toute forme de paiement direct des créances nées au titre d'un marché public par la collectivité et sera payé directement par l'opérateur bancaire carte d'achat choisi par la collectivité.

De cette acceptation de la carte d'achat par le fournisseur, naît donc une nouvelle relation bilatérale entre le fournisseur et l'opérateur carte d'achat de la collectivité. Pour adhérer au réseau de l'opérateur de carte d'achat, le commerçant doit en effet contractualiser avec ce dernier<sup>23</sup>. Le contrat définit les règles que devra respecter le fournisseur pour accepter des commandes passées par carte d'achat. Il est nécessaire de savoir qu'un certain nombre de fournisseurs, notamment en matière de fournitures de bureau, sont déjà référencés carte d'achat auprès d'une banque.

Lorsqu'un fournisseur n'est pas encore référencé carte d'achat, il revient à la collectivité de négocier avec lui afin de le convaincre d'accepter ce mode de paiement. En effet, l'acceptation de ce mode de paiement a un coût pour le fournisseur. Il doit non seulement disposer d'un terminal de paiement relié à celui de l'opérateur bancaire (capable d'effectuer les demandes d'autorisation à chaque utilisation) mais il paie également une commission sur chaque transaction effectuée.

Les deux principaux facteurs contribuant à l'acceptation de la carte d'achat par un fournisseur sont d'une part le fait de réaliser un volume financier important avec la collectivité et d'autre part l'effet volume que peut procurer la carte d'achat lorsque le fournisseur travaille avec un nombre important de collectivités publiques et qui sont donc susceptibles de passer à ce mode d'exécution des marchés dans l'avenir.

En outre, le principal avantage de la carte d'achat pour le fournisseur est la réduction du délai de paiement (qui peut être réduit à moins de cinq jours) et donc l'amélioration de sa trésorerie.

La mise en place de la carte d'achat doit donc se faire dans le respect des règles de la commande publique, notamment en ce qui concerne la contractualisation avec les partenaires carte d'achat de la collectivité publique.

Il est également nécessaire d'apporter des compléments aux marchés publics exécutés par carte d'achat.

## **§ II : L'intégration d'une clause d'exécution par carte d'achat dans les marchés publics**

Le référencement des fournisseurs et la passation d'un marché de service avec un opérateur bancaire ne sont pas suffisants pour commencer à passer des commandes par carte d'achat. **En effet, le contrat initial qui lie la collectivité à son fournisseur, à savoir le marché public proprement dit, doit prévoir une exécution du marché par carte d'achat.**

---

<sup>23</sup> Excepté dans le cas où il est déjà référencé carte d'achat auprès d'un autre opérateur bancaire.

La démarche est différente en fonction de l'existence préalable ou non d'un marché. Lorsqu'un marché existe et est en cours d'exécution, son titulaire est connu. Il s'agit donc d'effectuer les démarches nécessaires pour le référencer carte d'achat (contractualisation avec un établissement bancaire et mise en place du dispositif technique permettant l'acceptation de la carte d'achat) et d'intégrer des clauses d'exécution par carte d'achat par avenant dans le marché existant.

En revanche, lorsque la collectivité souhaite inclure la possibilité d'exécuter un prochain marché par carte d'achat dans une nouvelle procédure de consultation, le titulaire du marché n'est pas connu. Il s'agira donc d'abord d'inscrire les clauses d'exécution par carte d'achat dans les pièces du dossier de consultation des entreprises (DCE) et une fois le titulaire choisi, de le référencer carte d'achat.

#### **A. L'intégration par avenant de clauses d'exécution par carte d'achat dans les marchés existants**

Lorsqu'un marché est en cours d'exécution avec un fournisseur qui s'est fait référencé carte d'achat, certaines clauses d'exécution de marché doivent être revues. **En effet, il est impératif que le marché mentionne la possibilité d'exécution par carte d'achat, sans quoi l'utilisation de la carte d'achat ne serait pas conforme au marché. Il convient donc de conclure un avenant avec le titulaire du marché pour intégrer l'exécution par carte d'achat.**

La Mission pour l'économie numérique considère par ailleurs que dès lors que les fournisseurs titulaires ont recours à la carte d'achat avec d'autres clients, il est possible de faire des clauses d'exécution par carte d'achat des clauses obligatoires et pas seulement facultatives<sup>24</sup>.

Le paiement par carte d'achat doit être en particulier inséré dans les clauses relatives au paiement du marché. Il convient notamment d'indiquer que le fournisseur doit se doter d'un système technique d'acceptation de la carte d'achat et d'un contrat avec un établissement bancaire ou financier. Il est également important de faire référence au mécanisme de paiement puisque c'est l'opérateur bancaire de la collectivité qui paie directement le fournisseur.

Il est possible que l'opérateur bancaire ou son correspondant retirent à un fournisseur la possibilité d'accepter le paiement par carte d'achat en raison de difficultés financières rencontrées par le fournisseur. La collectivité doit donc prévoir que, dans un tel cas, le titulaire est libéré de son obligation d'exécuter le marché par carte d'achat et que le système du bon de commande devient alors le mode d'exécution du marché. En effet, au titre de l'article 6 du décret du 26 octobre 2004, la collectivité publique ne peut résilier le marché ou appliquer des pénalités en raison d'une incapacité du fournisseur d'accepter la carte d'achat<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Rapport du groupe de travail n°7 sur les cartes d'achat et la dématérialisation des factures, Mission pour l'économie numérique, 18 mars 2003.

<sup>25</sup> Cf. article 6 du décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2006 en annexe n°1.

Il est également nécessaire d'indiquer dans le marché que l'acheteur bénéficie d'un service de remboursement ou de contestation de transaction, notamment dans les cas de vente à distance. En effet, il peut s'avérer au moment de la livraison que les fournitures délivrées ne correspondent pas à la commande passée. La mise en place d'un système d'avoir permet de résoudre cette éventuelle difficulté.

Enfin, il est préférable de faire de l'exécution par carte d'achat un système exclusif de commande et de paiement lorsqu'elle est mise en place. En effet, même si le texte prévoit la possibilité d'une double exécution (par carte d'achat et par mode traditionnel), il s'est avéré au cours des expérimentations que cette modalité était source de complications, à la fois du côté du fournisseur et du côté de la collectivité et pouvait même faire échouer la carte d'achat.

## **B. Respect du principe de la liberté d'accès à la commande publique dans les nouvelles consultations**

Lorsque la mise en place de la carte d'achat est validée dans une collectivité territoriale, celle-ci peut décider d'inclure les clauses d'exécution par carte d'achat<sup>26</sup> dans les nouveaux marchés ou dans les marchés arrivant à échéance et à renouveler.

En revanche, la collectivité ne peut faire de la carte d'achat un critère de sélection des offres des candidats puisque cela reviendrait à réduire la consultation auprès des entreprises déjà référencées et donc à enfreindre le principe fondamental de liberté d'accès à la commande publique<sup>27</sup>. Les juristes consultés sur ce point<sup>28</sup> ont en effet considéré que l'utilisation de la carte de paiement comme critère de sélection n'apparaît pas justifiée par l'objet du marché ou ses conditions d'exécution et qu'elle serait donc contraire à l'article 53 du CMP<sup>29</sup>.

Il s'agira donc de prévoir que l'exécution par carte d'achat pourra seulement être une possibilité d'exécution du marché. Il paraît pourtant acceptable qu'une collectivité ayant mis en place un programme carte d'achat cherche à développer le champ d'application de la carte d'achat et donc à valoriser les candidats acceptant ce type de paiement. En effet, il serait incohérent de souhaiter développer la carte d'achat sans se donner les moyens pour y parvenir.

Les collectivités ayant mis en place la carte d'achat ou projetant de la mettre en place choisissent donc généralement de valoriser les offres des candidats acceptant le paiement par carte d'achat sans toutefois en faire un critère de sélection à part entière.

La solution choisie consiste en la valorisation de l'acceptation de la carte d'achat à

---

<sup>26</sup> Cf. description de ces clauses dans le paragraphe précédent (A).

<sup>27</sup> Article 1 du nouveau code des marchés publics issu du décret du 1<sup>er</sup> août 2006 (cf. annexe n° 6).

<sup>28</sup> Source : Florian Linditch, Carte d'achat et droit de la commande publique. premières observations, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n°49, 29 novembre 2004, 1787.

<sup>29</sup> Article 53 du nouveau code des marchés publics issu du décret du 1<sup>er</sup> août 2006 (cf. annexe n° 6).



l'intérieur d'un critère de sélection plus global. En effet, il est possible de considérer que l'acceptation de la carte d'achat constitue un élément de la valeur technique de l'offre du candidat. Elle sera donc valorisée dans le cadre de la notation globale du critère de la valeur technique.

La collectivité devra veiller à ce que cet élément ne constitue pas une part essentielle de la notation du critère technique. Par exemple, une notation globale du critère technique sur trois points donnera automatiquement un poids plus important à l'acceptation de la carte d'achat qu'une notation globale sur dix ou vingt points. Procéder de telle façon (notation sur peu de points) reviendrait à faire de l'acceptation du paiement par carte d'achat un élément essentiel de sélection et donc une sorte de critère de sélection à part entière. Cette pratique serait fort probablement sanctionnée par le juge administratif.

Il est donc possible de valoriser les candidats acceptant le paiement par carte d'achat au sein d'un critère global de valeur technique noté largement. Afin de ne pas prendre le risque d'être sanctionné par le juge en faisant de la carte d'achat un sous critère affiché de la valeur technique, il est préférable de demander simplement aux candidats dans le mémoire technique s'il sont référencés carte d'achat, s'ils ont entrepris une démarche de référencement ou s'ils envisagent d'entreprendre cette démarche.

L'examen des dispositions du décret du 26 octobre 2004 permet d'affirmer que la carte d'achat constitue bien un outil au service de la commande publique. Nouveau moyen de commande et de paiement des marchés publics, elle transforme le circuit classique de la chaîne de commande et apporte ainsi de la souplesse à la commande publique.

Si par son objet (exécution des marchés publics) et par ses modalités de mise en place, la carte d'achat se situe bien dans le champ de la commande publique, elle en modifie cependant certains principes. Il est donc nécessaire d'approfondir ces changements intervenus.

## **Titre 2 : La modification de certains principes de la commande publique dans un système carte d'achat**

Comme cela a été abordé précédemment, l'ensemble du circuit de la commande publique est modifié lors d'une exécution d'un marché public par carte d'achat. Si cet outil permet d'apporter de la souplesse à la commande publique, c'est en partie parce qu'elle modifie certains principes juridiques.

La plus importante modification concerne la délégation du droit de commande au porteur de la carte d'achat (Section 1). Les principes de paiement de l'achat public sont également modifiés sans pour autant supprimer la fonction de contrôle exercée par le comptable public (Section 2).

## Section 1 : La nécessaire délégation du droit de commande

---

L'une des innovations principales du cycle de la commande dans un système carte d'achat est la délégation du droit de commande à l'utilisateur. Une incertitude existe quant à la conformité de cette délégation de commande avec les textes juridiques s'appliquant aux collectivités territoriales.

### § I : Une modification du circuit de commande avec la carte d'achat:

La délégation de droit de commande à l'utilisateur dans une exécution des marchés publics par carte d'achat repose sur deux notions novatrices : la délégation de l'autorisation d'engagement de la commande et le contrôle hiérarchique a posteriori.

#### A. Délégation de l'engagement de la commande

L'objectif de la carte d'achat est de raccourcir le circuit décisionnel d'une commande en déléguant le droit de passer commande au plus près du besoin, c'est-à-dire dans les services opérationnels. **La délégation à opérer la commande porte à la fois sur la commande en tant que telle (par téléphone, télécopie, Internet, etc.) et sur la certification du service fait.**

La mise en place de la carte d'achat n'a de sens que si le principe de la délégation du droit de commande est acceptée par la collectivité publique. Cette acceptation est parfois difficile pour une collectivité qui a centralisé son processus d'achat. Cependant, le système de la carte d'achat ne peut être efficace et produire pleinement ses effets que si la délégation est effective au plus près des agents ayant des besoins professionnels.

Il existe généralement une crainte vis à vis de cette délégation du droit de commande aux utilisateurs car elle est souvent considérée comme étant trop risquée. Or, les expérimentations réalisées ont montré qu'il n'y a pas d'augmentation du risque par rapport aux processus classiques<sup>30</sup>. Ainsi, à la RATP les budgets d'achats sont restés dans les mêmes limites après la mise en place de la carte d'achat<sup>31</sup>. La crainte d'une augmentation de la fraude liée à l'introduction de la carte d'achat repose sur une fausse idée selon laquelle le contrôle hiérarchique a priori dans un système classique de commande exclut toute fraude. En effet, le responsable hiérarchique effectuant le contrôle a priori des bons de commande traditionnels concentre généralement son attention sur les achats importants et peu sur les achats faibles en montant.

En outre, il est nécessaire de ne pas confondre délégation de commande et délégation de signature. Le porteur de carte n'est pas délégataire de signature, il exécute simplement un marché signé par l'exécutif de la collectivité dans des conditions prédéfinies. L'une des sécurisations offerte par la carte d'achat est le paramétrage des

---

<sup>30</sup> Source : La carte d'achat dans les collectivités locales et les établissements publics locaux, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Comptabilité Publique, l'Press, 2005, pages 78-79.

<sup>31</sup> Source : Décision Achats, l'Press, Hors série 2004 n°1, La carte d'achat dans la sphère publique, page 34.

cartes. C'est le responsable du programme carte d'achat qui détermine le paramétrage de chaque carte. Il peut fixer non seulement un montant maximum de commande mensuelle chez un fournisseur mais également un montant maximum par transaction, ce qui limite fortement les risques de dérives.

A l'opposé des craintes de fraude, les expérimentations ont également montré que le système de la carte d'achat entraînait une responsabilisation des utilisateurs. La délégation s'est généralement traduite par une acceptation très positive de la carte d'achat par les porteurs, qui ont apprécié le gain d'efficacité mais aussi le renforcement de leurs responsabilités dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Les agents apprécient aussi la simplification administrative par rapport aux processus antérieurs. Il a également été observé que les commandes sont très souvent en dessous des prévisions et des plafonds paramétrés des cartes<sup>30</sup>.

## **B. Contrôle hiérarchique a posteriori**

**La seconde caractéristique liée à la délégation du droit de commande est la suppression de tout contrôle hiérarchique en amont de la passation de la commande.** Les caractéristiques mêmes de la carte d'achat font que tout contrôle a priori est impossible. Lorsque l'agent introduit sa carte dans le terminal de paiement du fournisseur ou donne son numéro de carte pour un achat à distance, il engage juridiquement la collectivité.

Il s'agit d'un changement radical dans la façon de commander dans les collectivités publiques puisque la signature d'un directeur ayant délégation de signature est indispensable dans un système traditionnel de bon de commande. Ici, c'est l'agent lui-même qui valide la commande de fait en utilisant sa carte.

Le contrôle hiérarchique s'effectue donc a posteriori une fois les achats livrés et payés au fournisseur. En effet, le supérieur hiérarchique et/ou le responsable du programme carte d'achat contrôle les reporting globaux délivrés par l'opérateur bancaire carte d'achat. La plupart des émetteurs carte d'achat ayant développé des plateformes de reporting consultables en ligne, le supérieur hiérarchique peut donc effectuer un contrôle régulier des achats passés par carte de ses agents. Il vérifie que les achats effectués correspondent bien aux besoins du service et sont bien l'objet du marché passé avec le fournisseur.

Le contrôle hiérarchique est donc profondément modifié. Il s'agit également d'un allègement de charge pour les directeurs des collectivités qui, au lieu de viser chaque bon de commande dans le système traditionnel, peuvent consulter en seule fois l'ensemble des commandes passées par carte d'achat.

En outre, ce contrôle a posteriori est renforcé puisqu'il est également effectué par le porteur de carte lui-même. Ce dernier a en effet la charge de vérifier les relevés d'opérations. Etant donné que c'est lui qui est le plus à même de savoir exactement ce qui a été livré par le fournisseur, il doit vérifier que les montants facturés par l'opérateur bancaire à la collectivité correspondent bien au service fait.

La délégation de commande est donc la clé du système d'exécution des marchés par

carte d'achat puisqu'elle permet d'apporter la souplesse nécessaire au circuit de la commande publique. Cependant, d'un point de vue strictement juridique, la délégation du droit de commande suscite quelques interrogations.

## **§ II : Interrogations juridiques sur la délégation du droit de commande**

La délégation du droit de commande liée à la carte d'achat suscite deux types d'interrogations. La première est liée à sa conformité avec les textes régissant le droit des collectivités territoriales, en particulier le Code des marchés publics et le CGCT<sup>32</sup>. La seconde interrogation concerne la forme que doit prendre la délégation de commande.

### **A. Délégation du droit de commande et textes généraux**

La délégation du droit de commande est un principe nouveau dans le champ de la commande publique. Se pose la question de sa conformité avec le Code des Marchés Publics et le CGCT.

#### **1. Délégation du droit de commande et Code des Marchés Publics (CMP)**

La personne qui effectue une commande dans le cadre d'un circuit classique de commande est la personne responsable du marché (PRM), appelée aujourd'hui « pouvoir adjudicateur ». Le précédent Code des marchés publics ne connaissait que la PRM comme acteur de la commande publique. Le CMP précisait que « *la personne responsable du marché peut se faire représenter dans l'exercice de ses fonctions, sauf pour le choix de l'attributaire et la signature du marché* »<sup>33</sup>. Dans le circuit traditionnel d'une commande, lorsqu'un directeur général adjoint (dans une commune) ou un directeur de service (dans les autres collectivités) signe un bon de commande, il représente le pouvoir adjudicateur dans l'exercice de ses fonctions, par l'intermédiaire de la délégation de signature qu'il a reçu.

Or, avec la carte d'achat, le porteur de carte ne possède pas de délégation de signature mais seulement une délégation de commande. Il y a donc une ambiguïté certaine entre le CMP et le dispositif de la carte d'achat puisque personne ne représente l'exécutif de la collectivité dans l'exercice de sa fonction. Cependant, selon Florian Lindtich, « si l'on part du principe que la carte d'achat intervient sur la base d'un marché déjà signé par la PRM, la délégation qu'elle impliquera nécessairement paraît bien entrer dans les prévisions du Code des marchés publics »<sup>34</sup>.

Ce constat confirme bien le risque existant à utiliser la carte d'achat « hors marché »<sup>35</sup>. Dans ce cas précis, il n'y a aucun marché signé et il est alors possible de considérer

---

<sup>32</sup> Code Général des Collectivités Territoriales.

<sup>33</sup> Article 20 du code des marchés publics issu du décret du 7 janvier 2004.

<sup>34</sup> Florian Lindtich, Carte d'achat et droit de la commande publique, premières observations, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n°49, 29 novembre 2004, 1787.

que c'est le porteur de carte qui, lorsqu'il utilise sa carte, engage juridiquement la collectivité avec le fournisseur et conclut donc un « marché » avec lui. Ceci constitue donc bien une infraction au précédent Code des marchés publics, qui prévoyait que seule la PRM pouvait conclure un marché public.

L'ensemble de ces remarques s'appliquaient au CMP issu du décret du 7 janvier 2004 et encore en vigueur jusqu'au 31 août 2006. Or, l'une des principales modifications du nouveau CMP issu du 1<sup>er</sup> août 2006 et en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2006 est la disparition de la notion de « personne responsable du marché » (PRM) remplacé par celle de « pouvoir adjudicateur ». La définition des pouvoirs adjudicateurs indique simplement qu'il s'agit « *des collectivités territoriales et des établissements publics locaux* »<sup>36</sup>. Il est donc légitime de se demander si la disparition de la PRM a une incidence sur le fait d'effectuer des achats « hors marché » par carte d'achat.

La disparition de la PRM ne devrait pas modifier la manière dont les acheteurs publics passent actuellement leurs marchés. Elle constitue une mesure de simplification administrative. Ainsi, la personne qui signe les marchés publics devrait rester l'exécutif de la collectivité (Maire, Président du Conseil Général, etc.) ou de l'établissement public local. En revanche, aucune indication n'étant donnée sur les délégations de signature ou sur la représentation du pouvoir adjudicateur dans l'exercice de ses fonctions, il est possible de penser que l'autorité compétente du pouvoir adjudicateur (la personne publique qui passe un marché) s'organise comme elle l'entend par le biais de délégations de compétences et de signatures. Il serait éventuellement possible d'imaginer une délibération de l'assemblée de la collectivité dans laquelle l'exécutif délègue le droit de commande aux porteurs de carte pour les petits achats inférieurs à 4000 euros.

