



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Audit des processus des cartes d'achat et cartes affaires

Rapport CGEDD n° 012051-01

établi par
**Carole CASTROT (coordonnatrice), Catherine CLEMENT, Mireille GRAVIER-BARDET
et Pierre LEVAVASSEUR**

Juillet 2020



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	5
1. La carte d'achat, un outil apprécié mais dont l'utilisation est à recadrer et généraliser.....	6
1.1. Un processus de commande utile et apprécié.....	6
1.1.1. <i>Un dispositif apprécié et encadré pour les petits achats urgents : la carte de niveau 1.....</i>	6
1.1.2. <i>Un dispositif peu déployé pour les achats sur marchés : la carte de niveau 3.....</i>	8
1.1.3. <i>Des relations avec la banque émettrice rares et diversement perçues.....</i>	9
1.2. Une utilisation des cartes à recadrer et à développer.....	9
1.2.1. <i>Les achats hors périmètre de la carte d'achat.....</i>	9
1.2.2. <i>La notion de référencement des fournisseurs reçoit un accueil très réservé des utilisateurs.....</i>	10
1.2.3. <i>Un dispositif qui reste à généraliser.....</i>	11
2. Un pilotage ministériel fortement focalisé sur le traitement des anomalies de paiement.....	12
2.1. Un dispositif de traitement des anomalies de paiement indispensable mais contraignant.....	12
2.2. Un suivi de l'utilisation de la carte d'achats à relancer activement.....	12
2.3. Un contrôle de conformité de la nature de dépenses controversé.....	13
2.4. Un dispositif de contrôle interne à conforter pour sécuriser et fluidifier l'ensemble de la chaîne.....	14
2.5. Une stratégie d'achats à introduire.....	15
2.6. Un cadre de déploiement et des relations à redéfinir.....	16
3. Un processus comptable lourd et source d'erreurs.....	18
3.1. Les difficultés à récupérer les pièces justificatives peuvent être un frein au déploiement des cartes et un risque de reconstitution de la dette.....	18
3.2. La lourdeur du processus comptable des cartes de niveau 1.....	18
3.2.1. <i>L'enrichissement du ROA est chronophage.....</i>	18
3.2.2. <i>Les exigences des comptables.....</i>	19
3.3. Des solutions au problème comptable.....	20
3.3.1. <i>Recours à l'utilisation de la carte de niveau 1 bis et de la carte de niveau 3.....</i>	20

3.3.2. <i>Un dispositif de contrôle interne à développer.....</i>	22
4. Cas particulier des établissements publics sous tutelle du MTES ou MCTRCT...23	
Conclusion.....	24
Annexes.....	25
1. Récapitulatif des constats, causes, conséquences recommandations et actions envisagées.....	26
1.1. Constat n°1.....	27
1.2. Constat n°2.....	28
1.3. Constat n°3.....	30
1.4. Constat n°4.....	32
1.5. Constat n°5.....	34
1.6. Constat n°6.....	35
1.7. Constat n°7.....	37
1.8. Constat n°8.....	39
1.9. Constat n°9.....	41
1.10. Constat n°10.....	42
2. Matrice des risques.....	43
3. Lettre de mission et note de commande.....	61
3.1. Lettre de mission.....	61
3.2. Note de commande.....	62
4. Tableau des observations sur le rapport provisoire.....	63
5. Liste des personnes rencontrées ou interrogées.....	64
6. Échantillon d'audit.....	69
6.1. Services d'administration centrale.....	69
6.2. Services déconcentrés.....	69
6.3. Établissements publics ayant répondu au questionnaires.....	69
7. Exemple de circuit de paiement par carte d'achats de niveau 1.....	70
8. Glossaire des sigles et acronymes.....	71

Résumé

L'objectif fixé à la mission était de mener une première évaluation du dispositif de maîtrise des risques accompagnant le déploiement et/ou le renforcement de l'utilisation des cartes d'achat et cartes affaires.

Le MTES/MCTRCT compte environ 1100 cartes. Il n'a pas souhaité pour l'instant déployer la carte de niveau 1 bis. Au total, le montant des achats s'élève à 8,6 M€ en 2019. La mission a constaté qu'il s'agit d'un dispositif désormais bien installé dans les pratiques des services (surtout dans les services déconcentrés) et qui est fortement apprécié des utilisateurs. Il améliore l'image de l'État souvent jugé mauvais payeur. Il permet plus facilement à de petits fournisseurs d'avoir accès aux commandes de l'État et favorise ainsi l'économie locale.

D'un point de vue opérationnel, les préconisations des textes et notamment de la note technique ministérielle du 8 décembre 2018 sont désormais globalement respectées. Cependant, les auditeurs ont noté des cas de mauvaises utilisations des cartes pour répondre à des besoins non couverts par la réglementation et qui requièrent encore accompagnement, explications et rappels de la norme.

Si le dispositif de commande par carte d'achat est souple et rapide, il est considéré comme particulièrement lourd dans son traitement administratif et comptable. Les auditeurs soulignent son efficience limitée, en raison de contrôles systématiques et exhaustifs d'une part, et de la lourdeur du traitement comptable s'agissant des cartes de niveau 1¹, d'autre part.

D'un point de vue plus stratégique, les auditeurs notent que le MTES n'atteint pas l'objectif affiché d'une généralisation des achats par carte. **On ne constate aucune augmentation de ce mode d'achat (9,8M€ en 2018 et 8,6M€ en 2019). Aucun plan de déploiement n'a encore été mis en œuvre à l'échelle ministérielle comme à l'échelle locale.** Enfin cet objectif semble largement méconnu dans des services audités pour lesquels la carte d'achat ne reste souvent qu'un moyen commode de régler de petits achats urgents ou non programmables à l'avance. Le ministère doit donc réfléchir à l'évolution qu'il souhaite donner à sa politique d'achat.

Les auditeurs sont persuadés de la nécessité du déploiement du dispositif de carte d'achat dans le cadre de la simplification administrative. Il permettra, à terme, d'assouplir le travail des services. Le ministère est donc invité à investir pleinement ce dispositif, à l'instar d'autres ministères, afin de ne pas manquer le tournant qu'il annonce dans la fonction achat.

En particulier, **les auditeurs incitent à une expérimentation à grande échelle de la carte de niveau 1 bis², dans des services ayant déjà l'utilisation de la carte de niveau 1.**

Cela suppose néanmoins que certaines conditions soient réunies, telles que la simplification des contrôles comptables, la capacité d'accompagnement par l'administration centrale dans la fonction achat (marchés) ou encore la mise à disposition des fournisseurs d'interface pour les marchés et la carte de niveau 3³.

¹ carte dite « de niveau 1 » pour les menues dépenses et les achats hors marchés ;

² carte de niveau « 1 bis » qui associe à chaque couple carte/fournisseur un compte de la comptabilité générale (compte PCE) significatif de la dépense majoritaire qui vise une simplification du traitement comptable de la dépense ;

³ carte de niveau 3 pour des achats effectués dans le cadre de marchés publics.

Liste des recommandations

Pages

1. Pour l'administrateur ministériel. Prendre en compte les retours d'information sur l'utilisation des cartes et en particulier la remise en cause, par la pratique, de certains points de la réglementation (repas de convivialité, référencement) pour rappeler les dispositions existantes, définir si besoin des doctrines ministérielles pragmatiques et les expliquer aux utilisateurs.	11
2. Pour l'administrateur ministériel. Accélérer le chantier de restructuration des programmes de cartes en s'appuyant sur l'analyse des risques.	13
3. Pour les responsables de programme. Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel.	15
4. Pour le responsable ministériel des achats. Renforcer la compétence « achats » des responsables de programme de cartes et des porteurs de cartes pour permettre le déploiement de la carte de niveau 3 et une promotion de l'achat durable.	15
5. Pour les responsables de programmes. Mettre à profit la restructuration des programmes de cartes en cours pour développer, avec l'accompagnement de la DAF, une politique d'achat locale.	16
6. Pour l'administrateur ministériel. Créer des supports opérationnels de promotion ou de vulgarisation des dispositifs de cartes d'achat et de cartes affaires à destination des responsables de programme, des porteurs de cartes et de leurs interlocuteurs.	16
7. Pour l'administrateur ministériel. Accompagner les services et promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les établissements publics ministériels) pour une meilleure appropriation du dispositif, en utilisant et au besoin en réactivant les réseaux métiers.	17
8. Pour l'administrateur ministériel. Expérimenter la carte de niveau 1 bis dès 2020 pour au moins un programme de cartes en administration centrale et deux programmes en services déconcentrés.	21
9. Pour l'administrateur ministériel. Viser 100 % des commandes à l'UGAP par carte d'achat de niveau 3 d'ici à 2022.	21
10. Pour l'administrateur ministériel. Définir un plan de déploiement des cartes d'achat sur deux ans visant une augmentation d'au moins 20 % des achats par carte (tous niveaux).	22

Introduction

Le comité ministériel d'audit interne du 22 janvier 2018 a décidé la réalisation par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'un audit d'assurance portant sur les processus de gestion, d'attribution et d'utilisation des cartes d'achats et cartes affaires au sein des MTES et MCTRCT, tant en administration centrale, que dans les services déconcentrés et les établissements publics.

La note de commande CGEDD du 6 novembre 2018 demandait aux quatre auditeurs retenus d'analyser les principaux risques attachés aux processus d'achats et comptables mis en œuvre par les différents utilisateurs de la carte d'achat et d'évaluer le dispositif de contrôle interne mis en place.

Aux termes de leurs travaux, les auditeurs devaient livrer :

- une cartographie des risques générale à l'échelle du ministère ;
- une première évaluation de la solidité du dispositif de contrôle interne déployé ;
- ainsi qu'une appréciation de la maturité des services ministériels pour la mise en œuvre des stratégies interministérielle et ministérielle de déploiement des cartes d'achat et des cartes affaires.

Étant donné ce périmètre, en raison du contexte en pleine évolution que la mission a pu découvrir à l'occasion des premiers entretiens préalables avec les commanditaires en janvier 2019, ainsi que de la réorganisation en cours du SG et de SPSSI, il est apparu raisonnable - avec l'aval du superviseur de la mission - de repousser l'échéance de remise du rapport. Ces dispositions ont permis de tenir compte des modalités nouvelles introduites par la note ministérielle du 8 novembre 2018, à la suite d'une première période d'utilisation des cartes, et qui devaient être mises en œuvre par les utilisateurs à compter du 31 mars 2019.

La mission a été conduite en suivant les principes du guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD et du guide spécialisé sur les audits internes comptables.

Pour l'identification des enjeux, des objectifs et des risques, les auditeurs ont recueilli la documentation existante et ont élaboré des diagrammes des principaux processus, avec identification des zones de risques et points de contrôle. L'ensemble de ces travaux a permis l'élaboration d'une matrice des risques recensant 56 risques selon 5 objectifs principaux, puis d'un programme de travail. Cette phase préparatoire a donné lieu à de fructueux échanges avec la cellule d'audit interne de la DGAC chargée du même type de mission pour sa direction de rattachement.

L'ensemble des établissements publics utilisateurs de cartes ont reçu un questionnaire permettant de connaître leurs modalités de fonctionnement et de contrôle et 14 réponses ont été reçues. Par ailleurs, un échantillon de **quatre directions d'administration centrale et de six services déconcentrés**, prenant en compte la diversité des organisations, des situations et des risques a fait l'objet de visites sur place et d'entretiens avec les acteurs, en fonction de questionnaires préparés à l'avance et de tests de contrôle. Durant la phase terrain, les auditeurs ont rencontré l'ensemble des acteurs et responsables hiérarchiques des services et établissements retenus, impliqués dans les différents processus de gouvernance, de pilotage, de commande, de paiement et de contrôle.

Une réunion de restitution des conclusions et recommandations de l'audit s'est déroulée le 28 janvier 2020 avec les commanditaires de la mission avant remise du présent rapport définitif. Le rapport a été soumis à la contradiction le 30 mars 2020 à la direction des affaires financières qui a répondu par mail daté du 7 juillet 2020.

1. La carte d'achat, un outil apprécié mais dont l'utilisation est à recadrer et généraliser

1.1. Un processus de commande utile et apprécié

La carte d'achat est un moyen de commande et de paiement dématérialisé (type « carte bleue ») qui permet de réduire les délais de paiement des fournisseurs et de simplifier la chaîne de dépenses, pour des achats de fournitures et de services courants, depuis la commande jusqu'au paiement, par dématérialisation des données de facturation notamment dans Chorus⁴. Elle se répartit entre :

- carte dite « de niveau 1 » pour les menues dépenses et les achats hors marchés ;
- carte de niveau « 1 bis » qui associe à chaque couple carte/fournisseur un compte de la comptabilité générale (compte PCE) significatif de la dépense majoritaire qui vise une simplification du traitement comptable de la dépense ;
- carte de niveau 3 pour des achats effectués dans le cadre de marchés publics.

Le constat de la rapidité du paiement et de la professionnalisation des relations avec les fournisseurs est unanimement souligné. **La grande souplesse de commande autorisée par la carte d'achat n'est d'ailleurs pas entièrement utilisée par les services ministériels⁵**. En effet, les services se montrent en général très prudents et **dans la quasi-totalité des services audités, le porteur de la carte n'effectue un achat que lorsque son supérieur donne, par tout moyen approprié, un ordre d'achat conforme** aux principes de la commande publique, alors que le dispositif n'impose pas cette procédure.

Pour sa part, la carte « affaires » est adossée à un compte personnel du porteur et peut être utilisée pour le paiement de frais de mission, de réception ou de représentation. Elle reste peu connue et peu plébiscitée, notamment parce qu'adossée au compte personnel de l'agent, ce qui suscite des réticences. Hormis quelques cas très particuliers en cabinet et pour certains directeurs de centrale, elle concerne des personnels souvent en déplacement, comme à l'ANCOLS (cf. § 5). Le paiement rapide des frais de déplacement rend ce dispositif inutile selon la quasi-totalité des agents rencontrés, quel que soit leur niveau hiérarchique. La possibilité soulevée par la mission, que ce type de carte puisse répondre au moins partiellement au besoin des dépenses de cohésion existantes dans tous les services ne rencontre aucun écho (cf. 1.2.1).

1.1.1. Un dispositif apprécié et encadré pour les petits achats urgents : la carte de niveau 1

Les entretiens menés auprès de l'ensemble des services, établissement publics et directions audités soulignent combien sont appréciées les qualités de souplesse et de rapidité de la carte d'achat au point qu'il semble désormais inenvisageable aux utilisateurs de s'en passer.

- elle permet une grande réactivité pour de petits achats, travaux d'entretien, notamment en urgence, ou la location de véhicule ou de matériel roulant (DIR). En dehors des contraintes

⁴ En pratique, la dématérialisation reste imparfaite s'agissant des cartes de niveau 1 (cf. 3).

⁵ « La désignation d'un porteur de carte par décision administrative [...] vaut autorisation pour celui-ci d'engager l'entité publique [...]. Il n'a pas besoin d'être déléguétaire de signature [...]. Il n'a pas besoin de posséder directement la qualité d'ordonnateur de la dépense[...] . » (*Instruction DGFIP n° CPAE1912209J du 29 mars 2019*)

comptables et d'organisation (achat et contrôle) évoquées plus loin, la carte fait l'unanimité sur la facilitation de l'acte d'achat et sur la garantie d'un paiement rapide du fournisseur ;

- elle entraîne la baisse rapide et la quasi-disparition des intérêts moratoires⁶ dus pour retard de paiement aux fournisseurs et donc l'amélioration des relations avec ces derniers. L'image de l'État, qui apparaissait avant tout comme un mauvais payeur, s'en trouve améliorée. Ce cercle vertueux permet d'accéder à un nombre plus important de fournisseurs, désormais moins réticents à répondre aux commandes de l'administration ;
- elle permet également de tenir compte des ressources locales, de l'éloignement de certains sites et de leurs besoins spécifiques ;
- par ailleurs les achats par internet sont désormais possibles et ouvre l'accès à une offre et une concurrence démultipliée.

Pour autant, et contrairement à certaines craintes initiales, les services n'ont pas considéré ce nouveau dispositif comme un « chèque en blanc » entraînant une inflation des dépenses. **Les services audités ont fait preuve d'un grand sens des responsabilités** : définition des acteurs (responsables de programme de cartes (RP)⁷, gestionnaires, porteurs et leurs supérieurs hiérarchiques), définition du périmètre et de la procédure d'achat. On peut plutôt déplorer une certaine frilosité à déployer les cartes comme les dispositions ministérielles les y invitaient (cf. 1.2.3).

