



DIRECTION SPECIALISEE DES
FINANCES PUBLIQUES
POUR L'ASSISTANCE PUBLIQUE - HOPITAUX DE PARIS

RAPPORT D'ACTIVITE DE L'ANNEE 2016



conseil
expertise améliorer
service évolution référentiel enjeux processus
optimiser **Audit** DEMAT. analyse
jugement organiser outils contrôle
diagnostic fonctionnement


MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES


DIRECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES PUBLIQUES

PREAMBULE : LES ENJEUX DE LA DEMATERIALISATION

Le présent rapport synthétise les évolutions majeures qui ont marqué l'activité de la Direction Spécialisée des Finances Publiques pour l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (DSFP pour l'AP-HP) durant l'année 2016.

Du point de vue comptable, le changement le plus évident est celui de la soumission des comptes de l'exercice 2016 à l'avis du certificateur, pour la première fois, avant leur approbation par le Conseil de surveillance de l'AP-HP.

Pour reprendre les termes du second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution, le certificateur atteste désormais que les comptes de l'AP-HP "*sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de la gestion, du patrimoine et de la situation financière*".

Les travaux des services des deux acteurs de la fonction comptable, que sont le comptable public et l'ordonnateur, ont été intenses ces derniers mois pour anticiper les observations possibles des commissaires aux comptes évaluant la fiabilité des écritures comptables et l'efficacité du contrôle interne (inventaire patrimonial, maîtrise des risques de la chaîne de gestion des recettes, sécurité informatique, ...).

C'est aussi l'aboutissement de préparatifs engagés depuis plusieurs années de manière partenariale (cf. convention de services comptable et financier qu'ils ont signée le 25 novembre 2014). Parmi ces chantiers de longue haleine, celui de la dématérialisation des documents comptables mérite d'être ici souligné.

L'efficacité du processus d'établissement des comptes de l'AP-HP repose en grande partie sur la performance du système d'information partagé par ces mêmes acteurs. Des améliorations doivent lui être apportées prochainement pour mieux satisfaire cette exigence de qualité comptable (par exemple, la mise en place de nouveaux contrôles bloquants et automatisés afin de sécuriser encore plus les chaînes d'exécution des dépenses et des recettes : cf. projet numéroté 3.2.3 dans le [schéma directeur des systèmes d'information de l'AP-HP pour la période de 2016 à 2020](#)).

Ces évolutions informatiques doivent aussi répondre au besoin croissant de simplification des processus financiers. Le déploiement de l'outil NSI Gestion en 2011 a constitué la 1^{ère} étape de dématérialisation des pièces comptables (ordres numériques de payer et de recouvrer transmis via son workflow). L'année 2016 a été celle de la 2^{ème} étape de dématérialisation des pièces justificatives appuyant les ordres de payer les achats de l'AP-HP. D'ici fin 2018, la 3^{ème} et dernière étape de la dématérialisation portera cette fois sur toutes les autres pièces justificatives et le compte financier de chaque année.

En consolidant la piste d'audit exigée par les commissaires aux comptes pour vérifier l'enchaînement de toutes les actions conduisant à l'exécution d'une dépense ou d'une recette, cette dématérialisation contribue non seulement à rendre les comptes de l'AP-HP mieux certifiables, mais aussi à alléger les tâches des différents services intervenant tout au long de la chaîne de gestion des dépenses et des recettes.

Cette dématérialisation ne s'arrête d'ailleurs pas aux portes de l'AP-HP mais améliore ses relations avec ses fournisseurs (expérimentation en 2016 de factures électroniques qu'ils transmettent via un portail internet dénommé Chorus Pro) et ses clients (préparation du déploiement en 2017 et 2018 du nouveau logiciel de facturation de l'AP-HP permettant l'envoi de factures électroniques aux tiers payeurs). C'est donc un chantier très prometteur qui est également inscrit dans le schéma directeur précité (projet n°3.1.6).