Malgré cette possibilité offerte par le nouveau CMP, les remarques relatives à l'absence de mise en concurrence due à ce type de pratique restent valables et il semble préférable de bien étudier les incidences d'une telle délibération.

En outre, il est nécessaire d'être prudent sur la liberté de délégations que semble instituer le nouveau CMP issu du décret du 1<sup>er</sup> août 2006. En effet, en l'absence d'indication dans le nouveau CMP, les délégations de signature doivent être conformes aux dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Le CGCT est en effet d'origine législative et il s'impose au CMP qui est lui, réglementaire.

## 2. Délégation du droit de commande et CGCT

**La délégation du droit de commande introduite par le décret du 26 octobre 2004 relatif à la carte d'achat ne fait pas partie de la liste des délégations prévue dans le CGCT.**

En effet, dans le CGCT, « *le Maire est seul chargé de l'administration mais il peut [...] déléguer par arrêté une partie de ses fonctions* » (article L. 2122-18). Cependant, la liste des délégataires du Maire est limitée aux adjoints (article L. 2122-18) et aux directeurs

<sup>35</sup> Cf. Première partie, Titre 1, Section 1, § II « La question de l'utilisation de la carte d'achat pour les achats « hors marché ».

<sup>36</sup> Article 2 alinéa 2 du Code des marchés publics issu du décret du 1<sup>er</sup> août 2006 (cf. annexe n° 6).

généralistes et directeurs adjoints des services et des services techniques (article L. 2122-19). Cependant, il s'agit dans ces articles de « délégations de signature » et le CGCT est muet sur les délégations du droit de commande. Il est donc possible de considérer qu'en déléguant un droit de commande aux agents publics, le chef de l'exécutif d'une collectivité ne met pas en cause les règles applicables aux délégations de signature.

D'autre part, l'article L. 2122-22 du CGCT indique que *« le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, lorsque les crédits sont inscrits au budget »*. En interprétant largement cette disposition, il peut être considéré que l'acte de commande d'un achat, dans le cadre d'un marché non formalisé, fait partie de l'exécution et du règlement du marché. Etant donné que le Maire peut prendre toute décision relative à l'exécution et au règlement de ces marchés à procédure adaptée, il est possible d'en conclure qu'il peut décider que certains de ces marchés seront exécutés et réglés par carte d'achat. Dans le cas où la collectivité adopte un guide de procédure adaptée pour ses marchés non formalisés, il serait donc possible d'intégrer une clause indiquant que ces marchés peuvent être exécutés par carte d'achat.

Cette interprétation large du CGCT conduit donc à conclure que les dispositions du décret du 26 octobre 2004 relatif à la carte d'achat sont conformes à celles du CGCT en ce qui concerne les marchés dits à procédure adaptée issus de l'article 28 du Code des marchés publics<sup>37</sup>.

Si la question de la conformité juridique de la délégation de commande au CGCT semble levée en ce qui concerne les marchés se situant en dessous des seuils de procédures formalisées, elle demeure pertinente pour l'ensemble des marchés formalisés. En effet, même si la carte d'achat a vocation à être utilisée pour les achats de faible montant, cela ne signifie pas pour autant qu'il s'agit de marchés de faible montant. Dans les collectivités importantes, les montants dépensés pour certaines catégories de fournitures (fournitures de bureau, vêtements de travail, etc.) justifient une consultation sous forme d'appel d'offres. Il est alors impossible de leur appliquer l'article L. 2122-22 du CGCT pour justifier la conformité de la délégation de commande induite par l'utilisation de la carte d'achat.

Afin de remédier à ce problème d'incompatibilité entre la délégation du droit de commande et le CGCT, il serait souhaitable que le CGCT évolue pour intégrer cette nouvelle modalité d'exécution des marchés publics.

## **B. La forme écrite de la délégation du droit de commande**

**Bien qu'il existe un doute sur la conformité juridique de la délégation du droit de commande, il est préférable que cette délégation existe sous une forme écrite au sein de la collectivité.**

---

<sup>37</sup> Code des marchés publics issu du décret n° 2006-975 du 1<sup>er</sup> août 2006.

Le décret du 26 octobre 2004 apporte peu d'informations concernant la forme que doit prendre la délégation du droit de commande. Il indique simplement que « *l'entité publique procède à la désignation de chaque porteur et définit les paramètres d'habilitation de chaque carte* »<sup>38</sup>.

Une délégation, qu'elle quelle soit, doit être écrite et autorisée par un texte. De ce fait, il n'est pas envisageable que la simple remise de la carte d'achat à un agent constitue une délégation en bonne et due forme.

Le guide de la carte d'achat édité par la Direction Générale de la Comptabilité Publique conseille de définir les modalités de la délégation de commande dans un texte interne à l'entité publique<sup>39</sup>. Ce texte doit désigner officiellement les personnes habilitées à utiliser la carte d'achat (les porteurs de carte) ainsi que les modalités selon lesquelles sont définis les paramètres d'autorisation associés à chaque carte.

Il est en fait conseillé à la collectivité d'adopter un texte interne dans lequel sont définis les éléments essentiels relatifs à la carte d'achat. Outre, les éléments précédemment cités, ce texte doit tout d'abord poser le principe de l'engagement juridique de la collectivité territoriale par carte d'achat et les règles d'utilisation par les porteurs notamment les sanctions disciplinaires auxquelles s'expose l'agent en cas de non respect de celles-ci. Il doit aussi établir que l'engagement donné par le porteur par carte d'achat vaut commande vis à vis du fournisseur. Enfin, ce texte désigne le responsable du programme carte d'achat et habilite celui-ci à gérer les opérations à effectuer dans le cadre de ce programme.

Pour la Direction Générale de la Comptabilité Publique et le MINEFI, la délégation du droit de commande s'opère donc par la validation d'un texte interne de l'entité publique décrivant l'ensemble de ces éléments.

Cependant, l'instruction du MINEFI ne comporte pas d'indication sur la forme de ce texte interne à la collectivité territoriale. Elle indique qu'il peut s'agir indifféremment d'une circulaire, d'un arrêté ou d'une décision<sup>40</sup>. Or, il s'avère que la forme juridique du texte a une importance puisque la valeur juridique en sera différente.

Le choix de la forme juridique constitue une question d'ordre politique à l'intérieur de la collectivité. Il sera fonction de l'importance que l'on souhaite attribuer au projet carte d'achat au sein de la collectivité. Plus le projet sera important pour l'exécutif, plus le texte sera adopté à haut niveau (délibération du conseil municipal). De manière plus générale, cette décision sera liée à la place donnée à la stratégie d'achat. Plus la collectivité est sensible aux problématiques d'optimisation des achats, plus il est probable que le texte interne relatif à la carte d'achat sera adopté au niveau de l'Assemblée délibérante.

Il paraît toutefois justifié d'adopter le texte interne régissant les modalités de la carte

---

<sup>38</sup> Article 5 du décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2006 en annexe n°1.

<sup>39</sup> La carte d'achat dans les collectivités locales et les établissements publics locaux, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Comptabilité Publique, l'Press, 2005, pages 169 à 172.

<sup>40</sup> Ibid., page 171.

d'achat et notamment la délégation du droit de commande au niveau de l'Assemblée délibérante de la collectivité. Si l'on part du fait que toute signature de marché à procédure formalisée doit faire l'objet d'une délibération de l'Assemblée délibérante (article L. 2122-22-1 du CGCT) et que certains des marchés exécutés par carte d'achat sont passés selon une procédure formalisée, il est préférable que la modalité d'exécution de ce marché soit également prise au niveau de cette même Assemblée délibérante. Il s'agit en effet de respecter le parallélisme des formes.

La solution choisie par la Communauté urbaine de Lille Métropole a été l'adoption d'une délibération générale autorisant le Président à déléguer son droit de commande. Ensuite, des arrêtés de délégations de signature ont été adoptés<sup>41</sup>.

Bien qu'il existe certains doutes sur la compatibilité du dispositif de la carte d'achat avec le droit des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, il semble que cela ne doive pas compromettre la volonté des collectivités de mettre en œuvre cet outil. D'un côté le juge administratif ne s'est pas prononcé sur ces éléments jusqu'à présent, et d'un autre côté, le MINEFI incite fortement la mise en place de la carte d'achat. Les collectivités peuvent donc introduire ce dispositif sans prise de risque juridique majeure.

En outre, une certaine sécurisation du système carte d'achat est obtenue par l'intervention du comptable public, qui, malgré une position différente dans le processus d'utilisation, exerce une fonction de contrôle.

## **Section 2 : Un rôle du comptable public redéfini avec la carte d'achat**

---

L'introduction de la carte d'achat entraîne une nouvelle approche du paiement public. Bien que le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ne soit pas remis en cause, il subit d'importants aménagements. Le rôle de contrôle du comptable public reste en place mais celui-ci est modifié par rapport au contrôle traditionnel de la dépense publique. En outre, le comptable public peut jouer un rôle de conseil dans la phase d'adoption de la carte d'achat.

### **§I : Une approche différente de la dépense publique:**

Le circuit de la dépense publique est modifié par l'introduction de la carte d'achat. L'acteur le plus affecté par ces changements est le comptable public. Se pose également la question de l'impact de la carte d'achat sur le système des régies d'avances.

#### **A. Modification de la position du comptable public**

Le circuit de la dépense est radicalement différent lors d'une exécution d'un marché public par carte d'achat. Dans un dispositif traditionnel de marché exécuté par bons de commande, le fournisseur est payé directement par le comptable public de la collectivité. Ce paiement peut intervenir jusqu'à 45 jours après réception de la facture par la collectivité.

---

<sup>41</sup> Source : Présentation de la Communauté urbaine de Lille Métropole: Dématérialisation et carte d'achat.



Dans un système carte d'achat, le fournisseur n'est plus payé directement par le comptable public mais par la banque émettrice de la carte d'achat pour la collectivité et ce, dans un délai qui peut être inférieur à 5 jours après la réception de la commande. Le comptable public intervient dans un second temps en payant la banque émettrice sur la base du relevé d'opérations transmis par cet établissement bancaire.

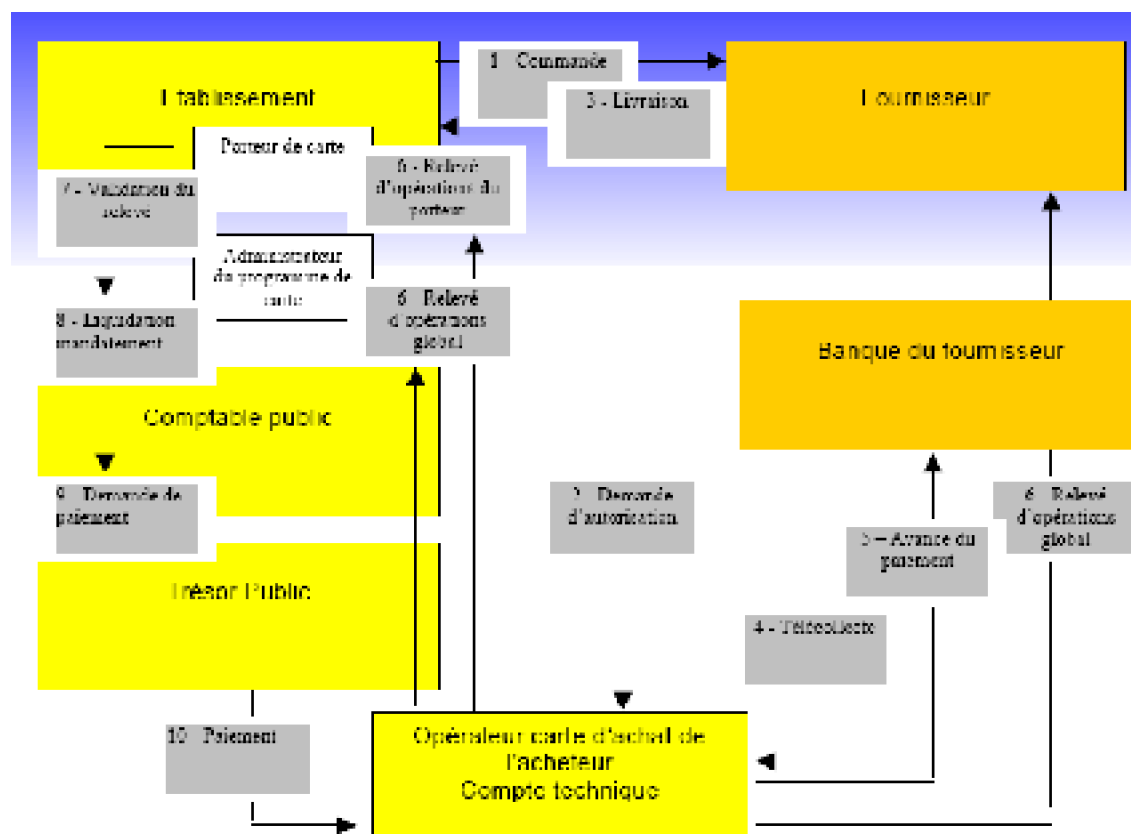


Schéma no 2 : Fonctionnement général du paiement par carte d'achat

Comme cela apparaît sur le schéma ci dessus <sup>42</sup>, l'innovation principale introduite par la carte d'achat au niveau du paiement public est l'avance du paiement au fournisseur. Alors que le paiement du fournisseur constitue la dernière étape dans un circuit de commande classique, il intervient dès les premières étapes (étape n°5 « avance du paiement ») avec la mise en place de la carte d'achat. Etant donné que cette avance de paiement effectuée par la banque opératrice de la carte d'achat peut intervenir à « J+4 » après la passation de la commande et de l'émission de la

<sup>42</sup> Source : Présentation Dexia Crédit Local et American Express: La carte d'achat du secteur public, juin 2006.

facture, il est possible que le fournisseur soit payé avant même d'avoir effectué la livraison. Cela signifie que le paiement intervient avant le contrôle du service fait ce qui est radicalement nouveau dans les entités publiques.

**La position du comptable public est elle aussi modifiée puisqu'il n'est plus à l'interface de la collectivité et du fournisseur mais il se situe entre la collectivité et l'établissement opérateur de la carte d'achat.** Le comptable public n'effectue plus lui-même l'opération de paiement, il régularise seulement la créance due par la collectivité à l'opérateur carte d'achat sur la base du relevé d'opérations qui lui est transmis par la collectivité (étapes 7 à 10 sur le schéma n°2).

**Il existe donc bien un aménagement du principe de l'ordonnateur et du comptable puisque l'ordonnateur transfère la fonction de paiement des fournisseurs du comptable public à l'opérateur carte d'achat.**

Cependant, le principe ne disparaît pas puisque la collectivité reste créancière d'un tiers (l'opérateur bancaire) et c'est le comptable public qui par son paiement éteint cette créance due.

## **B. Carte d'achat et régies d'avances**

La carte d'achat semble aller plus loin que les solutions précédentes visant à apporter de la souplesse au circuit de la dépense publique. Parmi ces solutions, se trouve notamment les régies d'avance.

Les régies d'avances ont été instaurées aux niveaux étatique et local par un décret de 1997<sup>43</sup>. La création d'une régie d'avance autorise une personne, nommée par arrêté de l'ordonnateur, à intervenir à la fois en tant qu'ordonnateur et comptable dans des opérations de dépense. Ce système reste cependant lourd et limité car seules certaines dépenses, définies à l'avance dans l'arrêté portant création de la régie, peuvent faire l'objet d'une régie.

La carte d'achat concerne quant à elle, un panel beaucoup plus large de dépenses et pourrait se substituer aux régies d'avances.

Ainsi, les juristes Bruno Kern et Eric Lamy, dans leur commentaire relatif à la carte d'achat, estiment que la carte d'achat « devrait avantageusement remplacer la régie d'avance pour les dépenses de matériel et de fonctionnement »<sup>44</sup>. Selon eux, la carte d'achat permet de remédier aux insuffisances du système des régies d'avances car non seulement son utilisation peut concerner quasiment tous les types de dépenses mais également car la carte d'achat n'implique aucune régularisation des dépenses engagées par le régisseur de la part de l'ordonnateur.

Cependant, il apparaît que les régies d'avance et la carte d'achat ne concernent pas le même type de dépenses. Alors que la carte d'achat s'adresse à des achats de faibles

---

<sup>43</sup> Décret n° 97-1259 du 29 décembre 1997.

<sup>44</sup> Kern et Lamy, Contrats Publics, n° 42, mars 2005, La carte d'achat : nouvel outil innovant de la commande publique, pages 49 à 53.

montants et récurrents, les régies d'avances sont elles, plutôt utilisées pour des achats ponctuels.

A la Ville de Villeurbanne, plusieurs régies d'avances ont été créées. L'une d'elles concerne le service « jeunesse » et vise à régler les achats de type carburant ou frais d'autoroute que sont amenés à payer les animateurs lors de séjours pour enfants à l'extérieur de Villeurbanne. Concrètement, ces animateurs disposent d'un chéquier qui leur sert à payer ces dépenses ponctuelles. Le compte de la régie d'avance est situé au Trésor Public et il est immédiatement débité. Les utilisateurs du chéquier conservent les tickets de caisse ou factures et le comptable public régularise ensuite la dépense à l'appui de ces pièces. Le service « fêtes et cérémonies » dispose également d'une régie d'avance pour effectuer les achats imprévisibles (exemple : achat d'une composition florale à la dernière minute).

Autrement dit, les régies d'avance concernent principalement des dépenses ponctuelles et non des achats récurrents. En outre, l'objet même de ces dépenses justifient qu'il s'agit d'achats « hors marché ». En effet, il est difficile d'imaginer la passation d'un marché avec une société d'autoroute pour l'achat de quelques tickets de péage et ce, pour des montants dérisoires. Par exemple, la régie d'avance pour le service « fêtes et cérémonies » de Villeurbanne a effectué des achats pour un montant total de 1 200 euros en 2005.

La carte d'achat étant un moyen d'exécution des marchés publics, il semble donc improbable qu'elle puisse se substituer entièrement au système des régies d'avance. Il y aura donc certainement une cohabitation de ces deux systèmes, prévus pour des objets différents.

La position du comptable public étant modifiée dans le système carte d'achat, sa fonction de contrôle l'est également. Son contrôle de la dépense publique ne disparaît pas mais devient limité et a posteriori.

## **§ II : Une fonction de contrôle limitée et introduction d'un rôle de conseil**

La fonction de contrôle de la dépense publique est modifiée lors de l'utilisation de la carte d'achat. Cependant, le décret du 26 octobre 2004 indique que ce contrôle ne disparaît pas puisque l'article 5 prévoit qu' « *avant de créditer le compte technique, le comptable public assignataire effectue les contrôles réglementaires prévus au décret du 29 décembre 1962* »<sup>45</sup>.

Avec l'introduction du dispositif de la carte d'achat, l'intervention du comptable public se limite à deux éléments de contrôle. D'une part, le comptable contrôle les relations entre la collectivité territoriale et l'opérateur de la carte d'achat et d'autre part, il passe d'un contrôle de la dépense publique a priori à un contrôle a posteriori.

Si sa mission de contrôle est réduite avec le dispositif de la carte d'achat, une importante fonction de conseil s'ajoute, elle, à ses missions.

---

<sup>45</sup> Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique.

## A. Nature du contrôle opéré par le comptable public

Il revient au comptable public de contrôler la relation entre la collectivité publique et le prestataire choisi pour émettre les cartes d'achat. En ce qui concerne la dépense publique, son rôle est limité puisqu'il effectue seulement un contrôle a posteriori.

### 1. Contrôle de la relation entre collectivité publique et opérateur carte d'achat

Le comptable public a pour rôle de régir les relations entre la collectivité territoriale et l'émetteur de la carte d'achat. Ces deux acteurs sont liés par un contrat issu du marché de prestations de service passé par la collectivité<sup>46</sup>. Deux prestations principales sont dues par la collectivité à l'opérateur bancaire de la carte d'achat.