Même si les services n'ont pas tous déployé la charte d'engagement du porteur, **la responsabilité des porteurs est généralement bien mise en avant lors de la remise des cartes**. Dès lors, les risques attachés aux pratiques de prêt de carte semblent finalement minimes au regard de l'évaluation initiale. Ce prêt de carte peut être constaté lorsque le niveau hiérarchique du porteur est trop élevé ou en cas d'absence du porteur désigné. Il est souvent lié à un déploiement initial prudent, qui privilégiait une approche hiérarchique : par sécurité, les cartes ont pu être accordées en priorité aux responsables hiérarchiques qui ne se sont pas révélés ensuite être les plus disponibles pour réaliser l'acte d'achat lui-même.

Pour une mise en œuvre régulière du dispositif de carte, une réflexion sur le profil des porteurs devra être développée dans tous les services, dans le cadre de la restructuration des programmes, de sorte que le porteur soit effectivement celui qui est chargé de l'acte d'achat⁸.

⁶ Si le fournisseur est toujours payé dans les délais, les exigences particulières des payeurs (cf infra) génèrent fréquemment des intérêts moratoires sur la facture payée à la BNP.

⁷ Le responsable du programme de carte d'achat est chargé du déploiement de la carte d'achat et du suivi de l'activité du programme. En service déconcentré c'est le plus souvent le secrétaire général.

⁸ Cette réflexion sur le profil des porteurs devrait aussi permettre une montée en compétences des acheteurs.

1.1.2. Un dispositif peu déployé pour les achats sur marchés : la carte de niveau 3

1.1.2.1. Peu de marchés locaux sont encore adossés à une carte de niveau 3

Très peu de marchés sont adossés à une carte d'achats. En effet, dans l'ensemble, les services restent frileux et ne se lancent pas dans une démarche de déploiement de la carte de niveau 3⁹, au motif qu'ils n'auraient pas les montants cumulés nécessaires. Les services ne font donc pas de promotion particulière de la carte niveau 3 auprès des fournisseurs et ne s'y sentent pas incités par la DAF.

Par ailleurs, **l'obligation actuelle faite aux fournisseurs de s'équiper à leurs frais d'un matériel particulier d'interface avec la banque émettrice, reste un frein au développement de ces marchés**. L'évolution des réflexions au niveau interministériel¹⁰ devrait, dans l'avenir, apporter une solution. Les auditeurs ne peuvent qu'insister sur la nécessité de faire aboutir ces travaux dans un délai raisonnable.

Parmi les services audités, les auditeurs n'ont rencontré qu'un exemple de mise en place d'une analyse de la typologie des achats pour établir des MAPA adossés à des cartes (besoins techniques et stockage de pièces détachées par magasinier). Le recensement fin des besoins a permis d'identifier ceux qui seraient compris entre 4 000 € et 20 000€ et d'attribuer des MAPA pour des prestations ou fournitures ainsi définies. Cette démarche a permis d'atteindre 34 % des achats réalisés avec la carte d'achat. Néanmoins, les règlements correspondants sont réalisés à chaque commande chez le fournisseur avec des cartes de niveau 1 ce qui ne correspond pas à la réglementation et dénote encore une méconnaissance des possibilités ouvertes.

Notons enfin qu'étant donné le nombre relativement faible d'achats concernés, la mission n'a pas constaté de problème sur l'observation des seuils de marchés, sauf en CVRH où la question pourrait être posée et une étude globale plus approfondie être menée.

1.1.2.2. Un avis mitigé sur les marchés interministériels

Tous les services audités ont déclaré utiliser la carte d'achat de niveau 3 pour les marchés interministériels, UGAP¹¹.

Il est désormais bien acquis par tous les services que la carte d'achat ne permet pas de payer la prestation hôtelière ou de restauration¹². Si des flottements sur certains marchés en début d'année 2018 ont pu générer ponctuellement des solutions avec carte d'achat, aujourd'hui les choses semblent rentrées dans l'ordre.

⁹ Tout marché public à bon de commande (sauf exception du décret n°2004-1144 du 24 octobre 2004 relatif à l'exécution des Marchés Publics par carte d'achat) peut-être exécuté par carte d'achat. L'utilisation de la carte doit figurer dans les clauses du support contractuel.

¹⁰ Travaux en cours dans le cadre du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) dans le cadre du chantier de transformation numérique de la commande publique (TNCP) – MACP/MEF (DAJ/DAE/AIFE).

¹¹ Conformément à la stratégie interministérielle du segment « carte d'achat », le paiement par carte des achats de papier éco-responsable, de fournitures de bureau et de consommables d'impression pour imprimantes individuelles est largement mis en place. En effet, au sein de nos ministères, ces trois segments d'achat sont rattachés à des marchés UGAP, via des conventions, et généralement exécutés par carte de niveau 3 (utilisée uniquement pour ce type d'achats).

¹² Toutes les prestations de transport doivent être effectuées via les marchés ferroviaires (*Trainline*) ou voyagistes (via chorus-DT pour les billets d'avions) ad hoc avec des cartes dites « logées ». Il ne doit pas y avoir de prestations réglées par cartes d'achat pour *Trainline*, *Easyjet*, *Air France*, *Flixbus*, *SNCF*.

Dans la pratique, **des remarques sont formulées par les utilisateurs sur le fait que ces marchés offrent des prestations parfois plus coûteuses et ne répondant pas toujours aux besoins**. Par ailleurs, les services peuvent être confrontés à des difficultés de livraison. Ces expériences mitigées sont autant de freins à une expansion de la carte de niveau 3.

Dès lors, bien que cette préconisation excède le seul cadre de la carte d'achats, les auditeurs appellent l'attention du responsable ministériel des achats sur la **nécessité de réexaminer la performance des prestations de l'UGAP pour les différents segments d'achats le concernant**.

De même, certains services audités ont pu être tentés d'acheter des trajets aériens ou en train par carte d'achat pour bénéficier de prix moins élevés que ceux proposés par l'agence (vols en « *lowcost* » ou trajet en Ouigo). Si de telles considérations sont compréhensibles, elles ne sont pas autorisées. La révision de l'accord-cadre voyagiste (2019-2023) autorisant le « *lowcost* », les billets Ouigo et les passages en bus longue distance pourrait progressivement apporter des réponses à ces préoccupations.

1.1.3. Des relations avec la banque émettrice rares et diversement perçues

Les relations avec la BNP sont rares et ont été peu abordées par les interlocuteurs de la mission de manière générale, sinon pour évoquer les visites sur le site dédié afin de contrôler le plafond fixé par carte, ou pour demander l'envoi des ROP et ROA mensuels sur les boîtes d'unités (DIRA). A noter toutefois quelques difficultés de délais pour une ouverture, fermeture, ou des comptes bloqués nécessitant des échanges répétés.

1.2. Une utilisation des cartes à recadrer et à développer

1.2.1. Les achats hors périmètre de la carte d'achat

Si les cartes d'achat sont globalement utilisées dans le périmètre prévu et qu'aucun soupçon de fraude n'a été détecté dans les services audités, la mission a pu constater quelques entorses à la réglementation, en particulier à la mise en place initiale des cartes. Parmi les utilisations non régulières de la carte d'achat, on peut ainsi citer : les paiements de prestation de voyage ou restauration, d'un parking, d'une amende, etc.

Les contrôles réalisés *a posteriori* par la DAF ont généralement permis leur détection rapide, la mise en place d'informations correspondantes et des mesures correctives dans les services, avec le développement d'un contrôle à chaque niveau de la dépense (cf. dispositif de contrôle de conformité §2.3).

Néanmoins, l'exclusion du paiement par carte des repas dits « de convivialité »¹³ pose question aux services qui y voient une atteinte à des pratiques généralisées et utiles. Ces frais, qui visent à prendre en compte des dépenses liées à la cohésion des services, sont généralement expressément « couverts » par une autorisation à haut niveau (directeur ou SG). L'argument mis en avant par les services est d'éviter la réticence des fournisseurs à un paiement différé par bons de commande ou de demandes d'avances parfois lourdes à obtenir. Lors des contrôles de conformité par la DAF, certaines de ces dépenses par carte ont été contestées, notamment sur le fondement de la note ministérielle du

¹³ Le paiement par carte d'achat des repas dits de convivialité (repas de cohésion, cafés-croissants offerts par le chef de service, galette du nouvel an, etc) est une pratique ancienne dans beaucoup de services.

8 novembre 2018 interdisant l'utilisation de la carte d'achat de niveau 1 pour les frais de repas et d'hébergement¹⁴.

Outre la question des repas de convivialité, plusieurs sujets de controverse ont également été portés à l'attention des auditeurs, parmi lesquels on peut citer : les paiements par *Paypal*¹⁵ ou encore certains frais d'hébergement ou de transport de formateurs (pour les CVRH), etc.

Bien que ces points excèdent le seul sujet des cartes d'achat, les auditeurs estiment indispensable, au regard des attentes des services, qu'une doctrine ministérielle soit établie et diffusée définissant clairement les dépenses de ce type qui pourraient être prises en charge par tout service ministériel, quel qu'en soit le mode de paiement (carte d'achat, carte affaires ou mode classique).

1.2.2. La notion de référencement des fournisseurs reçoit un accueil très réservé des utilisateurs

La notion de référencement obligatoire des commerçants est explicitement rappelée dans l'instruction interministérielle du 11 décembre 2017. Elle constitue un élément du paramétrage de chaque carte d'achat. Si cette règle est d'usage implicite pour les cartes de niveaux trois¹⁶, elle n'était pas systématiquement mise en œuvre. Dans la plupart des services audités, la liste des fournisseurs n'est pas complète et/ou n'est pas rattachée aux cartes d'achat¹⁷.

De fait, la motivation de cette mesure de référencement obligatoire n'a pas été comprise par la plupart des services rencontrés pour les cartes de niveau 1. En effet, le premier usage de la carte d'achats est l'achat d'urgence, or le référencement impose d'anticiper. La majeure partie des services n'a constitué qu'une liste à un instant donné de fournisseurs avec lesquels ils travaillent régulièrement, sans aller au bout du référencement dans l'application (Siret, code activité ...) ni du rattachement des fournisseurs aux cartes d'achat. Plusieurs services ont également constaté que le non référencement n'était visiblement pas bloquant pour le paiement de facture et n'en voient donc pas la nécessité.

Il semble qu'il y ait une confusion de la part des services entre recensement et référencement des fournisseurs, que les textes n'éclairent pas.

Le référencement systématique des fournisseurs est une obligation réglementaire à laquelle il ne peut être dérogé¹⁸. Cette obligation, qui doit encore être rappelée et expliquée par l'administrateur ministériel, pourrait être d'autant mieux comprise qu'elle s'accompagnerait d'une simplification des processus comptables justifiant son intérêt (cf. § 3).

¹⁴ Sous réserve d'une expertise juridique fine à mener potentiellement avec la DB et la DAE, il apparaît aux auditeurs que ces repas dits « de convivialité » n'entrent pas dans la catégorie des frais de repas et d'hébergement mais plus volontiers dans celle des frais de représentation et de réception pour lesquels le paiement par carte d'achat est explicitement prévu par les textes. A titre d'exemple, chaque ministère est appelé à définir les dépenses entrant dans le champ des frais de représentation et de réception. En tout état de cause, il ne semble pas efficient de commander à un chef de service une carte affaires ayant pour unique objet de payer un repas de convivialité annuel pour son service (comme cela a été constaté dans une direction).

¹⁵ Système de service de paiement en ligne.

¹⁶ Dès qu'un nouveau fournisseur d'un marché public est connu avec un marché permettant le paiement par carte, il peut être référencé.

¹⁷ A chaque carte correspond un schéma d'habilitation paramétrable [par l'entité publique] de sorte que l'agent porteur de la carte puisse passer directement commande auprès des fournisseurs [...] (Instruction DGFiP du 29/03/2019 précitée). Le paramétrage d'habilitation des cartes d'achat imposé par l'article 5 alinéa 1^{er} du décret n°2004-1144 du 26 octobre 2004 implique donc de limiter l'utilisation de chaque carte aux fournisseurs préalablement référencés par l'entité publique.

Recommandation 1. Pour l'administrateur ministériel. Prendre en compte les retours d'information sur l'utilisation des cartes et en particulier la remise en cause, par la pratique, de certains points de la réglementation (repas de convivialité, référencement) pour rappeler les dispositions existantes, définir si besoin des doctrines ministérielles pragmatiques et les expliquer aux utilisateurs.

1.2.3. Un dispositif qui reste à généraliser

Toutes les potentialités du dispositif restent loin d'être exploitées et le nombre et le montant (9,8M€ de dépenses au MTES en 2018 et 8,6M€ en 2019) des achats réalisés par carte restent encore limités. Ils représentent 4 % des dépenses de fonctionnement pour la DRIEA par exemple, ou moins d'un achat par mois dans certaines directions.

La carte d'achat n'est souvent qu'un complément utile aux moyens éprouvés que sont les bons de commande et pour certains, de plus en plus réduits, les régies¹⁹. Certains services affichent leur préférence pour le bon de commande supposé plus cadré, avec une meilleure justification du besoin et qui présente un traitement comptable simplifié, surtout depuis la mise en place des SFACT²⁰.

A défaut d'analyse globale des risques, les services font preuve d'une certaine frilosité et s'attachent même à ne pas développer le nombre de cartes, sur le terrain, spécialement dans les services déconcentrés alors même que les besoins sont avérés et les contrôles avant et après achats quasiment systématiques. Dans les services, il n'existe pas d'objectif d'extension de l'utilisation, et à l'échelle ministérielle aucun plan de déploiement massif ne semble programmé (à l'exception de corrections ponctuelles de certains déploiements trop limités, notamment dans les directions d'administration centrale).

Les objectifs interministériels et ministériels de généralisation de l'utilisation des cartes ne sont pas compris par les services porteurs et la simplicité d'achat ne compense pas à leurs yeux la lourdeur du dispositif de suivi (cf.chapitre 2 *infra*) et de contrôles nécessaires (cf. chapitre 3 *infra*).

La mission a conscience du travail déjà réalisé par l'administrateur ministériel²¹ et l'invite à poursuivre les efforts consentis par une communication simple et ciblée portant sur la promotion et la vulgarisation de l'utilisation des cartes d'achat (cf. 2.6).

¹⁸ Pour mémoire l'achat par carte de niveau 1 correspond à l'exécution d'un marché non écrit qui « conduit le porteur de carte d'achat à notifier directement l'achat en sollicitant le fournisseur au nom de l'entité publique qu'il représente ». « Le marché pouvant potentiellement être exécuté par différents porteurs de cartes en fonction de leur besoin, il est nécessaire de l'identifier en employant le référencement [...] ». (Instruction DGFiP du 29/03/2019 précitée).

¹⁹ Les régies d'avances tendent à disparaître mais des régies de recettes ont encore été rencontrées dans certains services (par exemple régies de recettes en DREAL PACA pour le contrôle des transports, le contrôle des véhicules, la collecte de la TGPA, régie de recette pour les transports en DRIEA).

²⁰ Les factures étant transmises directement au SFACT par les fournisseurs.

²¹ L'administrateur ministériel est chargé du pilotage du projet de diffusion de la carte d'achat au niveau ministériel. Il assure le suivi des déploiements des programmes ministériels de cartes.

2. Un pilotage ministériel fortement focalisé sur le traitement des anomalies de paiement

Le pilotage de la mise en œuvre, de la diffusion et du bon fonctionnement des dispositifs de cartes d'achat et de cartes affaires est assuré par l'administrateur ministériel²². Cette fonction est centralisée au sein du MTES-MCTRCT²³ et confiée à la sous-direction des achats durables de la direction des affaires financières (DAF) depuis le mois de juillet 2018²⁴.

Plusieurs chantiers sont entrepris par l'administrateur ministériel²⁵.

2.1. Un dispositif de traitement des anomalies de paiement indispensable mais contraignant

Il vise à résorber la dette à deux mois et plus. Dans les faits, une part importante des contrôles mis en place a porté sur le traitement des anomalies de paiement à la banque²⁶. Il mobilise fortement les services ministériels chaque mois. La dette historique de la BNP (antérieure au 31 juillet 2017) a été résorbée²⁷ et en 2019 les efforts de contrôle ont porté leurs fruits.

Toutefois, de façon récurrente, de nouvelles dettes tendent à se recréer. Les auditeurs ont identifié plusieurs causes qui tiennent principalement à une absence de maîtrise du processus comptable spécifique aux cartes d'achat de niveau 1 à l'échelle du ministère.

Les paiements à la banque émettrice sont normalement dus dans un délai d'un mois. Dans la pratique, ce délai semble hors de portée, si bien qu'il pourrait être préférable, dans le cadre du prochain accord-cadre prévu en 2021 de doubler ce délai (ou le porter à 55 jours calendaires comme pour les cartes affaires).

2.2. Un suivi de l'utilisation de la carte d'achats à relancer activement

Ce chantier a pour objet de s'assurer de la bonne utilisation par les services de la politique interministérielle et ministérielle de cartes d'achat et de préparer les travaux de restructuration des programmes (organisation des programmes, référencement des fournisseurs, relevé d'opération mono-programme).