Aucun de ces progrès majeurs n'aurait été possible sans l'implication personnelle de chaque agent de la DSFP pour l'AP-HP. Tout comme les agents des services de l'AP-HP intervenant sur la même chaîne comptable, ils changent certaines de leurs habitudes de travail pour tirer le meilleur parti possible de ces nouvelles potentialités informatiques. Leur contribution à l'amélioration de la performance de la gestion, et donc du service rendu aux usagers de l'AP-HP, s'avère ainsi décisive.

Jean-Luc BRENNER, Directeur spécialisé des finances publiques pour l'AP-HP

1) L'OPTIMISATION DU TRAITEMENT DES RECETTES

La dématérialisation des échanges avec les débiteurs de l'AP-HP s'est amplifiée durant l'année 2016 avec l'enrichissement progressif des services en ligne sur le site internet de l'AP-HP. Outre le succès croissant du paiement en ligne, un formulaire permet de mieux formaliser les questions déposées en ligne qui font ensuite l'objet d'une réponse par message électronique (plus 7 000 courriels reçus en 2016). S'y ajoute une documentation en ligne de plus en plus riche pour éviter certaines interrogations des débiteurs. De nouveaux moyens électroniques de paiement ont aussi été expérimentés ([E-CESU](#) pour les frais de crèches et prise d'empreinte de carte bancaire du patient). L'ensemble de ces nouveaux services renforce ainsi le taux d'encaissement spontané des recettes sachant que la création, en novembre 2016, d'un service des relations avec les usagers conforte cette orientation.

L'année 2016 a également été marquée par les préparatifs du déploiement en 2017 et en 2018 du nouveau logiciel de facturation de l'AP-HP, d'une part, et de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017 de l'[obligation légale de facturation électronique](#) à destination des débiteurs publics, d'autre part. Le nouveau système d'information vise notamment à dématérialiser les factures adressées aux organismes d'assurance maladie d'abord obligatoire ([dispositif national FIDES](#)) puis complémentaire ([dispositif national ROC](#)). Le [programme national SIMPHONIE](#) coordonne l'ensemble de ces chantiers, en privilégiant l'encaissement du reste à charge du patient avant qu'il ne quitte l'hôpital. Une réflexion a donc été engagée pour maîtriser son impact sur le réseau des régisseurs de recettes de l'AP-HP.

Sans attendre l'aboutissement de ce chantier informatique structurant, des maintenances ont rendu les relances des débiteurs avant poursuites plus offensives (533 832 débiteurs ont ainsi été contactés par un huissier de justice en 2016, soit +31%), ce qui renforce l'efficacité du recouvrement précontentieux.

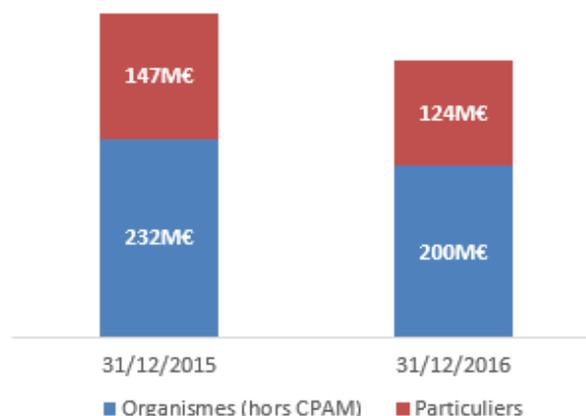
D'autres maintenances ont commencé à être préparées mais ne produiront leur effet qu'en 2017 (notamment, la dématérialisation de la transmission aux banques des oppositions sur les comptes bancaires des débiteurs). Enfin, l'automatisation de l'élaboration des restes à recouvrer et donc du calcul des taux de recouvrement a été amorcée avec le [CCSDG](#) pour améliorer le pilotage du recouvrement.

À l'égard des débiteurs n'ayant pas régularisé leur situation après leur relance, les efforts croissants pour les forcer à payer peuvent être mesurés dans la nouvelle hausse du nombre des poursuites en 2016 (+56% d'oppositions notifiées aux banquiers et aux employeurs). La convention conclue avec un groupement d'huissiers de justice est entrée en vigueur pour faciliter l'exécution de saisies des biens des débiteurs domiciliés en province (en 2016, 11 649 saisies initiées en Ile-de-France et 746 dans les autres régions).

