



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité



FINANCES PUBLIQUES

Direction générale des Finances publiques
SERVICE DES GESTIONS PUBLIQUES LOCALES,
DES ACTIVITÉS BANCAIRES ET ÉCONOMIQUES
Sous-direction de la réglementation, des
comptabilités locales et hospitalières et des
activités bancaires - GP-1
Bureau GP-1A – Affaires juridiques et
institutionnelles locales et hospitalières
139, rue de Bercy – Télédocus 685
75572 PARIS Cedex 12

Paris, le 14 JUIN 2024

La Directrice générale des Finances publiques

à

Madame la Présidente de la sixième chambre
près la Cour des comptes

13, rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Référence : 2023-001220 - S02024-0749

Dossier : 2024/05/3097

Objet : Relevé d'observations définitives relatif à l'intérim et la permanence des soins
pour les exercices 2017 à 2022

Par lettre citée en référence, la Cour a transmis à la direction générale des finances publiques (DGFIP) ses observations définitives intitulées « Intérim médical et permanence des soins ». À l'invitation de la Cour, voici les observations que nous pouvons formuler.

Les dispositions de l'article 33 de loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, dite loi « Rist », confient au comptable public le contrôle de légalité interne des pièces justifiant les rémunérations versées aux praticiens hospitaliers recrutés sur des contrats à durée déterminée de motif 1 et 2.

Ces dispositions prévoient :

- un dispositif de contrôle renforcé sur tous les nouveaux contrats conclus à compter du 3 avril 2023 ;
- le rejet des paiements dépassant les plafonds réglementaires par le comptable public ;
- la dénonciation des contrats correspondants devant la juridiction administrative par le directeur général de l'ARS.

Il s'agit d'un nouveau rôle confié au comptable public, prévu par exception par la loi, qui est entrée en vigueur à compter du 3 avril, sur les contrats signés à partir de cette date.

Sur la base des contrôles réalisés entre avril et août 2023, la Cour constate que « Le contrôle de légalité ainsi confié aux comptables publics paraît donc opérant ».

La DGFIP partage cette analyse, qui se confirme sur une période d'un an (avril 2023-avril 2024) : 66 327 rémunérations sur contrats de gré à gré ont été contrôlées (18 655 entre avril et août 2023) et 34 219 factures liées à des contrats d'entreprises de travail

temporaires (6 744 entre avril et août). Après la période de montée en charge du dispositif, le nombre de suspensions et rejets de rémunérations sur contrats de gré à gré est resté très limité (respectivement 1, 95 % et 0,45%), ce qui s'explique en partie par un important travail de conseil du réseau de la DGFIP auprès des ordonnateurs hospitaliers réalisé en amont et, au moment de la paye, pour s'assurer de la régularisation des montants de rémunération illégaux. Les rejets sont un peu plus élevés s'agissant des factures de contrats d'entreprises de travail temporaire (3,78 %), mais ils s'expliquent pour l'essentiel par une absence de pièces justificatives ou l'absence sur les factures d'individualisation de la rémunération du praticien et des frais facturés par les entreprises, et non par un dépassement des plafonds. D'avril 2023 à avril 2024, aucun contrat n'a été transmis à l'ARS pour saisine du tribunal administratif : l'ensemble des mandats rejetés ont été régularisés après échanges entre ordonnateurs et comptables (transmission des pièces justificatives, rectification des rémunérations, régularisation du contrat, etc.).

Sur sa période de contrôle, la Cour souligne néanmoins que « *le nombre de contrats soumis au contrôle reste limité* ». Deux raisons principales sont identifiées, d'une part la signature de nombreux contrats avant le 3 avril 2023, soit avant l'entrée en vigueur des contrôles, et, d'autre part, les limites du système d'information de l'ordonnateur, issu de la paie, qui ne permet pas d'identifier aisément les contrats de motif 1 et 2, seuls soumis aux contrôles. La Cour signale un risque de contournement dès lors que le contrôle repose sur la bonne transmission par l'ordonnateur d'une liste des contrats entrant dans le champ du contrôle, dont l'exhaustivité ne peut être corroborée. La Cour évoque aussi, s'agissant des factures d'entreprises de travail temporaire, les cas de mauvaises imputations signalés par les comptables publics. Enfin, elle rappelle que les contrôles sont dépendants de la transmission des pièces justificatives nécessaires.