Le plan de restructuration des programmes de cartes d'achat est en cours, mais il a pris du retard. Tous les services sont suivis par l'administrateur ministériel, en commençant par les DREAL. Cependant fin décembre, seuls quatre nouveaux programmes avaient été soumis à l'avis conforme du responsable ministériel des achats (RMA). Pour mémoire, le RMA émet un avis conforme sur les

²² Les attributions de cette fonction sont rappelées en annexe 1 de la note technique ministérielle du 8 novembre 2018.

²³ L'instruction interministérielle prévoit la possibilité de déléguer cette fonction à un ou plusieurs administrateurs ministériels « en fonction de l'importance du programme de carte d'achat de l'entité ».

²⁴ Cette mission relevait précédemment du bureau de la politique ministérielle d'achats durables (PMFAD2) au service des politiques support et des systèmes d'information du secrétariat général.

²⁵ Cf. document de présentation du comité ministériel des achats du 6 mai 2018.

²⁶ Ce travail s'articule autour du suivi des rapports d'anomalies de la BNP (dits rapports de lettrage).

²⁷ La résorption de la dette historique a donné lieu à un protocole de transaction piloté par la DAE avec les ministères de l'intérieur, des armées et des finances.

demandes des services relatives à l'ouverture ou à la mise à jour de programmes de cartes d'achat, sur proposition de l'administrateur ministériel.

Aucun des services audités entre les mois de juin et de novembre 2019 n'avait achevé la préparation de la restructuration de son programme de cartes. Selon les observations d'audit, les causes de ce retard sont multiples, mais les principales tiennent, d'une part, au traitement des anomalies par l'administrateur ministériel (AM), qui lui laisse peu de disponibilité et, d'autre part, à sa volonté de ne pas brusquer les services en se refusant à imposer une architecture-type et en respectant les spécificités de chacun. En effet, l'AM a estimé que la restructuration des programmes repose sur les choix stratégiques d'un service en matière d'approvisionnement, d'organisation interne et de fonction comptable²⁸. Quand aux responsables de programme de cartes, ils sont eux aussi très sollicités sur le traitement des anomalies et la gestion comptable des cartes et n'arrivent pas toujours à dégager le temps nécessaire à une réflexion de fond.

Au vu des résultats, les auditeurs sont d'avis qu'il est urgent que l'AM revienne, dans la mesure de ses moyens, à une animation plus active et plus directive de ce chantier, tant il a des effets sur l'amélioration et la bonne maîtrise des processus d'achat par carte. Compte tenu de l'importance de ce chantier, les auditeurs recommandent à l'AM une approche par les risques tant à l'échelle de chaque programme qu'à l'échelle ministérielle (par exemple pour le choix des directions et services à prendre en compte selon les priorités ou les enjeux financiers, mais aussi pour le niveau d'accompagnement initial sur la détermination des risques prioritaires à envisager). Le présent rapport peut constituer une aide à cette analyse.

Recommandation 2. Pour l'administrateur ministériel. Accélérer le chantier de restructuration des programmes de cartes en s'appuyant sur l'analyse des risques.

Pour améliorer le dispositif (et notamment le problème des erreurs récurrentes sur les comptes techniques) la DAF envisagerait une nouvelle répartition des rôles entre l'administrateur ministériel et les responsables de programmes. Une recentralisation d'une partie du processus de création du programme est désormais projetée : l'AM activerait la carte et veillerait à ce que le chaque compte technique soit bien articulé avec le programme de carte correspondant ; c'est lui également qui fermerait les programmes.

Les auditeurs sont convaincus que cette mesure permettra à la fois une sécurisation et une surveillance des programmes de cartes, ainsi qu'un premier pas pour leur restructuration. Toutefois, pour que cette nouvelle organisation fonctionne, il faut d'une part qu'elle soit comprise par les RP comme une mesure de maîtrise des risques et d'allègement de leur charge, et non comme une mesure de défiance à leur égard ; il faut d'autre part que l'AM soit en mesure de répondre avec fiabilité et réactivité aux demandes, tout retard ou hésitation étant susceptible de décourager la création ou l'ajustement des programmes.

2.3. Un contrôle de conformité de la nature de dépenses controversé

Il consiste en un suivi spécifique des dépenses pouvant être présumées comme hors périmètre des dépenses autorisées pour la carte d'achats (cf. 1.2.1)²⁹.

²⁸ Par exemple, le directeur doit trancher entre l'option de centraliser les approvisionnements ou de responsabiliser les services.

²⁹ Désignées comme « dépenses atypiques » (Comité ministériel des achats du 6 mai 2018 précité). Ce chantier visait initialement à « préparer les responsables de programmes à tous les contrôles susceptibles d'intervenir ».

Dans les faits, malgré le travail d'explication mené par l'AM, les auditeurs ont noté que ce contrôle de détection des irrégularités a pu être perçu par les services comme tatillon et dissuasif à l'utilisation des cartes d'achat. Pour être pleinement efficace, l'AM gagnerait à produire, à partir des enseignements tirés des différents chantiers menés, des éléments de doctrine sur les points encore en suspens sur l'utilisation des cartes et les achats autorisés (cf.1.2.1 et 1.2.2). Voir recommandation n°1.

2.4. Un dispositif de contrôle interne à conforter pour sécuriser et fluidifier l'ensemble de la chaîne

La note ministérielle du 8 novembre 2018 a défini les grandes lignes d'un dispositif de contrôle interne à déployer pour chaque programme de carte : auto-contrôle, contrôle hiérarchique, contrôle de supervision par le responsable de programme (RP), contrôle de supervision générale par l'administrateur ministériel (AM)³⁰.

Fin 2019, l'AM a établi une analyse des risques liés au dispositif de carte d'achat (approche par processus)³¹. A partir de la connaissance qu'il a acquise du sujet et des premiers projets des services en matière de contrôle interne, il a identifié les principaux risques et a évalué le niveau de couverture de ces risques.

Désormais, il appartient à chaque responsable de programme de concevoir son dispositif de contrôle interne puis de le soumettre à l'administrateur ministériel dans le cadre de la restructuration des programmes³².

L'AM a choisi de laisser à chaque service le temps nécessaire à la conception d'un plan de contrôle adapté à ses spécificités en termes d'organisation et de fonctionnement³³. À ce stade, il semble que les responsables de programme n'aient pas mis en œuvre les différents niveaux de contrôle préconisés. Certains ont étendu aux cartes d'achat les procédures de contrôle interne comptable. Lors des entretiens d'audit, plusieurs responsables de programmes ont d'ailleurs exprimé leurs interrogations quant à la méthodologie à suivre et aux outils à déployer. La plupart ont souhaité un soutien de l'AM et un partage des bonnes pratiques.

Les auditeurs reconnaissent la qualité du travail qui a été déjà élaboré. Ils attirent cependant l'attention de l'AM sur la nécessité de nourrir le dispositif ministériel des enseignements tirés des remontées des services. Ils estiment en outre **qu'un pilotage de l'AM est indispensable pour aider les services à mieux comprendre la notion de contrôle interne souvent assimilée à tort à du contrôle hiérarchique systématique.**

L'AM pourrait ainsi les accompagner dans la mise en place du contrôle interne et veiller à un déploiement harmonisé et cohérent en s'appuyant sur l'approche par les risques, même partielle dans un premier temps, évoqué au § 2.2. Une intégration des risques les plus importants dans la

³⁰ Annexe 6 de la note technique du 8 novembre 2018 précitée.

³¹ Ce travail a été réalisé dans le cadre des travaux du groupe de travail interministériel initié par la direction du budget et la direction générale des finances publiques en matière de contrôle interne financier du dispositif des cartes .

³² La note du responsable ministériel des achats du 4 janvier 2019 relative à l'application de la note technique du 8 novembre 2018 précitée rappelle que chaque autorité hiérarchique doit élaborer un plan de contrôle interne.

³³ Ainsi, certaines directions ont décidé de mettre en place un contrôle systématique préalable à l'utilisation des cartes : dans ce cadre le porteur est un simple exécutant car le contrôle est a priori et les autres contrôles peuvent s'en trouver allégés. D'autres directions n'ont en revanche pas fait ce choix, car elles souhaitent plus de souplesse dans l'acte d'achat (par ex. les DIR).

cartographie des risques comptables, et plus généralement dans le dispositif de contrôle interne comptable ministériel, serait également souhaitable.

Recommandation 3. Pour les responsables de programme. Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel.

2.5. Une stratégie d'achats à introduire

Les auditeurs ont constaté que l'acte d'achat par carte est souvent perçu par beaucoup de porteurs comme un acte d'achat isolé, décorrélé de toute stratégie d'ensemble.

Pourtant le dispositif de cartes d'achat et cartes affaires s'inscrit bien dans un cadre stratégique :

- **Il existe un objectif de généralisation des achats par cartes porté par la direction des achats de l'État et relayé par le MTES** (cf.1.2.3). Une réflexion doit être conduite sur les besoins et les stratégies d'achat, au niveau ministériel comme à l'échelle locale, pour ne plus limiter l'usage de la carte aux seules commandes d'urgence ou de fournitures sur marché UGAP. Il s'agit d'inclure le dispositif de cartes dans la politique locale d'achat ;
- Par ailleurs, les principaux objectifs de la politique d'achat ministérielle trouveraient ici à s'appliquer. Il s'agirait de veiller à décliner les grands objectifs de l'État en matière d'achats publics (réaliser des économies « intelligentes », respecter les objectifs de développement durable et de développement social, faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique, contribuer à la diffusion de l'innovation) ;³⁴
- En particulier, **à titre d'exemplarité, le MTES pourrait cibler la promotion de l'achat durable**, pour donner des orientations et priorités aux porteurs lors de l'acte d'achat, par exemple en privilégiant les petites enseignes locales ou limitant l'utilisation des plateformes d'achats en ligne ;
- Enfin, chaque service devrait être invité à réfléchir globalement à ses besoins, aux ressources existantes et au regard des critères cités plus hauts, à l'organisation de sa fonction achat.

Le développement d'une compétence en matière de marchés publics dans les services pour concevoir une politique d'achat et favoriser l'usage des cartes de niveau 3 est indispensable.

Recommandation 4. Pour le responsable ministériel des achats. Renforcer la compétence « achats » des responsables de programme de cartes et des porteurs de cartes pour permettre le déploiement de la carte de niveau 3 et une promotion de l'achat durable.

³⁴ Circulaire du 19 juillet 2016 relative à l'application du décret n°2016-247 du 3 mars 2016.

Recommandation 5. Pour les responsables de programmes. Mettre à profit la restructuration des programmes de cartes en cours pour développer, avec l'accompagnement de la DAF, une politique d'achat locale.

2.6. Un cadre de déploiement et des relations à redéfinir

Les règles et les avantages du dispositif restent compliqués aux yeux des services utilisateurs. La note technique du 8 novembre 2018 est complète et détaillée, mais elle apparaît trop technique dans sa présentation et trop imprécise (selon les services) sur certains points de difficultés très concrets (référencement, repas de convivialité), et surtout en contradiction ou en rupture avec les pratiques précédentes éprouvées, sans proposer de solution alternative. Les utilisateurs sont donc en demande d'une typologie plus détaillée des achats possibles, des modes de règlement possible, d'exemples concrets et d'éléments de doctrine.

Les limitations posées par la note technique ont été élaborées en fonction du premier retour d'expérience menée par la DAF et le SPSSI. Il semble donc paradoxal de constater qu'elles ne sont pas comprises ni même forcément connues. La note technique étant parvenue dans les services en fin de gestion n'a pas toujours été lue dans le détail et avec l'attention nécessaire, à sa réception. A ce titre la note de rappel de janvier 2019 a été utile et appréciée. La documentation technique est, pour sa part, complète et disponible sur l'intranet mais les services considèrent en majorité que les échanges avec l'administration centrale sont plus réduits qu'au départ alors qu'ils restent indispensables, notamment en matière de retour d'expérience.

Ce travail de vulgarisation pourrait utilement être poursuivi, notamment par l'élaboration des supports explicatifs sur les points mal maîtrisés par les RP et les porteurs. De ce point de vue, la FAQ et les autres supports d'information envisagés par la DAF³⁵ devraient répondre pleinement à cette nécessité.

Recommandation 6. Pour l'administrateur ministériel. Créer des supports opérationnels de promotion ou de vulgarisation des dispositifs de cartes d'achat et de cartes affaires à destination des responsables de programme, des porteurs de cartes et de leurs interlocuteurs.

Les relations avec la DAF sont généralement considérées comme bonnes. Le pilotage ainsi que la formation et la qualité de l'animation semblaient effectifs pour la plupart des interlocuteurs dans la phase initiale de déploiement. Plus récemment, le pilotage de la DAF a semblé surtout attaché au retour à la conformité à la règle (procédure, nature des dépenses).

Il est donc souhaité un retour vers un accompagnement plus collaboratif de la DAF pour aider les services dans le déploiement du dispositif de la carte d'achat et la mise en place d'un contrôle interne. Cette réflexion nécessite un pilotage du secrétariat général du MTES, qui englobe les différentes cibles (service déconcentrés, établissement public), comprend un accompagnement par de la formation, de l'information et un partage d'expérience.

Les services déconcentrés font parallèlement valoir l'affaiblissement des réseaux locaux (dont ceux des SG, des comptables, des acheteurs) qui permettaient de réels échanges d'information et

³⁵ Dans ce cadre, le MTES pourrait se réapproprier les livrables du groupe de travail interministériel installé dans le cadre du contrôle interne financier.

d'expérience sur les parties comptables et supports et l'harmonisation des pratiques. Il est dommage que ces réseaux ne soient pas mieux utilisés et de manière moins descendante. A titre d'exemple, s'agissant des marchés, une meilleure compréhension du dispositif au travers de ces échanges peut encourager un meilleur sourçage³⁶ auprès des fournisseurs, la constitution de MAPA avec l'utilisation simple par un terminal de paiement ou l'introduction de clauses « cartes d'achat » dans les marchés conclus localement.

Recommandation 7. Pour l'administrateur ministériel. Accompagner les services et promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les établissements publics ministériels) pour une meilleure appropriation du dispositif, en utilisant et au besoin en réactivant les réseaux métiers.

Dans le cadre de l'ensemble de ces chantiers, et dans l'éventualité d'une généralisation de l'utilisation des cartes, il semble impératif que soient confortés les effectifs du pôle chargé de ce dispositif³⁷. A défaut, il conviendrait de revoir à la baisse le niveau d'ambition de ces chantiers ou de renoncer à mener certains d'entre eux. L'approche par les risques (cf. reco 2) permettra également de définir les priorités et opportunités.

³⁶ Action menée par l'acheteur afin d'identifier les fournisseurs susceptibles de répondre à son besoin ainsi que les caractéristiques des biens susceptibles d'y répondre. Il s'agit d'une démarche active, pour un segment ou un domaine déterminé, de recherche et d'évaluation d'opérateurs économiques par les acheteurs avant le lancement de la procédure de marché (Réf : acheteur public.com).

³⁷ Actuellement, le pôle performance et contrôle de gestion de gestion achat (au sein du bureau des politiques et performance achat de la sous-direction des achats durables, services des achats et du soutien à la DAF) est composé d'un chef de pôle (également administrateur délégué du dispositif de cartes), de son adjointe et un vacataire. Le pôle consacre moins d' 1/4 de son temps de travail au dispositif de carte.

3. Un processus comptable lourd et source d'erreurs

3.1. Les difficultés à récupérer les pièces justificatives peuvent être un frein au déploiement des cartes et un risque de reconstitution de la dette

Les factures³⁸ sont transmises par les porteurs de cartes soit au fil de l'eau, soit en fin de période, au gestionnaire du service :

- gestionnaire de proximité qui transmet au service comptable du secrétariat général de la structure en SD ou en EP, après contrôle ;
- gestionnaire de proximité qui transmet à la DAF en AC.

Sont signalées des difficultés lorsque le porteur de carte est absent, en congés ou en déplacement en fin de période, ou lorsqu'il appartient à une unité éloignée du secrétariat général, ce qui oblige à une logistique compliquée, d'autant plus lorsque le comptable exige des factures originales papiers.

Les acheteurs rencontrent parfois des difficultés pour obtenir les factures quand ils passent par des plateformes d'achats comme Amazon ou Cdiscount : ces plateformes passent parfois par des fournisseurs tiers ce qui complique la transaction.

Les services n'ont pas déployé de contrôle interne ni d'organisation particulière pour suivre le circuit des factures. Les gestionnaires se mobilisent spontanément pour assurer ce suivi. La récupération des factures est donc un exercice long et souvent chronophage, et ce, pour de petits montants de dépenses.