Il s'agit d'abord de la créance découlant de la prestation de « l'avance de paiement » effectuée par l'établissement bancaire. En effet, la banque a avancé les fonds nécessaires pour payer les achats passés par carte et il convient d'éteindre cette créance. Les montants qui doivent être réglés correspondent exactement aux montants des fournitures ou services commandés par carte d'achat. Dans cette opération comptable, il s'agit en réalité du règlement différé du service fait.

La seconde prestation due par la collectivité à l'opérateur carte d'achat est le service en lui-même effectué par cet opérateur (la prestation de service). En effet, le fait de payer à l'avance le fournisseur pour le compte de la collectivité est un service rendu par l'établissement bancaire et il doit être rémunéré comme tel. Concrètement, l'opérateur carte d'achat se rémunère par une commission prélevée sur chaque transaction effectuée par carte d'achat. Selon les établissements bancaires et financiers, cette commission peut être forfaitaire (montant de la commission fixe quelque soit le montant de la transaction par carte d'achat) ou peut constituer un pourcentage du montant de chaque transaction (exemple : 2 % du montant de chaque transaction). Cette commission prélevée par l'établissement bancaire figure également sur le relevé d'opérations.

Une autre prestation de service est rendue par l'opérateur carte d'achat. Il s'agit de l'émission des cartes à proprement parler. L'établissement bancaire fournit en effet le nombre de cartes demandées par la collectivité et paramètre ces cartes en fonction des exigences de la collectivité. Le coût de ces cartes est généralement forfaitaire (coût fixe par carte émise) mais il peut également être dégressif en fonction du nombre de cartes émises. Cette prestation particulière fait l'objet d'une facture indépendante du relevé d'opérations. Le comptable public effectue les contrôles réglementaires et vérifie que les montants sont ceux du marché.

Il revient au comptable de payer ces prestations dues par la collectivité à l'opérateur carte d'achat. En effet, l'article 7 du décret du 26 octobre 2004 relatif à la carte d'achat prévoit que « *le paiement doit être effectué à l'émetteur par le comptable public assignataire, dans les délais et selon les dispositions du code des marchés publics* ». Le

---

<sup>46</sup> Cf. Première partie, Titre 1, Section 2, § »I, A : « Contractualisation avec l'opérateur bancaire, émetteur de la carte d'achat ».

comptable public dispose d'un délai de quinze jours maximum pour payer le montant total du relevé d'opérations à l'opérateur bancaire de la carte d'achat. Ce paiement s'effectue par virement sur le compte technique dont les références sont fournies au marché d'émission de cartes d'achat passé avec l'émetteur.

Comme pour tout paiement qu'il effectue, le comptable public contrôle la conformité des dépenses dues. Pour cela, il dispose du marché de services liant la collectivité territoriale à l'établissement émetteur des cartes. Ainsi, il contrôle que les montants des commissions prélevés par l'opérateur bancaire sur chaque transaction correspondent bien aux montants fixés dans le cadre du marché.

Le contrôle de la dépense se limite aux aspects financiers du marché conclu entre la collectivité et l'opérateur bancaire. En effet, le comptable n'a aucun moyen de vérifier que les montants des fournitures et services commandés correspondent aux services faits puisque c'est désormais directement le porteur de carte qui effectue le contrôle du service fait. Autrement dit, lorsque le comptable reçoit le relevé d'opération, le contrôle strict de la dépense a déjà été effectué par l'ordonnateur. La fonction de contrôle du comptable public se situe donc bien principalement au niveau du marché d'émission de cartes.

## 2. Contrôle de la dépense publique a posteriori

Le contrôle de la dépense publique par le comptable public change de forme. Au lieu d'un contrôle a priori se situant avant le paiement des fournisseurs, il effectue un contrôle postérieur au paiement de la dépense au fournisseur.

Certains aspects du contrôle par le comptable public ne sont pas modifiés. En effet, il lui appartient toujours, en application du décret du 29 décembre 1962 relatif à la comptabilité publique, de vérifier la disponibilité des crédits, l'exactitude de l'imputation des dépenses, le caractère libératoire du règlement, la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation. Il lui revient également de traiter de la suite à donner aux oppositions et autres contestations.

Cependant, ce contrôle concerne uniquement les rapports entre la collectivité territoriale et l'opérateur bancaire de la carte d'achat et le contrôle des relations entre collectivité et fournisseur n'est plus de la compétence du comptable public dans un système carte d'achat.

**Le comptable public exerce donc plutôt un rôle de surveillance de la dépense que de réel contrôle, la fonction de contrôle du service fait s'effectuant dans les services de la collectivité** (contrôle du porteur de carte et du responsable du programme carte d'achat). Le comptable vérifie la présence de la certification du service fait par l'ordonnateur.

La transmission du relevé d'opérations au comptable dispense l'ordonnateur de produire la facture qui se rapporte à la créance commerciale. Cette transmission de la facture n'a pas de raison d'être puisqu'elle est déjà acquittée. Cependant, le relevé d'opérations doit contenir un certain nombre d'éléments utiles au contrôle du comptable telles que les informations relatives à la liquidation permettant de vérifier la réalité de la dette.

L'arrêt du montant de la dette est effectué de manière différente selon que le marché exécuté par carte d'achat fait l'objet d'une convention de prix ou non. S'il n'y a pas convention de prix, le montant de la dépense est celui figurant sur le relevé. S'il y a une convention de prix, le relevé d'opérations doit détailler les prix appliqués c'est à dire la nature des fournitures ou services, le prix et le cas échéant, la quantité (cf. tableau des mentions devant figurer sur le relevé d'opérations ci dessous <sup>47</sup>).

*Tableaux des mentions devant figurer sur le relevé d'opérations.*

<p>Conformément à l'article 7 du décret n°2004 1144 du 26 octobre 2004, les mentions suivantes doivent figurer sur le relevé d'opérations de carte d'achat : le nom ou la raison sociale de l'émetteur et le nom de l'entité publique débitrice [et pour chaque opération de dépense exécutée par carte d'achat] :</p> <p>a. le nom ou la raison sociale, le numéro unique d'identification de l'accepteur [...] ;</p> <p>b. l'identification de la carte utilisée ou de son porteur ;</p> <p>c. la date d'utilisation de la carte d'achat ;</p> <p>d. le montant de la créance née, et, le cas échéant, l'indication de la TVA ;</p>	
<p>Si le marché exécuté par carte d'achat Ne fait pas l'objet d'une convention de prix,</p>	<p>Si le marché exécuté par carte d'achat fait l'objet d'une convention de prix,</p>
<p>a. la nature de la dépense.</p>	<p>a. le décompte des sommes dues : nature des fournitures ou services, prix et, le cas échéant, quantité.</p>

En dehors du relevé d'opérations, le comptable doit également disposer de pièces justificatives pour effectuer son contrôle. Ces pièces se limitent en réalité à la copie du marché d'émission de cartes d'achat et à la copie des marchés écrits exécutés par carte d'achat. En effet, même s'il existe un bon de commande relatif à des prestations exécutés par carte d'achat, ce dernier n'a pas d'incidence financière sur le montant de la créance née du marché et il n'est donc pas obligatoire de le fournir au comptable.

Outre sa fonction de contrôle, le comptable public est également un véritable partenaire de la collectivité territoriale qui souhaite mettre en place la carte d'achat. Il exerce en effet un véritable rôle de conseil.

## **B. Un rôle de conseil dans le processus de mise en place de la carte d'achat**

Les changements en matière de paiement de la dépense publique étant relativement importants dans un système d'exécution des marchés publics par carte d'achat, il est préférable d'associer le comptable public de la collectivité dès le lancement du projet. Avant même de prendre la décision de lancer un projet carte d'achat, il est nécessaire de connaître la position du comptable sur ce dispositif. Un avis favorable de ce dernier contribuera en effet au bon déroulement du projet et en fera un partenaire essentiel.

Le Direction Générale de la Comptabilité Publique met à disposition des collectivités un dispositif d'appui pour la mise en place de la carte d'achat. Les éléments et connaissances qui peuvent être proposés ne sont disponibles que par l'intermédiaire du

<sup>47</sup> Source : Instruction n° 05-025-M0-M9 relative à l'exécution des marchés publics par carte d'achat du 21 avril 2005, Direction générale de la Comptabilité Publique, Bulletin Officiel de la Comptabilité Publique, 21 avril 2005.

réseau du Trésor Public et donc du comptable public des collectivités territoriales. Cela confirme la nécessité d'associer le plus en amont possible le comptable public à une démarche carte d'achat pour pouvoir bénéficier pleinement de ses conseils.

Le guide proposé par le MINEFI <sup>48</sup> conseille de faire du comptable public l'un des membres du groupe projet carte d'achat. En effet, ce dernier pourra apporter toute son expertise et pourra notamment alerter le responsable de programme des contraintes comptables propres à chaque marché.

En outre, au moment où une collectivité souhaite exécuter un marché existant par carte d'achat, le comptable effectue un contrôle préalable des clauses et conseille la collectivité sur la possibilité ou non d'exécuter ce marché par carte d'achat.

En effet, une créance née ou à naître d'un marché exécuté par carte d'achat n'est pas payable par la collectivité mais par l'opérateur bancaire carte d'achat. Le comptable vérifie donc que le marché exécuté par carte d'achat ne bénéficie par d'avances ou d'acomptes, ne fait pas l'objet d'une cession ou d'un nantissement de créances professionnelles, d'une saisie-attribution et autres oppositions. Si le marché signé fait par exemple l'objet d'une cession, le comptable doit attirer l'attention de l'ordonnateur sur l'impossibilité de passer un avenant prévoyant de l'exécuter par carte d'achat.

Les éléments de souplesse introduits par la carte d'achat se situent donc en partie au niveau de la phase du paiement par le comptable public. Le circuit de paiement étant radicalement modifié, la position du comptable public s'en trouve impactée notamment en termes de contrôles.

Si la carte d'achat apporte de la souplesse à la commande publique, c'est en partie au prix de la modification de certains principes juridiques. Bien que la validité juridique de ces modifications soit incertaine, cela ne doit pas remettre en question la volonté des collectivités territoriales de mettre en œuvre cet outil.

## **Conclusion de la première partie**

La carte d'achat est un nouvel outil dans le champ de la commande publique des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Moyen de commande et de paiement des achats de faible montant et de faible enjeu, elle a pour champ d'application l'exécution des marchés publics de fournitures et de services ne faisant pas l'objet d'une avance forfaitaire ou facultative. Les textes ne fournissant aucune indication sur une éventuelle utilisation pour les achats « hors marché », il convient d'être prudent sur cette possibilité.

La mise en place de la carte d'achat peut seulement être effective après le respect d'étapes contractuelles telles que la passation d'un marché de services d'émissions de

---

<sup>48</sup> La carte d'achat dans les collectivités locales et les établissements publics locaux, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Comptabilité Publique, l'Press, 2005, page 175.

carte ou le référencement des fournisseurs. Une clause d'exécution par carte d'achat doit également être intégrée dans les marchés concernés par ce dispositif de commande et de paiement.

C'est en partie par la modification de certains principes juridiques que la carte d'achat permet d'apporter de la souplesse à la commande publique. La plus importante modification est la délégation du droit de commande au porteur de carte, cette dernière permettant de simplifier le circuit de commande à l'intérieur des collectivités. La question de la conformité de la délégation de commande avec les textes s'appliquant aux collectivités territoriales se pose et les acheteurs publics doivent veiller à ce que cette délégation fasse l'objet d'un texte interne à la collectivité.

La seconde modification concerne les principes de la dépense publique. Le comptable public n'est plus au cœur du paiement des marchés publics et exerce un contrôle limité de la dépense publique. Il reste cependant un acteur incontournable de par la sécurité juridique de l'achat qu'il apporte et par son aide dans la préparation à la mise en place de la carte d'achat.

La carte d'achat a donc été inscrite dans le champ réglementaire du secteur public local au prix de quelques incertitudes juridiques. Ce qui a en effet présidé à son adoption a été le souhait d'assouplir des règles de la commande publique accusées d'être lourdes et contraignantes.

En allégeant le circuit de la commande publique, l'objectif poursuivi était l'optimisation de la commande et des achats publics dans les collectivités territoriales. Il convient donc d'étudier si la carte d'achat permet réellement d'obtenir des gains et le cas échéant, la nature de ces gains. Il s'agit également de savoir si la carte d'achat est un outil adapté à toutes les collectivités, y compris les plus petites et à tous les types d'organisation des achats publics et de quelle manière elle doit être introduite pour produire pleinement ses effets.



## DEUXIÈME PARTIE : UN OUTIL FAVORISANT UNE MEILLEURE GESTION DE L'ACHAT PUBLIC

La carte d'achat permet la réduction de coûts dans l'organisation et constitue un système d'information pour l'acheteur public. Elle est donc un nouvel outil de gestion des collectivités (Titre I). Si cet outil présente des fonctionnalités porteuses de gains pour la collectivité, il ne se suffit pas à lui-même. La maximisation de l'utilité de la carte d'achat dépend en effet de son mode d'intégration dans l'organisation et son impact varie selon le degré de maturité de la fonction achat (Titre 2).

### Titre 1 : un outil innovant de gestion interne des collectivités

La mise en place de la carte d'achat permet d'améliorer l'efficacité économique et organisationnelle des collectivités territoriales à la fois par une réduction de certains coûts (Section 1) et par la plus-value qu'elle apporte au système d'information (Section 2). La carte d'achat constitue ainsi un outil de contrôle de gestion de la commande publique

pour les collectivités locales.

## **Section 1 : Un outil source d'efficacité dans l'organisation**

---

La carte d'achat est un vecteur d'efficacité dans les collectivités territoriales. Si elle permet de réaliser des gains dans les procédures d'approvisionnement, c'est surtout la réorganisation des processus d'achat qu'elle implique qui est source de bénéfices pour les collectivités.

### **§ I : Une meilleure efficacité de l'approvisionnement par une réduction de la chaîne de la dépense publique**

La carte d'achat est une solution qui s'adapte parfaitement aux caractéristiques des achats de faibles montants et non stratégiques dans les collectivités publiques. Elle entraîne une amélioration de l'efficacité économique liée à ces achats par une réduction du coût de traitement d'une commande.

#### **A. Les achats de faibles montants et non stratégiques, principaux éléments de l'approvisionnement dans les collectivités**

Les achats de petit montant, bien que ne constituant qu'une part faible des dépenses totales dans les collectivités territoriales, sont l'objet d'un nombre important de commande. Le coût de traitement d'une commande pour ces achats est largement disproportionné par rapport à leur enjeu et représente une source d'une certaine inefficacité économique dans les collectivités.

#### **1. Problématiques posées par les achats de faibles montants et non stratégiques**

Les achats de petit montant et non stratégiques sont des produits qui ne contribuent pas directement à la mission de l'organisation mais qui sont essentiels pour le maintien de l'activité. Ces achats sont appelés MRO (« Maintenance, Repairs and Operational Material ») dans le domaine de la gestion. Il s'agit de produits standards tels que les fournitures de bureau, les consommables informatiques, les produits d'entretien, les vêtements de travail, les pièces détachées, etc. (cf. tableau de ce type d'achats en annexe n°4, figure n°1). Ces produits sont dits « non stratégiques » car ils ne remettent pas en cause la mission principale de l'organisation et parce qu'on les oppose aux achats stratégiques, qui sont eux, liés au cœur du métier de l'organisation (exemple : achat de travaux pour la réalisation d'un centre culturel).

L'absence de ces produits peut cependant générer des dysfonctionnements dans une collectivité (comment fonctionnerait une mairie sans fournitures de bureau par exemple ?). C'est la raison pour laquelle la rupture de stock de ces produits est impossible.

Ainsi, le nombre de commandes passées pour ces achats non stratégiques est important. A titre d'exemple, une analyse de la Direction Générale de la Comptabilité

Publique effectuée sur les services de l'Etat a estimé le nombre des actes de commandes et de paiements pour ces achats à 4 millions par an<sup>49</sup>. Dans cette étude, les fournitures de consommables informatiques représentaient 15 % du total des commandes effectuées par les services de l'Etat.

Non seulement ces achats sont dits « non stratégiques » mais en outre, les montants de chaque commande passée sont peu importants. Il existe donc un paradoxe liée à ces achats de faible montant : alors que le nombre de commandes passées est très important, la valeur totale de ces commandes est, elle, relativement faible. Ainsi, le MINEFI a constaté que l'ensemble de ces achats de faible montant représente deux tiers de la totalité des commandes passées, alors qu'ils ne représentent que 4 % de la valeur totale des achats dans la sphère publique<sup>50</sup>. Autrement dit, ces nombreux achats de petits montants entraînent une charge de travail très importante en terme de nombre de commandes à effectuer alors que leur enjeu est limité par rapport d'autres types d'achat.

Cette étude du MINEFI est confirmée par les données de certaines collectivités territoriales. Ainsi, dans les deux collectivités que sont la Ville d'Amiens et Amiens Métropole, 30 000 factures ont un montant inférieur à 500 € sur une année. Ces 30 000 factures représentent 67 % du nombre des mandats émis alors qu'elles ne représentent que 6 % du poids total de la dépense dans le budget global. A contrario, les achats qui constituent la quasi-totalité de la dépense dans le budget, ne font l'objet que de 17 % des mandats émis (cf. schéma ci-dessous).

Schéma no 3 : Données relatives aux mandats émis par la Ville d'Amiens et Amiens Métropole

Consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Les achats de faible montant et de faible enjeu sont donc une source d'inefficacité dans les collectivités car ils demandent de la part des services acheteurs une énergie disproportionnée par rapport à leur poids global dans le budget des collectivités.

En outre, le coût d'approvisionnement total pour ces achats est très élevé et représente donc également un facteur d'inefficience économique.

## 2. Un coût réel de l'approvisionnement élevé dans les collectivités

Même si ces achats sont « de faible montant », ils ont un coût d'approvisionnement important. En effet, il est nécessaire de ne pas confondre prix d'achat et coût réel d'acquisition. **Le coût réel de l'approvisionnement prend en compte l'ensemble des dépenses internes liées au processus de commande. Or, pour les achats de faible montant, l'ensemble de ces dépenses se révèle disproportionné par rapport au coût du produit lui-même.**

---

<sup>49</sup> Source : La carte d'achat dans les collectivités locales et les établissements publics locaux, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Comptabilité Publique, l'Press, 2005, page 19.

<sup>50</sup> Source : présentation de l'AMGVF et du Trésor Public: la carte d'achat, 6 octobre 2005.

Les procédures traditionnelles de commande sont en réalité trop complexes et trop lourdes pour les achats de faible montant au regard des enjeux qu'ils représentent. En effet, l'exécution des marchés publics à bons de commande est identique quel que soit le montant commandé. Le circuit administratif et comptable pour une commande de 15 000 € (exemple : réfection de peintures dans une école) est identique à celui d'une commande de fournitures de bureau pour un montant de 50 €.

Cette procédure de l'exécution de l'achat public se caractérise d'une part par l'intervention de plusieurs acteurs entre l'auteur d'une commande (l'utilisateur final) et le fournisseur et d'autre part, par la production et circulation de documents papier divers. Les procédures comptables et financières publiques sont généralement critiquées pour leur complexité et leur lourdeur à la fois par les fournisseurs des collectivités, qui en supportent les coûts et les délais, mais aussi par les services des collectivités. Ces critiques sont donc amplifiées pour les achats récurrents de petit montant, pour lesquels ces difficultés se font ressentir à chaque commande.

Le résultat de cette longueur et complexité de la procédure de commande est un coût de l'approvisionnement élevé dans les collectivités. Ainsi, le circuit de traitement de la commande génère un coût fixe de l'ordre de 80 €, coût qui croît ensuite en fonction du montant de l'achat<sup>51</sup>. Selon le rapport de la Mission pour l'Economie Numérique<sup>51</sup>, « ce n'est que lorsque le montant de la facture est supérieur à 1 500 €, que le coût complet de la commande représente moins de 5 % du montant de la facture ». Autrement dit, plus le montant de l'achat est faible, plus le coût total d'approvisionnement représente un montant élevé. Ainsi, une commande inférieure à 80 € génère un coût d'approvisionnement supérieur à son montant initial.

