

CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A171405 KJF

Le Secrétaire Général

29/08/2017

Patrick Déniel
04 72 40 74 90
patrick.deniel@chu-lyon.fr

SG/PD/PM/2017.49

Monsieur Michel PROVOST
Président par intérim
de la Chambre Régionale des Comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124, Boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex 03

LETTRE RECOMMANDEE AVEC ACCUSE DE RECEPTION

Lyon, le 23 AOUT 2017

Vos références : Votre courrier du 17/07/2017

Monsieur le Président par intérim,

J'ai bien reçu les observations définitives de votre institution concernant la gestion des Hospices Civils de Lyon au cours des exercices 2010 à 2016 au titre du contrôle organique.

Je note en premier lieu que la Chambre a bien relevé que les HCL avaient largement pris en compte les observations formulées à l'occasion du précédent contrôle notamment pour ce qui concerne la gestion du patrimoine de l'établissement, la gestion des ressources humaines et le contrôle de l'activité libérale.

Je note également que votre Juridiction a confirmé l'évolution volontariste et positive de l'institution sur les indicateurs financiers, ainsi que sur les indicateurs d'efficacité et de performance.

Conformément à votre courrier, je vous prie de trouver ci-après des observations complémentaires :

1) Sur la fiabilité des comptes (pages 27 à 47)

La Chambre souligne dans ses conclusions (§ 4-4 page 46) que « les Hospices civils de Lyon ont entrepris un important travail de fiabilisation de leurs comptes au cours de la période sous revue (...) malgré les progrès réalisés, certains points restent à améliorer. ».

A ce titre, la Chambre formule la recommandation suivante (recommandation n° 4) : « achever le processus de fiabilisation des comptes ».

Les HCL prennent acte de ces conclusions et de cette recommandation mais rappellent qu'elles s'appuient sur une période d'examen décalée et antérieure à celle assurée par les commissaires aux comptes.

En effet, alors que le contrôle de la Chambre a porté sur les seules données comptables des exercices 2010 à 2015, en pleine période de travaux préparatoires à la certification des comptes, le commissaire aux comptes des HCL a, quant à lui, pu auditer les données de la clôture de l'exercice 2016 et apprécier les dernières corrections d'écritures sur le bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2016.

Entre ces deux périodes de contrôle sur les états financiers des HCL, l'établissement a procédé à de nombreuses corrections complémentaires qui n'ont pas pu être prises en compte par la Chambre dans le cadre de son rapport d'observations définitives mais qui ont été validées par le commissaire aux comptes lors de sa mission de certification des comptes de l'exercice 2016.

Les HCL soulignent que les comptes de l'exercice 2016 ont été certifiés sans aucune réserve dès la 1^{ère} année d'entrée dans le dispositif par le commissaire aux comptes dans son rapport d'opinion daté du 19 mai 2017 signé par Mmes Nathalie LORENZO-CASQUET et Anne-Marie MARTINI, co-signataires pour DELOITTE & ASSOCIES.

De ce fait, les HCL ne peuvent que regretter l'existence d'un décalage chronologique entre les travaux qui ont été menés par la Chambre régionale des comptes et ceux du commissaire aux comptes, lesquels ont porté sur des périodes et des données différentes et produit des conclusions différentes.

Compte tenu de ce décalage, les HCL considèrent que la recommandation de la Chambre concernant la poursuite des travaux de fiabilisation a déjà été mise en œuvre, et ce, avec succès en 2016.

Les HCL vont naturellement s'attacher à pérenniser dans le temps le haut niveau de qualité comptable acquis en 2016 en déployant leurs efforts sur la consolidation à long terme du dispositif de contrôle interne, lequel repose sur près de 140 procédures comptables et 250 contrôles-qualité clefs.

Les HCL tiennent à rappeler que l'ensemble de ces procédures et contrôles comptables sont soumis chaque année depuis 2016 à une revue de tests d'efficacité réalisée par un cabinet externe indépendant afin de pouvoir identifier les éventuelles défaillances et d'y remédier avant que le commissaire aux comptes ne statue définitivement dans le cadre de son audit annuel des comptes.

Sur ce dernier point, et à titre accessoire, les HCL considèrent que l'observation de la Chambre (page 29 point 4.1.3) selon laquelle le marché d'audit interne conclu par les HCL aurait été contracté « *en méconnaissance des dispositions de l'accord-cadre initial* » qui portait sur une mission d'accompagnement et de préparation à la certification des comptes s'avère particulièrement infondée.