Actuellement, le faible nombre de dépenses permet de pallier ces difficultés. Un déploiement massif de la carte d'achats crée un risque non négligeable. Pour répondre à ces difficultés, l'un des services audités a mis en place un enregistrement systématique et au fil de l'eau de toutes les pièces justificatives sur un espace partagé accessible aux porteurs, aux gestionnaires de proximité et au responsable de programme.

Il reste aux services à mieux sensibiliser les porteurs sur les conséquences financières de la non transmission ou de la transmission avec retard des factures. Les porteurs ont souvent l'impression que ces cartes permettent un paiement direct des fournisseurs par l'administration, et n'intègre pas le rôle d'intermédiaire de la banque, qu'il faut rembourser dans des délais légaux sous peine de pénalités de retard.

3.2. La lourdeur du processus comptable des cartes de niveau 1

3.2.1. L'enrichissement du ROA est chronophage

Tous les services ont signalé que, si l'utilisation des cartes d'achat apporte de la souplesse aux acheteurs, elle crée de nouveaux processus d'une extrême lourdeur. Pour rappel, les transactions payées par la banque émettrice des cartes aux opérateurs économiques sont retracées sur différents relevés d'opérations bancaires mensuels. Parmi ces relevés, le relevé d'opérations administration (ROA), établi pour chaque centre de facturation, liste des transactions réparties sur une ou plusieurs demandes de paiement (DP). Il constitue la pièce justificative utilisée par les ordonnateurs et les comptables pour le remboursement de la banque émettrice.

³⁸ Les autres pièces justifiant la dépense (certificats administratifs, ROP) peuvent aussi être concernées.

Or, les informations contenues dans le ROA ne suffisent pas à son règlement. Les DP sont générées automatiquement par Chorus, mais pour permettre le rapprochement entre les dépenses recensées dans les DP et les dépenses portées par le ROA, un retraitement manuel des données est nécessaire.

Le ROA doit être enrichi d'un certain nombre d'informations relatives aux achats et retraité afin de permettre un rapprochement entre les DP et les factures, avant transmission au comptable³⁹. En particuliers, doivent être renseignés le code PCE et le code activités pour chaque dépense⁴⁰.

Les services ont donc créé des tableaux, hors outil Chorus, qu'ils complètent manuellement tous les mois, en s'appuyant notamment sur le guide nomenclature pour le code PCE et la charte du programme pour le code activités. Les factures doivent être ventilées sur la DP correspondante, et renseignées du cadre PCE et du code activité. Selon les services, les procédures sont plus ou moins artisanales, le cas le plus courant est un tableau de suivi des dépenses partagé sur un serveur, renseigné par les gestionnaires ou les porteurs, puis donnant lieu à des extractions papiers par DP, validées par un responsable.

Ces processus sont extrêmement chronophages et source d'erreurs. A titre d'exemple, la DIRM SA évalue à 30 % du poste de la gestionnaire le travail mensuel relatif aux cartes d'achat : réception des factures, identification du code PCE, établissement du tableau de suivi des dépenses par centre de coût (rapprochement ROA/DP) à transmettre au comptable. La DRIEA estime à environ 7 à 10 jours le temps de traitement des dépenses par carte chaque mois pour un montant annuel de dépense de 108 189,88€ en 2018⁴¹.

3.2.2. Les exigences des comptables

Les exigences de beaucoup de comptables assignataires créent une lourdeur supplémentaire qui peut freiner le développement de l'utilisation de la carte d'achat. Globalement, les pratiques ne sont pas homogènes d'un comptable à l'autre :

- Comme il l'a été dit *supra*, le ROA ne peut être réglé en l'état, des documents complémentaires sont donc nécessaires et doivent être transmis au comptable ;
- **Une autre exigence a souvent été citée, celle de transmettre au comptable des factures originales papiers.** Cette demande peut surprendre alors que la **note réglementaire du 8 décembre 2018, comme l'instruction interministérielle, parle de transmission dématérialisée des factures.** De plus, les achats par internet ne donnent lieu qu'à des factures dématérialisées. Si ces comptables acceptaient des documents scannés, la procédure s'en trouverait simplifiée et accélérée. La DAF est invitée à développer un partenariat avec la DGFIP afin d'apporter une solution à cette difficulté rencontrée par les services ;
- Certains comptables exigent la consolidation de l'ensemble des dépenses d'un programme de cartes alors que des services tardent à transmettre le ROA (par UO) et factures, ce qui pénalise toute une structure. De même, une seule facture manquante peut entraîner le non règlement d'un ROP entier par le comptable ;
- Enfin, des comptables peuvent demander un classement par ordre croissant des comptes PCE, ce qui demande un travail lourd de traitement des données pour les services.

³⁹ « Pour l'exécution de marchés publics ne disposant pas de relevé d'opération d'administration détaillé (niveau 1), les dépenses doivent être imputées individuellement en fonction de leur nature » (Instruction DGFIP du 29/03/19 précitée - section 7).

⁴⁰ D'autres informations d'imputation budgétaire peuvent en outre être réclamées pour chaque transaction : centre financier, domaine fonctionnel, centre de coût, etc

⁴¹ Sur un total annuel de près de 2,5M€ de dépenses de fonctionnement.

La création des services facturiers en 2019 a ajouté une difficulté supplémentaire, nécessitant une redéfinition des modes opératoires. Les factures sont transmises directement par le fournisseur au comptable, de façon dématérialisée, le lien avec le ROA est plus difficile à établir.

Il n'est pas fait état ici des achats par carte de niveau 3, qui ne posent pas les mêmes problèmes de règlement comptable.

3.3. Des solutions au problème comptable

3.3.1. Recours à l'utilisation de la carte de niveau 1 bis et de la carte de niveau 3

3.3.1.1. Carte niveau 1 bis

L'utilisation de la carte de la carte de niveau 1 bis pourrait être une solution à la lourdeur du traitement comptable et aux difficultés de collationnement des factures exigé par la carte de niveau 1. En effet, cette procédure permet de simplifier le traitement comptable par la définition d'un code PCE majoritaire directement rattaché à chaque couple carte d'achat/fournisseur.⁴².

Il apparaît aux auditeurs que le ministère peut raisonnablement s'engager sur cette voie. En effet, les craintes liées au recueil et à la conservation des factures par les services semblent pouvoir être levées :

- d'une part, les dispositions relatives au droit d'évocation du comptable ont été assouplies dans un sens favorable à l'ordonnateur⁴³ ;
- d'autre part, dans les services audités, les auditeurs ont pu constater la mobilisation des RP pour satisfaire au mieux à cette obligation⁴⁴.

Cette simplification pourrait sans doute encourager les services à un déploiement plus massif de l'utilisation des cartes d'achat, dont l'utilité n'est pas remise en cause.

La mise en place de ces cartes de niveau 1 bis peut s'avérer lourde et requiert une coopération étroite entre ordonnateur et comptable⁴⁵. Cependant, avec un accompagnement pédagogique approprié, les services pourraient mieux organiser leurs besoins en amont, optimiser leur sourçage et de fait aider à ne plus voir le référencement des fournisseurs comme une contrainte mais comme une étape logique d'un processus.

La carte de niveau 1 bis ne permet pas de répondre à tous les besoins (frais de réception, achats à l'étranger, achats d'urgence et de dépannage) ; **les auditeurs préconisent la coexistence de cartes 1 bis/carte 1 pour un même porteur.** Un tel dispositif pourrait être mis en place à titre expérimental auprès de services volontaires.

⁴² Cette simplification devrait prochainement se renforcer avec l'automatisation du rattachement des informations budgétaires.

⁴³ Cf. note du 29 mars 2019 précitée.

⁴⁴ En tout état de cause, il s'agit d'une obligation relevant de la compétence de l'ordonnateur et qui doit être mise en œuvre qu'il y ait ou non transmission au comptable. Il appartient donc au service de sensibiliser au mieux les porteurs et de mettre en place des procédures de contrôles efficaces.

⁴⁵ Un protocole doit être signé avec le comptable pour définir un triptyque carte/fournisseur/compte PCE pour les achats majoritaires.

Dans le cadre du renouvellement de l'accord-cadre des cartes d'achat prévu en 2021, les auditeurs suggèrent la possibilité d'étendre le périmètre des achats autorisés avec une carte de niveau 1 bis, notamment en ce qui concerne les dépenses de convivialité. Elle suggère également que soit développé un outil d'aide à l'automatisation du paramétrage pour le recensement des fournisseurs et l'association des codes PCE majoritaires. De nouvelles simplifications de la carte de niveau 1 bis sont à l'étude au niveau interministériel : le ministère gagnerait à expérimenter dès à présent ce type de carte afin d'être mesure d'évaluer les nouvelles mesures le moment venu.

La mission invite donc la DAF à lancer une expérimentation à grande échelle (au moins un service de centrale et deux services déconcentrés) de la carte 1 bis. Elle pourrait, par exemple, utilement profiter de la restructuration des programmes de la DRIEA pour y lancer cette expérimentation.

Recommandation 8. Pour l'administrateur ministériel. Expérimenter la carte de niveau 1 bis dès 2020 pour au moins un programme de cartes en administration centrale et deux programmes en services déconcentrés.

3.3.1.2. Carte niveau 3

L'utilisation de la carte de niveau 3 ne pose pas les mêmes problèmes de traitement comptable de la dépense, et les services pourraient être encouragés à son déploiement chaque fois que cela est possible. Lorsque les auditeurs ont pu en faire la remarque, ils ont eu le sentiment qu'une méconnaissance des règles de l'achat public, voire la crainte de s'engager dans une procédure lourde et non maîtrisée, freinait le recours à ce dispositif.

Les auditeurs invitent la DAF à mettre en place un accompagnement des services dans le développement de compétences en matière d'achats publics. De bonnes pratiques existent qui pourraient être valorisées.

Les auditeurs n'ignorent pas que les frais d'équipement à la charge des fournisseurs est un frein à la mise en place de ce dispositif. Dans le cadre du renouvellement de l'accord-cadre des cartes d'achat prévu en 2021, les auditeurs encouragent à une meilleure prise en charge de ces frais à un niveau interministériel.

Le déploiement massif des cartes d'achat et singulièrement des cartes d'achat de niveau 1 bis et de niveau 3 s'inscrit dans le cadre d'une stratégie interministérielle affirmée. Le MTES ne saurait se tenir à l'écart de ce mouvement. Toutefois, compte tenu des incertitudes techniques et surtout des contraintes propres au ministère (mobilisation des effectifs sur toute la chaîne, renforcement de la chaîne de contrôle, densité des services déconcentrés), il lui appartient de s'engager sur le rythme, les conditions et les moyens de ce déploiement. Il s'agit donc, avant tout, de définir un plan de déploiement s'appuyant sur une analyse des risques et définissant des objectifs prioritaires. Les auditeurs proposent des objectifs volontaristes qui leur paraissent nécessaires au déploiement effectif des cartes d'achat - tant en volume d'achats global que pour la couverture des commandes à l'UGAP.

Recommandation 9. Pour l'administrateur ministériel. Viser 100 % des commandes à l'UGAP par carte d'achat de niveau 3 d'ici à 2022.

Plus globalement, la mission défend un recours plus intensif à l'utilisation des cartes d'achat, pour les dépenses courantes (niveau 1 et 1bis) et pour les marchés (niveau 3).

Recommandation 10. Pour l'administrateur ministériel. Définir un plan de déploiement des cartes d'achat sur deux ans visant une augmentation d'au moins 20 % des achats par carte (tous niveaux).

3.3.2. Un dispositif de contrôle interne à développer

La majorité des services, si elle n'a pas déployé de contrôle interne formalisé, s'est attachée à mettre en place une chaîne de validation systématique de la dépense. Ce contrôle est sans doute un peu excessif au regard des montants concernés, mais il montre le sérieux des services ou du moins leur souci de veiller à la bonne utilisation des deniers publics.

Les services doivent être encouragés à développer le contrôle interne, qui leur permettrait d'alléger d'autant le contrôle préalable des dépenses (2.4) Toutefois, pour éviter l'empilement des activités de contrôle, une intégration des dispositifs de contrôles sur l'ensemble des processus (y compris de CIC) doit être pensé. Un accompagnement de la DAF sera déterminant pour assurer le succès de cette approche.

4. Cas particulier des établissements publics sous tutelle du MTES ou MCTRCT.

Dix-huit établissements ont été interrogés par questionnaires. Les réponses ont permis de dresser certains constats propres aux établissements.

Le non rattachement systématique des établissements à l'accord cadre du interministériel autorise (ou constraint) **chaque établissement à passer son propre marché et en diminue l'effet masse des acheteurs**. Or, cet effet masse est nécessaire pour négocier avec l'établissement bancaire titulaire. Ainsi certaines difficultés très opérationnelles sont pointées par certains établissements, telles que la suspension unilatérale par la BNP de l'utilisation des cartes pendant un mois et demi suite à une erreur de la banque dans les rapprochements des relevés émis et des virements effectués.

Dans le cadre de la préparation du prochain accord-cadre interministériel, il semblerait opportun de proposer largement aux établissements publics volontaires de rejoindre l'accord-cadre.

Par ailleurs, dans le cadre d'un déploiement massif de la carte d'achat prioritaire à l'échelle de tous les services de l'Etat, il est primordial d'animer un réseau, de communiquer sur l'usage de la carte, de faire connaître l'accord cadre, de soutenir la généralisation des cartes d'achat et affaires et de partager les bonnes pratiques. L'animation des responsables financiers des établissements sous tutelle du SG est le lieu idéal pour construire cette communication.

De même, la mission constate que la note technique du 8 novembre 2018 destinée aux administrations centrales, services déconcentrés ou à compétence nationale n'est pas connue de tous les établissements publics. Or, cette note très complète aurait mérité d'être diffusée dans les établissements publics (même ceux qui ne sont pas parties à l'accord-cadre). L'existence d'un réseau en favoriserait la diffusion et le commentaire.

La mission suggère d'utiliser l'animation des responsables financiers des établissements sous tutelle du SG comme vecteur de diffusion de la carte d'achats et affaire (avec la reprise des thèmes listés pour les services déconcentrés).

L'activité des établissements publics, comme celle des services abordés dans les premiers chapitres, est perfectible quant à la prise en compte des cartes d'achat dans leur cartographie du contrôle interne. Ces gains d'efficacité sont possibles pour diminuer les redondances et améliorer l'efficience. Ces thématiques étant communes avec celles des premiers paragraphes, elles ne font pas l'objet de recommandations particulières.

Enfin il paraît intéressant de souligner que les paiements paraissent fluides dans tous les établissements questionnés. Ceci peut venir du mode d'organisation, de l'implication et de la bonne coordination fonctionnelle entre ordonnateurs et agents comptables .

Conclusion

Par rapport à la commande d'évaluation du dispositif de maîtrise des risques accompagnant le déploiement et/ou le renforcement de l'utilisation des cartes d'achat et cartes affaires, la mission note, malgré la bonne volonté et l'implication tous, que le ministère n'est pas aussi avancé qu'il serait souhaitable.

Elle recommande que le ministère soit plus volontaire dans l'utilisation de ce dispositif, et s'appuie sur les réflexions en cours au niveau interministériel pour lever les freins éventuels à un déploiement plus important de ces outils de paiement

Opinions d'audit :

- □ le déploiement du dispositif de cartes d'achat et cartes affaires reste partiel. Les potentialités de simplification des processus induites par ces cartes ne sont pas exploitées de manière aboutie et la politique d'achat n'est pas définie ;
- □ des contrôles existent mais souvent redondants, ils freinent sensiblement le développement de l'utilisation des cartes ;
- : l'analyse des risques préalable à la mise en place d'un dispositif de contrôle interne efficient n'a pas encore été menée.

Carole Castrot



Coordonnatrice

Catherine Clément



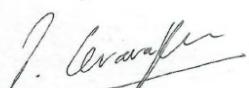
Auditrice

Mireille Gravier-Bardet



Auditrice

Pierre Levavasseur



Auditeur

Annexes

1. Récapitulatif des constats, causes, conséquences recommandations et actions envisagées

- Les tableaux ci-après détails 10 constats majeurs faits par la mission et donnant lieu à recommandation. Ils comportent les observations et les actions envisagées par la DAF transmises dans le cadre de la procédure contradictoire.