Au-delà de ces différentes actions transversales, des mesures plus ciblées ont été prises pour les différentes catégories de débiteurs. Par exemple, les actions spécifiques relatives aux patients étrangers ont été multipliées par huit en 2016. Le partenariat noué en 2015 avec la CPAM de Paris a été étendu en 2016 à toutes les CPAM franciliennes : les restes à recouvrer sur les CPAM (comptes 4112 et 4113) constatés à l'ouverture de l'exercice 2016 sont presque divisés par quatre au 31 décembre 2016.

La fiabilisation des comptes de l'AP-HP a aussi été l'une des priorités de l'année écoulée, notamment pour l'admission en non-valeur des créances irrécouvrables. Le solde du compte 4718, sur lequel sont imputées provisoirement les recettes encaissées sans précisions suffisantes du débiteur sur les créances concernées, a diminué de plus de 20% entre le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2016. De la même façon, le solde du compte 466 constatant les excédents de versement a diminué de 22,6% sur la même période. Enfin, un effort exceptionnel d'encodage des créances irrécouvrables les plus anciennes a été consenti (presque 3 fois plus qu'en 2015) afin que le bilan de l'AP-HP donne l'image la plus fidèle possible de la réalité financière des créances de l'AP-HP restant à encaisser.

Evolution des restes à recouvrer sur titres émis durant l'exercice courant



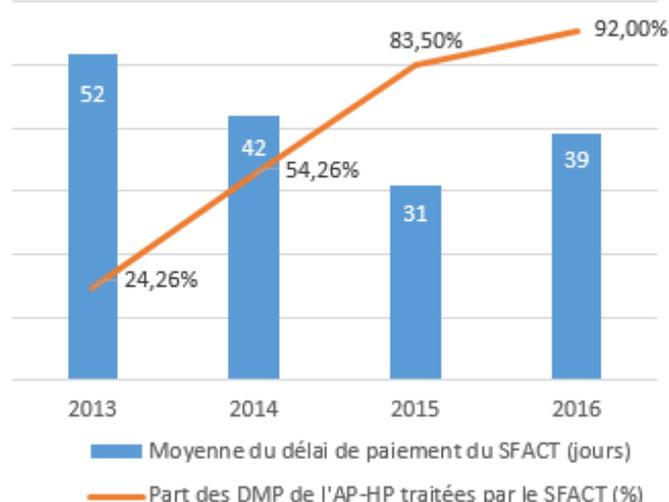
2) L'OPTIMISATION DU TRAITEMENT DES DEPENSES

Avec l'intégration, au 1^{er} janvier 2017, dans le périmètre d'intervention du service facturier de l'Hôpital d'[Hendaye](#), de l'[AGEPS](#), du [CFDC](#), du [DRCD](#) et de l'[HAD](#), l'intégralité de la chaîne de la dépense de l'AP-HP se trouve désormais harmonisée. L'AP-HP se positionne ainsi en pointe du secteur public local et hospitalier en disposant d'un tel service partagé par le comptable public et l'ordonnateur.

Grâce aux gains de productivité qu'elle offre, la dématérialisation concomitante de la chaîne de la dépense a permis au service facturier d'absorber ce surcroît de charges sans nécessiter un renforcement important de son personnel (adaptation de ses méthodes de contrôle des pièces désormais à l'écran et non plus sur papier, 32 000 pièces de marchés publics numérisées, hausse de 5% des DMP créées, ...).

La mobilisation exceptionnelle du service facturier pour mener à bien le chantier de dématérialisation des pièces justificatives de la dépense a renforcé sa contribution au pilotage de la chaîne de la dépense (création d'une cellule « *Suivi, expertise et veille* » et forte augmentation de l'activité de sa cellule en charge des relations avec les fournisseurs). Il a également joué un rôle essentiel pour mettre en œuvre le décret n°2016-33 du 20 janvier 2016 ayant actualisé [la liste de ces pièces justificatives](#). Dans ce nouvel environnement de travail, l'optimisation de ses points de contrôle et la coordination des procédures tout au long de la chaîne a été poursuivie en 2016, notamment pour préparer au mieux la dématérialisation des factures de travaux en 2017 (animation de différents groupes de travail associant tous les acteurs).