En effet, si l'accord-cadre national mentionné prévoyait bien une tranche conditionnelle consistant dans une mission d'audit à blanc, cette dernière avait pour objet de réaliser une mission de pré-certification dite « à blanc » préalablement au 1^{er} exercice réellement certifiable.

Cette tranche conditionnelle n'a pas été affirmée par l'établissement qui n'avait pas matériellement le temps d'effectuer une telle mission d'audit de « certification à blanc » sur les comptes 2015 et devait finaliser ses travaux de fiabilisation, comme la Chambre l'a elle-même relevé.

Le marché d'audit interne qui a été passé par les HCL pour 3 ans à compter de l'exercice 2016 a lui pour objet de garantir la performance des procédures et contrôles mis en place et s'applique aux exercices réellement certifiables (2016, 2017 et 2018).

La prestation réalisée consiste en une revue de tests d'efficacité des contrôles existants sur laquelle le commissaire aux comptes s'appuie pour forger son opinion sur la qualité intrinsèque du contrôle interne de l'établissement : il ne s'agit donc absolument pas d'une mission de certification à blanc comme décrit dans la tranche conditionnelle de l'accord-cadre d'accompagnement à la préparation à la certification des comptes. L'établissement ne peut que regretter qu'une telle confusion de la part de la Chambre soit maintenue dans le rapport d'observations définitives.

2) Sur l'analyse financière (pages 48 à 67)

En préalable, les HCL regrettent que la Chambre s'appuie sur un outil d'analyse financière commun aux Chambres régionales des comptes alors que la Chambre reconnaît elle-même que *« la démarche (de cet outil) fondée sur les principes de l'analyse financière et de la comptabilité générale se détache de l'approche budgétaire et comptable qui prévaut dans l'instruction M21, et dans les méthodes appliquées par le logiciel IDAHO, utilisé par le réseau des comptables publics. »* (§ 5.4.1 page 57).

Pour les HCL, une telle approche méthodologique ne permet pas de dégager des agrégats et indicateurs financiers pertinents car ces derniers reposent sur des méthodes de calcul significativement différentes de celles communément admises dans la gestion financière hospitalière par les ordonnateurs des établissements et les comptables publics des hôpitaux ainsi que leurs autorités de tutelle.

Par ailleurs, la réglementation budgétaire et comptable applicable aux EPS (Instruction M21) prévoit expressément le recours à une méthode d'analyse financière sur la base de la comptabilité générale qui donne lieu à la production de tableaux de bord consolidés chaque année par la DGFIP (via le logiciel IDAHO) et s'appuie sur un référentiel commun d'indicateurs partagés entre la DGOS et la DGFIP (référentiel dit TBFEPS).

Ces outils permettent une analyse financière comparative et partagée, y compris dans la relation de dialogue de gestion entre l'Agence Régionale de Santé et l'établissement. Par conséquent, le recours par la Chambre à une méthode alternative ne permet pas de confronter ces résultats à un référentiel commun et partagé et d'en tirer des conclusions utiles pour la gestion puisque les données ne sont pas comparables.

En rappelant cette réserve méthodologique, les HCL prennent acte de l'analyse financière réalisée par la Chambre et des conclusions qu'elle en tire (§ 5.6 pages 66-67).

Au final, les HCL se félicitent que la Chambre reconnaisse que *« à la suite des efforts menés dans le cadre des contrats de retour à l'équilibre successifs, la situation financières des HCL s'est améliorée »*, s'appuyant pour forger cette appréciation sur le doublement de la capacité d'autofinancement, sur le dépassement du niveau cible de marge brute hors aide fixé par le CREF en 2015, *« grâce à la progression de l'activité valorisée conjuguée à une évolution maîtrisée des charges de personnels »*.

Les HCL confirment l'observation de la Chambre selon laquelle *« l'appréciation de l'activité hospitalière compense l'atonie des produits forfaitaires »* puisque les montants des MIGAC ont décliné sur la période, notamment sur les dotations MERRI *« alors même que les indicateurs de production de recherche SIGAPS et SIGREC ont progressé »* comme le relève la Chambre dans son §5.2.1.2 page 49.