1.1. Constat n°1

Constats de l'équipe d'audit interne	Certains points de droit sont complexes, contestés ou mal compris : <ul style="list-style-type: none"> • (Risque 2) Règles définies dans une note diffusée largement et en ligne sur l'intranet. Cependant, énoncé de certaines règles jugées peu claires alors qu'elles concernent pratiques existantes : référencement/recensement des fournisseurs, repas de convivialité, etc. • (Risque 33) Quelques problèmes avérés. • (Risque 38) Quelques cas de mauvaise utilisation de la carte.
Cause(s)	<ul style="list-style-type: none"> • Note ministérielle jugée complexe et longue. Travail d'animation par PMFAD/DAF effectif mais jugé insuffisant : demande d'approfondissement des points problématiques. • Mauvaise compréhension des règles applicables. Anciennes pratiques en matière d'achat (excédant parfois le périmètre des seules cartes) et qui appellent une analyse en droit et/ou des arbitrages à l'échelle du ministère. • Certains acheteurs se sont montrés peu satisfaits de l'offre et de la performance des interministériels (Globéo, Ugap, etc.).
Conséquence(s)	<ul style="list-style-type: none"> • Non conformité des pratiques. • Sentiment de méfiance et de doute vis-à-vis du dispositif. • Effet désincitatif à l'utilisation des cartes par les porteurs. • Tentation de s'adresser à d'autres fournisseurs alors qu'il existe un marché interministériel (risque juridique).
Niveau de risque résiduel	FORT
Recommandation(s)	Prendre en compte les retours d'information sur l'utilisation des cartes et en particulier la remise en cause, par la pratique, de certains points de la réglementation (repas de convivialité, référencement) pour rappeler les dispositions existantes, définir si besoin des doctrines ministérielles pragmatiques et les expliquer aux utilisateurs.
Observation(s)	L'administrateur ministériel est à même de prendre en compte les retours d'information et de partager avec les membres de son réseau la documentation ou les dispositions prises, quand elles existent. L'actualisation de la rubrique intranet dédiée aux cartes de paiement permettra en outre d'expliquer certaines notions.
Action(s) envisagée(s)	Actualiser la rubrique « Cartes de paiement » du site intranet de la direction des affaires financières (second semestre 2020), en documentant et en explicitant. Responsable de l'action : SAD

1.2. Constat n°2

Constats de l'équipe d'audit interne	<p>La centaine de programmes de cartes existants est souvent structurée depuis l'origine. La restructuration des programmes vise à en définir le périmètre (direction, un ou plusieurs services, BOP, etc.), les porteurs et le paramétrage des cartes, les centres de délégations, les centres de facturations (ROA/UO) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Risque 13) Les programmes de cartes sont tous déclinés (même sommairement) mais gagneraient à être améliorés. • (Risques 18/19) Sauf exceptions, aucun formalisme n'est respecté pour la remise de la carte au porteur. La charte au porteur est rarement élaborée, signée et remise au porteur. • (Risque 20) Montants maximum (annuel et par transaction) attachés de la carte paramétrés de façon approximative. • (Risque 22/29/35) Peu ou pas de référencement des fournisseurs, souvent confondu avec un enregistrement dans Chorus. • (Risque 37) Prêt de carte courant (dans un cadre contrôlé).
Cause(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (Risque 13) La structuration des programmes est souvent un héritage historique. Le chantier de restructuration est à la peine. • (Risques 18/19) Les RP s'en remettent souvent à l'expérience et à la compétence des porteurs. • (Risque 20) Héritage du passé. Pas d'analyse récente en fonction du besoin, du profil du porteur et de ses attributions. • (Risque 22/29/35) Réticence des RP. Utilisation qui est actuellement faite de la carte. Achats sans référencement non bloquants. • (Risque 37) CHA utilisée comme une carte de service. Nombre d'achats/an/personne très limité : ne justifierait pas de démultiplier les porteurs. Mauvais choix dans le profil des porteurs (chef de service au lieu du véritable utilisateur).
Conséquence(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (Risque 13) Programme mal structuré, ce qui peut affecter le traitement comptable et limiter les objectifs de déploiement massif. • (Risques 18/19) Mauvaise compréhension du rôle et des limitations de chaque porteur. • (Risque 20) Tendance à amplifier les contrôles exhaustifs et systématiques. • (Risque 22/29/35) Achat par carte non sécurisé juridiquement ; Dispositif de contrôle renforcé hors de l'outil BNP. Impossibilité de déployer la carte N1bis. • (Risque 37) Non conformité au principe de la carte nominative. Dispositif de contrôle renforcé pour veiller à la surveillance par le porteur de l'utilisation de sa carte (hors de l'outil).
Niveau de risque résiduel	TRÈS FORT

Recommandation(s)	Accélérer le chantier de restructuration des programmes de cartes en s'appuyer sur l'analyse des risques.
Observation(s)	<p>La restructuration d'un programme de cartes d'achat nécessite du temps : au service (pour reconfigurer son organisation), à l'administrateur ministériel (pour accompagner, conseiller et instruire) et au prestataire bancaire (pour créer le nouveau programme et ses cartes).</p> <p>Partant de ce constat, il est préférable, plutôt que d'accélérer le chantier de restructuration des programmes de cartes d'achat, de prioriser comme le suggèrent les auditeurs internes les travaux de restructuration. Priorité sera donc donnée aux programmes de cartes d'achat présentant le plus de risques financiers.</p>
Action(s) envisagée(s)	<p>Définir une programmation de restructuration des programmes de cartes d'achat en priorisant ceux présentant le plus de risques financiers (second semestre 2020).</p> <p>Responsable de l'action : SAD</p>

1.3. Constat n°3

Constats de l'équipe d'audit interne	<p>Une évaluation des risques a été élaborée récemment par la DAF sur l'ensemble des processus de carte d'achat. Mais cette approche par les risques est peu ou pas mise en œuvre par les RP :</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Risque 9) Dispositif d'évaluation du risque récent. Pas de contrôle interne déployé. • (Risque 13) Structuration perfectible des programmes de cartes. • (Risque 25/26/27) Cas de mauvaises utilisations de la carte d'achat. Cas d'inobservation des méthodes et procédures requises (respects de la charte d'engagement, procédures de contrôles). Détection dans le cadre de contrôles lourds, chronophages et contestés par certains services. • (Risque 46/49) Les délais de transmission des justificatifs sont rarement tenus. • (Risque 51/52/53/54) Dispositif de contrôle des activités systématique et exhaustif à tous les échelons.
Cause(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (Risque 9) Élaboration récente d'une évaluation du risque par la DAF. Contrôle interne à la main des RP. • (Risque 13) Programmes hérités du passé. Chantier de restructuration à la peine, faute de temps (équipes indisponibles pour mener tous les chantiers). • (Risque 25/26/27) Pas d'approche par les risques. • (Risque 46/49) Problème de la remontée des factures, de l'enrichissement des ROA et des contrôles systématiques à tous les échelons. • (Risque 51/52/53/54) Dispositif d'évaluation des risques au niveau ministériel mais pas d'approche par les risques au niveau local.
Conséquence(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (Risque 9) En l'absence d'une approche par les priorités et les risque, contrôle exhaustif et systématique chronophage. • (Risque 13) Programmes mal structurés. Rend difficile le déploiement massif des cartes et le traitement comptable. • (Risque 25/26/27) Contrôles relativement efficaces. Mais peu efficaces. • (Risque 46/49) Retards de paiement. Épuisement des équipes indisponibles pour suivre tous les chantiers. Détérioration des relations avec la banque. • (Risque 51/52/53/54) Contrôles jugés relativement efficaces mais très peu efficaces.
Niveau de risque résiduel	TRÈS FORT
Recommandation(s)	Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel.

Observation(s)	<p>Le processus « carte achat » a fait l'objet d'un groupe de travail interministériel de contrôle interne financier copiloté par la DB et la DGFIP (juillet 2019 – mars 2010). Ce groupe de travail a produit des livrables, et plus précisément des grilles d'analyse. Ces livrables ne répondent pas totalement aux attentes des responsables de programme. Il reviendra, dès lors aux ministères de décliner opérationnellement des outils de maîtrise des risques.</p>
Action(s) envisagée(s)	<p>A partir des travaux du groupe de travail interministériel et en tenant compte des éléments de dispositifs de contrôle interne contenus dans l'instruction ministérielle, l'administrateur ministériel accompagnera les responsables de programme dans la mise en œuvre du dispositif selon un plan d'actions. Dans ce contexte, il est prévu notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'assurer la diffusion des grilles d'analyse élaborées par le groupe de travail interministériel de contrôle interne financier (seconde semestre 2020). - de rédiger un article pratique et opérationnel dédié au contrôle interne financier dans le cadre de la mise à jour de la rubrique intranet (second semestre 2020). - d'évaluer la qualité du dispositif de contrôle interne financier proposé lors de l'ouverture ou de la modification d'un programme de cartes d'achat et apporter des conseils. <p>Par ailleurs, lors de la rédaction de la future instruction ministérielle (ou son actualisation), après le renouvellement de l'accord-cadre relatif à l'acquisition de cartes de paiement (2021), les dispositions ministérielles relatives au contrôle interne financier seront précisées</p> <p>Responsable de l'action : SAD</p>

1.4. Constat n°4

Constats de l'équipe d'audit interne	<p>Les efforts de formation déjà entrepris doivent être poursuivis, avec notamment une montée en compétences des acteurs sur le volet « achat public » :</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Risque 10) Peu d'actions des services en faveur de la promotion de la carte de niveau 3 auprès des fournisseurs. • (Risque 33/38) Quelques cas de paiements sur carte de niveau 1 alors qu'un marché interministériel existe. • (Risque 35) Achats auprès de fournisseurs non référencés. • (Risque 50) La procédure comptable (enrichissement des ROA et documents comptables) est particulièrement lourde pour les cartes de niveau 1.
Cause(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (Risque 10) Difficultés des services qui méconnaissent la politique d'achat. Réserve des fournisseurs (coûts de l'équipement). Peu d'impulsion de la DAF en faveur de la promotion des cartes de niveau 3. • (Risque 33/38) Marchés interministériels parfois jugés peu performants. Mauvaise compréhension des règles applicables. • (Risque 35) Réticence des RP. Achats sans référencement non bloquants. • (Risque 50) Le comptable n'apprécie pas cette procédure atypique.
Conséquence(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (Risque 10) Peu de cartes de niveau 3. Non conformité avec la note ministérielle. Le MTES se prive de possibles gains d'efficience. • (Risque 33/38) Risques juridiques. • (Risque 35) Achats non sécurisés juridiquement. Dispositif de contrôle renforcé hors de l'outil. • (Risque 50) Procédure rendue encore plus complexe. Retards de paiement. Reconstitution de la dette.
Niveau de risque résiduel	FORT
Recommandation(s)	Renforcer la compétence « achats » des responsables de programme de cartes et des porteurs de cartes pour permettre le déploiement de la carte de niveau 3 et une promotion de l'achat durable.
Observation(s)	<p>La difficulté rencontrée par les représentants des pouvoirs adjudicateurs n'est pas la détection d'opportunités de mise en place de la carte de niveau 3 mais son coût de développement pour le titulaire du marché. Dans le cadre de la révision de la stratégie d'achat relative aux cartes de paiement, il a été préconisé à la DAE de faire supporter le coût de développement des interfaces de commande en ligne à l'administration (sphère état et sphère établissements publics) pour faciliter la mise en place des cartes N3 sur les accords-cadres à bon de commande. Un chantier FTAP porte par ailleurs sur ce sujet.</p> <p>Promouvoir l'achat durable dans le cadre de l'utilisation de la carte d'achat est une disposition qui pourrait être intégrée à la politique ministérielle d'achat et à la future instruction ministérielle (ou son actualisation) relative aux cartes de</p>

	paiement après le renouvellement de l'accord-cadre relatif à l'acquisition de cartes de paiement (2021).
Action(s) envisagée(s)	<p>Une étude sera menée avec les responsables de programmes et porteurs de carte afin d'identifier leurs besoins pour permettre le déploiement de la carte achat de niveau 3 et la promotion de l'achat durable</p> <p>Echéance 2021</p> <p>Responsable de l'action : SAD</p>

1.5. Constat n°5

Constats de l'équipe d'audit interne	<p>La carte d'achat est souvent envisagée comme un simple outil de paiement, décorrélé des autres moyens de commande et de paiement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Risque 12) Aucun plan de déploiement des cartes d'achat et cartes affaires n'a été défini dans les services.
Cause(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (Risque 12) La carte d'achat est limitée aux achats d'urgence ou non récurrents. Elle est en concurrence avec d'autres moyens de paiement (bons de commande, régies) qui lui sont souvent préférés de façon discrétionnaire.
Conséquence(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (Risque 12) Pas d'analyse d'ensemble. Pas d'objectif d'extension de la carte d'achat. Le MTES se prive de gains d'efficience potentiel.
Niveau de risque résiduel	FORT
Recommandation(s)	Mettre à profit la restructuration des programmes de cartes en cours pour développer, avec l'accompagnement de la DAF, une politique d'achat locale.
Observation(s)	<p>La recommandation est mise en œuvre lors de la restructuration d'un programme de cartes d'achat. Il est en effet demandé aux services de cartographier leurs dépenses, d'identifier celles qui pourraient être satisfaites par carte d'achat et de référencer les fournisseurs à même de répondre à ces besoins.</p> <p>Conformément aux instructions de la DAE, il est par ailleurs demandé aux responsables de programme de cartes d'achat (RPCA) de produire chaque année un bilan sur l'utilisation de leurs cartes d'achat. L'AM demande dans ce cadre aux RPCA d'analyser leurs dépenses (notamment celles réalisées par Chorus formulaire).</p> <p>Ces deux actions doivent être poursuivies.</p>
Action(s) envisagée(s)	<p>Poursuivre les actions en cours auprès des services dans le cadre des restructurations de programme (en conduite) et la réalisation des bilans annuels d'utilisation des cartes (début second semestre 2020).</p> <p>Responsable de l'action : SAD</p>

1.6. Constat n°6

Constats de l'équipe d'audit interne	Les efforts de communication en direction des RP doivent être poursuivis et complétés de communication vers les managers et porteurs : <ul style="list-style-type: none"> • (Risque 10) Peu d'actions des services en faveur de la promotion de la carte de niveau 3 auprès des fournisseurs. • (Risque 12) A l'échelle de chaque programme, pas de déploiement des dispositifs de carte d'achat et cartes affaires. • (Risque 18/19) Sauf exceptions, le formalisme n'est pas respecté pour la remise de la carte au porteur. Très peu de chartes d'engagement du porteur élaborées, signées et remises au porteur. • (Risque 25) Plusieurs cas de mauvaises utilisations découverts. Détection a posteriori (chantier non conformité) • (Risque 41) Efficacité de la remontée des factures au RP très variable d'un porteur à l'autre.
Cause(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (Risque 10) Peu d'impulsion de la DAF en faveur de la promotion des cartes de niveau 3. • (Risque 12) Acceptation limitée de l'utilité des cartes (achats de petits montants non récurrent ou urgents). Bons de commande et/ou régies souvent préférés. Cartes affaires récusées. • (Risque 18/19) Les RP s'en remettent à l'expérience et à la compétence des porteurs. • (Risque 25) Peu de dispositif a priori d'auto-contrôle. • (Risque 41) Efficacité de la remontée des factures dépend notamment de l'éloignement géographique du porteur, de la compréhension du processus par le porteur, de sa rigueur, du nombre et de la régularité des achats qu'il effectue....
Conséquence(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (Risque 10) Peu de cartes de niveau 3. Non conformité avec la note ministérielle. Le MTES se prive de possibles gains d'efficience. • (Risque 12) Objectif de la note ministérielle de « généralisation des cartes » est méconnu et jamais mis en œuvre. Le ministère se prive des facilités offertes par cet outil (simplification de l'achat public, économies d'échelle). Non conformité avec la stratégie interministérielle. • (Risque 18/19) Risque de mauvaise compréhension du rôle et des limitations du porteur de carte. Non conformité. • (Risque 25) Dispositif de contrôle a posteriori très lourd et démotivant. • (Risque 41) Dispositif de recueil des factures très lourd et globalement inefficace. Risque de reconstitution progressive de la dette.
Niveau de risque résiduel	FORT
Recommandation(s)	Créer des supports opérationnels de promotion ou de vulgarisation des dispositifs de cartes d'achat et de cartes affaires à destination des responsables de programme, des porteurs de cartes et de leurs

	interlocuteurs.
Observation(s)	
Action(s) envisagée(s)	<p>Créer des supports opérationnels de promotion et de vulgarisation des dispositifs de carte de paiement (second semestre 2020)</p> <p>Responsable de l'action : SAD</p>