Il a été estimé que sur les 80 € du coût incompressible d'approvisionnement, les deux tiers résultent uniquement des étapes de passation de la commande et de contrôle de la livraison.

**La maîtrise des coûts d'approvisionnement, notamment au niveau des ressources affectées à la passation et au contrôle de la commande, est donc un véritable enjeu dans les collectivités. La carte d'achat intervient sur ces gisements de ressources et s'inscrit dans cette logique d'amélioration du processus d'approvisionnement pour les achats récurrents de faible montant.**

## **B. La carte d'achat, facteur de réduction du coût de traitement d'une commande**

La carte d'achat a pour objectif de réduire le coût d'approvisionnement des achats de faible montant et non stratégiques. Elle permet de réduire le nombre d'intervenants dans le processus de la commande et de diminuer la circulation de papier. Les dépenses internes liées à une commande étant diminuées, des gains économiques sont réalisés.

### **1. La simplification de la chaîne de dépense de la commande jusqu'au**

<sup>51</sup> Source : Rapport du groupe de travail n°7 sur les cartes d'achat et la dématérialisation des factures, Mission pour l'économie numérique, 18 mars 2003, page 1.

## paiement

La carte d'achat permet un allègement des procédures administratives dans deux phases d'une procédure de paiement. En amont de l'achat, la délégation de commande se traduit par la suppression de nombreuses étapes et de nombreux documents. En aval de la commande, la carte d'achat permet la rationalisation du traitement de la facture et du paiement au fournisseur.

Avec la carte d'achat, de nombreuses étapes sont donc supprimées par rapport au processus traditionnel, comme en témoigne le tableau de comparaison présenté en annexe n° 4 (figure n° 2).

Dans le système carte d'achat, le traitement est donc simplifié. Il n'y a plus de bon de commande ni de facture mais un relevé d'opérations avec intégration directe des données comptables dans le cas d'un système interfacé. La carte d'achat apporte à la direction financière une diminution du nombre de mandats à émettre. Le relevé d'opérations regroupe en effet pour un marché et un fournisseur donné plusieurs opérations effectuées dans le même mois et les mandats sont émis pour la globalité des opérations.

Cette simplification de la chaîne de commande entraîne donc une diminution des coûts internes de la collectivité. Les gains réalisés sont à la fois des économies financières et des économies en temps de travail.

## 2. Les gains réalisés grâce à la carte d'achat

La carte d'achat permet de simplifier une commande et donc de raccourcir son circuit. Le principal gain tiré de ce système est donc l'économie de temps réalisée pour le traitement d'une commande dans son ensemble. Cette économie en temps, et donc en main d'œuvre se traduit ensuite logiquement en économie financière.

**L'utilisation de la carte d'achat génère une économie de temps dans le cycle d'achat et d'exécution de la commande publique et réduit donc les coûts induits. L'économie se situe à deux niveaux. La principale source d'économie se situe au niveau du temps passé à effectuer une commande.** Une seule personne effectue la commande (le porteur de carte) au lieu de plusieurs personnes dans un système de bon de commande papier. Le nombre d'heures passées à effectuer une commande étant limité, le coût horaire global est donc également diminué. Ainsi, l'université d'Artois a estimé la durée totale en jours d'une commande à 7 jours avec la carte d'achat au lieu de 33 jours dans un système classique (de la passation au paiement de la commande)<sup>52</sup>.

**La seconde économie réalisée avec la carte d'achat est plus accessoire. Elle se situe au niveau de la réduction des coûts en papier.** En effet, les bons de commande papier sont supprimés en amont de la commande. En aval de la commande, un relevé d'opération unique est transmis au comptable public et se substitue à l'ensemble des factures papier habituellement transmises. Cette économie peut paraître minime mais elle est en accord avec la logique actuelle écologique de diminution du volume de papier

---

<sup>52</sup> Cf. tableaux comparatifs en annexe n° 5.

utilisé dans les collectivités.

Selon le MINEFI, il est permis de cibler une réduction de 20 à 40 % des coûts internes avec la mise en place de la carte d'achat pour les commandes de petit montant, soit une réduction de 20 à 40 euros sur les coûts de traitement de chaque commande<sup>53</sup>. Le coût moyen de traitement d'une commande peut donc passer de 80 à 40 €, soit une réduction de moitié de ce coût. Cette estimation correspond aux chiffres annoncés par l'Université d'Artois. En effet, cette dernière estime le coût total d'une commande à 83 € dans un système classique et à seulement 37 € dans un processus carte d'achat (cf. tableaux en annexe n° 5).

**Non seulement la carte d'achat permet de réaliser des économies à la collectivité publique mais elle est également source d'économies pour les partenaires de la collectivité.** Il y a une logique de « gagnant gagnant ». Dans un dispositif mettant en relation plusieurs acteurs, il est nécessaire que l'ensemble de ces acteurs trouvent un avantage à la mise en place de ce dispositif, sans quoi le dispositif en question ne saurait être réussi. La carte d'achat offre cette possibilité puisque les acheteurs publics, les opérateurs financiers et les fournisseurs retirent d'un système carte d'achat des bénéfices supérieurs aux coûts des inconvénients. C'est ce qui est illustré dans le schéma ci-dessous<sup>54</sup> (schéma n° 4).

Schéma no 4 : Avantages et inconvénients pour chaque acteur d'un système carte d'achat

Consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Du côté de la collectivité territoriale, les bénéfices retirés (baisse du coût de traitement d'une commande) sont supérieurs aux coûts de mise en place (commissions bancaires sur chaque transaction). En effet, il a été observé que les gains réalisés sur une commande pouvaient être de 20 à 40 € (cf. page précédente) alors que les commissions bancaires sur chaque transaction sont généralement peu élevées (moins de 5 % de la transaction).

Du côté des fournisseurs, même s'il existe des commissions bancaires sur chaque transaction, les avantages de la carte d'achat sont supérieurs. D'une part, la réduction du délai de paiement leur permet d'améliorer leurs besoins en fonds de roulement (trésorerie) et de supprimer les frais de relance et d'autre part, leurs frais sont réduits du fait d'une circulation de papier (factures, relances, etc.) réduite.

Enfin, pour les opérateurs bancaires, les bénéfices retirés des commissions sont supérieurs aux dépenses de mise en place de la carte d'achat. Pour ces établissements, les gains seront probablement étalés dans le temps puisqu'ils devraient bénéficier de l'effet volume de la mise en place progressive de la carte d'achat dans un nombre croissant de structures publiques et pour un nombre croissant de fournitures.

---

<sup>53</sup> La carte d'achat dans les collectivités locales et les établissements publics locaux, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Comptabilité Publique, l'Press, 2005, page 25.

<sup>54</sup> Source : Présentation de la Ville d'Amiens et d'Amiens Métropole: La carte d'achat.

**Si les gains procurés par la carte d'achat aux collectivités territoriales peuvent se mesurer financièrement, il est préférable de parler d'économies de ressources plutôt que d'économies financières.** En effet, la traduction des économies de temps en gains financiers n'est pas automatique. Il revient aux collectivités de tirer avantage de ces gains de temps pour les consacrer à des tâches ayant une plus grande valeur ajoutée, c'est-à-dire mettre en place une meilleure affectation des ressources existantes.

Les avantages réels de la carte d'achat se situent donc au niveau de la modification de la manière d'effectuer les achats et donc de l'organisation générale des achats dans la collectivité.

## **§ II : Amélioration de l'organisation des achats**

Au delà des avantages énoncés précédemment, la carte d'achat entraîne une modification dans la façon d'acheter et donc une amélioration de l'organisation générale des achats dans la collectivité. La carte d'achat entraîne généralement un changement du processus achat et l'un des plus forts impacts organisationnels se situe au niveau du changement de la relation avec les fournisseurs.

### **A. L'efficacité de la carte d'achat dépend de la réorganisation des processus achat**

Les bénéfices tirés de la mise en place de la carte d'achat seront maximums si la libération de ressources est mise à profit d'une valorisation des tâches effectués par les agents de la collectivité. Cette réorganisation du travail, en introduisant souplesse et réactivité, doit permettre l'optimisation des processus achat.

#### **1. La valorisation des tâches des agents des collectivités territoriales**

**Le succès de la carte d'achat repose en partie sur le rôle attribué aux agents placés au plus près de la commande dans une collectivité territoriale. Il s'agit principalement de deux types d'agents : l'utilisateur final du service ou des fournitures achetées et les personnes chargées du traitement des engagements et des factures.** Il est nécessaire de noter que dans une organisation centralisée des achats, ces deux types de fonctions peuvent être effectuées par une seule et même personne.

Dans une organisation décentralisée des achats, le porteur d'une carte d'achat est l'utilisateur final du service ou de la fourniture qu'il achète. C'est donc à lui qu'est délégué le droit de commande et il devient responsable de ses achats. La collectivité accorde en quelque sorte sa confiance à cet utilisateur alors qu'auparavant, une demande d'achat de sa part demandait l'approbation de plusieurs personnes. Dans la plupart des cas, cette délégation se traduit par une acceptation très positive de la carte par les porteurs. Ces derniers apprécient non seulement l'efficacité (rapidité de la commande) procurée par ce système mais aussi le renforcement de leurs responsabilités dans l'exercice de leur fonction. Il y a donc une valorisation des tâches effectuées par ces agents.

Avec la délégation de commande à l'utilisateur, c'est également une sorte de

délégation de la gestion du budget qui est effectuée. Le porteur de carte doit en effet commander des fournitures ou services dans une certaine limite (généralement mensuelle). Il doit automatiquement faire des prévisions sur ses achats et donc évaluer son besoin de la manière la plus juste possible. La définition du besoin étant effectuée au plus près de l'utilisateur final, il est donc possible d'estimer que la gestion de l'achat dans la collectivité en est améliorée. **La carte d'achat, en réorganisant le processus d'achat et en valorisant la fonction du porteur de carte, a donc pour effet induit l'amélioration générale de l'achat dans la collectivité.**

Les autres agents dont les fonctions sont impactées par la carte d'achat sont les personnes chargées du traitement des engagements et des factures. Dans une organisation décentralisée des achats, ces agents peuvent en effet être différents du porteur de carte. Ainsi, à la Ville de Villeurbanne, une cellule est chargée de traiter l'ensemble des commandes effectuées par les directions de l'Education et de la Petite Enfance. Deux agents ont en particulier comme principale fonction la saisie des factures sur le logiciel comptable et financier de la Ville. Dans un système carte d'achat intégré, la saisie des factures est supprimée. En effet, il est possible d'interfacer le logiciel comptable d'une collectivité avec le logiciel de gestion des cartes de l'opérateur bancaire. Ainsi, un achat effectué par carte est intégré directement dans le logiciel comptable de la collectivité sans besoin d'une saisie supplémentaire. L'ensemble du processus de traitement des factures est donc supprimé. Dans le cas d'une utilisation de la carte d'achat pour l'ensemble des achats effectués par les directions de l'Education et de la Petite Enfance à la Ville de Villeurbanne, les deux postes cités précédemment n'auraient plus de raison d'être. La carte d'achat permettrait donc de dégager des ressources humaines.

Il peut être intéressant, dans une logique d'optimisation du processus achat, de réaffecter ces ressources humaines à des tâches plus valorisantes et plus stratégiques. Il pourrait par exemple être souhaitable de leur confier la « veille technologique » des secteurs d'achats concernés ou encore le contrôle du déroulement de l'exécution financière des marchés. La carte d'achat permet donc une valorisation des tâches de certaines catégories d'agents.

La valorisation des tâches des agents et donc l'amélioration générale des achats dans une collectivité peut également être obtenue dans une organisation centralisée des achats, dans laquelle le porteur de carte est également la personne qui traite les factures. La Ville de Villeurbanne possède par exemple une gestion centralisée des achats pour les fournitures transversales à plusieurs services (fournitures de bureau, vêtements de travail, abonnements aux périodiques, etc.). Les agents effectuant les commandes pour ces fournitures sont situés à la direction de la commande publique. Ils centralisent l'ensemble des demandes effectuées par les services. Ces agents sont également chargés d'engager les dépenses et de saisir les factures sur le logiciel comptable. Ce sont donc eux qui sont placés au cœur du processus de commande.

Dans le cas de la mise en place de la carte d'achat pour ce type de fournitures, ce sont donc ces agents situés à la direction de la commande publique ou dans un service achats central qui seraient les porteurs de carte. Pour eux, l'économie de temps aurait lieu à deux niveaux : en amont de la commande puisque le circuit traditionnel du bon de



commande serait supprimé, et en aval de la commande avec la suppression de la saisie des factures. Là encore, il serait possible de réaffecter ce dégagement de temps de travail à des tâches plus valorisantes et contribuant à une optimisation du processus achat dans sa globalité.

La carte d'achat, par la réorganisation du travail qu'elle implique, permet de valoriser certains postes dans les collectivités territoriales et contribue donc à une optimisation générale de la commande publique.

### **2. Introduction de souplesse et de réactivité dans les services achats**

Non seulement la carte d'achat permet d'améliorer le travail de certains agents mais elle devrait entraîner également une réorganisation des services achats bénéfique à l'ensemble du processus achat.

L'activité du service achat ou commande publique d'une collectivité est améliorée avec l'introduction du dispositif de la carte d'achat pour les achats de faible montant et non stratégiques. En effet, la carte d'achat apporte de la souplesse et de la réactivité aux services acheteurs.

Tout d'abord, la suppression de la chaîne des signatures et la baisse du nombre de mandats est vecteur de souplesse pour le service achat. Les chefs de service et/ou les responsables hiérarchiques des agents qui passent les commandes peuvent en effet consacrer le temps passé auparavant à viser les bons de commande ou à vérifier les mandats à d'autres activités. Au sein de la Communauté Urbaine de Lille Métropole par exemple, le nombre de mandats a été divisé par trois pour les commandes passées par carte d'achat<sup>55</sup>. De la même manière, Grenoble Alpes Métropole devrait passer de 282 à 12 mandats pour les commandes effectuées par carte pour les fournitures de bureau<sup>56</sup>.

Ensuite, la carte d'achat permet au service achat d'améliorer la gestion de ses stocks. En effet, pour faire face aux aléas des délais d'approvisionnement, la plupart des collectivités constituent des stocks de précaution ou des stocks tampon afin de ne jamais se situer en situation de rupture de provisions pour certaines fournitures (exemples : fournitures de bureau, consommables informatiques). Or, la gestion de ces stocks est souvent problématique. Le service achats doit en effet disposer de lieux de stockage suffisants et doit tenir un inventaire régulier des fournitures stockées. Il doit également gérer les demandes de chaque service selon le niveau du stock. Pour les fournitures volumineuses, la gestion de ces stocks de fournitures est souvent délicate en l'absence d'une fonction approvisionnement clairement identifiée et disposant des moyens nécessaires.

Dans le cas où une décentralisation des commandes accompagne la mise en place de la carte d'achat, chaque service effectue ses commandes en fournitures au fur et à mesure de ses besoins et la gestion centrale des stocks est donc améliorée. Ainsi, l'un des principaux objectifs de la Ville de Boulogne Billancourt lors de la mise en place de la

---

<sup>55</sup> Source : Présentation de la Communauté urbaine de Lille Métropole: « Dématérialisation et carte d'achat »

<sup>56</sup> Source : Présentation de Grenoble Alpes Métropole: « la carte d'achat à la Métro », juin 2006

carte d'achat était l'amélioration de la gestion des stocks<sup>57</sup>.

Si la gestion des stocks est améliorée, c'est également parce que la carte d'achat s'accompagne d'une réduction des délais d'approvisionnement. En effet, dans les sites expérimentaux ayant testé le dispositif, une réduction des délais d'approvisionnement de 40 % a été constatée<sup>58</sup>. La suppression du temps passé en interne pour la signature des bons de commande contribue à cette réduction du délai d'approvisionnement mais un effort sur les délais de livraison de la part des fournisseurs a également été constaté. En effet, la facture du fournisseur peut seulement être payée par l'opérateur bancaire de la carte d'achat après la livraison des fournitures. Les fournisseurs ont donc intérêt, s'ils souhaitent être réglés rapidement, à effectuer la livraison de fournitures ou services dans les meilleurs délais.

La logique des fournisseurs est donc inversée avec la carte d'achat. Dans un système traditionnel de commande, les fournisseurs savent qu'ils seront payés dans un délai relativement long qu'il livrent ou non rapidement les fournitures commandées alors que dans un système carte d'achat, ils peuvent être payés à J+4 après la livraison. Le client « collectivité publique » fait donc, avec la carte d'achat, l'objet d'un traitement différent de la part des fournisseurs.

Les collectivités, sachant que le délai d'approvisionnement est diminué, peuvent donc limiter leurs stocks tampons, voire les supprimer totalement dans une organisation décentralisée des achats.

**L'organisation d'un service achat d'une collectivité peut donc être en partie bouleversée par l'introduction d'un système carte d'achat. L'économie de ressources réalisée sur les tâches de « logistique » peut entraîner un recentrage des services achats sur leur activités de base.** Ils peuvent ainsi se concentrer sur la recherche de fournisseurs et de services adaptés aux besoins, sur la définition des cahiers des charges et des contrats ou encore impulser de nouvelles politiques d'achats. Ainsi, à la Communauté urbaine de Lille Métropole, c'est toute l'organisation des achats de la collectivité qui a été revue lors de la mise en place de la carte d'achat<sup>59</sup>.

En changeant la nature des relations entretenues avec ses fournisseurs, l'introduction de la carte d'achat contribue à modifier l'activité générale des services achats dans les collectivités territoriales.

## **B. Relations améliorées avec les fournisseurs**

La relation d'une collectivité avec ses fournisseurs est parfois difficile. Ces derniers dénoncent souvent les lourdeurs administratives auxquelles ils doivent faire face et la lenteur du système de paiement des factures. **La carte d'achat permet de réduire les sources de conflit avec les fournisseurs et d'assimiler les collectivités à des clients**

---

<sup>57</sup> Source : Présentation de la Ville de Boulogne Billancourt: « La carte d'achat, un outil d'optimisation de la commande publique ».

<sup>58</sup> Source : Dexia Crédit Local et American Express: La carte d'achat du secteur public, juin 2006.

<sup>59</sup> Source : Présentation de la Communauté urbaine de Lille Métropole: « Dématérialisation et carte d'achat ».

privés pour les fournisseurs.

**Une utilisation de la carte d'achat par une collectivité territoriale présente en effet des avantages pour un fournisseur. Le premier d'entre eux est la réduction du délai de paiement et le paiement à une date certaine.** En effet, le délai de paiement étant généralement long avec un système classique de bons de commande (délai pouvant aller jusqu'à 45 jours maximum après réception de la facture sans intérêts moratoires), les fournisseurs effectuent de nombreuses relances. Avec la carte d'achat, ces relances sont supprimées et il en est autant pour les frais qui les accompagnent.

**La carte d'achat offre également un allègement des tâches administratives de traitement des commandes côté fournisseurs.** En effet, les contraintes liées aux achats de faible montant côté collectivité sont également valables pour les fournisseurs. Les fournisseurs s'accordent généralement pour estimer que le traitement d'une commande (depuis la réception du bon de commande jusqu'à l'enregistrement du paiement) coûte de 40 à 50 euros en moyenne, dont la facture représente à elle seule entre 8 et 10 euros<sup>60</sup>. Ce coût de traitement administratif est fixe quelque soit le montant de la commande. Les achats de petits montants sont donc également problématiques pour les fournisseurs. Avec la carte d'achat, l'économie est estimée à 15 € pour le fournisseur sur le coût de traitement d'une commande<sup>62</sup>. Le système est donc avantageux pour le fournisseur puisque les gains réalisés sur une commande sont largement supérieurs à la commission prélevée par l'établissement bancaire (Exemple : avec un taux de prélèvement bancaire de 2 % sur une commande, le fournisseur devra verser 4 € pour une commande d'un montant de 200 €).

**Enfin, les fournisseurs apprécient le fait d'être directement en contact avec l'utilisateur final du service ou du produit commandé (le porteur de carte).** Cela contribue à la consolidation d'une bonne relation commerciale entre la collectivité et le fournisseur. La relation client/fournisseur est renforcée et tend à se rapprocher d'une relation classique entre deux entités privées.