La DGFIP est pleinement consciente des risques de contournement dont elle a alerté, dès le départ, la direction générale de l'offre de soins (DGOS).

Les données de contrôle sur un an montrent qu'hormis un pic significatif en novembre (7 354 contrôles), le nombre de contrôles de rémunérations sur contrats de gré à gré est à peu près stable, variant de quelques centaines autour de 5 000 par mois ; le nombre de factures liés à des contrats d'entreprises de travail temporaire a en revanche régulièrement augmenté sur la période, de près de 20 %. Les coûts liés au recours à ces entreprises de travail temporaire (frais de gestion et rémunération des praticiens) ont quant à eux fortement progressé sur la période : entre avril 2023 et avril 2024, ces coûts augmentent de 64 % (de 24,8 M€ à 40,7 M€), soit beaucoup plus rapidement que l'augmentation des seules rémunérations des praticiens telles que l'on peut les inférer du nombre de factures contrôlées.

S'agissant des contrats de motif 2, qui ont fortement progressé sur la période, la DGFIP, par convention avec la DGOS, s'assure uniquement du respect du plafond de rémunération et non du bien-fondé de la catégorisation des contrats¹.

La DGFIP confirme que les principales difficultés de ce contrôle consistent dans la transmission partielle, parfois tardive, au prix de plusieurs relances, des documents justificatifs par les établissements (contrats, tableaux de service, etc.) et dans la transmission souvent tardive, incomplète voire absente de la liste des contrats

¹ Ainsi que le précise le ministère du travail, de la santé et des solidarités dans ses éléments de communication à destination des ordonnateurs, « *en l'absence d'inscription de ces éléments au CPOM, pour ne pas différer trop longtemps un recrutement à conclure sur le motif 2° de l'article R.6152-338, un simple accord écrit de l'ARS autorisant le recrutement est possible, dans l'attente d'une régularisation ultérieure du CPOM par avenant. Cet accord ne revêt pas de formalisme particulier mais doit être écrit* ». FAQ, Contrats conclus en application du 2° de l'article R.6152-338 du code de la santé publique.

concernés par le dispositif dont l'instruction interministérielle n° 2023/33 du 17 mars 2023 relative au contrôle des dépenses d'intérim médical dans les établissements publics de santé prévoit la transmission à la demande des comptables. Cela appelle de nombreux échanges avec les ordonnateurs pour assurer l'exhaustivité des contrôles. Si les contrats de motif 1 et 2 ne sont pas isolés dans les systèmes d'information à disposition des ordonnateurs, la DGFIP utilise par ailleurs l'outil Xémelios pour faciliter leur identification, en repérant les nouveaux contrats par comparaison entre le mois *m* et le mois *m-1* et en recherchant par mots clés. La transmission à titre obligatoire et normalisée de la liste des contrats visés par les contrôles à chaque train de paye faciliterait et sécuriserait les contrôles de façon significative.

En revanche, les cas de mauvaises imputations de comptables identifiés les premiers mois n'ont plus été signalés, marquant la progression des agents des services de l'ordonnateur dans l'appropriation des règles d'imputation comptable. La DGFIP reste néanmoins vigilante à la qualité des imputations comptables.

S'agissant des pièces justificatives, la Cour formule une première suggestion : « *La DGOS et la DGFIP pourraient également préparer un guide permettant d'harmoniser des règles de saisie des informations administratives et de paie, d'enregistrement comptable des dépenses, ainsi que des modalités de transmission des pièces justificatives* » (page 44). La DGFIP signale que les rejets de paie sont majoritairement provoqués par l'absence de pièces justificatives (notamment le contrat) permettant d'opérer les contrôles et rarement par la mauvaise qualité de ces dernières ou par le caractère incomplet des pièces justificatives. Concernant la nature des pièces justificatives, les articles 19 et 20 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique susmentionné, ainsi que le décret n° 2022-505 du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé déterminent le cadre plus général des contrôles du comptable. Au cas particulier des rémunérations d'intérim médical, l'instruction interministérielle du 17 mars 2023 relative au contrôle des dépenses d'intérim médical dans les établissements publics de santé précise les éléments qui doivent être transmis aux comptables pour l'exercice de leurs contrôles au titre de la loi Rist.