La courbe d'apprentissage de la dématérialisation a pesé transitoirement sur les délais de paiement en 2016



Après une phase pilote à l'hôpital Henri Mondor en juin 2016, la dématérialisation totale des dépenses hors travaux a été généralisée à l'ensemble des sites de l'AP-HP le 7 septembre. Le prestataire de l'AP-HP (NUMEN) a ainsi numérisé cette année 241 371 pièces reçues initialement sur support papier afin d'injecter ces données dans le système d'information de l'AP-HP.

Cette dématérialisation duplicative a permis la création automatique d'environ un tiers des demandes de mise en paiement (DMP) correspondantes. Elle supprime les tâches les plus fastidieuses, automatise certains contrôles opérés avant le paiement et fiabilise ainsi la comptabilisation des dépenses. Les commissaires aux comptes se sont d'ailleurs félicités de cette amélioration de leur piste d'audit.

L'année 2016 a aussi été mise à profit pour préparer la dématérialisation native des factures qui s'avère encore plus profitable en supprimant l'étape préalable du passage au scanner de pièces sur papier et en garantissant une meilleure qualité des données de facturation injectées dans le système d'information de l'AP-HP. Ainsi, parmi les 18 organismes publics locaux et hospitaliers ayant expérimenté le [portail internet Chorus Pro](#) à compter du 20 septembre 2016, l'AP-HP est celui ayant le plus reçu de factures électroniques déposées sur internet par ses fournisseurs (12 348 dont la moyenne du délai de paiement est de 16,5 jours grâce à l'automatisation partielle de leur traitement). Elle s'est ainsi préparée au mieux pour la généralisation de l'[obligation légale de facturation électronique](#) à compter du 1^{er} janvier 2017.

Cette organisation permet de concentrer les contrôles, tout au long de la chaîne des achats, sur les enjeux et risques majeurs en évitant les redondances inutiles et la dispersion des moyens qui y sont consacrés. Dans le prolongement des efforts déjà consentis en 2015, la maîtrise des risques de la chaîne de la paye des agents de l'AP-HP a été une nouvelle fois approfondie cette année. En partant d'un diagnostic commun, les services du comptable public et de l'ordonnateur ont ainsi élaboré conjointement un référentiel partagé de contrôle de la paye. Enfin, le contrôle allégé en partenariat des dépenses d'intérim a été généralisé à l'ensemble des sites de l'AP-HP fin 2016. En conséquence, le contrôle interne des différentes chaînes de dépenses se trouve sensiblement amélioré par ces différentes actions partenariales.

Pour mieux maîtriser les risques d'une chaîne de traitement reliant les services de l'ordonnateur à ceux du comptable public, ceux-ci ont mobilisé leurs auditeurs respectifs pour les diagnostiquer conjointement et proposer des mesures visant à diminuer voire supprimer les risques ainsi identifiés. C'est notamment l'objet du contrôle allégé en partenariat des dépenses d'intérim, lancé en 2014, qui a été étendu fin 2016 aux derniers services de l'AP-HP non encore intégrés. Conformément aux règles définies par l'arrêté du 11 mai 2011 (NOR BCRE1113038A), le renforcement du contrôle interne de bout en bout de la chaîne de gestion de cette catégorie de dépenses a aussi permis de simplifier ces traitements.

De manière tout aussi partenariale, ces mêmes auditeurs ont également poursuivi en 2016 leur diagnostic de la chaîne de traitement de la paie des agents de l'AP-HP reliant les services de l'ordonnateur et du comptable afin que ceux-ci puissent concevoir, sur cette base, un référentiel partagé de contrôle de la paie afin de mieux maîtriser les risques comptables et financiers évalués par le certificateur des comptes de l'AP-HP. Presque une dizaine de régies de recettes et d'avance a aussi été contrôlée par la mission d'audit de la DSFP pour l'AP-HP.