La carte d'achat permet donc une amélioration globale des relations d'une collectivité avec ses fournisseurs. L'indicateur qui témoigne de cette amélioration, et donc d'un changement dans la manière de traiter avec les fournisseurs, est la baisse du nombre de litiges. Ainsi, la Ville de Meudon, collectivité ayant mis en œuvre la carte d'achat dans le cadre de l'expérimentation menée par le MINEFI, a constaté que seulement 4% des transactions effectuées par carte d'achat faisait l'objet d'une contestation ou d'un litige. En outre, le système est simplifié en cas de contentieux avec un fournisseur sur les livraisons puisque le système « d'avoirs » mis en place par l'opérateur bancaire permet d'éviter un jeu supplémentaire d'écritures comptables.

Les gains organisationnels offerts par la carte d'achat se situent donc également au niveau de la relation avec les fournisseurs pour la collectivité territoriale.

La carte d'achat offre de nombreux avantages, qui, lorsqu'ils sont utilisés à bon escient, permettent d'améliorer l'efficacité de l'achat public dans les collectivités territoriales. La carte d'achat est également un bon outil de gestion de l'achat par le

---

<sup>60</sup> Source : Décision Achats, l'Press, Hors série 2004 n°1, la carte d'achat dans la sphère publique, pages 18-19

système d'information qu'elle offre.

## Section 2 : Un système d'information au service des processus achat

---

L'existence d'un système carte d'achat au sein d'une collectivité territoriale permet de disposer d'un reporting sur les achats de faibles montants et donc de disposer d'une vision plus large des problématiques liées à ce type d'achats. Grâce à ce système d'information, la gestion des achats, et plus globalement la politique d'achat de la collectivité, peuvent être améliorées.

### § I : Un outil de reporting et de contrôle interne

Comme cela a été montré précédemment, l'une des caractéristiques de la carte d'achat est la possibilité de disposer d'une gestion informatique des données liées aux actes d'achat effectués par carte dans une collectivité. Il est donc possible, à partir de ces données d'effectuer un contrôle de gestion de la commande et un contrôle a posteriori de l'opportunité de la dépense. Cependant, l'exploitation de ces données est insuffisante pour développer un contrôle de gestion complet. Il revient à la collectivité de développer parallèlement à la carte d'achat ses propres outils de contrôle de gestion.

#### A. L'exploitation des données fournies par l'opérateur bancaire de la carte d'achat

La banque émettrice de la carte d'achat transmet à l'ordonnateur un relevé d'informations, qui constitue un récapitulatif détaillé des achats effectués par les agents porteurs de cartes selon des modalités et une fréquence convenues dans la convention initiale liant l'opérateur bancaire et la collectivité. **Grâce à la production de ces rapports détaillés des achats effectués par carte, il est possible de suivre et de contrôler les achats à l'intérieur d'une collectivité.**

Le système qui permet un contrôle approfondi est la transmission des données sous format électronique. Certains opérateurs bancaires proposent la mise à disposition des données sur une plateforme de consultation à distance. Ces plateformes permettent à la fois la consultation, l'analyse et le téléchargement des fichiers de suivi d'activité. La collectivité peut donc consulter à n'importe quel moment ces données et effectuer les tris et filtrages nécessaires au contrôle de gestion des achats. Des synthèses peuvent ainsi être réalisées par marché ou par famille de produits par exemple. Il est ainsi possible de connaître à un moment donné « T » les montants consommés sur un marché ou sur une famille de produits ou encore le rythme des commandes sur un marché.

Dans la forme la plus complète de la carte d'achat, il est également possible d'intégrer directement les données dans les systèmes comptables de la collectivité (interfaçage du système de l'opérateur bancaire avec le logiciel comptable de la collectivité) et de disposer d'un archivage dématérialisé des factures.

**Cependant, il est nécessaire de préciser que le reporting obtenu par l'intermédiaire des relevés d'opérations n'est pas identique selon le niveau**

**d'acceptation de la carte d'achat par le fournisseur.** Les fournisseurs ayant accepté la carte d'achat doivent s'équiper d'un système électronique leur permettant d'entrer le numéro de carte du client et de télécollecter le paiement des commandes auprès d'un établissement bancaire. Or, il existe trois niveaux de systèmes d'acceptations.

Chaque télécollecte doit comprendre obligatoirement les éléments suivants : identifiant fournisseur, identifiant de la carte d'achat (numéro et date d'expiration), numéro et date d'autorisation, montant TTC et date de la télécollecte. Ces informations minimum sont dites « de niveau 1 ». Dans un système de niveau 1, il y a donc peu d'informations relatives à la nature de la commande puisque seul le montant TTC de la commande est connu. La plupart des commerçants de proximité sont équipés de terminaux de paiement électroniques de niveau 1. Le reporting effectué par carte pour des achats chez ce type de fournisseurs sera donc peu exploitable. La seule exploitation possible concerne les montants commandés et donc l'évolution des budgets affectés à ces marchés.

En plus des données minimales obligatoires de télécollecte, le niveau 2 inclut le montant de la TVA (ou le montant hors taxe) ainsi qu'une « zone libre » permettant la transmission d'une référence fournie par le porteur de carte au fournisseur. Il peut s'agir par exemple du numéro de marché dans le cadre duquel s'effectue la commande. L'équipement en niveau 2 de télécollecte permet donc à la collectivité de disposer de quelques informations supplémentaires sur le relevé d'opérations qui pourront être exploitées dans le cadre d'un contrôle de gestion.

C'est en réalité le niveau 3 de télécollecte qui offre la possibilité d'exploiter au maximum les données dans le cadre d'un contrôle de gestion. En effet, outre les données de niveau 2, le niveau 3 inclut le détail de la commande par ligne, à savoir : la désignation de l'article, le code article, la quantité, le prix unitaire hors taxe, le taux de la TVA et le montant de la TVA. L'ensemble de ces informations figure ensuite sur le relevé d'opérations transmis par l'opérateur bancaire. La nature des articles étant connue, il est ainsi possible d'effectuer des tris précis par code nomenclature ou par famille de produits homogènes. Il est également possible d'effectuer des synthèses sur les quantités commandées.

**Une collectivité souhaitant développer un contrôle de gestion pour ce type d'achats en s'appuyant sur le reporting carte d'achat, doit donc centrer son analyse sur les fournisseurs acceptant le niveau 3 de télécollecte.**

En fonction du niveau d'acceptation de la carte d'achat par les fournisseurs, les relevés d'opérations ne sont pas toujours suffisants pour effectuer un contrôle de gestion efficace des achats de faibles montants. Même dans le cadre de relevés d'opérations où figurent des informations dites de niveau 3, si une collectivité territoriale souhaite opérer un contrôle de gestion et d'opportunité des dépenses le plus abouti possible, elle doit compléter ces éléments par des informations issues de ses propres outils de gestion.

### **B. Le développement d'outils de suivi et d'évaluation par la collectivité**

Lors de la mise en place d'un système carte d'achat, la seule source d'informations disponible sur le fonctionnement du système est le relevé d'informations transmis par l'opérateur bancaire ou consultable sur une plateforme dédiée. Même si ces données

peuvent faire l'objet de tris et permettent d'effectuer un contrôle de gestion, elles ne produisent pas l'ensemble des informations attendues et ne suffisent donc pas à effectuer un suivi complet du dispositif carte d'achat. Certains opérateurs bancaires proposent de créer un outil de reporting personnalisé et dédié à la collectivité mais cette fonctionnalité est encore peu développée. Il est donc préférable de développer des outils de suivi en interne.

**Un outil de suivi efficace peut être un tableau de bord. Il est en effet préférable de disposer d'un moyen supplémentaire pour contrôler la progression et l'utilisation de la carte d'achat et de repérer ainsi les points faibles et les points forts du système.** Lorsque ces éléments sont connus, il est plus facile de mettre en place des actions correctrices.

Le tableau de bord doit être construit lors de la phase de projet (avant le lancement effectif de la carte d'achat) pour être opérationnel dès les premières transactions.

**Pour être facilement renseigné et exploitable, le tableau de bord doit regrouper un petit nombre d'indicateurs significatifs. Les indicateurs mis en place dans le tableau de bord doivent se situer dans les trois principaux axes suivants : l'évolution globale de l'outil, le suivi des utilisateurs et le suivi des fournisseurs**<sup>61</sup>.

Le suivi de l'évolution globale de l'outil consiste à surveiller d'une part l'évolution générale du système carte d'achat (en nombre d'achats effectués par carte par exemple) et d'autre part la relation générale avec les fournisseurs (nombre d'avoirs ou de litiges par exemple).

Le suivi des utilisateurs permet de vérifier l'état d'avancement de l'utilisation des cartes et la gestion des budgets prédéfinis de chaque utilisateur.

Enfin, le suivi des fournisseurs consiste en la visualisation, fournisseur par fournisseur, de l'utilisation des budgets, des délais de livraisons, etc. Cet indicateur permettra notamment de contrôler l'exécution financière des marchés ou encore l'évolution des achats par famille.

Une fois le tableau de bord élaboré, il est nécessaire de définir la ou les personne(s) qui seront en charge du suivi. Il paraît logique que cette personne chargée du suivi soit le responsable du programme. Cela ne signifie pas pour autant qu'il soit chargé de renseigner lui-même le tableau de bord. Ainsi, il est possible de créer un tableau de bord « utilisateurs » qui est renseigné directement par le porteur de carte dès la réception du relevé d'opérations le concernant. Cette opération n'est pas contraignante pour l'utilisateur car elle lui permet dans un même temps d'effectuer le contrôle du relevé d'opérations et de vérifier que les achats facturés correspondent bien à l'ensemble des livraisons effectuées. Le remplissage du tableau de bord par l'utilisateur est donc aussi un moyen de s'assurer qu'il effectue bien le contrôle du relevé d'opérations.

L'ensemble des tableaux de bords « utilisateurs » peuvent être compilés dans un tableau de bord unique à disposition du responsable de programme. Celui-ci pourra donc

---

<sup>61</sup> Source : Olivier Barrot, « Optimisation de l'achat public : comprendre, choisir et mettre en œuvre la carte d'achat », Rapport de maîtrise spécialité achat (année 2005-2006) réalisé dans le cadre d'un stage à Grenoble Alpes Métropole.

effectuer à la fois un contrôle sur les dépenses carte d'achat mais pourra aussi réaliser des synthèses dans le cadre du contrôle de gestion des achats. Le responsable de programme a également la possibilité de mettre en place des « clignotants » sur les tableaux de bords pour détecter d'éventuelles anomalies. Un clignotant peut par exemple s'afficher si un porteur de carte a déjà réalisé plus de 20 % du budget annuel en un seul mois d'utilisation de la carte.

**La volonté d'une collectivité mettant en place la carte d'achat est également d'améliorer cet outil à moyen et long terme. Il est donc nécessaire d'évaluer les résultats obtenus afin de pouvoir améliorer les dysfonctionnements.** Pour effectuer cette évaluation, la collectivité doit reprendre les objectifs initiaux ayant incité la mise en place la carte d'achat et doit définir des critères et indicateurs permettant de mesurer l'atteinte de ces objectifs. Comme pour les tableaux de bord de suivi, il convient de prendre un nombre peu élevé d'indicateurs mais qui soient significatifs des attentes vis à vis de la carte d'achat. Voici ci-dessous un tableau résultant d'une démarche d'évaluation de la carte d'achat pour quelques objectifs fixés<sup>62</sup>.

**Lorsque les données disponibles sur les opérations effectuées par carte d'achat sont pleinement exploitées et complétées par des outils propres à la collectivité, un véritable contrôle de gestion des achats est possible.**

A partir des résultats établis dans le cadre de ce contrôle de gestion, il est possible d'améliorer les processus achat d'une collectivité. La carte d'achat peut donc constituer un véritable outil d'aide à la décision.

### **§ II : Un outil d'aide à la décision**

L'apport de la carte d'achat en matière de contrôle de gestion permet à une collectivité publique d'avoir une véritable réflexion sur ses achats. La carte d'achat constitue donc un outil d'aide à la décision dans le cadre de la commande publique. Cette aide à la décision se répercute à la fois dans une meilleure définition des marchés à préparer et sur la politique globale d'achat de la collectivité.

#### **A. Meilleure définition des futurs marchés**

Grâce au contrôle de gestion des achats effectués par carte, les acheteurs publics disposent d'indicateurs précis sur leur activité. Ils peuvent ainsi connaître exactement la nature ainsi que les quantités des fournitures ou services achetés dans le cadre d'un marché avec un fournisseur. Le fait de disposer de ces données leur permet de définir beaucoup plus précisément leurs besoins dans le cadre de futurs marchés.

Ils pourront donc par exemple réajuster les montants minimum et maximum de leurs marchés et réaliser ainsi certaines économies. En effet, dans le cadre d'un marché classique à bons de commande, la tendance consiste en la fixation d'un montant maximum relativement élevé afin d'éviter tout risque de dépassement. La carte d'achat permet donc un resserrement du montant maximum de certains marchés et donc

---

<sup>62</sup> Source : Ibid. page précédente , page 34.

l'affectation d'un budget moins élevé sur certaines lignes budgétaires ou familles de produits.

En outre, la nature et les quantités des articles commandés étant définies précisément, il sera plus aisé pour l'acheteur public d'élaborer un cahier des charges dans le cadre d'un marché à renouveler. La pièce contractuelle du marché la plus délicate à élaborer est en effet le « bordereau de prix unitaires » (BPU). Il s'agit avec ce document de déterminer avec précision quels seront les articles commandés dans le cadre du marché. Plus ces articles sont énumérés précisément, plus le coût global du marché sera intéressant pour la collectivité. Dans la pratique, sont inscrits dans le BPU les fournitures et les services les plus couramment commandés (80 % des fournitures les plus récurrentes généralement). Pour les autres fournitures objet du marché et figurant au catalogue du fournisseur, une clause du CCAG indique généralement que le fournisseur consent un rabais unique. En réalité, les rabais détaillés proposés sur les fournitures figurant au BPU sont plus importants que le rabais pour les autres produits du catalogue. Autrement dit, la collectivité a intérêt à faire figurer le maximum d'articles au BPU si elle souhaite bénéficier des rabais les plus intéressants.

L'avantage principal du système carte d'achat par rapport au système classique est la possibilité pour la collectivité d'effectuer des tris et sélections sur des codes articles à partir des relevés d'opérations alors que dans un système classique, les commandes sont enregistrées sous un code nomenclature pouvant comporter une série d'articles différents. Autrement dit, les extractions à partir des logiciels comptables et financiers ne permettent pas d'obtenir la nature des fournitures commandées. Avec la carte d'achat et dans un système de télécollecte « de niveau 3 »<sup>63</sup>, l'acheteur public dispose donc d'un retour précis sur ce qui a été commandé dans le précédent marché. Il peut donc faire figurer dans le BPU un maximum de références et a contrario éliminer les références qui n'ont jamais été commandées dans le cadre du précédent marché. En incluant un maximum de références dans le BPU, le fournisseur bénéficiera donc probablement de tarifs plus avantageux et réalisera une économie générale sur le marché.

Enfin, le fait de disposer d'informations précises sur les achats réalisés précédemment permet à l'acheteur public de se situer dans une position de négociation renforcée vis à vis des fournisseurs. En effet, dans le cadre d'une procédure négociée, la collectivité territoriale dispose d'arguments de discussion beaucoup plus pertinents puisqu'ils sont fondés sur des données statistiques ou d'autres éléments précis. Elle peut donc espérer obtenir des tarifs ou des conditions d'exécution du marché plus intéressants et donc améliorer l'économie du marché.

La carte d'achat est donc un véritable outil d'aide à l'élaboration des marchés et permet à l'acheteur public d'améliorer les processus de commande publique.

Les informations disponibles grâce à la carte d'achat permettent non seulement d'améliorer la préparation de marchés au cas par cas, mais elles contribuent également à une amélioration globale de la politique d'achat à l'intérieur de la collectivité.

---

<sup>63</sup> Cf. Deuxième partie, Titre 1, Section 2, § I, A : « L'exploitation des données fournies par l'opérateur bancaire de la carte d'achat ».



### B. Progrès de la politique d'achat public

Le reporting disponible sur les achats effectués par carte d'achat permet de disposer d'informations approfondies sur l'activité de la commande publique par rapport à l'existant. Certaines anomalies peuvent être notamment détectées et des corrections peuvent y être apportées. Par exemple, il est possible de s'apercevoir que certaines fournitures sont achetées dans le cadre d'un marché alors même qu'elles ne font pas partie de l'objet du marché. De la même manière, les informations disponibles peuvent révéler que des fournitures similaires sont achetées chez des fournisseurs différents. Une réflexion sur le nombre de fournisseurs peut alors être engagée. Il est donc possible de redéfinir les périmètres des marchés et de se conformer au droit de la commande publique. **La carte d'achat peut être un moyen d'assainir et de sécuriser la commande publique dans une collectivité.**

**Les données relatives à la carte d'achat peuvent également apporter un éclairage sur les pratiques d'achat à l'intérieur de la collectivité.** Ainsi, il est possible de s'apercevoir que certains porteurs de carte effectuent des commandes à intervalle régulier quelque soit le besoin et qu'ils constituent ainsi des stocks tampons alors que d'autres passent des commandes uniquement lorsque le besoin est imminent et gèrent plutôt leurs achats en flux tendus.

Les services achat et/ou les responsables de programme peuvent donc analyser l'ensemble des situations et en tirer les conclusions nécessaires. Les résultats obtenus peuvent par exemple les conduire à éditer un guide de l'achat public dans lequel figurent des indications pour « mieux acheter » ou savoir quel est le bon moment pour commander. Ces préconisations peuvent s'appliquer non seulement aux porteurs de cartes d'achat mais également à l'ensemble du personnel appelé à passer des commandes. Dans ce cadre, la carte d'achat fournit une aide permettant de progresser sur l'ensemble des processus achats de la collectivité.

Enfin, l'expérimentation de la carte d'achat sur un nombre limité de marchés permet d'anticiper sa mise en place pour d'autres fournitures ou services. En effet, à partir des conclusions tirées sur la phase d'expérimentation, il convient d'adapter les futures modalités d'exécution par carte. Une collectivité peut par exemple s'apercevoir que les gains sont supérieurs pour des achats effectués dans le cadre d'une organisation décentralisée des achats, c'est-à-dire dans laquelle le porteur de carte est également l'utilisateur final de la fourniture ou du service, que pour des achats effectués dans une organisation centralisée des commandes. Les responsables du programme carte d'achat peuvent alors décider d'orienter les projets d'instauration des prochaines cartes d'achat uniquement dans des domaines où les commandes sont décentralisées. **Les indicateurs offerts par la carte d'achat sont donc également exploitables pour l'amélioration du projet carte d'achat lui même.**

La mise en place de la carte d'achat présente de nombreux avantages pour une collectivité territoriale. Des gains financiers peuvent être réalisés mais les principaux bénéfices sont plutôt d'ordre organisationnels. Le dispositif de la carte d'achat permet également à la collectivité de disposer d'outils de contrôle de gestion et d'aide à la

décision contribuant à l'amélioration globale des processus d'achat.

La carte d'achat est donc de manière certaine un outil d'optimisation de la commande publique pour les collectivités territoriales. Cependant, la simple insertion de ce dispositif n'est pas synonyme de réussite pour la collectivité. Ce n'est pas l'outil lui-même qui permet de réaliser des gains mais la manière dont il est introduit dans l'organisation.

En effet, la mise en place de la carte d'achat demande une importante réflexion de la part de la collectivité. Il est nécessaire d'élaborer un plan de déploiement de cet outil. Ainsi, pour que la carte d'achat produise l'ensemble des effets attendus, les collectivités doivent mettre en place un véritable programme.

Ce programme comporte plusieurs phases dont les deux principales sont la réflexion sur l'opportunité de mettre en place la carte d'achat et l'instauration d'une gestion de projet.