La DGFIP souscrit néanmoins pleinement à un objectif d'harmonisation des règles de saisie des informations administratives. La DGFIP, en lien avec la DGOS, a mis à disposition des comptables une foire aux questions, régulièrement actualisée au fur et à mesure des questions transmises. Des webinaires dédiés ont permis d'accompagner la mise en œuvre du contrôle. En sus d'un guide synthétisant l'ensemble des questions réglementaires posées durant cette première année de contrôle, la DGFIP s'associera volontiers à tous travaux facilitant la réalisation du contrôle :

- elle contribuera volontiers à un travail engagé par la DGOS avec les éditeurs hospitaliers pour harmoniser les règles de saisie des informations administratives et de paie ;
- l'harmonisation des modalités de transmission des pièces justificatives, *a minima* leur dématérialisation systématique, permettra de rationaliser et de fiabiliser les procédures et les contrôles. À cet égard, la progression sur le taux de dématérialisation des mandats avec pièces justificatives de paie est suivie attentivement par les directions départementales des finances publiques ;
- enfin, les travaux lancés cette année visant à l'élaboration des guides des imputations comptables en M57, menés en association avec la DGCL, des ordonnateurs et des comptables publics, pourraient être suivis d'un travail équivalent visant à l'élaboration d'un guide des imputations comptables en M21, associant la DGOS, des ordonnateurs et des comptables hospitaliers.

La Cour formule une deuxième suggestion et une recommandation portant sur l'évolution des outils comptables et extra comptables :

- « La disposition législative risque d'être inopérante compte tenu de leur volume, s'il n'y a pas une modalité de repérage des contrats à contrôler, via une adaptation de la nomenclature comptable » (page 44)
- « Afin de suivre pour chaque établissement le recours aux emplois temporaires, organiser un double recueil obligatoire - extra-comptable et comptable - du taux de recours aux emplois temporaires ; (recommandation de politique publique) » (page 61).

La DGFIP n'est pas favorable à la création de comptes distincts, dédiés au suivi des contrats d'intérim médical. En effet, une telle évolution ne facilitera pas le contrôle des plafonds réglementaires de ces contrats par le comptable public en l'absence de liste fournie par l'ordonnateur, compte tenu des difficultés récurrentes à faire le lien entre les mandats et les flux de paye.

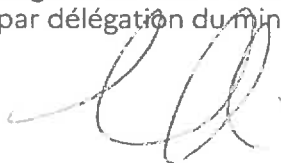
Par ailleurs, du point de vue comptable, la proposition présente des limites :

- le motif et le type du contrat sont des données analytiques qui ne relèvent pas d'une nomenclature comptable, mais de la comptabilité analytique, laquelle relève de la compétence de l'ordonnateur (art. R. 6145-7 du code de la santé publique, qui précise que le directeur tient une comptabilité analytique qui couvre la totalité des activités et des moyens de l'établissement, y compris par conséquent les charges des personnels contractuels) ;
- les comptes enregistrant les charges de personnels au sein du plan de comptes M21 sont structurés en fonction des catégories de personnels (titulaires, stagiaires, contractuels ou relevant du personnel médical et non médical) et non de l'objet des contrats attachés à ces catégories : la création des comptes proposés générerait une incohérence au sein du plan de comptes ;
- les évolutions sur les comptes de charge de personnel entraînent d'importants travaux de reparamétrage des rubriques dans les logiciels de paye et d'interfaçage avec les logiciels de gestion financière.

La DGFIP est donc réservée sur cette suggestion.

Concernant le suivi du recours aux emplois temporaires, l'opportunité et la faisabilité d'un enrichissement de l'actuel état AI3 "Tableau synthétique des effectifs globaux" de l'annexe du compte financier M21 pourrait être étudiée avec la DGOS pour indiquer le nombre d'ETP correspondant à cette catégorie d'emploi. Le nombre d'ETP ne reflète certes pas exactement le nombre de praticiens recrutés sur contrats de gré à gré ou via des entreprises de travail temporaires, mais il permettra d'identifier, en équivalent temps-plein, le nombre de postes dépendant du travail intérimaire, au sens de la loi Rist. L'état AI3 relève toutefois de la seule compétence de l'ordonnateur et est rempli manuellement par ce dernier.

La Directrice générale des finances publiques,
et par délégation du ministre,



Amélie VERDIER