1.7. Constat n°7

Constats de l'équipe d'audit interne	<p>Certaines difficultés récurrentes appellent des mesures d'accompagnement de l'administrateur ministériel et de promotion de la mutualisation entre tous les gestionnaires de cartes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • (R4) Responsable de programme désigné souvent au bon niveau, souvent secondé dans ces fonctions. Mobilisation peut-être excessive de toute la chaîne de traitement et de contrôle. D'où un choix de revoir les attributions des RP . • (R7) Animation effective par la DAF (réunions des responsables de programme, réunions des SG de DREAL, informations sur le site intranet, etc.). Mais pilotage parfois ressenti comme trop resserré et insuffisamment à l'écoute des problèmes rencontrés. • (R17) Quelques difficultés rencontrées dans les relations avec la BNP. • (R22/R29/R35) Peu de référencement des fournisseurs : Mesure incomprise, RP réticents. • (R33) Quelques cas de paiement sur carte N1 alors qu'un marché existe. • (R37) Cas très fréquents de prêts de cartes. • (R38) Plusieurs de cas de non respect du périmètre d'utilisation des cartes d'achat. • ((R40) non réception de RO.
Cause(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (R17) RP souvent seul dans son dialogue avec la BNP. • (R22/R29/R35) Réticences au référencement du fait notamment de l'utilisation qui est faite actuellement de la carte (achats urgents ou atypiques). Achats sans référencement non bloquant. • (R33) Certains acheteurs se montrent peu satisfaits des performances des marchés interministériels. • (R37) Prêts de cartes, la CHA est utilisée comme une carte de service, car le nombre limité d'achats par personne ne justifierait pas une démultiplication des cartes. La distribution des cartes n'a pas donné lieu à un choix fin des profils de porteurs. • (R38) Non respect du périmètre d'utilisation des cartes d'achat du fait de la mauvaise compréhension des règles applicables. Anciennes pratiques controversées en matière d'achat qui appellent un réexamen en droit et un arbitrage à l'échelle du ministère. • (R40) La non réception de RO même rare peut résulter de difficulté technique ou d'une communication difficile avec la banque.
Conséquence(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (R17) Difficulté pour le RP à faire valoir son point de vue dans ses échanges avec la BNP. Tensions possibles. • (R22/R29/R35) L'achat par carte sans référencement n'est pas juridiquement sécurisé dans l'outil. Oblige à un dispositif renforcé hors de l'outil. Impossibilité d'aller vers du N1bis. • (R37) Le prêt de carte entraîne une non conformité au principe de la carte nominative. Il oblige à la mise en place de dispositif

	<p>supplémentaire pour assurer la surveillance par le porteur de l'utilisation de la carte par l'utilisateur.</p> <ul style="list-style-type: none"> • (R38) Risque d'erreur juridique et incertitude sur les règles applicables qui a un effet désincitatif quant à l'utilisation des cartes . • (R40) Même conjoncturel, la non réception d'un RO peut s'avérer bloquant et laisse le RP seul face à la banque.
Niveau de risque résiduel	FORT
Recommandation(s)	Accompagner les services et promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les établissements publics ministériels) pour une meilleure appropriation du dispositif, en utilisant et au besoin en réactivant les réseaux métiers.
Observation(s)	L'administrateur ministériel a réalisé plusieurs réunions d'information à destination des RPCA, notamment après diffusion de l'instruction ministérielle et lors de séminaires (SG des DREAL et DAF des opérateurs).
Action(s) envisagée(s)	<p>Poursuivre la participation aux séances d'information à destination des services et réaliser une réunion dédiée aux responsables de programme de cartes d'achat (en 2021 dans le cadre de la mise en place du futur accord-cadre d'acquisition des cartes de paiement).</p> <p>Responsable de l'action : SAD</p>

1.8. Constat n°8

Constats de l'équipe d'audit interne	<p>Le ministère a accueilli avec réticence la réforme de la carte de niveau 1 bis. L'intérêt de cette carte gagnerait pourtant à être mesuré :</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Risque 8) Le MTES n'a pas retenu la carte de niveau 1bis parmi les dispositifs à déployer au sein du ministère. • (Risque 41) L'efficacité de la remontée des factures au RP est très variable en fonction du porteur. • (Risque 46/49) La transmission des justificatifs au SFACT dans un délai de 30 jours est rarement satisfait. La transmission dans un délai de 2 mois est difficile à tenir. • (Risque 50) Retard de paiement du fait des exigences supplémentaires posées par les comptables.
Cause(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (Risque 8) Crainte que les services ne soient pas préparés pour le recueil et la conservation des PJ. Crainte d'un exercice du droit d'évocation du comptable. • (Risque 41) L'efficacité de la remontée des factures dépend notamment de l'éloignement géographique du porteur, de sa compréhension du processus comptable, de sa rigueur, du nombre et de la régularité des achats qu'il effectue, etc. • (Risque 46/49) Problème de la remontée des factures, de l'enrichissement des ROA et des contrôles systématiques à tous les échelons. • (Risque 50) Les comptables sont inquiets de cette procédure très atypique.
Conséquence(s)	<ul style="list-style-type: none"> • (Risque 8) Le MTES se prive des facilités offertes par la carte 1bis (grande simplification). Il est aussi à l'écart des travaux d'extension en cours avec les autres ministères (incapacité à évaluer l'efficacité de cet outil et de proposer des améliorations). • (Risque 41) Dispositif de recueil des factures très lourds. Pour une facture manquante, tout le ROA (voire le ROB) est bloqué. Retards de paiement. Risque de reconstitution progressive de la dette. • (Risque 46/49) Procédure de préparation de la transmission des PJ très lourde. Retards de paiement. Risque de reconstitution progressive de la dette. Épuisement des équipes qui ne peuvent pas mener de front les autres chantiers. • (Risque 50) Procédure de préparation de la transmission des PJ très lourde. Retards de paiement. Risque de reconstitution progressive de la dette. Épuisement des équipes qui ne peuvent pas mener de front les autres chantiers.
Niveau de risque résiduel	TRÈS FORT
Recommandation(s)	Expérimenter la carte de niveau 1 bis dès 2020 sur au moins un programme de cartes en AC et deux programmes en SD.

Observation(s)	L'expérimentation est prévue d'être réalisée en 2020. Deux services se sont portés volontaires. Les opportunités sont moindres en administration centrale, en raison de besoins pas ou peu compatibles avec la mise en place de ce nouveau dispositif (frais de représentation, achat à l'étranger).
Action(s) envisagée(s)	Expérimenter la carte de niveau 1 bis en 2020. Responsable de l'action : SAD

1.9. Constat n°9

Constats de l'équipe d'audit interne	Le plan de déploiement massif gagnerait à retenir des cibles clairement définies - Ex : augmentation des cartes de niveau 3 - UGAP : (Risque 10) Peu d'actions des services en faveur de la promotion de la carte de niveau 3 auprès des fournisseurs.
Cause(s)	<ul style="list-style-type: none"> (Risque 10) Difficultés des services qui méconnaissent la politique d'achat. Peu d'impulsion de la DAF en faveur de la promotion des cartes de niveau 3.
Conséquence(s)	<ul style="list-style-type: none"> (Risque 10) Peu de cartes de niveau 3. Non conformité avec la note ministérielle. Le MTES se prive de possibles gains d'efficience.
Niveau de risque résiduel	FORT
Recommandation(s)	Viser 100 % des commandes à l'UGAP par cartes d'achat de niveau 3 d'ici à 2022.
Observation(s)	Cet objectif ne peut pas être atteint pour l'ensemble des segments d'achat confiés à l'UGAP, l'usage de la carte achat devant être réservé aux achats dont le délai de livraison est de moins de 2 mois (ex : véhicule). Toutefois, il peut être poursuivi pour les segments d'achat pour lesquels est prévu la possibilité de payer par carte N3.
Action(s) envisagée(s)	Etudier en lien avec l'UGAP les modalités pratiques des commandes par cartes N3 d'ici 2022, pour les segments d'achat le permettant et en accord avec les nouvelles règles comptables Responsable : SAD

1.10. Constat n°10

Constats de l'équipe d'audit interne	<p>Un peu plus de 1000 CHA et une centaine de programmes de cartes actuellement (et 9,8M€ d'achats). Mais, en dépit des objectifs fixés dans la note ministérielle, ces nombres sont stables et aucune stratégie de déploiement n'est conçue :</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Risque 6) A l'échelle ministérielle, la CHA est un mode de paiement souple et utile pour les petits achats récurrents ou urgents. Aucun plan ministériel de déploiement n'est défini. • (Risque 12) A l'échelle de chaque programme, la CHA est un mode de paiement souple et utile pour les petits achats récurrents ou urgents. Aucun plan local de déploiement n'est défini.
Cause(s)	<ul style="list-style-type: none"> • La CHA est utilisée depuis longtemps et avec succès, mais pour ce seul objet : souplesse et urgence. • Le pilotage de la DAF semble mettre plus l'accent sur l'objectif de conformité que sur celui d'une relance du déploiement.
Conséquence(s)	<ul style="list-style-type: none"> • L'objectif annoncé dans la note ministérielle de « généralisation de la CHA » est méconnu et jamais mis en œuvre. • Le ministère se prive des facilités offertes par cet outil de simplification de l'achat public. • Le ministère se prive d'économies d'échelle potentielles • Non conformité avec la stratégie interministériel (DAE).
Niveau de risque résiduel	FORT
Recommandation(s)	Définir un plan de déploiement des cartes d'achat sur deux ans visant une augmentation d'au moins 20 % des cartes d'achat (tous niveaux).
Observation(s)	L'atteinte de cet objectif dépendra de la mise en œuvre de la précédente action, de la réussite de l'expérimentation de la carte N1Bis et des nouvelles conditions d'exécution du futur accord-cadre relatif à l'acquisition des cartes de paiement.
Action(s) envisagée(s)	<p>Définition d'un plan d'actions visant à développer le dispositif ministériel de cartes d'achat à partir du bilan de l'expérimentation de la carte N1bis et la cartographie des achats 2020 dans la perspective du déploiement du prochain accord cadre relatif à l'acquisition de cartes de paiement</p> <p>Responsable : SAD</p>

2. Matrice des risques

Les colonnes 1 à 6 (de "N° de risques" à "Constats d'audit") sont complétées lors de la phase de préparation. C'est cette matrice des risques partiellement complétée qui figure en annexe de la note de cadrage.

Les colonnes 7 à 8 (de "Constats" à "Recommandations") sont complétées à l'issue de la phase terrain. La matrice des risques ainsi complétée figure en annexe du rapport définitif d'audit.

Evolutions de la cotation de certains risques inhérents :

Risque n°11 : a été déclassé de FORT à MOYEN car la couverture du risque relève d'une décision extérieure (DAE, par exemple) ;

Risques n°49 et n° 50 : rehaussés en « TRÈS FORT » du fait des difficultés observées sur le terrain les auditeurs.

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
1	Défaut ou mauvaise définition du rôle des acteurs de la chaîne	FORT	Document définissant les rôles et large diffusion	RMA AM	► Définition réalisée dans la note ministérielle du 8 novembre 2018. Note diffusée largement et en ligne sur l'intranet. En cours d'ajustement.	MOYEN	
2	Défaut ou mauvaise définition des règles ministérielles de déploiement et gestion des cartes	FORT	Document définissant les règles et large diffusion	RMA AM	► Règles définies dans une note diffusée largement et en ligne sur l'intranet. Énoncé de certaines règles jugées peu claires alors qu'elles concernent à des pratiques existantes : référencement des fournisseurs, repas de convivialité, etc.	FORT	(1) Prendre en compte les retours d'information sur l'utilisation des cartes et en particulier la remise en cause, par la pratique, de certains points de la réglementation (repas de convivialité, référencement) pour rappeler les dispositions existantes, définir si besoin des doctrines ministérielles pragmatiques et les expliquer aux utilisateurs.
3	Absence de désignation formalisée d'un responsable de programme	FORT	Décision de nomination	Directions (AC, SD,)	► Responsables de programmes désignés formellement.	FAIBLE	
4	Profil du responsable	MOYEN	Organigramme	Directions	► Responsable de programme désigné	MOYEN	7) Accompagner les services et

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
	inadéquat (au regard des compétences, de la disponibilité ou du niveau hiérarchique)	JAUNE	fonctionnel	(AC, SD,)	souvent au bon niveau, souvent secondé dans ces fonctions mais très sollicités. Mobilisation peut-être excessive de toute la chaîne de traitement et de contrôle. D'où un choix de revoir les attributions des RP (recentralisation d'une partie de la fonction envisagée mais pas encore mise en oeuvre)	JAUNE	promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les EP ministériels) pour une meilleure appropriation du dispositif.
5	Responsable de programme sans délégation de signature financière	MOYEN	Délégation de signature formalisée	Directions (AC, SD)		FAIBLE	
6	Plan de déploiement non défini ou plan inadéquat	MOYEN	Plans de déploiement formalisés	AM	► Pour les services, la carte d'achats est un mode de paiement souple et pratique, utile uniquement pour les petits achats, non récurrents ou urgents (et non les achats un peu plus importants ou récurrents ou les achats sur marché). Pas de définition d'un plan de déploiement à l'échelle ministérielle.	FORT	(10) Définir un plan de déploiement des cartes d'achat sur 2 ans en visant une augmentation d'au moins 20 % des achats par carte (tous niveaux).
7	Défaut d'animation du réseau des responsables de programmes	FORT	Réunions Élaboration de documents partagés Intervention dans les réseaux métiers	AM	► Animation effective par PMFAD (DAF) : réunions des responsables de programme, réunions des SG de DREAL, informations sur le site intranet, pilotage des contrôles. Mais pilotage ressenti comme resserré à l'excès et insuffisamment à l'écoute des problèmes rencontrés.	JAUNE	(7) Accompagner les services et promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les EP ministériels) pour une meilleure appropriation du dispositif.

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
8	Absence d'évaluation des risques liés au dispositif carte d'achat	FORT	Élaboration d'une cartographie des risques	AM	► Dispositif d'évaluation et de traitement des risques récent. Pas encore de déploiement dans les services. Dispositif de maîtrise des risques élaboré par la DAF dans le cadre du réseau des CIF	MOYEN	(3) Constituer un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel.
9	Mauvaise définition de la politique ministérielle de gestion des risques du dispositif carte d'achats	FORT	Définition de la stratégie ministérielle	AM	► Dispositif d'évaluation et de traitement des risques récent. Pas encore de CI ni de déploiement dans les services.	FORT	(3) Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel.
10	Absence de promotion du dispositif de cartes d'achat de niveau 3 auprès des éventuels fournisseurs	FORT	Circulaires internes aux services. Actions de promotion.	RP AM	► Promotion de la carte niveau 3 prévue dans la note ministérielle du 8/11/18 mais dans les faits, pas d'action des services en faveur d'une promotion particulière de cette carte auprès des fournisseurs alors qu'elle constitue un outil essentiel pour un déploiement efficace des CHA. Un projet de la DAF en AC (à définir)	FORT	(4) Renforcer la compétence "achat" des responsables de programme de cartes et des porteurs de cartes pour permettre un déploiement de la carte de niveau 3 et une promotion de l'achat durable. (9) Viser 100% de commandes à l'UGAP par carte HA de niveau 3 d'ici à 2022
11	Défaut de prise en compte des contraintes des fournisseurs lors de l'attribution des	MOYEN	Dispositions spécifiques dans les	RP	► Sans objet. Peu de promotion.	MOYEN	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
	marchés		marchés publics.				
12	Plan de déploiement non défini ou plan inadéquat	FORT	Élaboration d'un plan de déploiement avec des objectifs clairs	AM	► A l'échelle de chaque programme de cartes, il existe peu de cartes et, dans tous les cas, aucun plan de déploiement de ces cartes d'achat et affaires n'est défini.	FORT	(10) Définir un plan de déploiement des cartes d'achat sur 2 ans en visant une augmentation d'au moins 20 % des achats par carte (tous niveaux)
13	Défaut de déclinaison du programme	FORT	Schéma de déclinaison conforme aux directives ministérielles mais prenant en compte la particularité de chaque service.	AM	► Déclinaison (même sommaire) de tous les programmes, mais structuration perfectible.	FORT	(2) Accélérer le chantier de restructuration des programmes de cartes en s'appuyant sur l'analyse des risques
14	Défaut d'évaluation ou mauvaise évaluation préalable du besoin	MOYEN		AM	► Sans objet. Peu de programme restructuré depuis la note de 2018.	MOYEN	
15	Silence du RMA ou retard au-delà du délai d'un mois à une demande d'ouverture de programme.	FAIBLE	Suivi des demandes	AM	► Sans objet. Peu de programme restructuré depuis la note de 2018.	FAIBLE	
16	Demande de fermeture (à la banque) d'un compte non	FAIBLE	Suivi des demandes	RP	► Sans objet. Pas de fermeture depuis la note de 2018.	FAIBLE	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
	suivi d'effet				(A noter le problème de suspension unilatérale rencontré par le CEREMA)		
17	Défaut ou retard de réponse de la banque à une demande d'ouverture de programme ou défaut ou retard de transmission des cartes dans le délai de 5 jours	FAIBLE	Suivi des demandes	RP	► Quelques difficultés rencontrées, notamment par des CVRH ou EP (suspension unilatérale, grands retards, etc)	FAIBLE	(7) Accompagner les services et promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les EP ministériels).
18 et 19	Défaut d'observation de la procédure préalable à la remise de la carte au porteur (acte de désignation et signature du règlement intérieur) Défaut d'élaboration, de signature et de remise au porteur du règlement intérieur de la carte	FORT	Élaboration d'une charte interne d'utilisation de la carte signée du porteur	RP AM	► Le formalisme n'est pas systématiquement respecté pour la remise de la carte au porteur.	FORT	(2) Accélérer le chantier de restructuration des programmes de cartes en s'appuyant sur l'analyse des risques (6) Créer des supports opérationnels de promotion ou de vulgarisation du dispositif des cartes achats et de cartes affaire à destination des responsables de programme, des porteurs de cartes et de leurs interlocuteurs
20	Mauvaise estimation du montant maximum des achats à attacher à chaque carte	MOYEN	Existence d'une analyse des besoins	RP	► Montant de la carte (annuel et par transaction) est paramétré sur la plateforme de la BNP. Cependant, il est parfois fixé au montant maximum. Il est souvent fixé sans	MOYEN	(2) Accélérer le chantier de restructuration des programmes de cartes en s'appuyant sur l'analyse des