## **Titre 2 : la mise en place d'un programme d'envergure pour la carte d'achat**

La mise en place de la carte d'achat dans une collectivité n'est pas une décision sans importance. Elle doit faire l'objet d'une importante réflexion préalable (Section 1). Une fois la décision prise d'introduire cet outil, un « projet » carte d'achat doit être conduit. La gestion de projet doit notamment faire accepter les changements induits par l'introduction de cet outil (Section 2).

### **Section 1 : Importance de la réflexion préalable à la mise en place de la carte d'achat**

---

Préalablement au lancement d'un projet carte d'achat, il est nécessaire d'évaluer la pertinence de la mise en place d'un tel dispositif. Cette réflexion préalable doit reposer sur une analyse précise des achats de la collectivité territoriale. Elle doit également tenir compte des spécificités de l'organisation.

#### **§ I : La réalisation de l'analyse des achats de la collectivité**

Si la carte d'achat présente de nombreux avantages, cela ne signifie pas pour autant que l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics locaux éprouve le besoin de sa mise en place. Pour évaluer la pertinence de l'introduction de la carte d'achat, une analyse des achats de la structure doit être effectuée. Cette analyse préalable peut être réalisée en interne par les services de la collectivité ou externalisée à un opérateur.

#### **A. La définition du périmètre d'application de la carte d'achat**

Afin de connaître la pertinence d'un équipement en cartes d'achat d'une collectivité, il convient de définir le périmètre d'application de cet outil de commande et de paiement. Deux étapes particulières doivent être respectées dans cette analyse préalable. Il s'agit de l'établissement d'une cartographie des achats et de l'analyse des fournisseurs de la collectivité.

### 1. La réalisation de la cartographie des achats

Toute collectivité intéressée et informée sur la carte d'achat doit s'interroger sur la pertinence de la mise en place de cet outil à l'échelle de sa structure. Il est tout d'abord nécessaire de savoir si les achats récurrents de faibles montants sont nombreux dans la collectivité et de connaître ensuite les caractéristiques principales de ces achats. **Pour cela, la première étape à respecter est la réalisation d'une cartographie des achats.**

Il s'agit en réalité d'effectuer un diagnostic des achats de la collectivité. Ce diagnostic doit d'abord valider le fait que les achats de faible montant représentent une part importante du volume total des commandes de la collectivité. En effet, le principal objectif de la carte d'achat est la simplification des procédures, trop lourdes et complexes pour ce type d'achats. Or, si les achats de faible montant ne représentent qu'une part minime des commandes, la mise en place de la carte d'achat n'aura pas un périmètre d'application suffisant.

Une fois cet aspect validé, la cartographie des achats doit déterminer le périmètre des produits et des services concernés. Plusieurs données sont à prendre en compte pour définir ce périmètre. Il s'agit notamment de la nature des biens et services achetés, des volumes associés à ces achats (budgets, nombre de commandes, fréquences) et des fournisseurs actuellement utilisés. Il convient ensuite de synthétiser l'ensemble de ces informations dans un tableau permettant d'obtenir une lisibilité globale sur ces achats de faible montant non stratégiques.

Les informations qui ont été par exemple regroupées en synthèse pour la cartographie des achats réalisée à la Ville de Villeurbanne sont les suivantes : fournisseur, nombre de mandats annuels, montant TTC annuel, montant moyen d'un mandat et le type de prestation<sup>64</sup>. Les fournisseurs avec lesquels un marché existe ont été également surlignés. Ainsi, la cartographie des achats a révélé qu'il y a environ 40 fournisseurs pour lesquels le montant moyen des mandats est inférieur à 500 € alors que le nombre de ces mandats est supérieur à 50 par an (année 2005). Il peut même aller jusqu'à 750 mandats par an.

Pour réaliser une cartographie des achats, il est nécessaire d'opter pour la méthodologie la plus adaptée à cet objectif, c'est-à-dire celle qui permet de réunir l'ensemble des informations souhaitées. Il convient donc de se pencher sur une base de données disponible au sein de la collectivité. A la ville de Villeurbanne, la base de données utilisée pour effectuer cette cartographie des achats a été celle offerte par le logiciel comptable et financier de la Ville (Coriolis). En effet, l'ensemble des mandats y sont enregistrés.

---

<sup>64</sup> Cf. tableau compilant ces données en annexe n°3

Des extractions à partir de Coriolis ont été effectuées sur l'année 2005. Les références utilisées pour sélectionner les fournitures qui peuvent entrer dans le périmètre "carte d'achat" ont été le nombre de mandats annuel par fournisseur et le volume annuel HT par fournisseur. Ensuite, seuls les fournisseurs pour lesquels le nombre de mandats annuel est supérieur à 50 ont été sélectionnés. Un second tri a été effectué en fonction de la nature de l'achat : seuls les fournisseurs de services et de fournitures ont été conservés (exclusion des fournisseurs de travaux). Enfin, le montant moyen de chaque mandat a été calculé. Au final, une liste de 57 fournisseurs est apparue. Le type de prestation effectuée par chaque fournisseur a ensuite été ajouté.

Le travail de cartographie des achats au sein d'une collectivité se révèle plus exhaustif pour les structures disposant d'un module « bons de commande » au sein de leur logiciel comptable et financier. Il est ainsi possible d'effectuer des tris selon le nombre de commandes passées avec chaque fournisseur et pas seulement selon le nombre de mandats. En effet, une extraction de données par mandats ne reflète pas exactement la réalité du nombre de commandes passées. Un même mandat peut effectivement regrouper plusieurs commandes et a contrario, une même commande peut faire l'objet de plusieurs mandats. Il est donc plus aisé de réaliser une cartographie des achats pour une collectivité possédant un enregistrement informatique de chaque commande effectuée.

Pour les collectivités ne disposant d'aucune base de données fiable, il est tout de même possible d'effectuer une cartographie des achats. Pour cela, il est nécessaire de reprendre l'ensemble des factures et d'intégrer les données utiles y figurant dans un tableur. Il s'agit d'un travail long et fastidieux mais indispensable pour connaître la nature des achats de la collectivité et déterminer ensuite le périmètre d'application de la carte d'achat.

La réalisation de la cartographie des achats est la première étape d'une réflexion relative à une éventuelle mise en place de la carte d'achat. Afin de déterminer le périmètre d'application de cet outil, il convient également d'opérer une analyse des fournisseurs de la collectivité.

## **2. L'analyse du potentiel carte d'achat côté fournisseurs**

Une fois la cartographie des achats établie, il convient de cibler les fournitures et services pour lesquels la mise en place de la carte d'achat serait possible. Outre le fait que ces fournitures ou services doivent être commandées de manière récurrente, il est nécessaire d'effectuer une analyse sur leurs fournisseurs.

La première réflexion à mener est le constat de l'existence ou non d'un marché avec ces fournisseurs. En effet, la démarche à adopter vis à vis de ces partenaires de la collectivité sera différente selon l'existence d'un marché ou non. Si un marché existe déjà et que le fournisseur accepte ce mode de paiement, il suffira de conclure un avenant avec ce dernier<sup>65</sup>. En revanche, si des fournitures ou services similaires sont achetés chez plusieurs fournisseurs, il sera nécessaire de préparer un marché et de sélectionner un

---

<sup>65</sup> Cf. Première partie, Titre 1, Section 2, § II, A : « L'intégration par avenant de clauses d'exécution par carte d'achat dans les marchés existants ».

seul prestataire avec une option d'exécution du marché par carte d'achat.

Ensuite, la collectivité doit connaître un minimum d'informations sur les fournisseurs pour anticiper leur réponse à une demande d'acceptation d'exécution du marché par carte d'achat<sup>66</sup>. Cette démarche permet de savoir s'il est utile de les inscrire sur la liste des fournisseurs potentiels partenaires de la carte d'achat.

La première information à connaître est relative au référencement du fournisseur. Il s'agit de savoir si le fournisseur est déjà référencé carte d'achat c'est-à-dire s'il accepte déjà le paiement par carte d'achat. Si la réponse est affirmative, il est également utile de connaître le type de carte accepté et le niveau de télécollecte (niveau 1, 2 ou 3 ?). Il sera en effet plus aisé de convaincre un fournisseur d'accepter ce mode de commande et de paiement lorsqu'il utilise déjà ce dispositif avec d'autres clients. Un indice sur la réponse apportée par le fournisseur à cette question est la taille de l'entreprise. Une entreprise d'envergure nationale en fournitures de bureau par exemple, sera plus à même d'être déjà référencée carte d'achat qu'une petite entreprise locale.

Lorsque le fournisseur n'est pas référencé carte d'achat, il convient de savoir si la collectivité locale est un client suffisamment important pour justifier l'adoption d'un tel processus d'exécution. En effet, si l'entreprise réalise une part importante de son chiffre d'affaires avec la collectivité, il existe une probabilité plus importante qu'elle accepte d'effectuer les investissements nécessaires pour accepter ce mode de paiement. En revanche, si la collectivité territoriale est un client mineur pour l'entreprise, cette dernière ne fournira peut être pas l'effort de se doter du système nécessaire. Pour estimer le poids représenté par la collectivité pour une entreprise, il est possible de se référer au montant annuel total dépensé chez elle.

La collectivité peut également se renseigner sur les clients du fournisseur. Lorsqu'il y a un certain nombre de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux parmi ses clients, la collectivité peut espérer que le fournisseur acceptera plus facilement la carte d'achat au motif que les autres structures publiques pourraient elles aussi demander une exécution des commandes par carte d'achat dans l'avenir.

Un nombre de plus en plus important d'entreprises sont référencées carte d'achat. Il s'agit surtout d'établissements d'envergure nationale, notamment dans le secteur des fournitures de bureau. Les fournisseurs régionaux ou locaux réservent également un accueil favorable à la carte d'achat. La Ville de Ste Foy les Lyon a en effet contacté le libraire lyonnais « Decitre », qui accepterait un tel dispositif. De son côté, la Ville de Lyon envisage de développer un partenariat carte d'achat avec une entreprise de fournitures de bureau régionale<sup>67</sup>. Les principaux fournisseurs des collectivités semblent donc être prêts à accepter un système carte d'achat.

Pour les fournitures ou services pour lesquels il n'existe pas de marché préalable, la collectivité peut effectuer un travail de « veille technologique » sur les secteurs concernés. Elle peut notamment se renseigner pour savoir si certaines entreprises sont ou non

---

<sup>66</sup> Cf. annexe n° 4 « Facteurs favorables à l'adhésion des fournisseurs à la carte d'achat » (figure n° 3).

<sup>67</sup> Source : Réunions sur la carte d'achat à Ste Foy les Lyon le 18 juillet 2006 et à la Ville de Lyon le 22 juillet 2006.

référencés carte d'achat dans tel ou tel domaine. En effet, l'intérêt d'inscrire une clause d'exécution d'un marché par carte d'achat est limité pour un secteur dans lequel aucune entreprise sur le marché n'est référencé carte d'achat.

Le travail de recherche et d'informations sur les fournisseurs est donc nécessaire pour définir un « périmètre carte d'achat ». En effet, une fois la cartographie des achats et des fournisseurs effectuée, la collectivité va pouvoir déterminer un panel de fournitures et de services pour lesquels elle souhaite mettre en place la carte d'achat. Ainsi, à la Ville de Villeurbanne, une liste de fournitures qui pourraient potentiellement être achetées par carte d'achat a été élaborée <sup>68</sup>.

## **B. Réalisation de l'étude préalable en interne ou externalisée ?**

Les collectivités locales qui souhaitent réfléchir à la pertinence d'une mise en place de la carte d'achat peuvent décider de mener l'analyse préalable et notamment la cartographie des achats en interne mais elles peuvent également externaliser cette tâche à un prestataire. Chacune de ces deux options présente des avantages et des inconvénients qu'il est nécessaire de bien mesurer.

La réalisation de la réflexion préalable à la mise en place de la carte d'achat au sein des services de la collectivité présente l'avantage de ne pas engendrer de coût supplémentaire pour la collectivité par rapport à la sélection d'un prestataire de service. En revanche, cette option est consommatrice en temps. En effet, pour réaliser une étude préalable de faisabilité de la mise en place de la carte d'achat, le travail d'une personne à plein temps pendant quatre à six semaines est nécessaire. Ainsi, sur les trois mois de stage passés à la Ville de Villeurbanne, environ la moitié du temps passé a été consacré à cette tâche <sup>69</sup>. Une collectivité qui souhaite réaliser cette étape en interne doit donc prévoir soit de décharger une personne de ses autres fonctions, soit l'intégration d'une personne affectée à cette tâche.

Cependant, l'avantage de cette solution est que la prise de décision finale quant au lancement du projet intervient après la réalisation de l'étude préalable. En effet, la réflexion peut très bien révéler qu'il n'est pas utile de mettre en place la carte d'achat. Ainsi, la collectivité en reste là et elle a limité le coût de la réflexion. Au contraire, si elle confie l'étude de faisabilité à un prestataire extérieur et que le résultat est négatif, un coût aura été engendré.

Certaines collectivités font le choix de confier la cartographie des achats et la recherche d'informations sur les fournisseurs à l'opérateur bancaire de la carte d'achat. Autrement dit, la décision de lancer un programme carte d'achat intervient avant la réalisation de l'étude de faisabilité. En effet, ces collectivités prennent la décision de s'équiper en cartes d'achat. Elles lancent une procédure de sélection d'un établissement bancaire ou financier et inscrivent au cahier des charges la réalisation de l'analyse des achats comme étant l'une des missions de l'opérateur bancaire.

---

<sup>68</sup> Cf. Rapport de faisabilité sur la carte d'achat à la Ville de Villeurbanne en annexe n° 3.

<sup>69</sup> Cf. Rapport de stage annexé à ce présent mémoire (annexe n° 7).

Cette pratique ne semble pas servir au mieux la collectivité, et ce, pour deux raisons principales. Tout d'abord, le travail réalisé par l'opérateur carte d'achat n'est pas une réelle étude d'opportunité mais une simple cartographie des achats. En effet, ce dernier est déjà titulaire d'un marché d'émissions de carte au moment de la réalisation de l'étude. Il ne sera donc pas dans son intérêt de déclarer que la mise en place de la carte d'achat n'est pas opportune pour la collectivité. Le résultat de la réflexion préalable est donc en partie biaisé. La seconde raison qui s'oppose à cette solution est le fait qu'il s'agit d'un établissement bancaire et non d'un cabinet de conseil. Réaliser une telle prestation de service ne constitue pas le cœur de métier de ces établissements. De plus, il est fort probable que le nombre d'heures passées à cette analyse des achats soit largement inférieur à ce qu'il est pour une réalisation en interne. Il existe donc un certain risque à ce que la prestation d'analyse des achats ne soit pas de très bonne qualité. A titre d'exemple, l'une des collectivités ayant choisi cette solution a constaté des manques dans l'analyse des achats et a dû la compléter elle-même<sup>70</sup>.

En outre, l'étude d'opportunité de la mise en place de la carte d'achat ne se limite pas à une cartographie basée uniquement sur des statistiques ou sur des éléments financiers. D'autres éléments sont à prendre en compte pour qu'elle soit complète. Il s'agit en particulier d'intégrer les spécificités organisationnelles et les pratiques propres à la collectivité.

### **§ II : La prise en compte des spécificités organisationnelles de la collectivité**

**Une collectivité souhaitant connaître la pertinence de l'instauration de cartes d'achat dans son organisation doit réaliser une véritable étude d'opportunité.** Cette étude a pour base des éléments statistiques et financiers issus notamment de la cartographie des achats mais elle doit également prendre en compte d'autres données, liées au mode d'organisation de la collectivité elle-même.

Les deux principales données qui influent sur la faisabilité de la mise en place de la carte d'achat sont d'une part la nature et la taille de la collectivité, et d'autre part, le mode d'organisation interne des achats.

#### **A. Nature et dimension de la collectivité**

La carte d'achat est un outil qui a vocation à s'appliquer dans l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Il s'agit donc de savoir si la totalité de ces structures ont les mêmes intérêts à sa mise en place. Les deux critères principaux qui peuvent avoir une influence sur la pertinence de l'instauration de la carte d'achat sont la nature et la dimension de la collectivité ou de l'établissement public local.

**Concernant l'organisation en elle-même, il ne semble pas que la carte d'achat soit plus adaptée à une collectivité territoriale qu'à un établissement public local. En effet, le résultat de l'expérimentation de la carte d'achat impulsée par le MINEFI a été positif que ce soit dans les collectivités territoriales ou dans les établissements publics locaux<sup>71</sup>.**

---

<sup>70</sup> Source : Réunion d'information sur la carte d'achat à Grenoble Alpes Métropole le 7 juin 2006.

Pour les établissements publics locaux, il semble que la carte d'achat soit particulièrement adaptée aux établissements de santé. En effet, ces établissements publics sont confrontés à d'importants volumes d'achats de fonctionnement. Ils sont dans l'obligation d'acheter à la fois des fournitures courantes, des fournitures spécifiques au domaine médical mais aussi des produits liés à l'hébergement des patients (produits alimentaire, d'hygiène, etc.).

Ces expérimentations ont également permis d'affirmer l'universalité de la carte d'achat. En effet, selon les collectivités ou établissements publics locaux, elle a été utilisée dans des domaines d'application complètement divers.

**La taille de l'organisation semble, elle, jouer un rôle dans l'intérêt de la mise en œuvre de la carte d'achat. En effet, ce sont surtout des collectivités ou établissements publics de taille importante qui ont mis en place cet outil.** La liste des structures ayant par exemple choisi l'offre bancaire de Dexia Crédit Local et American Express est en effet essentiellement composée de Conseils généraux, de Communautés Urbaines et d'Agglomération, de villes de taille moyenne ou grande et de CHU (cf. schéma ci-dessous <sup>72</sup>).

Schéma no 5 : Références collectivités et établissements publics de Dexia Crédit Local et American Express

Consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Il semble logique que la carte d'achat se développe dans un premier temps dans les collectivités de taille moyenne ou grande. Cet outil s'adresse en effet aux achats de petit montant « récurrents ». Ce sont surtout les collectivités de taille importante qui sont confrontées à cette problématique des commandes de produits courants en très grand nombre. Pour les fournitures de bureau par exemple, plus la collectivité a un nombre de services important, plus les commandes seront nombreuses. L'enjeu de réduction du coût d'approvisionnement est donc plus accentué dans les collectivités importantes. Dans les collectivités de taille plus modeste (villes en dessous de 10 000 habitants par exemple), les achats de faible montant existent mais le volume de commandes annuelles est moindre. Le périmètre de ces achats étant moins important, l'intérêt de la carte d'achat est donc limité dans les plus petites collectivités.

En outre, la carte d'achat produit pleinement ses effets à partir d'un volume important de transactions réalisées. Par exemple, la Communauté d'Agglomération de Grenoble Alpes Métropole estime qu'une période de deux ans est nécessaire avant que ce dispositif soit économiquement rentable <sup>73</sup>. En effet, pour que les économies réalisées sur le coût d'approvisionnement soient supérieures aux frais engagés pour l'instauration de la

---

<sup>71</sup> La carte d'achat dans les collectivités locales et les établissements publics locaux, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Comptabilité Publique, l'Press, 2005, pages 125-146.

<sup>72</sup> Source : Présentation de Dexia Crédit Local et American Express: « La carte d'achat du secteur public », juin 2006.

<sup>73</sup> Source : Réunion d'information à Grenoble Alpes Métropole, 7 juin 2006.



carte d'achat, il est nécessaire qu'un seuil critique en volume de transactions soit atteint. Dans les collectivités de petite taille, le volume des achats est souvent insuffisant pour que la carte d'achat soit bénéfique.

Enfin, la mise en place de la carte d'achat s'inscrit dans la plupart des cas dans une logique générale de la collectivité d'optimisation des achats<sup>74</sup>. Or, ces réflexions sont assez récentes dans les collectivités territoriales et touchent les structures les plus importantes.

**Le fait que la carte d'achat se développe plutôt dans des collectivités de taille moyenne ou grande ne signifie pas pour autant qu'il s'agisse d'un outil inadapté aux petites collectivités.**

Même si les gains financiers y sont moindres, les gains organisationnels peuvent, eux, être importants dans les plus petites collectivités. Par exemple, il peut être très utile pour un agent technique de disposer d'une carte d'achat pour effectuer ses achats de proximité. Ainsi, c'est davantage ce côté pratique qui a prévalu dans le lancement du projet carte d'achat de la ville de taille moyenne de Ste Foy les Lyon<sup>75</sup>.