Les HCL ne peuvent que regretter que le modèle national de financement des MIG-MERRI ait pour effet de pénaliser au lieu de soutenir la dynamique d'activité de ses praticiens et que les efforts d'efficience et de restructuration très importants qui ont été réalisés pour redresser les comptes aient malheureusement été freinés par le recours à de tels mécanismes de régulation d'enveloppe budgétaire en déconnection des indicateurs de performance et d'activité réels de l'établissement.

Toutefois, les HCL notent que la Chambre conclue paradoxalement que la situation *« présente toujours des fragilités bilanciales »* alors même qu'elle reconnaît par ailleurs que tous les ratios financiers des HCL convergent vers un constat de la restauration des équilibres financiers, ce que les résultats financiers obtenus en 2016 et certifiés par le commissaire aux comptes des HCL ont confirmé.

En conclusion, les HCL prennent acte

- ❖ que la Chambre constate que la capacité d'autofinancement a été consolidée à un « niveau satisfaisant (...) au-delà du taux cible fixé par le CREF » (§5.2 page 47) : en effet, la CAF s'établit à 91 M€ en 2016 (89 M€ en 2015). Cela permet aux HCL d'être en mesure d'absorber l'intégralité du remboursement de l'annuité de la dette qui représente la moitié de la CAF (soit 45 M€/an) et de contribuer au financement de ses investissements courants. Cet indicateur confirme la sécurité financière des HCL qui est en mesure d'assumer à la fois le remboursement de ses dettes financières et le renouvellement de ses équipements en toute indépendance financière.
- ❖ que la Chambre souligne le désendettement financier continu des HCL et l'amélioration des indicateurs d'endettement (§5.4.2.2 pages 58-59) : les HCL considèrent qu'avec un taux d'endettement ne représentant que 45% de ses produits totaux en 2016, l'indépendance financière de l'établissement est désormais établie puisque le montant du capital restant dû des HCL représente moins de la moitié de ses produits annuels.
- ❖ que la Chambre constate que le fonds de roulement des HCL « atteint 93 M€ en 2015. Il dépasse de ce fait le niveau cible de 75 M€ fixé par le CREF » (§5.4.4 page 60). Les HCL soulignent que ce montant a été porté à 140 M€ en 2016, ce qui leur permet de dégager un excédent structurel de trésorerie de 34 M€ en 2016 largement suffisant pour ne plus dépendre des outils de couverture à court terme de trésorerie.

3) La gestion du personnel non médical

Des recours aux CDD non justifiés (§ 6 .2.3 pages 71 et 72)

Les HCL considèrent que les exemples discutés lors des échanges avec la Chambre ne permettent pas de caractériser un « recours non justifié voire abusif aux CDD » et des réponses ont été apportées aux situations individuelles évoquées.

Les HCL rappellent à titre d'exemple que le remplacement sur des vacances longues de postes est notamment explicable par le fait que certains secteurs mis en exergue sont des secteurs concernés par de fortes restructurations, telle la biologie.

Il n'est pas contestable que dans ce type de secteur, le fait de pourvoir le poste par un CDD permet d'assurer l'activité en attente de la réorganisation.

Sur ce secteur d'activité, les HCL rappellent que malgré les diminutions de postes, la gestion prévisionnelle des emplois permet à 20 techniciens de laboratoires d'être mis en stage chaque année, ce qui démontre la volonté des HCL d'éviter toute précarisation.

Les situations individuelles évoquées et discutées se rattachaient par ailleurs dans plusieurs cas à des situations d'agents concernés par des changements de quotité de travail ou des changements d'affectations qui justifiaient mécaniquement une modification du contrat, ou encore de contrats faits pour des étudiants en médecine qui font des remplacements de week-end et de fériés.

Les HCL tiennent donc à contester la présentation qui ferait de ces situations un mode de fonctionnement standard.

Conclusion sur la gestion du personnel non médical (& 6.2.7)

S'appuyant sur les « irrégularités » comme celles concernant le recours aux CDD, la Chambre conclue à une « défaillance du contrôle de la direction générale sur les pratiques au sein des groupements ».

Les HCL, qui reconnaissent l'intérêt de renforcer encore le contrôle interne, contestent cette appréciation particulièrement générale qui méconnaît l'important travail de supervision effectivement assuré par la DPAS sur de nombreux aspects.