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
					appréciation préalable de l'activité du porteur et sans qu'il soit prouvé que ce montant soit justifié. La restructuration des programmes comprend le paramétrage de chaque carte.		risques
21	Demandes de dérogation au montant maximum des factures trop nombreuses	FAIBLE	Existence d'une analyse des besoins	RP	► Sans objet. Pas de demande de dérogation.	FAIBLE	
22	Défaut ou mauvais référencement des fournisseurs (création ou mise à jours)	FORT	Document de suivi des référencements validé	RP	► Peu de référencement des fournisseurs. La liste des fournisseurs est souvent renseignée sur la plateforme de la BNP, mais les fournisseurs ne sont pas rattachés à chaque carte.	FORT	(1) Prendre en compte les retours d'information sur l'utilisation des cartes et en particulier la remise en cause, par la pratique, de certains points de la réglementation (repas de convivialité, référencement) pour rappeler les dispositions existantes, définir si besoin des doctrines ministérielles pragmatiques et les expliquer aux utilisateurs. (7) Accompagner les services et promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les EP ministériels)
23	Difficulté d'utilisation des cartes d'achat liée au	FORT	Existence d'une analyse des besoins	RP	► Sans objet. Peu de référencement.	FORT	(1) Prendre en compte les retours d'information sur

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
	référencement des fournisseurs	ROUGE				ROUGE	l'utilisation des cartes et en particulier la remise en cause, par la pratique, de certains points de la réglementation (repas de convivialité, référencement) pour rappeler les dispositions existantes, définir si besoin des doctrines ministérielles pragmatiques et les expliquer aux utilisateurs.
24	Demandes de dérogations ponctuelles au référencement des fournisseurs trop nombreuses	FAIBLE	Existence d'une analyse des besoins	RP	► Sans objet. Peu de référencement.	FAIBLE	
25	Défaut de détection de la mauvaise utilisation (utilisation abusive, non respect du règlement intérieur, etc.)	FORT	Existence d'une mesure de contrôle interne adaptée	RP	► Quelques mauvaises utilisations révélées grâce au chantier de contrôle de conformité. Mais révélation au terme d'un travail de contrôle lourd, chronophage et contesté par certains services.	MOYEN	(6) Créer des supports opérationnels de promotion ou de vulgarisation du dispositif des cartes achats et de cartes affaire à destination des responsables de programme, des porteurs de cartes et de leurs interlocuteurs (3) Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
							définis par l'administrateur ministériel.
26	Incapacité à contrôler ou contrôle insuffisant du respect par le porteur du règlement intérieur et des procédures	FORT	Existence d'une mesure de contrôle interne adaptée	RP	► Contrôle exhaustif et systématique de toutes les transactions (depuis le projet d'achats jusqu'au SF). Mais implique un travail lourd, chronophage et contesté par certains services.	MOYEN	(3) Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel.
27	Incapacité à imposer le respect des procédures de contrôles par les autres acteurs (auto-contrôle ou contrôles mutuels des porteurs, supervision du supérieur hiérarchique)	FORT	Existence d'une mesure de contrôle interne adaptée	RP	► Contrôle exhaustif et systématique de toutes les transactions (depuis le projet d'achats jusqu'au SF). Mais implique un travail lourd, chronophage et contesté par certains services.	MOYEN	(3) Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel.
28	Défaut de transmission des documents obligatoires (bilan des contrôles, bilan de l'utilisation des cartes dans une cadre dérogatoire, prévision d'acquisition des cartes, etc.) à l'administrateur ministériel et à la DAF	MOYEN	Transmission effective	RP	► Documents transmis (bien que tardivement après relance)	MOYEN	
29	Défaut ou mauvais paramétrage de la plateforme	MOYEN	Élaboration de document rappelant	RP	► Le paramétrage n'a pas été contrôlé de façon systématique par les auditeurs. Il a	MOYEN	(2) Accélérer le chantier de restructuration des

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
	(paramètres du programme de chaque carte, respect du protocole de nommage, définition des droits d'accès à la plateforme, activation de la carte, mise à jour des référencements, etc).		les bonnes pratiques		semblé globalement satisfaisant aux auditeurs, à l'exception du référencement qui a fait l'objet d'une plus grande vigilance.		programmes de cartes en s'appuyant sur l'analyse des risques (7) Accompagner les services et promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les EP ministériels)
30	Achats frauduleux avec une carte 1 : détournement à des fins personnelles, dépenses sans achats, ententes frauduleuses avec des fournisseurs, etc.	FORT	Existence d'une mesure de contrôle interne adaptée	RP	► Pas de fraude apparente détectée mais pas de prise en compte systématique de ce risque spécifique par les services.	FORT	(3) Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel. (7) Accompagner les services et promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les EP ministériels)
31	Achats frauduleux avec une carte 3 : détournement à des fins personnelles, dépenses sans achats, ententes frauduleuses avec des fournisseurs, etc.	MOYEN	Existence d'une mesure de contrôle interne adaptée	RP	► Fraude peu vraisemblable (dispositif sécurisé par le marché).	MOYEN	(3) Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel.
32	Achats non justifiés (carte d'achats 1)	FORT	Existence d'une mesure de contrôle	RP	► Analyse sommaire mais systématique du besoin préalable à l'achat. Le plus souvent,	MOYEN	(3) Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			interne adaptée		validation en amont avec la hiérarchie.		risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel.
33	Paiement sur carte de niveau 1 alors qu'un marché existe	FORT	Mise en place d'une computation des seuils Élaboration de documents rappelant les bonnes pratiques	RP AM	► Peu de problèmes avérés. Ex : En 2018, quelques paiements de transport ou hébergement désormais résorbés. Quelques paiements de fournitures hors marché UGAP. Reste à prendre en compte avec le déploiement espéré des marchés	MOYEN	(1) Prendre en compte les retours d'information sur l'utilisation des cartes et en particulier la remise en cause, par la pratique, de certains points de la réglementation (repas de convivialité, référencement) pour rappeler les dispositions existantes, définir si besoin des doctrines ministérielles pragmatiques et les expliquer aux utilisateurs. (7) Accompagner les services et promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les EP ministériels) pour une meilleure appropriation du dispositif
34	Inobservation des règles de seuils des marchés (computation des seuils) (carte d'achats 1)	FORT	Mise en place d'une computation des seuils	AM RP	► Compte tenu du montant global des achats par cartes, pas de problème avéré.	FAIBLE	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			Élaboration de documents rappelant les bonnes pratiques			FAIBLE	
35	Achat auprès d'un fournisseur non référencé (carte d'achats 1)	FORT	Élaboration de documents rappelant les bonnes pratiques	AM RP	► Les acheteurs réalisent généralement la plupart de leurs achats auprès des fournisseurs relevant d'une liste de fournisseurs définies avec le RP et renseignée sur la plateforme de la BNP. Cependant, les fournisseurs ne sont pas référencés.	MOYEN	(2) Accélérer le chantier de restructuration des programmes de cartes en s'appuyant sur l'analyse des risques (7) Accompagner les services et promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les EP ministériels)
36	Erreur dans le choix de la carte (porteur multi-cartes)	FORT			► Pas d'erreur détectée.	FAIBLE	
37	Achats confiés à une autre personne que le porteur (notamment cartes partagées dans le service)	FORT	Élaboration de documents rappelant les bonnes pratiques	AM RP	► Plusieurs cas de prêts de carte observés, mais dans un cadre très contrôlé. Le porteur de la carte est souvent le donneur d'ordre (niveau responsable U0 ou chef de bureau ou de pôle), la mise en œuvre effective de l'achat étant confiée à un agent placé sous sa responsabilité hiérarchique.	MOYEN	(2) Accélérer le chantier de restructuration des programmes de cartes en s'appuyant sur l'analyse des risques (7) Accompagner les services et promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les EP ministériels) pour une meilleure appropriation

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
							du dispositif.
38	Non respect du périmètre d'utilisation de la carte 1, notamment utilisation pour des frais de mission, de repas ou de carburant	FORT	Élaboration de documents rappelant les bonnes pratiques Existence d'une mesure de contrôle interne adaptée	AM RP	► Quelques cas détectés de mauvaise utilisation de la carte. Le chantier de non conformité a permis de traiter certaines situations et a été l'occasion de rappeler les règles applicables. Cependant, certains points doivent encore être clarifiés (ex. repas de convivialité).	MOYEN	(1) Prendre en compte les retours d'information sur l'utilisation des cartes et en particulier la remise en cause, par la pratique, de certains points de la réglementation (repas de convivialité, référencement) pour rappeler les dispositions existantes, définir si besoin des doctrines ministérielles pragmatiques et les expliquer aux utilisateurs. (7) Accompagner les services et promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les EP ministériels) pour une meilleure appropriation du dispositif.
39	Défaut de constatation effective du service fait (contrôle de la livraison) par le porteur au moment de la remise de la livraison de la commande	FORT	Élaboration de documents rappelant les bonnes pratiques Existence d'une mesure de contrôle	RP	► Généralement, contrôle des produits et factures à la remise. Contrôle et signature des ROP. Contrôle exhaustif et systématique de tous les services faits.	FAIBLE	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			interne adaptée				
40	Défaut d'inscription de l'achat à l'inventaire	MOYEN		RP	► Sans objet. Compte tenu du type et du montant des achats (petits matériels, non inscrits à l'inventaire).	FAIBLE	
41	Défaut de remise de la facture au responsable de programme	FORT	Élaboration de documents rappelant les bonnes pratiques Existence d'une mesure de contrôle interne adaptée	RP AM	► Efficacité de la remontée des factures au RP très variable en fonction du porteur.	FORT	(6) Créer des supports opérationnels de promotion ou de vulgarisation du dispositif des cartes achats et de cartes affaire à destination des responsables de programme, des porteurs de cartes et de leurs interlocuteurs (8) Expérimenter la carte de niveau 1 bis dès 2020 sur au moins 1 programme en AC et 2 programmes en SD
42	Défaut d'autorisation de paiement de la BNP	FORT			► Sans objet situation jamais évoquée, du fait de l'absence de référencement notamment et de paramétrage des cartes à faire	MOYEN	
43	Non réception des RO ou réception du mauvais RO	MOYEN		AM RP	► Quelques cas rares de RO non reçus évoqués.	MOYEN	(7) Accompagner les services et promouvoir l'échange et le retour d'expérience (y compris avec les EP ministériels)

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
44	Défaut de contrôle des RO et de mise en concordance ROA/ROB	TRÈS FORT	Existence d'une mesure de contrôle interne adaptée	RP	► Contrôle systématique et à tous les échelons des ROP et ROA.	MOYEN	(3) Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel.
45	Erreurs constatées dans les RO ou non concordance entre RO et justificatifs	TRÈS FORT	Existence d'une mesure de contrôle interne adaptée	RP	► Peu d'erreurs constatées. Les erreurs constatées sont ensuite signalées et donnent lieu à des avoirs. NB : les auditeurs n'ont pas examiné le processus « avoirs ».	MOYEN	
46	Incapacité à transmettre les justificatifs (ROA+autres justificatifs) à l'ordonnateur dans un délai court	FORT	Existence d'une mesure de contrôle interne adaptée	RP	► Délais de traitement à 30 jours peu respecté. Délai à 2 mois difficile à tenir. Chantier du suivi des anomalies de paiement très chronophage pour l'ensemble des acteurs (AM et RP).	TRÈS FORT	(3) Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel. (8) Expérimenter la carte de niveau 1 bis dès 2020 sur au moins 1 programme en AC et 2 programmes en SD

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
47	Suppression des EJ créés automatiquement dans Chorus et création ex-nihilo de nouveaux EJ (avec ressaisi des numéros de compte, par ex.)	FORT	Non évalué	RP	► DP reçue dans chorus-formulaire. Mais les auditeurs n'ont pas pu rencontrer les SFACT qui ont accès à Chorus-coeur.	FORT	
48	Erreur dans la sélection du compte à débiter (compte débité correspondant à un autre programme)	TRÈS FORT	Non évalué	RP	► DP reçue dans chorus-formulaire. Mais les auditeurs n'ont pas pu rencontrer les SFACT qui ont accès à Chorus-coeur	TRÈS FORT	
49	Retard dans les délais de paiement du fait de la non maîtrise des délais de traitement de l'ordonnateur	FORT		RP AM	► Délais de traitement à 30 jours peu respecté. Délai à 2 mois difficile à tenir. Chantier du suivi des anomalies de paiement très chronophage pour l'ensemble des acteurs (AM et RP). Risque réhaussé du fait des difficultés observées sur le terrain par les auditeurs	TRÈS FORT	(3) Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel. (8) Expérimenter la carte de niveau 1 bis dès 2020 sur au moins 1 programme en AC et 2 programmes en SD
50	Retard dans les délais de paiement du fait de la non maîtrise des délais de traitement du comptable	FORT	Existence d'une mesure de contrôle interne adaptée	AM RP	► Les comptables (SFACT) posent des exigences importantes, variables d'un comptable à l'autre, mais qui tendent à ralentir la mise en paiement (factures originales, classement des factures, présentation spécifique d'un ordre à payer	TRÈS FORT	(4) Renforcer la compétence "achat" des RP et porteurs de carte pour permettre un déploiement de la carte de niveau 3 et une promotion de l'achat durable.

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
					<p>pour chaque transaction, enrichissement des ordres à payer d'information comptables et budgétaires, etc).</p> <p>Risque rehaussé du fait des difficultés observés sur le terrain par les auditeurs</p>		<p>(8) Expérimenter la carte de niveau 1 bis dès 2020 sur au moins 1 programme en AC et 2 programmes en SD</p> <p>(9) Viser 100% de commandes à l'UGAP par carte d'achat de niveau 3 d'ici à 2022</p>
51	Défaut d'auto-contrôle par le porteur ou sur-contrôles	FORT	Existence d'une mesure de contrôle interne adaptée	RP	► Dispositif de contrôles systématiques et exhaustifs à tous les niveaux	MOYEN	(3) Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel.
52 et 53	Défaut de contrôle hiérarchique et défaut de contrôle du responsable de programme sur l'utilisation de la carte (notamment quand l'utilisateur est le supérieur lui-même) ou sur-contrôles	FORT	Existence d'une mesure de contrôle interne adaptée Élaboration de documents rappelant les bonnes pratiques	RP AM	► Dispositif de contrôles systématiques et exhaustifs à tous les niveaux (y compris quand le porteur est RP - dans ce cas mesure systématique de contrôle par un supérieur ou un adjoint).	MOYEN	(3) Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus définis par l'administrateur ministériel.
54	Défaut de contrôle a posteriori et de rendu-compte	FORT	Existence de documents de contrôle, de compte rendu	RP	► Dispositif de contrôles systématiques et exhaustifs à tous les niveaux	MOYEN	(3) Décliner un dispositif de contrôle interne propre aux risques des cartes d'achat et affaires, selon les processus

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
							définis par l'administrateur ministériel.
55	Absence de retour sur les contrôles du responsable de programmes	FORT	Existence de documents de contrôle, de compte rendu	RP	► Les auditeurs n'ont pas eu connaissance de ces retours.	MOYEN	
56	Défaut de contrôle a posteriori par l'AM	FORT	Existence de documents de contrôle, de compte rendu	AM	► Les auditeurs n'ont pas eu connaissance de ces retours.	MOYEN	

3. Lettre de mission et note de commande

3.1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Paris, le 6 - NOV. 2018

La vice-présidente

Note

à l'attention de

Madame Carole Castrot
Madame Catherine Clément
Madame Mireille Gravier-Bardet
Chargées de mission

Référence CGEDD n° 012051-01

Monsieur Pierre Levavasseur
Chargé de mission

Le comité ministériel d'audit interne du 22 janvier 2018 a décidé le lancement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable d'un audit des « cartes achats » et « cartes affaires » (gestion, attribution et utilisation en administration centrale, services déconcentrés et établissements publics). Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission, dont le superviseur est le président de la section « Audits, inspections et vie des services ». Sa coordination sera assurée par Mme Carole Castrot. Elle est enregistrée sous le n° 012051-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

Vous voudrez bien arrêter les conclusions de cet audit avant le 28 février 2019.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport afin que je puisse le transmettre au ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.