Ce système serait avantageux à la fois pour la collectivité et pour les commerçants de proximité. Les agents des petites municipalités effectuent généralement leurs achats de dépannage chez les commerçants sans être munis d'un bon de commande et sans validation de leur directeur. Pour le commerçant, la carte d'achat offrirait un paiement plus rapide. Dans la pratique, il « note » simplement les achats et envoie une facture globale (généralement mensuelle) à la municipalité et doit attendre un délai généralement long avant d'obtenir le paiement. La carte d'achat pourrait donc se développer à l'avenir dans les petites collectivités territoriales.

**La réflexion préalable à l'introduction de la carte d'achat doit donc tenir compte de la dimension de la collectivité. Les objectifs recherchés sont en effet différents s'il s'agit d'une grande collectivité ou d'une collectivité de taille plus modeste.**

### **B. L'organisation des achats interne à la collectivité**

Un élément essentiel à déterminer dans la réflexion préalable au lancement du projet est l'étude des effets d'une mise en place de la carte d'achat au regard de l'organisation des achats dans la collectivité. La configuration des processus achats de la structure a en effet un impact sur les bénéfices que peut produire la carte d'achat.

Il s'agit en particulier d'analyser les procédures internes d'achats. Une organisation centralisée ou décentralisée pour ces achats va en effet avoir des effets sur l'intérêt d'une mise en place de la carte d'achat dans la collectivité.

Plusieurs cas peuvent se présenter. L'ensemble des fournitures et services pour lesquels il serait pertinent d'instaurer des cartes d'achat peuvent être achetées dans le cadre d'une organisation totalement décentralisée, c'est-à-dire que chaque service

---

<sup>74</sup> Cf. Deuxième partie, Titre 2, Section 2, § II, B : « Conduite du changement et culture économique des achats ».

<sup>75</sup> Source : Réunion d'information sur la carte d'achat à la ville de Ste Foy les Lyon le 18 juillet 2006.

effectue ses propres commandes. Au contraire, ces achats peuvent être effectués dans une organisation centralisée des achats, dans laquelle chaque service fait remonter ses besoins à un service d'achat central, qui passe commande pour l'ensemble de la collectivité. Enfin, il peut y avoir une différenciation du processus d'achat selon les types de fournitures ou services. Ainsi, à la Ville de Villeurbanne, certaines fournitures sont commandées uniquement par le service central de la commande publique (fournitures de bureau, vêtements de travail, mobilier, etc.) alors que d'autres (produits d'entretien, outillage) font l'objet d'achats décentralisés dans les services.

Il est plus aisé d'identifier les bénéfices éventuels du dispositif carte d'achat lorsque les procédures internes d'achat sont clairement identifiées. En effet, les avantages de la carte d'achat se situent principalement au niveau de la simplification des procédures. Il est donc indispensable de bien connaître ces procédures en amont du projet.

**L'examen de l'intérêt de la carte d'achat à l'aune des procédures existantes peut permettre de définir les domaines prioritaires pour l'introduction des premières cartes.** En effet, une étape d'expérimentation de la carte d'achat est nécessaire avant de la généraliser pour tous les services et fournitures identifiés. Il convient donc de déterminer quels seront les domaines prioritaires pour cette expérimentation.

Ainsi, une collectivité qui connaît à la fois des processus d'achat décentralisés et centralisés (l'exemple de Villeurbanne) devra choisir quels acteurs elle souhaite équiper de cartes. Pour les achats décentralisés, il s'agira des utilisateurs finaux dans les services (agents techniques par exemple pour l'outillage) alors que pour des achats centralisés, il s'agira d'équiper en cartes les agents du service d'achat central.

**Ce choix aura une incidence sur le nombre de cartes à commander.** Dans le cas d'un équipement des agents dans divers services, le nombre de cartes sera relativement important. Etant donné qu'une carte est personnelle, elle ne peut être prêtée en cas d'absence de l'agent porteur. Pour un même type de fournitures, il sera donc nécessaire d'équiper au moins deux agents pour pallier à l'absence de l'un des deux. Si l'on prend l'exemple de la mise en place de la carte d'achat pour les produits d'entretien, un minimum d'une carte par service utilisateur sera nécessaire. Dans une collectivité ayant un nombre de services élevé, le nombre de cartes à acquérir sera donc relativement important pour ce type de fourniture transversale. En revanche, dans le cas de la mise en place de la carte d'achat uniquement pour les fournitures achetées par le service central des achats, seuls les quelques agents effectuant les commandes seront à équiper en cartes. Le coût d'émission de cartes sera donc moindre.

**Le choix d'introduire la carte d'achat pour des achats centralisés ou décentralisés aura également un impact sur la façon de conduire le projet carte d'achat.** Le nombre d'agents et de directeurs de services à associer au projet sera moins important pour un équipement du service central des achats que pour un équipement de plusieurs services opérationnels.

**Enfin, la décision de s'équiper en cartes d'achat pour des commandes centralisées ou décentralisées dépend également des objectifs organisationnels généraux de la collectivité.** Si la collectivité est engagée dans une démarche de

limitation des augmentations de personnel, elle cherchera probablement à introduire le dispositif carte d'achat dans les services opérationnels ayant en charge la totalité du traitement de la commande. En effet, la suppression de la saisie des factures dans ces services pourrait dégager du temps de travail chez certains agents. Il serait alors possible de les affecter à d'autres tâches plutôt que d'embaucher du personnel supplémentaire. Ainsi, la Ville de Lyon a estimé que dans l'éventualité de la mise en place de la carte d'achat pour les fournitures de bureau, pour lesquelles le cycle d'achat est décentralisé dans les services dans sa totalité, une quarantaine d'agents seraient déchargés d'une majeure partie de leur activité<sup>76</sup>.

De la même façon, si un service central des achats ou de la commande publique a un projet de développement de certaines activités (veille technologique, suivi de l'exécution des marchés, suivi du stock, etc.), il devra soit embaucher un nouvel agent soit supprimer des tâches de certains agents. Un projet carte d'achat se situant dans cette optique pourrait permettre à certains agents de réaliser des économies de temps et de pouvoir se consacrer aux nouvelles activités du service sans embauche supplémentaire. Dans ce cas là, il est donc probable que la collectivité souhaite instaurer la carte d'achat prioritairement dans le service central des achats.

**La carte d'achat n'est donc pas un outil que l'on instaure de manière brute dans une structure. Elle doit s'inscrire dans le projet global d'achat de la collectivité.**

C'est pourquoi il est indispensable d'intégrer les aspects organisationnels dans l'étude préalable au lancement du projet carte d'achat. Cet aspect contribue à renforcer la position selon laquelle il est préférable de réaliser l'étude de faisabilité en interne plutôt que de l'externaliser. Un prestataire externe à la collectivité aura en effet plus de difficultés à saisir cette dimension organisationnelle dans son analyse.

Le fait que la carte d'achat constitue un réel outil d'optimisation de la commande publique ne suffit pas à décider de lancer un tel programme dans une collectivité territoriale. Une réflexion préalable est indispensable. Cette phase se traduit en la réalisation d'une véritable étude de faisabilité, tenant compte à la fois des résultats de l'analyse des achats et des fournisseurs et des spécificités de la collectivité notamment en termes de processus d'achat.

La mise en place de la carte d'achat sera donc d'autant plus réussie qu'elle s'intègre dans un projet général de la collectivité.

Une fois la décision prise de lancer la carte d'achat, un véritable projet carte d'achat doit être porté par la collectivité. Ce projet ne peut se réaliser sans un certain bouleversement des pratiques ou habitudes. Il s'agit donc parallèlement d'impulser une conduite du changement dans la collectivité.

## Section 2 : Une nécessaire conduite de projet carte d'achat

---

Lorsque l'étude d'opportunité réalisée est favorable à l'introduction de la carte d'achat,

---

<sup>76</sup> Source : Réunion à la Ville de Lyon avec Monsieur Raymond Kaiser, Directeur adjoint des achats, 22 juillet 2006.

une décision de principe de lancer un programme doit intervenir dans une collectivité. Cette validation constitue seulement une étape et doit être complétée par la mise en place d'un véritable projet. Les personnes conduisant ce projet à l'intérieur de la collectivité sont chargés de faire accepter les changements induits par la carte d'achat. Cette conduite du changement est facilitée par l'existence d'une certaine culture des achats dans la collectivité.

## **§ I : La structuration d'une équipe projet « carte d'achat »**

Comme cela a été remarqué, l'introduction de la carte d'achat dans une collectivité entraîne de nombreux changements. Il s'agit donc d'un véritable projet et comme pour tout projet, il doit être conduit par une équipe. Au sein de cette équipe, le rôle du chef du projet est primordial.

### **A. L'équipe en charge de la gestion de projet**

L'instauration de la carte d'achat concerne généralement un grand nombre de services et d'acteurs à l'échelle de la collectivité. Le projet carte d'achat est donc un programme de grande ampleur et transversal. C'est pourquoi il doit bénéficier du soutien inconditionnel de l'exécutif et de la direction générale de la collectivité pour délivrer la totalité de sa potentialité.

Le premier acte qui démontre ce soutien à plus haut niveau est la décision de lancer le programme carte d'achat. Afin qu'un signe fort soit lancé, cette décision peut par exemple être prise en assemblée délibérante.

Conjointement au lancement officiel de la carte d'achat, il est nécessaire de mettre en place une gestion de projet et pour cela, réunir un groupe projet.

Ce groupe projet doit être multidisciplinaire et il est nécessaire de s'assurer que les membres peuvent travailler en étroite interaction. Il s'avère également indispensable que les personnes associées au projet soient pleinement convaincues de l'intérêt de la carte d'achat.

Le groupe projet est composé de plusieurs personnes représentant divers services. Le premier service représenté dans ce groupe projet est le service achat puisque c'est le service le plus concerné par la mise en place de la carte d'achat. C'est lui qui impulsera le travail de l'ensemble de l'équipe.

Le groupe projet doit associer le service financier et comptable. En effet, l'introduction de la carte d'achat modifie en partie l'activité de ce service et il est indispensable de prendre en compte ses attentes et ses remarques.

Il est également possible d'intégrer quelques agents appelés à être des futurs porteurs de cartes. Cela permet aux agents de se projeter de manière pratique dans la prochaine utilisation de la carte d'achat. En outre, ces agents vont pouvoir diffuser autour d'eux les informations reçues et contribuer ainsi à l'intégration progressive de ce nouvel outil dans la collectivité.

Comme cela a déjà été souligné en première partie de ce mémoire, le comptable

public joue un rôle essentiel dans la mise en place de la carte d'achat notamment en termes de conseil et il est donc souhaitable de l'associer au groupe projet.

Enfin, il peut être utile d'intégrer un membre du service informatique dans l'équipe projet. L'avis de ce dernier sera en effet sollicité pour l'ensemble des décisions relatives aux options techniques et aux interfaçages avec les systèmes préexistants.

Selon les domaines ciblés pour la mise en place de la carte d'achat, la composition du groupe projet sera différente. En effet, si l'on envisage de doter les agents des services opérationnels de cartes d'achat, il est essentiel d'associer les directeurs de ces services ainsi que des futurs porteurs de cartes.

Au contraire, une expérimentation basée uniquement dans le service achat central de la collectivité ne nécessite pas d'impliquer obligatoirement les services opérationnels. Cependant, il semble préférable d'associer dès le départ quelques uns des services opérationnels puisque l'objectif de la collectivité sera probablement d'étendre le dispositif dans l'avenir et ils seront alors concernés. Le fait que ces services disposent d'informations en amont facilitera d'autant l'adaptation du dispositif à leur domaine à long terme.

Afin que le travail enclenché par le groupe projet carte d'achat se diffuse à l'ensemble de la collectivité, il est nécessaire d'associer l'ensemble des acteurs concernés. La réussite de la carte d'achat dépendra donc en partie de cet aspect collaboratif du groupe projet.

### **B. Du chef de projet au responsable de programme**

**Les rôles de chacun doivent être clairement définis au sein du groupe projet. Ainsi, un chef de projet doit être désigné pour coordonner et piloter le travail de l'équipe.**

Le chef de projet aura pour fonction d'établir un programme de travail et un calendrier associé et de définir les tâches de chacun des membre du groupe. Il doit veiller à ce que les participants soient actifs et s'acquittent de leurs tâches dans les temps. Il est important que le chef de projet dispose d'une certaine autorité naturelle ou d'un charisme. En effet, les agents du groupe sont maintenus dans leurs fonctions habituelles et leur participation est une charge supplémentaire. Le chef de projet devra donc arbitrer des conflits de priorités et devra user de sa force de conviction pour que le projet atteigne les échéances souhaitées.

Le chef de projet doit non seulement adopter une attitude positive et volontariste pour faire accepter le projet par tous mais il doit également veiller à la progressivité de la démarche. En effet, la méthodologie doit être rigoureusement respectée en allouant le temps nécessaire à chaque étape. Les expériences ont montré qu'il faut compter une période de douze à dix-huit mois avant que le programme soit parfaitement réglé<sup>77</sup>.

Etant donné que le service achat est le plus concerné par la mise en place de la carte d'achat, il paraît logique que le chef de projet soit issu de ce service. Il peut donc s'agir du

---

<sup>77</sup> Source : La carte d'achat dans les collectivités locales et les établissements publics locaux, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Comptabilité Publique, l'Press, 2005, page 219.

responsable de ce service ou de l'un de ses adjoints.

Lorsque la carte d'achat passe au stade de la mise en œuvre, il ne s'agit plus d'un projet mais d'un programme. Il semble alors logique que le chef de projet devienne responsable de programme. Celui-ci endosse la responsabilité générale de la mise en place et la gestion quotidienne du programme carte d'achat.

Le responsable de programme exerce plusieurs fonctions. Il doit jouer le rôle d'intermédiaire de la collectivité locale auprès de l'établissement bancaire émetteur de cartes. Il sert également de relais auprès des porteurs de carte et des fournisseurs. Il exerce également les tâches administratives liées à la carte d'achat et coordonne la résolution des problèmes pouvant intervenir. Ce responsable est aussi chargé de superviser le paramétrage des cartes, de contrôler les relevés d'opérations et les autres outils de contrôle de gestion.

Pour réussir sa mission, le chef de projet (et donc par la suite le responsable de programme carte d'achat) doit posséder de bonnes qualités de gestionnaire de projet ainsi que de bonnes capacités de communication, de motivation et de négociation.

Le rôle de l'équipe projet, outre les prises de décision relatives aux aspects techniques, est de réunir les facteurs permettant une réussite de la carte d'achat. L'un des aspects essentiels pour que le programme réussisse est de faire en sorte que les changements induits par la carte d'achat soient intégrés, c'est-à-dire que la collectivité soit entièrement prête à accepter ce dispositif.

## **§ II : Une conduite du changement nécessaire à la réussite du projet**

Pour que le programme carte d'achat réussisse, il est nécessaire d'obtenir une adhésion totale de l'ensemble des agents concernés. L'équipe projet, et notamment le chef de projet, doit donc veiller à mettre en œuvre un ensemble de mesures pour parvenir à cette acceptation.

Les deux moyens principaux pour atteindre cet objectif sont la communication interne et la formation auprès des agents sur la carte d'achat. L'action menée par le groupe projet consiste en une réelle conduite du changement à l'intérieur de la collectivité, pour en faire une structure à maturité suffisante pour l'acceptation de ce dispositif.

### **A. Formation et communication comme clés de réussite de l'acceptation de la carte d'achat**

La carte d'achat ne peut être acceptée par les agents concernés que dans la mesure où ses enjeux et son fonctionnement en sont compris. Les personnes chargées du projet doivent donc mettre en place des actions de communication et de formation à l'intérieur de la collectivité.

Afin d'obtenir l'adhésion des agents concernés, il est nécessaire de communiquer sur le projet, de dire exactement ce qui va être fait et pourquoi cela va être fait.

En effet, la mise en place de la carte d'achat dans une collectivité locale modifie considérablement les méthodes d'achat traditionnelles. Le principe de la délégation de

commande constitue en particulier un changement fondamental puisqu'il introduit une responsabilisation des agents. Les principaux agents concernés, à savoir les porteurs de carte et les agents des services comptables et financiers, voient une partie de leur fonction être modifiée. Pour surmonter la réticence au changement et obtenir l'adhésion des agents, il est donc nécessaire d'accompagner la mise en place de la carte d'achat d'une communication interne.

La communication sera d'autant plus efficace qu'elle est portée par un haut niveau de la hiérarchie. Il est donc primordial que l'exécutif ou la direction générale effectuent un effort pour s'impliquer dans les actions de communication. Le chef de projet doit informer régulièrement les responsables de la collectivité de l'évolution du programme pour que ceux-ci soient en mesure de répondre aux questions qui leur sont posées.

Pour informer les agents de la collectivité sur la carte d'achat, il est possible d'utiliser plusieurs supports de communication tels que des réunions d'information, des articles dans le journal interne, des bulletins spéciaux ou d'autres supports. Il est également souhaitable d'utiliser l'intranet de la collectivité pour insérer une page spéciale sur le projet carte d'achat, avec un calendrier des étapes et le nom des responsables du projet.

La communication interne revêt un caractère général et vise à informer l'ensemble du personnel de la collectivité. Il est également nécessaire de mettre en place des mesures spécifiques pour les agents qui seront directement concernés par l'utilisation de la carte d'achat. Un effort de formation envers ces agents doit donc être produit.

Deux axes doivent être développés dans cette formation destinée aux agents utilisateurs de la carte d'achat. Il s'agit d'une part de la description des règles et procédures d'utilisation de la carte et des nouvelles modalités pratiques d'achat et d'autre part, de l'explication des droits et devoirs des agents. Parallèlement à ces deux axes, il est également indispensable d'expliquer aux agents les raisons pour lesquelles la collectivité s'est engagée dans un tel dispositif et mettre l'accent sur les enjeux et objectifs du projet.

Les actions de formations peuvent être composées à la fois de séances collectives et individuelles. En effet, pour comprendre la totalité des implications pratiques de la carte d'achat, il est préférable que l'ensemble des agents concernés (porteurs de cartes, service financier, agents chargés de la saisie des factures, etc.) soient associés. En revanche, pour les spécificités techniques propres à chaque tâche (le contrôle du relevé d'opérations par exemple), une formation individuelle est possible.

En outre, la Direction Générale de la Comptabilité Publique recommande d'éditer un guide pratique de la carte d'achat, remis à chaque agent au moment de sa formation<sup>78</sup>. Le contenu de ce guide sera spécifique aux particularités de la collectivité. Il peut cependant contenir un certain nombre d'informations communes à toute structure telles que la présentation de l'ensemble du programme, les responsabilités des porteurs de cartes, les aspects techniques de gestion de la carte et la liste des personnes à contacter en cas de difficulté. Pour donner une dimension importante à la carte d'achat, le guide

---

<sup>78</sup> Source : La carte d'achat dans les collectivités locales et les établissements publics locaux, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Comptabilité Publique, l'Press, 2005, page 182-183.

peut débuter par un article de la direction générale portant un message visant à la réussite du programme.

La communication interne et la formation des agents concernés par la carte d'achat constituent donc des clés de réussite du programme carte d'achat. Cependant, ces actions ne sont pas suffisantes. Pour une acceptation totale de la carte d'achat, un certain changement culturel à l'échelle de la collectivité est nécessaire.

## **B. Conduite du changement et culture économique des achats**

L'introduction de la carte d'achat entraîne des modifications importantes pour la collectivité. Elle doit donc être prête à accepter certains changements.

La manière de conduire le projet contribue à cette acceptation du changement. Plus fondamentalement, la collectivité doit accepter une nouvelle culture au sein du secteur public, qui est celle de la recherche de réalisation de performances économiques.

Le rôle de groupe projet carte d'achat est de faire accepter les changements organisationnels induits par la carte d'achat. Plus qu'un simple outil technique de commande et de paiement, la carte d'achat a des impacts sur les méthodes de travail, sur les systèmes d'information et finalement, sur l'organisation elle-même.