4) La gestion du personnel non médical

4.1 L'organisation de la permanence des soins (§6.3.2 – pages 79 et 80)

Les HCL tiennent à rappeler que le non-paiement de certaines gardes d'externes jusqu'en avril 2016 est lié au fait que les tours correspondants n'étaient pas reconnus par la COPS, la CME et la Direction.

Or, ces reconnaissances constituent réglementairement une condition préalable et nécessaire à toute indemnisation.

Pour les non paiements qui relevaient « d'un problème d'application de la procédure par les services de santé », les régularisations ont été engagées.

Par ailleurs, en réponse à la recommandation, page 80, d'assurer l'intégration des gardes d'externes dans le logiciel GT MED, les HCL tiennent à préciser que cette intégration est effective depuis janvier 2017.

4.2 Une mise en œuvre par étapes de la réforme du temps de travail des urgentistes à compter de novembre 2016 (§ 6.3.3.2 page 81)

Au troisième paragraphe de ce point, la Chambre indique que « Le passage à 39 heures requis par l'instruction n'est pas envisagé pour le moment, tant pour des questions de financement que du fait de la difficulté à attirer suffisamment de candidatures... ».

Les HCL tiennent à préciser que ce n'est pas un problème de financement qui a conduit à retenir un passage à 44 heures et non 39 heures, mais un choix organisationnel des responsables des 3 services d'urgences concernés.

En effet, comme indiqué dans la suite du paragraphe, les postes nécessaires à un passage à 39 heures ont effectivement été créés, mais le choix de d'attribuer plus de temps non posté à certaines fonctions (notamment responsables d'UF, superviseurs) conduit mécaniquement à un temps clinique plus important pour les autres praticiens.

4.3 L'activité libérale (§ 6.3.6. pages 82 à 91)

Les HCL prennent acte que la Chambre a relevé que les HCL s'étaient « attachés à renforcer le contrôle assuré par les CAL ... sur les praticiens concernés ».

Ils tiennent également à mentionner la parution récente du décret 2017-523 modifiant les dispositions relatives à l'activité libérale dans les établissements publics de santé, qui fait à nouveau évoluer les obligations des praticiens et les conditions du contrôle.

4.4 Des activités accessoires incomplètement connues de l'établissement (§ 6.3.9.2 page 93)

Vous trouverez en pièce jointe la note adressée à l'ensemble des professionnels des HCL en mars 2017.

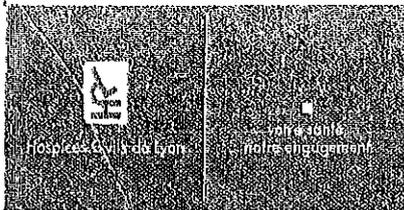
Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président par intérim, l'assurance de ma considération très distinguée.

La Directrice Générale



C. GEINDRE

PJ : 1



Direction du Personnel et des Affaires Sociales
Direction des Affaires Médicales
Direction des Affaires Juridiques

REGLES RELATIVES AU CUMUL D'ACTIVITES Personnel Médical et Non Médical

Suite à la parution de la loi 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et du décret 2017-105 en date du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activité et à la commission de déontologie de la fonction publique, de nouvelles dispositions sont applicables.

PRINCIPE GENERAL : interdiction du cumul ; les agents publics, titulaires et contractuels, ne sont pas autorisés à exercer une autre activité professionnelle que celle pour laquelle ils sont rémunérés :
« Le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit (...) ». art 25 septies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 applicable aux agents de la fonction publique hospitalière.

ACTIVITES AUTORISEES A TITRE DEROGATOIRE : elles font l'objet de règles particulières et permettent d'exercer une activité privée lucrative, à l'extérieur de l'hôpital (voir annexe 1).

ACTIVITES INTERDITES ET ACTIVITES LIBREMENT AUTORISEES (voir annexe 1).

PROCEDURE DE DEMANDE D'AUTORISATION : elle prévoit que le professionnel concerné doit adresser au directeur du personnel ou à la DAM une demande écrite d'autorisation, après avoir obtenu préalablement l'avis (qu'il soit favorable ou défavorable) du cadre de service ou du chef de service.

L'autorisation délivrée n'est pas définitive ; elle peut être retirée à tout moment, si l'intérêt du service le justifie, si une modification intervient dans les conditions d'exercice ou de rémunération déclarées, si l'activité ne revêt plus un caractère accessoire ou si la neutralité ou l'indépendance du service hospitalier sont remises en cause par l'exercice de cette activité.