Anne-Marie LEVRAUT

Copies :

- M. le président et Mme la secrétaire générale de la section « Audits, inspections et vie des services »
- M. le coordonnateur et Mme la secrétaire générale de la MIGT d'Outre-mer
- M. le coordonnateur et Mme la secrétaire générale de la MIGT de Lyon
- M. le coordonnateur et M. le secrétaire général de la MIGT de Bordeaux



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

3.2. Note de commande



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

La vice-présidente

6 - NOV. 2018
Paris, le

Référence CGEDD n° 012051-01

Programme ministériel d'audit interne 2018

Note de commande : Audit des « cartes achats » et « cartes affaires » (gestion, attribution et utilisation en administration centrale, services déconcentrés et établissements publics)

1 - Objet

Le comité ministériel d'audit interne du 22 janvier 2018 a décidé la réalisation par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'un audit des « cartes achats » et « cartes affaires » (gestion, attribution et utilisation en administration centrale, services déconcentrés et établissements publics). Il s'agit d'un audit d'assurance sur le déploiement et l'utilisation des « cartes achats » et « cartes affaires ».

2 - Contexte

Dans une instruction interministérielle du 15 décembre 2017, la volonté d'encourager l'utilisation des « cartes achats » et « cartes affaires » dans les différents services de l'État a été réaffirmée. Il s'agit à la fois, d'améliorer nos performances en matière d'achats, de veiller à la rationalisation du processus d'achat, de contribuer à la réduction des coûts liés aux marchés publics, et d'accompagner la dématérialisation des procédures. Pour mettre en œuvre ces directives, les MTES/MCTRCT préparent une instruction ministérielle présentant le dispositif mis en œuvre en administration centrale comme dans les services déconcentrés. Cette action de déploiement et de renforcement de l'utilisation des « cartes achats » et « cartes affaires » a été inscrite au plan d'action ministériel (PAM) du ministère. Pour l'accompagner, un dispositif de maîtrise des risques a été prévu.

3 - Objectifs de la mission

Mener une première évaluation du récent déploiement du dispositif de maîtrise des risques accompagnant le déploiement et/ou le renforcement de l'utilisation des « cartes achats » et « cartes affaires ».

4 - Périmètre

L'audit portera sur l'ensemble des services du ministère, en administration centrale (à l'exception de la DGAC) et en services déconcentrés, ainsi qu'un échantillon d'établissements publics sous tutelle.

5 - Organisation

L'équipe de mission est composée de quatre auditeurs.
L'audit sera lancé en novembre, pour une remise du rapport définitif le 28 février 2019.

AM Levraud

Anne-Marie LEVRAUT



CGEDD – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0)1 40 81 21 22 – www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

4. Tableau des observations sur le rapport provisoire

Dans son mail de réponse daté du 7 juillet la DAF a fait connaître que projet de rapport n'appelait pas de modifications de la part de la DAF.

Des observations ont été faites dans le cadre du plan d'action et ont été entièrement reproduites dans l'annexe 1.

5. Liste des personnes rencontrées ou interrogées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
DEBLADIS	Nicole	Bureau des cabinets MTES-MCTRCT	Responsable du pôle déplacements, suivi budgétaire et financier (DSBF)	14/06/19
MALERT	Jean-Michel	Bureau des cabinets MTES-MCTRCT	Adjoint au chef de bureau	14/06/19
MORIN	Françoise	Bureau des cabinets MTES-MCTRCT	Cheffe de bureau	14/06/19
HACHIN	Laurence	CMVRH, CVRH Arras	SG	28/10/19
HURLUPE	Delphine	CMVRH, CVRH Arras	Gestionnaire comptable et financier	28/10/19
MASTORAS	Patrick	CMVRH, CVRH Aix	SG	15/11/19
ARRACHART	JM	CMVRH, CVRH Mâcon	SG	18/10/19
LE FLOCH	Mickaël	CMVRH, CVRH Nantes	Gestionnaire RH et comptable	15/11/19
RIGOLLET	A-B	CMVRH, CVRH Nantes	SG	15/11/19
LEGADEC		CMVRH, CVRH Nantes	Responsable informatique	15/11/19
MARQUER		CMVRH, CVRH Nantes	Responsable formation sur les domaines de la Mer et des Mobilités Durables	15/11/19
DE BARSAC	Charles-Henri	CMVRH, CVRH Paris	SG	15/11/19
CHERTON-SAUNIER	Aline	CMVRH, CVRH Paris	Directrice	15/11/19
PANICHI	Laure	CMVRH, CVRH Rouen	Directrice	15/11/19
RIVALAN	Catherine	CMVRH, CVRH Rouen	SG	15/11/19
CHEFDEVILLE	Yvon	CGDD, Bureau de la gestion délocalisée, sous-direction des affaires générales	Chef de bureau	05/07/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CORANDI	André	DEAL Guyane Service infrastructure et éducation routière	Magasinier	18/10/19
LI TSOE	Stéphane	DEAL de Guyane Service infrastructure et éducation routière	Chef du district routier	18/10/19
FAOUCHER	Guy	DEAL Guyane	Chef du service risques	17/10/19
ICARE	Yves	DEAL de Guyane, secrétariat général	Adjoint au chef de l'unité logistique	17/10/19
THURIAF	Nadège	DEAL de Guyane Service infrastructure et éducation routière	Gestionnaire administrative et financière	18/10/19
VINCENT	Maurice	DEAL de Guyane Service infrastructure et éducation routière	Ajoint au chef de parc, chargé de la gestion administrative	18/10/19
WAYA	Gianni	DEAL de Guyane Service infrastructure et éducation routière	Chef du parc routier	18/10/19
MANOTTE	Muriel	DEAL de Guyane, Secrétariat général, Unité des Affaires Financières	Adjointe au SG et cheffe de l'unité financière	17/10/19
SAINT-AIME	Eliska	DEAL de Guyane, Secrétariat général, Unité des Affaires Financières	Gestionnaire à l'unité financière	17/10/19
CAMPION	Aude	DGEC, Sous-direction des affaires générales et de la synthèse	Cheffe du bureau des affaires financières et logistiques	17/06/19
LE BOURGEOIS	Gaël	DGEC, Sous-direction des affaires générales et de la synthèse	Sous-directeur	17/06/19
BAVIERE	Laurent	Direction des achats de l'État, Ministères financiers	Chef du bureau des achats fournitures, prestations générales et intellectuelles. Sous direction de l'achat de l'État	05/03/19
HUBER	Marie-Josée	Direction des achats	Chef du bureau de	05/03/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		de l'État, Ministères financiers	l'optimisation des processus achat. Département de la performance des achats et affaires budgétaires.	
NECTOUX	Denise	Direction des achats de l'État, Ministères financiers	Chef de projet au bureau des achats fournitures, prestations générales et intellectuelles.	05/03/19
PEIGNAUD	Frédérique	Direction des achats de l'État, Ministères financiers	Chef de projet Bureau de l'optimisation des processus achat	05/03/19
BLEYNIE	Christophe	DIRMSA	Chef de subdivision	06/11/19
GUIGNARD	Fabrice	DIRMSA	Magasinier-Agent Polyvalent	06/11/19
NECTOUX	Sophie	DIRMSA	Comptable	06/11/19
BARBIER	Isabelle	DREAL PACA	ASN, gestionnaire,	19/11/19
DACOSTA	Chantal	DREAL PACA	Assistante de la directrice DREAL,	19/11/19
FANCELLI	Patricia	DREAL PACA	Gestionnaire SPR UPIC	19/11/19
GACOIN	Sandra	DREAL PACA	SG UAFI, gestionnaire	19/11/19
LABORDE	Jean-Pierre	DREAL PACA	Chef de l'UD 83	19/11/19
LE BROZEC	Aubert	DREAL PACA	Responsable de l'ASN	20/11/19
MALEZYK	Jenna	DREAL PACA	Chargé de gestion SBEP	19/11/19
MEFTAHI	Samisa	DREAL PACA	Responsable de programme de cartes	19/11/19
NICOLAS	Daniel	DREAL PACA	Directeur adjoint	19/11/19
NOUGIER	Joëlle	DREAL PACA	Gestionnaire	19/11/19
RIVIERE	Didier	DREAL PACA	Chef de l'unité logistique, PSI	19/11/19
SEGHAIER	Amel	DREAL PACA	SG UAFI, responsable	19/11/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			du centre financier	
SOUAN	Hélène	DREAL PACA	Responsable du service biodiversité, eau et paysages.	20/11/19
STROH	Nicolas	DREAL PACA	Secrétaire général	19/11/19
TIRAN	Frédéric	DREAL PACA	Responsable de l'unité URCTV, STIM	20/11/19
CLERC	Catherine	DRIEA	Secrétaire générale	05/11/19
GUIBERT	Laurent	DRIEA	Chef du bureau du budget	05/11/19
LENORMAND	Bruno	DRIEA	Chef du bureau de la logistique et de la maintenance immobilière	05/11/19
MARMOUGET	Sophie	DRIEA	Directrice adjointe	05/11/19
ROGOWSKI-DALDALIAN	Nadia	DRIEA	Cheffe du bureau des marchés	05/11/19
SYLVESTRE DE CARVALHO	Stella	DRIEA	Gestionnaire budgétaire, bureau du budget	05/11/19
VARACHAUD	Sylvie	DRIEA	Gestionnaire du service de restauration collective, bureau de la logistique	05/11/19
ABDALLAH	Boualem	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation	Bureau de la réglementation comptable et du contrôle interne	30/04/19
AFONSO	Marie	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation	Administrateurs ministériels	30/04/19
DE TORSIAC	Marie-Pierre	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation	Bureau de la réglementation comptable et du contrôle interne	30/04/19
LOUCHET	Maxence	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation	Administrateurs ministériels	30/04/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LOUCHEZ	Stéphanie	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation	Bureau de la réglementation comptable et du contrôle interne	30/04/19
PELLEGRINO	Carole	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation	Cheffe du Centre de Service Comptable et Financier	30/04/19
YALO	Jocelyne	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation	Bureau de la réglementation comptable et du contrôle interne	30/04/19
PHELEP	Arnaud	SCBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)	13/05/19
RODRIGUEZ	Marc	SCBCM	Chef du département comptable ministériel (DCM), adjoint au CBCM	13/05/19
BIGAND	Christophe	SG, DAF	Sous-directeur des marchés et de la comptabilité	08/01/19
DE VAUGIRAUD	Frédéric	SG, DAF	Sous-directeur du budget et des contrôles	08/01/19
JACQUET	Bruno	SG, DAF	Adjoint au sous-directeur des marchés et de la comptabilité	08/01/19
PUENTE	Sabrina	SG, DAF	Adjointe au sous-directeur des marchés et de la comptabilité	08/01/19
ARILLA	Ghislaine	SG, SPSSI	Cheffe du département des politiques de fonctionnement durable et de la mutualisation	08/01/19
DAVIES	Ronald	SG, SPSSI	Chef du service des politiques support et des systèmes d'information	08/01/19

6. Échantillon d'audit

6.1. Services d'administration centrale

- Direction générale de l'énergie et du climat
- Commissariat général du développement durable
- Bureau des cabinets
- Centres ministériels de valorisation des ressources humaines (CVRH) :

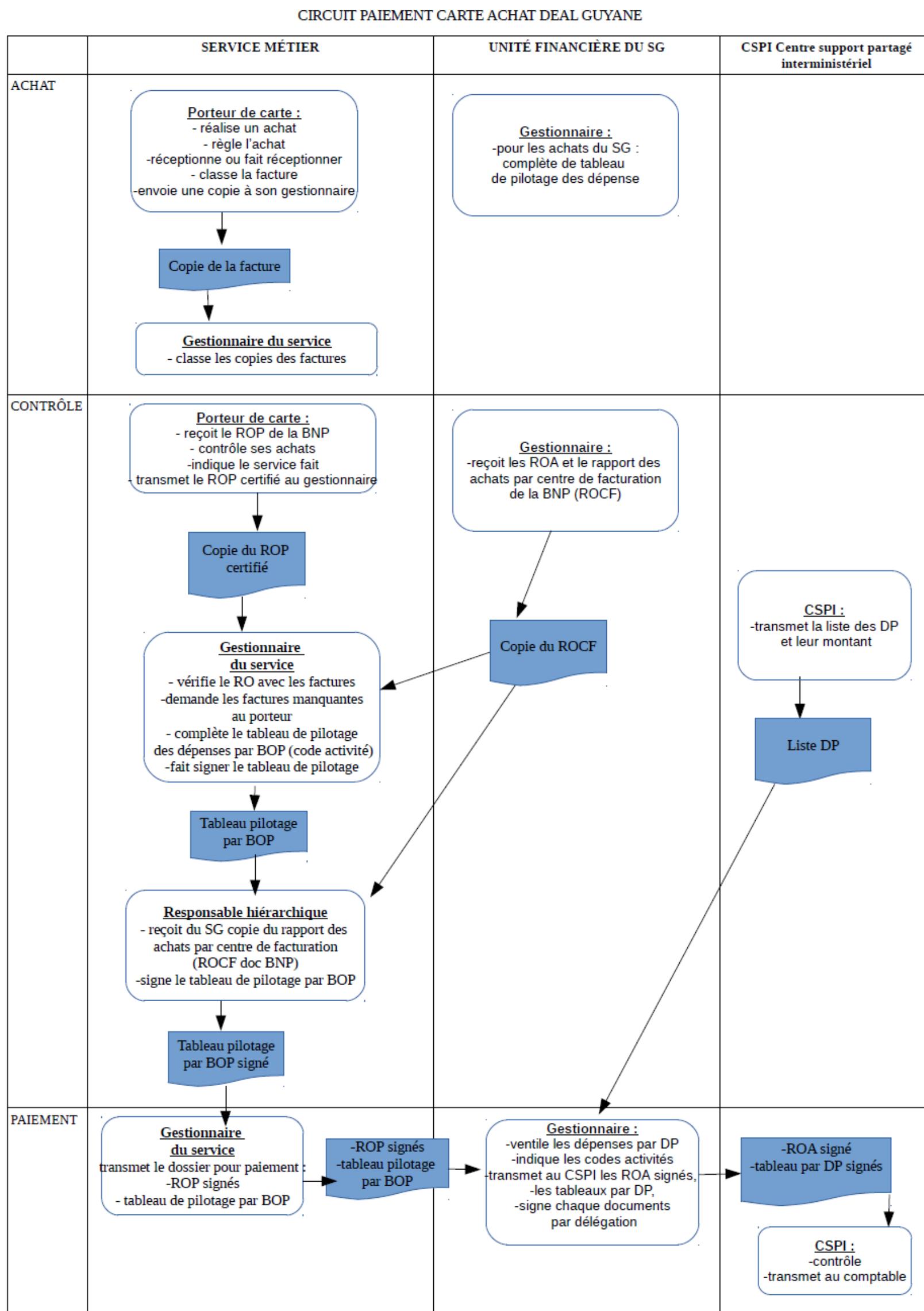
6.2. Services déconcentrés

- DREAL PACA
- DIR SA
- DIRM SA
- DRIEA
- DEAL Guyane

6.3. Établissements publics ayant répondu au questionnaires

- AERM
- AEAP
- AERMC
- AESN
- ENTPE
- ONCFS
- CEREMA
- VNF
- IFSTTAR
- ENIM
- ENAC
- ANCOLS
- Société du grand Paris

7. Exemple de circuit de paiement par carte d'achats de niveau 1



8. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AC	Administration centrale
AM	Administrateur ministériel (instruction interministérielle relative au déploiement et à l'attribution de la carte affaires et de la carte d'achat du 11 décembre 2017)
ANCOLS	Agence Nationale de contrôle du logement social
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CIC	Contrôle Interne Comptable
CMVRH	Centre ministériel de valorisation des ressources humaines
CVRH	Centre de valorisation des ressources humaines
DAE	Direction des achats de l'Etat
DAF	Direction des affaires financières (SG)
DB	Direction du budget
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DIR	Direction interdépartementale des routes
DIRA	Direction interdépartementale des routes Atlantique
DIRM SA	Direction interrégionale de la mer Sud Atlantique
DP	Demande de paiement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEA	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France
FAQ	Forum aux questions
MAPA	Marché à procédure adaptée
PCE	Plan comptable de l'Etat
RMA	Responsable ministériel des achats
ROA	Relevé d'opérations administration
ROB	Relevé d'opérations bancaire

ROP	Relevé d'opérations porteur
RP	Responsable programme
SD	Service Déconcentré
SFACT	Service Facturier
UGAP	Union des groupements d'achats publics

Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »

PUBLIÉ