Comme les années précédentes, la direction a élaboré un plan de contrôle interne pour l'année 2016 qui a permis de coordonner les diverses actions menées par ses services ces derniers mois. Les trois leviers traditionnels du contrôle interne ont été utilisés à cette fin :

- *la documentation* (guides de procédures, notes, organigrammes fonctionnels, formation, ...) : Plusieurs notes de service ont été élaborées puis diffusées tout au long de l'année 2016 pour formaliser et optimiser de nouvelles procédures. L'organigramme fonctionnel de chaque service a été mis à jour. La cartographie des risques a aussi été actualisée en fonction des évolutions constatées ;
- *la traçabilité* (identification des acteurs, traçabilité des opérations et des contrôles, archivage) : A l'occasion des travaux susvisés, la clarification des responsabilités des différents intervenants a été un souci constant. Les préparatifs du déménagement de la direction en 2017 ont conduit à passer en revue l'ensemble des archives de la direction pour ne conserver que celles réellement utiles ;
- *l'organisation* (attribution et séparation des tâches, définition des points de contrôle, ...) : Les chefs de service ont organisé des réunions visant à échanger avec leurs collaborateurs sur les différentes voies d'amélioration (lean management).

L'année 2016 a surtout été l'occasion d'amorcer, en liaison étroite avec les services concernés de l'AP-HP, le déploiement du module de gestion des risques et de la conformité (GRC) du progiciel SAP afin de mieux assurer le contrôle interne du système d'information (limitation et contrôle des accès des utilisateurs, séparation des tâches, traçabilité des saisies de données et des validations, ...).

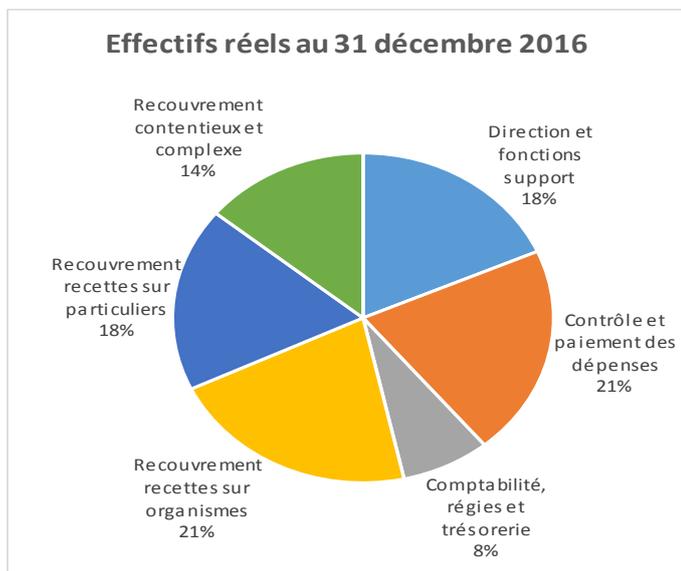
Les "rôles", structurant les habilitations octroyées aux agents, ont été refondus durant l'été 2016 pour tirer le meilleur parti possible de ce nouvel outil et n'octroyer désormais à chaque utilisateur du système d'information NSI Gestion que les transactions qui lui sont nécessaires. La dématérialisation des demandes d'octroi et de retrait d'habilitations, lors de chaque mouvement de personnel, permettra à la fois d'optimiser et de simplifier leur gestion en 2017 par les chefs de service grâce au workflow de cet outil.

La matrice des risques, embarquée dans le module GRC, sera enrichie au fil de l'eau des caractéristiques de l'AP-HP. Les tests d'intégration des rôles de la direction ayant été menés en décembre 2016, cet outil sera un atout supplémentaire pour maîtriser les risques informatiques à l'avenir. Une commission des habilitations a été instituée pour coordonner tous les acteurs en fixant une doctrine qui leur est commune.

La préparation de la prochaine montée de version du progiciel HRA a aussi été l'occasion de définir les conditions nécessaires pour activer un plus grand nombre de ses contrôles automatiques de la paie des agents de l'AP-HP et pour anticiper la mise en œuvre prochaine du [prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu](#).

5) L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES MOYENS DE LA DIRECTION

La DSFP pour l'AP-HP est forte de ses 233 agents au 31 décembre 2016 (111 femmes et 122 hommes), soit une diminution de 5 agents en termes d'effectifs réels depuis fin 2015 (déficit de 6 agents par rapport à son effectif théorique). Compte tenu de la saisonnalité de certaines tâches et des nécessités de la continuité de service durant les périodes concentrant le plus de congés, elle a aussi bénéficié de 6 équivalents temps plein de vacataires (soit une diminution de 3% par rapport à l'année précédente). Face à la réduction de ses ressources humaines (suppression de 4 emplois en 2016), la direction a adapté son organisation et ses procédures pour continuer d'exercer au mieux ses missions.



Alors que l'organigramme avait été complètement refondu en 2015, la perspective du déménagement de la direction a donné lieu à l'étude de nouvelles réorganisations. Compte tenu de la future configuration des zones d'accueil du public et de la montée en charge de l'accueil multicanal, un service des relations avec les usagers a été expérimenté à compter de l'été avant d'officialiser sa création en novembre 2016.

D'autres évolutions touchant à la répartition des attributions entre différents services ont également fait l'objet d'une large concertation mais ne pourront prendre effet qu'après le déménagement. Le 6 juin 2016, la convention constitutive du service facturier a également été renouvelée avec l'AP-HP.

Surtout, l'année 2016 a été consacrée aux autres préparatifs du déménagement de la DSFP pour l'AP-HP, programmé au printemps 2017, sur le site de TENON. La rénovation complète du bâtiment GALIEN y a été engagée en mars 2016 et les échanges avec l'architecte ont été réguliers tout au long de l'année. Les conditions de ce déménagement ont fait l'objet d'une concertation avec les instances représentatives du personnel pour en faire un levier d'amélioration des conditions de travail des agents. Les échanges ont été tout aussi nombreux avec les différents services concernés de la DGFIP (SPiB, SSI, ...) et de l'AP-HP.

La commande des différents matériels à installer prochainement dans les nouveaux locaux (presque 200 000€) a pesé sur le budget de la direction pour 2016 ayant bénéficié d'un abondement exceptionnel à cette fin. La dotation globale de fonctionnement de la direction de 2,4M€ a été consommée à 99,9%. Le service en charge du budget et de la logistique a également été particulièrement accaparé par les travaux d'inventaire des biens à déménager et autres tâches connexes (pilon des archives inutiles, ...).

La direction a participé à différents groupes de travail qui ont contribué à l'élaboration du [schéma directeur des systèmes d'information de l'AP-HP pour la période de 2016 à 2020](#). Des maintenances de l'outil NSI Gestion ont été réalisées puis facturées par l'AP-HP à la DGFIP à hauteur de 385 000€ pour optimiser la gestion des cessions et oppositions, ainsi que le contrôle sélectif des dépenses par le service facturier. Un soutien a enfin été apporté aux services de l'AP-HP devant adapter le système d'information à l'évolution des normes comptables (cf. [Arrêté du 31 août 2016](#) relatif au compte financier des établissements publics de santé et [arrêté du 23 novembre 2016](#) modifiant l'instruction budgétaire et comptable M21 des établissements publics de santé).

Afin de maîtriser son activité dans un environnement informatique et procédural sensiblement différent des autres postes comptables de la DGFIP, la direction a également continué d'investir fortement dans la formation professionnelle de ses agents (828 jours de formation), notamment en raison d'un renouvellement important des effectifs intervenu en septembre 2016. Le dialogue social s'est structuré autour de l'évaluation des conséquences de la dématérialisation et du déménagement sur les conditions de travail des agents. Lors de sa visite de la direction, le 6 avril 2016, le Directeur général des finances publiques a pu discuter avec les représentants du personnel de ces différents points.