MANQUEMENTS : Tout manquement à ces règles expose son auteur à l'application de sanctions disciplinaires ainsi qu'au reversement, au profit des HCL, des rémunérations perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement.

EN PRATIQUE

Tout professionnel des HCL qui envisage d'exercer une activité professionnelle (lucrative ou non) autre que son activité hospitalière, doit se rapprocher de :

- **Personnel Médical mono** appartenant : gestionnaire DAM
- **Personnel médical bi** appartenant : Université
- **Personnel Non Médical** : Direction du Personnel

ANNEXE 1

ACTIVITES SOUMISES A AUTORISATION		ACTIVITE SOUMISE A DECLARATION
ACTIVITES DITES ACCESSOIRES	CREATION/REPRISE D'ACTIVITE	POURSUITE D'ACTIVITE
<p>Les activités dites « accessoires », qu'elles soient lucratives ou non, qu'elles s'exercent auprès d'un organisme public ou privé, sont limitativement énumérées par le décret 2017-105 du 27 janvier 2017 (art 6) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expertise et consultation (uniquement si la prestation s'effectue au profit de la personne publique, dès lors que le litige implique une personne publique), - Enseignement et formation, - Activité à caractère sportif ou culturel, - Activité agricole, - Activité de conjoint collaborateur, - Aide à domicile pour un proche, - Travaux de faible importance réalisés chez un particulier, - Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif, - Mission d'intérêt public de coopération internationale, - Services à la personne, - Vente de biens fabriqués personnellement par l'agent <p>Ces activités doivent être exercées hors des heures de service, revêtir un caractère accessoire et ne pas être incompatibles ni avec l'intérêt du service, ni avec les obligations déontologiques.</p>	<p>Elles peuvent être exercées à condition que le professionnel obtienne l'autorisation d'exercer son activité hospitalière à temps partiel, sous réserve des nécessités de service, et après avis de compatibilité délivré par la Commission de Déontologie de la fonction publique. L'autorisation est délivrée pour deux ans et renouvelable un an. Au-delà de cette durée l'agent devra exercer un choix entre son entreprise/activité accessoire et son activité hospitalière.</p> <p>Toute autorisation de cumul pour création ou reprise d'entreprise /d'activité ayant été accordée avant le 01 février 2017 à un professionnel HCL ne pourra être prolongée au-delà du 20 avril 2018 sans que l'agent qui en bénéficie ne soit autorisé par son administration à accomplir son service à temps partiel.</p>	<p>Un agent public, stagiaire ou contractuel pourra poursuivre une activité de dirigeant d'une société ou d'une association à but lucratif librement durant une année, renouvelable une fois à compter de son recrutement. Cependant, cette activité devra faire l'objet d'une déclaration.</p>

Nota Bene : Des dispositions spécifiques sont applicables aux agents contractuels n'exerçant pas leurs fonctions à temps plein (se rapprocher du bureau du personnel ou de la DAM).

ACTIVITES EXTERIEURES INTERDITES	ACTIVITES EXTERIEURES LIBREMENT EXERCEES SANS AUTORISATION PREALABLE
<ul style="list-style-type: none"> - Créer et reprendre une entreprise lorsque l'agent exerce ses fonctions à temps plein, - Participer aux organes de direction d'une société ou association à but lucratif, - Donner des consultations, procéder à des expertises, plaider en justice dans des litiges intéressant une personne publique (sauf si cette prestation s'exerce au profit de la personne publique concernée) - Prendre ou détenir, directement ou par une personne interposée, des intérêts de nature à compromettre son indépendance dans une entreprise soumise au contrôle des HCL ou en relation avec eux, - Cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet, y compris lorsqu'on exerce à temps partiel. <p>A NOTER : L'exercice d'une activité de même nature dans une autre structure notamment sous forme d'intérim, ne fait pas partie des activités extérieures autorisées et est donc interdit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Création des œuvres de l'esprit : œuvres littéraires, photographie... - Détention de parts sociales dans des entreprises qui ne sont ni contrôlées ni en relation avec les HCL, - Gestion du patrimoine personnel ou familial, - Activités bénévoles au profit de personnes morales publiques ou privées sans but lucratif. <p>Ces activités devront néanmoins être signalées à l'autorité hiérarchique dans la mesure où elles pourraient être sources de conflits d'intérêts avec les HCL et donc incompatibles avec certaines fonctions.</p>