Face à ces changements, certaines réticences peuvent être formulées au sein de la collectivité. Pour les directeurs généraux adjoints dans les communes et pour les directeurs de services dans les autres collectivités, il peut y avoir un sentiment de dessaisissement de leurs responsabilités avec le dispositif de la carte d'achat. Ils ne possèdent en effet plus le contrôle en amont de la décision d'achat. De leur côté, les agents porteurs de carte risquent d'éprouver une certaine crainte à endosser la responsabilité de l'acte d'achat.

Il est donc nécessaire de disposer d'arguments pertinents pour lever l'ensemble de ces réticences. Ces arguments doivent reposer sur des bases solides, d'où l'importance de la phase analytique préparatoire à l'introduction de la carte. Si les enjeux et avantages de la carte d'achat sont clairement démontrés dans l'étude préalable, il suffit de mettre en avant ces éléments. Les réticences individuelles seront d'autant plus facilement levées qu'il sera établi que la carte d'achat apporte un bénéfice global à la collectivité.

Il est en particulier primordial d'exprimer les enjeux de la carte d'achat au regard des spécificités de la collectivités. La carte d'achat doit être mise en œuvre de sorte qu'elle s'adapte à l'environnement de la collectivité et en particulier aux réalités logistiques d'approvisionnement. Cet examen peut parfois révéler des dysfonctionnements dans les méthodes d'achat. Le projet carte d'achat permet donc de faire la lumière sur des méthodes de travail non satisfaisantes. Il convient de ne pas mettre l'accent sur ces dysfonctionnements mais plutôt de mettre en avant les avantages procurés par la carte d'achat. En effet, à aucun moment un agent ne doit penser que l'on introduit la carte d'achat pour résoudre un problème d'organisation personnel. La carte d'achat doit être présentée comme un outil d'optimisation des processus actuels et non comme un outil de remplacement d'une solution inopérante.

La mise en place de la carte d'achat ne peut être réussie qu'à la condition d'une



acceptation par tous des changements organisationnels. Au delà de cet aspect, la carte d'achat peut se heurter à des réticences dans une collectivité car elle implique un véritable changement culturel au niveau de la mission de la collectivité elle-même.

Réfléchir à la mise en place de la carte d'achat revient à introduire des notions de « coûts » de certains processus à l'intérieur de la collectivité. En effet, pour établir les enjeux de la carte d'achat, un raisonnement en terme d'économie du coût d'approvisionnement de l'achat est conduit. La recherche d'une certaine performance économique de la collectivité constitue l'un des objectifs de la carte d'achat.

Cette réflexion en terme d'efficacité économique peut choquer dans une collectivité publique. Elle tend à la rapprocher d'une structure de droit privé. Cette culture économique au sein des collectivités territoriales est assez récente et toutes ne sont pas prêtes à l'accepter.

Le domaine des achats se prête à cette introduction d'une dimension économique. On est passé d'une perception des achats comme étant un strict moyen de satisfaire les missions de service public à une perception des achats comme étant un domaine de « gisement d'économies ». Il s'agit de la prise en compte de la dimension économique des achats. Certaines collectivités territoriales ne cherchent plus seulement à acheter correctement (c'est-à-dire conformément à des procédures) mais à mieux acheter. Dans ce cas là, les services achats ou commande publique ne sont plus considérés par la Direction Générale comme des services assurant « l'intendance » de la collectivité mais comme de véritables services stratégiques.

La carte d'achat s'inscrit dans cette dynamique de recherche d'efficacité de l'achat public. Les collectivités territoriales peuvent donc être réticentes à adopter cet outil car il les ferait entrer dans une logique de performance économique, à laquelle elles ne souhaitent pas adhérer.

Cependant, respect des missions de service public et recherche d'efficacité économique ne sont pas des objectifs totalement incompatibles. En effet, en adoptant une démarche de recherche d'optimisation des achats, la collectivité peut réaliser des économies et donc dégager des fonds supplémentaires pour des missions se situant au cœur du service public. La Ville de Lyon, qui a enclenché une politique d'optimisation des achats, a ainsi réalisé des économies pouvant aller jusqu'à 30 % sur certaines catégories d'achat. Les prévisions qu'elle a effectuées montrent qu'il est possible de dégager un potentiel de 10 millions d'euros sur cinq années (2003-2007) en optimisant les procédures d'achats<sup>79</sup>. Il y a donc un réel enjeu dans les collectivités territoriales aujourd'hui de développer une culture économique de l'achat public.

**Un programme carte d'achat sera donc d'autant plus réussi que la collectivité s'est engagée dans une véritable politique d'efficacité de l'achat public. Autrement dit, la mise en place de la carte d'achat sera facilitée si la collectivité est parvenue à une certaine maturité dans sa perception des achats.** Au contraire, il peut être risqué d'introduire de manière brute cet outil d'optimisation de l'achat dans une collectivité

---

<sup>79</sup> Source : Olivier Nys, DGA de la Ville de Lyon, Cours de Filière Management de l'Achat Public, Master 2 Management du Secteur public : collectivités et partenaires, année 2005-2006.

n'ayant pas enclenché de réflexion générale sur le rôle des achats. Le projet peut en effet dans ce cas là se heurter à une certaine incompréhension de la part des agents mais aussi des responsables de la collectivité.

Il est donc préférable, préalablement à l'introduction d'une réflexion sur la carte d'achat, d'effectuer une démarche pour engager la collectivité dans un projet d'élaboration d'une politique d'achat. Une fois les objectifs de cette politique d'achat définis, il est alors possible d'introduire la carte d'achat comme moyen de parvenir à cette optimisation générale des achats.

Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que l'introduction de la carte d'achat ne peut être réussie que lorsqu'elle est insérée dans un programme plus vaste d'optimisation générale de l'achat public. Il est également possible de faire de la mise en place de la carte d'achat la première étape d'une politique d'amélioration de l'efficacité des achats dans une collectivité. Le fait qu'une structure envisage un système carte d'achat est en effet le signe d'une certaine sensibilisation vis à vis des problématiques d'optimisation de la gestion publique. Il est possible de considérer que les acheteurs publics qui s'intéressent à cet outil sont déjà parvenus à un certain degré de maturité dans leur réflexion sur l'amélioration des processus d'achat.

Quelque soit la manière dont elle est insérée dans une politique d'achat, la carte d'achat témoigne d'un certain degré de maturité atteint par la structure en matière d'optimisation de l'achat public.

## **Conclusion de la deuxième partie**

**La carte d'achat est un véritable outil au service d'une meilleure gestion de la commande publique pour les collectivités territoriales.**

Il s'agit d'un moyen d'achat innovant puisqu'il permet d'améliorer l'efficacité de la commande publique à la fois d'un point de vue strictement économique mais surtout d'un point de vue organisationnel. En outre, la carte d'achat permet de disposer d'un système d'informations qui peut être mis à disposition d'un meilleur contrôle de gestion des achats. Elle peut donc être un outil efficace d'aide à la décision.

La carte d'achat constitue donc bien un outil permettant d'optimiser la commande publique. Cependant, cette optimisation n'est atteinte que dans la mesure où un programme d'envergure est déployé au sein de la collectivité.

Ce programme doit comporter deux étapes indispensables que sont la réalisation d'une étude préalable à la décision d'introduire cet outil et la conduite d'un véritable projet. Cette conduite de projet doit amener la collectivité à accepter les changements induits par la carte d'achat. Mais sa réussite tient également compte de l'avancée culturelle de la collectivité en matière de politique des achats.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Depuis l'instauration de la carte d'achat par le décret du 26 octobre 2004, le MINEFI et en particulier sa Direction Générale de la Comptabilité Publique incite fortement les collectivités territoriales et les établissements publics locaux à mettre en place cet outil de commande et de paiement des achats. **L'objectif de ce travail sur la carte d'achat était donc d'étudier si les collectivités avaient réellement un intérêt à introduire la carte d'achat et de déterminer dans quelle mesure elle constituait un outil d'optimisation de la commande publique.**

Avant de s'intéresser aux effets de la carte d'achat sur la performance de la commande publique, l'étude des principes juridiques de ce nouveau dispositif a été conduite. Il s'agissait de savoir si les principes juridiques liés à l'application de la carte d'achat étaient stabilisés et s'ils étaient en accord avec le cadre juridique actuel des collectivités territoriales. Une collectivité qui souhaite s'engager dans un projet carte d'achat doit en effet en connaître les implications juridiques et savoir dans quelles limites l'utiliser.

Ce travail a montré que cet outil de commande et de paiement des achats de faible montant et de faible enjeu a pour champ d'application l'exécution des marchés publics de fournitures et de services. Il est préférable de ne pas l'utiliser en dehors de ces limites, notamment pour la réalisation d'achats « hors marché ».

L'étude des articles du décret du 26 octobre 2004 a révélé que des étapes contractuelles préalables à l'introduction de cartes d'achats sont nécessaires. Il s'agit en particulier de la passation d'un marché d'émission de cartes avec un opérateur bancaire

ou financier agréé et de l'intégration de clauses d'exécution dans les marchés de fournitures et services concernés.

Une fois les implications juridiques propres à la carte d'achat établies, l'interaction des fondements de la carte d'achat avec les principes juridiques régissant les collectivités territoriales a été examinée. Il est ainsi apparu que c'est par la modification de certains principes juridiques que la carte d'achat offre de la souplesse au circuit de la commande publique. La plus importante de ces modifications est la suppression de la signature préalable du pouvoir adjudicateur à l'acte de commande et la délégation de commande au porteur de carte. La conformité de cette délégation de commande avec les textes généraux, en particulier avec le CGCT, n'est pas clairement établie et il est légitime de se poser des questions quant à sa légalité.

La seconde modification concerne les principes de la dépense publique. Le rôle du comptable public devient limité avec l'utilisation de la carte d'achat puisqu'il ne dispose plus du contrôle préalable de la dépense mais seulement d'un contrôle a posteriori. Le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, bien qu'assoupli, reste en vigueur et le comptable public demeure un acteur important dans la chaîne de la commande publique.

Bien que la stabilité juridique de la carte d'achat ne soit pas assurée au regard des autres textes réglementaires et législatifs, l'incitation à son utilisation effectuée par le MINEFI permet aux collectivités territoriales de l'utiliser sans qu'il y ait de prise de risque. La carte d'achat est donc un outil, qui, en apportant de la souplesse à certains principes de la commande publique, s'adapte aux préoccupations des acheteurs publics concernant les achats de petits montants et non stratégiques.

Ce n'est pas seulement par ses principes juridiques que la carte d'achat permet d'améliorer l'acte de commande au sein des collectivités. Elle produit également des effets qui en font un véritable outil d'optimisation de la commande publique.

Plus qu'un outil de commande et de paiement, la carte d'achat est un véritable outil de gestion pour les collectivités territoriales. Elle permet d'agir de manière positive sur deux leviers de la commande publique. Le premier bénéfice se situe au niveau de l'efficacité économique de l'acte d'achat. La carte d'achat permet en effet de réaliser des gains par la simplification de la chaîne de commande et donc par un abaissement du coût global d'approvisionnement des achats. Le second apport de cet outil est relatif à la structure interne de la commande publique puisque l'introduction de la carte d'achat entraîne une réorganisation positive des processus d'achat.

L'originalité de ce mode de commande et de paiement réside dans le fait qu'il offre simultanément d'importantes informations sur les achats effectués. Ce système d'information peut être utilisé dans le cadre d'un contrôle de gestion des achats et venir en complément d'autres outils. La carte d'achat est, de ce point de vue, un véritable outil d'aide à la décision.

La carte d'achat permet donc d'optimiser la commande publique, en agissant sur l'efficacité de l'acte d'achat et en offrant un véritable retour d'informations sur les achats effectués. Cependant, la réussite de sa mise en œuvre est conditionnée par la mise en place d'un programme d'envergure à l'échelle de la collectivité.

Préalablement à la décision d'introduire cet outil, l'acheteur doit effectuer une étude de faisabilité dans sa structure. Cette étude repose sur des données issues d'une analyse statistique des achats et des fournisseurs. Mais elle ne sera pertinente que dans la mesure où elle intègre les spécificités organisationnelles de la collectivité, en particulier la configuration des procédures internes d'achat.

Une fois l'introduction de la carte d'achat décidée, sa réussite passe par la mise en place d'un projet et de la conduite de ce projet par un groupe de personnes dédié. Outre la mise en œuvre des spécificités techniques, le groupe projet a pour mission d'instituer une conduite du changement pour faire accepter ce nouveau système. L'acceptation sera d'autant plus facile dans une organisation parvenue à un certain degré de maturité concernant sa politique d'achat. La carte d'achat entraîne en effet un bouleversement de la culture des collectivités vis à vis de leurs achats puisqu'elle introduit la prise en compte d'une « dimension économique des achats ».

L'optimisation de la commande publique permise par la carte d'achat sera donc d'autant plus forte qu'elle s'insère dans une politique d'achat globale visant à « mieux acheter » au sein d'une collectivité territoriale.

A la question « en quoi la carte d'achat constitue-t-elle un outil d'optimisation de la commande publique dans les collectivités territoriales ? », il est donc possible de répondre de la manière suivante :

La carte d'achat permet d'améliorer la commande publique en agissant sur ses bases juridiques. Cet assouplissement est cependant insuffisant pour justifier le terme d'optimisation. Ce sont les effets produits par la carte d'achat sur les circuits financiers et organisationnels du processus achat qui permettent d'en faire un véritable outil d'optimisation pour les collectivités territoriales. Une conduite de projet rigoureuse prenant en compte les spécificités de la collectivité, y compris culturelles, permet de faire en sorte que la carte d'achat produise pleinement ses effets.

Au delà de l'aspect optimisation de la commande publique, l'enseignement principal est donc le suivant : quelque soit la collectivité ayant choisi de mettre en place la carte d'achat, les bénéfices à en attendre résident moins dans l'outil lui-même que dans la capacité de la collectivité à s'en approprier pleinement le concept.



## Bibliographie et sources utilisées

### **Ouvrage :**

La carte d'achat dans les collectivités locales et les établissements publics locaux,  
Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la  
Comptabilité Publique, l'Press, 2005.

### **Revues:**

Acheteurs Publics, l'Press, n°6, Février/Mars 2006, « *Carte d'achat publique : l'offre bancaire arrive* », pages 48 à 51.

Contrats Publics, n° 42, mars 2005, « *La carte d'achat : nouvel outil innovant de la commande publique* », Kern et Lamy, pages 49 à 53.

La semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales, n°49, 29 novembre 2004, « *Carte d'achat et droit de la commande publique, premières observations* »,

commentaire par Florian Linditch.

Décision Achats, l'Press, n°1, Hors série 2004 « *La carte d'achat dans la sphère publique* », pages 1 à 67.

Décision Achats, n°96, Juin 2006 « *Factures: l'heure de la démat a-t-elle sonné ?* », pages 20 à 28.

Décision Achats, l'Press, n°78, novembre 2004, « *Une carte d'achat, la Mairie de Toulouse se lance avec le CIC Crédit Mutuel* », pages 119 à 122.

## Rapports, Dossiers:

Instruction n° 05-025-M0-M9 relative à l'exécution des marchés publics par carte d'achat du 21 avril 2005, Direction générale de la Comptabilité Publique, Bulletin Officiel de la Comptabilité Publique, 21 avril 2005

Rapport du groupe de travail n°7 sur les cartes d'achat et la dématérialisation des factures, Mission pour l'économie numérique, 18 mars 2003.

Les collectivités et les entreprises à l'heure de la dématérialisation des procédures de marchés publics, Eric Féjan, L'Usine Nouvelle, Supplément au numéro du 27 janvier 2005.

Vade-mecum sur la dématérialisation des marchés publics, MINEFI Collectivités locales, Dossiers et documents( [www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr) )

« *Optimisation de l'achat public : comprendre, choisir et mettre en œuvre la carte d'achat* », Olivier Barrot, Rapport de maîtrise spécialité achat (année 2005-2006) réalisé dans le cadre d'un stage à Grenoble Alpes Métropole

## Décrets et circulaires:

Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics, JO du 8 janvier 2004, page 37003.

Décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat, JO n°253 du 29 octobre 2004, page 18259, texte n°3.

Décret n° 2006-975 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant code des marchés publics, J.O n° 179 du 4 août 2006 page 11627, texte n° 20.

Circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics, JO n° 179 du 4 août 2006, texte n° 23.

Rapports de présentation internes aux collectivités et partenaires:

Dexia Crédit Local et American Express: La carte d'achat du secteur public, juin 2006.



Crédit Mutuel, La carte d'achat public, septembre 2005  
Copilot Partners: La mise en œuvre de la carte d'achat, octobre 2005  
AMGVF et Guilbert Office Dépôt : Modernisation des achats: "les voies du succès", la carte d'achat public  
AMGVF et Trésor Public: la carte d'achat, 6 octobre 2005  
Ville d'Amiens et Amiens Métropole: La carte d'achat (2 documents)  
Ville de Boulogne Billancourt: La carte d'achat, un outil d'optimisation de la commande publique  
Mairie de Meudon, La carte d'achat Méthodologie de mise en place, 11 juin 2004.  
APECA: La carte d'achat, un succès anglo-saxon  
Communauté urbaine de Lille Métropole: Dématérialisation et carte d'achat  
ADN'co: La carte d'achat, juin 2005  
Grenoble Alpes Métropole: la carte d'achat à la Métro, juin 2006  
Coriolis Finances publiques, Présentation de la carte d'achat, 2005

## Sites internet:

[www.acheteursinfo.com](http://www.acheteursinfo.com) : la carte d'achat au service des collectivités  
[www.lettredesachats.fr](http://www.lettredesachats.fr) : dossier carte d'achat  
Achat Public: [www.achatpublic.com](http://www.achatpublic.com)  
MINEFI Collectivités locales, Dossiers et documents: La carte d'achat ( [www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr) )  
BNP Paribas: Dossiers Carte d'achat ([carteachat.bnpparibas.com](http://carteachat.bnpparibas.com))  
Guilbert: espace carte d'achat publique ( [www.guilbert.com](http://www.guilbert.com) )  
APECA (association des professionnels européens de la carte d'achat ( [www.association-apeca.org](http://www.association-apeca.org) )  
ADAP (association pour la dématérialisation des achats publics): [www.adap.asso.fr](http://www.adap.asso.fr)  
APASP (association pour l'achat dans les services publics): [www.apasp.com](http://www.apasp.com)  
AACT (association des acheteurs des collectivités territoriales): [aact.asso.fr](http://aact.asso.fr)

## Liste des réunions et personnes rencontrées sur le thème de la carte d'achat :

Grenoble Alpes Métropole (Communauté d'Agglomération), 7 juin 2006, Matinée d'échange et d'information sur la carte d'achat animée par DEXIA/AMERICAN EXPRESS et Grenoble Alpes Métropole (Brigitte Kerriel et P. Cabal).

Mairie de Sainte-Foy-lès-Lyon, 18 juillet 2006, Réunion de présentation du projet carte d'achat mis en place par la Mairie de Sainte-Foy-lès-Lyon animée par Frédéric Heyraud (Directeur des Finances, Mairie de Sainte-Foy) et Audrey Meyer (Responsable des Marchés Publics, Mairie de Sainte-Foy).

Ville de Lyon, 22 juillet 2006, Réunion avec Monsieur Raymond Kaiser, Directeur adjoint des achats, Membre du groupe de travail sur la carte d'achat.

Monsieur Balleydier, Trésorier de la Ville de Villeurbanne, 25 juillet 2006.

# ANNEXES

**ANNEXE n°1** : Décret du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat

**ANNEXE n°2** : Schémas relatifs au fonctionnement général de la carte d'achat

**ANNEXE n°3** : Rapport de faisabilité sur la carte d'achat à la Ville de Villeurbanne

**ANNEXE n°4** : Documents extraits du guide « carte d'achat » édité par le MINEFI

**ANNEXE n°5** : Tableaux comparatifs de l'université d'Artois

**ANNEXE n°6** : Extraits du Code de marchés publics issu du décret du 1<sup>er</sup> août 2006

**ANNEXE n°7** : Rapport de stage de Delphine Charlet pour le stage réalisé à la Ville de Villeurbanne du 2 mai au 28 juillet 2006

Pour les annexes, consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon